المثنى للعلوم القانونية والسياسية
المجلد (2) العدد 2 / 2025
ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

الدَّوْرُ الاسْتِشَارِيُّ لِمَجْلِسِ الدَّوْلَةِ فِي العِرَاقِ

The advisory role of the State Council in Iraq

م.م منتظر زغير حاتم*
وزارة التربية/ المديرية العامة لتربية المثنى

تاريخ الإرسال: 2025\10\14 تاريخ القبول: 2025\11\10 تاريخ النشر: 2025\12\30

المستخلص

حاولنا في هذا الموضوع بيان الدور الاستشاري لمجلس الدولة كونه إجراء يسبق اتخاذ القرار الإداري، لما له من أهمية كبيرة، فالاستشارة تحقق مصلحة الإدارة والفرد من خلال ضمان صدور القرار بصورة سليمة في نواحٍ متعددة، فظهرت الحاجة إلى مؤسسة متخصصة تتولى تقديم المشورة القانونية وإبداء الرأي للدولة في كل ما يعترضها من مشاكل، لذلك اتجهت الدولة إلى إنشائها للقيام بهذه المهمة، وهذا يُمثل انعكاساً للتنظيم الإداري الصحيح الذي تتبعه معظم الدول وتحرص على تكريسه.

وبينا معنى الاستشارة في العمل الإداري وأنواعها سواء من حيث موضوعها كاستشارة قانونية وإدارية وفنية، ومن حيث إلزاميتها كاستشارة إلزامية والاختيارية، ففي العراق نجد أن هذه الوظيفة الاستشارية المهمة والحيوية اوكلت إلى جهاز واحد سمي بمجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً)، وكان لهذا الجهاز الدور المهم في تقديم النصح وإبداء الرأي للإدارة المركزية فيما تقوم بها من أعمال وتصرفات، وما تباشره من إجراءات، وتقديم المشورة القانونية للجهات الإدارية التي تطلبها، إلا أن هذه الاستشارة تكون مجرد آراء استشارية غير ملزمة للجهة الإدارية التي تطلبها، وإبداء الرأي في تفسير النصوص القانونية، أما بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة القضائي الذي يقوم على أساس الفصل في المنازعات الإدارية فيخرج من إطار بحثنا هذا.

الكلمات المفتاحية: الدور الاستشاري، مجلس الدولة، المشورة القانونية.

Abstract

In this topic, we have sought to explain the advisory role of the State Council as a procedure that precedes the taking of an administrative decision, given its great importance. Consultation serves the interests of the administration and the individual by ensuring that the decision is made soundly across various aspects. The need arose for a specialized institution that would provide legal advice and express an opinion to the state on all the problems it

* Email : Mnzlo1986@gmail.com

Creative Commons License
This work is licensed under a **Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0)**.
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

faces; accordingly, the state established it to carry out this task. This reflects the correct administrative organization that most countries follow and strive to establish.

We have explained the meaning of consultation in administrative work and its types, both in terms of its subject, such as legal, administrative, and technical consultation, and in terms of its obligation, such as mandatory and optional consultation. In Iraq, we find that this vital advisory function was entrusted to a single body called the Council of State (formerly the State Shura Council), we have explained the meaning of consultation in administrative work and its types, both in terms of its subject, such as legal, administrative and technical consultation, and in terms of its obligation, such as mandatory and optional consultation. In Iraq, we find that this vital advisory function was entrusted to a single body called the Council of State (formerly the State Shura Council), and expressing an opinion on the interpretation of legal texts, as for the jurisdiction of the State Council, which is based on the settlement of administrative disputes and is outside the scope of our research

Keywords: Advisory role, State Council, legal advice**.**

مقدمة

يتطلب التنظيم الحديث للدولة المعاصرة أن تقوم بتوزيع الاختصاصات بين المؤسسات والوزارات والدوائر، لإنجاز الأعمال الموكلة اليها لتخصصها بهذه الأعمال، فالهيئات الإدارية في الدولة هي التي تقوم بتطبيق القانون وتنفيذه لتلبية الحاجات العامة للمواطنين من خلال هيئات أو دوائر متعددة، وقد تخطئُ هذه الهيئات أو تصيب بتنفيذ القانون، لذلك تظهر الحاجة لمن يصحح ذلك الخطأ، كما قد لا تستطيع هذه الأجهزة أو الدوائر أن تضع التشريعات اللازمة لممارستها لوظائفها، أو قد يكون التشريع ناقصاً، لذلك وجدت أغلب الهيئات أو دوائر الدولة أنها بحاجة إلى جهة استشارية مُختصة تبين لها جادة الصواب.

أهداف البحث: يكون الهدف من البحث هذا عندما ظهرت الحاجة إلى مؤسسة متخصصة في كل ما يعترضها من مشاكل إلى إبداء المشورة القانونية وتفسيرها، وإعداد التشريعات وصياغتها للدولة فاتجهت الدول إلى إنشاء مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة أو أي مؤسسة أُخرى للقيام بهذه المهام الكبيرة.

أهمية البحث: لموضوع هذه الدراسة أهمية من الناحيتين النظرية والعملية، حيث تكمن الأهمية في تحديد الدور الاستشاري لمجلس الدولة العراقي، ويتحقق ذلك من خلال إظهار أهمية وجود جهاز متخصص يقوم بتزويد الإدارة بآراء صحيحة وقانونية في المسائل الفنية، ونتيجة التطور العلمي والتكنولوجي ظهرت مسائل تحتاج إلى تقديم الرأي الفني المتخصص بشأنها، فضلاً عن أن تنفيذ القوانين يتطلب أحياناً تفسيراً لنصوصه لما يشوبها من غموض، فيتولى عادةً مجلس الدولة ما اوكل إليه مهمة إزالة الغموض والتفسير.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

ونستدل على أهمية مجلس الدولة من قول الدكتور عبد الرزاق السنهوري، إذ يقول: "فمجلس الدولة هو المستشار القانوني للدولة في التشريع والفتوى وصائغ التشريعات التي تعدها الحكومة ومستشار الدولة فيما يعرض لها من مشاكل قانونية..."، وهذه الوظيفة الاستشارية المهمة والحيوية في العراق منوطة بجهاز واحد (مجلس شورى الدولة سابقاً) سمي بـ (مجلس الدولة) في الوقت الحالي[1]، فكان لهذا الجهاز الدور المهم في تقديم ما تطلبه دوائر الدولة من إبداء رأي ومشورة قانونيّة.

منهج البحث: على الرغم من أن عنوان هذه الدراسة هو الدور الاستشاري لمجلس الدولة في العراق فإننا لا نعني بذلك أن نقصر الدراسة على الجانب النظري للموضوع فقط بل لابد من التعرف على الجوانب التطبيقية فيه فهذه الدراسة تقوم على منهجية تتمثل بعرض النصوص القانونية العراقية المتعلقة بالموضوع وتحليلها دون مقارنتها بما موجود في الأنظمة الأخرى ، وذلك للتعرف على أفضل الحلول بما يتناسب مع الواقع العراقي فقط؛ لانَّ ذلك يتطلب منا ذكر تفاصيل عديدة ذكرتها تلك الأنظمة المقارنة مع القانون العراقي وبالتالي التوسع في البحث.

مشكلة البحث: تمثل الوظيفة الاستشارية أحد ركائز الوظيفة التي اختص بها مجلس الدولة العراقي إلى جانب الوظيفة القضائية، وبمقتضى هذه الوظيفة يظهر المجلس كمستشار قانوني للدولة يتولى رفدها بالرأي القانوني التي تنير طريقها، لذلك تظهر الحاجة إلى إيجاد الحل القانوني للمشاكل التي تواجه الدولة عند غموض أمر معين هذا من جانب، ومن جانب آخر المساهمة في إعداد مشروعات القوانين ذات العلاقة بالإدارة العامة وصياغتها فهنا يثار سؤال فيما إذا كان هناك جهة مختصة تمتلك الخبرة الفنية والعلمية تقوم بتقديم الدور الاستشاري للإدارة العامة أو لا؟ ويتفرع من هذا التساؤل أسئلة عدّة يمكن الإجابة عنها في بحثنا هذا وهي

- ما هو معنى الاستشارة؟ وماهي أنواع تلك الاستشارة؟
- ما هو الدور الاستشاري الذي يؤديه مجلس الدولة في العراق؟
- هل يكون هناك إلزام للاستشارة أو الرأي الذي يؤديه المجلس لطالب الرأي؟
- هل تقتصر الاستشارة على إبداء المشورة القانونية؟

[1] راجع نص المادة (1) من قانون رقم (71) لسنة 2017 تعديل لقانون رقم (65) لسنة 1979 .

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

خطة البحث: لإظهار أهمية الموضوع من الناحيتين العملية والنظرية، والإحاطة بجوانبه، فأننا سنقسم البحث على وفق خطة ستتضمن مبحثين رئيسين، خصصنا المبحث الأول منه لتعريف الاستشارة في العمل الإداري ضمن مطلبين، الأول سيتناول معنى الاستشارة أما الثاني فسنخصصه لبيان أنواع الاستشارة.

أما المبحث الثاني فسوف نعرض فيه الاستشارة في مجلس الدولة وذلك في مطلبين، سنخصص المطلب الأول لدراسة إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تطلبها الجهات العليا، وسنتناول في المطلب الثاني إبداء الرأي في تفسير النصوص القانونية، ثم سنختم الدراسة بخاتمة سنضمنها أهم الاستنتاجات حول الموضوع، مع الإشارة إلى بعض المقترحات.

المبحث الأول

تعريف الاستشارة

عادةً ما تقوم الإدارة بوظيفة رئيسة لها وهي تقديم العمل الاستشاري للإدارة العامة، سواءً تمثّل هذا العمل في اقتراح تقدمهُ مبادرةً منها، أو رأي مطلوب منها، أو غير ذلك في صورة هذا العمل.

والوظيفة الاستشارية "هي التعبير القانوني عن الآراء المقدمة فردياً أو جماعياً للسلطة الإدارية المختصة باتخاذ القرار الذي أُجريت الاستشارة بشأنه، فتتميز الاستشارة بأهمية بالغة وهي كل تداول للرأي وإن كان غير ملزم، وتسمى الاستشارة أو المشورة وحكمها يجري على النصيحة، ويتخذ العمل الاستشاري الذي تقوم به الإدارة مفهوم يتمثل في قيامها بتقديم الرأي المطلوب منها من جانب السلطة الإدارية المُستشيرة، عندما تزمع إصدار قرار معين، سواء ألزمها القانون بطلب الاستشارة أم لم يلزمها وإنما لجأت للاستئناس برأيها للوصول إلى قرار مناسب في أمر معين كما أن لهذا العمل الاستشاري أنواعاً تختلف بحسب الاستشارة أي حسب نطاق العمل الذي تقدم له الاستشارة وكل ذلك سنحاول صرف الأبصار تلقاءه ضمن مطلبين، نعرض في المطلب الأول معنى الاستشارة الفقهي والتشريعي ، أما المطلب الثاني سنتناول فيه أنواع الاستشارة.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

المطلب الاول

معنى الاستشارة

تعتبر الشورى[2]، أصلاً من الأصول التي جاءت بها الشريعة الإسلامية وهي أساس الحكم الصالح[3]، ومما يدل على مشروعية الشورى، والحث عليها في القرآن الكريم[4]، وقد عرفها علماء المسلمين القدامى، فعرفها الاصفهاني "بـأنها استخراج الرأي بمراجعة البعض للبعض"[5]، أي استخراج الصواب بعد التعرف على آراء الآخرين، وامعان النظر فيها، فهي عرض المعضلة في أمور الدين والدنيا، على الذين عرفوا بالرأي السديد، وسماع الآراء المختلفة، واستخلاص الحل المناسب لتلك المعضلة من تلك الآراء المعروضة، والتوصل إلى الحل المناسب للتنفيذ(6).

ويعرفها البعض بأنها (طرح موضوع عام لم يرد بـشأنهِ نص قاطع في القرآن الكريم والسنة على الأمة، ممثلة في علمائها، للمناقشة وتبادل الآراء والحجج، بحثاً عن الحكم الصحيح الموافق لأحكام الشريعة الاسلامية)(7)، فالمستشار، هو العليم الذي يؤخذ رأيهُ في أمر مهم علمي أو فني أو سياسي أو قضائي أو نحوه ومن حكمة مشروعيتها(8).

في مجال الفقه يمكن أن تقع شورى كما يمكن أن تقع استشارة، والشورى في الفقه تكون بعد حوار بين العلماء أو الفقهاء أو المجتهدين، وهذا الحوار ينتهي إلى قرار جماعي يحظى بالإجماع، أو بـتأييد الجمهور، أو الأغلبية، والأصل أن كل ما يصدر عن المجتهدين ومن باب أولى عن العلماء أو الفقهاء الذين لم يصلوا إلى مرتبة الاجتهاد هي فتوى علمية، وهي نوع من الاستشارة، أو المشورة العلمية، ويجب التمييز بين ثلاثة أنواع من القرارات الناتجة عن التشاور وهي المشورة الجماعية المهمة التي لابد من الالتجاء إليها للحصول على قرار جماعي ملزم في شـأن من شؤون الجماعة المهمة، والاستشارة الاختيارية الحرة أي

---

(2) الشورى لغةً:. هي "التشاور"، من اشار عليه بمعنى استخرج رأيه، ومجلس الدولة هو المجلس المؤلف لاستماع الدعاوى عرفياً، أو للتداول في شؤون البلاد، ويقال فلان خير سَّير أي يصلح للمشاورة، واستشارة أي طلب منه المشورة، وأشار عليه بشيء، أي دله أو نصحه على الصواب، وشاورهُ في الأمر مشاورة اي طلب ما عندهُ من رأي فيه، انظر في: لسان العرب لابن منظور، طبعة دار المعارف، ج4، ص2358.
(3) د. محمد عبد العال السناري، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، 2001، ص63.
(4) قوله تعالى ((ئى ئي ى...)) سورة الشورى الآية (38).
(5) أبو الثناء الألوسي، روح المعاني في تفسير القرآن الكريم والسبع المثاني، المطبعة النبوية، 1345، ص42.
(6) محمود شيت خطاب، الشورى العسكرية في الاسلام، مؤسسة آل البيت، عمان، الأردن،1989، ص864.
(7) د. ماجد راغب الحلو، الاستفاء الشعبي والشريعة الاسلامية، طبعة دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1983، ص156.
(8) القاضي ابو عبد الله محمد ابن سلامه بن جعفر بن علي بن حكمون القضائي الشافعي، كتاب شهاب الاخبار في الحكم والامثال والآداب، كشف الظنون، ج2، ص1067.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

طلب الرأي أو النصيحة من ذوي التجربة أو الخبرة وهي اختيارية لمن طلبها، وتسفر عن رأي ملزم وطلب الفتوى الفقهية، وهي نوع من أنواع الاستشارة في أحكام الفقه وهي مشورة اختيارية لكن لها أحكامها الخاصة[9].

أما في المجال التشريعي فالقانون أحيانا قد يلزم الجهة الإدارية بـأخذ رأي جهة استشارية محددة قبل أن تصدر قرارها الإداري في مسألة معينة باعتبار ذلك من الضمانات الأساسية اللازمة لحماية الأفراد من تعسف السلطة الإدارية[10]، ويعتمد العمل الاستشاري أساساً على توجيه الجهود نحو دراسة مشكلة قائمة أو متوقعة وتقديم الحلول التي تساهم بشكل فعال في معالجة تلك المشكلة[11].

فيعرف العمل الاستشاري بـأنه ((افصاح الجهة الاستشارية بعد المداولة والتصويت عن رأيها الاستشاري بناء على طلب من السلطة الادارية سواء ألزَمها القانون بذلك الطلب ام لم يلزمها وسواء كان هذا الرأي مقيداً لها أم لم يكن كذلك))، وقد تلجـأ السلطة الإدارية إلى الجهة الاستشارية مختارة لطلب رأيها بشـأن مشروع قرار معين تزمع إصداره، أي دون إلزام قانوني بطلب هذا الرأي، وذلك إذا رأت وجهاً لذلك وتحقيقاً من جانبها للصالح العام، وتدعيماً للقرار الصادر في هذا الشـأن[12] .

وبهذا يمكن تعريف الاستشارة (طلب النصيحة أو الرأي، تبصراً وتعلماً واستئناساً، ممن يتحلى بالعلم ويتصف بالخبرة، قبل الإقدام على تنفيذ أمر، أو اتخاذ قرار).

المطلب الثاني

أنواع الاستشارة

الاستشارة هي مجرد توصية أو نصيحة غير ملزمة، وتعني عرض الشيء لإبداء رأي، أو نصيحة في قضية من القضايا، ومن ثم تتعدد أنواع الاستشارة تبعاً لموضوعها، أو الزاميتها وكما يلي: -

اولاً: الاستشارة من حيث موضوعها:

تتنوع الاستشارة من حيث موضوعها الى استشارة قانونية، وإدارية، وفنية، كما يأتي- :

1. الاستشارة القانونية:

---

(9) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، فقه مقارن، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، لبنان، 2011، ص177.
(10) د. حمدي ابو النور السيد عويس، الادارة الاستشارية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليها، (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011، ص239.
(11) د. عادل احمد يوسف الصالح ، الاستشارات الادارية (الواقع والمـأمول)، المؤتمر العربي الثاني (الاستشارات والتدريب)، الامارات العربية المتحدة، الشارقة، 2003، ص1.
(12) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص240.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

هي الخدمة التي يقدمها شخص مؤهل في المجال القانوني لمن يطلبها لمساعدته على معرفة الرأي القانوني في مشكلة ما، بحياد وموضوعية، أو تقديم دراسة ذات طابع ثانوي حول موضوع معين، والغرض من هذه النوع من الاستشارة هو لمعرفة حكم القانون في مسـألة معينة، وكثيراً ما يكتنف النصوص القانونية الغموض والابهام لأنها تـأتي بعبارات مركزة ووجيزة[13].

وبهذا هي استكشاف رأي القانون في صدد مسألة معينة، قد تكون محل نزاع جدي أمام القضاء، أو لنزاع ممكن أن يقع مستقبلاً، والهدف في هاتين الحالتين هو معرفة حكم القانون والوقوف على احتمالات صدور حكم لصالح طالب الاستشارة من عدمه، وقد تطلب الاستشارة بشـأن مسألة معينة لتكون محل نزاع، حينها يطلب المستشير الاستشارة حتى يكون على بصيرة عند تصرفه.

ولا يستطيع أي شخص أن يقدم رأياً في موضوع قانوني مالم يكن متخصصاً في القانون وقد يستطيع غير القانوني تفسير القانون من خلال قراءة النص في بعض الحالات ولكن في حالات كثيرة يتعذر على غير القانوني الفهم الكامل لنصوص معينه وهذا يرجع إلى نقص في الثقافة القانونية لديهم، إضافة إلى انعدام الفكر القانوني أصلاً، والذي يتولد من الدراسة الأكاديمية إضافة إلى الممارسة المقترنة بالخبرة وبالتالي يكون رأيهم مشوباً بالقصور لأنه أغفل الأساس الذي يكون الرأي بموجبهِ وهو التخصص والخبرة، لذلك يجب أن تقدم الاستشارة القانونية بالذات من أشخاص متخصصين في القانون أما من قبل محامي، أو من قبل حقوقي، أو من إدارة قانونية، وأجهزة استشارية متخصصة[14].

والمستشير قد يكون شخصاً طبيعياً، او معنوياً، أو هيئة حكومية، أو غير حكومية، وليس من مهمة المستشار اعطاء آرائهِ الشخصية أياً كانت قيمتها الادبية والمعنوية، وانما هي اعطاء وبيان الرأي القانوني (الحل القانوني) في خصوص المسـألة والقضية القانونية المطروحة، وما يتطلبه ذلك من بيان النصوص القانونية المنطقية وتفسيرها بناءً على موقف القضاء والفقه في حالة غموضها.

ومن أمثلة الاستشارة القانونية أن تطلب شركة تجارية معينة من محام معرفة حكم القانون بالنسبة لنزاع حاصل بينها وبين مجموعة العمال للتعرف على امكانية قدرتها اللجوء للقضاء من عدمه، وأن يطلب بنك معين من مستشارهِ القانوني معرفة حكم القانون في المسائل التي يعرضها عليه ليعين له الوجه الصحيح الذي ينبغي أن يتصرف على مقتضاه حتى يتجنب المساءلة، وفي حالة طلب الاستشارة في موضوع قانوني

([13]) د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، بدون مكان او سنة طبع او نشر، ص21.
([14]) د. ياسين كريم محمد الحلفي، الهيئات الاستشارية ودورها في اتخاذ القرار، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 1990، ص5 وما بعدها.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

من غير جهة قانونية لا تظهر فيها التقنية أو الفن القانوني[15]، ولابد للمستشار القانوني أن يكون على معرفة بالخطوات الضرورية التي يجب اتباعها عند اعطاء رأي قانوني وهذهِ الخطوات تمثل منهجية، أو إطار قانوني يتعين اتباعه عند تقديم الاستشارة القانونية[16].

2. **الاستشارة الإدارية:** تعرفها "مؤسسة الاستشاريين البريطانية "بأنها خدمة يقدمها فرد او افراد لهم استقلالية، وهم مؤهلون لتحديد وبحث المشكلات الادارية الخاصة بالسياسات والتنظيم والإجراءات والطرق، ثم اقتراح توصيات عملية مناسبة لحلها وتقديم المساعدة لتنفيذها"[17].

والاستشارة الإدارية هي نتاج لتفاعل متعدد المراحل والأبعاد بين طالب الاستشارة (المستشير) والقائم على دراسة أو بحث الطلب (المستشار) وتتميز بعدم الزاميتها للجهة المستفيدة في جميع مراحلها وجوانبها ويعتمد نجاح الاستشارة الإدارية وجدواها على قبول طالبي الاستشارة من خلال أسلوب عرض الاستشاري ومقدرتهِ على إقناع الجهة المستفيدة بتطبيقها وقبولها[18].

وهي تعد خدمة تتضمن تقديم معلومات فنية ومهارات تتعلق بمشاكل إدارية واقعية، لا يصبح أي أنسان مستشاراً ادارياً إلا بعد أن تتجمع لديه معرفة بأوضاع الإدارة المتغيرة وبمشاكلها، وبحصولهِ على المهارات التي يحتاج إليها في تحديد المشاكل وفي جميع المعلومات المناسبة وفي تحليلها، وفي اختيار، الحل المناسب لها وفي الاتصال بالناس، وغيرها من المهارات[19].

وتصنف الاستشارة الإدارية وفقاً لمصدرها أن تتم الاستشارة بواسطة مستشار داخلي، أو الاستعانة بمستشار خارجي ،سواء كان من نفس الدولة، أو في خبير من دولة أجنبية، وتتم أيضاً من قبل مستشار شخص، أو من قبل مجموعة من المستشارين، سواء في صورة مجموعة متجانسة، أو مجموعة منفصلة تنتمي كل منها الى تخصص منفصل، أو بين خبرة منفصل[20].

ويحدد نطاق الاستشارة الإدارية في حل المشاكل في مجالات التنظيم والتخطيط والتوجيه والمراقبة والقيام بالعمليات اليومية التي تتطلبها ظروف العمل، وتشمل حقول العمل الاداري كافة، ومنها إدارة الإنتاج، وإدارة التسوق والمحاسبة الإدارية[21].

([15]) د. احمد صادق القشيري، دور المستشار في عقود التجارة الدولية، دار النهضة العربية، بلا سنة طبع او نشر، ص8.
([16]) ياسين كريم محمد الحلفي، مصدر سابق، ص6.
([17]) د. نجيب اسكندر ابراهيم، الاستشارة الادارية في المجتمع العربي، المنظمة العربية للعلوم الادارية، ادارة البحوث والدراسات، 1985، ص15.
([18]) د. عادل أحمد يوسف الصالح، مصدر سابق، ص2.
([19]) محمود شاكر عصفور، مصدر سابق، ص10.
([20]) د. عادل أحمد يوسف الصالح، مصدر سابق، ص3.
([21]) ياسين كريم الحلفي الحلفي، مصدر سابق، ص6.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

أما الاستشاري الإداري هو شخص أو مؤسسة تتوافر لديها الخبرة والعلم والاطلاع المتواصل على النظم الإدارية في الشركات والمؤسسات وكيفية التعامل مع تلك النظم والإفادة منها، فإن الاستشاري الإداري يستخدم معرفتهُ وخبرتهُ لكي يعيد بناء العلاقات التنظيمية والإدارية داخل المنظمة، بما يمكنها من القدرة على المنافسة والتعامل مع متغيرات البيئة[22].

وتتطلب الاستشارة الإدارية أن يكون للمستشار خلفية علمية مناسبة وخبرة عملية كافية، هذا بالإضافة إلى صفات أخلاقية تتمثل في الأمانة والإخلاص والمهارات السلوكية التي تتمثل في القدرة على التعامل مع الناس[23]، وبهذا فإن الاستشارة الإدارية وسيلة مساعدة في إحداث التنمية الإدارية بجميع أشكالها وأنواعها ومن أهم الموضوعات التي تحتاج إلى غاية خاصة ودفعة كبيرة من الجهات المعنية سواء كانت حكومية أم غير ذلك لدورها الكبير والبارز في إحداث التنمية والتطوير للقدرات الإدارية من أجل تحقيق التنمية الشاملة.

3. الاستشارة الفنية

هي تقديم رأي فني متخصص في المجالات العلمية والصناعية والهندسية سواء في التصميم، أو الانشاء أو الفحص، والسبيل إلى ذلك الدراسة والبحث والتحليل أو بتقديم مقترحات أفكار، وهي ضرورية عند نقل التكنولوجيا، أو التصنيع؛ لأنها تساعد على حل المشاكل الصناعية[24].

ولذا فان التقدم العلمي والتكنلوجي وما رافقه من تطور قد خلق حاجة ملحة إلى الاستشارة الفنية، ومن أهم الاستشارات الفنية هو المجال الهندسي، وهي تعد جزءاً من الخدمات المهنية التي يقدمها المهندسون الاستشاريون[25]، والاستشارة الفنية يمكن أن تتعلق بالمعدات والمباني والتجهيزات والإنتاج وطرق تحسينه فنياً وغير ذلك[26].

ثانياً: انوع الاستشارة من حيث الزاميتها:

قد تلجـأ السلطة الإدارية إلى الاستشارة بمحض اختيارها، وذلك تدعيماً لقرارها، ولا تكون هذه السلطة ملتزمة بذلك، ويطلق عليها في هذه الحالة (الاستشارة الاختيارية)، وقد تكون السلطة الإدارية ملتزمة قانوناً

([22]) د. محمود السيد، الاستشارات الادارية والتدريب، مصدر سابق، ص3.
([23]) د. نجيب اسكندر، مصدر سابق، ص16.
([24]) د. محمود الشكرجي، ادارة المشاريع الصناعية، ج1، مطابع دار الكتاب، بيروت، 1967، ص197.
([25]) د. عادل عزت السنجقلي، عقود الاستشارات الهندسية، مركز البحوث القانونية، وزارة العدل، بغداد، 1983، ص9.
([26]) د. عادل احمد يوسف، مصدر سابق، ص4.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

بـأخذ رأي جهة استشارية عند اتخاذها قراراً معيناً، ويطلق عليها في هذه الحالة (الاستشارة الالزامية)، ومعيار التفرقة بين الحالتين هو النص القانوني الذي يفرض الاستشارة في الحالة الثانية وعدم وجود مثل هذا النص في الحالة الاولى.

ولا تلتزم الإدارة كقاعدة عامة بالرأي المقدم إليها من الجهة الاستشارية إلا إذا قرر القانون التزامها به وهو ما يحدث على سبيل الاستثناء، ويمكن أن يطلق على هذه الاستشارة التي تتقيد فيها السلطة الإدارية بما يقدم إليها من رأي (الاستشارة المقيدة) ويطلق البعض عليها (الاستشارة المطابقة)[27].

1. الاستشارة الالزامية

يقصد بالاستشارة الالزامية تلك التي تفرضها نصوص قانونية من حيث القيام بها قبل إصدار القرار، ولكن الإدارة تبقى حرة لاتباعها أو عدم اتباعها في قرارها النهائي، لذلك على الإدارة عندما تزمع إصدار كون القرار معيباً من حيث الشكل والإجراءات إذا تجاهلت الإدارة هذا الالزام وأصدرت قرارها قبل أخذ الرأي مقدماً سواء التزمت بهذا الرأي ام لم تلتزم[28]، وتعد هذه الشكلية جوهرية يترتب على إجرائها على نحو مخالف للقانون، أو إغفالها الحكم بإلغاء القرار الاداري الذي يتطلبها القانون بشأنه[29].

والأصل أن الإدارة حرة في ابرام التصرف في موضوع الرأي أو صرف النظر عنه ولها حرية الأخذ بالرأي الذي أُبدي لها أو أن تخالفه؛ لأن الهدف من الاستشارة يتحقق بمجرد علم الإدارة بها مما يجعلها تتصرف وهي على بينة من الأمر، إلا أن القانون قد يلزم الإدارة أحياناً بطلب الاستشارة قبل إصدار القرار، بحيث يكون تصرفها معيباً إذا هي تجاهلت استطلاع الرأي قبل التصرف[30].

ومن الجدير بالذكر أن الرأي الاستشاري قد يكون ذا تأثير فعال على السلطة الإدارية وإن كان لا يلزمها، وهي تأخذه بعين الاعتبار دائماً في إصدار قرارها، وفي كثير من الأحيان تلتزم به أدبياً، باعتباره مبنياً على أسس علمية، وصادراً عن أهل الاختصاص والخبرة[31]، هذا بالإضافة إلى ما يتمتع به غالباً أعضاء الهيئات الاستشارية من مهارة في الإقناع ودراية فنية ومكانة وتقدير، وكلها تشكل في الواقع عناصر تساعد على اعطاء تأثير كبير لعملهم، لدرجة أن الرؤساء الإداريين قد يجدون أنفسهم في أغلب الحالات مرغمين بصورة أو بأخرى على قبول الرأي الاستشاري، حتى لو تعارض مع اتجاهاتهم أو وجهات نظرهم

---

(27) د. حمدي أبو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص114.
(28) د. ادور عيد، القضاء الاداري، ج2، بيروت، 1975، ص 171.
(29) د. حمدي أبو السيد عويس، مصدر سابق، ص119.
(30) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بون مكان طبع أو نشر، 1983، ص141.
(31) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص123.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

، هذا بالإضافة إلى تخوفهم من المساءلة، واتكالهم في أداء أعمالهم، وفيما يتخذونه من قرارات على الاستشارة الفنية التي تقدمها لهم تلك الهيئات[32].

2. الاستشارة الاختيارية

وهي التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المُختصة، عندما تزمع إصدار قرار معين، من دون إلزام قانوني يطلبها، وبشرط ألّا تعتبر نفسها مُقيدة بالرأي المقدم إليها في هذه الحالة، وإلا فأنه يعد تنازلاً من جانبها عن جزء من اختصاصها بشكل غير قانوني، وهو لا يجوز، ويطلق عليها البعض الفقه الفرنسي (الاستشارة الحرة)[33]، والإدارة تلجأ إلى طلب الاستشارة في المجالات التي تجد نفسها بحاجة إلى خبرة مؤهلة بدرجة عالية من الكفاية واستقلال الرأي في مواجهة موقف معين[34].

إنّ جعل الاستشارة اختيارية لا يعني القضاء على ملكة الابتكار لدى الهيئات الاستشارية وتجاهل لوجودها، علماً بأنها أقرب صلة بظروف العمل وعلى بصيرة بالمشاكل التي تحيط بالإدارة وتقديم الحلول التي تساعد على حلها التي قد تكون خافية على الرؤساء الإداريين أنفسهم، لذا فان الاتجاه المُعاصر في الإدارة العامة هو توسيع قاعدة اتخاذ القرار، وذلك باشتراك أصحاب الخبرة والرأي وبقدر ما يكون الرأي الاستشاري غير ملزم للإدارة، فان دراسة الموضوع وتقديم الرأي الزام على الهيئة الاستشارية وإبداء ما يكون لديها من آراء تتعلق بالموضوع من دون النظر إلى مدى الأخذ بالرأي من قبل الإدارة أو لا[35].

وفي حالة الاستشارة الاختيارية هي أن الإدارة حره في استشارة الهيئة أو اللجنة إذا رأت ذلك مناسباً كما أن بوسعها إعمال الاستشارة أو إهمالها بحسب ما يتراءَى لها بعد ان استوعبت مضمون الرأي الاستشاري، ومع ذلك فالفائدة التي توختها الإدارة من الرأي الاستشاري قد تحققت حتماً من خلال تبصيرها بمختلف الاحتمالات المتعلقة باتخاذ القرار[36].

3. الاستشارة المقيدة

في هذا النوع من الاستشارات تكون السلطة الإدارية ملتزمة باستشارة جهة استشارية معينة، عندما تزمع اتخاذ قرار معين، ثم تتقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي ، ولا يكون ذلك إلا بنص

([32]) د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، طبعة دار النهضة العربية، 1997، ص 371.
([33]) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص115.
([34]) د. نجيب اسكندر، مصدر سابق، ص17.
([35]) د. عاصم احمد عجلية، طاعة الرؤوساء وحدودها في الوظيفة العامة، بدون سنة او مكان طبع، ص21.
([36]) د. ياسين كريم محمد الحلفي، مصدر سابق، ص154.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

قانوني يقرره، وأن تختلف هذه الاستشارة عن النوعين السابقين في وجوب اتباعها، وفي هذه الحالة يجب على السلطة الإدارية إذا أصدرت قرارها، أن تضمنه كل العناصر التي أخذ الرأي بشأنها، ومن اللازم أن يأتي هذا التقيد بالرأي الاستشاري بموجب النص القانوني، ولا يكفي اعتقاد السلطة الإدارية أن هذا الرأي يقيدها بهذا الاعتقاد لا يغير من الأمر شيئاً[37].

وتلتزم السلطة الإدارية المستشيرة في حالة الاستشارة المقيدة، بالرأي المقدم إليها عندما تصدر قرارها، فان رأت أنه غير مناسب فليس أمامها إلا التخلي عن إصدار هذا القرار، ولا يمكنها أن تطلب تقديم رأي جديد بدلاً عن الرأي المقدم إليها، إلا إذا قررت النصوص القانونية إمكانية ذلك، أن هذا النوع من الاستشارة يجد تطبيقه بشكل واسع في مجلس الدولة، فيما يتعلق بمجلس الدولة فقد جعل المشرع رأي المجلس إلزامياً في حالة الاحتكام أو إبداء الراي إلى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة[38].

المبحث الثاني

الاستشارة في مجلس الدولة

تستعين الإدارة العامة في الدولة عادةً بالهيئة الاستشارية التي يقتصر دورها على إبداء النصح وتقديم المشورة في التصرفات الإدارية التي تدخل ضمن اختصاصها.

ويتمثل هذه الجهاز أو الهيئة بمجلس الدولة في مصر والعراق ويسمى ب (مجلس شورى الدولة) في لبنان وتركيا، ولمجلس الدولة اختصاصات عدة منها الاستشارية والتي تتعلق بإبداء الرأي وتقديم المشورة القانونية والصياغة، واختصاص قضائي يقوم على أساس الفصل في المنازعات الإدارية، فالاختصاص الأخير يخرج عن إطار بحثنا فإننا سنحاول إيضاح النوع الأول من هذه الاختصاصات بشيء من التفصيل.

يؤدي مجلس الدول دوراً مهماً وهو تقديم المشورة القانونية وإبداء الرأي للجهات الإدارية التي تطلبها، إلا أن هذه الاستشارة تكون مجرد آراء استشارية غير ملزمة للجهة الإدارية التي تطلبها، سنركز في هذا المبحث على دراسة المشورة القانونية في مجلس الدولة في العراق دون التطرق إلى باقي الهيئات الاستشارية كـ(الدوائر القانونية في الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة، وجهاز الادعاء العام)، وذلك من خلال مطلبين، يتناول المطلب الأول إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها الجهات العليا، في حين سنتطرق لموضوع إبداء الرأي في تفسير النصوص القانونية ضمن المطلب الثاني.

---

(37) د. حمدي ابو النور السيد عويس، مصدر سابق، ص 124.
(38) راجع نص المادة (6) من قانون المجلس رقم 65 لسنة 1979 المعدل حيث بينت الحالات التي يكون فيها رأي المجلس الزامياً.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

المطلب الأول

إبداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها الجهات العليا

يقوم مجلس الدولة العراقي بإصدار الفتاوى القانونية في المسائل والموضوعات التي تطلبها منه الإدارات العامة في الدولة إبداء الرأي القانوني أو المشورة القانونية فيها، كما تستطيع الإدارة العامة أن تطلب التفسير القانوني الصحيح لأي نص، لما قد يحتويه من إبهام أو غموض، ولا تتقيد الإدارة بوقت محدد في طلب رأي مجلس الدولة، وإنما يتوقف ذلك على متطلبات سير العمل الإداري وتحقيق الصالح العام عن طريق إيجاد حلول لما تصادفها من مشكلات في تطبيق النصوص القانونية على نحو سليم، ودور المجلس في مجال المشورة القانونية فانه يبدي المشورة في المسائل التي تعرضها الجهات العليا.

ومن الهيئات الاستشارية التي تستعين بها الإدارة في العراق في مجال المشورة وإبداء الرأي حول التصرفات الإدارية، ديوان التدوين القانوني(الملغي) الذي أُنشئ بقانون رقم (49) لسنة 1933، ومن اختصاصاته إبداء المشورة في المعاملات القانونية المختلفة، واستمر العمل بالديوان إلى أن ألغي بقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة 1979، والأخير قد تم تعديله بموجب قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017، الذي حلت بموجبه تسمية (مجلس الدولة) محل تسمية مجلس شورى الدولة، حيث يعد مجلس الدولة له نظاماً قانونياً خاصاً، وهو بحكم هذا النظام هيئة دائمة يشمل اختصاصات جميع الإدارات ولم يبلغ المجلس الصفة الحالية باعتباره جهازاً يختص بالفتوى وإبداء الرأي والمشورة القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام.

ويعد دوره هذا امتداداً للدور الذي كان يمارسه سلفه ديوان التدوين القانوني(الملغى)، وهو بذلك يشابهه بصورة عامة المجالس المماثلة في الدول الأخرى كمجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري[39]، ويتمثل دوره الاستشاري في إبداء الرأي والمشورة القانونية للجهة الإدارية عندما تطلب هذه المشورة[40]، ويمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته في المسائل التي تعرضها الجهات العليا[41].

---

[39] د. عصام البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، 1990، ص129.
[40] د. محمد علي جواد، د. نجيب خلف احمد، القضاء الإداري، بدون مكان او سنة طبع، ص81.
[41] راجع نص البند (أولا) من المادة (6) من قانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

أي تقوم السلطات أو الجهات العليا بعرض المسائل التي تكون لها أهمية، على المجلس لإبداء الرأي وتقديم المشورة القانونية بصدد هذه المسائل، إلا أن المُشرع في قانون المجلس لم يبين الجهات العليا على سبيل الحصر، وإنما جعل النص مطلقاً، ولكن من خلال مراجعتنا للفتاوى وقرارات مجلس الدولة، نرى ينصرف ذلك الى مجلس النواب، وديوان الرئاسة، ومجلس الوزراء، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وبالتالي فالجهات العليا غير الوزارات، والدوائر غير المرتبطة بوزارة، التي أفرد لها القانون عنواناً لتقديم الرأي والمشورة[42].

ويعتمد معيار تحديد الجهات العليا في الدولة على أساس الدستور ومدى مساهمته في ممارسة السلطة، تتحدد السلطات على أساس الواقع الدستوري، فالدستور هو الذي يحدد النظام، وبما أن واقع دستور جمهورية العراق لعام 2005 هو نظام برلماني حيث أقام الدستور نظام الحكم على مبادئ النظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل بين السلطات ويسمح بين التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحددت المادة (47) من الباب الثالث من دستور جمهورية العراق لعام 2005 السلطات الاتحادية هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

والسلطة التشريعية هي سلطة تداولية لها سلطة إصدار القوانين، وتعتبر الهيئة التشريعية في الحكومات ذات النظام البرلماني هي السلطة الرسمية العليا، أما في الحكومات ذات النظام الرئاسي فإن الهيئة التشريعية تكون مساوية للسلطة التنفيذية ومستقلاً عنها وهي التي تسن القوانين، ويلاحظ ان السلطة التشريعية في العراق وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005 تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد وفقاً للمادة (48)، ويتولى حالياً مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية دون مجلس الاتحاد، وذلك لعدم وجود الأخير من الناحية الدستورية[43].

والسلطة التنفيذية التي تعتبر ذات أهمية كبيرة ومميزة فإذا كان دور السلطة التشريعية يتمثل أساساً في وضع القواعد العامة، فأن دور السلطة التنفيذية يتمثل في تنفيذ وتطبيق هذه القواعد، وذلك بتطبيق القوانين من خلال المراسيم والقرارات التي تظهر في شكل نصوص قانونية، ووفقاً للفصل الثاني المادة (66) من دستور العراق الحالي بين "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء،

---

[42] د. محمد ماضي، اختصاصات مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثاني، السنة الرابعة، 2012، ص167.

[43] لقد نصت المادة(65) من الدستور بأن ((يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى ب(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)) ثم جاء نص المادة(317) الوارد في الأحكام ألانتقالية من الدستور وقضى بأن((يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أين ما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذه الدستور)) وكان من الأولى أن ينظم هذه المجلس في صلب الدستور ذاته لا بقانون عادي وذلك لأهمية هذا المجلس وللدور الذي سيؤديه من الناحية التشريعية.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

تمارس صلاحيتها وفقاً للدستور والقانون"، وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ السياسات والقواعد التي يضعها المجلس التشريعي.

أما السلطة القضائية فقد نظمت المواد في (87- 94) أحكامها في الفصل الثالث من الدستور الحالي تلتزم بأداء وظيفتها المتمثلة بفض المنازعات المعروضة عليها وفقاً للقوانين القائمة[44]، وبما أن السلطة القضائية سلطة مستقلة فلا يجوز طلب الفتوى والمشورة من مجلس الدولة وذلك منعاً للتداخل في الاختصاص ولضمان استقلالية القضاء.

كما نلاحظ أيضا بأن هناك دور لمجلس الدولة بإبداء الرأي وتقديم المشورة القانونية في ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية فقد أكد قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015 ((تعرض الجهات المختصة مشروع المعاهدة قبل التفاوض في شان عقده بفترة مناسبة على مجلس شورى الدولة لإبداء المشورة القانونية بشأنه .....))[45].

وإذا ما رجعنا إلى قانون مجلس الدولة العراقي نجد أنه لم يورد نصاً يلزم الإدارة باللجوء إلى المجلس لأخذ رأيه ألا أن الأصل حرية الإدارة في اللجوء إلى المجلس لأخذ رأيه في مسألة من المسائل القانونية ألا أن قانون عقد المعاهدات قد جاء في المادة أعلاه على عرض مشروع المعاهدة على المجلس، وأن يقدم المشورة بصدد عقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها، فيبدي رأيه في مدى انسجام نصوصها مع النظام القانوني للدولة أو تعارضها معه[46].

ويلاحظ في قانون مجلس الدولة أن المشرع لم يلزم الإدارة باللجوء إلى المجلس لأخذ رأيه وإنما جعل ذلك اختيارياً، فلها الحرية الكاملة في تقرير حق اللجوء من عدمه، أي ان المشرع قد جعل من استشارة مجلس الدولة حول الاتفاقيات والمعاهدات الدولية استشارة اختيارية بحيث لا يلزم الإدارة بأن تلجأ إلى المجلس قبل عقد المعاهدة أو الانضمام إليها ومن هذه الدول ما ذهـب إليه المشرع العراقي، وفي قرار لمجلس الدولة حيث تطلب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المشورة القانونية من المجلس في شأن الانضمام

---

[44] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ك1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005 ،ص14.
[45] راجع نص المادة (4/اولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.
[46] د. منذر الشاوي، وزارة العدل، المسيرة والانجاز، مركز البحوث القانونية، العدد(18)، 1984، ص119.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية وحيث رأى المجلس انه لا مانع من الانضمام إلى اتفاقية الحماية المادية للمواد النووية التي اعتمدتها الأمم المتحدة في 3اذار 1980 ودخلت حيز النفاذ في 1987/2/8[47].

المطلب الثاني

إبداء الرأي في تفسير النصوص القانونية

إذا كان النص القانوني في الأصل أن يكون واضح الدلالة على المرادفة ولا يحتمل الدلالة على غيره ولا يحتاج المفسر إلى إجهاد لتعيين المراد منه لأن المشرع وضح ما قصده وعين ما أراد وكفى المفسر عناء الإجهاد في تبيينه[48]، ولكن قد ترد بعض النصوص القانونية يوجد فيها احتمال للدلالة على أكثر من معنى ويحتاج من يطبقها إلى ترجيح أحد المعاني وتعيين المراد أو يوجد فيها نوع من الخفاء أو الغموض على خلاف الأصل، ويحتاج من يطبقها إلى إزالة هذا الخفاء أو الغموض[49].

ولما كان القانون مجموعة قواعد فأن القاعدة هي مفردة وهو الوحدة التي يتكون القانون من مجموعها وتعرف القاعدة القانونية بأنها خطاب موجه إلى الأشخاص بصرف النظر عن مصدرها يشعر بترتيب نتيجة معينة على حدوث واقعة معينة ابتغاء ضبط النظام في المجتمع وتحقيق الانسجام بين روابطه[50].

تتسم القاعدة القانونية بالعمومية والتجريد وغالباً ما توجد صعوبات في تحديد نطاقها الدقيق والوقوف على معناها الحقيقي ويتم ذلك عن طريق التفسير "ولقد أختلف الفقهاء في وضع تعريف دقيق للتفسير والحقيقة أن أي خلاف حول تعريف التفسير يعكس أهمية التفسير، وتتضح أهمية الاتفاق على مدلول محدد للتفسير والمتمثلة في توحيد تطبيق النص القانوني ومنع التبرير إلى تغيير معنى النص القانوني تحت ستار التفسير"[51]، إذ لابد من بيان مفهوم التفسير وأنواعه ومن ثم دور مجلس الدولة في تفسير النصوص القانونية وفق الآتي:.

---

[47] راجع قرار رقم (2010/5)، تاريخ القرار 2010/1/18، بكتاب الامانة العامة المرقم ب (ق/2/4/38/28981) في 2008/10/10.

[48] محمد الشقار، مفهوم التفسير وأنواعه، مجلة الفقه والقانون، الطبعة الالكترونية، ص1.

[49] عبد الوهاب خلاف، تغيير النصوص القانونية وتأويلها، مجلة المحاماة، العدد الأول، السنة الحادية والثلاثون،1950، ص2.

[50] عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بغداد، بيت الحكمة، 1989، ص31.

[51] رفاء طارق حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2008، ص11.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

أولاً: - مفهوم التفسير:

يرى البعض أن التفسير هو تبين المراد من النص تبياناً صادراً من الشارع نفسه وقاطعاً لاحتمال تأويله ولكي يعتبر التفسير كذلك عند فقه الأصول، أي أن يكون التبيان صادراً من الشارع نفسه فإذا كان من غير الشارع كأن صدر من هيئات قضائية أو من شراح القانون فهذا لا يسمى في اصطلاح الأصوليين تفسيراً، لأن التفسير هو ما يقطع الاحتمال ويعين المراد وهذا يكون من الشارع نفسه الذي يعرف المراد على وجه القطع والجزم[52].

عرف التفسير" بأنه توضيح ما أبهم من ألفاظ التشريع وتكميل ما اقتضبت من نصوصه وتخريج ما نقص من أحكامه وهو البحث بين أجزائه الناقصة[53]، ولا بد من الإشارة أن التفسير قد يلتبس أحيانا بالتأويل، إذ يذهب بعض الفقهاء إلى أن أحدهما مرادف للآخر أي أن لهما المعنى ذاته، ويذهب آخرون إلى التفريق بين كل من التفسير والتأويل، من كل ما تقدم يمكن القول إن التفسير هو تبيين المراد من الكلام على سبيل القطع، أما التأويل فأنه تبيين المراد من الكلام على سبيل الظن[54].

يميل رأي بعض الفقهاء إلى أنه ليس للتفسير أنواع فالتفسير واحد في جميع الحالات وهو في جوهره عبارة عن محاولة لإيضاح المعنى المقصود وبيان المحتوى المتضمن في النص، لذا ينقسم التفسير من حيث مصدره، أو الجهة التي تقوم به على أربعة أنواع هي: -

1. **التفسير التشريعي**:- ويقصد به العمل التشريعي الذي تصدره السلطة التشريعية التي أصدرت العمل التشريعي السابق أو هيئة مفوضة أو مخولة في ذلك لبيان حقيقة المقصود من هذا التشريع، أي يكون تفسير التشريع بتشريع مثله[55].

هنالك اتجاه يرى بأن التفسير التشريعي لا يختلف إلى حد ما عن بقية أنواع التفسير إلا من حيث الجهة التي تمارسه وحسب، فالمشرع يهدف من إصدار التفسير التشريعي إزالة النقص الذي شاب نص القانون الذي تعذر تطبيقه[56].

---

(52) عبد الوهاب خلاف، مصدر سابق، ص3.
(53) د. عبد الرزاق احمد السنهوري و د. احمد حشمت ابو شيت، اصول القانون، القاهرة، 1946، ص163.
(54) التفتازاني، مسعود بن عمر بن عبد الله، شرح التلويح على التوضيح لمتن التنقيح في أصول الفقه، ج1، مطبعة مصر، 1377ه، ص125.
(55) رفاء طارق حرب، مصدر سابق، ص6.
(56) كاظم الشمري، تفسير النصوص الجزائية (دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2001، ص78.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

والتفسير التشريعي قد يكون في ذاته، وذلك في حالة إيراد التشريع لمصطلحات أو تعابير أو كلمات والتعريف بها في صلب التشريع، وقد يكون في صورة تشريع لاحق للتشريع المراد تفسيره، بهدف إجلاء الغامض والمبهم في التشريع السابق المراد تفسيره وحسم الخلاف الذي نشأ بصدده، ويكون التفسير التشريعي ملزماً للمحاكم والجهات المكلفة بتطبيق التشريع، ولا يؤثر استقراء الأحكام القضائية أو أغلبية أراء الفقهاء على وجهة نظر معينة، ويكون أثر التفسير التشريعي عاماً، وله أثر رجعي بحيث يسري على كل ما لم يتم الفصل فيه من وقائع ولو كانت عناصرها قد اكتملت قبل صدور هذا التشريع ما لم يكن قد صدرت بشأنها أحكام حازت حجية الأمر المقضي به[57].

2. **التفسير الرسمي:-** يصدر التفسير الرسمي من محكمة عليا أو محكمة دستورية عليا أو مجلس الدولة أو مجلس شورى الدولة أو ديوان الفتوى والتشريع أو غير ذلك من التشكيلات والمسميات حسب النظام القانوني في كل بلد عندما تحتاج الجهات الرسمية في الدولة تفسيراً رسمياً لنص من نصوص قانون، والأصل أن يكون هذا التفسير ملزماً للجهات طالبة التفسير الرسمي وأن كانت قوانين بعض الدول - وفي حالات معينة - تنص على أن يكون هذا التفسير على سبيل الاستيضاح فيمكن الاسترشاد به أي يكون غير ملزم للجهة طالبة الرأي والمشورة[58].
3. **التفسير الفقهي:-** يصدر التفسير الفقهي عن شراح القانون وفقهائه، ويكون مدون في مؤلفاتهم وبحوثهم ودراساتهم ومحاضراتهم عند قيامهم بتحليل النصوص القانونية وانتقاداتهم وتقويمهم للأحكام القضائية والانتقادات الموجهة إلى النصوص القانونية وإبداء الرأي بشأن تفسيرها وفهمها وكيفية تطبيقها[59]، ويتميز هذا النوع من التفسير بالمنطق الدقيق، والطابع النظري التجريدي، وتقديم الحجج العلمية، ويتسم بالصفاء والتجرد والموضوعية، ويعتمد الفقيه في ذلك كله على قواعد المنطق وما تهدي إليه مكانته القانونية في التأصيل والتحليل ويكون الهدف من التفسير الفقهي الغاية لا الوسيلة، وللتفسير الفقهي دور مهم في المساهمة في تقويم التشريعات النافذة وبيان نقاط الضعف والوهن في صياغة نصوصها وأجلاء الغامض والمبهم منها وإبراز التناقض بين نصوص قانون واحد أو في نصوص قوانين عديدة تعالج موضوعاً واحداً، ويلعب التفسير الفقهي دوراً في تطوير التشريع كما يساهم في تطوير القضاء بالرغم من أن التفسير الفقهي لا يلزم القضاة إلا أن له تأثيراً معنوياً وأدبياً على القضاة ثم أن التفسير الفقهي يسبق التفسير القضائي وتقديم الحلول والتصورات في تفسير القانون وتطبيقه[60].

---

[57] عادل عازر، التفسير التشريعي وأثره في الماضي، مجلة المحاماة، العدد(5،6)، 1977، ص20، و د. عصمت عبد المجيد بكر، أصول تفسير القانون، مصدر سابق، ص22.
[58] د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص208.
[59] د. عبد الباقي البكري، وزهير البشير، مصدر سابق، ص122.
[60] د. عبد الوهاب حوحد، دراسات معمقة في الفقه الجنائي المقارن، جامعة الكويت، 1983، ص433.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

4. **التفسير القضائي:-** يعد التفسير القضائي لدى القاضي وسيلة للقيام بمهمته في حسم الدعاوى التي ينظرها، وليس هدفاً في حد ذاته، فالتفسير القضائي، واقعي يتأثر بالظروف الواقعية المحيطة بالواقعة موضوع الدعوى فهو إذ يتيح من تفاعل ألفاظ النص القانوني مع الظروف الواقعية للدعوى[61]، فقط قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن من المستقر عليه قضاءً هذه المحكمة أن مجال سريان القانون بأثر مباشر هو الوقائع والمراكز القانونية التي تتم بعد صدوره وأن من المبادئ الأساسية لتفسير وتطبيق النصوص التشريعية، أن اللاحق ينسخ السابق وأن النسخ كما يكون صريحاً يكون ضمنياً، وأن من بين أساليب النسخ الضمني إعادة تنظيم الموضوع بقواعد تشريعية، أو تنظيمية جديدة تسري بأثر مباشر على المراكز العامة القائمة، ولا يكون ذلك إلا حيث يصدر تشريع لاحق على ذات المستوى في مجال مدارج التشريع، وأن يكون التشريع اللاحق حاسماً في إسقاط الحكم السابق، وذلك لتعارضه معه[62]،

ويؤدي التفسير القضائي دوراً مهماً في فهم النصوص القانونية ومحتواها الحقيقي ويساعد على استجلاء إرادة المشرع الحقيقية الكامنة في النصوص القانونية وإذا كان التفسير القضائي صادراً من محكمة عليا فأنه يُسهم في إرساء المبادئ القضائية التي يستهدي بها قضاة الموضوع ويحاولون السير على هداها، مما يساعد على توحيد المبادئ القضائية[63]، ويلاحظ أن قضاء محكمة التمييز (النقض) أي المحكمة العليا لا يتمتع في كثير من دول العالم بقوة إلزام لا بالنسبة لها ولا بالنسبة لما دونها من محاكم فلا يوجد مانع قانوني يحول دون أن ترجح عن تفسير سابق في قضية مشابهة حتى ولو استقرت عليه[64].

ثانياً: - دور مجلس الدولة في تفسير النصوص القانونية:

تتولى الإدارات العامة في الدولة تطبيق القانون، لكنها قد تحتاج إلى تفسير رسمي لنص من نصوص هذا القانون، فتلجأ إلى طلب تفسير هذا القانون، أو نص من نصوصه بهدف الاطمئنان لتطبيقه بشكل سليم، ولا علاقة لهذا النوع من التفسير بالتفسير القضائي الذي يتولاه القضاء بمناسبة قيام نزاع معروض على القضاء، فالتفسير الرسمي الذي نقصده هنا لم يثر بشأنه نزاع قضائي بل اختلاف وجهات النظر بين

---

[61] د. محمد سليم، تفسير النصوص الجنائية، دراسة مقارنة، شركة مكتبات عكاظ للنشر والتوزيع،1981، ص47.
[62] الطعن رقم 1259، لسنة 46 قضائية عليا في 2005/1/26(غير منشور) اشار اليه في د. عصمت عبد المجيد، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص210.
[63] د. صالح محسوب، السوابق القضائية ودورها في الاستقرار القضائي، مجلة القضاء، بغداد، الاعداد (1، 4)، 1999، ص35.
[64] مجيد حميد العنبكي، السوابق القضائية في النظام القانوني الإنكليزي، مجلة القانون المقارن، العدد (12)، 1981، ص257.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، أو بين دائرة وأخرى ضمن الوزارة أو الجهة الرسمية الواحدة[65].

ويتولى مجلس الدولة العراقي القيام بمهمة التفسير[66]، حيث يمارس مجلس الدولة العراقي اختصاصه بتفسير النصوص القانونية بموجب المادة السادسة في البند (ثالثاً، خامساً) من القانون رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون (71) لسنة 2017.

ففي قرار لمجلس الدولة بصدد تحديد المدلول القانوني ((للبدل المناسب)) الوارد في نص المادة (21) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم 32 لسنة 1986، جاء "أن البدل المناسب هو الذي تقدره لجنة التقدير عند بيع الأراضي والعقارات بدون مزايدة علنية بقرار من وزير المالية إلى دوائر الدولة والقطاع العام والجمعيات التعاونية للإسكان، بعد أن يراعى فيه انسجامه مع الهدف الذي من اجله سيباع العقار أو الجهة التي سيباع له"[67]، ويقوم المجلس بتوضيح الأحكام القانونية عندما تطلب الوزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة لجهة طالبة الاستيضاح حيث لم يرد نص في قانون المجلس بهذا الالتزام.

أما أثر التفسير إذا صدر في مجلس الدولة بموجب القانون النافذ فيكون ملزماً في حالة عندما يبدي مجلس الدولة في المسائل القانونية إذا حصل تردد لدى أحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة، على أن تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوبة أبداء الرأي بشأنها، والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس، ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة طالبة الرأي، أو يكون ملزماً للجهات المرتبطة بهذه الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو يكون للتفسير أثره غير الملزم للجهات المستفسرة.

ففي قرار لمجلس الدولة في شأن تحديد المناصب العليا الخاصة برؤساء الأجهزة الأمنية التي يحق لمجلس المحافظة إعفاؤهم من مناصبهم ذلك أن قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 لم يحدد بصورة واضحة المقصود برؤساء الأجهزة الأمنية وبينت أن رؤساء الأجهزة الأمنية يشمل المديرين العامين في المحافظة ولا يشمل من هو دون ذلك، جاء فيه: ((1. أن المقصود برؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة المنصوص عليهم في المادة (1) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم

---

[65] د. عصمت عبد المجيد بكر، أصول تفسير القانون، مصدر سابق، ص26.
[66] د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص192.
[67] رقم القرار 2010/1، تاريخ القرار 2010/1/5، بطلب مكتب نائب رئيس الوزراء بموجب كتابه المرقم (17/أ/2309) في 2009/7/20 رأي مجلس شورى الدولة في شان تحديد المدلول القانوني للبدل المناسب.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

(21) لسنة 2008 تعني من هو بدرجة مدير عام من رؤساء الأجهزة الأمنية في المحافظة. 2. وأن الوظائف الأخرى في الأجهزة الأمنية في المحافظة تخضع لصلاحيات رئيسها المباشر))[68].

أما تفسير النصوص الدستورية فأن هذا الاختصاص منوط بالمحكمة الاتحادية العليا[69]، ولا يتعدى ذلك إلى تفسير القوانين، إذ رسم المشرع لذلك طريقاً قانونياً واضحاً، فالمحكمة لا تملك صلاحية النظر في تفسير القانون أو مادة من مواده، لأن اختصاصها ينحصر في تفسير الدستور أو بعض مواده، ومن ثم ليست لها أن تتطرق إلى تفسير القوانين العادية التي بالإمكان اللجوء في تفسيرها إلى مجلس الدولة وفقاً لاختصاصه الاستشاري، أو تتصدى محكمة الموضوع إلى تفسير القانون عند رفع دعوى متعلقة بها، إلا أن الواقع العملي يبين أن المحكمة قد شهدت خلال أول قراراتها شيئاً من الإرباك فيما يتعلق بهذا الاختصاص حيث فسرت العديد من النصوص القانونية إضافة إلى النصوص الدستورية[70].

الخاتمة

اتضح لنا من خلال استعراضنا للموضوع أن إبداء الرأي والمشورة القانونية للدولة، تمثل وظيفة تخصيصية أناطها القانون للجهة المعدة لهذا الغرض وهي مجلس الدولة، وهو انعكاس للتنظيم الإداري الصحيح الذي تتبعه معظم الدول وتحرص على تكريسه لما يمثل من وحدة في الرأي والمشورة للدولة، وقد كان لنا في نهاية البحث نتائج ومقترحات نبينها فيما سيأتي:

النتائج

1. توصلنا فيما يتعلق بمفهوم الاستشارة إلى أن الاستشارة هي وظيفة تسهم في عملية اتخاذ القرار بإرادة السلطة الإدارية، لتصدر هذا القرار بعد دراسة مستفيضة وبدون تسرع لمختلف العوامل التي لها علاقة بهذا القرار، وبذلك تكون مبرأة من الوقوع في الخطأ، وبالتالي يتحقق الغرض بشكل سليم، فتنجو من احتمالات الإبطال أو النقص.

---

[68] رقم القرار 2010/49، تاريخ القرار 2010/4/29، استيضاح وزارة الداخلية بكتابها المرقم بـ(ح1622/ في 2010/2/14).

[69] هذا الاختصاص وردت الإشارة إليه في دستور 2005 في المادة (93/ ثانيا) إلا أنه لم ترد الإشارة إليه في قانون المحكمة رقم (30) لسنة 2005.

[70] منها تفسيرها بناءً على طلب مجلس القضاء الأعلى لنص الفقرة سادسا من المادة الاولى من قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 والمواد 37و 38 من قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1981.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

2. تتعدد أنواع الاستشارة التي تقدمها مجالس الدولة، من حيث موضوعها، إلى (استشارة قانونية، وادارية، وفنية)، أما من حيث إلزاميتها، فقد تكون استشارة الزامية إذا ما كانت السلطة الإدارية ملتزمة قانوناً بأخذ رأي الإدارة الاستشارية عند عزمها اتخاذ قرار معين، وقد تكون اختيارية عندما تلجأ السلطة الإدارية إلى الاستشارة بمحض إرادتها، وتدعيماً لقرارها.
3. يمارس مجلس الدولة دوراً مهماً في مجال الرأي والمشورة القانونية في المسائل التي تعرضها الجهات العليا (مجلس النواب، وديوان الرئاسة، والامانة العامة لمجلس الوزراء) من غير الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ويكون للمجلس إبداء الرأي في المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها وذلك بناء على طلب من الأمانة العامة لمجلس الوزراء.
4. يقوم مجلس الدولة بتقديم المشورة وبإبداء الرأي بشأن تفسير النصوص القانونية، ولا ريب أن يكون تفسير المجلس في هذه الحالة تفسيراً رسمياً، قد يقدم الفتوى على سبيل الاستيضاح في حال تم تقديم طلب الفتوى على وفق نص المادة (6/رابعاً) من قانون مجلس شورى الدولة المعدل، وقد يكون هذا التفسير ملزماً للجهات طالبة التفسير على وفق ما نصت عليه المادة (6/ خامسا) من نفس القانون.

المقترحات

1. استمرار العمل ما ورد في نص المادة (1) من قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 من فيما يتعلق بتأسيس مجلس الدولة يختص بوظائف القضاء الإداري والافتاء والصياغة بطريقة تكفل له التخصص الدقيق كغيره من المجالس في دول العالم الأخرى، خاصة وأن وظيفة إبداء الرأي والمشورة القانونية تكون من اختصاص هذا المجلس.
2. التأكيد عل استقلالية مجلس الدولة والحد من تدخل وزير العدل في عمله الذي يؤثر بطبيعة الحال على القرارات المتخذة، وذلك من خلال إلغاء نص المادة (18) من قانون مجلس الدولة، التي أقرّت بحق الوزير الطلب من الهيئة العامة إعادة النظر في قرارها مع بيان الأسباب الموجبة لذلك وله في هذه الحالة أن يرأس الهيئة العامة ويتخذ القرار بأغلبية أعضاء الهيئة العامة والذي يكون نهائياً.
3. ندعوا قسم العلاقات والاعلام في مجلس الدولة بالإضافة إلى مهامه [71] الترويج من خلال وسائل الاعلام الى الزامية آراء مجلس الدولة، إذ إن الشائع عدم الزامية تلك الآراء على الرغم من الزامية بعض آراء المجلس.
4. أن يمارس مجلس الدولة دوره في إبداء الرأي والمشورة القانونية استناداً لما جاء بنص المادة (6) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل في الطلبات المقدمة من رئيس الوزراء أو أي من

[71] راجع نص المادة(16) من تعليمات رقم 1 لسنة 2020 تشكيلات مجلس الدولة ومهامها.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

الوزراء فضلاً عن وزير العدل إذ إن مجلس الدولة يمتنع عن إبداء الرأي في المسائل المعروضة من رئيس الوزراء أو أي من الوزراء الآخرين فيما عدا حالة ما إذا كان الاستفسار من وزير العدل حصراً.

5. ندعو المشرع إلى زيادة عدد أعضاء المجلس الدولة الوارد ذكرهم بموجب المادة (1/اولاً، 2، 3) من قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة 1979 المعدل وذلك لتوزيع العمل بين عدد أكبر من الأعضاء ومن ثم تخفيف الأعباء والإسراع بالإجراءات لتأخر مجلس الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية سواء بالاستفسارات أو بالتقنين او بالاتفاقيات.

المصادر والمراجع

- **القران الكريم**

سورة الشورى الآية (38)

- **الكتب**

1. ابن منظور، لسان العرب، طبعة دار المعارف، ج4.
2. أبو الثناء الألوسي، روح المعاني في تفسير القرآن الكريم والسبع المثاني، طبعة المطبعة النبوية، 1345.
3. مسعود بن عمر بن عبد الله التفتازاني، شرح التلويح على التوضيح لمتن التنقيح في اصول الفقه، ج1، مطبعة مصر، 1377هـ.
4. د. أحمد صادق القشيري، دور المستشار في عقود التجارة الدولية- دار النهضة العربية، بلا سنة طبع أو نشر.
5. د. ادور عيد، القضاء الإداري، ج2، بيروت، 1975.
6. د. حمدي أبو النور السيد عويس، الادارة الاستشارية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليها، (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011.
7. د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، 1997.
8. د. عادل أحمد يوسف الصالح، الاستشارات الإدارية (الواقع والمـأمول)، المؤتمر العربي الثاني (الاستشارات والتدريب)، الامارات العربية المتحدة، الشارقة، 2003.
9. د. عادل عزت السنجقلي، عقود الاستشارات الهندسية، مركز البحوث القانوني، وزارة العدل، بغداد، 1983.
10. د. عاصم احمد عجليه، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، بلا مكان طبع او سنة نشر.
11. د. عبد الرزاق السنهوري، د. أحمد حشمت، أصول القانون، القاهرة ،1946.
12. د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، بدون مكان أو سنة طبع أو نشر.
13. د. عبد الوهاب حوحد، دراسات معمقة في الفقه الجنائي المقارن، جامعة الكويت، 1983.
14. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، فقه مقارن، دار الكتب العلمية، بيروت، ط1، لبنان،2011.
15. د. قحطان عبد الرحمن الدوري، الشورى بين النظرية، والتطبيق، بغداد، 1974، الشورى في الاسلام، منشورات المجمع الملكي الاردني لبحوث الحضارة الإسلامية، عمان، 1989.
16. د. ماجد راغب الحلو، الاستفاء الشعبي والشريعة الاسلامية، طبعة دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1983.
17. د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، بدون مكان طبع او نشر، 1983.
18. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، ك 1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2005.
19. د. محمد سليم، تفسير النصوص الجنائية، دراسة مقارنة، شركة مكتبات عكاظ للنشر والتوزيع،1981.
20. د. محمد عبد العال السناري، مبادئ القانون الدستوري، دراسة مقارنة، 2001.
21. د. محمد علي جواد، د. نجيب خلف احمد، القضاء الإداري، بدون مكان أو سنة طبع.
22. د. محمود السيد، الاستشارات الادارية والتدريب، الملتقى العربي السابع، الاتجاهات الحديثة في الاستشارات والتدريب، دمشق، 2008.
23. د. محمود الشكرجي، إدارة المشاريع الصناعية، ج1، مطابع دار الكتاب، بيروت، 1967.
24. د. نجيب اسكندر ابراهيم، الاستشارة الادارية في المجتمع العربي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ادارة البحوث والدراسات، 1985.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)

ISSN (online): 3078-8692
ISSN (print): 3078-8684

25. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، بغداد، بيت الحكمة، 1989.
26. القاضي أبو عبد الله محمد ابن سلامه بن جعفر بن علي بن حكمون القضائي الشافعي، كتاب شهاب الأخبار في الحكم والأمثال والآداب، كشف الظنون، ج2.
27. محمود شيت خطاب، الشورى العسكرية في الإسلام، مؤسسة آل البيت، عمان، الأردن،1989.

- **الرسائل والاطاريح**

1. رفاء طارق حرب، اختصاص القضاء الدستوري بالتفسير، رسالة دكتوراه، جامعة النهرين،2008.
2. كاظم الشمري، تفسير النصوص الجزائية (دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي)، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2001.
3. ياسين كريم محمد الحلفي، الهيئات الاستشارية ودورها في اتخاذ القرار، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بغداد، 1990.

- **الدوريات:**

1. صالح محسوب، السوابق القضائية ودورها في الاستقرار القضائي، مجلة القضاء، بغداد، الاعداد (1، 4)، 1999.
2. عادل عازر، التفسير التشريعي وأثره في الماضي، مجلة المحاماة، العدد (5،6)، 1977.
3. عبد الوهاب خلاف، تغيير النصوص القانونية وتأويلها، مجلة المحاماة، العدد الأول، السنة الحادية والثلاثون،1950.
4. عصام البرزنجي، مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي، مجلة العلوم القانونية، بغداد، المجلد التاسع، العدد الأول والثاني، 1990.
5. مجيد حميد العنبكي، السوابق القضائية في النظام القانوني الإنكليزي، مجلة القانون المقارن، العدد (12)، 1981.
6. محمد ماضي، اختصاصات مجلس شورى الدولة في إبداء الرأي والمشورة القانونية، مجلة التشريع والقضاء، العدد الثاني، السنة الرابعة، 2012.
7. منذر الشاوي، وزارة العدل المسيرة والانجاز، مركز البحوث القانونية، العدد (18) ،1984.

- **التشريعات :**

1. الدستور جمهورية العراق لسنة 2005.
2. القانون رقم 65 لسنة 1979 المعدل بقانون (71) لسنة 2017.
3. قانون عقد المعاهدات رقم (35) لسنة 2015.
4. تعليمات رقم (1) لسنة 2020 تشكيلات مجلس الدولة ومهامها

- **القرارات** :

1. الطعن رقم 1259، لسنة 46 قضائية عليا في 2005/1/26(غير منشور).
2. قرار مجلس الدولة رقم (2010/5)، تاريخ القرار 2010/1/18.
3. قرار مجلس الدولة رقم 2010/49، تاريخ القرار 2010/4/29.
4. قرار مجلس الدولة رقم 2010/1، تاريخ القرار 2010/1/5.

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق الوطنية (2783)