القوة الإلزامية للآراء الإستشارية لمجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة)

م.م. زينة سمير هاشم

جامعة ميسان– كلية القانون

البريد الإلكتروني Email : zeina.samer.h@gmail.com

الكلمات المفتاحية: القوة الإلزامية ، الاختصاص الإستشاري ، مجلس الدولة .

كيفية اقتباس البحث

هاشم ، زينة سمير ، القوة الإلزامية للآراء الإستشارية لمجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة) مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، شباط ٢٠٢٦، المجلد:١٦ ،العدد:٢ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نَسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

مفهرسة في Indexed
IASJ

مسجلة في Registered
ROAD

The binding force of the advisory opinions of the Iraqi State Council (A comparative study)

Assistant Professor Zeina Samir Hashem
University of Maysan
College of Law

Keywords : Compulsory power, advisory jurisdiction, State Council.

How To Cite This Article
Hashem, Zeina Samir . The binding force of the advisory opinions of the Iraqi State Council (A comparative study).Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, February 2026,Volume:16,Issue 2.

This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Abstract

The advisory role of the State Council is no less important than its judicial role. Consultation is a necessary procedure that avoids problems arising from the lack of uniformity or ambiguity in legal terminology and ensures consistency between legislative texts. It is also an effective measure for protecting rights and freedoms and ensuring that the actions of authorities are aligned with the principle of legality. The importance of this role and the extent to which it achieves its intended purpose depend on the accuracy and clarity of the legal procedures that govern it. The Iraqi State Council exercises its advisory function based on the State Council Law No. (65) of 1979, as amended. This law details the formation, duties, and structure of the Council, including its advisory function.

The importance of consultation lies in its role as a preventative measure to avoid practical problems that may arise from disagreements over the interpretation of a legal text. It also simplifies administrative procedures by allowing recourse to experts. Consultation may be mandatory in terms of its request and implementation, or it may be optional. This is determined by the legal text that regulates consultation

procedures according to the legal system of each country. The advisory function of the Algerian Council of State is exercised by a committee, while in Iraq it is exercised by the General Authority and the specialized bodies of the Council of State. The advisory jurisdiction of the Algerian Council of State is limited to draft laws and orders issued by the President of the Republic in cases of urgency, while in Iraq it includes draft laws, regulations, instructions, international treaties, and matters of dispute between ministries and entities not affiliated with a ministry.

الملخص

ان الدور الاستشاري الذي يباشره مجلس الدولة لا يقل أهمية عن دوره القضائي فالاستشارة اجراء ضروري يتلافى اشكاليات عدم وحدة المصطلحات القانونية أو غموضها كما يضمن عدم التعارض بين النصوص التشريعية ، ويعد أيضاً اجراءً فعالاً لحماية الحقوق والحريات وضمان موائمة عمل السلطات مع مبدأ المشروعية ، وان أهمية هذا الدور ومدى تحقيقه للغاية المقصوده منه تعتمد على مدى دقة ووضوح الاجراءات القانونية التي تحكمه ، ويباشر مجلس الدولة العراقي وظيفته الاستشارية استناداً الى قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل اذ تضمن هذا القانون تفاصيل تشكيل المجلس ومهامه وتشكيلاته وبضمنها الوظيفة الاستشارية .

تتجلى أهمية الاستشارة في كونها تعد وسيلة وقائية لتلافي الاشكاليات العملية التي قد تظهر عند الخلاف حول تفسير نص قانوني، كما انها تبسط اجراءات العمل الاداري لكونها تفسح المجال للجوء الى ذوي الخبرة .ان الاستشارة قد تكون الزامية من حيث طلبها والأخذ بها وقد تكون اختيارية وهذا يحدده النص القانوني الذي ينظم اجراءات الاستشارة وفقاً للنظام القانوني لكل دولة . تمارس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري من قبل لجنة أما في العراق تباشرها الهيئة العامة والهيئات المتخصصة لمجلس الدولة .يتحدد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بمشروعات القوانين والأوامر التي تصدر من رئيس الجمهورية في حالة الاستعجال ، اما في العراق يشمل مشروعات القوانين والانظمة والتعليمات والمعاهدات الدولية والمسائل المختلف بشأنها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

المقدمة

أولاً- موضوع البحث

تدور الاستشارة حول تقديم الرأي القانوني للجهات المختصة قبل اتخاذ القرارات أو او القيام بعمل ما ، وتوحيد اسس الصياغة التشريعية لمشروعات التشريعات وضمان عدم تعارضها مع

النظام القانوني للدولة ، وتباشر بموجب ضوابط قانونية حددها المشرع من حيث الجهة المختصة بالمهمة الاستشارية ونطاق الاختصاص الاستشاري ومدى الزامية أو عدم الزامية طلب الاستشارة أو الأخذ بها وغير ذلك.

ثانياً- أهمية البحث

ان البحث يسلط الضوء على الاجراءات القانونية لابداء الرأي الاستشاري لمجلس الدولة ودوره في موائمة التشريعات للنظام القانوني النافذ بما يحقق الغاية التي من اجلها يسن التشريع ، كما يضمن مشروعية الاعمال الادارية ويوجه هيئات الدولة لتطبيق النصوص القانونية بصورتها الصحيحة وهو ما يشكل ضمانة مهمة لحماية مبدأ المشروعية ، ويمثل هذا الدور الذي يباشره مجلس الدولة يعد وسيلة وقائية تحمي الحقوق والحريات وتحول دون امكانية صدور تشريعات مخالفة للنظام القانوني للدولة .

ثالثا: مشكلة البحث

يدور البحث حول التساؤلات الآتية :

ما هو الوصف القانوني للاراء الاستشارية لمجلس الدولة ؟ ما المدد الزمنية لابداء المجلس لآرائه ؟ هل ان الجهة طاالبة الرأي ملزمة بما يبديه اليها مجلس الدولة ؟هل هنالك اجراءات خاصة للرأي الاستشاري في حالة الضرورة والاستعجال؟ اذ عدل قانون أو انظمة أو تعليمات هل تعرض على مجلس الدولة لغرض التدقيق ؟

رابعاً : منهجية البحث

يعتمد البحث على المنهج التحليلي المقارن بقراءة وتحليل النصوص القانونية التي نظمت الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في العراق ومقارنتها بالنصوص القانونية في الجزائر .

خامساً: خطة البحث

سيتم تناول موضوع البحث بالاعتماد على الخطة العلمية الثنائية بتقسيم البحث على مبحثين المبحث الأول (التعريف بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة) ويشمل مطلبين المطلب الأول (مفهوم الوظيفة الاستشارية) أما المطلب الثاني(أهمية الوظيفة الاستشارية وأنواعها).

أما المبحث الثاني عنوانه(الأحكام القانونية للوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة) ويشمل مطلبين المطلب الأول (اجراءات ممارسة الوظيفة الاستشارية) أما المطلب الثاني (الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري وأثر مخالفته) وسننهي بحثنا بخاتمة تتضمن أهم النتائج والمقترحات حول الموضوع.

المبحث الأول

التعريف بالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

لا يمكن الإحاطة التامة بمعنى الآراء الإستشارية لمجلس الدولة مالم نتطرق إلى معنى الإستشارة للوقوف على مضمونها بشكل دقيق، وسنحدد أهمية العمل الإستشاري في مجالاته المختلفة ونتطرق إلى أنواع الإستشارة لنبين مدى الزامية إجرائها والزامية الأخذ بها .

المطلب الأول

مفهوم الوظيفة الاستشارية

للإستشارة معنى لغوي وآخر اصطلاحي قد يتداخل أو يقترب من مصطلحات أخرى ويختلف عنها في جوانب معينة ، وهذا يتطلب أن نتناول (تعريف الإستشارة) ومن ثم (تمييز الإستشارة عن المفاهيم الأخرى).

الفرع الأول : تعريف الاستشارة

الاستشارة لغة : يقال في الطلبة (المشاورة) طلب رأي غيرك في أمر ما [١]، وقد ورد لفظ الشورى في القرآن الكريم كقوله تعالى ((وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ)) [٢].

أما الاستشارة اصطلاحاً : لم يتفق فقهاء القانون الإداري على تعريف جامع مانع لمعنى الاستشارة إذ اختلفت الآراء في تحديد مفهومه ومن التعاريف التي وضعِت لتحديد مفهوم مصطلح الاستشارة قولهم بأن الاستشارة هي إجراء سابق على صدور بعض القرارات الإدارية من جانب واحد وقد تكون ثابتة بنص ، وتعد بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني يطلبه مصدر القرار وليس له أثر في تقسيم الاختصاص ، ويمكن القول أيضاً أن الاستشارة مجموعة من الآراء الفقهية التي تصدر من الهيئات الاستشارية وفقاً للقواعد العلمية [٣]، أو هي كل فعل تقوم به هيئة استشارية قبل أن تقوم بإصدار القرار النهائي وذلك لغرض أخذ آراء ونصائح حول موضوع ما من قبل خبراء وفقاً لمجالاتهم وتخصصاتهم [٤] ، ويمكن أن تقع شورى كما يمكن أن تقع استشارة ، وتتحقق بعد حوار بين علماء أو فقهاء أو مجتهدين ومن ثم ينتهي إلى قرار جماعي ويمكن القول شورى أو استشارة وهي حوار يدور بين كل من العلماء الفقهاء أو المجتهدين ينتهي الى قرار جماعي [٥].

ويقصد بالاختصاص الاستشاري بصورة عامة (افصاح الجهة المختصه به عن رأيها الاستشاري للجهة الإدارية طالبة الإستشارة سواء كانت ملزمة قانوناً بهذا الطلب أم لا وسواء كان هذا الرأي مقيداً لها أم لا)[٦].

اذن يمكن القول بأن الإستشارة اجراء يتم بين أكثر من شخص لتداول فكرة ما والوصول الى نتيجة متمثلة بالرأي ويتحقق ذلك سواء أكانت المشورة بصورة اختيارية أو اجبارية على الجهة طالبة الرأي.

الفرع الثاني : تمييز الاستشارة عن المفاهيم الأخرى

قد يتداخل مفهوم العمل الاستشاري مع بعض المفاهيم الأخرى كالخبرة والاجتهاد القضائي واستطلاع الرأي وكذلك الموافقة على اتخاذ القرار .

يتميز العمل الاستشاري عن الخبرة فالخبرة تدور حول تقرير الوقائع ووصفها بشكل تفصيلي ، أما العمل الإستشاري يكون بتقديم الرأي حول موضوع القرار الإداري ، وعلى الرغم من التشابه بينهما في ان كلاهما لا يلزمان الجهة التي طلبته إلا بموجب نص قانوني إلا ان هنالك من يرى ان الاختلاف يتحقق من حيث الجهة التي تمارسه فجهة الخبرة قد تكون خاصة لا صلة لها بالإدارة ، أما الجهة الإستشارية فهي تعد من ضمن التشكيلات الإدارية التي تساهم مع الإدارة في إصدار القرار الإداري [٧] .

كما يمكن تمييز العمل الاستشاري عن الاجتهاد القضائي فالاجتهاد القضائي ليس ميدان للقواعد القانونية ولا هو علم الحلول القانونية بل هو منهجية القاضي في البحث عن حل قانوني من خلال المادة القانونية التي توجد القاعدة القانونية ، هذه المادة التي تأخذ شكل الحكم أو القرار القضائي ويبرز دور القاضي الإجتهاد القضائي عندما يتصدى لطعن مقدم أمامه بطريقة عادية أو غير عادية [٨]، ويتمتع العمل القضائي بحجية الشيء المقضي به وتترتب عليه آثار إلزامية ، بينما العمل الاستشاري يرتبط بضرورة احترام قواعد الاجراءات وقاعدة تدرج القوانين وكذلك الاختصاص ولا يتمتع بالحجية القضائية لما ينتجه من آراء استشارية [٩] ، ولكن يمكننا القول بأن الزامية الرأي الاستشاري أو عدم الالزامية تتحدد بالنص القانوني التي ينظم اجراءا الاستشارة حيث لا توجد قاعدة مطلقة ثابتة .

ويمكن التمييز بين العمل الاستشاري واستطلاع الرأي من حيث الجهة المختصة والمراحل التي تمر بها ، إذ تقوم السلطة المختصة بأخذ الرأي الاستشاري من الجهة التي حددها القانون دون غيرها وإلا كان مخالفاً للقانون، أما استطلاع الرأي فتقوم به جهات مختصة من خلال اتباع أساليب علمية محددة دون أي إلتزام أو أثر قانوني وتكون بشكل عينة تختار عشوائياً تمثل جمهوراً وفئة معينة ، ومن حيث المراحل فعند تحليل الوظيفة الإستشارية يلاحظ انها تمر بعدة مراحل تبدأ بطلب الرأي من الإدارة المحددة بموجب القانون ابتداء من تحديد موعد الإجتماع وجدول الأعمال وصولاً للرأي المناسب وتقديمه للسلطة المستشيرة ، أما استطلاع الرأي فيبدأ

بوضع الخطة العلمية للتنفيذ ومن ثم تحديد العينة العشوائية وبعدها تحرير قائمة الاسئلة موضوع الاستطلاع للانطلاق إلى مرحلة العمل الميداني واستخلاص نتائج الاستطلاع[١٠].

كما يمكن ان نميز بين العمل الاستشاري والموافقة على اتخاذ القرار ، العمل الاستشاري يعني الزام السلطة الادارية عند اتخاذ قرار معين بالقيام بعرضه على جهة معينة أو شخص ذي صفة وظيفية معينة لغرض أخذ الرأي والموافقه على اتخاذه أو رفضه ، وتكون بناء على طلب الجهة الادارية المستشيرة بإرادتها أو بموجب القانون وتلتزم الجهة الاستشارية بإبداء الرأي في الغالب ، أما الموافقة على اتخاذ القرار فتتم بناء على طلب الجهة الادارية التي تعزم على اتخاذ قرار ما وتكون ملزمة بموجب القانون باخذه قبل إصداره وليس على جهة الموافقة إي التزام بالإجابة على طلب الموافقة [١١].

المطلب الثاني

أهمية الاستشارة وأنواعها

للآراء الإستشارية أهمية كبيرة لهيئات الدولة، وقد لا تكون الإستشارة إلزامية في بعض الأحيان وفي بعض الحالات تكون الزامية وذلك يكون محكوماً بالنص القانوني ، ولتوضيح ذلك سنتناول (أهمية الإستشارة) و(أنواع الإستشارة).

الفرع الأول: أهمية الوظيفة الاستشارية

إذا كانت الوظيفة القضائية ذات طابع علاجي من خلال تقويم وتصحيح تجاوزات ومخالفات القواعد القانونية بعد حدوثها يمكن القول ان الوظيفة الاستشارية ذات طابع وقائي إذ تساعد الإدارة والحكومة على إحكام التشريع وصحة تفسير تطبيق القوانين ، فتعد إجراء ضرورياً لابد منه لغرض نجاح وفعالية وتسهيل ممارسة العمل الإداري وهو مايؤكده الأستاذ (أحمد بوضياف) بقوله (ولسنا مبالغين إذا قلنا بأن النشاط الإداري مدين بوجوده إلى النشاط الإستشاري قدر حاجته إلى النشاط القانوني كله) [١٢].

اصبحت الحاجة ماسة للرأي الاستشاري ؛ لما يحتويه من مقاصد وأهداف متنوعة في ظل تطور العمل الإداري وتعقد المشكلات الإدارية التي تتطلب حلولاً لها ، فالرأي الاستشاري يخفف العبء على الإدارة وما تقوم به من وظائف متعددة ، كما يمهد الطريق أمام الحكومة ويسهل نشاطها من خلال اللجوء إلى الخبرة وذوي الكفاءات الفنية ، كما يعمل الرأي الإستشاري على تبسيط أعمال الإدارة والتخلص من عامل الضغط الزمني إذ قد لا يتسع الوقت أمام الرئيس الإداري المختص لدراسة الموضوع الذي يطلب إليه اتخاذ قرار فيه [١٣] ،والاستشارة تمكن الإدارة من الإطلاع على بعض المشاكل والمهام داخلها أو خارجها إذ يستحيل على السلطة الإدارية أن

تمارس نشاطها دون أن تكون أسسه الفنية بعيدة عن اختصاص الإدارة مما يجعلها بحاجة للجوء إلى خبرة فنية [١٤].

وعندما تتولى الجهات الرسمية في الدولة تطبيق قانون ما فهي تحتاج إلى تفسير رسمي لنص من نصوصه لغرض الإطمئنان إلى تطبيقه بالشكل السليم ولتتجنب الآثار غير الحميدة التي تترتب على التطبيق غير السليم للقانون المراد تفسيره ، وهذا التفسير لا صلة له بالتفسير القضائي إذ لم يقم بصدد نزاع قضائي بل على اساس اختلاف وجهات النظر [١٥].

الفرع الثاني : أنواع الإستشارة

يميز فقهاء القانون الإداري بين ثلاث أنواع من الإستشارة من حيث قوتها الملزمة وهي الإستشارة الإجبارية أو الملزمة والإستشارة الموافقة (المطابقة) والاستشارة الإختيارية [١٦].

فبالنسبة للاستشارة الملزمة قد يشترط القانون استشارة جهة معينة قبل أن تقوم الإدارة بإصدار القرار ، وقد تكون هذه الجهة فرداً أو هيئة أو لجنة ما ، وفي بعض الحالات تكون الإدارة ملزمة برأي تلك الجهة وفي حالات أخرى تكون غير ملزمة به وفقاً للنص القانوني ، وفي جميع الحالات تلزم الإدارة باحترام الشكلية التي يقررها القانون [١٧].

ونذكر في هذا الصدد المادة (٧) من القانون العضوي الجزائري رقم(٩٨-٠١) في١٩٩٨ التي نصت على (يستشار مجلس الدولة وجوباً في مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء) .

كما ان المادة (٢) من المرسوم التنفيذي في الجزائر(٢٦١/٩٨) لسنة ١٩٩٨التي أشارت صراحة على الطابع الوجوبي الإلزامي لإستشارة المجلس بنصها على (يتم وجوبياً اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين)[١٨] ، وبذلك فان استشارة مجلس الدولة الجزائري هنا تكون اجبارية .

أما في العراق فقد نص قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل بموجب المادة (٥/ثانياً) منه على (أ- تلتزم الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع التشريع إلى الوزارة أو الوزرات أو الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس ب- يرسل مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع أسبابه الموجبة وأراء الوزارات والجهات ذات العلاقة...).

ويستشف من النص المذكور ان المشرع العراقي نص على الاستشارة الالزامية على غرار ما هو عليه الحال في الجزائر .

أما استشارة الموافقة (المطابقة) تكون الإدارة فيها ملزمة بإتباع رأي الهيئة الإستشارية ، وهنا يكون رأي الخبير إلزامياً للإدارة ، فلو كان الرأي الإستشاري غير مطابق للقرار الإداري فليس

أمام الإدارة إلا العدول عن إصدار قرارها ، فلا تمتلك السلطة الإدارية إتخاذ القرار إلا بعد موافقة الهيئة الإستشارية وهنا تكون شريكة للإدارة في ممارسة إتخاذ القرار[١٩].

أما الإستشارة الاختيارية تكون في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة بإستشارة جهة أخرى قبل إصدار القرار الإداري ، فللإدارة الإختيار في أن تلجأ إلى طلب الإستشارة ، ويمكن أن نذكر في هذا السياق استعمال المصطلح (يمكن) الذي يدل على سلطة تقديرية للإدارة في المرسوم الجزائري رقم(٢٩-٢٠)المؤرخ في (٢٠٢٠/٣/٢١) المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فايروس كورونا ومكافحته [٢٠]، والمادة(٨) من القانون العضوي المذكور آنفاً نصت على (يجوز استشارة مجلس الدولة في مشاريع النصوص التنظيمية، وفي أي مسألة قانونية تحيلها عليه الحكومة).

اما المادة (٦) من قانون مجلس الدولة العراقي نصت على (يمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الآتي: أولاً- ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا ثانيا- ابداء الرأي في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام اليها ثالثا- ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها خامساً- توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة) ويلاحظ مما تقدم ان النصوص التشرعية في كل من الجزائر والعراق قد أشارت الى الاستشارة الاختيارية .

المبحث الثاني

الأحكام القانونية للوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة

يمارس مجلس الدولة وظيفته الاستشارية وفقاً للنصوص التشريعية وقد حددت النصوص التشريعية (اجراءات ممارسة بالوظيفة الاستشارية) وكذلك (نطاق الوظيفة الاستشارية)

المطلب الأول

اجراءات ممارسة الوظيفة الإستشارية

ان الهيئات التي يحق لها ان تباشر الاختصاص الاستشاري محددة بموجب القانون ويكون الاختصاص الاستشاري محدداً بنطاق لا يمكن أن تباشره الا ضمنه وفي ضوء ذلك سنبين في الفرع (الهيئة التي تباشر الوظيفة الإستشارية)، ومن ثم نبين(نطاق الوظيفة الإستشارية)

الفرع الاول: الهيئة المختصة بالوظيفة الإستشارية

يعرف الأستاذ محمد فؤاد مهنا الهيئات الإستشارية بانها(الهيئات الإستشارية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصاتهم وتتكون من عدد من الأفراد مختصين في فرع معين من فروع المعرفة) ، أما الأستاذ سليمان الطماوي فيرى انها(هيئات إدارية تقوم أصلاً لمعاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية فهي من هذه الناحية شبيهة إلى حد ما بالهيئات الفنية المساعدة مع اختلاف وظيفتها لأنها تنحصر في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقديم النصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار ، وقد تلزم الإستشارة قانوناً أحياناً بأخذ رأي الجهة الإستشارية كما في اللجان التأديبية وعقود الصفقات التي تتجاوز مبلغ معين)[٢١].

في الجزائر فان مجلس الدولة يمارس اختصاصه الاستشاري من خلال اللجنة الاستشارية وهو ما أقرته المادة (٣٥) من القانون العضوي رقم(٠٢/١٨) لسنة ٢٠١٨ المتمم للقانون العضوي (٠١/٩٨) * لسنة ١٩٩٨، ويرأسها رئيس المجلس لغرض ممارسة وظيفة الإستشارة ، ويتداول المجلس في شكل لجنة إستشارية تتكون من محافظ الدولة ورؤساء الغرف وثلاث مستشاري دولة يعينون من قبل رئيس المجلس ، وتصح إجتماعات اللجنة بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل وبإمكان الوزراء أن يشاركوا بأنفسهم أو يعينوا من يمثلهم في الجلسات ذات الصلة بالقضايا التابعة لقطاعهم ، وتدرس اللجنة مشاريع القوانين والأوامر في أقصر الآجال [٢٢].

أما في العراق فإن مجلس الدولة يباشر الوظيفة الإستشارية من خلال الهيئة العامة والهيئات المتخصصة ، تتألف الهيئة العامة من رئيس المجلس ونائبيه والمستشارين ، وتعقد جلساتها برئاسة الرئيس أو من يخوله من نائبيه عند غيابه وتعقد بحضور أكثر عدد أعضائها ،و تتخذ قراراتها بأكثرية عدد الأعضاء الحاضرين ، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس ويحظر المستشارون المساعدون فيها ويشتركون في النقاش دون التصويت [٢٣] .

يمكن لرئيس المجلس إحالة بعض القضايا إلى الهيئة العامة *[٢٤]،ويحيل رئيس المجلس ما تنجزه احدى الهيئات أو الهيئة الخاصة من مشروعات القوانين على الهيئة العامة لمناقشة المبادئ التي تضمنها مشروع القانون مع حضور ممثل عن الجهة أو الجهات ذات الشأن عند الإقتضاء أو بناء على توصية الهيئة المكلفة بدراسة المشروع وتترك صياغته للهيئة المكلفه به ابتداء [٢٥].

ولرئيس المجلس احالة القضية الى الهيئة العامة في الاحوال التالية : –

أ – اذا اقرت احدى الهيئات مبدأ جديداً.

ب – اذا كان للمجلس رأي سابق يخالف الرأي الجديد.

جـ – اذا اوصت الهيئة المكلفة بدراسة القضية بذلك او حصل خلاف في الهيئة حولها.

ثالثاً – تتخذ الهيئة العامة قرارتها بأغلبية عدد الاعضاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس[٢٦].

أما الهيئات المتخصصة فتنعقد برئاسة نائب الرئيس لشؤون التشريع والرأي والفتوى أو أقدم مستشارين وكذلك عدد من المستشارين والمستشارين المساعدين بشرط أن لا تزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين ، ولرئيس المجلس عند الضرورة ترشيح من يراه من المستشارين لغرض رئاسة الهيئة ، ولكل هيئة سكرتير لا تقل درجته عن درجة مدير حاصل على شهادة جامعية أولية في القانون ويعاونه عدد من الموظفين [٢٧].

وتعد الهيئة المتخصصة الوحدة الأساسية للمجلس في مجال ممارسة وظيفته الإستشارية ، تختص بالنظر في ما يحال اليها من قبل رئيس المجلس من مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس لدراستها وابداء الرأي فيها ، ولم يحدد القانون عدد هذه الهيئات إذ تركها للحاجة [٢٨].

الفرع الثاني / نطاق الوظيفة الإستشارية

في الجزائر فان المجالات الخاضعة لاستشارة مجلس الدولة تتمثل بمشاريع القوانين ويستند المجلس في اختصاصه إلى المادة (١٣٦) من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ والتي نصت على (تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة)، كما نصت المادة (٤) من القانون العضوي رقم(٨٩-١٠) لسنة ١٩٩٨على (يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين المحددة ضمن نظامه الداخلي)[٢٩] .

ونصت المادة(٤١) من القانون العضوي *رقم(١١-١٣) لسنة ٢٠١١ المتتمم لقانون ١٩٩٨ على (يتم اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها وتكون مرفقة بجميع عناصر الملف المحتملة)[٣٠].

كما أشار القانون العضوي* المذكور إلى الاستشارة في حالات الإستعجال إذ نصت المادة(٣٨) منه على (تكلف اللجنة الدائمة بدراسة مشاريع القوانين في الحالات الإستثنائية التي ينبه الوزير الأول على إستعجالها)

كما يشمل الاختصاص الإستشاري لمجلس الدولة الجزائري مشاريع الأوامر التي تصدر عن رئيس الجمهورية في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية ، وقد ألزم المؤسس *الدستوري رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة بشأن الأوامر

التي شرعها قبل عرضها على البرلمان ، وهذا يعد تغيراً في مجال الإستشارة إذ كان يقتصر على مشاريع الحكومة فقط قبل التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦[٣١].

وبعد ان يتم اخطار مجلس الدولة الجزائري بمشروع القانون أما أن يسجل بكونه مشروعاً غير مستعجلاً أو أن يكون في وضعية استثنائية تتحقق إذا ما نبه الوزير الأول على إستعجال مشاريع القوانين والأوامر وعندها تقوم اللجنة الإستشارية بدراستها في أقصر الآجال، وقبل أن يبدي المجلس الرأي في مشروع القانون لابد أن يخضع للراسة وكذلك المناقشة داخل هيئات المجلس وذلك حسب طبيعة المشروع ومن ثم تأتي المداولات لإبداء الرأي [٣٢].

ان القانون العضوي لمجلس الدولة وكذلك نظامه الداخلي لم يبين بصورة واضحة كيف يتم ممارسة الرقابة من قبل المجلس وجرى الاجتهاد بهذا المجال من قبل المجلس لغرض القيام بدوره في المجال الاستشاري وعلى النحو المعمول به في الدول المقارنة وعلى وجه الخصوص الاجراءات المتبعة في مجلس الدولة الفرنسي ، وفي ضوء ذلك فان رقابة مجلس الدولة الجزائري تنصب حول مراجعة العبارات والمصطلحات القانونية المستعملة ومدى تحقيقها للغرض المخصصة له ، والعمل على عدم تحقق التعارض بين مشروع النص مع القواعد القانونية أو اللوائح أو القرارات الأخرى المعمول بها [٣٣]

أما في العراق فإن دور مجلس الدولة في مجال التقنين بموجب قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل يتحدد بنطاق إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة ، وكذلك تدقيقها ويسهم أيضاً بضمان وحدة التشريع وأسس الصياغة التشريعية [٣٤].

يتولى المجلس إعداد وصياغة مشروع التشريع بطلب من الوزير أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بالوزارة ، بعد أن يرفق به ما يشتمل على أسس التشريع المطلوب وجميع أولياته وكذلك آراء الوزارات أو الجهاءت ذات العلاقة [٣٥].

أما التدقيق فيمكن للمجلس تدقيق مشروعات التشريعات إذا استوفت الشروط التي حددها المشرع بموجب قانون مجلس الدولة ، إذ اشترط أن يكون طلب التدقيق منصباً على مشروع تشريع، إذ تلزم الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بإرسال مشروع التشريع إلى الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على المجلس ، ويرسل مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع أسبابه الموجبة واراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعاً بجميع الأعمال التحضيرية ، ويتولى دراسته واعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وابداء الرأي فيه

ويرفعه مع توصيات المجلس إلى ديوان الرئاسة وارسال نسخة منه وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة [٣٦].

ان اختصاص مجلس الدولة في مجال الإعداد والتدقيق لا يقتصر على مشروعات القوانين فقط بل يشمل الأنظمة الداخلية والتعليمات ونشير هنا إلى صدور توجيه من ديوان الرئاسة بالعدد(٤٠٠٦٧) في ١٩٨٩/١١/١٣ ألزم الجهات المعنية بأن تعرض مشروعات التعليمات على مجلس الدولة قبل إصدارها وبعد ذلك شمل الأنظمة الداخلية وهو ما يدل على ان سند اختصاص المجلس بتدقيقها هو ذلك التوجيه [٣٧]، وذهب مجلس الدولة إلى ان (تعبير التشريعات المنصوص عليها من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل هو مرادف لتعبير القانون وينصرف إلى القوانين والأوامر والأنظمة والتعليمات التي يتولى المجلس اعدادها وصياغتها وتدقيقها وفقاً لما قضت عليه المادة(٥) من قانون المجلس)[٣٨].

وبدورنا* نؤيد هذا التوجه لكون قانون مجلس الدولة لم يصغ العبارة بشكل ضيق بل حدد اختصاص المجلس في مجال مشروعات التشريعات وهو ما يمكننا الاستنتاج منه ان دوره في مجال الإعداد أو التدقيق يشمل مشروعات القوانين وكذلك الانظمة والتعليمات .

أما في مجال الرأي والمشورة القانونية فان المادة (٦) من قانون مجلس الدولة أشارت إلى ان المجلس يمارس اختصاصه على نحو الآتي :

أولاً –ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا .

ثانياً– ابداء المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الإنضمام إليها.

ثالثاً–ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها .

رابعاً– توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من قبل احدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة .

خامساً– لا يجوز لغير الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة عرض القضايا على المجلس .

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للرأي الإستشاري لمجلس الدولة وأثر مخالفته

ان الاراء التي يبديها مجلس الدولة لها أثر قانوني على الاطراف المعنية ولكن هذا يعتمد على ما يتضمنه النص القانوني الذي نظم الموضوع وهذا يتطلب ان نتناول(الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة) وكذلك (الأثر المترتب على مخالفة آراء مجلس الدولة) .

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للرأي الإستشاري

عند التطرق الى الطبيعة القانونية للآراء التي يبديها مجلس الدولة لم نجد نصاً تشريعياً يشير بشكل مباشر لهذه الطبيعة هل هي تفسير (تشريعي ، فقهي ، قضائي) أم يمكن وصفها بأنها قرار أم هي بمثابة حكم ؟

ابتداءً إن ما يصدر عن مجلس الدولة في الجانب الإستشاري لا يتمتع بالصفة القضائية ومن ثم لا يتمتع بالحجية المقررة للأحكام القضائية [٣٩] ، كما لا يمكن عد الرأي والمشورة القانونية لمجلس الدولة تفسيراً تشريعياً لكونه لم يصدر من المشرع ولا عده تفسيراً قضائياً اذ لم يصدر بناءً على واقعة معروضة على القضاء ، كما لا يمكن عده تفسيراً فقهياً كون الفقه يجتهد من ذاته لحالة معينة يرى من الضروري تفصيلها أو تفسيرها ، وعليه فإن الفقه القانوني يطلق عبارة التفسير الرسمي على هذا النوع من التفسير لكون مجلس الدولة يعد جهة رسمية وعليه يكيف الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة بأنه تفسير رسمي [٤٠].

ان مجلس الدولة الجزائري عند مباشرته للوظيفة الاستشارية عليه أن يضمن التقرير النهائي كل الاقتراحات التي يراها ضرورية والتي يمكن أن تجنب النص الوقوع في الأخطاء القانونية التي تظهر بسبب صياغة النص خصوصاً حالة عدم التجانس أو التعارض حول موضوع واحد ، ويقدم اقتراحات أما لغرض اثراء النص أو تعديله أو سحبه عند عدم دستوريته[٤١] ، والآراء التي يبديها المجلس بشأن مشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر ماهي الا اقتراحات غير ملزمة من الناحية القانونية [٤٢] .

يمكن القول ان قرارات مجلس الدولة العراقي ذات طبيعة مزدوجة ففي حالة الاختصاص الاختياري يمكن عد الرأي الاستشاري مجرد اجراء من اجراءات القرار الاداري ، بينما يعد الرأي الذي يبديه في الاختصاص الاجباري لدوره الاستشاري قراراً ادارياً [٤٣] .

الفرع الثاني : الأثر المترتب على مخالفة أراء مجلس الدولة

في الجزائر نصت المادة (١١٩) من الدستور على (بعد الأخذ برأي مجلس الدولة....) هنا قد حدد المشرع الدستوري المرحلة التي يتطلب أن تجرى فيها استشارة مجلس الدولة دون أن يبين قيمة هذه الاستشارة صراحة ، وكذلك ورد هذا الغموض في القانون العضوي رقم(٩٨-١) لسنة ١٩٩٨ اذ جاء بعبارات عامة لا تنطوي على اشارة صريحة عن القيمة القانونية للاستشارة التي يبديها المجلس ، ولكن المادة (٠٢) من المرسوم التنفيذي رقم(٩٨-٢٦١) نصت على (يتم وجوبياً اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين) ويستشف منها ان الاستشارة الزامية من حيث

النطاق والمجال المحدد لها وعدم الأخذ بها يعني تحقق مخالفة لقاعدة جوهرية يثير رقابة عدم الدستورية [٤٤].

يعد اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين أو مشاريع الأوامر بطلب من الحكومة أو رئيس الجمهورية أمراً الزامياً يترتب على عدم اجرائه ان يكون مشروع الأمر أو مشروع القانون غير شرعي لأنه لمخالفته لاجراء جوهري من اجراءات اعداد القوانين ، وان الملاحظ على النص الدستوري في الجزائر الموجب لاجراء طلب رأي مجلس الدولة عدم وضوحه بشأن مدى الزامية الأخذ برأي المجلس لاسيما عند التعديل الكلي أو الرفض مما يفسح المجال الى القول ان رأي المجلس حول مشروع الأمر أو مشروع القانون يبقى غير ملزم لرئيس الجمهورية أو للحكومة فيمكن لهما التقيد به كلياً أو جزئياً أو عدم الأخذ به بشكل تام انطلاقاً من غموض النص [٤٥].

أما في العراق نميز هنا بين دور المجلس في مجال التقنين ودوره في مجال الرأي والمشورة القانونية ، في مجال التقنين نلاحظ ان قانون مجلس الدولة حدد في المادة (٥) منه دور المجلس في مجال التقنين وحدد ذلك بمشروعات التشريعات من حيث اعدادها أو صياغتها أو تدقيقها وبدوره يسهم في ضمان وحدة التشريعات ، ولكن لم يبين الأثر المترتب على عدم الأخذ برأي المجلس عند إعداد مشروع التشريع أو عند ابداء المجلس لملاحظاته حول مشروع التشريع وإعادته إلى الجهات ذات العلاقة لغرض تعديله هل يمضي ويكون مشروعاً من الناحية القانونية أم غير مشروعاً

فإذا كانت الإدارة ملزمة بالرجوع إلى مجلس الدولة حول صياغة مشروعات التشريعات فهل هي ملزمة بأن تتبع ما ينتهي إليه المجلس بهذا الصدد؟

يجيب الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي بقوله بأن الإدارة كقاعدة عامة حرة في أن تأخذ أو لا تأخذ بما توصل إليه المجلس ، ولكن عند رفضها الصياغة التي يعدها المجلس فعليها أن تصدر مشروعها دون أي تعديل فيه ؛ لأنه عند تعديله واصداره يعني انها لم تقم بعرض النصوص المعدلة على المجلس وتكون قد أخلت بإجراء جوهري يؤدي إلى بطلان هذه النصوص، وينطبق هذا التحليل على مجلس الدولة العراقي ويتجلى ذلك في نص المادة (٥/ثانياً/ج) من قانون مجلس الدولة إذ نصت على (يتولى المجلس دراسة المشروع وإعادة صياغته عند الإقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وإبداء الرأي فيه ورفعه مع توصيات المجلس إلى ديوان الرئاسة وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة)[٤٦].

أما في مجال الرأي والمشورة القانونية فبالعودة إلى المادة (٦) من قانون مجلس الدولة نجد هنالك حالات أشار فيها المشرع إلى القوة الإلزامية لرأي المجلس في حين لم يشر إلى ذلك في حالات أخرى .

لقد أشارت المادة(٦/أولاً) إلى اختصاص المجلس في (ابداء المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا) ، ويمكن القول أن لجوء الجهات العليا إلى المشورة هنا اختياري وليس إلزامي ولم يحدد مدى الزام الجهة طالبة الرأي بالمشورة التي يقدمها المجلس.

بينما أشارت المادة (٦/ثانياً) إلى (ابداء المشورة القانونية في الإتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الإنضمام إليها)، وهنا اللجوء إلى الإستشارة أمر إلزامي ولم يحدد اثر مخالفة رأي المجلس .

أما الفقرة (ثالثاً) من المادة ذاتها أشارت إلى (ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها) ويتضح لنا أن اللجوء إلى الإستشارة هنا إختياري عند الاختلاف في الرأي بين جهة واخرى بينما الرأي الذي يقدمه المجلس يكون ملزماً لها إذا طلبت ذلك .

ولكن صياغة الفتوى بنفس الطريقة التي تكون بها الأحكام القضائية من شانها أن تقيد المجلس حيث ان الفتوى تصاغ بصورة مبدأ قانوني وهذه الصياغة تجعل من المتعذر اصدار فتوى أخرى على خلافها بنفس الطريقة نظراً لكون الهيئة المتخصصة لا تملك صلاحية اصدار فتوى مخالفة لفتوى سابقة للمجلس أو تتبني مبدأ واذا ارتأت ذلك عليها أن تحيل الموضوع الى الهيئة العامة للمجلس اذ لها الصلاحية بتبني مبدأ جديد [٤٧].

الخاتمة

بعد أن أنهينا بحثنا توصلنا الى عدة نتائج ومقترحات :

أولاً – النتائج

١–لا يوجد تعريف لمصطلح الاستشارة ضمن التشريعات ذات الصلة بموضوع البحث وقد وضع الفقه عدة تعاريف تميزها عن غيرها من المفاهيم التي تتداخل معها كالخبرة والاجتهاد القضائي واستطلاع الرأي .

٢–تتجلى أهمية الاستشارة في كونها تعد وسيلة وقائية لتلافي الاشكاليات العملية التي قد تظهر عند الخلاف حول تفسير نص قانوني، كما انها تبسط اجراءات العمل الاداري لكونها تفسح المجال للجوء الى ذوي الخبرة .

٣-ان الاستشارة قد تكون الزامية من حيث طلبها والأخذ بها وقد تكون اختيارية وهذا يحدده النص القانوني الذي ينظم اجراءات الاستشارة وفقاً للنظام القانوني لكل دولة .

٤-تمارس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري من قبل لجنة أما في العراق تباشرها الهيئة العامة والهيئات المتخصصة لمجلس الدولة .

٥-يتحدد الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري بمشروعات القوانين والأوامر التي تصدر من رئيس الجمهورية في حالة الاستعجال ، اما في العراق يشمل مشروعات القوانين والانظمة والتعليمات والمعاهدات الدولية والمسائل المختلف بشأنها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

٦- ان ما يقدمه مجلس الدولة الجزائري من آراء اقتراحات غير ملزمة من الناحية القانونية ، اما في العراق فان الاراء التي يبديها مجلس الدولة تكون ملزمة على الجهة طالبة الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ولم يحدد المشرع مدى الزامية رأي المجلس في المسائل الأخرى .

ثانياً : المقترحات

١- ضرورة عرض مشروعات القوانين التي يراد تعديلها على مجلس الدولة العراقي لغرض مباشرة دوره بتدقيقها والتأكد من مدى توافقها مع النظام القانوني للدولة ويكون ذلك وفق آلية يحددها المشرع .

٢-ان اراء مجلس الدولة لا تستكمل اهميتها مالم تكن متسمة بالقوة الالزامية ازاء الجهة المعنية بالرأي في جميع المجالات دون ان تقتصر على مجال محدد .

٣-تضمين قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ نصاً يحدد الهيئة أو التشكيل الذي يتولى مهمة متابعة مدى الالتزام بآراء مجلس الدولة .

٤- وضع برامج دورية داخل الوزرات ومؤسسات الدولة الأخرى تهدف الى اقامة توعية قانونية بعقد الورش والندوات العلمية وغيرها تسلط الضوء على اهمية الرأي الاستشاري لمجلس الدولة وكيفية مباشرته .

٥- تحديد مدة زمنية لاجابة مجلس الدولة على الموضوع المحدد لابداء المشورة لأهمية المدة التي يتطلب خلالها ابداء الرأي كما ان بعض المواضيع التي تقدم في حالات الاستعجال لمعالجة حالة خطرة تتطلب السرعة في ابداء الرأي .

[١] د. محمود عبد الرحمن عبد المنعم ، معجم المصطلحات والألفاظ ، المجلد ٣ ، الجزء الأول ، دارِ الفضيلة ، القاهرة ، ١٩٩٩

[٢] سورة الشورى الآية (٣٨).

[٣] بوستة ناسيمة ، صور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر ، بحث متاح على شبكة الانترنت ،ص٣٩٣-٣٩٤.

[٤] زهرة قدام ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية /قسم الحقوق/ جامعة محمد خيضر/بسكرة ، ٢٠١١-٢٠١٢، متاحة على شبكة الانترنت ، ص٣٥.

[٥] د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠٢١ ، ص ١٧٧.

[٦] أ.م. أقبال نعمت درويش ، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة العراقي والقيود الواردة عليه ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، العدد ٢ ، الجزء ١ ، ٢٠٢٢، ص٨٤.

[٧] أ.م.د. قيدار عبد القادر صالح ، الطبيعة القانونية للقرارات الإستشارية –دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١، العدد ٣٤، ٢٠٢٢، ص٣٤.

[٨] بانو ناريمان وعزوق وردة، مجلس الدولة بين الاختصاصات القضائية والاستشارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى طلية الحفوف والعلوم السياسية / قسم القانون العام/ جامعة عبد الرحمن ميرة / بجاية، ٢٠١٢-٢٠١٣، متاحة على شبكة الانترنت ص٣٩.

[٩] بانو نريمان وعزوق وردة ، المصدر نفسه ، ص٤٠.

[١٠] أسامة قماري ، الوظيفة الإستشارية ودورها في ترشيد القرارات الإدارية ،دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية / قسم الحقوق /جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، ٢٠١٩-٢٠٢٠، متاحة على شبكة الانترنت ، ص١٢.

[١١] أسامة قماري ، المصدر نفسه ، ص١٠-١١.

[١٢] بوستة ناسيمة ، مصدر سابق ، ص٣٩٤-٣٩٥.

[١٣] أسامة قماري ، المصدر السابق ، ص٣٤-٣٥.

[١٤] زهرة قدام ، مصدر سابق ، ص٣٧

[١٥] د. عصمت عبد المجيد بكر ، مصدر سابق ، ص١٩٢.

[١٦]للمزيد ينظر *بوستة ناسيمة ، مصدر سابق ، ص٣٩٥.

[١٧] د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٧، ص٢٢٥.

[١٨] مرسوم تنفيذي رقم(٢٦١/٩٨) لسنة ١٩٩٨يتعلق بتحديد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة

[١٩] بانو نريمان و عزوق وردة ، مصدر سابق ، ، ص٤١.

[٢٠] أسامة قماري ، مصدر سابق ، ص٨-٩.

[٢١] زهرة قدام ، مصدر سابق ، ص٥٢.

[٢٢]د. سعاد عمير ، الاختصاص الإستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية ، دفاتر السياسة والقانون ، مجلد١٣، عدد٣ ، ٢٠٢١، ص٣٤.

[٢٣]ينظر المادة (٢/ ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل منشور في مجلة* .

[٢٤] ينظر المادة (١٥/ أولاً) من قانون مجلس الدول العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٢٥] ينظر المادة (١٧/ أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٢٦] المادة (١٧/ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٢٧] ينظر المادة (/خامساً/أ، ب)من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٢٨] د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف الأشرف ، ٢٠٢٠، ص١٧٨.

[٢٩] العربي بن علي بوعلام ، الاخنصاصات الإستشارية لمجلس الدولة الجزائري –دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة الجيلالي ليابس بسيدي بلعباس ، ٢٠٢٠-٢٠٢١ ، متاحة على شبكة الانترنت ، ص١٦٩.

[٣٠] الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد ٤٣، السنة ٤٨، ٢٠١١، ص٧.

[٣١] د. سعاد عمير ، مصدر سابق ، ص٣٥.

[٣٢] بن حميش عبد الكريم ، اختصاصات مجلس الدولة في إطار تعديلات دستور ١٩٩٦ والقانون العضوي رقم(٩٨-٠١) ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد ٦، العدد١، ٢٠٢٢، ص١٩٠-٢٠٥ *.

[٣٣] أ.د. زواقري الطاهر و شعيب محمد توفيق ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، ص ٤٢، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، مجلة دولية دورية محكمة تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة – الجزائر ، العدد ٥، ٢٠١٦، متاحة على الموقع الالكتروني: https://asjp.cerist.dz/en/article/10196

[٣٤] ينظر المادة (٥) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٣٥] ينظر المادة (٥/ أولاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

[٣٦] ينظر المادة(٥/ثانياً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٣٧] شذى غائب عز الدين ، التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢٢، ص٤١.

[٣٨] قرار مجلس الدولة رقم ٢٠٠٦/١٠١ في ٢٠٠٦/١٢/١٩ صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة ، الطبعة الاولى ، بدون ناشر ، ٢٠٠٨، ص٢٣٨ .

[٣٩] م.م. صادق محمد علي الحسيني ، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت ، المجلد ١ ، العدد ٩ ، ٢٠٠٩، ص١١١.

[٤٠] مروة محمد عباس ، الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي – دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢١، ص ٨٤.

[٤١] ط.د . سمية لكحل ، أ.د محمد ناصر بوغزالة ، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، المجلد ١٣ ، عدد خاص (العدد التسلسلي ٢٥ ، ٢٠٢١ ،، ص٢٦٥.

[٤٢] معلق سعيد و العقوق رفيق ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد ٧ ، العدد١ ، ٢٠٢٢ ، ص٦.

[٤٣] أ.م.د. قيدار عبد القادر صالح ، الطبيعة القانونية للقرارات الاستشارية – دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١، العدد٤٣، ٢٠٢٣ ، ص٤٤.

[٤٤] بوستة ناسيمة ، مصدر سابق ، ص٣٦٠ .

[٤٥] ط.د . سمية لكحل ، أ.د محمد ناصر بوغزالة ، المصدر السابق ، ص٢٦٥.

[٤٦] م.م. صادق محمد علي الحسيني ، المصدر السابق ، ص١١٢.

[٤٧] مجيد مجهول درويش أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان ، دور الهيئاتت الاستشارية بمجلس شورى الدولة في دعم الاختصاص القضائي ، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية ، العدد ١٠، ٢٠١٥، ص٢٠.

المصادر

أولاً – القرآن الكريم

ثانياً – الكتب اللغوية

[٤٧] د. محمود عبد الرحمن عبد المنعم ، معجم المصطلحات والألفاظ ، المجلد ٣ ، الجزء الأول ، دارِ الفضيلة ، القاهرة ، ١٩٩٩

ثالثاً – الكتب القانونية

١–شذى غائب عز الدين ، التدقيق الموضوعي لمشروعات التشريعات في مجلس الدولة ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢٢ .

٢–صباح صادق جعفر الانباري، مجلس شورى الدولة ، الطبعة الاولى ، بدون ناشر ، ٢٠٠٨، ص٢٣٨ .

٣– د.عصمت عبد المجيد بكر ، مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ٢٠١١–٢٠١٢ .

٤– د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار السلام القانونية الجامعة ، النجف الأشرف ، ٢٠٢٠ .

٥– د. مازن ليلو راضي ، أصول القضاء الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠١٧ .

٦–مروة محمد عباس ، الاختصاص التفسيري لمجلس الدولة العراقي – دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى، دار المسلة ، بغداد ، ٢٠٢١ .

رابعاً – الاطاريح والرسائل الجامعية

١–أسامة قماري ، الوظيفة الإستشارية ودورها في ترشيد القرارات الإدارية ،دراسة حالة المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية / قسم الحقوق /جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي ، ٢٠١٩–٢٠٢٠، متاحة على شبكة الانترنت .

٢–بانو ناريمان وعزوق وردة، مجلس الدولة بين الاختصاصات القضائية والاستشارية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى طلية الحفوف والعلوم السياسية / قسم القانون العام/ جامعة عبد الرحمن ميرة / بجاية، ٢٠١٢–٢٠١٣، متاحة على شبكة الانترنت .

٣-زهرة قدام ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية /قسم الحقوق/ جامعة محمد خيضر/بسكرة ، ٢٠١١-٢٠١٢، متاحة على شبكة الانترنت .

٤-العربي بن علي بوعلام ، الاختصاصات الإستشارية لمجلس الدولة الجزائري -دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية / جامعة الجيلالي ليابس بسيدي بلعباس ، ٢٠٢٠-٢٠٢١ ، متاحة على شبكة الانترنت .

خامساً – البحوث

١- أ.م. أقبال نعمت درويش ، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة العراقي والقيود الواردة عليه ، مجلة جامعة تكريت للحقوق ، العدد ٢ ، الجزء ١ ، ٢٠٢٢ .

٢- بن حميش عبد الكريم ، اختصاصات مجلس الدولة في إطار تعديلات دستور ١٩٩٦ والقانون العضوي رقم(٩٨-٠١) ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد ٦، العدد١، ٢٠٢٢ .

٣- بوستة ناسيمة ، صور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في الجزائر ، بحث متاح على شبكة الانترنت ،ص٣٩٣-٣٩٤.

٤ – أ.د.زواقري الطاهر و شعيب محمد توفيق ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الجزائري ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، مجلة دولية دورية محكمة تصدر عن جامعة عباس لغرور خنشلة – الجزائر ، العدد ٥، ٢٠١٦، متاحة على الموقع الالكتروني :https://asjp.cerist.dz/en/article/10196

٥- د. سعاد عمير ، الاختصاص الإستشاري لمجلس الدولة على ضوء التعديلات القانونية ، دفاتر السياسة والقانون ، مجلد١٣، عدد٣ ، ٢٠٢١ .

٦- ط.د سمية لكحل ، أ.د محمد ناصر بوغزالة ، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائي ، مجلة الاجتهاد القضائي ، المجلد ١٣ ، عدد خاص (العدد التسلسلي ٢٥ ، ٢٠٢١).

٧- م.م. صادق محمد علي الحسيني ، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت ، المجلد ١ ، العدد ٩ ، ٢٠٠٩.

٨-أ.م.د. قيدار عبد القادر صالح ، الطبيعة القانونية للقرارات الإستشارية -دراسة مقارنة ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، المجلد ١١، العدد ٣٤، ٢٠٢٢ .

٩-مجيد مجهول درويش أ. د. اسماعيل صعصاع غيدان ، دور الهيئاتت الاستشارية بمجلس شورى الدولة في دعم الاختصاص القضائي ، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية ، العدد ١٠، ٢٠١٥ .

١٠-معلق سعيد و العقوق رفيق ، الدور الاستشاري لمجلس الدولة في الجزائر ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد ٧ ، العدد١ ، ٢٠٢٢ .

سادساً – القوانين

١- قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل .

٢-القانون العضوي الجزائري رقم(٩٨-٠١) لسنة ١٩٩٨

سابعاً- القرارات

١-قرار مجلس الدولة العراقي رقم ٢٠٠٦/١٠١ في ٢٠٠٦/١٢/١٩

Sources

First – The Holy Quran

Second – Linguistic Books

Dr. Mahmoud Abdel Rahman Abdel Moneim, Dictionary of Terms and Expressions, Volume 3, Part 1, Dar Al-Fadila, Cairo, 1999

Third – Legal Books

1-Shatha Ghaeb Ezz El-Din, Thematic Review of Draft Legislation in the State Council: A Comparative Study, First Edition, Dar Al-Masala, Baghdad, 2022.

2-Sabah Sadiq Jaafar Al-Anbari, The State Council, First Edition, Publisher not specified, 2008, p. 238.

3-Dr. Esmat Abdel Majid Bakr, The State Council, First Edition, Dar Al-Kutub Al-Ilmiya, Beirut, 2011-2012.

4-Dr. Ghazi Faisal Mahdi and Dr. Adnan Ajil Obeid, Administrative Judiciary, Fourth Edition, Dar Al-Salam Al-Qanouniya Al-Jami'a, Najaf, 2020.

5-Dr. Mazen Lilo Radi, Principles of Administrative Judiciary, 4th Edition, Dar Al-Masala, Baghdad, 2017.

6-Marwa Muhammad Abbas, The Interpretive Jurisdiction of the Iraqi State Council – A Comparative Study, 1st Edition, Dar Al-Masala, Baghdad, 2021.

Fourth – Theses and Dissertations

1-Osama Qamari, The Advisory Function and Its Role in Rationalizing Administrative Decisions: A Case Study of the National Economic, Social, and Environmental Council, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law and Political Science / Department of Law / University of Shahid Hamma Lakhdar, El Oued, 2019-2020, available online.

2-Banu Nariman and Azouq Warda, The State Council Between Judicial and Advisory Jurisdiction, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law and Political Science / Department of Public Law / University of Abdel Rahman Mira / Bejaia, 2012-2013, available online.

3-Zahra Qaddam, The Advisory Function of the Algerian Council of State, Master's Thesis submitted to the Faculty of Law and Political Science / Department of Law / Mohamed Khider University / Biskra, 2011-2012, available online.

4-Larbi Ben Ali Boualam, The Advisory Powers of the Algerian Council of State – A Comparative Study, Doctoral Dissertation submitted to the Faculty of Law and Political Science / Djillali Liabes University of Sidi Bel Abbes, 2020-2021, available online.

V. Research

1-Dr. Iqbal Nemat Darwish, The Advisory Powers of the Iraqi Council of State and the Restrictions Thereon, Tikrit University Journal of Law, Issue 2, Part 1, 2022.

2-Ben Hamiche Abdelkrim, The Powers of the Council of State within the Framework of the 1996 Constitutional Amendments and Organic Law No. (98-01), Algerian Journal of Law and Political Science, Volume 6, Issue 1, 2022.

3-Bousta Nassima, Images of the Advisory Function of the Council of State in Algeria, research available online, pp. 393-394.

4-Prof. Dr. Zouagri Taher and Chouaib Mohamed Toufik, The Advisory Function of the Algerian Council of State, Journal of Law and Political Science, an international peer-reviewed journal published by Abbas Laghrour University of Khenchela, Algeria, Issue 5, 2016, available at https://asjp.cerist.dz/en/article/10196:

5-Dr. Souad Oumeir, The Advisory Jurisdiction of the Council of State in Light of Legal Amendments, Notebooks of Politics and Law, Volume 13, Issue 3, 2021.

6-Dr. Soumia Lakhal, Prof. Dr. Mohamed Nasser Boughezala, The Advisory Jurisdiction of the Criminal Council of State, Journal of Judicial Reasoning, Volume 13, Special Issue (Serial No. 25, 2021.(

7-M.M. Sadiq Muhammad Ali Al-Husseini, "The Advisory Function of the Iraqi State Council (A Comparative Study)," Ahlulbayt Journal, Volume 1, Issue 9, 2009.

8-Dr. Qaidar Abdul Qadir Saleh, "The Legal Nature of Advisory Decisions – A Comparative Study," Journal of the College of Law for Legal and Political Sciences, Volume 11, Issue 34, 2022.

9-Majid Majhoul Darwish and Dr. Ismail Saasaa Ghaidan, "The Role of Advisory Bodies in the State Council in Supporting Judicial Jurisdiction," Law Journal for Legal Studies and Research, Issue 10, 2015.

10-Muallaq Saeed and Al-Aqouq Rafiq, "The Advisory Role of the State Council in Algeria," Algerian Journal of Law and Political Science, Volume 7, Issue 1, 2022.

Sixth – Laws

1 -Iraqi State Council Law No. (65) of 1979, as amended. 2- Algerian Organic Law No. (98-01) of 1998

Seventh - Decisions

1 -Iraqi State Council Decision No. 101/2006 dated 19/12/2006