تصّدي مجلس الدولة لإصلاح الخلل في المنظومة التشريعية والإدارية بناءً على سلطته المحددة في القانون

(دراسة مقارنة)

The State Council has addressed the flaws in the legislative and administrative system based on its authority specified in the law

(A comparative study)

م. د متـراس هاشـم صيهود

D. Mitras Hashem Sayhood

المديرية العامة للتربية فـي محافظة ذي قار/ الشؤون القانونية

General Directorate of Education in Dhi Qar Governorate / Legal Affairs

Email: Metras.sayhood@gmail.com

٠٧٨٣٢٠٥٣٨٣٥

الملخص

من المعلوم أنَّ مجلس الدولة هو مستشار الإدارة وقاضي منازعاتها، حيث يمارس المجلس هذين الاختصاصين بشكل يومي تقريبًا؛ فيفصل في المنازعات الإدارية، ويقدم الآراء والمشورة القانونية. ونشاط المجلس المتقدم يسمح له برصد الظواهر السلبية على المستويين التشريعي والإداري، ولكنه يبقى رغم ذلك مقيد بمعالجة الحالات الماثلة أمامه عبر إصدار حكم أو تقديم فتوى، ولكن ليس له أنْ يتخذ قرارًا لمعالجة الظواهر السابقة من جذورها؛ لأنه إنْ فعل ذلك، يكون قد تدخل بعمل السلطات الأخرى، وهذا محظور عليه وفق مبدأ الفصل بين السلطات.

لهذا أوجد المشرع وسيلة تضمن تحقيق قدر من التوفيق بين المبدأ المذكور، وبين تدخل المجلس في الميدان الإداري أو التشريعي، ويكون ذلك عبر التقرير الدوري الذي يوجهه إلى السلطات العامة والرأي العام سنويًا، حيث يتضمن هذا التقرير ما تظهره الأحكام أو الفتاوى أو البحوث من ظواهر سلبية على المستويين التشريعي والإداري، بهدف التنبيه إلى الإصلاحات الواجبة. فضلًا عما سبق، فأن للتقرير أهمية كبيرة، كونه يحمل أبعادًا وقائية كما أنه يمثل مظهر من مظاهر التعاون بين الوظائف القضائية والاستشارية لمجلس الدولة من جهة، وبينه وبين السلطتين التنفيذية والتشريعية، من جهة أخرى. لذلك تتحقق الفائدة من هذا الموضوع من خلال توجيه الأنظار نحو هذه الجزئية الصغيرة والمهمة، لنجعل منها موضوع بحثنا الماثل.

كلمات مفتاحية: التقرير الدوري، الإصلاحات الإدارية والتشريعية، تصدي مجلس الدولة.

Abstract

It is known that the Council of State is the advisor to the administration and the judge of its disputes، as the Council exercises these two functions on an almost daily basis. It settles administrative disputes and provides legal opinions and advice. The council's advanced activity allows it to monitor negative phenomena at the legislative and administrative levels. Nevertheless، it remains restricted in dealing with cases before it by issuing a ruling or submitting a fatwa. However، it does not have the right to take a decision to address the previous phenomena from their roots. Because if he did that، he would have interfered with the work of other authorities، and this is prohibited for him according to the principle of separation of powers.

For this reason، the legislator has created a means to ensure a measure of reconciliation between the aforementioned principle and the council's intervention in the administrative or legislative field، and that is through the periodic report that it addresses to public authorities and public opinion annually، as this report includes what judgments، fatwas or research show of negative phenomena At the legislative and administrative levels، with the aim of alerting the necessary reforms. In addition to the above، the report is of great importance، as it carries preventive dimensions as it represents a manifestation of cooperation between the judicial and advisory functions of the State Council on the one hand، and between it and the executive and legislative authorities، on the other. Therefore، the benefit of this topic is achieved by directing attention to this small and important part، to make it the subject of our current research.

Keywords: periodic report، administrative and legislative reforms، automatic intervention.

المقدمة Introduction

كانت وظائف مجلس الدولة ـ ولا تزال ـ على تماس مباشر مع الإدارة من خلال وظيفتي القضاء والافتاء. ولذلك يجد المجلس نفسه أمام مسؤوليـة كبيرة، تتجلّى في وضع خبراته وملاحظاته أمام انظار السلطات العامة، ليساهم بالتالي في تطوير النظام القانوني والإداري في الدولة، وذلك عبر اصداره تقريره الدوري الذي يعرضه أمام السلطات والرأي العام.

أولاً: أهمية البحث وأسباب اختياره

١ــ أهمية البحث:Research importance

لا شك أنَّ الإصلاح الإداري والتشريعي مهمة شاقة وضرورية فــي الوقت نفسه، وفيـها كلما كان تشخيص المشاكل والعيوب دقيقًا، كانت النتائج والمعالجات سليمة. لهذا السبب عُهدت إلى مجلس الدولة مهمة تشخيص العيوب التشريعية والممارسات الإدارية الخاطئة، وذلك على اعتبار أنه يمتلك أجهزة وأدوات وهيئات متخصصة تمكنه من الرصد، فتكون ملاحظاته ومقترحاته الإصلاحية انعكاسًا لواقع النظام القانوني والإداري، ومطابقة للحاجة الفعلية وللمصلحة العامة.

٢ـ أسباب اختيار البحث: Reasons for choosing the search

إنَّ اختيار هذا الموضوع يعود إلى قلة (بل ندرة) البحوث التي كتبت فيه؛ بالرغم من أهميته الكبيرة وانعكاساته المؤثرة في النظام القانوني والإداري فـي الدولة. لهذا نرى فائدةً ترتجى من الخوض في غماره واستكشاف تنظيمه القانوني ومدى فاعليته في الواقع القانوني والإداري في البلاد المقارنة.

ثانيًا: مشكلة البحث Problematic of research

على الرغم من أنَّ التشريعات المقارنة قد وضعت أُسس إصدار التقرير الدوري، إلا أنها كانت قاصرة عن تنظيمه بصورة دقيقة وشاملة، فلم تتبّين تحديد إجراءات إعداده والتصويت عليه واصداره، حيث ورد تنظيمه القانوني مجملًا مختصرًا، وهذا ما يثير عدد من التساؤلات التي تتمثل بالآتي: ما هو الإطار المفاهيمي للتقرير الدوري؟ ما هي الإجراءات القانونية الهادفة لوضع الحلول المناسبة لإصداره؟ ما هي مشتملاته؟ وما قيمته القانونية؟ وسنحاول الإجابة عمّا سبق وفق خطة بحثية علمية.

ثالثًا: منهجية البحث Research Methodology

اعتمدنا في دراسة موضوع البحث على اثنين من المناهج البحثية: المنهج التحليلي والمنهج المقارن، حيث أجرينا تحليلًا لعدد من النظم القانونية(فرنسا، مصر، لبنان، والعراق)، في شأن الموضوع الحاضر؛ وذلك من أجل التعرف على السلبيات والإيجابيات، تمهيدًا لإجراء التعديلات المناسبة، أو استبدالها، وذلك في ضوء ما أسفر عنه البحث.

رابعًا: خطة البحث Research plan

اعتمدنا في معالجة مشكلة البحث على خطة ثنائية متوازنة تتكون من مبحثين، حيث جاء المبحث الأول بعنوان: **"التقرير الدوري لمجلس الدولة كأداة للتدخل التلقائي في الميدان الإصلاحي"** ؛ ويتضمن هذا المبحث إحاطة كاملة بالنطاق المفاهيمي للموضوع. وذلك من خلال التعريف به في المطلب الأول، وتعيين مصادره الداخلية والخارجية في المطلب الثاني. أما المبحث الثاني؛ فقد جاء بعنوان **"مشتملات التقرير وإجراءات إصداره"** والذي يحوي ـ كما

يدل عليه العنوان ــ على مطلبين حيث نجد في ثناياه **مشتملات التقرير الدوري**(المطلب الأول) كما تنطوي المعالجة في هذا المبحث على متابعة **إجراءات إصدار التقرير الدوري**(المطلب الثاني)؛ وتلا ذلك في خاتمة البحث قائمة بالنتائج التي توصلنا إليها والمقترحات التي نراها ضرورية.

المبحث الأول

التقرير الدوري لمجلس الدولة كأداة للتدخل التلقائي في الميدان الإصلاحي

ذكرنا فيما سبق، أنَّ القانون منح مجلس الدولة سلطة التدخل التلقائي بغية تقديم المقترحات الإصلاحية إلى السلطة التنفيذية، ولكن بما أنَّ المجلس يعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات؛ فقد أوجد المشرع وسيلة مناسبة تحقق الغرض المنشود المتمثل في تجنب التدخل بالشؤون الإدارية والتشريعية، حيث تمثلت هذه الوسيلة بالتقرير السنوي، الذي يصدر دوريًا أو كلما رأى المجلس ذلك، ويشتمل هذا التقرير على ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص أو غموض في التشريعات القائمة، أو حالات إساءة استعمال السلطة ــ من أي جهة من جهات الإدارة ــ أو مجاوزتها لحدود اختصاصاتها. ويوجه هذا التقرير إلى السلطات العامة والرأي العام؛ لهذا نرى قبل الخوض في دراسة الموضوع، أن نبدأ بمقدمة تتضمن التعريف بالتقرير الدوري، وبيان مصادره. وهذا ما سيأتي في مطلبين:

المطلب الأول

التعريف بالتقرير الدوري لمجلس الدولة

لما كان التقرير الدوري هو أداة تدخل مجلس الدولة في ميدان الإصلاح الإداري والتشريعي، فأنَّ من اللازم التعريف به والاحاطة بالفكرة العامة التي يقوم عليها، ويتم ذلك من خلال بيان مؤداه وتحديد خصائصه المميزة بشكل دقيق، على النحو الآتي:

الفرع الأول

مؤدى التقرير الدوري لمجلس الدولة

يعرف التقرير بصورة عامة، بأنه عرض مختصر لمعلومات تتعلق بقضية ما، ويكون ذلك مقرونًا مع تقديم الاقتراحات والتوصيات بشأنها إلى جهة معينة (خارجية أو داخلية). وقيل ايضًا إنه عبارة عن وثيقة توضع بهدف ايضاح حالة أو مشكلة وتختم بتوصيات ومقترحات[١]. وعلى أيَّ حال، فإن التقرير الدوري لمجلس الدولة لا يخرج عن هذا المفهوم: فهو عبارة عن عرض يقدمه مجلس الدولة (كل فترة أو كلما ارتأى ضرورة ذلك) إلى السلطات العليا، يشتمل على ما أظهرته أحكام المجلس أو فتاواه من نقص في التشريع النافذ، أو يتناول بالإيضاح حالات إساءة استعمال السلطة أو التجاوز على الاختصاصات من جانب الجهات الإدارية[٢].

هذا وإن فكرة قيام مجلس الدولة بتقديم مقترحات إصلاحية ليست فكرة حديثة، إذ ترجع جذورها إلى العام ١٩٤٩ في فرنسا ومصر: حيث وجدت لأول مرة في قانون مجلس الدولة الفرنسي (الصادر عام ١٩٤٩) وذلك عندما نص على قيام المجلس

---

(١) Writing a Scientific Report
https://www.waikato.ac.nz/library/guidance/guides/write-scientific-reports

(٢) يعتبر عدم الاختصاص من عيوب القرار الاداري اذ ان من المفترض ان يصدر القرار من الجهة الادارية التي حددها القانون وليس من جهة سواها. هبة عبد المطلب الفضلي، حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الانظمة الإدارية مقارنة بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية، بحث منشور في مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد(١)، ص٨٨.

(من تلقاء نفسه) بإصدار تقرير دوري لغرض إثارة انتباه السلطات العامة إلى الإصلاحات الواجبة على المستويين التشريعي والإداري[١]. لقد بقى الحكم المتقدم في التشريعات اللاحقة، واضيف إليها إنشاء لجنة للقيام بهذه المهمة ــ ضمن هيكل مجلس الدولة ــ تحت مسمى لجنة التقارير والدراسات[٢]. وفي مرحلة تالية نظم المشرع هيكل اللجنة وحدد عددها، ثم تحولت بعد ذلك إلى قسم سمي قسم التقارير والدراسات[٣] ومن الملاحظ أنَّ التقرير المشار إليه كان يصدر بصورة سريه حتى عام ١٩٨٨[٤]، كما أصبح تقديم المجلس لتقريره إلزاميًا، بعدما كان اختياريًا [٥].

أما في مصر؛ فقد نظم المشرع موضوع التقرير الدوري بموجب القانون الصادر عام ١٩٤٩، حيث قضت المادة (٣٨) بأنه إذا تبين لمجلس الدولة أو لقسم من اقسامه ــ في صدد بحثه مسألة عرضت عليه ــ أنَّ التشريع القائم غامض أو ناقص: رفع إلى وزير العدل تقريرًا في هذا الشأن" [٦]. أما في القانون الصادر عام ١٩٥٥ فقد أُعيدت صياغة النص بشكل مختلف حيث انتظم نص المادة (٤٨) بالشكل التالي: "يقدم رئيس مجلس الدولة كل ثلاثة أشهر وكلما رأى ذلك تقريرًا إلى رئيس مجلس الوزراء متضمنًا: ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه، أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة، أو تجاوز تلك الجهات لسلطتها"[٧]. وبنفس العبارات تقريبًا صيغ نص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة لعام ١٩٥٩[٨] وتكرر النص في القانون الحالي (الصادر عام ١٩٧٢)، حيث قضت المادة (٦٩) منه بأن" يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة كلما رأى ضرورة لذلك تقريرا إلى رئيس مجلس الوزراء متضمنًا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها" [٩]

وأما في لبنان، فإن التقرير الدوري يجد سنده في نص المادة (٤٦) من نظام مجلس شورى الدولة[١٠]، حيث اشتملت هذه المادة على الأحكام المنظمة لإصدار التقرير، وإجراءاته، وطريقة اجتماع المجلس ومناقشته والتصويت عليه، وقد جاء فيها: "يجتمع مجلس شورى الدولة في هيئة عامة مرة كل سنة في شهر تشرين الأول، بناءً على دعوة الرئيس، وتتألف الهيئة العامة من جميع أعضاء المجلس ولا يمكنها المذاكرة إلا عند حضور نصف أعضائها على الأقل، وتتخذ المقررات بغالبية أصوات الحاضرين. وعند تساوي الأصوات؛ يكون صوت الرئيس مرجحًا. وتكون الاجتماعات سرية وينظم رئيس القلم محاضرها التي لا يجوز إعلانها بأي صورة. ويعرض الرئيس على البحث تقريرًا يتضمن أعمال مجلس شورى الدولة خلال السنة السابقة والإشارة إلى الإصلاحات التشريعية والنظامية

(١) بالتحديد بالأمر الصادر عام ١٩٤٩.
(٢) وذلك في المرسوم رقم(٧٦٦/٦٣) الصادر في ٣٠/ يونيه/ حزيران١٩٦٣.
(٣) بموجب المرسوم الصادر في (٢٦/ اغسطس/آب/١٩٧٥.
(٤) د. منصور محمد احمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠٧، ص١١ وما بعدها.
(٥) د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص٧٩؛ محمد ماهر ابو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، الجزء الثاني، السنة ٢٠٠٠، ص٥٧؛ عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية للتوزيع والنشر، القاهرة، ٢٠٠٥، ص٥١.
(٦) القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير(شباط) ١٩٤٩ لسنة (١٢٠).
(٧) القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ في شان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية العدد (٢٥) مكرر غير اعتيادي في ٢٩ مارس(آذار) سنة ١٩٥٥، ص٧.
(٨) القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ في شان تنظيم مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٣) مكرر غير اعتيادي، في ٢١/ فبراير سنة ١٩٥٩، ص١٠.
(٩) القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشان مجلس الدولة المنشور في الجريدة الرسمية العدد(٤٠) في ٥ اكتوبر(تشرين الأول) سنة ١٩٧٢، ص٦٠٩.
(١٠) نظام مجلس شورى الدولة فــي لبنان الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) بتاريخ ١٩٧٥/٦/١٤

والإدارية التي يراها موافقة للمصلحة العامة ويبلغ رئيس مجلس شورى الدولة مقررات الهيئة العامة إلى وزير العدل".

في المقابل نجد في العراق[١] ، أنَّ موضوع التقرير الدوري حديث نسبيًا: إذ لم يأخذ به المشرع إلا في قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة[٢]. حيث أضيفت الفقرة "رابعًا" إلى المادة الخامسة (التي كانت تتكون من ثلاث فقرات) ونصها ما يلي: "تقدم هيئة الرئاسة في المجلس كل ستة أشهر وكلما رأت ذلك إلى ديوان الرئاسة تقريرًا متضمنًا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة[٣] من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها". وحسنًا فعل المشرع بهذه الإضافة؛ كونها تفتح الباب واسعًا لتقديم المقترحات الخاصة بسد النقص في التشريع ومواكبة الأحوال الاجتماعية، والاقتصادية والسياسية السائدة في العراق[٤]. وبصدور قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة[٥]. جرى تعديل على النص المذكور من جانبين: تغيير في موضع النص، وتغيير في مضمون النص، حيث أضيف إلى مضمون النص سلطة "الاقتراح على الحكومة بإعداد تشريع جديد"، وهذا فضلًا عن إجراء تغيير في مدة اصدار التقرير حيث اصبحت كل "سنة" بعد أن كانت كل "ستة أشهر". أما من حيث موضع النص: فيلاحظ أنَّ التعديل نقل الفقرة المتعلقة بالتقرير الدوري إلى مكانها الصحيح وهو(اختصاصات هيئة الرئاسة)؛ بينما كانت (قبل التعديل) تندرج تحت موضوع التقنين، في الوقت الذي يشتمل فيه التقرير على موضوعات إدارية أيضًا، بل إن معظم مشتملات التقارير الدورية في البلاد المقارنة تركزت على المخالفات الإدارية وخاصة المتعلقة منها بتنفيذ أحكام القضاء الإداري.

ومن الجدير ذكره، أنّ هناك العديد من التشريعات (من غير البلدان المقارنة) قد أخذت بفكرة التقرير كأداة لتقديم مقترحات إصلاحية، ولكن مع وجود بعض الاختلافات من حيث الجهة التي تمارسه: فبعضها يمارس من قبل مجلس الدولة كما في سوريا [٦] في حين يمارس في بلاد أخرى من قبل جهات متنوعة كما هو الحال في المغرب[٧]

(١) ومن الجدير ذكره، أنَّ قانون التدوين القانوني، اعتمد نظاما مشابها لنظام التقرير: حيث نصت المادة (٧) منه بأنَّ" للمحاكم ودوائر الحكومة عندما تجد غموضا أو نقصًا أو تناقضًا في أحكام القوانين أثناء تطبيقها أو حاجة لوضع أحكام جديدة تبين ذلك لديوان التدوين بتقرير، وله بعد أن يتحقق من ذلك أن يقترح على الوزارة المختصة اتخاذ التدابير اللزمة لإزالة ذلك الغموض أو التناقض أو لتلافي ذلك النقص أو لوضع تلك الأحكام.
قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ المنشور في الوقائع العراقية العدد (١٢٧٦) في ١٩٣٣/٧/٢٤.
(٢) قانون التعديل الأول لقانون مجلس الدولة المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.
(٣) وذلك على اعتبار ان القاضي الاداري يمارس دور نشط وفعال في التحري والتنقيب عن حقيقية ما عرض امامه بشأن الواقعة المتنازع فيها. ينظر بشأن الدور الإجرائي للقاضي الإداري. د. عامر زغير محيسن، احمد سلمان سوادي، القيود الواردة على ممارسة القاضي الاداري لدوره الاجرائي، بحث منشور في العراق، مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد(١)، ص٢٥.
(٤) قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٦، المجلد (٨)، العدد (1b)، ص٦.
(٥) قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩
(٦) المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٩ التي نصت على أن" يقدم رئيس مجلس الدولة كل ستة أشهر(وكلما رأى ضرورة ذلك) تقريرًا إلى رئيس الجمهورية متضمنًا ما أظهرته الأحكام أو البحوث أو التحقيقات أو الآراء من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه، أو حالات إساءة استعمال السلطة من أي جهة من الجهات العامة أو مجاورة تلك الجهات لسلطاتها".
(٧) المادة (٢) من مرسوم (١٠٣٩) في ٢٦ يناير(كانون الثاني) ١٩٩٨، بإحداث هيئة المستشارين القانونيين للإدارات لدى الأمانة العامة للحكومة. حيث عُهد إلى المستشارين القانونيين للإدارات (تحت سلطة الأمين العام للحكومة) بإجراء الدراسات والبحوث حول التطورات الحديثة في ميدان التشريع والتنظيم.

والسودان[١] والسعودية[٢]، واليمن[٣] وتونس[٤].

الفرع الثاني

خصائص التقرير الدوري لمجلس الدولة

للتقرير الدوري عدد من الخصائص التي تميزه وتحدده: فتنظيمه يكون تلقائيًا، ومضامينه ليست لها قوة قانونية ملزمة؛ لذا سنبيّن ما سبق تباعًا:

أولًا: يبادر المجلس بإصداره بصورة تلقائية

هذا معناه أن الاقتراحات التي يتضمنها التقرير تأتـي نتيجة استجابة مباشرة من قبل المجلس، وليس بناء على طلب من قبل جهة من الجهات. وهذا خلافًا للأصل العام المقرر في اختصاصات مجلس الدولة (التي تقتضي تقديم دعوى أو طلب). وأنَّ الحكمة من عدم اشتراط وجود طلب، مردها إلى أنَّ موضوع التقرير ليس عملًا روتينيًا، بل يستلزم أنَّ يكتشف المجلس (عند ممارسته لاختصاصاته) عيوبًا في التشريع القائم، أو مخالفات جسيمة تستدعي إثارة انتباه السلطات العامة إليها. لهذا أوجد القانون فكرة التقرير الدوري: لكي تتم الاستفادة القصوى من وظائف المجلس وملاحظاته[٥]. والقول بتلقائية إصدار التقرير لا يتنافى مع تحديد موعد لإصداره: حيث نص المشرع في البلدان المقارنة[٦] على أن التقرير يقدم خلال فترات دورية محددة. وقد جرى حصرها بسنة في التشريعات كافة، ولكن ذلك لا يمنع أن نذكر أنَّ التشريع المصري مر بثلاث مراحل في هذا الشأن: فسابقًا لم يكن يحدد مدة لتقديـــم التقرير[٧]،

(١) وفق المادة (٨ ج) من لائحة تنظيم وزارة العدل الصادرة سنة ١٩٨٣حيث تتولى إدارة التشريع في وزارة العدل مراجعة القوانين واصلاحها لمواكبة التطور وللتأكد من مطابقتها للشريعة الإسلامية واقتراح التعديلات الضرورية في القوانين النافذة.

(٢) حيث تختص هيئة الخبراء في مجلس الوزراء بتحضير مشروعات الأنظمة (القانون) وإعداد الدراسات اللازمة لها بالاشتراك مع الجهة التي رفعت تلك المشاريع ومراجعة الانظمة (القوانين) النافذة واقتراح تعديلها. بموجب نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٣/٣الموافق ١٩٩٣/٨/٢٠.

(٣) حيث تتولى وزارة الشؤون القانونية دراسة ومراجعة جميع التشريعات والأنظمة النافذة والعمل على تنقيحها وتطويرها وبما يتمشى ومتطلبات برامج التنمية في جميع المجالات، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية. ينظر: المادة (٦/٢) من اللائحة التنظيمية لوزارة الشؤون القانونية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٤٦) لسنة ١٩٩٣بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الشؤون القانونية.

(٤) حيث يوجد ضمن تشكيلات وزارة العدل وحقوق الأنسان، مركزًا للدارسات القانونية والقضائية، يتولى القيام بالدراسات لغرض تطوير التشريعات، وتحقيق الملاءمة بينها وبين الواقع، ودراسة المسائل القانونية المتعلقة بتطبيق التشريع النافذ والقيام بالدراسات القانونية التي يكلف بها والقيام بالاستشارات القانونية لمختلف مصالح وزارة العدل وحقوق الأنسان وإبداء الرأي في المشاريع التي تعرضها الوزارات المختلفة. ينظر الأمر رقم (١٣٣٠)في ٢٠ جوليه لسنة ١٩٩٢ الخاص بتنظيم وزارة العدل وحقوق الانسان في تونس، والقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٩٣ في ٢٦ افريل(نيسان) ١٩٩٣.

(٥) إلا أن ذلك لا يعني أن المجلس هو الجهة الوحيدة التي ترصد العيوب التشريعية: فجميع الوزارات تقريبًا تمارس ذلك عند تطبيقها للقوانين، ولكن اختصاص مجلس الدولة شامل لكافة تشريعات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ومن الوزارات التي تمارس هذا الاختصاص وزارة العدل حيث استحدث فيها قسم جديد هو (قسم التشريعات)، التابع للدائرة القانونية والذي يختص بأبداء الملاحظات الشكلية والموضوعية بشان التشريعات النافذة وتشخيص مواطن النقص أو التعارض الحاصل بينها وبين القوانين الاخرى وابداء الرأي القانوني والمشورة القانونية في التشريعات الوطنية وصياغة مذكرات التفاهم والاتفاقيات الثنائية التي تبرمها الوزارة ومتابعتها مع الامانة العامة لمجلس الوزراء بالتنسيق مع دائرة العلاقات العدلية، وذلك استنادًا لأحكام المادة (١٦) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٢) لسنة ٢٠١١، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) بعددها المرقم (٤٤٦٨) والخاص باستحداث قسم التشريعات في وزارة العدل.

(٦) ففي فرنسا يلتزم المجلس بتقديم التقرير سنويًا إلى رئيس الجمهورية والحكومة الزم المرسوم رقم (٧٦٦/٦٣) في ٣٠ يونيو حزيران١٩٦٣.

(٧) المادة (٣٨) رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة، المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠).

ثم حددها بثلاثة أشهر[١] ثم حددها بسنة في التشريع الحالي [٢]. وعلى الرغم من أن هذه التحديد ليس له صفة الإلزام، بل هو تحديد تنظيمي(باستثناء لبنان)، فقد جرى العمل على أن تلتزم مجالس الدولة بتقديم التقرير سنويًا: حيث نشرت تقارير مجلس الدولة الفرنسي (للأعوام من ٢٠٠٣ لغاية ٢٠٢٠) بصورة علنية[٣] وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الدولة اللبناني، حيث يسجل له التزامه بإصدار تقريره السنوي في الموعد المحدد. أما في العراق فقد حرص المجلس على تقديم التقرير في موعده، وكان لمجلس الوزراء دور ايجابي في تعميم ملاحظات المجلس على دائر الدولة والقطاع العام[٤].

ثانيًا: ليس لمضامين التقرير صفة الإلزام

أن مضامين التقرير الدوري ليست ذات قوة قانونية ملزمة: بمعنى أنَّ السلطة الموجه إليها التقرير غير ملزمة بالأخذ بمضامينه: فلها الحرية التامة في مناقشته واتخاذ المناسب بصدده. وهذا أمر طبيعي ويتناسب مع مبدأ الفصل بين السلطات[٥]، فليس للمجلس أي امتياز بفرض إجراء تعديلات تشريعية أو إصلاحات إدارية؛ وذلك نظرًا إلى أن حدود اختصاصاته لا تتعدى التوصية أو الاقتراح. وبالرغم من ذلك فقد لاقى التقرير اهتمامًا جيدًا من قبل السلطات العامة، حيث تقوم ـ كحد أدنى ـ بتعميم مقترحاته على دوائر الدولة والقطاع العام؛ نظرًا للمكانة المميزة التي تحظى بها مجالس الدولة، والمستمدة من كونه جهة متخصصة تمارس وظائف متنوعة وتغطي مساحة واسعة من النشاط الإداري والتشريعي في الدولة [٦]، فضلًا عن أن أعضاءه مؤهلين جيدًا ويمتلكون من الخبرة العملية[٧]، والمؤهلات العلمية[٨] ما يجعل لهم مكانة مرموقة في عالم القانون.

المطلب الثاني

مصادر التقرير الدوري لمجلس الدولة

نقصد بمصادر التقرير الدوري معرفة الأداة التي من خلالها يحصل مجلس الدولة على المعلومات المتعلقة بعيوب التشريع والمخالفات الإدارية الجسيمة. وإذا كانت هذه الأخيرة لا تستقى إلا من خلال الأحكام الباتة، فإن العيوب التشريعية تستقى من مصادرة متعددة ومتنوعة، داخليـة وخارجـية، ونفصلها وفق لما يلي:

(١) القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ في شان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية العدد (٢٥) مكرر غير اعتيادي في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥، ص٧؛ المادة (٥١) من القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٣) مكرر غير اعتيادي، في ٢١/ فبراير سنة ١٩٥٩، ص١٠.

(٢) المادة (٦٩) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد(٤٠) في ٥ اكتوبر سنة ١٩٧٢، ص٦٠٩.

(٣) ينظر عبر موقع الجامعة اللبنانية
https://droit.ul.edu.lb/index.php/recherche-studies-selectionne

(٤) د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الثاني(نيسان، ايار، حزيران)، ٢٠١٢، ص٣٢.

(٥) محمد يوسف محيميد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، ٢٠٢١، المجلد (١) العدد(٣٣)، ص١٩٨.

(٦) د. محمد ماضي، المرجع السابق، ص

(٧) فأعضاء المجلس دائمي التنقل بين الأقسام القضائية والاستشارية لمجلس الدولة.

(٨) متراس هاشم صيهود، الفاعلية والضمان في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، اطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء كلية القانون، ٢٠١٨، ص٣٢١.

الفرع الأول

المصادر الداخلية

يقصد بالمصادر الداخلية للتقرير السنوي: مخرجات النشاط القضائي والاستشاري لمجلس الدولة. فعند ممارسته لوظيفته القضائية، يكتشف المجلس العديد من العيوب التي تعتري التشريعات النافذة، والمخالفات الإدارية الجسيمة[١]. وتعتبر الوظيفة القضائية المصدر الأكثر غزارة في رفد التقرير الدوري بمادته؛ ويعود ذلك إلى كثرة الدعاوى الإدارية التي تعرض أمام محاكم مجلس الدولة، حيث تطرح عليه المئات بل الآلاف من الدعاوى سنويًا[٢]. لهذا نصت التشريعات المقارنة على أنَّ التقرير السنوي يتضمن ما تظهره الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع النافذ أو الغموض فيه أو المخالفات الإدارية.

أما الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، فإنها تعتبر أيضًا مصدرًا آخر من مصادر التقرير، وذلك بحيث تكتسب أهمية موازية لأهمية الوظيفة القضائية[٣]؛ بسبب كونها تدور حول مسائل قانونية، فتنشط في مجال الإفتاء والمشورة القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام[٤]، كما تنشط في مجال الصياغة التشريعية. لهذا ترفد هذه الوظائف التقرير السنوي بمادته: فعندما يؤدي المجلس هذه الوظائف فهو يتعاطى مع النصوص التشريعية، فيفسرها ويحللها، وقد تواجهه الكثير من حالات الغموض في النص، أو نقصه أو فقدانه، والتي تتطلب تدخلًا تشريعيًا، فيستغل المجلس التقرير ليقدم مقترحاته الإصلاحية للمشرع.

ومع ذلك يلاحظ أنَّ النصوص التشريعية في العراق ومصر لم تكن دقيقة في تحديد كل مصادر كشف المخالفات والعيوب التشريعية، إذ اقتصرت على ذكر "الأحكام" و"البحوث". في حيـن يمكن رصد الظواهر السابقة، واكتشافها عبر ممارسة المجلس لكل اختصاصاته (الافتاء، المشورة القانونية، والقضاء، والتحقيقات). كان هذا ما التفت إليه المشرع السوري،[٥] حيث نص على الآتي: "يقدم رئيس مجلس الدولة كل ستة أشهر(وكلما رأى ضرورة ذلك) تقريرًا إلى رئيس الجمهورية، متضمنًا ما أظهرته الأحكام أو البحوث أو التحقيقات أو الآراء، من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة...". هذا مع العلم أنَّ المشرع المصري (في قانون مجلس الدولة لسنة ١٩٤٩الملغى) كان يشير إلى هذا المعنى، بل إنه كان أكثر دقة في وصف وتحديد الموضوع، إذ جاء في صياغته: " إذا تبين لمجلس الدولة أو لقسم من أقسامه في صدد بحثه مسألة عرضت عليه، أن التشريع القائم غامض أو ناقص رفع إلى وزير العدل تقريرًا في هذا الشأن" [٦]. والمقصود "بالمسألة" هنا هو كل ما يعرض على مجلس الدولة (أو أي قسم من أقسامه) شاملًا بذلك الأحكام والفتاوى والمشورة القانونية التي يقدمها. ومع ذلك فقد أهمل

---

(١) ومثل ذلك يمتاز بالدقة والموضوعية والصدق والحيادية؛ نظرًا لأنه تم من قبل جهاز قضائية يتميز بالحيدة والاستقلال فضلا عن مروره بتحقيقات ومراحل التقاضي بحيث يكون الحكم عنوانا للحقيقة.

(٢) المحاكم الادارية اليوم في العراق تنظر الاف الدعاوى سنويا لسيادة مبدأ الديمقراطية وعدم الخشية من السلطة وانتشار ثقافة التقاضي ضد الإدارة، حيث بلغ عدد الدعاوى المحسومة من المحكمة الادارية العليا(٤٠٣٩) دعوى، منها (١٥٥٤) دعوى لمحكمة قضاء الموظفين و(٢٤٦٥) دعوى لمحكمة القضاء الاداري و(١٦) دعوى لمؤسسة الشهداء و(٤) دعوى تنازع اختصاص. مجلس الدولة، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠، ص٣؛ كما يشير التقرير الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني إلى صدور حوالي ألف وثلاثمئة قرار عن المجلس خلال السنة القضائية ٢٠١٣-٢٠١٤ بين قرارات نهائية وإعدادية ووقف تنفيذ. نجيب فرحات تعريق على تعليق على التقرير السنوي لمجلس شورى الدولة اللبناني، منشور على الموقع الالكتروني.

(٣). وهذه الاختصاصات واسعة أيضًا، حيث بلغت القرارات والفتاوى والمشورة القانونية الصادر من مجلس الدولة العراقي لعام ٢٠٢٠وحده (٨٥) قرارًا.

(٤) المادة (٤) من قانون مجلس الدولة العراقي.

(٥)المادة (٥٩) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٩.

(٦) القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠).

المشرع المصري البحوث القانونية، إلا أننا نعتقد أن عدم ذكر المصادر التي يستقي منها التقرير السنوي مضمونه، ومادته ليس له تأثير خطير؛ كون المصادر السابقة قد ذكرت على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر، وبالتالي لا يوجد ما يمنع من استقاء المعلومات من أي مصدر كان طالما كانت المصادر واقعية ومعتبرة.

ومن الجدير ذكره في هذا الشأن، أن ممارسة مجلس الدولة للوظائف المتنوعة سابقة الذكر، ينعكس إيجابيًا على تنمية مهارات أعضائه، لأنهم يمارسون العمل القضائي والاستشاري، بسبب تنقلهم الدائم بين أقسام المجلس، وهذا ما يمنحهم القدرة على ملاحظة واكتشاف عيوب التشريعات المرعية الإجراء. وهذا بالضبط ما أوجزته المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري[١] (كتبرير لدمج قسمي الفتوى والتشريع)؛ حين ذكرت " أنَّ الفتوى هي تطبيق للقوانين واللوائح القائمة، فمن يمارسونها هم أقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات القائمة وأوجه إصلاحها، ولن يكون التشريع الجديد كاملًا إلا إذا اجتمعت خبرة الرأي إلى فن الصياغة، كما أن من يتولون إعداد التشريع وصياغته يكونون أعرف الناس بقصد الشارع عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الإفتاء"[٢].

الفرع الثاني

المصادر الخارجية

تتمثل هذه المصادر بالبحوث القانونية، والأنشطة الفكرية، ولا يخفى أنها ذات أهمية كبيرة في تحديد المشكلات القانونية الفردية والجماعية، وذلك من أجل العمل على تطوير وتحسين القوانين وتطبيقها في الوقت الحاضر والمستقبل، عبر إجراء مقارنات بين تشريعات بلدين أو أكثر[٣]. وعليه فمن المنطقي أن تستقي المقترحات الإصلاحية مادتها من هذه البحوث والدراسات، خاصة ما يصدر منها من باحثين معتبرين من خارج المجلس أو داخله.

على هذا الأساس اتفقت معظم التشريعات المقارنة على اعتبار البحوث مصدرًا من مصادر التقرير الدوري: فالمشرع الفرنسي ـ وتقديرًا لأهمية البحوث والدراسات ـ خصص قسمًا من ضمن أقسام المجلس تحت مسمى "قسم البحوث والدراسات"، حيث يتولى هذا القسم إعداد البحوث والدراسات القانونية، فضلًا عن مهامه في إعداد التقرير السنوي للمجلس. ومن بين أهم الدراسات التي أجراها المجلس: العقبات التي تواجه تطبيق اللامركزية الإدارية، وتسبيب القرارات الإدارية، والمسؤولية الجنائية للموظفين العموميين، والثقافة القانونية للموظفين، وحماية القضاء، وتنفيذ الأحكام والأخلاق، والقانون والتجارة الإلكترونية، والملكية الفكرية، والعلامات التجارية والصناعية[٤].

وفي مصر، يلاحظ أن قانون مجلس الدولة (لعام ١٩٤٩) لم يكن يشير إلى البحوث والدراسات، مكتفيًا بالنص على أنَّ التقرير يستقي المعلومات من أنشطة المجلس كافة[٥]، أما في القانون النافذ (الصادر عام ١٩٧٢)، فقد نص عليها بصورة صريحة[٦]. وعلى السياق ذاته نصت المادة(٧٢) من قانون مجلس الدولة المصري على أن "يختص المكتب الفني بإعداد البحوث التي يطلب إليه رئيس المجلس القيام بها"، وفي ذلك تأكيد على أهمية الدراسات والبحوث

(١) رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥

(٢) د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص١٤٠.

(٣) لهذا نص الدستور العراقي في المادة (٣٤/ثالثًا) على أن" تشجع الدولة البحث العلمي للأغراض السليمة وبما يخدم الانسانية، وترعى التفوق والابداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ".

(٤) د. منصور محمد احمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص١١ وما بعدها.

(٥)رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠). حيث نصت المادة (٣٨) منه على أنه:" إذا تبين لمجلس الدولة أو لقسم من اقسامه في صدد بحثه مسألة عرضت عليه أن التشريع القائم غامض أو ناقص رفع إلى وزير العدل تقريرًا في هذا الشأن".

(٦) المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

القانونية واثرهما في تطوير وظائف المجلس. **أما المشرع العراقي،** فيلاحظ أنه اقتفى أثر نظيره المصري، حيث أولى اهتمامًا جيدًا إلى البحوث، وذلك باعتبارها مصدرًا مهمًا للمعرفة القانونية، فضلًا عن أنه عهد إلى قسم العلاقات والإعلام بتنظيم وتهيئة عقد المؤتمرات والندوات[١].

وأما المشرع اللبناني، فيلاحظ أنه لم ينص على البحوث القانونية كمصدر لتقريره السنوي، إلا أن ذلك لا يمنع من استقاء المعرفة من أي مصدر كان؛ وذلك لأن التحديد الوارد بالنص جاء على سبيل المثال لا الحصر، وواقع الأمر أن أهمية البحوث والأنشطة الفكرية ونتائجهما تبقى غير ذات جدوى، أن لم يتم نقلها إلى أرض الواقع، وذلك عبر إجراء التعديلات التشريعية اللازمة التي اثارها وأوصى بالأخذ بها التقرير الدوري لمجلس الدولة.

المبحث الثاني

مشتملات التقرير وإجراءات اصداره

لما كانت الهدف من التقرير الدوري هو إثاره انتباه السلطات العامة إلى الإصلاحات الواجبة على المستويين التشريعي والإداري: فليس للمجلس أن يُضمن تقريره موضوعات تخرج عن الاطار السابق، إن ذلك يستوجب تحديدًا دقيقًا لما تشتمل عليه فكرة الإصلاحات التشريعية والإدارية، وبيان الحدود التي تتوقف عندها هذه الإصلاحات، فضلًا عن ضرورة رسم الإجراءات التي يسير عليها المجلس وهو بصدد إصدار التقرير. بدءًا من مناقشة التقرير، ومرورًا بالتصويت عليه واصداره، ثم انتهاًء بإبلاغه السلطات العامة في الدولة، وهذا ما سيتم تناوله في مطلبين على الوجه الآتي:

المطلب الأول

مشتملات التقرير الدوري لمجلس الدولة

تختلف التشريعات المقارنة في تحديد مشتملات التقرير الدوري، فبعض التشريعات تضمن التقرير ـ فضلًا عن الإصلاحات التشريعية والإدارية ـ نشاطات المجلس القضائية والاستشارية خلال السنة الماضية. في حين تحصر تشريعات أخرى موضوعات التقرير في كشف العيوب التشريعية والإدارية، وسبل إصلاحها، لذا سنقصر البحث هنا على المشتملات الأخيرة، وذلك في فرعين، وكما يلي:

الفـرع الأول

حالات النقص في التشريع القائم أو الغموض فيه

من مضامين التقرير الدوري لمجلس الدولة هو ما تظهره الأحكام أو الفتاوى أو البحوث القانونية من نقص في التشريعات النافذة أو بيان الغموض فيها. وقد تركز الاهتمام على ذلك باعتبار أن هذه الظواهر تعتبر ظواهر قانونية حتمية لا مفر من الوقوع فيها، وذلك بحيث تتطلب معالجتها جهودًا على المستوى الفقهي أو القضائي أو التشريعي[٢].

(١) المادة (١٦/ أولًا/ ج) من تعليمات تشكيلات المجلس تعليمات تشكيلات مجلس الدولة ومهمامها رقم (١) لسنة ٢٠٢٠.

(٢) لما كان التشريع يستهدف تنظيم النشاط البشري، فإنه يتأثر بحقيقة كون النشاط المذكور دائم التطور والتغير. لهذا يظهر القصور في التشريع في كل مرة تحدث فيها تحولات في أي من لمعطيات السابقة. وعلى الرغم من أنها قد تكون تحولات بطيئة، ولكنها تبقى حقيقة قائمة لا تنكر، فضلًا عن ذلك، فقد ألقت التطورات المتسارعة في المجالات العلمية والتقنية بظلالها على مفاصل النشاطات كافة، فلم تعد التعاملات الإدارية والاقتصادية والتجارية كما كانت عليه في العهود السابقة، إذ اصابها تبدل كبير وتدخلت في آلياتها تقنيات

وتأخذ هذه العيوب صورًا عديدة من أبرزها: النقص والغموض، فالنقص يعني انفصام العلاقة بين القاعدة القانونية المعينة بالنص وبين الواقعة المتنازع فيها أو المطلوب تطبيقها (على الرغم من تفسير النص وفحواه). وبعبارة أكثر وضوحًا: إن النقص هو تلك الظاهرة التي تتحقق عندما لا يجد القاضي أو رجل الإدارة في نصوص القانون المكتوب قاعدة يمكن تطبيقها بصدد نزاع أو واقعة أُثيرت أمامه. وتسمى هذه الظاهرة نقصًا في التشريع (وليس في القانون). هذا وإن تقرير وجود النقص في التشريع يستلزم أولًا أن يخضع النص للتفسير من حيث الألفاظ والفحوى(وهذا ما يتبعه المجلس في ممارسه اختصاصاتها القضائية والاستشارية)، وثانيًا: أن تنفصم العلاقة تمامًا بين الواقعة المعروضة وبين النص. فإذا حصل نوع من التطابق فلا يمكن إصدار التقرير مشتملًا على وجود النقص في التشريع[١] ومن الأمثلة على ذلك، تقدير التعويض في المسؤولية التقصيرية، حيث سكتت المادة (٢٠٧) من القانون المدني العراقي عن تحديد الوقت الزمني المطلوب لتقدير التعويض.

أما الغموض فيراد به ابهام اللفظ: أي بمعنى إخفاء معنى النص وعدم وضوحه، على نحو يقتضي جهدًا في تفسيره ـ لكونه يحتمل أكثر من معنى واحد ـ: في هذه الحالة ينبغي على من يطبق النص تحديد المعنى الذي يناسب الواقعة المعروضة من بين المعاني الأخرى، وذلك عن طريق التفسير الذي يصدر إما من القاضي وإما من المشرع أو من مجلس الدولة (عن طريق الإفتاء). وعلى الرغم من أن معالجة الغموض متاحة عبر وسائل التفسير، إلا أن تعديل النص (بإيضاح المقصود منه على وجه الدقة) يجنب القاضي وكل من يتولى تطبيق القانون مغبة التفسير الخاطئ.

ومما تجدر الإشارة اليه، أن مراجعة التشريعات وتقديم الاقتراحات بشأن تعديلها ليس حكرًا على مجلس الدولة، إذ تمارس ذلك بعض الوزارات: فطبقًا لقانون وزارة العدل العراقية ينشأ قسم يسمى قسم التشريعات مهمته متابع التشريعات ذات العلاقة بالوزارة وإبداء الملاحظات الشكلية والموضوعية بشأن التشريعات النافذة، وتشخيص مواطن النقص أو التعارض الحاصل بينها وبين القوانين الأخرى مع إبداء الرأي القانوني والمشورة القانونية في التشريعات الوطنية، وصياغة مذكرات التفاهم والاتفاقيات الثنائية التي تبرمها الوزارة، ومتابعتها مع الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالتنسيق مع دائرة العلاقات العدلي[٢]. ومع ذلك تبقى هذه المعالجات قاصرة على التشريعات الخاصة بوزارة معينة، بينما تقرير مجلس الدولة يكون شاملًا لكل تشريعات الدولة.

هذا فضلًا عن أن المجلس جهة متخصصة في ميدان التشريعات والقضاء: وبالتالي فاختصاصاتها المتنوعة تلقي بظلالها على نوعية المقترحات. لهذا عندما وجد مجلس الدولة الفرنسي من خلال الممارسة العملية أن عنصر التسبيب الوجوبي هام للغاية (وقد يغفل الخصم هذا الدفع)، قدم قسم التقرير والدراسات مقترحًا ذا صلة بهذا التسبيب؛ وعليه تم اعتبار سبب الطعن الذي يرجع إلى الإخلال بالتسبيب الوجوبي من النظام العام، وذلك بغية توفير حماية فعالة للقواعد المتعلقة بالتسبيب الوجوبي [٣].

غير مألوفة(معلوماتية ورقمية)، ووصل الحال إلى أنه في حالات ليست بالقليلة اصبحت الهوة بين النص والواقع شاسعة، وليس بمقدور التفسير وحده ردمها. وعليه ستبقى مثل هذه المتغيرات مستمرة في الزمن مادام النشاط البشري يشق طريقة نحو التطور.

(١) د. ضياء شيت خطاب، فن القضاء، بغداد، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٨٤، ص٧٠.

(٢)استحدث هذا القسم استنادا لأحكام المادة (١٦) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٢) لسنة ٢٠١١، ونشر في جريدة (الوقائع العراقية) بعددها المرقم (٤٤٦٨) والخاص باستحداث قسم التشريعات في وزارة العدل.

(٣) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان،١٩٧١، ص٤٢٥

الفرع الثاني

حالات إساءة استعمال السلطة أو تجاوز الاختصاصات

إنَّ إلغاء القرارات المعيبة من جانب القضاء الإداري، ليست جزاء كافيًا في مناسبة إساءة الإدارة لاستعمال سلطتها أو تجاوزها لحدود اختصاصاتها، إذ تبقى الإدارة والأشخاص مصدرو القرار بمنأى عن المساءلة (حتى لو كانت مخالفاتهم شديدة الجسامة). وذلك على اعتبار أن الدعوى الإدارية تخاصم القرار بحد ذاته، وليس الأشخاص مصدري القرار. ولهذا رأى المشرع أن يعطي فاعلية أكبر لدعاوى الإلغاء، وذلك من خلال تدعيمها بإجراء آخر يتمثل بفضح المخالفات الإدارية أمام السلطات والرأي العام.

ففي فرنسا (وحسب المادة الثالثة من المرسوم المنظم لعمل مجلس الدولة) يشتمل التقرير على المخالفات الصارخة التي ترتكبها الإدارة[١] ــ خاصة ما يتعلق منها بتنفيذ الأحكام القضائية التي يصدرها المجلس[٢] ــ الصعوبات التي واجهت تنفيذها. وحتى يكون هذا التقرير معبرًا بصدق عن حالات الامتناع عن التنفيذ، أجازت المادة (٥٩) من المرسوم الذكور لأصحاب الشأن(أي المحكوم لهم) أن يخطروا اللجنة المكلفة بوضع التقرير، بالصعوبات التي واجهتهم في تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحهم، وذلك إذا ما انقضت ستة أشهر على صدور هذه الأحكام دون تنفيذه، وهي المدة التي عدلت لتكون ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ إعلان الحكم [٣]. وهكذا، أظهر التقرير الصادر في السنة القضائية (١٩٨٦) البطء المتطرف في تنفيذ الأحكام من جانب العديد من البلديات، ومن مستشفى ومن وزارت الشؤون الاجتماعية والتموين والتعليم الوطنية والدفاع[٤].

أما في مصر فقد نص قانون مجلس الدولة على أن يشتمل التقرير على حالات إساءة استعمال السلطة أو تجاوز الاختصاصات[٥]، حيث تضمن التقرير المنشور في مجلة المجلس (في المدة من اكتوبر سنة ١٩٦٣ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٨) بيانًا بالأساليب التي تعتمدها الإدارة بهدف التحايل وصولًا إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي، مما أدى إلى سلسلة من الأحكام بالإلغاء. بل أنَّ واضع التقرير المذكور إمعانًا منه في وضع الحقائق كاملة أمام الرأي العام، حرص ــ إضافة إلى بيان أساليب التحايل التي اتبعتها الإدارة ــ على تحديد الجهة الإدارية الي استخدمتها، بل وحتى اسماء الأشخاص أصحاب الشأن[٦].

أما في لبنان فقد نص المشرع على أن يتضمن التقرير الدوري الإصلاحات التشريعية والإدارية الواجبة[٧]. ولا يختلف المشرع العراقي عن نظرائه في البلدان المقارنة، حيث نصت المادة (٥) من قانون مجلس الدولة على أن يتضمن التقرير حالات إساءة استعمال السلطة أو تجاوز الاختصاصات. ومن الملاحظ أنَّ المخالفات الإدارية في مجال تنفيذ الأحكام تعتبر من أظهر صور إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة: لهذا يستخدم مجلس الدولة أسلوب

---

(١)حيث صدر المرسوم رقم (٦٦) لسنة ١٩٦٣ في ٣٠ يوليو من نفس العام بإصدار لائحة إدارة عامة تطبيقا للأمر رقم (١٧٠٨ الصادر في ١٩٤٥/٧/٣١ بشان تنظيم مجلس الدولة، ينظر د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٤٣٦.

(٢) E.D.C.E،G. braiban Remarques sur l efficacite des anmlations pour exces de pouvoir ، 1961.pp.53 et ss.

(٣)صدور المرسوم المرقم (٢٨٦) فــي ١٩٧٦/٣/٢٤.

(٤) د. نفيس مدانات، تنفيذ أحكام القاضي الإداري في القانونين الفرنسي والالماني.
متاح على الموقع الالكتروني /https://www.ammonnews.net/article

(٥) المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٦) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص.٤٣٧

(٧) نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥/٦/١٤

التقرير السنوي كوسيلة للضغط على الإدارة ودفعها لاحترام التزامها بتنفيذ أحكام القضاء، خصوصًا إذا ما توافر لها قدر كاف من العلانية والنشر، وهو ما يبدو أنه متحقق فعلًا[١].

المطلب الثاني
قواعد إصدار التقرير الدوري

أن العمل داخل مجلس الدولة ينبغي أن يسير على هدى من قواعد قانونية دقيقة. فكل أنشطة المجلس وأعماله منظمة تنظيمًا قانونيًا جيدًا، ويفترض أن يكون إعداد التقرير الدوري ـ والتصويت عليه واصداره ـ محكومًا بنصوص ترسم المراحل والإجراءات بصورة صريحة وواضحة. وهذا ما نحاول شرحه من خلال بيان موقف التشريعات المقارنة بخصوصه، ويأتي ذلك في فرعين كما يلي:

الفرع الأول
إجراءات اعداد التقرير الدوري ومناقشته

أن إعداد التقرير الدوري يخضع إلى سياقات وإجراءات مرسومة، حيث يتم إعداده إما من قبل هيئة مختصة وإما من خلال لجنة أو قسم من أقسام مجلس الدولة: ففي فرنسا يتم إعداد التقرير السنوي من قبل" قسم التقارير والدراسات"، وهو أحد أقسام مجلس الدولة[٢]. وكان هذا القسم بمستوى لجنة تسمى لجنة التقرير، ثم عدلت لتصبح "لجنة التقرير والدراسات" وذلك بموجب المرسوم الصادر في (٢٦/اغسطس/اب) ١٩٧٥ الذي وضع القواعد القانونية لهيكل وأعداد اللجنة. ولكن في عام ١٩٨٥ تحولت اللجنة إلى تسمية أخرى (قسم التقرير والدراسات)[٣]. وكان التقرير السنوي لمجلس الدولة سريًا حتى عام ١٩٨٨حيث أصبح بعدها علنيًا. هذا وأن إعداد التقرير في فرنسا يتميز بكونه يتم عن طريق مجموعة عمل، تحت مسؤولية أحد أعضاء المجلس، ويتميز أيضًا بمساهمة واشتراك شخصيات خارجة عن المجلس تساهم في إعداده[٤].

أما في مصر، فأنَّ رئيس مجلس الدولة هو من يتولى إعداد التقرير السنوي، حيث نص قانون المجلس على أنَّ التقرير يقدم من قبل رئيس مجلس الدولة [٥]، هذا وإن منح الرئيس الاختصاص بإعداد التقرير، يعود إلى أنه يشرف على أقسام المجلس، ويوزع العمل بينها. كما أنه يشرف أيضًا على الأعمال الإدارية كافة، وعلى الأمانة العامة للمجلس. ويعاونه في إعداد التقرير أمين عام من درجة مستشار مساعد على الأقل[٦]، وعند غيابه أو خلو منصبه، يحل محله في اختصاصاته الأقدم فالأقدم من نواب الرئيس[٧].

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، المصدر السابق، ص٤٣٩.

(٢) المرسوم رقم (٧٦٦/٦٣) في ٣٠ يونيو حزيران١٩٦٣ حيث الزم مجلس الدولة بتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية والحكومة حول التعديلات ذات الطابع التشريعي أو الائحي، أو الإداري والتي يراد أن يلفت نظر الحكومة إليها، ويعرض التقرير عمل الهيئات الإدارية والقضائية المختلفة والإشارة إلى الصعوبات التي تعترض تنفيذ أحكام القضاء الإداري والتعديلات التي يرغب مجلس الدولة لفت نظر الحكومة إليها.

(٣) د. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري(المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان ص٢٣.

(٤) د. منصور محمد احمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧، ص١١ وما بعدها.

(٥) المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٦) المادة ٧١ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٧) المادة ٧٠ من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وأما في لبنان، فيلاحظ أنَّ قانون المجلس رسم إجراءات إعداد التقرير بصورة واضحة ومتسلسلة، وذلك في المادة(٤٦) من قانون مجلس شورى الدولة: حيث يقوم رئيس المجلس بعرض التقرير على الهيئة العامة، وهذه الأخيرة تجتمع بصورة سرية مرة كل سنة (في شهر تشرين الأول) بناءً على دعوة الرئيس، وتتألف من جميع أعضاء المجلس. وبشأن مناقشة التقرير، اشترط القانون ألا تتم المذاكرة إلا عند حضور نصف أعضاء الهيئة (على الأقل). وتتم الموافقة على المقررات بأغلبية أصوات الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحًا. وبانتهاء مناقشة الهيئة للتقرير والتصويت عليه، يقوم رئيس مجلس شورى الدولة بتبليغ مقررات الهيئة العامة إلى وزير العدل[١].

أخيرًا في العراق، فأن التقرير السنوي يتم إعداده من قبل هيئة الرئـاسة، التي تنعقد برئاسة رئيس المجلس وعضوية نائبيه، ورؤساء الهيئات، ورئيس المحكمة الإدارية العليا. ويقدم التقرير إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء. ويلاحظ أن القانون لم يحدد بصورة دقيقة إجراءات إعداد التقرير. إذ اكتفى النص بذكر الجهة التي يصدر عنها، والجهة الموجه إليها. لذلك نعتقد أن إعداد التقرير ومناقشته يكون عبر السياقات التي تسير عليها اجتماعات هيئة الرئاسة. خاصة وأنها مكونة ـ كما ذكرنا ـ من رئيس المحكمة الإدارية العليا، ورؤساء الهيئات، وهي الجهات العاملة في المجلس سواءً على مستوى الوظيفة الاستشارية أو القضائيـة[٢].

الفرع الثاني

عرض التقرير على الجهات المختصة والرأي العام

ترتبط فاعليه التقرير الدوري بمدى التأثير الذي يحدثه في الواقع، وذلك عبر التعامل معه من قبل الجهات التـي يعرض عليها(السلطة التنفيذية والتشريعية). لهذا، نصت التشريعات المقارنة على قيام مجلس الدولة بعرض التقرير ـ بعد إعداده ـ على السلطة التنفيذية أو أحد فروعها. ففي فرنسا نص المرسوم المنظم لعمل مجلس الدولة على أن يعرض التقرير السنوي على رئيس الجمهورية، والحكومة [٣]. أما في مصر، فيحال التقرير بعد إتمامه إلى رئيس مجلس الوزراء [٤]. فضلًا عن ذلك، جرى العمل في مجلس الدولة المصري على قيامه بنشر التقرير في المجلة الخاصة به؛ نظرًا لأهمية هذا الإجراء في عرض المخالفات الإدارية الجسيمة أمام الرأي العام. هذا وقد عرضت مجلة المجلس للمدة من أكتوبر سنة ١٩٦٣ إلى آخر سبتمبر سنة ١٩٦٨ بيانًا للأساليب التي تبغي الإدارة من ورائها إلى التحايل وصولًا إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي[٥] .

أما فـي لبنان فبحسب المادة (٤٦) من نظام مجلس شورى الدولة[٦] فإن مقررات الهيئة العامة ـ بعد التصويت عليها ـ تبلغ (عبر رئيس مجلس شورى الدولة) إلى وزير العدل. وفي العراق، فإن التقرير يحال إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء[٧]، الذي يختص بدراسة التقرير والتصرف فيه، بحيث يكون له كامل السلطات بشأنه، (عملًا باختصاصه في مراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة) [٨]، هذا فضلًا عن متابعة حسن تطبيق

(١) نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥/٦/١٤.
(٢) المادة (٢/ ثالثًا/ب) من قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
(٣)حيث الزم المرسوم رقم (٧٦٦/٦٣) في ٣٠ يونيو حزيران١٩٦٣.
(٤) المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري.
(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق، ص٤٣٧.
(٦) نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥/٦/١٤.
(٧) بموج التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة بالمادة (٢) منه حيث كان التقرير يقدم إلى مجلس الرئاسة.
(٨) المادة (٢/ أولًا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

التشريعات[١]، وإعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى مجلس النواب،[٢]والاقتراح بإلغاء التشريعات بحسب ما تقتضيه المصلحة العامة[٣].

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع **" تصّدي مجلس الدولة لإصلاح الخلل في المنظومة التشريعية والإدارية بناءً على سلطته المحددة في القانون ".** نقدم في الخاتمة ما توصلنا إليه من نتائج، و ما وضعناه من مقترحات سواء على المستوى التشريعي أو القضائي أو الفقهي، وذلك وفق الآتــي:

أولًا: النتائج:

١ـ إن التقرير الدوري لمجلس الدولة هو عبارة عن عرض يقدمه المجلس إلى السلطات العامة والرأي العام بحيث يتضمن ما أظهرته الأحكام أو الفتاوى أو البحوث القانونية، من نقص في التشريعات القائمة، أو الغموض فيها، أو حالات إساءة استعمال السلطة، أو تجاوز الإدارة لحدود اختصاصاتها، ويكون هدف هذا التقرير هو اتخاذ المعالجات والإجراءات الأزمة حيال ذلك.

٢ـ إن فكرة قيام مجلس الدولة بإصدار تقرير دوري ليست فكرة حديثة، بل أنها ترجع بجذورها إلى قانون مجلس الدولة الفرنسي (الصادر في عام ١٩٤٩)

٣ـ من أبرز خصائص التقرير الدوري، أنَّ مجلس لدولة يصدره بصورة تلقائية، بمعنى أنَّ تقديمه لا يحتاج إلى طلب من السلطات العامة. وهذا بعكس اختصاصات المجلس الأخرى.

٤ـ تعتبر وظائف مجلس الدولة ونشاطاته اليومية، من أهم المصادر المعتمدة لكشف العيوب التشريعية والمخالفات الإدارية، هذا فضلًا عن البحوث القانونية والانشطة العلمية الأخرى، سواء أكانت صادره عن المجلس نفسه أم لا.

٥ـ أن إعداد التقرير الدوري ومناقشته، والتصويت عليه، تختلف من تشريع لأخر: فبينما رسم المشرعان الفرنسي واللبناني هذه الإجراءات بصورة واضحة ومتسلسلة ودقيقة، اكتفى كل من المشرعين المصري والعراقي بوضع الخطوط العريضة مع ترك التفاصيل إلى السياقات القانونية العامة.

٦ـ إلى حد ما لا يوجد أي اختلاف بين التشريعات ـ محل المقارنة ـ بشأن الجهة التي يعرض عليها التقرير: إذ تمثلت هذه الجهة لدى الجميع بالسلطة التنفيذية، سواء كانت ممثلة برئيس الجهورية (كما في فرنسا) أو رئيس مجلس الوزراء (كما في مصر) أو الأمانة العامة لمجلس الوزراء (كما في العراق)، أو وزير العدل (كما في لبنان).

ثانيًا: المقترحات:

١ـ نقترح تعديل المادة (٥/رابعًا) من قانون مجلس الدولة العراقي، وذلك بهدف تنظيم إجراءات إعداد التقرير الدوري وآليات التصويت عليه بصورة دقيقه.

(١) المادة (٢/ثالث عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٢)(المادة ٢/ ثالثا من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
(٣) المادة (٢/ سابع عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

٢ــ من ضرورات حسن التنظيم، أن يتم تخصيص قسم ضمن تشكيل مجلس الدولة يتولى مهمة وضع التقرير وتقديمه إلى المجلس، وذلك لغرض مناقشته والتصويت عليه، كما نقترح أن يتولى هذا القسم استقبال ونظر طلبات الأفراد، وذلك عند امتناع الإدارة او مماطلتها في تنفيذ الأحكام القضائية.

٣ــ إن العيوب التشريعية والمخالفات الإدارية لا تظهرها الأحكام القضائية فقط، بل من الممكن أن تكتشف بمناسبة أداء المجلس لوظائفه كافة؛ لذلك نقترح تعديل نص المادة ٥/رابعًا من قانون مجلس الدولة لتكون على الوجه الآتي"... ما تظهره الأحكام أو الفتاوى أو التحقيقات أو البحوث القانونية.."

٤ــ إن فاعلية التقرير الدوري لا تتوقف فقط على حسن تنظيمه، وإعداده، ودقة مقترحاته، بل تعتمد على مدى تأثيره في الواقع. وعليه، نقترح أن ينشر التقرير في المجلة السنوية لمجلس لدولة مع ضرورة أن يشتمل على اسماء الموظفين، (عند ثبوت اصدارهم لقرارات مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وتكرر ذلك)، على اعتبار أن تكرار ارتكاب مخالفات جسيمة من جانب الادارة ولفترات متقاربة مؤشر خطير يدل على تماديها وامتهانها لحقوق الأفراد أو الموظفين.

قائمة المصادر

أولا: الكتب

١. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

٢. د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان،١٩٧١.

٣. ضياء شيت خطاب، فن القضاء، بغداد، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ١٩٨٤.

٤. عصمت عبد الله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية للتوزيع والنشر، ٢٠٠٥.

٥. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان،١٩٧١.

٦. مازم ليلو راضي، القضاء الاداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠.

٧. محمد علي آل ياسين، القانون الإداري(المبادئ العامة في نظرية المرافق العامة، الضبط الإداري، القضاء الإداري)، الطبعة الأولى، المكتبة الحديثة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان.

٨. محمد ماهر ابو العينين، الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة، الجزء الثاني، السنة ٢٠٠٠.

٩. منصور محمد احمد، دور مجلس الدولة في المجال التشريعي، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.

سادسا: المراجع الانجليزية

١. G. braiban Remarques sur l efficacite des anmlations pour exces de pouvoir، E.D.C.E.، 1961.pp.

ثالثا: القوانين والتعليمات

٢. القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠).

٣. القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ في شان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية العدد (٢٥) مكرر غير اعتيادي في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥، ص٧.

٤. القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ في شان تنظيم مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٣) مكرر غير اعتيادي، في ٢١/ فبراير سنة ١٩٥٩، ص١

٥. نظام مجلس شورى الدولة فــي لبنان الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥/٦/١٤

٦. قانون التعديل الأول لقانون مجلس الدولة المرقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

٧. قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ المنشور في الوقائع العراقية العدد (١٢٧٦) في ١٩٣٣/٧/٢٤.

٨. قانون مجلس الدولة السوري رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٩

٩. لائحة تنظيم وزارة العدل الصادرة سنة ١٩٨٣ من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٢) لسنة ٢٠١١، المنشور في جريدة (الوقائع العراقية) بعددها المرقم (٤٤٦٨) والخاص باستحداث قسم التشريعات في وزارة العدل.

١٠. القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة، المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠)

١١. القانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ في شان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية العدد (٢٥) مكرر غير اعتيادي في ٢٩ مارس سنة ١٩٥٥

١٢. القانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ في شأن تنظيم مجلس الدولة في الجمهورية العربية المتحدة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٣٣) مكرر غير اعتيادي، في ٢١/ فبراير سنة ١٩٥٩، ص١٠.

١٣. القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، المنشور في الجريدة الرسمية العدد(٤٠) في ٥ اكتوبر سنة ١٩٧٢، ص٦٠٩.

١٤. القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠).

١٥. القانون رقم (٩) لسنة ١٩٤٩ بشان تنظيم مجلس الدولة المنشور في الوقائع المصرية رقم (١٧) يوم الخميس ربيع الثاني، في ٣/فبراير ١٩٤٩ لسنة (١٢٠)

١٦. تعليمات تشكيلات المجلس تعليمات تشكيلات مجلس الدولة ومهمامها رقم (١) لسنة ٢٠٢٠.

١٧. قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٢) لسنة ٢٠١١، ونشر في جريدة (الوقائع العراقية) بعددها المرقم (٤٤٦٨) والخاص باستحداث قسم التشريعات في وزارة العدل.

١٨. نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم الاشتراعي المرقم (١٠٤٣٤) في ١٩٧٥/٦/١٤.

١٩. نظام مجلس الوزراء السعودي الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) بتاريخ ١٤١٤/٣/٣الموافق ١٩٩٣/٨/٢٠.

٢٠. قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

٢١. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

٢٢. قانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩

٢٣. الأمر رقم (١٣٣٠)في ٢٠ جوليه لسنة ١٩٩٢ الخاص بتنظيم وزارة العدل وحقوق الانسان في تونس،

٢٤. القانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٩٣ في ٢٦ افريل ١٩٩٣.

٢٥. اللائحة التنظيمية لوزارة الشؤون القانونية في اليمن،الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٤٦) لسنة ١٩٩٣بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة الشؤون القانونية.

رابعا: المجلات

١. قرارات مجلس الدولة وفتاواه لعام ٢٠٢٠،

خامسا: البحوث

١. عامر زغير محيسن، احمد سلمان سوادي، القيود الواردة على ممارسة القاضي الاداري لدوره الاجرائي، بحث منشور في مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد(١).

٢. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، بحث منشور في مجلة جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٦، المجلد (٨)، العدد (1b)، ص٦.

٣. محمد يوسف محيميد، رقابة البرلمان على اعمال الوزارة وفقا لدستور ٢٠٠٥، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، ٢٠٢١، المجلد (١) العدد(٣٣).

٤. محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، العدد الثاني(نيسان، ايار، حزيران)، ٢٠١٢،

٥. نفيس مدانات، تنفيذ أحكام القاضي الإداري في القانونين الفرنسي والالماني.

٦. هبة عبد المطلب الفضلي، حمد منشد عناد، الدفع بعدم دستورية الانظمة الإدارية مقارنة بعدم مشروعيتها في ضوء التشريعات الاردنية، بحث منشور في مجلة جامعة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد الخامس، المجلد(١).

سابعا: المواقع الالكترونية

١. **https://droit.ul.edu.lb/index.php/recherche-studies-selectionne**

٢. **https://legal-agenda.com**

٣. https://www.ammonnews.net/artic

٤. **https://www.waikato.ac.nz/library/guidance/guides/write-scientific-reports**

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١. متراس هاشم صيهود، الفاعلية والضمان في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، اطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء كلية القانون، ٢٠١٨.