الرقم الدولي : ISSN2075-7220
الرقم الدولي الإلكتروني : ISSN2313-0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

- أ د إسماعيل صعصاع غيدان
فاضل جبير لفته
- ا.د. هادي حسين عبدعلي الكعبي
لقاء محمد عبدعلي عبود
- ا.د. ضمير حسين ناصر المعموري
أسيل رزاق صيهود السيلاوي
- أ. د. أسماعيل نعمة عبود الجنابي
شاكر عثمان داود

- انقضاء الدعوى الإدارية لسبق الفصل في موضوعها – دراسة مقارنة.
- التنظيم القانوني للرهن الحيازي في نطاق حقوق براءة الاختراع –دراسة مقارنة–
- أثار تحرير المرهون تأمينياً في القانون المدني.
- الاحكام الموضوعية لجريمة أحداث الغرق عمداً (دراسة مقارنة).

السنة الرابعة عشر ٢٠٢٢ العدد الرابع

رقم الإيداع في دار الكتب والوثائق ببغداد ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩

ISSN: 2075-7220
ISSN ONLINE: 2313-0377

AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal

For Legal and political science

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

Some of the research included in this issue:

- The expiration of the administrative case due to a previous decision on its subject matter (A comparative study) — Prof. Ismaeel Sasah Ghidan, Fadhil Jubair Laftah
- Legal regulation of possession within the scope of patent rights (comparative study) — prof.Dr.Hadi Hussein Abdul Ali, Liqaa Mohamed Abd Ali
- The effects of liberating the security mortgage in the Iraqi Civil law. — Thamear Hussein Nasir, Aseel Razak Sihoud
- Objective rulings for the crime of intentionally drowning events (comparative study). — Prof. Dr. Ismail Naama Abboud, Shaker Othman Dawood

Fourth Issue 2022 fourteenth Year

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

الفِهْرِست

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
١.	انقضاء الدعوى الإدارية لسبق الفصل في موضوعها- دراسة مقارنة	أ د إسماعيل صعصاع غيدان فاضل جبير لفته	٩-٤٩
٢.	الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي (دراسة مقارنة)	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان زينب عبد السلام عبد الحميد	٥٠-٧١
٣.	التنظيم القانوني للرهن الحيازي في نطاق حقوق براءة الاختراع -دراسة مقارنة-	ا.د. هادي حسين عبدعلي الكعبي لقاء محمد عبدعلي عبود	٧٢-١١٤
٤.	أثار تحرير المرهون تأمينياً في القانون المدني	ا.د. ضمير حسين ناصر المعموري أسيل رزاق صيهود السيلاوي	١١٥-١٤٨
٥.	الاحكام الموضوعية لجريمة أحداث الغرق عمداً (دراسة مقارنة)	أ.د.أسماعيل نعمة عبود الجنابي شاكر عثمان داود	١٤٩-١٨٨
٦.	التدابير الدولية في حماية الاصناف الفريدة	أ. د حيدر عبد محسن شهد علي حسين مهدي عزيز	١٨٩-٢٢٥
٧.	أساليب فض تنازع القوانين في علاقات الحق المعنوي دراسة في إطار حق المؤلف	ا.د. حسن علي كاظم ميثم فليح حسن	٢٢٦-٢٦٨
٨.	تحوّل صفة اليد بين الأمانة والضمان (دراسة في القانون المدني)	أ.م د. محمد جعفر هادي د. علي صباح خضير	٢٦٩-٣١٢
٩.	الجوانب الاجرائية للتسجيل المجدد في القانون العراقي	أ .م.د محمد جعفر هادي د. علي صباح خضير	٣١٣-٣٥٥
١٠	الرقابة القضائية على منح المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة)	أ.م. د رفاه كريم كربل مؤيد عبد زيد راضي بديوي	٣٥٦-٣٨٠
١١	اركان جريمة تقليد حق المؤلف عبر الانترنت	أ.م.د. عمار غالي عبد الكاظم	٣٨١-٤١٦
١٢	مدى مشروعية المصادرة الادارية	ا.م.د رشا عبد الرزاق	٤١٧-٤٣٤
١٣	الآثار القانونية لإنسحاب المملكة المتحدة من الإتحاد الأوروبي دراسة تحليلية في إطار المعاهدات الدولية	أ.م.د. محمد حسين كاظم العيساوي	٤٣٥-٤٨١
١٤	اختلال النظام البرلماني (الدستور العراقي انموذجاً)	م.د. اركان عباس حمزة الخفاجي	٤٨٢-٥٠٩
١٥	الجهة المختصة بالتصويت على المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية- دراسة مقارنة-	م.د. أركان عباس حمزة الخفاجي أيمن خليل شوكان	٥١٠-٥٣٧
١٦	المسؤولية المدنية عن الإخلال بمبدأ حسن النية في المفاوضات العقدية (دراسة مقارنة)	م.د.أحمد عبد الحسين كاظم الياسري	٥٣٨-٥٧٠
١٧	الضمانات القانونية لحماية اللاجئ المتضرر في زمن تفشي فايروس كوفيد (دراسة مقارنة).	م.د سهير حسن هادي أ.م.د ايناس مكي عبد نصار	٥٧١-٥٩٠
١٨	التكييف القانوني لوقائع الدعوى المدنية - دراسة مقارنة.	د. لفته هامل العجيلي	٥٩١-٦١٤
١٩	التعريف بعقد بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية وأركانه (دراسة مقارنة)	م.د عبدالخالق غالي مهدي م.م مروة يوسف حسن	٦١٥-٦٤٦
٢٠	الامراض المهنية في قانون العمل والتشريعات الاجتماعية	م.رنا مجيد صالح	٦٤٧-٦٧٨
٢١	معيار الاموال العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة)	م.م هيثم علي كزار	٦٧٩-٧٠٢
٢٢	حدود اختصاص القاضي في تسوية منازعات العقود الادارية بدعوى الالغاء -دراسة مقارنة-	احمد عبد الجليل عداي المساري	٧٠٣-٧٥٣

الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي

(دراسة مقارنة)

أ.د. اسماعيل صعصاع البديري

جامعة بابل/ كلية القانون

زينب عبد السلام عبد الحميد

الملخص:

تعمل هيئة الرأي واللجان الاستشارية على تقديم الرأي الذي ينير السبيل أمام الإدارة عندما تعتزم اتخاذ قرار ما، إذ تضمن قانون هيئة الرأي على اختصاصات متعددة تضطلع بها هيئة الرأي في مجالات مختلفة، ولكي تكون قراراتها أو توصياتها مشروعة وصحيحة عليها أن تتقيد بالاختصاصات التي حددها القانون، ومن هذه الاختصاصات تقديم الاستشارة للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، إذ تقوم هيئة الرأي واللجان الاستشارية بتقديم الرأي والمشورة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وهي إما استشارة ذات طابع تشريعي، أو تتعلق بالمرافق العامة، والتي سنبحثها في مطلبين وفق منهج تحليلي مقارن.

المقدمة:

أولاً_ أهمية موضوع البحث

للاستشارة دور مهم عند إتخاذ الإدارة قرارتها الإدارية، فالعمل الاستشاري يقوم اساساً على توجيه الجهود نحو دراسة مشكلة قائمة أو متوقعة وتقديم الحلول التي تساهم بشكل فعال في معالجتها، لذلك أنشأ المشرع هيئة الرأي واللجان الاستشارية ومنحها جملة اختصاصات منها تزويد الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بالمشورة والرأي فيما تقوم به من أعمال وتصرفات وما تباشرهُ من إجراءات، وبشأن مشروع قرار معين تزمع إصدارهِ، تدعيماً للقرار الصادر في هذا الشأن وتحقيقاً للصـــالح العام.

إن الاختصاص الاستشاري هو اختصاص جامد، لا يمكن لأي جهة منوط بها إبداء الرأي أن تفوض اختصاصها لأي وحدة إدارية ضمن الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ، وإلا أصبح قرارها عُرضة للإلغاء.

ثانياً_ مشكلة البحث

إن إشكالية الموضوع تتمثل بمعرفة هل أن المشرع نظم اختصاصات هيئة الرأي واللجان الاستشارية بقواعد قانونية محددة؟

ثالثاً_ منهج البحث

سنتبع في دراستنا لمنهج البحث التحليلي لنصوص القوانين والأنظمة والتعليمات، كما سنعتمد على منهج البحث المقارن مع الولايات المتحدة الامريكية والمملكة الأردنية الهاشمية.

رابعاً_ تقسيم البحث

سنقسم هذا البحث على مطلبين، نبحث في اختصاصات الهيئة ذات الطابع التشريعي في المطلب الأول منه، إما المطلب الثاني فخصصناه للبحث في الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة، وكما يأتي.

المطلب الأول

الاختصاصات ذات الطابع التشريعي

أعطت دساتير بعض الدول للسلطة التنفيذية المشاركة بعملية سن القوانين، عن طريق المساهمة في التشريع من خلال اقتراح القوانين وتصديقها وإصدارها، كما لها دور في عملية إعداد الموازنة العامة لأنها قادرة على الاحاطة الشاملة بجميع مقتضيات ومعطيات الموازنة، وذلك بحكم أجهزتها المؤهلة تقنياً وعملياً في امتلاك المعلومات الخاصة بتوقعات الإيرادات والنفقات بدقة وموضوعية، فهي تقوم بعملية تنفيذها فالأجدر أن تقوم بأعدادها وتحضيرها.

إن المشرع منح هيئة الرأي واللجان الاستشارية بعض الاختصاصات ذات الطابع التشريعي، والمتمثلة بدراسة وإبداء الرأي في كل ما يحال إليها من مشروعات القوانين ومشروع الموازنة، وهذا يتطلب منا البحث في هذه الاختصاصات، وتقسيم هذا المطلب على فرعين، نتطرق في الفرع الأول منه الاختصاصات المتعلقة بدراسة التشريعات، وفي الفرع الثاني نبحث في الاختصاصات المتعلقة بموازنة الوزارة، وكالآتي.

الفرع الأول

الاختصاصات المتعلقة بدراسة التشريعات

تعني عبارة التشريع كل قاعدة عامة مجردة تسنها السلطات المختصة بالدولة، كما تُطلق على عملية سن القواعد القانونية في ذاتها[١]، ويهدف التشريع إلى وضع القواعد القانونية التي تنظم الموضوعات العامة في الدولة تنظيماً يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وأن عبارة التشريع تتسع إلى القوانين والأنظمة والتعليمات[٢]، إذ يمر التشريع بعدة مراحل تتمثل بـ: الاقتراح، والمناقشة والإقرار، والمصادقة من السلطة التنفيذية، والنشر والنفاذ[٣]

وتضطلع السلطة التنفيذية بمهمة اقتراح مشروعات القوانين[٤]، وذلك لأنها تتولى تطبيق القانون على الأفراد مما يجعلها تدرك الثغرات التشريعية، والقصور عند تطبيق تلك القوانين[٥]، كما لها وضع الأنظمة كونها السلطة المكلفة في تنفيذ القانون[٦]، والأنظمة هي (القرارات الإدارية التنظيمية التي تضعها السلطة التنفيذية)[٧]، وعملية الاقتراح هي مرحلة تمهيدية سابقة على

تكوين القانون، ولا تعدو أن تكون تحضيراً وإعداداً له، يعلن فيها صاحب الاقتراح عن رغبته في تنظيم موضوع معين بقانون[٨]، فالاقتراح الذي تتقدم به الحكومة يسمى مشروع القانون، أما مقترح القانون فيتقدم به مجلس النواب أو احدى لجانه[٩]، ويُعرف الفقهاء اقتراح مشروعات القوانين بأنه (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه)[١٠].

وتتولى هيئة الرأي واللجان الاستشارية اختصاصها المتعلق بدراسة التشريعات من خلال مراحل عملية تشريع القوانين والأنظمة، إذ تقوم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإحالة مقترح مشروعات القوانين والأنظمة على هيئة الرأي واللجان الاستشارية لدراستها، ومناقشتها وإبداء الرأي فيها.

ففي الولايات المتحدة الامريكية يقدم رئيس الدولة مشاريع القوانين إلى الكونغرس بطرحها في شكل اقتراح عام، أو في صورة تمني على الكونغرس للتشريع في موضوع هام، أو يقوم بتقديم توصيات تشريعية بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة للاتحاد[١١]، فتقدم اللجان الاستشارية الامريكية الرأي فيما يتعلق بإعداد التشريعات ويكون رأيها بهذا الشأن اختياري[١٢].

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة على أن (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها:-

٣. مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الوزارة)[١٣]، ومشروع القانون هو مبادرة تشريعية مقدمة من السلطة التنفيذية، تُقدم بعد بحث ودراسة كافية على شكل مواد مرتبة حسب طبيعة الموضوع[١٤]، إذ تتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في وضع الملامح الأساسية للقوانين، حيث تتقدم الوزارة بمشاريع القوانين للسلطة التشريعية التي تقوم بدورها بمناقشتها وإقرارها ورفعها للسلطة التنفيذية لغرض اصدارها ونشرها[١٥].

وقد نص الدستور الأردني على (يعرض رئيس الوزراء مشروع كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع أو تعديله أو رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون إلا إذا أقره المجلسان وصدق عليه الملك)[١٦].

ودور اللجنة بهذا الشأن هو دور استشاري للوزارة، إلا أنها من قبيل الاستشارة الالزامية، أذ يتحتم على الوزارة طلب رأي لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في عدة أمور منها مشروعات القوانين والأنظمة والتعليمات المتعلقة بعمل الوزارة، فتقوم اللجنة بدراستها وفحص كل المسائل المتعلقة بعمل الوزارة، ومن ثم يتولى ديوان التشريع والرأي دراسة مشروع القانون المقدم اليه وتدقيقه وابداء الرأي فيه، وتعديله واعادة صياغته، لأنه لا يجوز إقرار مشروع قانون أو نظام من

قبل مجلس الوزراء قبل إحالتها إلى ديوان التشريع والرأي، ثم رفعها إلى مجلس الوزراء[١٧]، إذ نص نظام ديوان التشريع والرأي على أن (لا يجوز إقرار أي مشروع أو اصدار أي قرارات أو تعليمات تنظيمية ذات طابع عام من قبل المجلس قبل إحالتها إلى الديوان لدراستها وإبداء الرأي فيها بحرية واستقلالية تامتين ويسري هذا الحكم على أي عمل أو مهمة يختص الديوان بالقيام بها بموجب أحكام هذا النظام)[١٨]، وبعد ذلك يرفع المشروع إلى البرلمان لإقراره، وفق ما جاء به الدستور[١٩].

وفي العراق تمارس هيئة الرأي اختصاص دراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة، إذ نص قانون هيئة الرأي على (دراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة التي تقترحها الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة قبل رفعها إلى مجلس الوزراء أو الجهة المختصة)[٢٠]، ففي ضوء النص السابق فأن هيئة الرأي تختص بـ :

أولاً– دراسة مشروعات القوانين والأنظمة

تحيل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة مشروعات القوانين والأنظمة إلى هيئة الرأي، والتي تقوم بدورها بدراسته بما يمكنها من تقديمها بالصورة المناسبة، إذ تقوم الهيئة بمناقشة مشروعات القوانين والأنظمة وبحثها ودراستها وتعديلها وتقديم المقترحات في جلسات تعقدها لهذا الغرض، ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً في تنظيمه هذا الجانب بشكل دقيق.

ثانياً– إقرار مشروعات القوانين والأنظمة

يعقب دراسة مشروعات القوانين والانظمة في اجتماعات هيئة الرأي تقديم تقرير لها تضمنه رأيها بعد إقرارها، والإقرار هو الإجراء الذي من خلاله يتم اعتماد مشروع القانون بعد انتهاء عملية التصويت عليه[٢١].

إن اختصاص هيئة الرأي في هذا الجانب هو اختصاص نهائي في حدود الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة، إلا أنه يحتاج إلى مصادقة الجهة الإدارية الأعلى والمتمثلة بمجلس الوزراء[٢٢]، ومن ثم إحالة مشروعات القوانين والأنظمة إلى مجلس الدولة لغرض الصياغة التشريعية، كونه الجهة المختصة بإعداد وصياغة مشروعات التشريعات المتعلقة بالوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٢٣]، والمشرع في قانون مجلس الدولة ألزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بعرض مشروعات التشريعات التي تُعدّها على المجلس لغرض تدقيقها من حيث الشكل والموضوع[٢٤]، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء برفع مشروعات القوانين إلى البرلمان لمناقشتها وإقرارها[٢٥].

الفرع الثاني

الاختصاصات المتعلقة بموازنة الوزارة

عرف قانون الإدارة المالية الاتحادي العراقي الموازنة العامة الاتحادية بأنها (خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية)[٢٦].

على المستوى الفقهي فقد عُرفت الموازنة بأنها (بيان رقمي بمصادر الأموال المطلوبة لجميع النشاطات الموجودة في البرامج) [٢٧]، وهناك من يرى أن الموازنة (خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية)[٢٨]، أو أنها (القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها بشكل متعادل يؤذن بها)[٢٩].

ومن خصائص الموازنة العامة:

١. قانون توقعي: أي أنها توقع أو تقدير لإيرادات ونفقات الدولة كافة.

٢. قانون مؤقت: أي أنه قانون يسري لفترة محددة، فيحدد المشرع صراحة أنه لفترة زمنية، لذلك فأن معظم الدول تحدد مدة سنة لإعداد ومناقشة وإقرار وتصديق الموازنة العامة للدولة[٣٠]، وقد أكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا في أحد قراراتها (أن قانون الموازنة الاتحادية هو قانون مؤقت ينتهي بانتهاء السنة المالية)[٣١].

٣. أن الموازنة هي إجازة من البرلمان، إذ لا تكون ملزمة للسلطة التنفيذية إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وإلا ستبقى قانونياً مجرد مقترحات وتصورات غير قابلة للتنفيذ على أرض الواقع[٣٢].

٤. الموازنة تعكس برامج الدولة وتترجم الساسة المالية للسلطة إلى أرقام، فهي ذات صلة بأهداف الدولة[٣٣]، وأن الموازنة العامة تمر بعدة مراحل رئيسة وهي: مرحلة إعداد وتحضير الموازنة العامة، ومرحلة إقرار الموازنة العامة[٣٤]، ومرحلة تنفيذ الموازنة العامة، وأخيرا الرقابة على تنفيذها.

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية في مشروع الموازنة العامة، ففي الولايات المتحدة الامريكية تستشار اللجان الاستشارية الامريكية بشكل اختياري حول الموازنة العامة، وأن دراسة

تقديرات الميزانية المقدمة من قبل هذه اللجان تساهم في قياس مدى تقدم العمل الإداري في تحقيق أغراضه، وبالتالي تقييم نجاح عمل الجهة الإدارية طالبة المشورة في إنجاز أهدافها، على أن تقدم تقاريرها بشكل سنوي، وأن الرئيس الامريكي هو من يختص بإعداد الميزانية، والكونغرس يختص باعتمادها[٣٥].

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها: ٤. مشروع الموازنة السنوية للوزارة وجدول تشكيلات الوظائف فيها) [٣٦].

ومن ذلك يتضح أن النظام قد أعطى للجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة في كل وزارة اختصاص دراسة مشروع موازنة الوزارة، وهي موازنة سنوية يتم استشارة اللجنة في كل وزارة لإعدادها، واستشارة اللجنة يعد عملاً الزامياً، فيتعين اخذ هذا الرأي، وإلا عدّ القرار الذي أغفل ذلك باطلاً لمخالفته القانون[٣٧].

وعلى أساس اكمال كل وزارة موازنتها الخاصة بها تقدم الحكومة مشروع قانون الموازنة إلى السلطة التشريعية، إذ نص الدستور على (يقدم مشروع قانون الموازنة العامة ومشروع قانون موازنات الوحدات الحكومية إلى مجلس الأمة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الأقل للنظر فيهما وفق أحكام الدستور، وتسري عليهما نفس الأحكام المتعلقة بالموازنة في هذا الدستور، وتقدم الحكومة الحسابات الختامية في نهاية ستة شهور من انتهاء السنة المالية السابقة)[٣٨].

وفي العراق فقد نص المشرع على أن (تمارس الهيئة المهام الآتية أولاً: دراسة واقرار مشروع موازنة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتعديلات اللاحقة عليه قبل إرساله إلى الجهة المختصة)[٣٩]، ومن النص السابق يرى الباحث أن المشرع كان موفقاً عندما نص على أن يكون إعداد مشروع الموازنة إعداد فني من الوزارة المختصة أولاً، ومن وزارة المالية ثانياً، إذ أنه ينسجم مع خضوع الوزارات لقاعدة التخصص، وذلك لأن كل وزارة تهدف إلى تحقيق غرض معين من أهداف الدولة المختلفة، لذلك فهي تتعدد تبعاً لتعدد هذه الاغراض، فتختص وزارة مثلاً بالشؤون الصحية، وأخرى بشؤون التربية والتعليم وهكذا[٤٠]، فكان لابد أن يكون لكل وزارة موازنة خاصة بها، وأن المعني بإعدادها وإقرارها هي الجهة المختصة والمتمثلة بالهيئة الجماعية الأعلى المسؤولة عن إدارة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وبعدها تقوم كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة برفع مشروع موازنتها الذي أعدته في حدود الموازنة العامة للدولة إلى مجلس

الوزراء كونه الجهة المسؤولة عن إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة [٤١]، وبعد ذلك يقوم المجلس بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس النواب[٤٢]، والذي يكون من حقه إجراء مناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح زيادة أجمالي مبالغ نفقاتها[٤٣].

المطلب الثاني

الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة

تُعدّ الإدارة هي الوسيلة العملية للحكومة في إدارة المرافق العامة بأكبر قدر ممكن من الفاعلية، فالمرفق العام على اختلاف أنواعه وتباين أشكاله يستهدف تحقيق النفع العام عن طريق اشباع حاجة عامة ضرورية، أو أداء خدمة عامة تهم جميع الأفراد، وتكون الإدارة العامة ملتزمة بالمبادئ الضابطة لسير المرافق العامة، ولهذا فقد منح المشرع هيئة الرأي جملة من الاختصاصات التي تكفل سير المرفق العام بانتظام واطّراد، منها دراسة المشاريع الوزارية ودراسة خطط التنمية الوزارية، وسنعمل على دراستها في فرعين، نخصص الفرع الأول إلى دراسة المشاريع الوزارية، والفرع الثاني إلى دراسة خطط التنمية الوزارية وكالآتي:

الفرع الأول

دراسة المشاريع الوزارية

نتيجة لتبلور وتطور دور الدولة الحديثة واضطلاعها بأعباء ومهام جسيمة ومتعددة، فقد تعددت وظائفها وأعمالها، وهي بصدد تنظيم هذه المرافق بحاجة إلى إصدار القوانين والقرارات للقيام بأعمالها على وجه يتيح لها تصريف شونها على أتم وجه[٤٤]، ومن الاختصاصات المتعلقة بسير العمل داخل الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة هي دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسة، والتي أنيطت بهيئة الرأي واللجان الاستشارية.

والنشاط بمعناه العام هو (فعل أو إجراء يتم اتخاذه لإنجاز مهمة معينة)، وفي مجال إدارة المشاريع فهو جزء مميز ومجدول من العمل المراد تنفيذه خلال سير المشروع[٤٥] .

والمشروع هو (عملية أو نشاط مقيد بزمن، أي له تاريخ بداية وتاريخ نهاية، يتم القيام به مرة واحدة من أجل تقديم منتج ما أو خدمة ما بهدف تحقيق تغيير مفيد أو إيجاد قيمة مضافة)[٤٦].

ويمّر المشروع بسلسلة من الإجراءات الإدارية المعقدة في كافة مراحل دورته، وإجراء التعاقدات اللازمة لإقامة المشروع، في ضوء التشريعات القانونية السائدة والتي تؤثر على إقامة المشروع والحصول على التراخيص اللازمة لإنشائه وتشغيله، وتتولى هيئة الرأي واللجان الاستشارية في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة دراسة المشاريع الوزارية، والتي هي من المشاريع العامة والتي تُعرف بأنها (المشاريع التي تعود ملكيتها إلى الدولة، ومن ثم يعود النفع منها على جميع أفراد المجتمع إذا تمخض عنها نفع، ويتحمل جميع أفراد المجتمع الخسارة إذا ما تعرضت للخسارة . ومن هنا فالهدف الرئيس لهذه المشاريع هو تحقيق الأهداف العامة للاقتصاد القومي، وتعظيم المنفعة العامة)[٤٧]، ودراسة المشاريع هي مرحلة من مراحل تنفيذ المشاريع والتي تقوم فيها الإدارة بإعداد دراسة أولية للمشروع بواسطة خبراءها من المهندسين والفنيين والاقتصاديين لدراسة المشروع من النواحي كافة، وتحديد الأهداف المتوخاة من المشروع وتقدير الكلفة التخمينية الاولية للمشروع وبحث كيفية تمويله[٤٨]، ولأهمية هذه المرحلة فقد اناطها المشرع بهيئة الرأي واللجان الاستشارية.

أما البرامج فهي شاملة تنسق مجموعة أنشطة معقدة ذات علاقة بهدف رئيسي غير متكرر، مثال على ذلك إيصال الكهرباء إلى مناطق في الدولة[٤٩].

ويثار تساؤل عن المشاريع التي يمكن للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة انجازها؟ ومن الجهة التي تتخذ قرار بإقامة مشروع من عدمه؟

يمكن القول أن لكل وزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة عقد المشاريع التي تدخل ضمن صلاحيتها انجازها، وتتولى هيئة الرأي في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة دراسة المشروع المحال إليها ومناقشة ابعاده، كما في اجتماع هيئة الرأي السادس في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في ٢٠٢١/١١/١٨ والذي صوتت فيه الهيئة بالموافقة على تنفيذ مشروع مقترح لتقييم أداء الجامعات باستخدام برنامج (٣٦٠ درجة)[٥٠]، واجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية في ٢٠٢٠ /٢/٢٣ لمناقشة ودراسة والإسراع بتفعيل مشروع الفيزا الإلكترونية للمسافرين كافة[٥١]، واجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط في ١٧ /١١/ ٢٠٢١ لدراسة مشروع التعداد العام للسكان والمساكن وبتوفير الظروف المناسبة لتنفيذه[٥٢].

إما عن دور هيئة الرأي واللجان الاستشارية بإقامة مشروع ما، ففي الولايات المتحدة الامريكية يقوم مجلس المستشارين العلمين بمجموعة من الدراسات العلمية، وتقديم التوصيات بشأن أي تحسينات في مرفق أو خدمات من أجل تعظيم الصحة العامة[٥٣].

وفي الأردن فقد نص نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة (ج. تتولى اللجنة دراسة الأمور التالية وترفع توصياتها للوزير لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها:- ١ . خطط الوزارة وبرامجها والأنشطة الخاصة بها وتقييمها)[٥٤]، فتقدم كل وزارة خطة عمل تتضمن برامجها ومشاريعها المزمع اقامتها، والتي تتولى لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة دراستها ومناقشتها وإعداد تقرير بشأنها، ثم رفعها لمجلس الوزراء الذي بدوره سيناقشها في جلساته، كما في جلسة التخطيط لمجلس الوزراء والذي قرر فيها المجلس اعتماد الاستراتيجيات المتوفرة والالتزام بالمشاريع الواردة في قانون الموازنة لعام ٢٠١٠ كأساس لخطة عمل الوزارات، إذ قدم كل وزير خطة عمل وزارته للعام ٢٠١٠ مع التركيز على النتائج والمخرجات المتوقعة من السياسات والبرامج والمشاريع ذات الاولوية المقترح تنفيذها خلال العام، إضافة إلى قائمة بمؤشرات الاداء الرئيسة التي سيقوم الوزراء بمتابعتها ومراقبتها وتقييمها[٥٥].

وفي العراق نص قانون هيئة الرأي على (دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسة في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومتابعة تنفيذها)[٥٦]، ومن ثم فأن هيئة الرأي تختص بدراسة ما يحال إليها من مشاريع في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، و فحص جدوى المشروع فنياً واقتصادياً واجتماعياً بموجب معايير معينة تمهيداً لصنع القرار الاستثماري استناداً إلى أفضل الخيارات والبدائل المتاحة، كما تتولى الهيئة دراسة أنشطة الوزارة وبرامجها الرئيسة.

الفرع الثاني

دراسة خطط التنمية الوزارية

التنمية بشكل عام تعني التطور باتجاه ايجابي للإنسان والموارد والإنجازات[٥٧]، وهي عملية تطورية، فهي لا تمثل مرحلة أو موقفاً معين، لأن التطور يعني عدم وجود الحدود المقيدة في بناء الإنسان أو المؤسسات، فهي عملية الانتقال من حالة ومستوى أدنى إلى حالة ومستوى أفضل، ومن نمط تقليدي إلى نمط آخر متقدم كماً ونوعاً، وتُعدّ حلاً لابد منه في مواجهة المتطلبات الوطنية في ميدان الانتاج والخدمات[٥٨]، ومن خصائص التنمية:

١. أنها نسبية، إذ تختلف معدلات التنمية بين الدول أو في أطار البلد الواحد.
٢. التنمية ديناميكية لا تتسم بالثبات.
٣. أنها عالمية: فالنظام الدولي يمنع الدول من احتكار مقومات التنمية.
٤. أنها شاملة لأن التنمية المجتمعية تتضمن الاقتصادية والسياسية والفكرية[٥٩].

فالتنمية تعني استخدام كافة الموارد والامكانيات المتاحة والممكنة بشتى أنواعها طبيعية كانت أم اقتصادية أم اجتماعية ليوفر للإنسان حياة رغيدة في المحيط الذي يعيش فيه[٦٠]، وتضع الدولة خطط التنمية في سبيل تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وتنظيم مجتمعاتها بالشكل الذي يلائم الظروف الخاصة لكل منها[٦١]، وأن إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب التركيز على الثوابت الرئيسة المتمثلة باستدامة الاستقرار المالي والنقدي، لأن خطة التنمية هي وسيلة لتحقيق الأهداف التي تحقق طموحات المجتمع[٦٢].

وفي الولايات المتحدة الامريكية فقد ذهب رأي من الفقه بأن خطة التنمية هي خطة تغيير مقصودة وموجهة، الهدف منها اشباع حاجات الإنسان، وفي كل وكالة توجد لجان استشارية للأشغال الخاصة بها، الغاية منها تنسيق العمل الإداري، وهي لجان مؤقتة لدراسة موضوعات معينة وتنتهي بانتهاء المهمة الموكولة إليها بعد تقديم الدراسة المطلوبة[٦٣].

وفي الأردن فقد منح نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة لجنة التخطيط والتنسيق والمتابعة مجموعة من الاختصاصات منها دراسة خطط الوزارة وبرامجها والأنشطة الخاصة بها وتقييمها[٦٤]، وذلك لأن تحسين كفاءة وإنتاجية القطاع العام يتم من خلال توسيع الخدمات الحكومية الأساسية، وتحسين كفاءة إيصالها إلى كافة المواطنين، إذ تقوم اللجنة في كل وزارة بدراسة مشروعات خطط التنمية وإعداد التوصيات والمقترحات بشأنها، وتقديم تقرير بذلك، ثم تُعرض الخطة العامة للتنمية للدولة على مجلس النواب لكي يُقرّها[٦٥].

وفي العراق فقد منح المشرع لهيئة الرأي الحق في دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية، إذ نص القانون على أن (دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية للوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتعديلات اللاحقة عليه قبل إرساله إلى الجهة المختصة)[٦٦]، وأن خطة التنمية هي تحقيق زيادة تراكمية سريعة في الخدمات تهدف إلى نقل المجتمع من حالة إلى حالة أفضل، فأن إعدادها يحتاج إلى آراء المختصين والخبراء في هذا المجال، وأن قيام المشرع بمنح هيئة الرأي اختصاص دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية هو خطوة موفقة منه، استند فيها إلى أسس واعتبارات علمية مدروسة، منها تشكيل الهيئة الجماعي وتنوع عضويتها.

كما نص قانون هيئة الرأي على أن (دراسة المقترحات والخطط المتعلقة بتحسين الإداء وتطوير الانتاج وفق الطاقات التصميمية والمتاحة وتقليص الهدر)[٦٧]، إذ منح المشرع لهيئة الرأي دور مهم في دراسة مقترحات وخطط العمل للاستفادة من كافة الطاقات والموارد الموجودة في البلد، وتعبئتها في مختلف فروع الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية ذات النفع العام، على أن

يجري توزيع الموارد على الفروع الانتاجية بصورة متوازنة بحيث تتمخض عملية التطوير عن اقصى نفع ممكن للمجتمع خلال فترة زمنية معينة[٦٨]، وأن وظيفة الإنتاج هي من أهم وظائف المؤسسات، إذ أنها تنشأ للإنتاج، سواء كان إنتاجاً ثقافياً أم صحياً أم مالياً أم صناعياً أم عسكرياً، أم غير ذلك، وبعد ذلك ترفع الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة الدراسة المقدمة إليها من الهيئة إلى مجلس الوزراء، كونه الجهة المختصة بذلك[٦٩].

ويرى الباحث أن المشرع كان موفقاً عندما منح هيئة الرأي هذا الاختصاص الذي من شأنه تحسين الأداء في كل مؤسسات الدولة، وذلك لأن وضع الخطط ودراستها من قبل هيئة جماعية تضم مختلف المواهب والقدرات ستؤدي إلى تحقيق الجودة في العمل وتعظيم الانتاجية.

كما منح المشرع هيئة الرأي اختصاص في غاية الأهمية، إذ نص على أن (التنسيق بين أجهزة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة بما يحقق التكامل والتعامل الأفضل بينها) [٧٠]، ويُعدّ التنسيق من المهام الأولى والأساسية للرئيس الإداري، لأنه يهدف إلى توجيه النشاط الإداري على اختلاف صوره صوب وجهة واحدة وهي تحقيق أهداف محددة، فهو يعمل على القضاء على العوامل التي من شأنها أن تحيد بعض فروع النشاط في الإدارة عن تحقيق أهدافها أياً كانت هذه العوامل، وسواء كان مرجعها الجهل أم اختلاف وجهات النظر أم تضارب المصالح بين هذه الفروع أم عدم فهم حقيقة الأهداف المراد إدراكها، ويمكن تحقيق ذلك إما عن طريق الاتصال الدائم بين مختلف أجهزة الإدارة سواء كان شفاهة أم كتابة، أم عقد اجتماعات تشترك فيها فروع الإدارة المختلفة لتبادل الرأي ووجهات النظر في سبيل زيادة التعاون وتحقيق الأهداف المشتركة، كما يمكن أن يتم التنسيق عن طريق اللجان المشتركة من ممثلي الاقسام الإدارية، أو الاستعانة بهيئات استشارية متخصصة تُعدّ له الدراسات والأبحاث المتعلقة بالتنسيق ووسائل تحقيقه[٧١]، وحسناً فعل المشرع عند النص على اختصاص الهيئة بالتنسيق بين أجهزة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، وهذا ايماناً منه بعظيم دور الهيئة وقدرتها على تحقيق ذلك.

الخاتمة:

في نهاية بحثنا الموسوم (الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي ـ دراسة مقارنة) توصلنا إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً ـ النتائج

١. تختص هيئة الرأي بدراسة وإقرار مشروعات القوانين والأنظمة التي تقترحها الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة قبل رفعها إلى مجلس الوزراء أو الجهة المختصة، واختصاصها هذا هو اختصاص نهائي في حدود الوزارة والجهة غير المرتبطة بوزارة.
٢. وفقاً لقاعدة التخصص، تقوم كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة بدراسة وإقرار مشروع موازنتها الذي أعدته في حدود الموازنة العامة للدولة، ورفعه إلى مجلس الوزراء؛ كونه الجهة المسؤولة عن إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة .
٣. منح المشرع هيئة الرأي اختصاص دراسة وإقرار مشروع خطة التنمية استناداً إلى أسس واعتبارات علمية مدروسة، منها تشكيل الهيئة الجماعي وتنوع عضويتها. كما أعطى المشرع للهيئة اختصاص دراسة الأنشطة والمشاريع والبرامج الرئيسة الخاصة بالوزارة، كما تقوم بمتابعة تنفيذها بغية مراجعة العمل الذي يتم تأديته وإظهار أسباب التقصير فيه ومعالجته.

ثانياً ـ التوصيات

١. إن تسمية هيئة الرأي لا تتناسب مع ما تمارسه الهيئة من اختصاصات، وما تقدمه من قرارات وتوصيات للوزارة والجهة غير المرتبط بوزارة، لذا ندعو المشرع إلى تعديل تسمية القانون من (قانون هيئة الرأي) إلى (قانون مجلس الوزارة).
٢. ندعو المشرع إلى بيان حدود صلاحية هيئة الرأي في متابعة تنفيذ انشطة الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة ومشاريعها وبرامجها الرئيسة.
٣. ندعو المشرع بمنح هيئة الرأي اختصاصات جوهرية، كمشاركة الهيئة في اختيار اعضائها، كالمدراء العامين والخبراء.

المصادر:

أ . الكتب:

١. د. رافع خضر شبر: وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، ٢٠٢٠.
٢. د. رائد ناجي أحمد: علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، العاتك لصناعة الكتب، القاهرة، ٢٠١٢.
٣. د. رياض عبد عيسى: مظاهر سلطة الإدارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة، مطبعة الغري الحديثة، النجف، ١٩٧٦.
٤. د. ستار جبار خليل البياتي: دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشاريع، محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا / ماجستير قسم اقتصاديات ادارة الاستثمار والموارد، كلية اقتصاديات الأعمال/ جامعة النهرين، ٢٠١٩ . ٢٠٢٠.
٥. د. سليم سليمان: خلاصة القانون الإداري، مكتبة صادر، ٢٠٠٦.
٦. د. صلاح عبد القادر: الإدارة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، ٢٠٠٨.
٧. د. عثمان سلمان العبودي: الأحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية . دراسة مقارنة، مطبعة السيماء، بغداد ،٢٠١٥.
٨. د. عصام علي دبس: القانون الإداري (الكتاب الاول) ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري . النشاط الإداري، مصدر سابق
٩. د. علي عصام الدبس: النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
١٠. د. غازي فيصل: التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣.
١١. د. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، ٢٠١٨.
١٢. د. قبس حسن البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار أبن الأثير، جامعة الموصل، بلا سنة نشر.
١٣. د. لطيفة عبد العزيز علي: النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين . دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠٢١.

١٤. د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٩.

١٥. د. محمد جمال ذنيبات: المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية، عمان . الأردن، ٢٠٠٣.

١٦. د. محمد سامي التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني . دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، بيروت . لبنان، ٢٠١٧.

١٧. د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون: التحولات السياسية وإشكالية التنمية، دار الروافد الثقافية، بلا مكان للنشر، ٢٠١٧.

١٨. د. محمود العكة: إدارة الاعمال الدولية، دار أسامة، الأردن . عمان،٢٠١٠.

١٩. د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد . العراق، ١٩٦١.

٢٠. د. هاشم محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد . العراق، ١٩٨٨.

٢١. د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري (ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، ٢٠١٤.

٢٢. د. وليد سليم النمر: القانون الدستوري . المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤.

٢٣. روان محمد الحديدي: مفاهيم إدارة المشاريع و أهدافها، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، رماح . الأردن، العدد ٢٥، ٢٠٢٠.

٢٤. سيروان عدنان الزهاوي: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط٢، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد . العراق، ٢٠١٤.

٢٥. عثمان عبد الملك: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الكويت، ١٩٨٩.

٢٦. عليوة مصطفى فتح الباب: اصول سن وصياغة وتفسير التشريعات _ دراسة فقهية عملية مقارنة، القاهرة، ٢٠٠٧.

٢٧. مصدق جميل الحبيب: التعليم والتنمية الاقتصادية، دار الرشيد للنشر، العراق، ١٩٨١.

٢٨. وسيم حسام الدين الأحمد: الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان ، ٢٠١٠.

٢٩. يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨.

ب . الرسائل:

١ـ زياد توفيق العدوان: دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٤.

ج . البحوث:

١. بن حسان حكيم و سعدي فيصل: دور السياحة في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة المستقبل الاقتصادي، العدد ٦، ٢٠١٨.

٢ـ د. محمد عباس محسن: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جانفي، العدد ١١، ٢٠١٤.

٣. د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد ١٨، ٢٠١٥.

د . الدساتير والقوانين والأنظمة:

١. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.
٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٣. قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.
٤. قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.
٥. قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٦. نظام ديوان التشريع والرأي رقم (١) لسنة ١٩٩٣ المعدل.
٧. نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢.
٨. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ المعدلة.

هـ . المواقع الالكترونية:

١. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الالكتروني https://ncmdit.gov.iq/%D8%A7%D8%A

٢ . اجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية، منشور على الموقع الالكتروني https://ninanews.com/Website/News/Details?Key

٣. اجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط، منشور على الموقع الالكتروني https://ncmdit.gov.iq

٤. https://www.cdc.gov/cpr/science/documents/deo_program

و . القرارات القضائية:

قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٨٦١/١٨٦٢/١٨٦٣/قضاء موظفين – تمييز/٢٠١٧) الصادر في ٢٠١٧/٩/٢٨.

ي . المصادر الانكليزية:

1. Robert K. Carr Merver Bernstein and Donald H. Morrison, American democracy in theory and practice, Holt, Rienhartand Winston, U.S.A, 3rd ED, 1961
2. Stephen V. Monsma, American politics: a system approach, the Dryden press, U.S.A, 1973
3. Susan Welch and others American government, Thomson Learning, Inc., U.S.A, 2001. L.
4. Theodor J. Lowi and Benjamin Ginsberg, American government freedom and power, Norton company, INC., U.S.A, 7th ED, 2002.
5. Thomas R. Dye, politics in America, prentice Hall. U.S.A, 4th Ed, 2001

(١) عليوة مصطفى فتح الباب: اصول سن وصياغة وتفسير التشريعات _ دراسة فقهية عملية مقارنة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٢١.

(٢) د. محمد ماضي: اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد ١٨، ٢٠١٥، ص٩.

(٣) د. رافع خضر شبر: مصدر سابق، ص١٣٨.

(٤) نص البند (أولاً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الذي نص على أن (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، كما نص البند (ثانياً) من المادة (٨٠) على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: .... ثانياً. اقتراح مشروعات القوانين).

(٥) د. لطيفة عبد العزيز علي: النظام القانوني لإعادة النظر في مشروعات القوانين . دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠٢١، ص٢٦.

(٦) نص البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (ثالثاً: إصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

(٧) د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري (ماهية القانون الإداري ـ التنظيم الإداري ، النشاط الإداري)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، ٢٠١٤، ص٧٠.

(٨) عثمان عبد الملك: النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الكويت، ١٩٨٩، ص٤٦٨.

(٩) ميز دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، إذ يمكن لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مقترح مشروع قانون، وذلك وفق البند (أولاً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

إما مقترحات القوانين فتقدم من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه، إذ نص البند (ثانياً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحدى لجانه المختصة)، للمزيد د. رافع خضر شبر: مصدر سابق، ص١٤٠.

(١٠) يحيى محسن ناصر: مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، ٢٠١٨، ص٢٠.

(١١) Thomas R. Dye, politics in America, prentice Hall. U.S.A, 4th Ed, 2001,p33.

(١٢) Stephen V. Monsma, American politics: a system approach, the Dryden press, U.S.A, 1973,p48

(١٣) الفقرة (ج) من المادة (٥) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢.

(١٤) د. محمد عباس محسن: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، بحث منشور في الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية/ قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جانفي، العدد ١١، ٢٠١٤، ص٧١.

(١٥) د. علي عصام الدبس: النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص٢٨٤.

(١٦) المادة (٩١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(١٧) د. عصام علي دبس: القانون الإداري (الكتاب الاول) ماهية القانون الإداري . التنظيم الإداري . النشاط الإداري، مصدر سابق، ص٣٧٨.

(١٨) المادة (١٤) من نظام ديوان التشريع والرأي رقم (١) لسنة ١٩٩٣ المعدل، منشور في الوقائع الأردنية بالعدد(٣٨٧٥) في ١٩٩٣/١/١٦.

(١٩) المادة (٩١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.

[٢٠] البند (ثالثاً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٢١] د. لطيفة عبد العزيز علي : مصدر سابق، ص١٨٣.

[٢٢] نص البند (ثالثاً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل .

[٢٣] البند (أولاً) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٧١٤) في ١٩٧٩/٦/١١.

[٢٤] البند (ثانياً) من المادة (٥) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٢٥] د. فاضل الغراوي: الفدرالية وتطبيقاتها الدستورية، منشورات زين الحقوقية، بيروت . لبنان، ٢٠١٨، ص١٦٤.

[٢٦] البند (ثانياً) من المادة (١) من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٥٥٠) في ٢٠١٩/٨/٥ .

[٢٧] Susan Welch and others American government, Thomson Learning, Inc., U.S.A, 2001. L,p102.

[٢٨] د. محمد جمال ذنبيات: المالية العامة والتشريع المالي، الدار العلمية الدولية، عمان . الأردن، ٢٠٠٣، ص٢٦٦.

[٢٩] د. هاشم الجعفري: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة سلمان الاعظمي، بغداد . العراق، ١٩٦١، ص٣٠٤.

[٣٠] د. هاشم محمد صفوت العمري: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، مطبعة التعليم العالي، بغداد . العراق، ١٩٨٨، ص٣٠٨.

[٣١] قرار المحكمة الإدارية العليا المرقم (١٨٦١/١٨٦٢/١٨٦٣/قضاء موظفين – تمييز/٢٠١٧) الصادر في ٢٠١٧/٩/٢٨.

[٣٢] د. محمد جمال ذنبيات: مصدر سابق، ص٤٩.

[٣٣] سيروان عدنان الزهاوي: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط٢، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، بغداد . العراق، ٢٠١٤، ص٢٨.

[٣٤] نص البند (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره).

[٣٥] Robert K. Carr Merver Bernstein and Donald H. Morrison, American democracy –in theory and practice, Holt, Rienhartand Winston, U.S.A, 3rd ED, 1961,p42

[٣٦] الفقرة (ج) من المادة (٥) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢.

[٣٧] د. سليم سليمان: خلاصة القانون الإداري، مكتبة صادر، ٢٠٠٦، ص٢٨٥.

[٣٨] الفقرة (١) من المادة (١١٢) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل.

[٣٩] البند (أولاً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٤٠] د. محمد سامي التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني . دراسة مقارنة، منشورات الحلبي، بيروت . لبنان، ٢٠١٧، ص٢٠٥.

(٤١) البند (رابعاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٢) البند (أولاً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٣) البند (ثانياً) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤٤) وسيم حسام الدين الأحمد: الحصانات القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت . لبنان ، ٢٠١٠، ص٢٠.

(٤٥) د. صلاح عبد القادر: الإدارة، دار اليازوري للنشر والتوزيع، عمان . الأردن، ٢٠٠٨، ص٢١٦.

(٤٦) روان محمد الحديدي: مفاهيم إدارة المشاريع و أهدافها، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، مركز البحث وتطوير الموارد البشرية، رماح . الأردن، العدد ٢٥، ٢٠٢٠، ص٥٧٩.

(٤٧) د. ستار جبار خليل البياتي: دراسات الجدوى الاقتصادية وتقييم المشاريع، محاضرات ألقيت على طلبة الدراسات العليا / ماجستير قسم اقتصاديات ادارة الاستثمار والموارد، كلية اقتصاديات الأعمال/ جامعة النهرين، ٢٠١٩ . ٢٠٢٠، ص٨.

(٤٨) د. عثمان سلمان العبودي: الأحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية . دراسة مقارنة، مطبعة السيماء، بغداد ،٢٠١٥، ص٥٢٩.

(٤٩) د. محمود العكة: إدارة الاعمال الدولية، دار أسامة، الأردن . عمان،٢٠١٠، ص١٦.

(٥٠) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، منشور على الموقع الالكتروني https://ncmdit.gov.iq/%D8%A7%D8%A تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٠.

(٥١) اجتماع هيئة الرأي في وزارة الداخلية، منشور على الموقع الالكتروني https://ninanews.com/Website/News/Details?Key تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٥.

(٥٢) اجتماع هيئة الرأي في وزارة التخطيط، منشور على الموقع الالكتروني https://ncmdit.gov.iq/ تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٨.

(٥٣) https://www.cdc.gov/cpr/science/documents/deo_program تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٢.

(٥٤) الفقرة (ج) من المادة (٥) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢.

(٥٥) د. عصام علي الدبس: : النظم السياسية . السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية، مصدر سابق، ص٣٦٢.

(٥٦) البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٥٧) زياد توفيق العدوان: دور المجلس التشريعي الثاني في العملية التشريعية الأردنية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق/ جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٤، ص٢٥.

(٥٨) د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون: التحولات السياسية وإشكالية التنمية، دار الروافد الثقافية، بلا مكان للنشر، ٢٠١٧، ص٢٢٠.

(٥٩) د. غازي فيصل: التنمية السياسية في بلدان العالم الثالث، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٣، ص ٧٥. ٧٦.

(٦٠) بن حسان حكيم و سعدي فيصل: دور السياحة في تحقيق التنمية المستدامة، بحث منشور في مجلة المستقبل الاقتصادي، العدد ٦، ٢٠١٨، ص ١٢٨.

[٦١] د. رياض عبد عيسى: مظاهر سلطة الإدارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة، مطبعة الغري الحديثة، النجف، ١٩٧٦، ص ٩.

[٦٢] د. محمد غربي و سفيان فوكة وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٢١.

[٦٣] Theodor J. Lowi and Benjamin Ginsberg, American government freedom and power, Norton company, INC., U.S.A, 7th ED, 2002,p290.

[٦٤] الفقرة (ج) من المادة (٥) من نظام التنظيم الإداري لوزارة الصحة رقم (٥) لسنة ٢٠٢٢.

[٦٥] د. وليد سليم النمر: القانون الدستوري . المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص٤٨٢.

[٦٦] البند (ثانياً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٦٧] البند (سادساً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٦٨] مصدق جميل الحبيب: التعليم والتنمية الاقتصادية، دار الرشيد للنشر، العراق، ١٩٨١، ص٢٧٥.

[٦٩] البند (رابعاً) من المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٧٠] البند (خامساً) من المادة (٦) من قانون هيئة الرأي رقم (٩) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٧١] د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص٣٥٦.

Abstract

The opinion board and advisory committees work to provide the opinion that illuminates the way for the administration when it intends to take a decision. The opinion board law includes multiple competencies that the opinion board undertakes in different fields. Among these competencies is the provision of advice to the ministry or the entity not affiliated with a ministry, as the opinion board and advisory committees provide opinion and advice to ministries and entities not affiliated with a ministry.

The Advisory Terms of Reference for the Opinion Board

(comparative study)

Prof.Dr. Ismail Sasa' Al-Budairi

University of Babylon /College of Law

Zainab Abdel Salam Abdel Hamid