

القيود الواردة على اختصاص

السلطة التنفيذية

في إصدار التشريعات الفرعية في العراق

Restrictions on the executive authority

competence in

subsidiary enacting in Iraq

المدرس الدكتور

مصدق عادل طالب

كلية القانون

جامعة بغداد

Dr. Musadaq Adel Taleb

College of Law

University of Baghdad

طالبة الماجستير

حلا علي حمد

كلية القانون

جامعة بغداد

Hala Ali Hamad

College of Law

University of Baghdad

الملخص

يعالج هذا البحث القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء تارة والوزراء تارة أخرى في إصدار التشريعات الفرعية، يستوي في ذلك ان تكون نظاماً أو تعليمات أو أنظمة داخلية، إذ تتنوع هذه القيود، فقد تكون قيود شكلية خاصة بإجراءات إصدار وصياغة التشريع الفرعي، ابتداءً من تحديد الجهة المختصة بإصدار التشريع الفرعي والجهة المختصة بصياغة التشريع الفرعي وانتهاءً بالإجراءات التي تحيط بهذه العملية، وقد تكون قيوداً موضوعية تتعلق بموضوع التشريع الفرعي وجوهره، ومدى التزام المشرع والصانع بمبدأ المشروعية، والفكرة القانونية السائدة (فلسفة الدستور)، واحترام مبدأ الحقوق المكتسبة، ومراعاة مبدأ عدم الرجعية.

لذا جاء هذا البحث ليسلط الضوء على هذه القيود بأنواعها المذكورة في محاولة لوضع نظرية عامة تحكم قيود إصدار التشريع الفرعي في العراق.

Abstract

This research deals with the restrictions imposed on the executive authority, represented by the Council of Ministers, and the ministers, at the time of the enactment of the subsidiary legislations, which should be a system, instructions or internal regulations. These restrictions may be formal in issuing and drafting sub-legislation, The sub-legislation and the competent authority to draft the sub-legislation and the procedures surrounding the process.

Substantive limitations relate to the substance and substance of the sub-legislation and the extent to which the legislator and the jurist are committed to the principle of legality, the prevailing legal idea (the philosophy of the Constitution), respect for the principle of acquired rights and observance of the principle of non-retroactivity.

So this research came to highlight these restrictions in the types mentioned as an attempt to develop a general theory governing the limitations of the sub-legislation in Iraqi legal system.

المقدمة

Introduction

يعد التشريع الفرعي من اهم التشريعات في الدول على اختلاف أنواعها، وذلك لمساسه بحقوق شريحة واسعة من فئات المجتمع، ومن ثم فإنَّ السلطة التنفيذية هي الاقدر على الإحاطة بتفصيلات التشريع الفرعي وخصوصياته بحكم اتصالها المستمر بالمواطنين وحاجاتهم. ومن هذا المنطلق فقد اوجبت الحاجة العملية إلى فرض قيود ومبادئ يتوجب على السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء تارة والوزراء تارة أخرى الالتزام بها وعدم تجاوزها، ويجد تقييد السلطة التنفيذية سنده في احترام هذه القيود في ضرورة احترام مبدأ المشروعية، وإلا عُدت خارج على الأساس المنشأ لهذه السلطة.

وبناء على ما تقدم تحيط عملية إصدار التشريعات الفرعية من مجلس الوزراء أو الوزراء يستوي في ذلك أن تكون أنظمة أو تعليمات أو أنظمة داخلية العديد من القيود والضوابط الشكلية والموضوعية التي يتوجب إتباعها ابتداءً من تقديم اقتراح مشروع التشريع ومروراً بإجراءات الموافقة على التشريع وإقراره وانتهاءً بنفاذ التشريع وتنفيذه على الأفراد، كما ان ثمة احكاماً قانونية اخرى ذات صلة بعملية سن التشريعات الفرعية، من ذلك ما توجبه القوانين ذات الصلة ومنها قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ من مراجعة مشروعات التشريعات الفرعية والقرارات ذات الصلة التشريعية من جهات محددة. كما تجدر الإشارة إلى ان بعضاً من قواعد وإجراءات سن القوانين يسري بالنسبة إلى سن التشريعات الفرعية، اذ يسري على التشريعات الفرعية ما يسري على القوانين بخصوص مبادئ وخطوات الاعداد والمراجعة والنشر.

ومن ثم تتمثل مشكلة الدراسة في إشكالية مؤداها هل تتماثل القيود المفروضة على السلطة التنفيذية وهي بصدد إصدار التشريعات الفرعية مع تلك القيود المفروضة على سلطة التشريع الأصلي؟ وما هي هذه القيود وانواعها؟ وهل توجد خصوصية تتميز بها القيود المفروضة على التشريع الفرعي؟ فضلاً عن الوقوف على تدرج التشريعات الفرعية وبالأخص النظام الداخلي لمجلس الوزراء في سلم تدرج القواعد القانونية؟

لذا ومن اجل الوقوف على هذه القيود سنقسم هذا البحث إلى مبحثين:

المبحث الأول: القيود الشكلية الواردة على سلطة مجلس الوزراء في إصدار التشريعات الفرعية.

المطلب الأول: السلطة المختصة بصياغة التشريعات الفرعية في العراق

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية في ظل النظام العراقي.

المطلب الثالث: الإجراءات الواجب إتباعها عند إصدار التشريعات الفرعية.

المبحث الثاني: القيود الموضوعية الواردة على سلطة مجلس الوزراء في إصدار التشريعات الفرعية

المطلب الأول: مراعاة مبدأ المشروعية.

المطلب الثاني: الفكرة القانونية السائدة (فلسفة الدستور)

المطلب الثالث: احترام مبدأ الحقوق المكتسبة.

المطلب الرابع: مراعاة مبدأ عدم الرجعية.

ثم انهينا هذا البحث بخاتمة تمثل مسك الختام لما تم التوصل اليه من النتائج والتوصيات ذات الصلة.

المبحث الأول

القيود الشكلية الواردة على سلطة مجلس الوزراء

في إصدار التشريعات الفرعية

يقصد بالقيود الشكلية (الإجرائية) بأنها: تلك القيود المتعلقة بشكل وإجراءات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، والتي تتمثل بمراعاة الجوانب الإجرائية والشكلية التي رسمها الدستور والقانون من حيث الاختصاصات والمهام والواجبات المقررة للسلطات العامة وحدودها والإجراءات التي أقرها القانون بشأن اقتراح التشريع الفرعي وإجراءات مناقشته وإقراره وصدوره ونشره وسريانه، فهي تشكل وعاء التشريع الفرعي.

ولغرض الوقوف على هذه القيود الشكلية لذا سنتناولها في المطالب الآتية:

المطلب الأول

السلطة المختصة بصياغة التشريعات الفرعية في ظل النظام العراقي

سنتناول هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول

اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة التشريعات الفرعية

حل مجلس شورى الدولة محل ديوان التدوين القانوني (المُلغى) في صياغة التشريعات الفرعية وذلك وفقاً لقانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(١)، إذ حُدَّت مهامه بصورة عامة واختصاصاته في الصياغة التشريعية بصورة خاصة، إضافة إلى الاختصاصات الأخرى، وقد عبر القانون المذكور عن هذا الاختصاص بتسميته بـ (التقنين)^(٢)، والتي تتم بطريقتين:

الطريقة الأولى: إعداد مشروع التشريعات وصياغتها: ويتم ذلك بناءً على طلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة أو رئيس الهيئة المستقلة بعد أن يرافق به ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وآراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة^(٣).

و تتطلب هذه الوسيلة من التقنين من الجهة طالبة التشريع وهي دوائر الدولة والقطاع العام تقديم مشروع التشريع بصيغته المقترحة كي يتولى المجلس تدقيقه، وإنما يصار إلى تقديم الأفكار التي ينصب عليها التشريع وان لم يكن في شكل مواد و نصوص، بل في أحيان أخرى يصار إلى

مجرد بيان الاسس التي يتعين بالتشريع الاحاطة بها. وكل ما يشترط توافره في هذه الحالة ان يرافق بالطلب اراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة، إذ يقوم المجلس بإعداد التشريع وصياغته بعد ان يحول الفكرة إلى نصوص تشريعية من أقسام أو فصول أو مواد أو بنود أو فقرات أو غيرها.

أما الطريقة الثانية : تدقيق مشروع التشريعات : من خلال تولي مجلس شورى الدولة في هذه الحالة تدقيق مشروع التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة^(٤)، وقد ألزم القانون الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة طالبة التشريع إرسال مشروع التشريع إلى الوزارة أو الوزارات أو الجهات ذات العلاقة لبيان رأيها فيه قبل عرضه على مجلس شورى الدولة^(٥)، ومن ثم يصار في هذه الحالة إلى إرسال مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع بيان أسبابه الموجبة وأراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعا بجميع الأعمال التحضيرية له^(٦).

وبذلك يتولى المجلس دراسة المشروع وإعادة صياغته عند الاقتضاء واقتراح البدائل التي يراها ضرورية وإبداء الرأي فيه ورفع مع توصيات المجلس إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، فضلاً عن إرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة^(٧).

وبناءً على ما تقدم يمكن ان يأتي التشريع الفرعي بطريق (الإعداد والصياغة) أو بطريق (التدقيق) كأن تطلب الجهة طالبة التشريع الفرعي من المجلس (إعداد) نظام أو تعليمات أو نظام داخلي، مع بيان ماهية هذا التشريع أو موضوعه والأوليات المتعلقة به، أو إرفاق التشريع السابق في الموضوع نفسه أو التشريعات التي تتناول موضوعات مماثلة له أو وجود مشروعات سابقة أو تشريعات مقارنة في دول عربية ام أجنبية، مع لزوم بيان السند القانوني لإصدار هذا التشريع. لأن السند يحدد ماهية هذا التشريع ونوعه وصلة الجهة طالبة التشريع به، ومن ثم يتولى المجلس وضع الأفكار في قالب تشريعي ليصار الى عرضه على الجهة طالبة التشريع حال اكماله.

اما الطريق الثاني فهو (التدقيق)، والذي يكون منصّباً على مشروعات التشريعات التي أعدتها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، بمعنى قيام الجهة طالبة التشريع بإعداد مشروع التشريع الفرعي وإرساله إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير، يطلب فيه إجراء التدقيقات على المشروع، ولا يخل في صحة هذا الطلب تحديد نوع الصياغة بـ (الإعداد) وفق البند (أولاً) من المادة (٥) من قانون مجلس شورى الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩، أو بـ (التدقيق) وفق البند (ثانياً) من المادة أعلاه، لأن العبرة في مضمون العمل^(٨).

الفرع الثاني

نطاق اختصاص مجلس شوري الدولة في صياغة التشريعات الفرعية

يتحدد نطاق اختصاص مجلس شوري الدولة في الصياغة التشريعية في مجال (مشروعات التشريعات) بالاستناد الى البنود (أولاً) و (ثانياً) و (ثالثاً) من المادة (٥) من قانون مجلس شوري الدولة^(٩)، وعلى الرغم من ذلك إلا أن المجلس لم يتول في بدايات تشكيله تدقيق أو إعداد مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، وإنما اقتصر اختصاصاته على مشروعات القوانين. ثم صدر توجيه من ديوان الرئاسة – في حينه – بالعدد (٤٠٠٦٧) في ١٣/١١/١٩٨٩ والذي ألزم الجهات المعنية بعرض مشاريع التعليمات على المجلس قبل إصدارها، ثم توسعت اختصاص المجلس لتشمل عرض الأنظمة الداخلية، وهو الأمر الذي يوحى لنا بأن سند عرض التعليمات والأنظمة الداخلية على مجلس شوري الدولة هو التوجيه المذكور^(١٠).

غير أن هذا الرأي قد تم معالجته تشريعياً في فترات لاحقة، ومن ثم فإن تولى المجلس اختصاص الصياغة التشريعية للأنظمة الداخلية والتعليمات يستند على نصوص قانون المجلس، إذ تنص المادة (٥) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ على أن (يمارس المجلس في مجال التقنين: أولاً: إعداد وصياغة مشروعات التشريعات... ثانياً: تدقيق جميع مشروعات التشريعات)، ومن ثم تتسع عبارة التشريعات إلى القوانين والأنظمة والتعليمات، ولو أراد المشرع اقتصر اختصاص مجلس شوري الدولة في الصياغة التشريعية على مشروعات القوانين فقط لأستعمل عبارة (مشاريع القوانين) في المادة أعلاه بدلاً من مشروعات التشريعات^(١١).

كما يستنتج هذا المعنى من النصوص الخاصة بسير العمل في مجلس شوري الدولة، إذ نص البند (أولاً) من المادة (١١) من القانون على (تسجل مشروعات التشريعات والقضايا التي تحال على المجلس في سجل خاص لدى السكرتير العام للمجلس)، فيما نص البند (رابعاً) من المادة (٥) من القانون على أن (يحيل الرئيس مشروعات التشريعات والقضايا المعروضة على المجلس إلى إحدى الهيئات أو إلى هيئة خاصة تؤلف بموافقة وزير العدل، لدراستها وإيداء الرأي فيها)، وهو الأمر الذي يفهم منه ان المشاريع التي ترد المجلس تتمثل بـ (التشريعات والقضايا)، إذ تتعلق التشريعات باختصاص المجلس في مجال (الصياغة التشريعية) المنصوص عليه في المادة (٥) من القانون، فيما تتعلق القضايا باختصاص المجلس في مجال (الافتاء) المنصوص عليه في المادة (٦) من القانون^(١٢)، ومن ثم تحال (التشريعات والقضايا) إلى احد الهيئات المتخصصة وذلك وفقاً لأحكام البند (أولاً) من المادة (١٢) من القانون التي تنص على أن (يسجل سكرتير

الهيئة مشروعات التشريعات والقضايا المحالة على الهيئة ويرفعها إلى رئيسها^(١٣)، ومن ثم يحيل رئيس الهيئة (مشروع التشريع أو القضية) إلى احد أعضاء الهيئة لإنجازه، وذلك وفقاً للبند (ثانياً) من المادة (١٢) من القانون التي تنص على أن (يحيل رئيس الهيئة المشروع التشريع أو القضية مع الاوليات إلى عضو أو اكثر من أعضاء الهيئة لدراستها واعداد تقرير عن الموضوع مع مشروع التشريع أو الراي)^(١٤). ومن ثم يصار الى توزيع تقرير عضو الهيئة مع مشروع التشريع على الاعضاء لمناقشته واتخاذ القرار^(١٥)، وبذلك يستعمل المشرع في النصوص المتقدمة مصطلح (مشروع التشريع) أو (التشريعات) وهي نصوص تتعلق بالمشروع قيد الانجاز في الهيئات المتخصصة، بمعنى أن ما يدخل في نطاق عمل الهيئات المتخصصة هو (مشاريع التشريعات)، والمقصود بذلك التشريع الفرعي، اذ ينص البند (أولاً) من المادة (١٥) من القانون على أن (يحال ما تنتجه الهيئة، باستثناء مشروعات القوانين، إلى رئيس المجلس وعند موافقته عليه يصبح نهائياً)^(١٦) ومعنى هذا جواز إصدار التشريعات بعد انجاز الهيئات المتخصصة لها واقتران ذلك بموافقة رئيس المجلس عليها باستثناء مشروعات القوانين التي يتطلب عرضها على الهيئة العامة.

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية في العراق

من استقراء نص المادة (٨٠/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أن مجلس الوزراء هو الذي يختص بإصدار التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية)، ومن ثم يتوجب قيام السلطة التي حددها الدستور صراحة بممارسة هذا الاختصاص بنفسها، ولا يجوز تفويض اختصاصها بإصدار التشريعات الفرعية إلى سلطة اخرى باعتبار ان هذا الاختصاص يعد من الاختصاصات الشخصية التي لا يجوز التفويض فيها الا في حالة وجود نص صريح بذلك^(١٧).

ونزولاً على ما تقدم ففيما يتعلق باقتراح مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية فلا يوجد إزام دستوري أو قانوني يوجب اقتراح مشروع التشريع من مجلس الوزراء، اذ ان الشرط الوحيد الذي اشترطه المشرع هو وجوب إصدار التشريع الفرعي من مجلس الوزراء، وينبغي على ذلك نتيجة رئيسية مؤداها إمكانية تقديم مشروع التشريع من أي جهة تنفيذية، يستوي في ذلك من إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة أو إحدى الدوائر التابعة لمجلس الوزراء^(١٨).

اما فيما يتعلق بالموافقة على إقرار التشريع الفرعي فالأصل هو اختصاص مجلس الوزراء بالموافقة على هذا التشريع بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الوزراء بعد تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسات^(١٩)، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى التعليمات والأنظمة الداخلية التي يختص الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدارها.

وبعبارة أخرى فإنه في الوقت الذي يختص فيه مجلس الوزراء بإصدار النظام بصورة حصرية مانعة غيرها من فروع السلطة التنفيذية من إصداره، نجد بالمقابل إمكانية قيام الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بإصدار التعليمات او الأنظمة الداخلية.

فيما يظهر التشريع الفرعي إلى عالم الوجود القانوني بعد النشر في الجريدة الرسمية وهي الوقائع العراقية استناداً لإحكام المادة(٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧^(٢٠)، فمن هذا التاريخ ينفذ في مواجهة الأفراد دون الإدارة التي يكون نافذاً بالنسبة إليها من تاريخ إصداره كما توجهه القواعد العامة.

وبهذا الصدد يُثار تساؤل: هل يوجد إلزام بضرورة عرض مشروع التشريع الفرعي على مجلس شوري الدولة قبل إقراره وإصداره؟

بالرجوع إلى قانون مجلس شوري الدولة نجد أن المادة (٥) منه أوجبت عرض مشروعات التشريعات على المجلس، ومن ثم فإنه يتوجب عرض مشروع التشريع أو تعديله على المجلس، وبخلاف ذلك أي في حالة عدم العرض على المجلس فليس بالإمكان إصدار النظام لعدم استيفائه الإجراءات المنصوص عليها قانوناً^(٢١). كما سنرى ذلك لاحقاً.

وبناءً على ما تقدم يمكن إجمال مراحل عملية سن التشريعات الفرعية (الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية) بالقول بأنها في الوقت الذي حددت فيه المادة (٦١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الجهة المختصة بتشريع القوانين الاتحادية بمجلس النواب^(٢٢)، نجد بالمقابل ان المادة (٨٠/ثالثاً) من الدستور حددت الجهة المختصة بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وتمثل في مجلس الوزراء^(٢٣).

وبهذا يتضح مما تقدم ان الدستور لم يسلك منهجا موحدا بشأن تحديد السلطة المختصة بإصدار كافة التشريعات الفرعية، ففي الوقت الذي نجده قد أحجم عن ذكر الجهة المختصة بإصدار التعليمات والأنظمة الداخلية نجده بالمقابل قد اختص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة، وهو الامر الذي يوجب تطبيق القواعد العامة التي تجيز اصدار التعليمات والأنظمة الداخلية من الوزير او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة.

وبناءً على ما تقدم تمر التشريعات الفرعية بالعديد من المراحل قبل ان تصبح نافذة كالآتي:

١. **مرحلة الاقتراح:** يقصد بالاقتراح هو إعداد مشروعات قواعد قانوني لمناقشتها وإقرارها^(٢٤)، واقتراح مشروعات القوانين حق لرئيس الجمهورية^(٢٥)، ولمجلس الوزراء، ويستعين مجلس الوزراء في ممارسة هذا الحق بالمختصين في مجال القانون سواء أكان في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أو الامانة العامة لمجلس الوزراء، ويعرض مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، أو مجلس النواب بينما تقدم مقترحات القوانين من عشرة اعضاء من مجلس النواب أو احد لجانه المختصة إلى مجلس النواب^(٢٦)، وبتطبيق ذلك على النظام فان القاعدة العامة هي اختصاص الوزارة المعنية باقتراحه، إذ غالبا مايجئ القانون ويحتفظ في نهايته بالحق في إصدار الأنظمة لتسهيل تنفيذ أحكامه، ومثال ذلك ما ورد في الفقرة (١) من المادة (٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ التي تنص على انه (يجوز إصدار انظمة لتسهيل تنفيذ هذا القانون)^(٢٧).

ومن ثم تتمثل الجهة المختصة باقتراح مشروع النظام في الوزارة المختصة أو الجهة المعنية.

٢. **مرحلة الإعداد:** وهي المرحلة الثانية من المراحل التي تمر بها التشريعات الفرعية، إذ ترسل الوزارة المختصة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة مشروع التشريع الفرعي إلى مجلس شورى الدولة (المادة ٦/أولاً) من قانون المجلس ليتولى إعداده وصياغته، أو تعد تلك الجهات التشريع الفرعي وترسله إلى المجلس لتدقيقه من حيث الشكل والموضوع (المادة ٦/ثانياً) من قانون المجلس^(٢٨). ويجري المجلس تدقيقاته على مشروع التشريع بحضور ممثل الجهة طالبة التشريع، إذ يتوجب على الوزارة المختصة ان تقوم بإعداد مسودة النظام وترسله إلى مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩، أي : ان الجهة القائمة بالصياغة التشريعية تتمثل في الوزارة ولكن تحت إشراف مجلس شورى الدولة الذي يختص كقاعدة عامة بتدقيق مشروعات التشريعات لضمان وحدة السياسة التشريعية في العراق.

وبانتهاء إجراءات التدقيق يرسل المجلس النسخة المعتمدة (المدققة) من النظام التشريعي إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

اما بالنسبة إلى التعليمات والأنظمة الداخلية فترسل إلى الجهة طالبة التشريع، واذا كان للمجلس (تحفظ) على المشروع ككل أو أي نص منه فإنه يثبت (توصية) بهذا الشأن.

٣. **مرحلة الإقرار (الإصدار):** يمثل الإقرار المرحلة الثالثة من مراحل إعداد التشريعات الفرعية، فالأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، لا يمكن ان توجد إلا بنص صريح في القانون يخول السلطة التنفيذية بإصدارها، ووسيلة ذلك ان يحدد النص القانوني نوع التشريع الفرعي فتقيد سلطة الإصدار بهذا النوع، فإذا نص القانون على صلاحية الوزير في إصدار تعليمات امتنع عليه إصدار التعليمات أو الأنظمة الداخلية بنص يفيد العموم بصيغة تسهيل تنفيذ أحكام القانون، أو يحدد النص نطاق التشريع بصيغة تسهيل تنفيذ أحكام القانون، أو يحدد النص نطاق التشريع الفرعي في مسألة معينة فلا يجوز في هذه الحالة تجاوز ما حدده القانون. وتجدر الإشارة إلى ان الأنظمة الداخلية والتعليمات تصدر باسم الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ولا تصدر باسم الوزارة، ذلك لأن الوزير يمثل الوزارة، وينطبق الامر ذاته بالنسبة إلى رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة، وقد درجت صياغات مجلس شورى الدولة خصوصاً الحديثة منها، لقوانين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على تضمين هذه الصلاحية في القانون^(٢٩).

وبعبارة أخرى فإن الأنظمة يتم إصدارها من مجلس الوزراء وبتوقيع رئيس المجلس، وثمة العديد من الأمثلة التي تؤكد هذا الاتجاه (٣٠).

أما بشأن التعليمات، فيمكن لمجلس الوزراء إصدارها إن تعلقت بسياسة مجلس الوزراء وتتم مناقشتها ضمن جلسات مجلس الوزراء ليتم إصدارها عن مجلس الوزراء ويشار في قرار إصدارها إلى قيام الوزير المختص بتوقيعها ونشرها في الجريدة الرسمية، كما يمكن أن يمارس الوزير المختص صلاحية إصدار التعليمات ان فوض بذلك بموجب قانون معين يخوله هذه الصلاحية، وثمة العديد من الأمثلة التي تؤكد هذا الاتجاه^(٣١) كما أنه بإمكان رئيس مجلس الوزراء إصدار التعليمات بتوقيعه الشخصي في حالة النص على ذلك صراحة في القانون أو النظام.

وينظر مجلس الوزراء في التعليمات والأنظمة الداخلية التي يصدرها الوزير المختص والتي يبدي مجلس شورى الدولة التحفظ على إصدارها، وهذا ما أكدت عليه المادة (٢/٢) رابع عشر) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤^(٣٢)، وبالشكل الذي قضت به المادة (٤/٢) رابعاً) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١^(٣٣).

ومما تجدر الإشارة إليه هو أن هناك خلافاً فقهيّاً في موضوع صلاحية إصدار التشريع الفرعية، من حيث جواز إصدار السلطة التنفيذية لهذا النوع من التشريع استناداً إلى نص الدستور الذي خول السلطة التنفيذية إصدار الأنظمة والتعليمات أم يتطلب ذلك نصاً في القانون، بحث لا يجوز

للسلطة التنفيذية إصدار الأنظمة والتعليمات دون وجود هذا النص؟

يتنازع الإجابة على هذا التساؤل رأيين: إذ يذهب الرأي الأول إلى أنه حتى إذا نص الدستور على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين، فإن الإدارة تمارس هذا الحق دون حاجة إلى نص في القانون يخولها إصدار تلك الأنظمة أو التعليمات، وليس للسلطة التشريعية أن تحرم السلطة التنفيذية من هذا الاختصاص، كونه من الاختصاصات الممنوحة للإدارة، ومن ثم يرى بعض من الفقهاء بأنه لافائدة من نص القانون على إصدار التشريع الفرعي طالما أن الحكومة دائمة الحق فيه^(٣٤).

فيما يذهب أصحاب الرأي الثاني إلى وجوب النص في القانون على إصدار التشريع الفرعي، وهو الاتجاه الذي سار عليه مجلس شورى الدولة ومن قبله ديوان التدوين القانوني، ومؤدى ذلك عدم جواز إصدار تعليمات أو نظام داخلي دون نص في القانون يصرح بذلك. في الوقت الذي يفرق فيه التشريع بين إصدار مجلس الوزراء للأنظمة والتعليمات وإصدار الوزراء أو رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة الذين هم أصلاً ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء بل قد يخول القانون أفراد من السلطة التنفيذية تقل مستوى وظائفهم عن الوزير إصدار تلك التشريعات^(٣٥).

ويمكن تعليل هذا الاتجاه بان النص الدستوري على تخويل مجلس الوزراء سلطة إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٣٦) إنما قيد صلاحية المجلس في إصدار التشريعات الفرعية بتنفيذ القوانين، وهو نص يعطي الصلاحية للسلطة التشريعية بأن تفوض مجلس الوزراء إصدار هذا النوع من التشريع. وحيث أن تشريع القوانين من اختصاص مجلس النواب استناداً إلى نص البند (أولاً) من المادة (٦١) من الدستور، فهو الذي يقدر حاجة القانون إلى إصدار تعليمات أو أنظمة فإذا أراد أن يكون القانون بصيغة معينة وبدون أنظمة وتعليمات فلا يصح أن تصدر الإدارة تعليمات، بحيث تبدو إرادتها أعلى من إرادة السلطة التشريعية.

وفضلاً عن ذلك فإن القول بأن الإدارة تستمد من النص الدستوري صلاحيتها في إصدار الأنظمة والتعليمات من شأنه أن يؤدي إلى تعدد الجهات المعنية في إصدار التعليمات، ومثال ذلك قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الذي يسري على جميع دوائر الدولة والقطاع العام فهل معنى ذلك إصدار كل جهة للتعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام هذا القانون؟ بينما التفويض بنص القانون يتضمن تحديد الجهة التي تصدر التعليمات وقد يأتي بصيغة الوجوب^(٣٧)، أو بصيغة الجواز^(٣٨)، وقد تنفرد به جهة معينة أو يناط بجهة مع التنسيق مع جهة أخرى^(٣٩). ولا نؤيد ما ذهب إليه بعض الفقه من وصف النصوص التي اعطت الإدارة صلاحية إصدار الأنظمة

والتعليمات بأنها نصوص استرشادية للتذكير، فلا يعد ذلك تأويلاً موقفاً، لان طبيعة القوانين تتعارض مع هذا الوصف.

وبهذا الصدد يثار التساؤل حول جواز صدور التعليمات بناء على نظام؟ أو بعبارة أخرى مدى جواز النص في النظام على إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ أحكامه أو لمعالجة مسألة له؟ يرى البعض عدم جواز النص في النظام على إصدار تعليمات، ذلك لان النظام يصدر استناداً إلى قانون، وهو يمثل تفويضاً من السلطة التشريعية بإصداره ومن مقتضى هذا التفويض التقيد بشروطه فإذا ما حدد القانون مسألة معينة تكون مناط النظام فلا يجوز للنظام ان يتعدى حدود ما رسمه القانون له^(٤٠).

وإذا كان المشرع فوض في القانون مجلس الوزراء إصدار النظام فلا يجوز للمجلس ان يفوض ما فوضه القانون إعمالاً لقاعدة (لا تفويض على تفويض) أو (الصلاحيات المفوضة لا تقبل التفويض).

وبناءً على ما تقدم فإنه من استقراء الاقع التشريعي في العراق نجده يسير خلاف هذا الاتجاه وذلك لوجود أنظمة نصت على تخويل الوزير صلاحية إصدار تعليمات^(٤١)، لكن المجلس عدل عن هذا الاتجاه في السنوات الأخيرة، فلا توجد أنظمة تخول الوزراء إصدار تعليمات.

٤. **مرحلة النشر:** تتمثل المرحلة الأخيرة من مراحل إعداد التشريعات الفرعية في مرحلة نشر التشريع الفرعي في الجريدة الرسمية، ومؤدي ذلك ان تنشر الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية في الجريدة الرسمية لغرض نفاذها في مواجهة المخاطبين بأحكامها، استناداً إلى احكام الفقرتين (جـ) و (د) من البند (أولاً) من المادة (٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧^(٤٢).

المطلب الثالث

الإجراءات الواجب إتباعها عند إصدار التشريعات الفرعية.

يقصد بالإجراءات بأنها الخطوات والأعمال اللازمة لإصدار التشريع الفرعي^(٤٣)، إذ يتوجب كقاعدة عامة التأكد من إحالة المشروع إلى إدارة التشريع حسب القواعد المرعية، وهو ما يستلزم التحقق من ان المشروع قد أحيل إلى إدارة التشريع من الجهة المختصة، فضلا عن ان مذكرة البيانات التشريعية والأسباب الموجبة للمشروع مرفقة به، ناهيك عن استيفاء أي إجراء مسبق يتوجب على إدارة التشريع عمله عند دراسة المشروع كالوقوف على رأس الجهة الاستشارية التي لها علاقة بموضوع التشريع^(٤٤) والأثر التشريعي أو الجدوى التشريعية.

وتمثل هذه الإجراءات المرحلة الأولى من الإجراءات الواجب إتباعها، فيما تتمثل المرحلة الثانية في مرحلة الاستيثاق والتأكد من مشروعية إصدار التشريع الفرعي (النظام)، إذ يتوجب التأكد من وجود سند دستوري أو قانوني لإصدار المشروع، فضلا عن التأكد من الحاجة لإصدار التشريع المقترح من خلال دراسة الأسباب الموجبة والتشريعات ذات العلاقة^(٤٥).

اما المرحلة الثالثة من مراحل الصياغة التشريعية الفرعية فتتمثل في وجوب مراعاة الجوانب الشكلية والتقنية في الصياغة والتي تتمثل في العديد من التقنيات أولها في طباعة مشروع التشريع بالشكل الذي يظهر نص المشروع المقترح والمقترح، وثانيهما دراسة نصوص المشروع موضوعا وشكلا وإجراء التعديلات عليه في ضوء الضوابط والاعتبارات التالية^(٤٦) :-

- أ. عدم مخالفة أحكام المشروع لأحكام الدستور.
- ب. عدم مخالفة أحكام المشروع للاتفاقيات الدولية النافذة.
- ت. عدم مخالفة أحكام الأنظمة الصادرة تنفيذاً لإحكام القوانين ذات العلاقة.
- ث. اثر المشروع على التشريعات النافذة الأخرى.
- ج. اثر المشروع على الأوضاع والمراكز القانونية القائمة.
- ح. كفاية الأحكام الانتقالية والحافطة إذا كان لها موجب.
- خ. تحقيق المشروع للأهداف المبينة.
- د. مراعاة أحكام المشروع للمعتقدات والقيم السائدة في المجتمع.
- ذ. مراعاة القوانين النموذجية والمدونات العرفية الدولية المتعلقة بموضوع المشروع، ان وجدت، وبما لا يتعارض مع أهداف المشروع.
- ر. الاسترشاد بالاجتهادات القضائية والفقهية والقوانين المقارنة في الحدود التي يتطلبها إكمال النقص في المشروع ان وجد.

فيما تتمثل المرحلة الرابعة في رفع المشروع والتعديلات المقترحة عليه إلى رئيس إدارة التشريع، فضلا عن ضرورة الاجتماع مع ممثلي الجهة المعنية بالمشروع (بحضور ممثل عن وزارة المالية إذا كان للمشروع أثراً مالياً) ومناقشة التعديلات المقترحة عليه وإعطائهم الفرصة لعرض وجهة نظرهم وتقديم أي اقتراحات جديدة، وصياغة المشروع صياغة نهائية وفقاً لأسس الصياغة المتعارف عليها، ومن ثم عرض المشروع على مستشار اللغة العربية لمراجعته لغوياً. أما المرحلة الخامسة فتتمثل في رفع المشروع إلى إدارة التشريع مصحوباً بتوصية الجهة أو اللجنة التي قامت بدراسته^(٤٧)، وفي هذه الحالة يتوجب بعد استحصال موافقة الوزير عليه رفعه أو إرساله إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء لغرض التصويت عليه في مجلس الوزراء وإصداره.

بناءً على ما تقدم فإن القاعدة العامة تتمثل في عدم وجود شكليات محددة يتوجب إتباعها في إصدار التشريع الفرعي باستثناء مسألة تحقق نصاب الجلسات واستحصال مشروع التشريع على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لغرض إقراره.

وعلى الرغم من ذلك إلا أن استقرار التطبيق العملي لإصدار التشريع الفرعي يتضح أنها تتمثل في وجوب مراعاة التشريع الفرعي لأصول وقواعد الصياغة التشريعية، وأول هذه القواعد تتمثل في إصدار التشريع باسم الجهة التي تمتلك الصلاحية وهي (مجلس الوزراء)، فضلاً عن وجوب ذكر السند الدستوري والقانوني لإصدار التشريع الفرعي (الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية) في ديباجة التشريع، مع الإشارة إلى أن اغفال هذه الشكليات لا يخل بمشروعية التشريع، إذ لا يعد من العيوب التي بالإمكان إلغاء التشريع في حالة تجاهلها^(٤٨).

أما بشأن التوقيع على النظام فيلاحظ خلو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ من إيراد نص يحكم هذه المسألة، ومن ثم يفترض أن يصدر النظام بتوقيع رئيس مجلس الوزراء طالما كان الممثل للمجلس وإدارة جلساته^(٤٩).

وبناءً على ما تقدم فيتوجب على التشريع الفرعي الالتزام بخصوصية معالجة الأمور التفصيلية والفرعية اللازمة لتنفيذ لقانون.

فضلاً عن إتباع العناوين بشكل مباشر واعتماد العنوان القصير، والإشارة إلى من وضع التشريع الفرعي، وتحديد تاريخ بدء السريان، ناهيك عن ضرورة الإشارة بصورة صريحة إلى تعديل أو إلغاء التشريع الفرعي السابق، وإتباع القواعد الفنية لصياغة التشريع المتمثلة في تحديد أهدافه وأغراضه واعتماد الأسلوب اللغوي الواضح والبسيط وتقسيم المادة إلى بنود تعالج موضوعاً محدداً^(٥٠).

المبحث الثاني

القيود الموضوعية الواردة على سلطة مجلس الوزراء

في إصدار التشريعات الفرعية

تتنوع القواعد الموضوعية التي يتوجب مراعاتها من قبل السلطة التنفيذية بصورة عامة وهي بصدد إصدارها الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، وأول ما يلاحظ بهذا الصدد اختلاف الفقهاء في تصنيف هذه القيود، إذ اشترط البعض وجوب مراعاة (ثلاثة) قيود رئيسية تتمثل في وجوب التقيد بأحكام الدستور ومراعاة القيود المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الأعلى مرتبة^(٥١).

ولا نؤيد من جانبنا القيود المذكورة أعلاه لعدم دقتها، إذ إن بعض القيود الموضوعية يمكن تصنيفها ضمن فئة القيود التشريعية كما هو الحال بالنسبة إلى مراعاة مبدأ المشروعية، والبعض الآخر يصنف ضمن القيود المقررة ضمن المبادئ العامة للقانون والتي تتمثل في مراعاة مبدأ الحقوق المكتسبة وعدم رجعية الأنظمة. وإزاء عدم شمولية التصنيفات المذكورة ومن أجل الوقوف على هذه القيود بصورة تفصيلية لذا سنتناولها في المطالب الآتية:

المطلب الأول

مراعاة مبدأ المشروعية

تتمثل القاعدة العامة في أن الصانع ليس حراً في صياغة النصوص والأحكام التي يرى من الضرورة إدراجها في التشريع الفرعي، بل يتوجب عليه مراعاة مبدأ المشروعية أو (تدرج القواعد القانونية) والذي مؤداه أن النظام القانوني في الدولة يتكون من هرم متدرج من القواعد القانونية، إذ يأتي في مقدمتها الدستور ويليه القانون أو الأوامر التشريعية ثم النظام والتعليمات ومن ثم الأنظمة الداخلية^(٥٢) لذا فإن السلطة التنفيذية عند ممارستها مهمة الصياغة التشريعية فإنها تتقيد بأحكام الدستور^(٥٣).

ومن مقتضيات هذا المبدأ أن لا يخالف التشريع المنوي إصداره للتشريعات الأعلى، فالقانون يجب أن يتوافق مع أحكام الدستور شكلاً ومضموناً، والجاز الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا وطلب الغائه، أو الطعن بعدم مشروعية النظام أمام محكمة القضاء الإداري وطلب الغائه، والتعويض عن الأضرار المتولدة عنه، وينطبق الحكم نفسه على التشريعات الفرعية الأخرى كالتعليمات والأنظمة الداخلية، إذ يجوز الطعن بعدم مشروعيتها أمام محكمة القضاء الإداري وطلب الغائها والتعويض عن الأضرار الناشئة عنها^(٥٤).

لذا فإنَّ التشريع الفرعي عند إصداره يتوجب التزامه بأحكام ونصوص الدستور والقانون الذي صدر لتسهيل تنفيذ أحكامه، ومن ثم فلا يجوز ان يأتي التشريع الفرعي بأي نص يخالف أحكام التشريعات المذكورة اعلاه، والسبب في ذلك هو ان كل قاعدة ادنى مرتبة تستمد وجودها ومشروعيتها من القاعدة التي تعلوها، ومن ثم في حالة مخالفة سند إصدارها فأنها تعد فاقدة لمشروعيتها.

وبناء على ما تقدم فإن القاعدة العامة تتمثل في وجوب التزام صائغ التشريعات الفرعية بصورة عامة بصياغة النصوص بما ينسجم مع نصوص التشريعات النافذة ذات الصلة بالتشريع المراد صياغته، وبعبارة أخرى وجوب مراعاة مشروع التشريع الفرعي نظاماً كان ام تعليمات ام أنظمة داخلية للتشريعات القائمة والنظام القانوني الذي يحكم الموضوع الذي يعالج النظام المزمع تشريعه.

ولا بد من التأكيد على مسألة وجوب التزام النظام بالغاية من إصداره بأن يكون إصدار النظام لغرض تنفيذ نصوص القانون، وليس مخالفة أحكامه كما اوجبه أحكام المادة (٨٠/٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

فضلاً عما تقدم فان هذا التدرج لا يكون بين الدستور والقوانين والأنظمة فحسب، بل يتوجب ان يراعى بين الأنظمة المختلفة ايضاً، بحيث يكون النظام الصادر من السلطة الدنيا، في حدود النظام الصادر من السلطة العليا^(٥٥).

وبهذا الصدد يثار تساؤل مؤداه : هل يتوجب تحقيق المواثمة الكلية بين نصوص النظام ونصوص القانون الذي يجيز إصدار النظام ؟ اجاب غالبية الفقهاء على هذا التساؤل بالنفي، فلا يوجد أي إلزام على صائغ النظام ان يجعل التطابق كلياً بين نصوص القانون والنظام، ومن ثم لا يمكن تصور ان يكون النص الموضوعي أو الشكلي في النظام منطويًا على تطابق كلي مع القانون، لعدم امكانية تحقق ذلك من الناحية العملية، فضلاً عن ان من شأن الاخذ بهذا التطابق افرغ مضمون إصدار الأنظمة من مضمونه ومحتواه^(٥٦).

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة الى التعليمات والأنظمة الداخلية، فلا يوجد الزام بوجود التطابق الكلي شكلاً وموضوعاً مع التشريع الذي يعلوه.

وبناء على ما تقدم، فإن المطلوب من الصائغ ان يحيط بشكل مفصل بالتشريعات النافذة في الدولة وتدرجها في الهرم القانوني، حتى لا يأتي بأي تشريع يخرق المبدأ المذكور، ويكون عرضة للإلغاء من القضاء الدستوري أو القضاء الاداري وحسب الاختصاص المنظم دستورياً أو قانونياً^(٥٧).

المطلب الثاني

الفكرة القانونية السائدة (فلسفة الدستور)

تعد الفكرة القانونية السائدة المحدد الرئيس للصياغة التشريعية بصورة عامة وصياغة التشريع الفرعي بصورة خاصة، إذ ان الدستور يعد التعبير السياسي والقانوني عن العقد الاجتماعي بما يتضمنه من مبادئ وقيم اجتماعية وثقافية وعقائدية واقتصادية التي تختلف من مجتمع إلى آخر^(٥٨).

لذا ومن أجل ان تجئ الصياغة الدستورية لمواد الدستور معبرة عن تلك الحاجات فلا بد ان يتضمن الديباجة تلك المبادئ العامة والتي يطلق عليها الفقهاء "روح الدستور"، تلك الروح التي تنتقل من ديباجة إلى كل مادة من مواده لتنبث فيها الحياة، وروح الدستور تلك لا تأتي من فراغ، انما هي انعكاس لروح الاجتماع الانساني وللتراكم التاريخي والثقافي والقانوني الذي راكمته البشرية عبر العصور وحتى لحظة كتابة الدستور، وهو ما يعبر عنه بالقواعد أو المبادئ التي يجب التأسيس عليها في أي بناء دستوري، والتي يطلق عليها البعض (المبادئ فوق الدستورية)، أو (المبادئ العليا)، إذ ان تلك المبادئ يجب ان يتضمنها الدستور، طالما ان الدستور يعد نصوصا قانونية لذا فلا يجوز وضع قيد على تطور الانسان، أو على حقه في الابداع والتطور^(٥٩).

وبناء على ما تقدم تكتسب ديباجة الدستور اهمية خاصة وذلك لأنها من المفترض وفقا لمعايير الصياغة الدستورية ان تعكس فلسفة الدستور وروحه والفكر المهيمن عليه في مواده كافة^(٦٠)، فالديباجة يفترض احتوائها على المبادئ الكلية والفلسفة التي يعتنقها دستور معين، ومن ثم تعد الديباجة مدخلا يفهم منها مضمون الدستور والاطر العامة لأداء الدولة والشعب لوظائفهم^(٦١).

وبناء على ما تقدم يجب في النص الذي يضعه التشريع الفرعي الا يخالف حكما ورد في القانون أو ان يعطل تنفيذه، أو ان يضيف اليه حكما لم يتضمنه، بل ينبغي على اللائحة التنفيذية احترام روح القانون الصادر تنفيذا له، وهو ما يفرض على القاضي الاداري تفسير المبادئ أو الافكار التي يتضمنها النص التشريعي عند النظر في مشروعية نص النظام^(٦٢).

وبعبارة أخرى فإنه يتوجب على صائغ التشريع الفرعي ان لا يكتفي بمراعاة مبدأ المشروعية لضمان الانسجام مع نصوص الدستور فحسب، بل يتوجب عليه ايضا ان يراعي الفلسفة التي اعتنقها المشرع الدستوري في الديباجة والتي تهيمن على نصوص الدستور والقانون المكمل للدستور في بعض الاحيان، أي يتوجب مراعاة نصوص الدستور وروحه.

المطلب الثالث

احترام مبدأ الحقوق المكتسبة

يقصد بالحق المكتسب بأنه الوضع الذي بموجبه تتحصن المنفعة التي حصل عليها الشخص من القانون أو القرار الإداري من الإلغاء أو التعديل^(٦٣)، أي ان الأفراد متى ما كسبوا حقا في ظل نظام قانوني معين فلا يجوز ان يأتي بعد ذلك القانون أو القرار الإداري فيعده أو ينهيه من تاريخ سابق علي صدور^(٦٤).

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى ان فكرة الحقوق تنشأ عن المراكز القانونية، لأن المراكز القانونية هي مجموعة من الحقوق والالتزامات، سواء أكانت مراكز فردية ام ذاتية فالحق المكتسب قد ينشأ من القرارات التنظيمية أو من القرارات الفردية^(٦٥). فالحق الناشئ عن التشريعات الفرعية يبقى قائما مادام هذا القرار نافذا، وهذا الامر الذي يمكن معه القول بإمكانية تعديل التشريع الفرعي أو الغائه شريطة ان لا يمس ذلك بالحقوق المكتسبة، كما يمكن الغاء التشريع الفرعي اما صراحة أو ضمنا وذلك بإصدار تشريع لاحق من السلطة نفسها التي اصدرت التشريع الاول أو من سلطة تعلوها وتتناهى احكامه مع احكام التشريع الاول^(٦٦)، إذ يعد التشريع اللاحق معدلاً للتشريع السابق استناداً لقواعد التفسير التي تقضي بان النص السابق ينسخ النص اللاحق.

وهناك عدة اسس يستند إليها في تقرير فكرة الحق المكتسب، وهي : مبدأ العدالة، ومبدأ استقرار المراكز القانونية، وكذلك النص عليه في الدساتير والقوانين^(٦٧).

فأهمية الحق المكتسب تكمن باعتباره قيداً يرد على السلطة التنفيذية للإدارة في إصدارها الأنظمة ، فالسلطة التنفيذية ليست مطلقة بل ترد عليها عدة قيود يجب مراعاتها ومنها الحق المكتسب. وفي حالة عدم مراعاة الإدارة عند استعمالها لسلطتها التنظيمية الحقوق المكتسبة للأشخاص فإن هذا سوف يخل بمبدأ استقرار المراكز القانونية وبالتالي سوف يعرض قراراتها للطعن والإلغاء فالاستقرار القانوني يقصد به هو ان يكون القانون أو النظام محددًا أو منضبطًا ولا يترك فرصة لتعدد الآراء ولا يتغير بصورة مفاجئة أو على فترات قريبة، فالاستقرار القانوني هو ثبات المراكز القانونية^(٦٨).

لذلك فإن النظام الجديد يمتنع عن تطبيقه إذا مس الحقوق المكتسبة ففي هذه الحالة لا يسري النظام الجديد انما يسري النظام القديم حتى لا يكون للنظام الجديد اثرًا رجعيًا على أساس مخالفته للمبادئ العامة للقانون .

يتضح مما تقدم ان عدم تطبيق النظام الجديد الذي يمس الحقوق المكتسبة وتطبيق النظام القديم يساعد على تحقيق الاستقرار القانوني للحقوق المكتسبة التي أنشأت في ظل النظام القديم^(٦٩).

نخلص مما تقدم الى ان القاعدة العامة تتمثل في وجوب الامتناع عن تطبيق النظام الجديد في حالة مساسه بالحقوق المكتسبة، وهو ما يتحقق من خلال معالجة مسألة المراكز القانونية السابقة بإضفاء صفة المشروعية عليها في النظام الجديد الذي يصدر يحل محل النظام السابق^(٧٠).

المطلب الرابع

مبدأ عدم الرجعية

يقصد بمبدأ عدم الرجعية هو ان التشريعات بصورة عامة والتشريعات الفرعية بصورة خاصة – بنوعها التنظيمية والفردية – لا تسري الا على مايقع من تاريخ صدورها، ولا يترتب عليها اثر في ما وقع قبلها كأصل عام^(٧١)، اي ان التشريع الفرعي لا يكون نافذا الا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ومن ثم فان القاعدة العامة تتمثل في عدم انسحاب اثر التشريع الجديد على الماضي، واقتضاره على الوقائع التي تحدثت في المستقبل استناداً للأثر الفوري والمباشر للتشريع، ويتمثل سبب ذلك في تحقيق استقرار المعاملات وتوفير الأمان القانوني^(٧٢).

وبناء على ما تقدم فان الأثر الرجعي للتشريع يززع المراكز القانونية المستقرة ويخل بالأمن القانوني فيشعر الأفراد بالخوف على حقوقهم وحررياتهم، إضافة إلى انه قد ينطوي على اعتداء على حق مكتسب، وهذا الامر لا ينسجم مع غايات ومسلك المشرع، إذ يتوجب على المشرع عدم اللجوء إلى تطبيق القانون بأثر رجعي الا استثناءً ولمصلحة معتبرة وذلك حفاظاً على استقرار الأوضاع القانونية^(٧٣).

وبعبارة أخرى يعد مبدأ عدم الرجعية احد القيود التي ترد على سلطة الإدارة في إصدار التشريع الفرعي، كما أنه يعد من المبادئ الأساسية التي تنص عليها الدساتير عادة^(٧٤).

وهناك مبررات ومسوغات توجب الأخذ بمبدأ عدم الرجعية في التشريع الفرعي، لما لهذا المبدأ من آثار هامة في الحياة العملية ومنها : احترام فكرة الحقوق المكتسبة، وفكرة استقرار المعاملات^(٧٥)، وفكرة قواعد المنطق السليم، وفكرة العدالة، إذ ان المبرر الأساسي لمبدأ عدم رجعية التشريع الفرعي يتمثل في استقرار المعاملات^(٧٦).

وتجدر الإشارة الى انه يرد على مبدأ عدم رجعية التشريع الفرعي عدة استثناءات تتمثل في وجود نص قانوني صريح، ورجعية التشريع الفرعي الأصلح للأفراد^(٧٧).

نخلص مما تقدم الى ان تحديد سريان التشريع الفرعي يكون على الوقائع المستقبلية التي تقع بعد نفاذها، اما ما حدث من وقائع وتصرفات قبل إصداره فلا يسري عليها التشريع الجديد بل تظل تلك التصرفات والوقائع محكومة بالتشريع الذي نشأت في ظله.

بمعنى أدق فإن الأنظمة الجديدة تطبق على الحاضر والمستقبل دون الماضي لأن أثرها يكون فورياً وليس رجعياً^(٧٨)، لذا فإن مبدأ عدم الرجعية يؤدي إلى تحقيق الأمن والاستقرار القانوني من خلال اطمئنان الأشخاص على تصرفاتهم التي نشأت في ظل النظام القديم^(٧٩)، وهو الامر الذي يوجب على التشريعات الفرعية ان لا يكون لها اثر رجعي الا اذا كانت صادرة تنفيذا لقانون ينص صراحة على الرجعية^(٨٠).

الخاتمة

Conclusion

بعد أن انتهينا من دراسة موضوع القيود الواردة على اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار التشريعات الفرعية في العراق فقد توصلنا إلى العديد من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:-

أولاً:- النتائج

١. يقصد بالتشريع الفرعي بانه مجموعة القواعد القانونية التي تصدرها السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء تارة والوزراء تارة أخرى وفقاً للتشريعات النافذة والتي تتخذ اشكالاً متنوعة كالأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية.
٢. اتضح لنا وجود العديد من القيود الحاكمة للتشريع الفرعي والتي يتوجب على السلطة التنفيذية احترامها، وعدم انتهاكها وهي بصدد ممارسة وظيفتها في اصدار التشريعات الفرعية، وتتمثل هذه المبادئ في وجوب التقيد بمبدأ المشروعية والفكرة القانونية السائدة ومبدأ احترام الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القرارات والتوافق والانسجام مع السياسة التشريعية للدولة وإتباع قواعد وتقنيات الصياغة التشريعية السليمة واستخدام المنطق واللغة السليمة ومبداي العمومية والتجريد.
٣. على الرغم من ان الاختصاص الأصيل لمجلس الوزراء يتمثل في ممارسة الاختصاصات الإدارية والتنفيذية، إلا انه إلى جانب ذلك يمارس المجلس بعض الاختصاصات التشريعية، اذ يشارك البرلمان في عملية صنع القانون، كما انه يختص باصدار التشريع الفرعي من خلال الأنظمة (اللوائح)، وبالتالي فان تدخل السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء في ممارسة الوظيفة التشريعية الفرعية سيؤدي إلى تعاضم دوره في العملية التشريعية.
٤. اتضح لنا ان السلطة المختصة بإصدار التشريعات الفرعية في العراق هي (مجلس الوزراء، والوزراء)، اما عن السلطة المختصة بصياغة التشريعات الفرعية فهي (مجلس شورى الدولة).
٥. ان مبدأ عدم الرجعية يعد ضماناً أكيدة لحقوق الأفراد الناشئة عن التشريعات الفرعية، إذ يقيد السلطة التنفيذية عند إصدارها التشريعات الماسة بالمراكز القانونية التي تكونت في الماضي فقط، وبالتالي فلا يعد مساساً بهذا المبدأ إذا ما تناول التشريع آثار المراكز القانونية التي تنشأ بعد صدوره، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة الى المراكز التي نشأت في الفترة السابقة على إصداره، إذ يتوجب احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها.

٦. القاعدة العامة تتمثل في وجوب ان تكون الأحكام التي يتضمنها التشريع الفرعي لازمة ومسهلة تنفيذ القانون، اي ان يتوجب ان لا يأتي التشريع الفرعي بالشكل الذي يلغي، أو يعدل، أو يضيف، أو يعفي من الحكم الأصلي للتشريع الذي يعلوه، وإلا عد هذا التشريع الصادر باطلا وغير مشروع.
٧. ان الأحكام الواجب إقرارها في التشريع الفرعي تتمثل في وجوب الموائمة مع التشريع الأعلى، إذ ان الأنظمة يتوجب ان تكون مطابقة للتشريع الأصلي وغير مخالفة له، وبخلاف ذلك فانه بالامكان الحكم بعدم دستورية النظام من المحكمة الاتحادية العليا، فيما يحكم بعدم مشروعية التعليمات او الأنظمة الداخلية من محكمة القضاء الإداري.
٨. أتضح لنا ان قانون مجلس شورى الدولة يعد خطوة تشريعية هامة نحو ضمان تحقق تدرج القواعد القانونية وإيجاد التناسق فيما بينها سواء من حيث قوة القاعدة القانونية أو جهة إصدارها يستوي في ذلك ان يكون التشريع الفرعي ممثلا بالنظام أو التعليمات أو الأنظمة الداخلية وذلك لتحويله رقابة سابقة على مشروعات إعداد هذه القواعد سواء من حيث الشكل أو الموضوع.
٩. كما تبين لنا إمكانية الطعن بقرارات مجلس الوزراء بأوجه الطعن المقررة قانوناً، في حالة مخالفتها للدستور، أو القانون، أو خرقها للحقوق والحريات العامة، فلا مجال لتحصيل اي قرار إداري، أو عمل قانوني من الرقابة القضائية بأشكالها كافة استناداً للمادة (١٠٠) من الدستور العراقي، وبخلاف ذلك يكون الطعن فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا في للعراق، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة الى التعليمات والأنظمة الداخلية التي يطعن فيها امام محكمة القضاء الإداري.

ثانياً:- التوصيات

في ضوء ما تقدم من نتائج يمكن ان تقدم التوصيات الآتية:

١. ندعو مجلس الوزراء إلى إعداد كراس عملي يوضح آلية صياغة التشريعات الفرعية في العراق ليكون منهلأ تسير عليه الجهات والدوائر ذات العلاقة وبالأخص فيما يتعلق بالنواحي الشكلية والإجرائية، وعلى غرار ديل الصياغة التشريعية الذي قام مجلس النواب بإعداده.
٢. ندعو المشرع العراقي ممثلاً بمجلس النواب إلى تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وذلك لتحديد الأمور الأساسية التي يترك امر التشريع فيها لمجلس النواب،

- وتحديد الأمور التي تترك للسلطة التنفيذية لتتولى إصدار التشريعات المكملة للدستور والمتعلقة بها وعلى غرار الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
٣. ضرورة اصدار قانون جديد يحلّ محلّ قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١ الذي أصبحت قواعده ونصوصه لا تتسجم مع أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كما نجد من الضرورة بمكان تشريع قانون جديد بدلاً من قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ خاصة فيما يتعلق بتحديد الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، ومنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية تعديل هذه الوزارات بالإلغاء والدمج تبعاً للبرنامج الحكومي وإيراد نصوص صريحة تعالج مسألة التشريعات الفرعية ضمن نصوص هذا القانون.
٤. ندعو مجلس الوزراء إلى إجراء مراجعة شاملة للأنظمة الصادرة قبل نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لعدة أسباب أهمها وجود العديد من الأنظمة النافذة التي تخالف نصوص الدستور وروحه من جهة، ونصوص القوانين التي صدرت بعد عام ٢٠٠٥ من جهة أخرى، فضلاً عن تغيير النظام السياسي الى نظام برلماني، وذلك من اجل استكمال دعائم إرساء دولة القانون في العراق.
٥. ندعو مجلس الوزراء او الوزراء الى الاخذ بتقنية الأثر التشريعي او الجدوى ا قانونية عند اعداد وصياغة التشريعات الفرعية على اختلاف أنواعها وعلى غرار التشريع الأصلي كي نضمن انسجام السياسية التشريعية في الدولة من جهة، فضاءً عن تحقيق الاستجابة التامة لضرورات اصدار التشريع الفرعي وتحقيق الثبات له من خلال تجنب التعديلات المتكررة لنصوص التي ثبتت عدم فاعليتها او نجاعتها في التطبيق العملي.
٦. ندعو المراكز البحثية والمكاتب الاستشارية إلى ضرورة تحديث مناهج الدورات التدريبية بالشكل الذي يتضمن أفراد مادة ضمن مناهج كل الدورات بالشكل الذي يضمن احاطة المتدرب بالمعلومات الأساسية عن التشريعات الفرعية.

الهوامش

Endnotes

^١ نصت ورقة عمل اصلاح النظام القانوني المرافقة بقانون اصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ على تحويل ديوان التدوين القانون إلى مجلس شوري الدولة يختص في اعداد وتدقيق التشريعات، وابداء الرأي بغية توحيد التشريع.

^٢ من استقراء المادة (٤) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ نجد ان المشرع العراقي استعمل تعبير التقنين والتقنين على معنيين الاول الوثيقة الرسمية التي تصدرها السلطة التشريعية جامعة للقواعد القانونية المتعلقة بفرع من فروع القانون بعد تهذيبها وتنسيقها والثاني عملية تجميع القواعد القانونية تجميعا علميا منطقيًا وإصدارها من السلطة التشريعية في وثيقة رسمية شاملة مبوبة. فيقال اصدرت الدولة تقنيا أو قامت الدولة بتقنين قوانينها. انظر الاستاذ المتمرس عبد الباقي البكري، والمدرس زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دون سنة نشر، ص ١٣٣. كذلك د. حسن كيرة، الموجز في المدخل للقانون، ط١، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦١، ص ٢٤٩. وقد واكب هذا المصطلح قانون التدوين القانوني. وقانون مجلس شوري الدولة بتعديلاته الخمسة. لكن تم تغيير هذا المصطلح لأول مرة في مشروع قانون مجلس الدولة الذي اعده المجلس عام (٢٠١٥) إلى (الصياغة التشريعية).

^٣ البند (اولا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

^٤ البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

^٥ الفقرة (أ) من البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.
^٦ الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

^٧ الفقرة (ج) من البند (ثانيا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

^٨ ينظر البندان (اولا وثانيا) من المادة (٥) من قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩.

^٩ نصت المادة (١/٣) من قانون ديوان التدوين القانوني رقم (٤٩) لسنة ١٩٣٣ على اختصاص الديوان في اعداد وتنظيم لوائح القوانين والأنظمة المختصة بالشؤون القضائية وبالأمر الأخرى المتعلقة بكافة الدوائر التابعة لوزارة العدلية.

^{١٠} ينظر توجيه ديوان الرئاسة بالعدد (٤٠٠٦٧) في ١٣/١١/١٩٨٩ (توجيه غير منشور).

^{١١} حدد البند (اولا) من المادة (الثانية) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ ما ينشر في الجريدة الرسمية فبالإضافة إلى التشريع الأصلي ممثلاً بالقوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) والمعاهدات الدولية فانه يشمل الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية.

^{١٢} ينظر المادتان (٥) و(٦) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.

^{١٣} البند (اولا) من المادة (١٢) من قانون مجلس شوري الدولة.

- ١٤ البند (ثانياً) من المادة (١٢) من قانون مجلس شوري الدولة.
- ١٥ ينظر البندين (اولاً) و (ثانياً) من المادة (١٤) من قانون مجلس شوري الدولة.
- ١٦ البند (اولاً) من المادة (١٥) من قانون مجلس شوري الدولة.
- ١٧ المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٨ د. رجب عبدالحميد، المدخل لدراسة القانون، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٣٢.
- ١٩ تنص المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ على انه (اولاً: مع مراعاة احكام البند (ثانياً) من هذه المادة، يكتمل نصاب عقد المجلس بحضور اغلبية عدد اعضاء المجلس اي نص عدد اعضاء المجلس الكلي وتتخذ القرارات فيه باغلبية عدد اصوات الحاضرين وعند تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس المجلس).
- ٢٠ المادة (٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧.
- ٢١ المادة (٥) من قانون مجلس شوري الدولة.
- ٢٢ المادة (٦١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٣ المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٤ د. رجب عبدالحميد، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق، ص ٣٣.
- ٢٥ البند (اولاً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٦ البند (ثانياً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢٧ البند (١) من المادة (٤٧) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.
- ٢٨ المادة (٦، اولاً/ ثانياً) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩.
- ٢٩ المادة (٥) من قانون مجلس شوري الدولة.
- ٣٠ من أمثلة ذلك، نظام الخدمة في العتبات المقدسة والمزارات الشيعية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤ الذي صدر عن مجلس الوزراء وبتوقيع رئيس المجلس، استناداً إلى احكام المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور والمادة (٢٢) من قانون إدارة العتبات المقدسة والمزارات الشيعية رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٥، وكذلك نظام المحددات الوطنية لاستعمال مياه الصرف الصحي المعالجة في الري الزراعي، الذي صدر عن مجلس الوزراء وبتوقيع رئيس المجلس، استناداً إلى احكام المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور والمادة (٣٨/ أولاً) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، وكذلك النظام الداخلي لتشكيلات دائرة بحوث البناء ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الصادرة عن وزارة الاعمار والإسكان. يُنظر: قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٧) لسنة ٢٠١٤ - الجلسة رقم (١٢) في ٢٥/٣/٢٠١٤ منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٣٢٠)، السنة الخامسة والخمسون في ٢٨/٤/٢٠١٤، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٩) لسنة ٢٠١٢ - الجلسة رقم (٤٨) في ٦/١١/٢٠١٢، منشور في الوقائع العراقية العدد (٤٢٦٠)، السنة الرابعة والخمسون في ١٧/١٢/٢٠١٢، وأيضاً النظام الداخلي لتشكيلات دائرة بحوث البناء ومهامها رقم (١٨٧) لسنة ٢٠١٤ المنشور في الوقائع العراقية العدد (٤٣٤١)، السنة السادسة والخمسون في ٢٤/١١/٢٠١٤.
- ٣١ من أمثلة ذلك، تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ الخاصة بحفظ الوثائق في الأمانة العامة لمجلس الوزراء والصادرة عن مجلس الوزراء استناداً إلى احكام المادة (١٤/ ثالثاً) من قانون الحفاظ على الوثائق رقم (٧٠) لسنة ١٩٨٣،

وكذلك تعليمات رقم (١) لسنة ٢٠١١ الصادرة عن وزير الصناعة والمعادن الخاصة بتسهيل تنفيذ أحكام قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١) لسنة ٢٠١١، وكذلك تعليمات رقم (١٦٥) لسنة ٢٠١١ والصادرة عن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي استناداً إلى احكام المادة (١/سابعاً) والمادة (٤) من القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٩ وقانون تعديل الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ الخاصة بمنح الاجازة الدراسية. تُنظر: الوقائع العراقية العدد (٤٠٧٣)، السنة التاسعة والاربعون في ٢٨/٤/٢٠٠٨، وكذلك الوقائع العراقية العدد (٤٢٠٠)، السنة الثالثة والخمسون في ٢٥/٧/٢٠١١، وأيضاً الوقائع العراقية العدد (٤١٩٧)، السنة الثانية والخمسون في ٢٧/٦/٢٠١١.

٣٢ المادة (١٤/٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

٣٣ المادة (٤/رابعاً) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

٣٤ د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في ظل الظروف العادية، الطبعة الأولى، مطبعة الميناء، بغداد، ٢٠٠٣، ص ٦٩.

٣٥ تتضمن المادة (١٨) من قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨ على إصدار المنشأة العامة للمسح الجيولوجي والتحري المعدني للأنظمة والتعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون، وكذلك نصت المادة (٩) من قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) اسنة ٢٠٠٥ على ان تصدر لجنة النظر في الطعون المشكلة في الامانة العامة لمجلس الوزراء بموجب المادة (٨) من القانون التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام القانون.

٣٦ المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٣٧ تنص المادة (٢٢) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على (يصدر الوزير تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون).

٣٨ تنص المادة (١٧) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦ على (لوزير العمل والشؤون الاجتماعية إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون).

٣٩ ينص البند (ثانياً) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٤٥) في ١١/٩/١٩٩٨ على (لوزير التعليم العالي والبحث العلمي بالتنسيق مع وزير الصناعة والتصنيع العسكري إصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ هذا القرار).

٤٠ د. محمد ماضي، اختصاص مجلس شوري الدولة في صياغات مشروعات الأنظمة، بحث منشور على الموقع

الإلكتروني، ص ١٦ بتاريخ ٥/٥/٢٠١٦ الساعة ٣٠،٧،١٧٩١.٧٠٣٠ <http://www.moj.gov.iq/view>

٤١ مثال على ذلك المادة (٢١) من نظام الاجور في المطارات المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨ التي خولت المدير العام إصدار تعليمات لتسهيل تنفيذ احكام هذا النظام.

٤٢ المادة (٢) من البند اولا الفقرة (ج) و (د) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧، منشور في الجريدة الرسمية بعددها المرقم ٢٥٩٤ في ٢٠/٦/١٩٧٧ كما نشر تعديله القانون رقم (٣٤) لسنة ٢٠٠٧ في الجريدة الرسمية بعددها المرقم (٤٠٤٧) في ٣٠/٨/٢٠٠٧.

٤٣ د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه،

بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، بغداد، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ١٦.

٤٤. د. عصمت عبدالمجيد بكر، مجلس الدولة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠١٢، ص ١١٩.
٤٥. د. غازي فيصل مهدي، دليل الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٧.
٤٦. د. غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد (١٨)، ٢٠١٢، ص ١٥.
٤٧. المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية – دليل دراسة مشروعات القوانين والانظمة – منشور في جامعة الدول العربية – مجلس وزارة العدل العرب – على الموقع الالكتروني الاتي : www.carjj.org/node/1263 بتاريخ ٢٠١٦/٦/٢ الساعة ٤,٣٠ عصرا.
٤٨. د. ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في التشريع العراقي، مصدر سابق، ص ١٦ – ١٧.
٤٩. د. مصدق عادل طالب، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٧، العدد (١)، ٢٠١٥، ص ٣٧٦.
٥٠. د. رافد خلف، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، منشورات زين الحقوقية، بيروت ٢٠٠٩، ص ٩٢ وما بعدها.
٥١. د. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، منشورات جروس+برس، ط ١، ١٩٨٥، ص ٢٣٩ وما بعدها.
٥٢. د. حيدر ادهم عبد الهادي، محاضرات في المبادئ الاساسية للصياغة التشريعية، حقوق النهرين، مكتبة السيسبان، ٢٠١٥، ص ٤١.
٥٣. د. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، المصدر نفسه، ص ٢٤١.
٥٤. مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، من منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٠.
٥٥. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦، ص ٦٩٦.
٥٦. د. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، القاهرة، ١٩٧٠، ص ١٤٢ وما بعدها، د.ماهر صالح الجبوري، النظام في القانون العراقي، مصدر سابق، ص ٢٢ - ٢٣.
٥٧. مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، مصدر سابق، ص ٢٠.
٥٨. د.عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، مصدر سابق، ص ١٢١ وما بعدها.
٥٩. حبيب عيسى، القواعد الحاكمة للدستور، من شرعية الاشهار إلى مشروعية الالتزام والالتزام، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني الاتي : www.maaber.org/issue-February-13/spotlights1.htm
٦٠. مجموعة من الباحثين والباحثات، مراجعات في الدستور العراقي، مركز عراقيات للدراسات، شركة الاطلس للطباعة المحدودة، ط ١، ٢٠٠٦، ص ٢٠.
٦١. عبد السلام منصور التميمي، الدستور العراقي بين التشريع والواقع، دار الناشر الحسيني، كربلاء، ط ١، ٢٠١٣، ص ٤١.

- ٦٢ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الجزء الاول، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١٢، ص ٦٢٧.
- ٦٣ د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد الرابع، ٢٠١٢، ص ٦.
- ٦٤ معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، ماجستير، بغداد، ٢٠٠١، ص ٤٤.
- ٦٥ د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٥٢٦.
- ٦٦ فارس عبد الكريم، القرار التنظيمي ونظرية الحق المكتسب، بحث منشور على الشبكة الدولية (الانترنت) www.ledanon-daily.com بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٣ الساعة ٦،٣٠ مساءً.
- ٦٧ د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بغداد، مصدر سابق، ص ٩.
- ٦٨ د. علي حميد كاظم الشكري، استقرار المعاملات المالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤، ص ٥٢ وما بعدها.
- ٦٩ د. زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، مصدر سابق، ص ٨ وما بعدها، ود. رشا محمد جعفر، الأنظمة الإدارية، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٤.
- ٧٠ د. مصدق عادل طالب، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ١٧/ العدد ١، ٢٠١٥، ص ٣٧٠.
- ٧١ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني، صياغة وتفسير التشريعات، دار الكتب القانونية، دار شتا للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١٢، ص ١٣٢٣.
- ٧٢ د. علي حميد الشكري، استقرار المعاملات المالية، مصدر سابق، ص ١٩٣ وما بعدها.
- ٧٣ د. غازي فيصل مهدي، المرشد إلى الصياغة التشريعية، ط ١، مكتبة وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٩.
- ٧٤ د. رشاد محمد جعفر، الأنظمة الإدارية، مصدر سابق، ص ٢.
- ٧٥ معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، مصدر سابق، ص ٣٨.
- ٧٦ علي حميد كاظم الشكري، استقرار المعاملات المالية، مصدر سابق، ص ١٩٥.
- ٧٧ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، المصدر نفسه، ص ١٣٢٥.
- ٧٨ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، مصدر سابق، ص ١٣٢٤.
- ٧٩ د. رشا محمد جعفر، الأنظمة الإدارية، مصدر سابق، ص ٣.
- ٨٠ د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، مصدر سابق، ص ٨٦٦.

المصادر

References

أولاً: الكتب

- I. حسن كبيرة، الموجز في المدخل للقانون، ط١، منشأة دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦١.
- II. حيدر ادهم عبد الهادي، محاضرات في المبادئ الاساسية للصياغة التشريعية، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٥.
- III. رجب عبد الحميد، المدخل لدراسة القانون، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٥.
- IV. رافد خلف، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- V. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاداري، الكتاب الاول، قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٦.
- VI. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- VII. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الجزء الأول و الثاني ، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١٢.
- VIII. عبد الباقي البكري، د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مطابع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، دون سنة النشر.
- IX. عبد السلام منصور التميمي، الدستور العراقي بين التشريع والواقع، دار الناشر الحسيني، كربلاء، ٢٠١٣.
- X. عصام البرزنجي، السلطة التقديرية للادارة والرقابة عليها، القاهرة، ١٩٧٠.
- XI. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس الدولة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- XII. غازي فيصل مهدي، المرشد إلى الصياغة التشريعية، ط١، مكتبة وزارة العدل، بغداد، ٢٠١٢.
- XIII. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للادارة في ظل الظروف العادية، الطبعة الأولى، مطبعة الميناء، بغداد، ٢٠٠٣.
- XIV. مجلس النواب العراقي، دليل الصياغة التشريعية، من منشورات مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٤.
- XV. مجموعة من الباحثين والباحثات، مراجعات في الدستور العراقي، مركز عراقيات للدراسات، شركة الاطلس للطباعة المحدودة، ط١، ٢٠٠٦.
- XVI. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، منشورات جروس+برس، ط١، ١٩٨٥.

ثانياً: الاطاريح والرسائل والبحوث والمحاضرات

- I. معمر مهدي صالح الكبيسي، مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية، ماجستير، بغداد، ٢٠٠١.
- II. علي حميد كاظم الشكري، استقرار المعاملات المالية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٤.

- III.** غازي فيصل مهدي، دليل الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد ١٨، ٢٠١٢.
- IV.** غازي ابراهيم الجنابي، دليل الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العدد ١٨، ٢٠١٢.
- V.** ماهر صالح علاوي الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، بغداد، المجلد الثامن عشر، العدد الأول، ٢٠٠٤.
- VI.** المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية – دليل دراسة مشروعات القوانين والانظمة – منشور في جامعة الدول العربية – مجلس وزارة العدل العرب – على الموقع الالكتروني الاتي : www.carjj.org/node/1263 بتاريخ ٢٠١٦/٦/٢ الساعة ٤,٣٠ عصرا.
- VII.** مصدق عادل طالب، اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة في التشريع العراقي، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ١٧، العدد (١)، ٢٠١٥.
- VIII.** محمد ماضي، اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغات مشروعات الأنظمة، بحث منشور على الموقع الالكتروني، ص ١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٥/٥ الساعة ٧,٣٠ <http://www.moj.gov.iq/view.1791> دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- IX.** زياد خالد المفرجي، الحق المكتسب في القانون الإداري، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، العدد الرابع، ٢٠١٢.
- X.** فارس عبد الكريم، القرار التنظيمي ونظرية الحق المكتسب، بحث منشور على الشبكة الدولية (الانترنت) www.ledanon-daily.com بتاريخ ٢٠١٦/٧/١٣.
- XI.** رشا محمد جعفر، الأنظمة الإدارية، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية القانون، جامعة بغداد، للعام الدراسي ٢٠١٥-٢٠١٦.
- XII.** حبيب عيسى، القواعد الحاكمة للدستور، من شرعية الأشهار إلى مشروعية الالتزام والالتزام، مقالة منشورة على الموقع الالكتروني الاتي : www.maaber.org/issue-February-13/spotlights1.htm

ثالثاً: التشريعات

- I.** دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- II.** قانون اصلاح النظام القانوني رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٧ (الملغى).
- III.** قانون مجلس شورى الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ (المعدل).
- IV.** قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧.
- V.** قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨.
- VI.** قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.
- VII.** قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ (المعدل).
- VIII.** قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١.

- .IX** قانون تنظيم الاستثمار المعدني رقم (٩١) لسنة ١٩٨٨.
- .X** قانون المفصولين السياسيين رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠٥ (المعدل).
- .XI** قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
- .XII** قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦.
- .XIII** النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.
- .XIV** نظام الخدمة في العتبات المقدسة والمزارات الشيعية رقم (٤) لسنة ٢٠١٤.
- .XV** النظام الداخلي لتشكيلات دائرة بحوث البناء ومهامها رقم (١) لسنة ٢٠١٤.
- .XVI** نظام الاجور في المطارات المدنية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨.
- .XVII** تعليمات حفظ الوثائق في الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (١) لسنة ٢٠٠٨.
- .XVIII** تعليمات الاجازات الدراسية رقم (١٦٥) لسنة ٢٠١١.
- .XIX** قرار مجلس الوزراء رقم (٤٤٩) لسنة ٢٠١٢.
- .XX** قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٧٤٥) في ١١/٩/١٩٩٨.