وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون العام

دور مجلس الدولة في صياغة التشريعات واعدادها وإثره في تحقيق الأمن القانوني

رسالة تقدم بها الطالب
قاسم عبادي مهدي العامري

إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من متطلبات
شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف
أ.د. مازن ليلو راضي

1442هـ 2020م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

(وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ* وَالَّذِينَ هُمْ بِشَهَادَاتِهِمْ قَائِمُونَ * وَالَّذِينَ هُمْ عَلَىٰ صَلَاتِهِمْ يُحَافِظُونَ* أُولَٰئِكَ فِي جَنَّاتٍ مُكْرَمُونَ)

صدق الله العلي العظيم

سورة المعارج الآية (32-35)

شكر و عرفان

بسم الله الرحمن الرحيم

(رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ) صدق الله العظيم (سورة الاحقاف الآية 15), الحمد الله رب العالمين و الصلاة والسلام على أشرف الخلق نبينا محمد (صلى الله عليه و سلمً) و على اله و صحبه المنتجبين ، و بعد .

فقد أتممت بحمد الله ونعمته وشكره ورعايته كتابة رسالتي هذه و الموسومة ب(دور مجلس الدولة في اعداد و صياغة التشريعات و أثره في تحقيق الأمن القانوني) لا يسعني إلا أن أقدم شكري و امتناني إلى أخي و زميلي و أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور مازن ليلو راضي لكرم قبوله الاشراف على هذه الرسالة و توجيهاته السديدة و ملاحظاته القيمة ذات الأثر الواضح في تهيئة هذا الجهد العلمي واعداده , و أتقدم بالشكر و العرفان إلى أساتذتي النبلاء من أعضاء الهيأة التدريسية في معهد العلميين للدراسات العليا لما بذلوه من جهد كبير و متواصل أثناء السنة التحضيرية من دراستي من اجل وصولي إلى هذه المرحلة العلمية , و الشكر و الأمتنان إلى كل من مد لي يد العون في أعداد رسالتي هذه ولاسيما الأستاذ غازي ابراهيم الجنابي , و الأستاذة ابتسام يوسف محسن , والدكتور كريم خميس خصباك , والاستاذ الدكتور علي احمد اللهيبي , والأستاذ الدكتور جعفر عبد السادة بهير الدكتورة شذى غائب والمستشار احمد عبد الكريم المعيني والدكتور اثير ناجي حميد الست اسيا نعيم و جميع الاخوان و الاخوات في مجلس الدولة جميعا , و أتقدم بجزيل الشكر و الأمتنان إلى صديقي المخلص الأستاذ الدكتور بلاسم جميل الدليمي للجهود المتميزة التي وقفها لجانبي و لايفوتني ان أشكر الأستاذ الدكتور ابراهيم حمد الدليمي و كل من وقف إلى جانبي و شد أزري و فاتني ذكره بالاسم و العنوان .

سائلا المولى ان يوفق الجميع في سائر اعمالهم و ان يرفع البلاء ويدفعه عن الجميع و هو ارحم الراحمين

(إهداء)

إلى مهبط الأنبياء و الرسل , إلى قبلة الشرق , إلى من لا يعرف التأريخ بقعة على وجه الارض , مهد الحضارات , و أرض العلم و العلماء , و شمس الروحانية , و موطن الاتقياء الصالحين , و قبلة العظماء , جامع المجد من أطرافه كافة , و مزخرفآ لاسمه بحروف من ذهب على أنصع صفحات التأريخ .

إلى وطني الحبيب إلى من أفنيت حياتي لخدمته متواضعا له . إلى كل ما أملك العراق العزيز ...

إلى الشهداء الكرماء من ابناء العراق , الذين ضحوا بدمائهم من أجل شموخه و بقائه.

إلى من تعجز كلمات الحب و الحنان و الثناء بوصفهم , إلى من أستبصرت بدعائهم أحياء و أموات طريقي و الدي ... وو الدتي , و شقيقتي أم احمد و شقيقاتي الاخريات ....

إلى من طال الاشتياق لقربهم و تنامت الاحلام بوجودهم و وصلهم ....

إلى ذخري و ذخيرتي عزي وسندي .... زوجتي ... و اولادي الخمسة ....

أهدي جهدي هذا .....

المستخلص

تكتسب الصياغة التشريعية أهمية بالغة في الوقت الحاضر في مجال الدراسات القانونية سواء من ناحية إنشاء القاعدة القانونية او من ناحية تطبيقها على يد العاملين في القانون بمختلف فئاتهم وشرائحهم. وتعد الصياغة التشريعية من المواد الأساسية التي يتلقاها طلبة القانون في الكثير من الكليات والغرض من ذلك هو إحاطة طلبة القانون بهذا العلم ووقفهم على قواعده مما يسهم في إيجاد الصائغ التشريعي الجيد. كما وان دول العالم تحرص على إسناد مهمة إعداد وصياغة التشريعات وتدقيقها إلى جهة قانونية رسمية ومتخصصة في هذا المجال تتمتع بالاستقلالية والكفاءة العالية وتتوفر في العاملين فيها الإمكانيات الفنية والمعرفة القانونية والخبرة اللغوية والمتطلبات الأخرى الضرورية للصياغة التشريعية ، اضافة الى فائدة أخرى تتمثل في وجوب مراعاة وحدة التشريع وتوحيد أسسه وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية المستخدمة في الصياغة التشريعية ، ولذا أنشأ مجلس الدولة بالقانون رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ ليسند إليه مهمة إعداد وصياغة مشروعات التشريعات المقدمة من الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة بطلب موقع من الوزير المختص او الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد أن يرفق بها ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولوياته واداء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة ، استنادا إلى حكم البند أولا من المادة (٥) من القانون المذكور انفا اضافة الى مهامه الاخرى.

وحيث ان الأمن القانوني أصبح مبدأ وضرورة في دولة القانون ، حيث ان القاعدة القانونية يجب أن تنشأ على تحقيق مبدأ الأمن القانوني باعتباره العمود الفقري لها. لأن القيمة الحقيقية للقاعدة القانونية تتمثل في درجة استقرارها ومقدار ما تحقق من حقوق واوضاع قانونية وما يترتب عليه من تحقق ثقة الأفراد في مجمل النظام القانوني للدولة. وهذا يعني استقرار وثبات القواعد المنظمة لشؤون الافراد والدولة وابعادها عن العوامل التي تصيبها بالاضطراب مما ينعكس على ضمان حقوق الافراد والدولة في وقت واحد. وحيث ان ثبات القاعدة القانونية واستقرارها في المجالات كافة يمكن الافراد من الحصول على حقوقهم المشروعة, وان االثبات النسبي للعلاقات القانونية يبعث على استقرار المراكز القانونية ويعمل على اشاعة السكينة والطمأنينة ويحقق الامن الانساني بأبعاده الواسعة. ومن خلال ذلك ينهض مجلس الدولة كجهة قانونية عريقة ورصينة في النظام القانوني العراقي بدور اساسي في تثبيت اسس مبدأ الامن القانوني.

لذا يعد مجلس الدولة الجهة القانونية الرسمية المختصة في اعداد وصياغة التشريعات المرسخة لمبدأ الامن القانوني واساسياته المختلفة والمتعددة مما يفرض هذا المبدأ من حماية للحقوق المكتسبة واستقرار للاوضاع القانونية وتأكيد الضمانات القانونية والقضائية لها.

المحتويات

التسلسل	الموضوع	رقم الصفحة
1	المقدمة	4-1
	الفصل الأول : التعريف بمجلس الدولة ومبدأ الأمن القانوني	47-5
2	المبحث الأول : التعريف بمجلس الدولة العراقي	29-6
3	المطلب الأول : المقصود بمجلس الدولة العراقي وتشكيلاته	19-6
4	الفرع الأول : المقصود بمجلس الدولة	8-7
5	الفرع الثاني : تشكيلات مجلس الدولة	19-9
6	المطلب الثاني : اختصاصات مجلس الدولة	29-19
7	الفرع الأول : الاختصاص القضائي لمجلس الدولة	22-20
8	الفرع الثاني: دور مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية	29-22
9	المبحث الثاني : التعريف بمبدأ الأمن القانوني	47-30
0	المطلب الأول : تعريف الأمن القانوني	42-31
1	الفرع الأول : مبدأ الأمن القانوني فقها	37-32
2	الفرع الثاني : **مبدأ** الأمن القانوني قضائياً	42-37
3	المطلب الثاني : أساس مبدأ الأمن القانوني	47-42
4	الفرع الأول : سيادة القانون	46-43
5	الفرع الثاني : الأساس التشريعي	47-46
6	**الفصل الثاني : اجراءات مجلس الدولة في اعداد وصياغة التشريعات**	107-48

7	المبحث الأول : الاجراءات السابقة على اعداد التشريع	86-49
8	المطلب الأول: ضرورة التشريع	76-51
9	الفرع الأول : اهمية التشريع	57-52
0	الفرع الثاني : مكانة التشريع ضمن السياسة التشريعية	76-57
1	المطلب الثاني : قياس الأثر التشريعي	107-76
2	الفرع الأول : التعريف بقياس الأثر التشريعي	84-79
3	الفرع الثاني : طرق قياس الأثر التشريعي	86-85
4	المبحث الثاني : الاجراءات المعاصرة للإعداد والصياغة	107-87
5	المطلب الأول : تهيئة المشروع واعداده	97-89
6	الفرع الأول : تهيئة المشروع	93-90
7	الفرع الثاني : اعداد المشروع	97-94
8	المطلب الثاني : صياغة التشريع	107-98
9	الفرع الأول : التعريف بصياغة التشريع	103-100
0	الفرع الثاني : ضوابط صياغة المشروع	107-103
1	**الفصل الثالث : دور جودة الصياغة التشريعية في تحقيق الامن القانوني**	161 -108
2	المبحث الأول: التعريف بجودة الصياغة	122-109
3	المطلب الأول: تعريف ومعايير جودة الصياغة	117-111

4	الفرع الأول : التعريف بجودة الصياغة	113-112
5	الفرع الثاني : معايير جودة الصياغة	117-113
6	المطلب الثاني : الاساس القانوني لجودة الصياغة	122-117
7	الفرع الأول : الاساس الدستوري لجودة الصياغة	120-119
8	الفرع الثاني : الاساس التشريعي لجودة الصياغة	122-120
9	المبحث الثاني : جودة الصياغة ومبدأ الامن القانوني	161-122
0	المطلب الأول : جودة الصياغة التشريعية كوسيلة لتحقيق الامن القانوني	135-123
1	الفرع الأول : معايير جودة الصياغة وعلاقتها بالامن القانوني	129-124
2	الفرع الثاني : عناصر جودة الصياغة في ظل الامن القانوني	135-130
3	المطلب الثاني : ضمانات توافر جودة الصياغة التشريعية	161-135
4	الفرع الأول الرقابة الذاتية	155-136
5	الفرع الثاني : الرقابة الخارجية	161-155
6	الخاتمة	166-162
7	المصادر	182-167
8	المستخلص	A-D