

اختصاص مجلس شوري  
الدولة (العراقي)  
في إبداء الرأي والمشورة القانونية

إعداد  
الدكتور/ محمد ماضي  
المستشار في مجلس شوري الدولة  
جمهورية العراق



## اختصاص مجلس شورى الدولة (العراقي) في إبداء الرأي والمشورة القانونية

### المقدمة

ديوان التدوين القانوني) ويتألف هذا الديوان من رئيس ومدونين قانونيين لا يقل عددهم عن أربعة ويكون مرتباً بوزير العدلية<sup>(1)</sup> (ويمارس إعداده وتنظيم لوائح القوانين والأنظمة المختصة بالشؤون القضائية وبالأمر الأخرى المتعلقة بكافة الدوائر التابعة لوزارة العدلية<sup>(2)</sup>). كذلك تدقيق لوائح القوانين والأنظمة المختصة بالوزارات الأخرى وإبداء الملاحظات بشأن أسسها وموادها وكيفية تدوينها<sup>(3)</sup>. كما يتولى إبداء الرأي والمشورة في المقاولات والاتفاقيات والمعاهدات التي تعقد مع شخص حقيقي أو حكومي أو دولة وذلك كلما رأت الحكومة وجوب استشارة الديوان بشأنها<sup>(4)</sup>. كما يختص في إبداء الرأي والمشورة في المواضيع والمعاملات القانونية المختلف فيها بين وزارتين فأكثر أو التي حصل تردد فيها لدى إحدى الوزارات<sup>(5)</sup>. ويتولى أيضاً توضيح الأحكام القانونية عند الاستيضاح عنها من إحدى الوزارات أو الدوائر الرئيسية التابعة لها<sup>(6)</sup>. كما يمارس ولاية النظر في صحة الأوامر والقرارات التي تصدر من

إذ أستعمل المشرع العراقي تسمية مجلس شورى الدولة على الجهة التي شكلها وأوكل لها صلاحية التدوين التشريعي كاختصاص أول فإنه أناط به صلاحية المشورة والرأي إضافة إلى اختصاصات أخرى. تناولت في هذا البحث اختصاص المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية، وهو اختصاص تتعاطم للدولة أهميته لما يعهد به من حلول لمشكلات قانونية عديدة خصوصاً في وضع التحول التشريعي الذي يمر به العراق.

### (أولاً)

#### تأسيس مجلس شورى الدولة

ترجع فكرة اختصاص الفتوى والرأي القانوني في التشريع العراقي إلى نص المادة (الرابعة والثمانون) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925 الذي أوكل تفسير القوانين والأنظمة - في غير حالة التفسير الدستوري - إلى ديوان خاص يشكل بناء على طلب من الوزير المختص برئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية وعضوية ثلاثة من حكام محكمة التمييز وثلاثة من كبار موظفي الإدارة. وبناءً على هذا النص صدر قانون تشكيل ديوان التفسير الخاص رقم (87) لسنة 1926 الذي نظم إجراءات عمل هذا الديوان، ومارس على أساسه وظائفه.

ثم صدر قانون ديوان التدوين القانوني رقم (49) لسنة 1933 فأناط اختصاص المشورة والرأي القانوني بهيئة تشكل باسم

(1) المادة (1) من قانون ديوان التدوين القانوني رقم (49) لسنة 1933.

(2) الفقرة (1) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

(3) الفقرة (2) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

(4) الفقرة (3) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

(5) الفقرة (4) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

(6) الفقرة (5) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

الموظفين ومجالس الإدارة والبلديات (7). و يعهد إلى الديوان أيضاً بوظائف مجلس الانضباط العام ( قضاء الموظفين ) (8). كما يكون الديوان مرجعاً للمحاكم ودوائر الحكومة عندما تجد غموضاً أو نقصاً أو تناقضاً في أحكام القوانين إثناء تطبيقها أو وجود حاجة لوضع أحكام جديدة، حيث يقتضي بيان ذلك للديوان بتقرير وللديوان بعد إن يتحقق من ذلك إن يقترح على الوزارة المختصة اتخاذ التدابير اللازمة لإزالة ذلك الغموض أو التناقض أو لتلافي ذلك النقص أو لوضع تلك الأحكام (9).

ثم صدر قانون مجلس شوري الدولة رقم 65 لسنة 1979 الذي أسس مجلس شوري الدولة ليحل محل ديوان التدوين القانوني ، حيث نصت المادة (1) من هذا القانون على الآتي (يؤسس في وزارة العدل مجلس يسمى مجلس شوري الدولة يتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين) . ما لبث أن عدل المشروع هذه المادة بموجب المادة (1) من قانون التعديل الثاني بالقانون رقم (106) لسنة 1989 لتصبح الآتي ( يؤسس مجلس يسمى (مجلس

شوري الدولة) يرتبط إدارياً بوزارة العدل يكون مقره في بغداد ويتألف من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر، ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين ) وفي هذا النص حدد القانون الحد الأدنى لعدد أعضاء

(7) الفقرة (6) من المادة (3) من قانون ديوان التدوين القانوني.

(8) الفقرة (1) من المادة (6) قانون ديوان التدوين القانوني.

(9) المادة (8) من قانون ديوان التدوين القانوني .

المجلس مبيناً" في نصوص أخرى أشغال العضوية فيه بصورتها الدائمة بطريق التعيين أو الترقية بالنسبة للمستشار (10).

بل أن القانون أخذ بطريق العضوية المؤقتة بالنسبة لأشغال وظيفة مستشار ، وذلك بطريق الانتداب . حيث يجوز انتداب قضاة الصنف الأول والمدراء العامين في دوائر وأجهزة الوزارة والمفتشين القضائيين ورئيس الادعاء العام والمدعين العامين للعمل في المجلس كمستشارين لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط وعلى وفق الشروط المحددة بالقانون (11).

وللغرض ذاته ، يجوز انتداب المدراء العامين في دوائر الدولة ممن لهم خبرة في الأمور القانونية أو الإدارية أو الاقتصادية وتتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون للعمل في المجلس كمستشارين لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط (12).

وينصرف الانتداب أيضاً إلى عضو الهيئة التدريسية في كلية القانون ممن تتوافر فيه الشروط القانونية للعمل في المجلس كمستشار (13).

كما أجاز القانون للمجلس الاستعانة بذوي الخبرة من أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات

(10) المواد (19) و (20) و (21) و (22) و (23) من قانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.

(11) البند (أولاً) من المادة (24) من قانون مجلس شوري الدولة.

(12) البند (ثانياً) من المادة (24) من قانون مجلس شوري الدولة.

(13) الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (25) من قانون مجلس شوري الدولة.

العراقية للمشاركة في بعض أعماله، وينصرف ذلك إلى الخبرة بالمسائل القانونية وان كانت من محض وظيفة المجلس واختصاصه (14).

وبصدور دستور جمهورية العراق النافذ عام 2006، الذي أجاز بقانون إنشاء مجلس دولة، يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام القضاء إلا ما استثنى منها بقانون (15)، فإن وظيفة الرأي والمشورة القانونية تكون من اختصاص هذا المجلس ويعد بذلك خلفاً لمجلس شورى الدولة عندما يصدر وينفذ قانون تأسيسه. ويفترض في هذا المجلس أن يكون امتداداً لمجلس شورى الدولة وبما يتلائم مع طبيعته مثلما كان مجلس شورى الدولة امتداد لديوان التدوين القانوني بما يحافظ على ارث ووظائفه.

## (ثانياً)

### تشكيلات مجلس شورى الدولة

يمثل مجلس شورى الدولة تشكيلاً خاصاً وهو أعلى من حيث التدرج من مستوى الدائرة. ويتكون من التشكيلات الآتية :-

1. الهيئة العامة : وتتألف من الرئيس ونائبيه والمستشارين، وتعد برئاسة الرئيس، وعند غيابة برئاسة أقدم نائبيه (16). ويحضر المستشارون المساعدون مناقشات الهيئة

(14) البند (أولاً) من المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة.

(15) المادة (101) من الدستور.

(16) الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون مجلس شورى الدولة.

ويشتركون في النقاش دون إن يكون لهم حق التصويت (17). وتعد الهيئة العامة الجهة التي تتولى النظر بمرحلة أخيرة في المشاريع التي ترد إليها من قوانين أو أنظمة أو تعليمات أو رأي أو مشورة كما يتم الطعن لديها في قرارات مجلس الانضباط العام ومحكمة القضاء الإداري (18).

2. هيئة الرئاسة : تتألف من الرئيس ونائبيه ورؤساء الهيئات المتخصصة (19) وتنتظر في ترقية المستشارين المساعدين إلى وظيفة مستشار (20) إضافة إلى ما يحيل لها الرئيس من موضوعات كما تقدم هيئة الرئاسة في المجلس كل ستة أشهر وكلما رأت ذلك إلى ديوان الرئاسة تقريراً متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها. (21)

3. الهيئة الموسعة : تتألف من هئتين متخصصتين يعينهما الرئيس تشكل بصورة

(17) الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون مجلس شورى الدولة.

(18) الفقرة (ج) من البند (أولاً) من المادة (7) والفقرة (ط) من البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة.

(19) البند (ثالثاً) من المادة (2) من قانون مجلس شورى الدولة.

(20) المادة (23) من قانون مجلس شورى الدولة.

(21) البند (رابعاً) من المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة.

مؤقتة عندما يقرر رئيس المجلس أحالة موضوع معين إليها<sup>(22)</sup>.

4. الهيئات المتخصصة : يتألف المجلس من عدد من الهيئات المتخصصة وتتشكل كل هيئة من رئيس بعنوان مستشار وعدد من المستشارين والمستشارين المساعدين شرط إن لا تزيد نسبتهم على ثلث عدد المستشارين<sup>(23)</sup> ويكون رئيس الهيئة الأقدم من بين المستشارين فيها رغم أن القانون لا ينص على مبدأ القدم في عضوية المجلس إلا بالنسبة لأقدم نواب الرئيس وذلك في الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون مجلس شوري الدولة غير أن هذا المبدأ في تقاليد المجلس في قوة القانون ، ومنه تستمد طريقة جلوس أعضاء المجلس في الهيئات والاجتماعات والمناسبات الأخرى والتي تبدأ بالقدم حسب الترتيب وكذلك ترتيب الأسماء في اللجان والمخاطبات الرسمية الأخرى، ومبدأ ذلك هو القدم بالتعيين في المجلس بالنسبة للوظيفة الواحدة وفي حالة التعيين بأمر واحد يكون القدم حسب أسبقية التسلسل بالأسماء الواردة فيه. ويكون للهيئة سكرتير ذو شهادة جامعية أولية في القانون<sup>(24)</sup> وتختص الهيئات المتخصصة بالنظر في المشروعات المنجزة من عضو الهيئة وذلك بمناقشتها وإجراء التدقيقات المقترضية عليها والتصويت عليها و أحالة المشروع إلى الهيئة العامة بعد انجازه من الهيئة المتخصصة.

(22) الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (2) من قانون مجلس شوري الدولة.

(23) الفقرة (أ) من البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون مجلس شوري الدولة.

(24) الفقرة (ب) من البند (رابعاً) من المادة (2) من قانون مجلس شوري الدولة.

5. مجلس الانضباط العام. يتشكل مجلس الانضباط من هيئة واحدة مؤلفة من رئيس وعضوين، حيث عد القانون رئيس مجلس شوري الدولة رئيساً لمجلس الانضباط العام وأعضاء مجلس شوري الدولة أعضاء طبيعيين في مجلس الانضباط العام<sup>(25)</sup>. وهو نص لم يوفق المشرع في صياغته حين فرق بين تشكيل المجلس وانعقاده في موضع لا يصلح فيه لذلك<sup>(26)</sup>. وينعقد مجلس الانضباط العام برئاسة الرئيس وعضوين من أعضاء مجلس شوري الدولة، وللرئيس إن ينوب عنه أحد نوابه أو احد أعضاء المجلس<sup>(27)</sup> من المستشارين أو المستشارين المساعدين. كما يجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني لعضوية مجلس الانضباط العام من غير المنتدبين لعضوية مجلس شوري الدولة<sup>(28)</sup>. ويلاحظ أنه لا يجوز تشكيل أكثر من هيئة

(25) البند (أولاً) من المادة (7) من قانون مجلس شوري الدولة .

(26) من غير الصحيح قانوناً أن يكون رئيس مجلس شوري الدولة رئيساً طبيعياً لمجلس الانضباط العام وينيب لانعقاد المجلس احد نوابه، بينما هو رئيس الهيئة العامة لمجلس شوري الدولة وهي الجهة التي يطعن لديها في الأحكام الصادرة من مجلس الانضباط العام وقراراته فيجمع صفتين لا يصح الجمع بينهما وهي رئيس مجلس الانضباط العام ورئيس الهيئة التي يطعن لديها بالأحكام والقرارات الصادرة من مجلس الانضباط . كما أن هذا النص لا مبرر عملي أو علمي لوجوده وكان يمكن الاستغناء عنه بنص يقضي بتشكيل المجلس من رئيس بعنوان مستشار وعضوين من أعضاء مجلس شوري الدولة.

(27) الفقرة (أ) من البند (أولاً) من المادة (7) من قانون مجلس شوري الدولة .

(28) الفقرة (ب) من البند (أولاً) من المادة (7) من قانون مجلس شوري الدولة .

في مجلس الانضباط العام سواء أكان في بغداد أم المحافظات.<sup>(29)</sup>

6. محكمة القضاء الإداري - تتشكل محكمة القضاء الإداري في مجلس شورى الدولة في بغداد ويجوز عند الاقتضاء تشكيل محاكم أخرى للقضاء الإداري في مراكز المناطق الاستثنائية ببيان يصدره وزير العدل، بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة في مجلس شورى الدولة وينشر في الجريدة الرسمية. وتتألف المحكمة برئاسة قاض من الصنف الأول أو مستشار في مجلس شورى الدولة وعضوين من القضاة لا يقل صنفهما عن الصنف الثاني من صنوف القضاة أو من المستشارين المساعدين في مجلس شورى الدولة<sup>(30)</sup>. مما يعني عدم جواز تشكيل المحكمة برئاسة مستشار مساعد.

ويجوز انتداب القضاة من الصنف الأول أو الثاني إلى محكمة القضاة الإداري من غير المنتدبين لعضوية مجلس شورى الدولة<sup>(31)</sup>. وهذا الانتداب يشمل الرئيس والأعضاء.

### (ثالثاً)

### اختصاصات مجلس شورى الدولة

يختص المجلس بما يأتي :-

### 1. التقنيين :-

أناط المشرع في مجلس شورى الدولة وظيفة (التقنيين) ويقصد فيها التدوين التشريعي أو الصياغة التشريعية أو كتابة التشريع وتم بطريقتين الأولى : إعداد مشروع التشريعات وصياغتها، ويتم بذلك بناء على طلب من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة بعد إن يرفق به ما يتضمن أسس التشريع المطلوب مع جميع أولياته وأراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة<sup>(32)</sup>. هذه الوسيلة من التقنيين لا تتطلب من الجهة طالبة التشريع وهي دوائر الدولة والقطاع العام تقديم مشروع التشريع بصيغته المقترحة كي يتولى المجلس تدقيقه إنما تقدم الفكرة التي ينصب عليها التشريع وان لم تكن في شكل مواد أو نصوص بل بيان الأسس التي يتعين بالتشريع الإحاطة بها. ويتطلب في هذه الحالة أن يرافق بالطلب آراء الوزارات أو الجهات ذات العلاقة. حيث يقوم المجلس بأعداد وتدقيق التشريع بعد أن يحول الفكرة إلى نصوص تشريعية من أقسام أو فصول أو مواد أو بنود أو فقرات أو غيرها. والثاني : تدقيق مشروع التشريعات ، يتولى المجلس في هذه الحالة تدقيق مشروع التشريعات المعدة من الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة<sup>(33)</sup>، 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 المجلس<sup>(34)</sup> ومن ثم يصار إلى إرسال مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة مع أسبابه الموجبة وأراء

(32) البند (أولاً) من المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة.

(33) صدر البند (ثانياً) من المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة.

(34) الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (5) من قانون مجلس شورى الدولة .

(29) الفقرة (أ) من البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة.

(30) الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة.

(31) الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (7) من قانون مجلس شورى الدولة

الوزارات أو الجهات ذات العلاقة مشفوعا بجميع الأعمال التحضيرية<sup>(35)</sup>. 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 وإرسال نسخة من المشروع وتوصيات المجلس إلى الوزارة أو الجهة ذات العلاقة<sup>(36)</sup>.

وبدوره يقوم مجلس الوزراء بإحالة المشروع بعد الموافقة عليه إلى مجلس النواب.

وفي إطار اختصاص المجلس بالتقنيين فقد أوكل له القانون مهمة الإسهام في ضمان وحدة التشريع و توحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية<sup>(37)</sup>.

كما ألزم القانون هيئة الرئاسة في المجلس تقديم تقرير إلى ديوان الرئاسة ( مجلس الوزراء حالياً ) متضمنا ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها. وذلك كل سنة أشهر أو ما رأت حاجة لذلك<sup>(38)</sup>.

هذا ويرد اختصاص المجلس بالتقنيين على القوانين والأنظمة والتعليمات مستندا" في ذلك على استعمال المشرع لعبارة (التشريعات)

<sup>(35)</sup> الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (5) من قانون مجلس شوري الدولة .

<sup>(36)</sup> الفقرة (ج) من البند (ثانياً) من المادة (5) من قانون مجلس شوري الدولة .

<sup>(37)</sup> البند (ثالثاً) من المادة (5) من قانون مجلس شوري الدولة.

<sup>(38)</sup> البند (رابعاً) من المادة (5) من قانون مجلس شوري الدولة.

في موضع النص على ما يرد عليه اختصاص المجلس بالتقنيين، وهو استعمال لمعنى يتسع لأنواع التشريع كالقوانين والأنظمة والتعليمات بدليل إن محل التقنيين بموجب البند ( أولاً ) من المادة (5) من قانون المجلس هو مشاريع التشريعات. بينما يحال على عضو المجلس لإنجازه بموجب البند (ثانياً) من المادة (12) من القانون هو مشاريع التشريعات والقضايا، وما ينجزه العضو يحال إلى الهيئة المتخصصة وما تنجزه الهيئة يحال على رئيس المجلس للبت فيه وبموافقته يكتسب المشروع الصفة النهائية، وذلك بمقتضى البند (أولاً) من المادة (15) من قانون المجلس. وبذلك اخرج المشرع القوانين من مصطلح التشريعات التي وردت في موضع ما يرد عليه اختصاص المجلس في التقنيين، وهذا يدل على أن المشرع لم يطابق بين مصطلح القانون والتشريعات إنما التشريع يستوعب القانون ويتعداه إلى غيره من الأنظمة والتعليمات.

## 2. إبداء الرأي والمشورة القانونية :-

إذ نص القانون على تولي مجلس شوري الدولة اختصاص إبداء الرأي والمشورة القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام فإنه يعد في ذلك الجهة المختصة قانوناً" بالفتوى والتي يتعين أن تلجا إليها الجهات المعنية في هذا المجال. وهو نوع من التخصص اقتضته طبيعة تقسيم وظائف الدولة وأداء مهامها. ولا يخل بممارسة هذا الاختصاص إن يوكل المشرع لوزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة مهمة تقديم المشورة في مجال اختصاصها كنص البند (رابعاً) من المادة (7) من قانون وزارة المالية رقم (92) لسنة 1981 ، الذي قضى بتولي الوزارة مهمة تقديم المشورة في المسائل المالية ، لكن المشرع لم يسبغ على تلك المشورة الصفة الإلزامية ولم يحدد لدوائر الدولة والقطاع العام الحالات التي



القضايا الناشئة عن قوانين الخدمة المدنية  
(39) والعقوبات الانضباطية (40) .

ب . محكمة القضاء الإداري : تنظر في  
صحة الأوامر والقرارات الإدارية التي  
تصدر من الموظفين والهيئات في  
دوائر الدولة والقطاع العام التي لم يعين  
مرجع للطعن فيها (41) .

ج . الهيئة التمييزية : تمارس الهيئة العامة  
اختصاص النظر تمييزاً" في قرارات  
مجلس الانضباط العام (42) ومحكمة

القضاء الإداري (43) وتمارس الهيئة  
عند النظر بالطعن الاختصاصات التي  
تمارسها محكمة التمييز المنصوص  
عليها في قانون المرافعات المدنية (44) .

#### (رابعاً)

#### أنواع الرأي والمشورة

يمارس المجلس في مجال الرأي  
والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الآتي  
:-

(39) الفقرة (1) من المادة (التاسعة والخمسين) من  
قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 .

(40) الفقرة (أولاً) من المادة (15) من قانون انضباط  
موظفي الدولة والقطاع العام .

(41) الفقرة (د) من البند (سابعاً) من المادة (7) من  
قانون مجلس شوري الدولة .

(42) الفقرة (ج) من البند (أولاً) من المادة (7) من  
قانون مجلس شوري الدولة .

(43) الفقرة (ط) من البند (ثانياً) من المادة (7) من  
قانون مجلس شوري الدولة .

(44) الفقرة (هـ) من البند (أولاً) من المادة (7) و البند  
(ثالثاً) من المادة (7) من قانون مجلس شوري  
الدولة .

تلجأ إليها ولم يلزمها بذلك إنما مرجع ذلك  
تقديرها وأن دراسة آراء مجلس شوري الدولة  
تدل على احترامها لمبدأ الرجوع للجهة القطاعية  
فيما اختصت به لكن لا يلزم المجلس بالمشورة  
التي تقدمها تلك الجهات إذا ما رأى من الصحيح  
مخالفتها . لكن برزت حالات تتمثل بقيام بعض  
دوائر الدولة والقطاع العام بالإفتاء القانوني أو  
تفسير نصوص التشريعات لغيرها ، دون أن  
يكون لهذا الاختصاص سنداً" من القانون وهي  
ممارسة تتعارض مع التنظيم القانوني الصحيح  
للدولة وتخل بحسن أدائها، لأن من مظاهر الدولة  
إن تمارس كل جهة اختصاصاتها على وفق ما  
رسم لها القانون ، بل أن من مظاهر التنظيم  
الإداري في الدول أن يكون لكل من (مؤسسات)  
الدولة ( وصف وظيفي ) يحدد كيفية ممارسة  
تلك المؤسسة لاختصاصاتها ووظائفها وضوابط  
العمل فيها ولا يجوز أن تخرج عن حدود هذا  
الاختصاص لأنه يدخل في حالة عدم المشروعية  
ويؤدي إلى فوضى في الإدارة إضافة إلى أن  
الرأي الذي تقدمه تلك الجهات يمثل في طبيعته  
رأياً فردياً وليس رأي هيئة صادر وفق ضوابط  
قانونية معينة وبذلك لا يكون بالضرورة  
صحيحاً". وهذه الآراء لا ينبغي على الإدارة  
العليا أعمامها للعمل بموجبها حتى مع فرض  
صحتها ، لأن من شأن ذلك أن يقود إلى تفتيت  
وحدة الرأي والمشورة القانونية في الدولة  
وبالنتيجة ضعف سلطتها وأن من مصلحة الدولة  
أن تكون حكومة أدارتها بضابط الاختصاص  
فلا تمارس مؤسساتها اختصاصها القانوني  
وتتجاوز على اختصاص غيرها .

#### 3. القضاء الإداري :-

يمارس المجلس الاختصاص في مجال  
القضاء الإداري في الصور الآتية :

أ . مجلس الانضباط العام : و يختص بالنظر  
في دعوى الموظفين ضد دوائرهم في

أولاً : المشورة القانونية في المسائل التي تعرضها عليه الجهات العليا<sup>(45)</sup> : وبقصد بالجهات العليا غير الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة والتي أفرد لها القانون عنواناً لتقديم الرأي والمشورة ، وينصرف ذلك إلى مجلس النواب وديوان الرئاسة و مجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ثانياً : المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية<sup>(46)</sup> : يقدم المجلس المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية حسب تعريفها الوارد في قانون عقد المعاهدات رقم (111) لسنة 1970 وذلك قبل عقدها أو الانضمام إليها. و يكون إبداء المشورة بناء على طلب من الأمانة العامة لمجلس الوزراء وقد يقترن بإعداد مشروع التصديق أو الانضمام في حالة الإيجاب. حيث يطلب المجلس من الجهات ذات العلاقة بالاتفاقية ومنها وزارة الخارجية بيان الرأي فيها ومن ثم يتولى دراستها ويبين مدى انسجامها مع التشريع العراقي ويوصي بالنتيجة إما بالانضمام أو التصديق أو عدمه مع بيان سبب ذلك وقد يوصي بالتصديق أو الانضمام مع التحفظ

فيها بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إذا أحتكم أطراف القضية إلى المجلس. حيث يجوز الاتفاق على التحكيم في قضية معينة بصرف النظر عن منشأها ويثبت التحكيم ابتداء بالكتابة سواء أكان في محضر أو اتفاق أو عقد أو كتاب مباشر من الطرفين أو كليهما و يجوز الاتفاق على التحكيم بعد لجوء احد الطرفين إلى المجلس وطلبه التحكيم مع الطرف الآخر حيث يتم مفاتحة الطرف الثاني فإذا وافق على التحكيم ينعقد الاتفاق عليه وبذلك لا يشترط وجوده ابتداءً ومع ذلك إذا لجأ الطرفان إلى التحكيم جاز لهما بالاتفاق سحبه حيث يقرر المجلس غلق الاضبارة ولا يجوز لأحد الطرفين العدول عن التحكيم بعد موافقته واتصال المجلس فيه. فإذا انعقد الاختصاص للمجلس بالتحكيم فيحيل المجلس الموضوع إلى إحدى الهيئات المتخصصة ومن ثم يحال احد أعضاء المجلس ليكون مقررأ ، فيستمع إلى أقوال ممثلي الطرفين ويطلع على المستندات ويثبت محضرا بذلك ويقدم الرأي الذي انتهى إليه إلى الهيئة المتخصصة ويسري عليه فيما بعد ما يسري على الرأي من إجراءات.

رابعاً: الرأي في المسائل القانونية<sup>(48)</sup> : يبدي المجلس الرأي بشأن مسألة قانونية حصل تردد فيها وقد يرد ذلك في إنزال حكم القانون على واقعة معينة. ولا يتقيد المجلس وهو في صدد ممارسة هذا الاختصاص بما يتصل تطبيقه بالقانون إنما يمتد بمعناه إلى الأنظمة والتعليمات

ثالثاً: التحكيم بين الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة<sup>(47)</sup> : يمارس المجلس اختصاص التحكيم في المسائل المختلف

(45) البند (أولاً) من المادة (6) من قانون مجلس شوري الدولة .

(46) البند (ثانياً) من المادة (6) من قانون مجلس

شوري الدولة .

(47) البند (ثالثاً) من المادة (6) من قانون مجلس

شوري الدولة .

(48) البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون مجلس شوري الدولة.

مفهوم كلمة (أسرهم) الواردة في نص المادة (5) من قانون مجلس النواب رقم (50) لسنة 2007<sup>(53)</sup> وغيرها.

كما يبدي المجلس رأيه في قانونية الأنظمة أو التعليمات أو الأوامر وغيرها. وتطبيقاً لذلك فتوى المجلس بعدم وجود تعارض بين قرار مجلس قيادة الثورة رقم (60) لسنة 1998 والتعليمات الصادرة بموجب رقم (4) لسنة 1998<sup>(54)</sup>. والرأي بعدم وجود تعارض بين حكم المادة ( الثانية عشرة) من قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32) لسنة 1986 وحكم الفقرة (رابعاً) من المادة (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991<sup>(55)</sup>. والرأي بعدم جواز صرف المخصصات المنصوص عليها

في التعليمات رقم (138) لسنة 1979 لإلغاء السند المنصوص عليه في القانون<sup>(56)</sup>. والرأي بأن الأمر الديواني المرقم (99) في 2007/5/30 له سند من

المنصوص عليها في البنود (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) و(خامساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام .<sup>(53)</sup> كذلك قرار مجلس شوري الدولة رقم 2008/122 في 2008/9/29 المتضمن تحديد مفهوم كلمة (أسرهم) الواردة في نص المادة (5) من قانون مجلس النواب رقم (50) لسنة 2007.<sup>(54)</sup> أنظر قرار مجلس شوري الدولة رقم 2005/45 في 2005/8/29 .<sup>(55)</sup> قرار مجلس شوري الدولة رقم 2005/23 لسنة 2005 في 6/1.<sup>(56)</sup> قرار مجلس شوري الدولة المرقم 2011/49 في 2011/4/27.

بوصفها تستند على قانون وكذلك أوامر مجلس الوزراء<sup>(49)</sup>. كما يتضمن هذا النوع من الرأي اختصاص المجلس في تفسير القانون أو بمعنى أوسع التشريعات - ما عدا الدستور - حيث تطلب الجهات طالبة الرأي من المجلس تفسير نص معين وتطبيقاً لذلك أفتى مجلس شوري الدولة بتفسير سلطة (الفصل) الواردة في أمر سلطة الائتلاف المؤقت (المنحلة) رقم (15) لسنة 2004<sup>(50)</sup> كذلك تفسير معنى عبارة ( إثناء الخدمة الوظيفية أو بسببها) الواردة في البند (أولاً/1) من الأمر التشريعي رقم (17) لسنة 2004<sup>(51)</sup>. كذلك تفسير مصطلح (الزيادة) المنصوص عليها في البنود (أولاً) و(ثانياً) و(ثالثاً) و(رابعاً) و(خامساً) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام<sup>(52)</sup>. كذلك تحديد

<sup>(49)</sup> قرار مجلس شوري الدولة 2009/99 في 2009/12/6. قرار مجلس شوري الدولة رقم 2009/105 في 2009/12/17. قرار مجلس شوري الدولة رقم 2007/47 في 2007/6/13. قرار مجلس شوري الدولة رقم 2010/117 في 2010/9/19. قرار مجلس شوري الدولة 2011/64 في 2011/6/21.<sup>(50)</sup> أنظر قرار مجلس شوري الدولة رقم 1/ 2004 في 2004/1/27 الذي فسر سلطة (الفصل) الواردة في أمر سلطة الائتلاف المؤقت (المنحلة) رقم (15).<sup>(51)</sup> كذلك قرار مجلس شوري الدولة رقم 2007/47 في 2007/6/13 الذي فسر معنى عبارة (إثناء الخدمة الوظيفية أو بسببها) الواردة في البند (أولاً/1) من الأمر التشريعي رقم (17) لسنة 2004.<sup>(52)</sup> كذلك قرار مجلس شوري الدولة رقم 2010/59 في 2010/5/12 الذي فسر مصطلح (الزيادة)

القانون.<sup>(57)</sup> والرأي بأن اعمام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم 10150 في 1977/6/11 ينقصه السند القانوني لصدوره من جهة لا تملك حق إصداره<sup>(58)</sup> وغيرها .

ويشترط لإبداء المجلس الرأي وفق هذا البند، إن يشفع الطلب برأي الجهة القانونية لدى الجهة طالبة الرأي في المسألة المعروضة. مع تحديد النقاط المطلوب إبداء الرأي بشأنها، والأسباب التي دعت إلى عرضها على المجلس.

خامساً: توضيح الأحكام القانونية<sup>(59)</sup> : أجاز قانون مجلس شورى الدولة للوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة إن تطلب من المجلس الاستيضاح في شأن الأحكام القانونية وذلك إسناداً إلى حكم البند (خامساً) من المادة (6) من قانون المجلس وينصرف ذلك إلى تطبيق القواعد القانونية .

سادساً: الرأي الذي يطلبه وزير العدل<sup>(60)</sup>: يمارس المجلس وظيفة إبداء الرأي الذي يحيله عليه وزير العدل ، أو يكلف عضواً أو أكثر من أعضاء المجلس بإبداء الرأي في مسألة ما و يشمل ذلك ما يرتأى وزير العدل أحوالته . وقد جرى المجلس على قبول إبداء الرأي فيما يطلب الوزير إبداءه وان لم يكن من اختصاص

<sup>(57)</sup> قرار مجلس شورى الدولة رقم 2008/23 في 2008/2/17 .

<sup>(58)</sup> قرار مجلس شورى الدولة رقم 101 في 1977/8/30 .

<sup>(59)</sup> البند (خامساً) من المادة (6) من قانون مجلس شورى الدولة .

<sup>(60)</sup> المادة (9) من قانون مجلس شورى الدولة .

المجلس أو ممنوع المجلس النظر فيه<sup>(61)</sup> مستندة في ذلك إلى إن القانون لم يسوي في الطلب بين وزير العدل وبقية الوزراء من جهة ، إضافة إلى إن النص على إحالة وزير العدل للطلب ورد بحكم المادة (9) من القانون وهي مادة لاحقة من حيث التسلسل على المادة التي ورد فيها ما يمتنع على المجلس النظر فيه ، وهي المادة (8) فــــلا

يسري نص المنع على ما يليه ولو أريد غير ذلك لما كان كذلك موضعه وقد يرى المجلس في سوابقه ما يعزز هذا النظر .

هذا وتتولى الجهة طالبة الرأي تحديد البند من المادة (6) الذي تطلب الرأي أو المشورة القانونية على أساسه ، وهي حرة في اختياره . ويكون ذلك - في الأصل - وارداً في كتاب الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة والتي تطلب بموجبه الرأي أو المشورة القانونية فأن خلى الكتاب من ذلك أشعر المجلس الجهة طالبة

<sup>(61)</sup> أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 2010/48 في 2010/4/27 المتضمن أبداء الرأي بناء على طلب وزير العدل بهامشه المؤرخ في 2010/7/8 المثبت على كتاب مصرف دجلة والفرات - شركة مساهمة - المرقم بـ ( 279 ) في 2010/2/5 الرأي من مجلس شورى الدولة استناداً إلى حكم المادة (9) من قانون المجلس في شأن تملك المصرف المذكور أنفاً للعقار . أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم 2008/63 في 2008/5/22 المتضمن أبداء الرأي بناء على طلب وزير العدل بشأن عدم دستورية أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المتضمن التوجيه في شأن أشراك أعضاء مجالس النواب في اللجان المشكلة في الوزارات بصفة مراقب إذا دعت الضرورة لذلك .

إذا وجدت رئاسة المجلس أن مشروع الرأي ينطوي على نواقص فتطلب من الوزارة أو الجهة ذات العلاقة استكمال تلك النواقص<sup>(65)</sup>. أما إذا كان مشروع الرأي مستكمل لشروط قبوله فتقرر إحالته إلى إحدى الهيئات أو إلى هيئة خاصة تؤلف بموافقة وزير العدل لغرض دراسته وإبداء الرأي فيه<sup>(66)</sup>.

عند ورود مشروع الرأي إلى الهيئة، يتولى سكرتير الهيئة تسجيله في سجل خاص يمسكه لهذا الغرض وذلك قبل قيامه برفع المشروع إلى رئيس الهيئة<sup>(67)</sup> الذي يحيله مع الأوليات إلى عضو أو أكثر من أعضاء الهيئة من المستشارين أو المستشارين المساعدين

لدراسته وإعداد تقرير عنه<sup>(68)</sup>. ولا يقتصر معنى الأوليات على ما أرفق بالرأي من أوراق أنما ينصرف إلى المصادر والمستندات بمفهومها العام كالتشريعات ذات الصلة بالرأي أو السوابق أو سواها. حيث توجد في مجلس شوري الدولة شعبة متخصصة في هذا الشأن تسمى ( شعبة التشريعات ) تحتوي على التشريعات العراقية كافة إضافة إلى أضاير المشاريع التي نظرها المجلس والتي يمكن عند الحاجة الرجوع إليها.

يقوم عضو الهيئة الذي أحيل عليه مشروع الرأي ويسمى ( مقرر المشروع ) بدراسة المشروع وإعداد الرأي بشأنه وله في سبيل استكمال المعلومات أن يطلب حضور

(65) البند (ثانياً) من المادة (11) من قانون مجلس شوري الدولة.

(66) البند (خامساً) من المادة (6) من قانون مجلس شوري الدولة.

(67) البند (أولاً) من المادة (12) من قانون مجلس شوري الدولة.

(68) البند (ثانياً) من المادة (12) من قانون مجلس شوري الدولة.

كي تستكمل بالتحديد نواقصه. وينبغي على ذلك أن نوع الرأي يتوقف على طلب الجهة طالبة الرأي فلها في سبيل تفسير القانون مثلاً أن تطلب إبداء الرأي على البند (ثالثاً) من المادة (6) أو البند ( رابعاً ) متى ما توافر شروطه القانونية.

### (خامساً)

#### إجراءات إبداء الرأي أو المشورة

نظم قانون مجلس شوري الدولة سير العمل في المجلس فأوجب إحالة المشاريع إلى المجلس بتوقيع الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة<sup>(62)</sup>. وبناء على ذلك لا يقبل طلب الرأي الوارد إلى المجلس إن كان بتوقيع غير الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويراد بذلك ضمان مركزية طلب الرأي من المجلس وعلوية صفة الرأي الذي يبيده.

يتلقى طلب الرأي السكرتير العام في المجلس ويسجله في سجل خاص معد لذلك<sup>(63)</sup>. ويتولى السكرتير العام تدقيق توافر الشروط التي أوجبها القانون لقبول الرأي سواء من حيث دخول الموضوع في اختصاص المجلس أو عرضه من الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويبين ملاحظاته إلى الرئيس<sup>(64)</sup>.

(62) نصت الفقرة (ب) من البند (ثانياً) من المادة (4) من قانون مجلس شوري الدولة على الأتي (يرسل مشروع التشريع إلى المجلس بكتاب موقع من الوزير المختص أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة...).

(63) البند (أولاً) من المادة (11) من قانون مجلس شوري الدولة.

(64) البند (ثانياً) من المادة (11) من قانون مجلس شوري الدولة.

القرار النهائي باعتماد إحداها أو أحدها بالاتفاق أو الأكثرية وفي حالة تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس. حيث يخضع الرأي الذي اعتمده الهيئة إلى التدقيقات المقترضة وبشترك في ذلك كل أعضاء الهيئة بما فيهم العضو المخالف .

يحال الرأي المنجز من الهيئة إلى رئيس المجلس وعند موافقته عليه يصبح نهائياً، أما إذا كان للرئيس رأي يخالف رأي الهيئة فيعيده إليها وعندئذ تعقد اجتماعها برئاسته، فإذا صدر قرارها بالاتفاق يصبح نهائياً . ومعنى ذلك انه يمكن أبداء المجلس للرأي عن طريق الهيئة المتخصصة وبموافقة رئيس المجلس دون

إحالة على هيئة العامة مع ذلك يجوز للرئيس إحالة القضية على الهيئة العامة أو الموسعة ، وتتعقد الهيئتان برئاسته وتتم مناقشة الرأي الذي اعتمده الهيئة والرأي المخالف إن وجد بعد توزيع الاضبارة الخاصة بالرأي على أعضاء المجلس قبل مناقشته حيث تقوم الهيئة العامة أو الهيئة المتخصصة بإجراء التدقيقات المقترضة ولأي من أعضاء المجلس تقديم رأي مخالف ويصدر القرار النهائي بالاتفاق أو بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات فيرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس<sup>(71)</sup>. هذا ويعد عضو الهيئة (المقرر) خلاصة بالمبدأ الذي تضمنه القرار<sup>(72)</sup>.

### (سادسا)

#### موانع الرأي والمشورة القانونية

(71) البند (أولاً) من المادة (15) من قانون مجلس شوري الدولة .  
(72) البند (ثانياً) من المادة (15) من قانون مجلس شوري الدولة .

ممثل عن الجهة أو الجهات ذات الشأن على إن يكون بدرجة مدير على الأقل<sup>(69)</sup> ولا يعني طلب حضور ذوي الشأن اقتضاه على ممثل الجهة طالبة الرأي إنما من الجهة التي لها علاقة بالموضوع وأن لم تكن طالبة للرأي . وينصرف ذلك إلى الموظف المختص أو الخبير لإبداء الرأي في مسألة تتعلق بالموضوع . وجرى العمل على أن يحرر المقرر محضراً في كل ما اتخذ من إجراءات وما استمع إليه من إيضاحات أو آراء. ويعد إلى جانب الرأي تقريراً بالموضوع.

عندما ينجز مقرر المشروع الرأي يرسله إلى سكرتارية الهيئة المتخصصة كي يعرض على رئيس الهيئة متضمناً " تقرير المقرر بشأنه،

فيؤشر عليه رئيس الهيئة بالعرض أن كان مستكماً لعناصر عرضه ويدرجة السكرتير في جدول الجلسة المخصصة. حيث يسبق تلك الجلسة بوقت مناسب توزيع تقرير عضو الهيئة مع مشروع الرأي على الأعضاء لدراسته.

تقوم الهيئة بتلاوة الرأي الذي قدمه (المقرر) ومناقشته ولها في سبيل استكمال المعلومات إن تطلب حضور ممثل من الجهة أو الجهات ذات الشأن<sup>(70)</sup> وتجري التدقيقات المقترضة عليه سواء بالتعديل أو التصحيح . ولرئيس الهيئة أو الأعضاء تقديم رأي مخالف يكون قبل التصويت على الرأي المعروف من المقرر والذي يعرض بدورة على الهيئة وتتم مناقشة الرأيين أو الآراء إن تعددت والتصويت على كل منها باشتراك أعضاء الهيئة من المستشارين والمستشارين المساعدين ويصدر

(69) المادة (13) من قانون مجلس شوري الدولة .  
(70) البند (ثانياً) من المادة (14) من قانون مجلس شوري الدولة.

يتمتع على المجلس إبداء الرأي والمشورة  
في ما يأتي:

1- القضايا المعروضة على القضاء : نصت  
المادة (8) من قانون المجلس على أن  
(يتمتع على المجلس إبداء الرأي والمشورة  
القانونية في القضايا المعروضة على  
القضاء ... ) وكلمة (القضايا) تستوعب  
(الدعوى) بأنواعها المدنية بمفهومها  
الواسع والجزائية .

وتعد الدعوى المدنية قائمة من تأريخ  
دفع الرسم عليها حيث تنص الفقرة (2) من  
المادة (48) من قانون المرافعات المدنية  
على الآتي (تعتبر الدعوى قائمة من تأريخ  
دفع الرسوم القضائية أو من تأريخ صدور  
قرار القاضي بالإعفاء من الرسوم القضائية  
أو تأجيلها) . وتستمر الدعوى المدنية بدلالة  
عرضها أمام القضاء سواء أكانت أمام  
محكمة الموضوع كمحكمة البداء أو  
الأحوال الشخصية أو محكمة العمل أو  
محكمة القضاء الإداري أو غيرها أم كانت  
في مرحلة الطعن كالاعتراض على الحكم  
الغيابي أم الاستئناف أم التمييز أم تصحيح  
القرار التمييزي أم إعادة المحاكمة . ولا  
ينقطع مفهوم العرض على القضاء بوقف  
المرافعة أو انقطاعها أو ترك الدعوى  
للمراجعة .

كما أن مفهوم العرض على القضاء  
لا يؤدي إلى دلالة زمنية تستغرقها فترة  
وجود الدعوى أمام القضاء ، إنما يمتد  
بمعناه إلى الدعوى المحسومة والتي صدر  
الحكم أو القرار فيها واكتسب صفة الشئ  
المقضي به. حيث لا يجوز للمجلس إن  
يبيد رأيا في دعوى صدر الحكم أو القرار  
الفصل بها وأصبح قرينة قانونية باتة .

كما تعد الدعوى الجزائية معروضة  
أمام القضاء عندما يتم تحريكها بالصورة  
التي نص عليها القانون ، ويقصد بتحريك  
الدعوى الجزائية هو اتخاذ أول إجراء من  
إجراءاتها ووسيلة ذلك في القانون العراقي  
هو الشكوى أو الاخبار ما لم ينص القانون  
على خلاف ذلك<sup>(73)</sup> .

ويجري على مفهوم العرض أمام القضاء  
وجود الدعوى في أي من المراحل التي  
يمكن إن تمر بها تحقيقاً أم محاكمة أم طعن  
كما يسري على الدعوى التي صدر فيها  
حكم أو قرار واكتسب حجية الأمر المقضي  
به. وتطبيقاً لذلك أمتنع المجلس عن إبداء  
الرأي في شأن العنوان الوظيفي الذي  
يستحقه ( ج . ح . ز ) بعد سحب يده من  
الوظيفة وذلك لوجود دعوى في الموضوع  
أما مجلس الانضباط العام<sup>(74)</sup> . كما أمتنع  
المجلس عن إبداء الرأي في شأن إلغاء  
ترقية السيد ( ب . ي . أ ) الموظف سابقا  
في وزارة الخارجية والمحال حالياً على  
التقاعد من مدير إلى خبير وذلك لوجود  
دعوى بالموضوع ذاته أما مجلس الانضباط  
العام<sup>(75)</sup> .

2 - القضايا التي لها مرجع قانوني للطعن : إذ  
نصت المادة (29) من قانون المرافعات  
المدنية على الآتي (تسري ولاية المحاكم  
المدنية على جميع الأشخاص الطبيعية

<sup>(73)</sup> المادة (1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية

<sup>(74)</sup> قرار مجلس شوري الدولة رقم 123/5 في  
2011/10/18.

<sup>(75)</sup> قرار مجلس شوري الدولة رقم 2008/5 في  
2008/5/7.

والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات إلا ما استثني (بنص خاص) كما نصت المادة (30) من هذا القانون جوز لأية محكمة إن تمتع عن الحكم بحجة غموض القانون أو فقدان النص أو نقصه وإلا عد الحاكم ممتنعا عن إحقاق الحق ... ) فإن القانون حدد اختصاصات المحاكم ولا يجوز للمحكمة إن تحكم بغير ما يدخل بالاختصاص المعقود لها قانونا.

كما تتولى المحاكم الجزائية صلاحية النظر بالدعاوى التي نص عليها القانون ولا تتعدى لسواها . كما يمكن أن يكون اختصاص الطعن في قضايا أخرى لغير المحاكم سواء أكان بمرحلة أولى أم أخيرة.

أن مجال الرأي والمشورة القانونية ينحصر عند حدود القضايا التي لها مرجع قانوني للطعن فلا يجوز إن يتصدى المجلس بالرأي أو المشورة القانونية لقضية لها مرجع قانوني بالطعن سواء أكانت محكمة أو غير ذلك وتطبيقا" لذلك قرر المجلس الامتناع عن إبداء الرأي في شأن أمكانية الاستمرار في معاملات الإطفاء لحق التصرف في الأراضي الزراعية المشيد عليها مشاريع الدولة المباعرة للغير (76) . كما امتنع المجلس عن إبداء الرأي في شأن إعادة تسجيل العقار باسم المالك الأصلي إذا كان غير عراقي أو ورثته في حال وفاته . كما امتنع المجلس عن إبداء الرأي في شأن استمرار الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة بممارسة مهامها وفقا للقانون رقم (10) لسنة 2008 باعتبارها حلت محل الهيئة

(76) قرار مجلس شورى الدولة 2010/57 في 2010/5/12.

الوطنية العليا لاجتثاث البعث(77) . كما امتنع عن إبداء الرأي في شأن موافقة الوزير على تضمين الموظف عن الأضرار التي لحقت بالمال العام جراء

إهماله (78) . كما امتنع المجلس عن إبداء الرأي في شأن تنزيل درجات موظفي وزارة الدفاع في ضوء أعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المتضمن ضرورة إعادة التضرب برواتب موظفي الوزارات في ضوء أحكام قانون الخدمة المدنية وقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 (79) .

### ( سابعا )

#### تسبب الرأي والمشورة القانونية

يصدر الرأي والمشورة القانونية بـ (قرار) من المجلس لم يحدد القانون شكله أو مشتملاته إنما تواضعت سوابق المجلس منذ تأسيسه على الصيغة التي يصدر بها القرار، بما يتفق مع القواعد العلمية التي تحكم إجراءاته. ويمكن استنباط مجموعة من القواعد التي تحكم إصدار القرار بالرأي أو المشورة القانونية.

ينقسم القرار الصادر بالرأي والمشورة للجهات العليا إلى أربعة أجزاء تتمثل بالمقدمة والأسباب والنتيجة والمبدأ القانوني. حيث تشتمل المقدمة على بيان الجهة أو الجهات التي طلبت إبداء الرأي ، والفقرة التي تستند عليها من فقرات المادة (6) من قانون المجلس وأية

(77) قرار مجلس شورى الدولة رقم 2010/90 في 2010/8/15 .

(78) قرار مجلس شورى الدولة رقم 2010/109 في 2010/9/6 .

(79) قرار مجلس شورى الدولة رقم 2010/156 في 2010/12/19 .



ذلك هو تحديد الطبيعة القانونية للرأي مثلا إذا

ويكتب قبل القوس الأول كلمة نص أو نصت أما إذا كان الاقتباس بطريقة غير حرفية فيوضع قبل النص كلمة تدل عليه مثل قضي أو تضمن. ويجب إن تكون الإشارة واضحة ودقيقة بحيث يكفي الاطلاع عليها التعرف على النص الذي تضمنه الرأي .

طلبت الجهة طالبة الرأي إبداء الرأي استنادا إلى حكم البند (رابعا) فيكون عندئذ الرأي ملزم لها ويستوجب بيان رأي الدائرة القانونية في الموضوع ، أما إذا طلبت الرأي استنادا إلى حكم البند (خامسا) من المادة (6) فيكون الرأي غير ملزم ولا يستوجب القرار بيان رأي الدائرة القانونية . ثم يبين القرار المسألة المطلوب أبداء الرأي بها كما أوردتها الجهة طالبة الرأي وبذلك ينأى المجلس بنفسه عن التصرف في عرض الطلب الوارد من الجهة طالبة الرأي إلا في حدود الإيجاز وبما لا يخل بمضمونه.

وبما أن مصادر التشريعات تختلف فيما بينها بطريقة الإشارة إلى المواد وتفريعاتها فمنها من يذكر رقم المادة كتابة كقانون الخدمة المدنية وقانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (32) لسنة 1986 ومنها من يكتبها رقما" كقانون العقوبات وأصول المحاكمات الجزائية ومنها من يفرع المواد إلى بنود كقانون المجلس وأخرى تفرع المواد إلى فقرات كالقانون المدني وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 فإن المجلس يشير للنصوص بذات الطريقة التي وردت فيها وان اختلفت عن طريقة تقسيم النصوص أو تفريع المواد أو كيفية الإشارة إليها مثلا يقول الرأي نصت المادة ( التاسعة والخمسون ) من قانون الخدمة المدنية بينما يقول نصت المادة (59) من قانون العقوبات لأن كل منهما وردت بهذه الصيغة ويقول نصت الفقرة (ثالثا) من المادة (8) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام بينما يقول نص البند (ثالثا) من المادة (6) من قانون مجلس شورى الدولة للسبب المتقدم ذاته. ومن ثم لا تكفي الإشارة إلى أسم القانون أو التعليمات أو الأوامر أو سواها إنما بتعين ذكر رقمه أو تاريخه بالنسبة لقرارات مجلس قيادة الثورة (المنحل) .

ثم تلي ذلك الأسباب أو ما تسمى في المجلس (حيثيات) وتمثل الحيثيات مجموعة الأسانيد القانونية من النصوص التشريعية أو غيرها التي استند إليها الرأي في التدليل على ما خلص إليه من نتيجة.

ويراعى في صحة الحيثيات بنائها بطريقة هرمية ، يكون النص البعيد بعلاقته بالقمة في القاعدة ، وتبنى النصوص الأخرى عليه بطريقة تراكمية. بحيث ترتبط الحيثية بما يليها أو تؤدي إليها برابطة تسببية وصولاً إلى ما ينتهي إليه من نتيجة .

كما يمكن إن ترد الحيثية على نص مادة بصورة كاملة أو بند أو فقرة أو يأخذ جزءا من النص وي طرح ما عداه محكوماً بذلك بالفكرة التي يريد الإشارة إليها مع لزوم الأمانة العلمية في الإشارة كأن لا تفصل الفكرة عن ما ينقضها أو عموم النص عن ما قيده .

وإذ يتبع المجلس في الحيثيات الإشارة للنص فإنه يراعى التدرج في التشريع بالنسبة للفكرة الواحدة فيكون للدستور الاعلوية بعد كتاب الله ثم القانون ثم الأنظمة ثم التعليمات ثم الأوامر التنظيمية أو الأوامر الأخرى .

يشار إلى النص بالطريقة التي ورد بها، فإذا كان الاقتباس نصا" يتم وضعة بين قوسين

وبالنتيجة يوصي المجلس بالتصديق أو الانضمام للاتفاقية.

إن أهمية التسبب تكمن في حمل المجلس على تدقيق رأيه من كل الوجوه فلا يبيديه إلا إذا أمعن النظر فيه وتفحص محتوياته وقد يكون الرأي بلا تسبب غير مستند إلى أسباب قانونية ويكون بذلك تحكيمياً. كما يتيح التسبب للجهة طالبة الرأي ملاحظة السند الذي استند إليه والوقوف على صحته مثلما يؤدي دوراً إقناعياً بالقرار الذي صدر فيه .

### ( ثامناً )

#### مدى إلزام الرأي والمشورة القانونية

يختلف مدى الإلزام بأراء المجلس ومشورته القانونية تبعاً لنوع الرأي أو المشورة وعلى النحو الآتي :

**1 - المشورة القانونية للجهات العليا :** لم ينص القانون صراحة على عد المشورة القانونية التي يبيدها المجلس في المسائل التي تعرض عليه من الجهات العليا ملزمة لها ، وهو الاتجاه الذي سارت عليه معظم الدول بالنسبة للهيئات التي يوكل إليها اختصاص تقديم المشورة لمثل تلك الجهات . لكن هناك إلزام معنوي تلتزم به الجهات العليا إزاء المشورة التي تقدم إليها كما هو الحال بالنسبة للمشورة التي يقدمها مجلس الدولة الفرنسي وقد يكون له الأثر المماثل للالتزام القانوني وذلك ناتج عن مقدار الاحترام للقانون وانسجام مؤسسات الدولة مع مقتضياته ومقدار الاحترام للجهات التي أوكلت إليها الدولة مهمة الفتوى والرأي ومقدار الضمانات التي تكفل حسن أدائها لاسيما أن هناك قواعد لم تقترن بجزء ولكنها تحظى بالاحترام الواجب للقواعد

ويتعين تجنب التكرار في الحثيات ، لكن تذكر النصوص المتشابهة التي من شأنها أن تدعم الفكرة وتتسق معها إن كان لذلك ضرورة. ويتعين أن يستعرض الرأي جميع الحجج التي استندت النتيجة إليها.

من الضروري أن تحيط الحثيات بعناصر النتيجة ، وتؤدي في مجملها إلى تلك النتيجة وليس بالضرورة إن يكون لكل حثية أثرها البين في النتيجة بصورة مستقلة . ولا يصح إن تكون النتيجة مشتملة على عنصر قانوني ليس له موضع في الحثيات.

أما النتيجة فتمثل قرار المجلس الذي انتهى بالرأي إليه ، وتمثل النتيجة المنطقية للحجج التي تضمنتها الحثيات المتقدمة . مما يعني لزوم تحقق الاتساق المنطقي بين النتيجة والحثيات بحيث تكون تلك الحثيات في نهايتها مؤدية إلى تلك النتيجة بصورة متسلسلة . وهي بذلك تخلو من الشرح أو التسبب. وتمثل النتيجة ذلك الجزء من الرأي الذي يتمثل به الإلزام في حالة وجوده.

بعد النتيجة يرد المبدأ القانوني حيث نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (15) من القانون على أعداد عضو المجلس المكلف بالرأي خلاصة بالمبدأ الذي تضمنه القرار.

أما المشورة القانونية في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية فلا تحتاج إلى الأسباب التي ترد في الرأي إنما يعرض طلب أبداء المشورة في الاتفاقية ومن ثم الهدف منها ورأي وزارة الخارجية فيها وبالتالي رأي الجهات ذات العلاقة. ثم يضمن المجلس المشورة رأيه في النصوص التي له رأي فيها مشيراً إلى بيان مدى وجود تعارض بين الاتفاقية والتشريعات النافذة .

الملزمة، ذلك إن المشورة التي تقدمها الجهة المختصة بالمشورة القانونية هي من جهة ذات اختصاص ( لا يصح ) إطراحها بطريقة كيفية لمجرد أنها ملزمة قانوناً. بل إن التجربة في الدول المختلفة، وهي تسير جهازها التنفيذي، تدل على احترام الرئيس الأعلى للرأي القانوني الذي يقدم إليه من الموظف القانوني وإن كان يخالفه لأنه يمثل رأي جهة في مجال اختصاصها. لكن هذه الفكرة متلازمة مع ضرورة أهلية من يبدي رأياً قانونياً.

2 - المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية : إذ يقدم المجلس المشورة القانونية في الاتفاقات والمعاهدات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها وذلك استناداً إلى حكم البند ( ثانياً ) من المادة (6) من القانون فإن عرض الاتفاقية قبل عقدها أو الانضمام إليها لتقديم المشورة في شأنها من الشروط الشكلية التي ألزم القانون بها ولم يترك القانون مجالاً للخيار في عدم إتباع أوامره . غير إن المشورة التي يقدمها المجلس في شأن المعاهدات غير ملزمة للحكومة ولا يمثل ذلك تعارضاً بين لزوم تقديم المشورة وسلطة عدم الالتزام بها، لأن القانون ألزم الحكومة إن تستطلع رأي الجهة المختصة كي لا تنظم أو تصدق الدولة على الاتفاقية دون التبصر فيها واستطلاع مزاياها وعيوبها.

3 - التحكيم بين دوائر الدولة والقطاع العام: إذا أبدى المجلس رأياً في المسائل المختلف فيها بين الوزارات أو بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة إذا احتكم أطراف القضية إلى المجلس استناداً إلى حكم الفقرة (ثالثاً) من المادة (6) من القانون فيكون رأيه ملزماً لها. حيث يكون لرأي المجلس

في هذه الحالة حجية الأمر المقضي به ولا يجوز الخوض في موضوعه بدعوى وتقرير خلافه وذلك مستند على القواعد الخاصة بالتحكيم .

4- الرأي في المسائل القانونية المتردد فيها: إذا تولى المجلس إبداء الرأي في المسائل القانونية عند حصول تردد لدى إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة فيها استناداً إلى حكم الفقرة (رابعاً) من المادة (6) من القانون فإن رأي المجلس يكون ملزماً للجهة طالبة الرأي مثلما يتعين عليها قانوناً إتباعه حيث يكتسب الإلزام حجيته من نص القانون .

5- توضيح الأحكام القانونية : عندما يقدم المجلس رأياً" عن طريق استيضاح إحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة عن حكم قانوني استناداً إلى حكم الفقرة ( خامساً ) من المادة (6) من القانون فيكون الرأي عندئذ غير ملزم. لكن مع ذلك قد تجد الجهة طالبة التشريع ضرورة الالتزام بالرأي من تلقاء نفسها لأنه يمثل رأي الجهة التي عقد القانون لها اختصاص الفتوى في التشريع وكفاية ذلك أن يكون عنواناً" لصحة الرأي عندما تكون تلك الصحة معياراً" للقبول .

6 - الرأي الذي يطلبه وزير العدل من المجلس: يكون الرأي الذي يبديه المجلس بناء على طلب وزير العدل والمستند إلى حكم المادة (9) من قانون المجلس غير ملزم للوزير أو الجهات الأخرى التي عرضت على وزير العدل إحالة الرأي إلى المجلس .

هذا ويمكن إن يكتسب الرأي الذي يبديه المجلس صفة الإلزام بقرار صادر من الجهات

العليا سواء للجهة طالبة الرأي أم لدوائر الدولة والقطاع العام . حيث تعمد الأمانة العامة لمجلس الوزراء على اعمام بعض الآراء التي يبيدها المجلس على دوائر الدولة والقطاع العام للعمل بموجبها (80) . وهي ممارسة تنظيمية صحيحة لأنها تعمل على تنسيق تطبيقات الدولة للقانون والحيلولة دون تنافرها.

### (تاسعا)

#### ضمانات الرأي والمشورة القانونية

هناك عدة ضمانات تحيط بالمشورة القانونية هي :

1- التشكيل القانوني: يتألف مجلس شوري الدولة من رئيس ونائبين للرئيس وعدد من المستشارين لا يقل عن اثني عشر، ومن عدد من المستشارين المساعدين لا يزيد على نصف عدد المستشارين (81). وهو نصاب حدده القانون بحيث يتبع تشكيل المجلس نظام (الهيئة) في التشكيل وليس نظام الفرد فيكون الرأي الصادر من المجلس بالنصاب الذي حدده القانون

حصيلة جماع رأي هيئة وليس فرد مما تتضاءل فيه فرصة الوقوع في مظنة العيوب التي يمكن أن تلحق الرأي الصادر من فرد .

2- التصويت : يتبع المجلس في أقرار الرأي نظام التصويت شأنه في ذلك شأن ممارسة اختصاصاته الأخرى حيث قضى البند

(أولا) من المادة (15) من قانون المجلس أن يحال ما تنجزه الهيئة، من آراء إلى رئيس المجلس وعند موافقته عليه يصبح نهائيا، أما إذا كان للرئيس رأي يخالف رأي الهيئة فيعيده إليها وعندئذ تعقد اجتماعها برئاسته، فإذا صدر قرارها بالاتفاق يصبح نهائيا، وإلا فللرئيس إحالة القضية على الهيئة العامة أو الموسعة المؤلفة من الهيئة المتخصصة ذات العلاقة وهيئة متخصصة أخرى يعينها الرئيس، وتتعدد الهيئتان برئاسته ويصدر القرار النهائي بالاتفاق أو بالأكثرية، وإذا تساوت الأصوات فيرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس. كما قرر البند (ثالثا) مبدأ التصويت في الهيئة العامة حيث نص على الأتي ( تتخذ الهيئة العامة قراراتها بأغلبية عدد الأعضاء الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس.) وقضت الفقرة ( ج) من المادة (ج - ) يحضر المستشارون المساعدون الهيئة العامة والهيئة الموسعة ويشتركون في النقاش دون حق التصويت.)

3- أسلوب اختيار المستشار والمستشار المساعد: يرتبط كيفية اختيار المستشار والمستشار المساعد بأهمية الدور يعهده القانون بالمجلس ، وما يفترضه فيمن يقدم الرأي والمشورة من شروط تتمثل في الاستعداد المهني بما ينطوي على علم بالقانون والخبرة الفنية بتطبيقه كذلك النزاهة والحياد .

أما القانون فيضع الإطار العام لتلك الشروط حيث قضت المادة (20) إن يكون المستشار حاصلا على شهادة بكالوريوس في القانون في الحد الأدنى وله ممارسة فعلية بعد التخرج في الكلية مدة لا تقل عن

(80) من ذلك اعمام الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (16930) في 2005 /12/5 والذي ألزم دوائر الدولة والقطاع العام بإتباع رأي المجلس في شأن مخصصات الإيفاد والسفر .  
(81) المادة (1) من قانون مجلس شوري الدولة

اثنين وعشرين سنة في المحاماة أو في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة والقطاع العام، وتكون مدة الممارسة عشرين سنة بالنسبة للحاصل على شهادة ماجستير في القانون وثمان عشرة سنة بالنسبة للحاصل على شهادة دكتوراه في القانون . ويكون المستشار بدرجة خاصة .

كما حددت المادة (21) من قانون المجلس شروط التعيين بوظيفة مستشار مساعد وهي حصوله على شهادة بكالوريوس في القانون في الحد الأدنى وله ممارسة مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة وتكون مدة الممارسة ثلاثة عشرة سنة بالنسبة للحاصل على شهادة ماجستير في القانون وإحدى عشرة سنة بالنسبة للحاصل على شهادة دكتوراه . ويكون المستشار المساعد بدرجة مدير عام.

كما يجوز ترقية المستشار المساعد إلى مستشار عند توفر شروط المادة (20) من هذا القانون على إن يكون قد قضى مدة لا تقل عن ثلاث سنوات في وظيفته وأثبت خلالها كفاءة جيدة ومقدرة على العمل وإنتاجه عالية ونشر في الأقل بحثين قانونيين قيمين.

4- الاستقلال : يتمتع عضو مجلس شورى الدولة بالاستقلال وهو ما كرسته المادة (1) من قانون المجلس عندما حددت ارتباط المجلس بوزارة العدل من الناحية الإدارية فقط . وهو أمر اتصف به عمل المجلس قبل النص عليه بالمادة (1) من القانون أنما تدل عليه وظيفة المجلس وأية ذلك انه لا يجوز لأية جهة أن تصدر لعضو المجلس توجيهات في شأن رأي أو مشورة قانونية معروضة عليه تحدد له أسلوب نظره أو فحوى النتيجة التي تؤل إليه. إنما يتعين أن

يتترك ذلك لضميره مستلهماً القانون بمصادره المتنوعة. بل أن عضو المجلس لا يخضع بالرأي لرئيسه بدلالة النصوص التي قررت مبدأ التصويت وساوت بين صوت الرئيس والمستشار إلا في حالة الترشيح (82). كما أن نص المادة (18) من قانون مجلس شورى الدولة الذي خول وزير العدل صلاحية أن يطلب من الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة إعادة النظر في قرارها وله في هذه الحالة إن يرأس الهيئة العامة، ويتخذ القرار بأغلبية عدد أعضاء الهيئة ويصبح قرارها نهائياً، لا يعني التدخل في قرار الهيئة العامة لأن الوزير يترأس اجتماع الهيئة العامة ويشرح طلبه مع أن هذا الطلب مشروع ابتداءً أن يكون مسبباً ومن ثم تصوت الهيئة العامة بدون حضور الوزير لأن التصويت يقتصر على أعضاء الهيئة العامة ولها عندئذ الإصرار على قرارها أو تبديله أو تعديله.

5- حياد عضو المجلس : يعني حياد عضو المجلس حين يتولى إبداء الرأي كمقرر أو مناقشته أو التصويت عليه فلا يجوز إن يتحيز لمصلحة جهة معينة أو ضد مصلحة أي ينظر في الرأي متجرداً من الميل والهوى. وقد حرص المجلس على كفالة هذا المبدأ في مشروع قانون مجلس الدولة فحضر على العضو الانتماء لأي حزب سياسي كي لا يحمله انتمائه على الحكم لمصلحة الجهة التي تشاركه الانتماء. ومن المظاهر العملية لهذا الحياد أن يبدي المجلس رأياً يكون ضد وزارة العدل في نتيجته (83).

(82) أنظر البند (أولاً) من المادة (15) من قانون

مجلس شورى الدولة .

(83) أنظر قرار مجلس شورى الدولة رقم القرار/2010/41 في 2010/4/8 الذي قرر

جملة من الضوابط . بل أن تماثل هذا الاختصاص بين الدول جعله يقوم على أسس مشتركة فلا تكاد تختلف طريقة إبداء الرأي والمشورة بالنسبة للجهات المتخصصة وهو ما يعزز أهمية هذا الاختصاص ويبرر وجوده .

6- السرية : نصت المادة (4) من قانون المجلس على إن ( ... تكون أعمال المجلس سرية عدا ما يتعلق بالقضاء الإداري ) وبذلك تكون السرية ملازمة لأعمال المجلس وينبغي على ذلك عدم جواز إفشاء مناقشات المجلس ومحاضره أو التصويت فيه بل إن المجلس في مجال الرأي يستعلم ويناقش من يرى ضرورة

مناقشته أو يكلف ممثل الجهة طالبة الرأي بالحضور، لكن لا يمارس التصويت أمامه ولا يفصح عن فحوى قراره وذلك لكون من التتزه بقرار المجلس من التأثير أو التأثير وكفالة حماية أعضاءه .

### الخاتمة

إن أبداء الرأي والمشورة القانونية للدولة، تمثل وظيفة ذات طبيعة تخصصية أناطها القانون بالجهة المعدة لهذا الغرض وهي مجلس شورى الدولة . وهو انعكاس للتنظيم الإداري الصحيح الذي تتبعه معظم الدول وتحرص على تكريسه لما يمثل من وحدة في الرأي والمشورة للدولة وبذلك يكفل القانون لهذا الرأي حسن أدائه في

بمقتضاه أن تصرف أجور المحامين الأجانب في دعاوى الدولة المقامة خارج العراق من موازنة وزارة العدل.