الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور مجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية

﴿دراسة مقارنة﴾

رسالة أعدت لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالب

أحمد حسين العيسى

إشراف الدكتور

عصام التكروري

المدرس في قسم القانون العام

جامعة دمشق - كلية الحقوق

دمشق 2024 م

بسم الله الرحمن الرحيم

" شَهِدَ اللهُ أَنَّهُ لا إلهَ إلّا هُوَ والمَلائكةُ وأولُو العِلمِ قَائِماً

بِالقِسطِ لَا إله إلا هُوَ العَزِيزُ الحَكيمُ "

(آل عمران : 18)

الإهداء

إلى من كانوا نبراساً وضياءً يُبدد ظلام أيامي ... وبفضل دُعائِهم تحققت أحلامي

والدي الغاليين

إلى منْ أتقاسمُ معهمْ حلوَ الحياةِ ومرِهَا ، والذين لا يطيبُ العيشُ إلا بوجودهم ..

اخوتي واخواتي

إلى رفاقِ الدرب ، المشجعين لي والداعمينَ ، ومنْ كانوا سنداً وعوناً في طرق الحياةِ المظلمةِ والمشرقةِ ... محبتي لكم وعرفاني ....

أصدقائي

الشكر والتقدير

بعدَ الحمدُ لله والصلاةُ والسَلامُ على خيرِ الخلقِ نَبينا وحبِيبنَا مُحَمَدٍ صَلى الله عَليِه وسلمْ، أتقدمُ بخالصِ تَقديري ومَودتي لمنْ كَان عوناً وسنداً لي طيلةَ مراحِلِ إعدَادْ بحثي المتواضع ، والذي لمْ يتوانى لبرهَةٍ في دعمي ومساعدتي ، فكانَ ذلك حافزاً لي قد زادني شغفاً وعزيمةً في إتمامِ ما بدأت بِهِ ، وانطلاقاً منْ قَولِ رَسُولنَا الكريم صَلى الله عَليِهِ وسَلمْ (مَنْ أَسْدَى إليكمْ معروفاً فكافئُوهُ)، فمكافئتي لِمنْ تَفَضَلَ بالإشرافِ على رسالتي هي العُرفَانِ الجَميل والشكرِ الجَزيل للأَستاذْ الفَاضل **الدكتور عصام التكروري**. كما يَطيبُ لي تَقديمِ أَسمى عِباراتِ الثَناءِ والامتنانْ **للدكتور الفاضل جميل صابوني والدكتورة الفاضلة ريعان كحيلان** لتفضلهما قَبُولِ الاشتراكِ في لجنةِ الحُكْمِ على هَذهِ الرسالة.

ويسرني أَنْ أُقدمْ شُكري وتَحياتي القَلبية إلى أساتذة كلية الحقوق عامةً ، وأساتذة قسم القانون العام خاصة.

أقول لكم جَميعاً جزاكم الله خيراً على ما تَبذِلونَهُ في سَبيلِ نشْرِ العلمِ والمعرفة لتنيروا طَريق الأجيَال نَحو غدٍ أَفضَلْ، وأنتم تَحمِلُونَ على كاهِلكم رسَالة العِلم.

وأختمُ كلامي بما قالهُ أَحدُ الشُعراء:

كفَى بالعِلمِ في الظُلمَاتِ نُوراً ... يبيّن في الحياةِ لنا الأمورا

إذا ارتَوتِ البلادُ بفيضِ علمٍ ... فعَاجزُ أَهلِها يُمْسِي قَديرا

قائمة المحتويات

الموضوع	الصفحة
مُقدمة:	1
الفصل الأول الإطار المفاهيمي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية	8
المبحث الأول ماهية الصياغة القانونية واتجاهاتها المُقارنة	10
المطلب الأول مفهوم الصياغة القانونية وأهميتها	11
الفرع الأول مدلول الصياغة القانونية	12
أولاً: المدلول اللغوي للصياغة القانونية:	12
ثانيا: المدلول الاصطلاحي للصياغة القانونية:	14
الفرع الثاني أهمية الصياغة القانونية وعلاقتها بمبدأ الأمن القانوني	20
أولاً: أهميّة الصياغة القانونية:	21
ثانياً: علاقة الصياغة القانونية بمبدأ الأمن القانوني:	23
المطلب الثاني الاتجاهات المقارنة حول الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية	26
الفرع الأول الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في الدول ذات النهج البريطاني	26
الفرع الثاني	34

الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في الدول ذات النهج الفرنسي	
المبحث الثاني إسناد الصياغة القانونية ضمن الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة	41
المطلب الأول تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية	42
الفرع الأول تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بالتشريعات المقارنة	42
أولاً: تطور دور مجلس الدولة الفرنسي في الصياغة القانونية:	42
ثانيا: تطور دور مجلس الدولة المصري في الصياغة القانونية:	48
الفرع الثانيً تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية	54
أولاً: تأصيل الدور الوظيفي لمجلس الشورى السوري في الصياغة القانونية:	55
ثانياً: تأصيل الولاية الوظيفية لمجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية حتى الوقت الراهن:	60
المطلب الثاني مسوغات إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة	68
الفرع الأول المسوغات النظرية في إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة	68
الفرع الثاني المسوغات التطبيقية في إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة	72
مُلخص الفصل الأول	76
الفصل الثاني	77

الإطار التطبيقي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية	
المبحث الأول **أسُس الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**79**
المطلب الأول **الضوابط الموضوعية الناظمة لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**80**
الفرع الأول **حدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**80**
الفرع الثاني **مضمون الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**94**
المطلب الثاني **الضوابط الإجرائية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**109**
الفرع الأول **الضوابط السابقة على انعقاد دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**109**
أولاً: طلب مراجعة الصياغة القانونية ومرفقاته:	**110**
ثانيا: تسجيل طلب المراجعة وعرضه على الجهة المختصة:	**115**
الفرع الثاني **الضوابط اللاحقة على انعقاد دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**118**
أولاً: نعيين المقرر وعملية المداولة:	**118**
ثانياً: إصدار الرأي النهائي:	**123**
الفرع الثالث **الضوابط الزمنية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**125**
المبحث الثاني **القيمة القانونية لنتاج الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**130**
المطلب الأول	**131**

الطبيعة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية	
الفرع الأول **مدى إلزامية السلطات المعنية في الرجوع لمجلس الدولة من عدمه**	**131**
الفرع الثاني **مدى الزامية السلطات المعنية بتبني صياغة مجلس الدولة**	**134**
المطلب الثاني **الأثر المترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**139**
الفرع الأول **الموقف القضائي بشأن الأثر المُترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**139**
الفرع الثاني **الموقف الفقهي بشأن الأثر المُترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية**	**144**
مُلخص الفصل الثاني	**151**
الخاتمة:	**153**
قائمة المراجع	**158**

مُلخَّص البحث:

تُعد عملية الصياغة القانونية واحدة من أهم مراحل العملية التشريعية، إذ أصبحت ركيزة أساسية من مرتكزات دول عالمنا المعاصر، الأمر الذي دفع الدول إلى الاهتمام باختيار الهيئة القائمة بها، فكان مجلس الدولة المعني الأول في أداء هذه المهمة وذلك بأكثرية دول العالم، ولا يخفى على أحد الدور المحوري لهذا المجلس في الارتقاء بالمنظومة التشريعية ورفع كفاءتها، ناهيك عن الأثر الملحوظ لإسهامه في تسهيل وصول الأفراد لحقوقهم وحرياتهم.

وانطلاقاً من ذلك، ناقش البحث إشكالية غاية في الأهمية تتجلى في إبراز مدى فاعلية وظيفة مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية، وقد سلط البحث الضوء على نقاط في صلب عمل مجلس الدولة في هذه العملية لعل أهمها: تحليل التشريعات الناظمة لوظيفة مجلس الدولة بكل ما يعتريها من عيوب ومميزات، بالإضافة للكشف عن نطاق ولايته الوظيفية وقيمة ما يقرره هذا المجلس في إطار دوره العملي.

وقد توصل هذا البحث إلى العديد من النتائج والمقترحات التي نأمل أن تساهم في ثقل دور مجلس الدولة السوري في عملية الصياغة القانونية.

الكلمات المفتاحية: صياغة، ضوابط، الأمن القانوني، مجلس الدولة، قانون.

مُقدمة:

تكاد تُجمع دول العالم المُعاصر على حقيقة مفادها أنّ تحقيق التنمية والرُقي لحياة شعوبها يرتبط أساساً بدرجة نجاعة تشريعاتها ومهارة القائمين على إخراجها، الأمر الذي استدعى التركيز على انتقاء هيئة يتوافر بأعضائها الخبرة التقنية العالية التي تُسهم في تعزيز فاعلية المنظومة التشريعية وجودتها، إلّا أنَّ تباين الأنظمة القانونية السائدة في دول العالم اقتضى بالضرورة الاختلاف في اختيار الهيئة المُضطلعة بهذا الدور، فثمة جانب من الدول أوكل هذه المُهمة لهيئة أُنشأت خصيصاً لهذا الغرض، في حين أنّ جانب آخر من الدول جعل هذه الوظيفة ضمن مهام وزارة العدل أو هيئة من الهيئات التشريعية والتنفيذية المتنوعة.

إلا أن الوجود التاريخي لمجلس الدولة في العديد من دول العالم وتنوع مجالات نشاطاته، دفعها إلى تخصيص حيز مهم وحيوي لهذا المجلس في العملية التشريعية، ومُنح على أثر ذلك وظيفة ضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية وتنقيتها، وقد كان للمكانة التي حظي بها هذا المجلس بمختلف مراحل تطور دوره الوظيفي، الأثر الذي يؤكد حقيقة أنّه الجهة الأجدر من غيره في النهوض بالواقع التشريعي

وعلى اعتبار أنّ المُشرّع السوري تنبه لضرورة ضبط المنظومة التشريعية وتحسينها، فقد كان من الطبيعي أن يُحسن انتقاء الهيئة القادرة على أداء هذه المُهمة، ونجد أنّه قد شايع العديد من دول العالم في إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة، وأوكل هذه المُهمة لمكتب صياغة التشريعات أملاً في التخلص من غموض التشريعات وتوحيد أُسس بناؤها، وبالرغم من إمكانية تحقيق الغاية التي يصبو إلى تحقيقها في بناء دولة القانون، إلّا أنَّ الوصول لذلك يتطلب في المقام الأول إحاطة الهيئة المُكلفة بمهمة الصياغة عناية فائقة واهتماماً ملموساً، ليتسنى لها النهوض بالمنظومة التشريعية برمتها.

ونظراً لما يعانيه الواقع التشريعي السوري من مساوئ تشريعية متنوعة، نتيجة لقلة الضمانات التي يتطلبها تفعيل الأداء الوظيفي لمكتب صياغة التشريعات هذا من جهة، إضافةً لوجود جهات متعددة تضطلع بهذه المهمة إلى

جانب مجلس الدولة من جهة أخرى، الأمر الذي أثر سلباً على وحدة النظام التشريعي السوري وانعكس على جودة التشريعات وفاعليتها.

لذا بات لزاماً على المُشرّع السوري توحيد أُسس الصياغة القانونية من خلال تفعيل الدور الوظيفي لمجلس الدولة، وذلك ليس على مستوى القواعد القانونية الناظمة لعمله فحسب، بل ضرورة جعل هذا الدور حقيقة واقعية ومُلزمة لكافة الجهات المُضطلعة بالعملية التشريعية.

إشكالية البحث وتساؤلاته:

تتمحور إشكالية هذا البحث في السؤال الرئيسي التالي:

إذا كان المُشرّع السوري وبإحداثه لمكتب صياغة التشريعات قصد من ذلك ضبط التشريعات وتحسين جودتها، فهل وفق المُشرع السوري في مسايرة نهج العديد من دول العالم بإسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة؟

وهل كانت الصلاحيات الممنوحة لمكتب صياغة التشريعات كافية في تحقيق ما يرنو إليه؟

ولعل هذه الإشكالية تجلب معها العديد من التساؤلات الفرعية التي توضح عناصر البحث وأهمها:

ما هي الاتجاهات المُتبعة في دول العالم بصدد الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية؟

هل شمل نطاق الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية مختلف الصكوك التشريعية؟

إلى أيّ مدى وصل فحوى الدور الوظيفي لمجلس الدولة؟ هل اقتصر على ضبط النواحي اللفظية للمشروعات القانونية المعروضة أم امتد إلى التدخل في مضمون النصوص المُقترحة ملائمةً وموضوعاً؟

ما هي القيمة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية؟ وهل يوجد إلزام على طلب رأيه؟

ما هي قيمة الآراء التي ينتهي إليها مجلس الدولة؟ وهل حظيت بالاحترام الكافي؟

هذه التساؤلات وغيرها ستكون المحور الرئيسي الذي ستدور حوله عجلة هذا البحث، حيث سنركز على معالجة هذه القضايا، وتقديم المُقترحات المناسبة للمُشرع الوطني.

أهداف البحث:

يُشكل النشاط الوظيفي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية الوعاء الحيوي الذي يزيد من فاعلية المنظومة التشريعية وجودتها، ويبدو ذلك واضحاً من خلال استقراء النصوص القانونية التي نظّمت عمله الوظيفي، إضافة لأهمية الآراء والمُقترحات التي يُبديها ضمن إطار مجاله العملي.

وعليه فإن الأهداف الكامنة خلف هذا البحث تتبلور من خلال الآتي:

- الكشف عن التطور التاريخي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية.
- إبراز المسوغات التي اقتضت إسناد هذه الوظيفة لمجلس الدولة.
- تحليل الأُسس الناظمة لدور مجلس الدولة –حدوداً ومضموناً –في محاولة للكشف عن نطاق ولايته الوظيفية في عملية الصياغة القانونية.
- إظهار القيمة القانونية لما يبديه مجلس الدولة ضمن مجال عمله الوظيفي.
- تسليط الضوء على مكامن الضعف والقصور في التشريعات التي نظّمت الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية.

هذه الأهداف وغيرها هي ما سيُحاول الباحث الوصول إليها من خلال دراسة تحليلية مُقارنة في شتى جوانب البحث، مع إبراز مدى مواكبة التشريع السوري لما وصلت إليه الدول المُقارنة بهذا الصدد.

أهمية البحث:

يُعد موضوع الصياغة القانونية موضوعاً بالغ الأهميّة، إذ أن تأثير هذه العملية على النظام القانوني برمته، ودورها في حماية مبدأ الأمن القانوني، جعل هذه الوظيفة محل اهتمام مُتزايد لمختلف دول العالم، مما دفع العديد منها إلى تخصيصها ضمن المجال الوظيفي لمجلس الدولة، لذا فقد ثمة ضرورة تقتضي البحث في اتجاهات دول

العالم بشأن الجهة المنوط بها هذا الدور، إضافةً لتسليط الضوء على الجانب النظري والعملي لولاية مجلس الدولة في الصياغة القانونية.

وعليه تكمن أهميّة هذا البحث في محاولة للكشف عن مدى إسهام مجلس الدولة في ضبط المنظومة التشريعية والارتقاء بجودتها، سيما وأن إسناد وظيفة الصياغة القانونية –رغم ما يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات بالتزام كل سُلطة بحدود صلاحياتها–إنّما يتطلب من المُشرع والجهات الأُخرى في الدولة ضرورة إتباع آراءه وتوصياته، فضلاً عن ضرورة فرض الاحترام والالتزام بالنصوص الناظمة لعمله.

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها أنّ وجود جهة مركزية واحدة تضطلع بمهمة الصياغة القانونية لمختلف الصكوك التشريعية يكون ذو فاعلية أكبر من وجود جهات متعددة تتولى الاضطلاع بهذا الدور، وبالتالي فإن فاعلية الصياغة القانونية وانسجامها إنّما يرتبط أساساً بمدى اختصاص الجهة المخولة بهذه الوظيفة هذا من جهة، ومدى كفاءة أعضائها ودرايتهم بهذا المجال من جهة أُخرى.

وعليه فإن تركيز وظيفة الصياغة القانونية بجهة مركزية مختصة قانوناً تمثلت بمجلس الدولة من شأنه ضمان تجانس ونجاعة عملية الصياغة القانونية.

وسيُناقش بحثنا الموسوم بدور مجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية مدى صحة هذه الفرضية من خلال البحث في الجزئيات العلمية للصياغة القانونية، ودور مجلس الدولة في إثراءها وتطويرها.

الدراسات السابقة:

1–دراسة للدكتور منصور محمد أحمد بعنوان: **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي (دراسة مقارنة)**، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2007.

تتجلى أهمية هذه الدراسة في كونها تتمحور حول إبراز دور وتطور مجلس الدولة الفرنسي والمصري في العملية التشريعية، وبيان مدى مساهمة المجلس في الاقتراح التشريعي من جهة، ومدى مشاركة مجلس الدولة في العمل التشريعي من جهة أُخرى، بالإضافة إلى تسليط الضوء على حالات مشاركة مجلس الدولة في الاقتراح التشريعي والعمل التشريعي.

ومن أبرز ما توصلت إليه هذه الدراسة هو مساهمة مجلس الدولة الفرنسي والمصري في الاقتراح التشريعي عن طريق الاقتراحات التي يبديها في تقريره السنوي، بالإضافة إلى وجود قيود على مشاركة المجلس في وظيفة الاقتراح التشريعي، كما توصلت الدراسة بخصوص مشاركة مجلس الدولة في العمل التشريعي عن طريق وظيفته الاستشارية إلى وجود رقابة من المجلس على نوعية مشروع النص المعروض عليه سواء كانت رقابة شكلية أو موضوعية، واخيراً بينت هذه الدراسة القيود التي تحد من مشاركة مجلس الدولة في العمل التشريعي.

2-دراسة للدكتور محمود محمد علي صبره بعنوان: **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مكتب صبره للتأليف والترجمة، مصر، سنة 2009.

تطرقت هذه الدراسة للحديث عن معنى التشريع وطبيعته والهدف منه، بالإضافة إلى بيان مراحل التشريع المتنوعة بدءاً من الاقتراح مروراً بالإعداد والصياغة، انتهاءً بالإقرار والاصدار وذلك في كل من الدول العربية ودول النظام الانجلو-أمريكي، وقد تجلت أهمية هذه الدراسة في إلقاء الضوء على الاتجاهات الحديثة في مجال الصياغة التشريعية، والتركيز بشكل أساسي على النظرية التشريعية الحديثة والمقارنة بينها وبين المدرسة التقليدية، وبيان المنهجيات والأدوات المستخدمة في كل منهما.

3-دراسة للباحث حاكم أحمد بعنوان: **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، رسالة ماجستير، جامعة بلقايد، تلمسان، الجزائر، سنة 2016/2015

تتجلى أهمية هذه الدراسة في كونها تناولت الحديث عن دور مجلس الدولة في العملية التشريعية، والبحث في تطور مشاركة مجلس الدولة بهذه العملية، بالإضافة إلى تسليط الضوء على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

وتحديد دوره الحقيقي في إعداد القانون، كما تطرقت هذه الدراسة إلى إبراز الاتفاق والاختلاف بدور ومكانة مجلس الدولة في النظامين الدستوريين الفرنسي والجزائري، ومدى أهمية مشاركة مجلس الدولة بالعملية التشريعية.

4-دراسة للدكتور جعفر عبد السادة بهير بعنوان: **دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني**، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان "الإصلاح الدستوري والمؤسساتي الواقع والمأمول" للمدة 13-2018/11/14

تبلورت أهمية هذه الدراسة بدورها في التعريف بمبدأ الأمن القانوني وإبراز أهميته، كما تطرقت للحديث عن دور مجلس الدولة في مجالات الصياغة القانونية وحماية مبدأ التوقع المشروع، بالإضافة لبيان دوره في حماية الحقوق المكتسبة.

منهج البحث:

يقتضي تحليل وتمحيص موضوع الصياغة القانونية والدور الوظيفي لمجلس الدولة في هذا المجال الاستعانة بأكثر من منهج علمي، ومناط ذلك أن هذا الموضوع يُعد من المواضيع القانونية الحساسة والمهمة.

لذا، وفي سبيل الوصول إلى هدف البحث والإجابة على تساؤلاته فقد أستند الباحث في هذه الدراسة إلى المنهج الوصفي لإعطاء الوصف الدقيق لهذا الموضوع، بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج التحليلي والمُقارن من خلال دراسة وتمحيص كافة النصوص القانونية الناظمة لدور مجلس الدولة السوري في عملية الصياغة القانونية، ومقارنة ذلك بما وصلت إليه دول العالم في هذا المجال.

خطة البحث:

نظراً لتشعّب موضوع الصياغة القانونية، ولأهمية العلاقة التي تربط مجلس الدولة بهذه الوظيفة، وبهدف الإجابة على الإشكالية المطروحة ومعالجة التساؤلات الواردة فيه، اقتضت طبيعة هذا الموضوع أن نقسمه إلى فصلين، حيث تناولنا بالبحث الإطار المفاهيمي والتطور التاريخي لدور مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية وذلك من خلال الفصل الأول، ثم الإطار التطبيقي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية من خلال الفصل الثاني.

وعليه تكون خطة البحث على النحو الآتي:

-**الفصل الأول:** الإطار المفاهيمي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

المبحث الأول: ماهية الصياغة القانونية واتجاهاتها المُقارنة.

المبحث الثاني: إسناد الصياغة القانونية ضمن الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة.

-**الفصل الثاني:** الإطار التطبيقي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

المبحث الأول: الأسُس الناظمة لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية.

المبحث الثاني: القيمة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

تمهيد وتقسيم:

يُعد القانون الوسيلة التي من خلالها تتحقق أعظم الغايات التي يصبو المُشرّع لتحقيقها، فهو الأداة التي تُمكن الفرد من العيش بصورة تحفظ له أمنه وحرياته، بالتالي لابد من تحقيق هذه الغايات التي تُعتبر جوهر القانون من خلال إفراغ مضمون هذا الجوهر في شكل قوالب قانونية منضبطة وواضحة ومحققة الهدف الأسمى منها المتمثلة بالعدل والمساواة، وهو مالا يتحقق إلّا عن طريق صقل القانون وتنقيته من الشوائب التي قد تؤدي إلى إبعاده عن غرضه الرئيسي من خلال عملية يُطلق عليها الصياغة القانونية، فعملية الصياغة القانونية ليست وليدة العصر الحاضر وهي ليست عملية عشوائية تخضع لأهواء الصائغ، وإنّما هي علم متكامل ولها مفهوم واضح ومحدد، ونظراً لأهمية وخطورة عملية صياغة القوانين، فقد أهتمت غالبية الدول وعلى مر التاريخ بإسناد هذه المهمة لهيئة تضم ذوي الخبرات المتراكمة والعمل المستمر في هذا المجال، ضماناً لتحقيق الدقة والوضوح في قوانينها، إلا أنّ هذه الدول لم تسلك مسلكاً واحداً بخصوص الجهة المنوط بها هذا الدور، إذ أن مواقفها تباينت واختلفت تبعاً لاختلاف النظام القانوني السائد بها، وثمة جانب من الدول أوكلت هذه المهمة لهيئة مستقلة أُنشئت خصيصاً لهذا الغرض، بينما جعلت دول أُخرى هذا الدور من وظائف مجلس الدولة.

وغني عن البيان أنَّ الدور الوظيفي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية لمشروعات الصكوك التشريعية لم ينشأ طفرة، بل مرَّ بعدة مراحل تاريخية متنوعة، أسهمت في تعزيز أداؤه الوظيفي، مع الإشارة إلى أنّ الدول التي اتخذت مَنحى إسناد هذا الدور لمجلس الدولة وضعت في حُسبانها مسوغات جمّة دفعت للاستمرار بتخصيص هذه الوظيفة له دون غيره.

وبناءً عليه سيتم دراسة الإطار المفاهيمي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: ماهية الصياغة القانونية واتجاهاتها المُقارنة

المبحث الثاني: إسناد الصياغة القانونية ضمن الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة

المبحث الأول

ماهية الصياغة القانونية واتجاهاتها المُقارنة

يقتضي الحديث في نطاق ماهية الصياغة القانونية ابتداءً تعريف الصياغة القانونية وبيان أهميتها، ومعرفة الاتجاهات المقارنة لمختلف دول العالم بشأن تنظيم هذه العملية، وهو ما سنقوم ببيانه من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، نتحدث في المطلب الأول عن تعريف الصياغة القانونية، ثم نتحدث عن الاتجاهات المُقارنة حول الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في المطلب الثاني، وذلك على النحو الاتي:

المطلب الأول

مفهوم الصياغة القانونية وأهميتها

لا شكّ أنّ القانون أصَبح عِلماً لـه لغتـه الخاصـة، وهذه اللغـة تشـمل مصـطلحات ومفردات يَنفرد بهـا هذا العلم ويتفرّد بها،[1] وتشكل طبيعة اللغة وأساليب استخدامها أمراً اساسياً لمن يقوم بالصياغة القانونية،[2] ويقسم البعض[3] لغة القانون إلى ثلاثة أنواع رئيسية وهي: لغة التشريع،[4] ولغة القضاء،[5] واللغة القانونية الأكاديمية،[6] وما يهمنا في هذا المقام هو الحديث عن مفهوم الصياغة القانونية وأهميتها، لذا سيتم الحديث في هذا المطلب عن المدلول اللغوي والاصطلاحي للصياغة القانونية وذلك في الفرع الأول، ثم نتطرق للحديث عن أهميتها في الفرع الثاني.

---

[1] د. محمد علي، عاطف سعدي. (2015). مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء القانوني، **المجلة القانونية**، المجلد الثالث، العدد الثالث، البحرين، ص111.

[2] د. النمر، يحيى محمد مرسي. (2017) المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع للقانون، (القانون..أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، العدد 2، الجزء الأول، السنة الخامسة، ص454.

[3] د. محمد علي، عاطف سعدي. (2015)، مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء القانوني، **المجلة القانونية**، مرجع سبق ذكره، ص115.

[4] يقصد بلغة التشريع: تلك اللغة التي ترد في التشريعات بمختلف أنواعها بدءاً بالدستور فالقانون العادي فالأنظمة والتعليمات، وهذا النوع يتدرج من حيث القيمة القانونية، وبالتالي فلا يجوز للتشريع الأدنى مخالفة التشريع الأعلى، بحث حول **اللغة القانونية وخصوصيتها**، المكتبة القانونية الالكترونية، منشور على الرابط التالي: https://www.bibliojuriste.club/2018/3/blog-post_57.html?m=1

[55] تعد اللغة القضائية الوسيلة التي يُعبّر القاضي من خلالها عما يدور في عقله من أفكار وتصورات، وتلعب اللغة القضائية دوراً كبيراً في إخراج الحكم القضائي إلى واقع مادي محسوس، فلا قيمة للفكر الذي ينتهي إليه القاضي بدون لغة يُعبّر بها عن هذا الفكر، فباللغة ينتقل القاضي من دائرة الاقتناع الداخلي إلى الفكر المحسوس الذي يمكن إدراكه والوقوف عليه، وعلى ذلك فإن للقضاء لغة خاصة ومتميزة عن غيرها من اللغات القانونية الأخرى. أنظر القاضي العبيدي، عواد ياسين حسين، (2022). **اللغة القضائية وأثرها في صياغة الحكم القضائي**، بحث منشور على الرابط التالي: https://www.sjc.iq/view.70282/

[6] وهي تلك اللغة التي يكتب بها فقهاء القانون وتظهر في مؤلفاتهم وأبحاثهم المنشورة، أنظر د. بن حوحو، ميلود. (2021). **منهجية تحليل النصوص القانونية**، الطبعة الأولى، ألمانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ص43-44.

الفرع الأول

مدلول الصياغة القانونية

سيتم البحث بهذا الفرع في المدلول اللغوي والاصطلاحي للصياغة القانونية وفقاً للآتي:

أولاً: المدلول اللغوي للصياغة القانونية:

يتكون التركيب اللغوي للصياغة القانونية من كلمتين هما: الصياغة والقانون، وبالبحث عن معنى لفظ الصياغة في معاجم اللغة، نجد أنّ فعلها صَاغ، يصوغُ صياغةً فهو صائغٌ.

والصياغة (مفرد): وهي عمل الحُلي من فضة وذهب ونحوهما، وصاغَ الكلامُ: ألّفه ورتّبه وهيّئه، وكلامٌ حسنُ الصياغةِ: جيدٌ مُحكمٌ،[7] وصيغة الكلمة: هيئتها الحاصلة من ترتيب حروفها وحركاتها.

والصوّاغ: مبالغة صائغ، ويَغلب فيمن يُكثر تزيين الكلام وتسويته[8].

ومن المجاز: صاغ فُلان الكلام، حبّره وهو من صاغةِ الكلام،[9] ويُقال صاغ شِعراً وكلاماً: أيّ وضعهُ ورتّبه[10].

ولفظ الصياغة في الشريعة كثيراً ما استخدمها الفقهاء في صوغ الذهب والفضة وتحسينها، وقد ورد في كتاب فقه اللغة أنّ الصياغة: هي حرفة معالجة الذهب والفضة بأن يعمل منها الحلي[11].

والمُلاحظ أنَّ عُلماء القانون قد أطلقوا لفظ الصياغة بهذا المعنى الأخير على عملية تنقية القوانين وصقلها للدلالة على أهمية وعمق عملية الصياغة القانونية، وتعبيراً عن قيمتها البالغة[12].

---

[7] د. عمر، أحمد مختار، (2008). **معجم اللغة العربية المعاصرة**، الطبعة الأولى، المجلد الأول، القاهرة، عالم الكتب، ص1335.

[8] مجمع اللغة العربية، **المعجم الوسيط**، الطبعة الرابعة، مصر، مكتبة الشروق الدولية، ص529.

[9] د. الزمخشري، ابي القاسم جار الله محمود بن عمر بن أحمد. (1998)، **أساس البلاغة**، الطبعة الأولى، لبنان، بيروت، دار الكتب العلمية، ص563-564.

[10] الانصاري، جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، (2016)، **معجم لسان العرب**، القاهرة، دار المعارف، ص2527.

[11] د. الصغير، صغير بن محمد. (2017)، **ضوابط في صياغة وسن القوانين "دراسة مقارنة"**، الطبعة الأولى، الرياض، دار الالوكة للنشر، ص 35.

فالصياغة بمعناها العام تُشير إلى التزيين والتجميل للمصوغ أيّاً كان[13]

أمّا القانون، فهو في اللغة مقياسُ كل شيءٍ وطريقه (رومية وقيل فارسية)،[14] ولفظ القانون عموماً يعبّر عن النظام والاستقرار والعلاقة الثابتة والدائمة بين الظواهر، أيّ تكرار الظاهرة كلما توافرت مسبباتها،[15] وقد استخدمت العرب كلمة القانون بمعنى القواعد التنظيمية.

والقانون مجازاً يشير إلى القاعدة والقدوة والمبدأ، وهي تعني العصا المستقيمة، وبذلك يكون القانون هو الخط الذي يميز بين الاستقامة والانحراف.[16]

والقانون في اللغة القانونية يُقصد بهِ: مجموعة القواعد القانونية التي تنظّم حياة المجتمع وسلوك الأشخاص فيه، وهذه القواعد تنظّم أموراً مدنية أو تجارية أو إدارية، وأيّاً كان مصدر هذه القواعد سواء كان التشريع أم غيره من المصادر الأخرى.[17]

أمّا لغة القانون،[18] فيُمكن ردّها إلى نوعين رئيسيين هما:

---

[12] ويبرز هذا التشبيه أيضاً من ناحية مهارات الصائغ، فكما أن صياغة المجوهرات هي حرفة تحتاج لفنان ماهر أمضى خبرة طويلة في تجميل وإتقان شيء ثمين ذو قيمة نفيسة، كذلك صياغة القانون لا يصلح أن يقوم بها إلا من هو مؤهل لذلك، ويعي أهمية الشيء الذي بين يديه ألا وهي القوانين، التي توضع لتعيش طويلاً تماماً كالذهب، أنظر في ذات المعنى، د. حسين، محمد أحمد شحاتة، (2017). **الصياغة القانونية لغةً وفناً**، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ص10.

[13] يُشكل الشيء المصوغ أحد العناصر الأساسية في عملية الصياغة أيّا كانت، فصائغ المجوهرات يسقل المعادن النفيسة لإخراجها بأبهى صورها، والشاعر يستخدم الأساليب اللغوية في البلاغة للارتقاء بشعره وتحسينه، أمّا صائغ القانون فلا يتعين النظر إليه على أنه يقوم بعمل أدبي لأن الأساليب اللغوية التي يستخدمها الشعراء في شعرهم ونثرهم تختلف عن الأساليب اللغوية التي يوظفها الصائغ القانوني في صياغته، أنظر. د. النمر، يحيى محمد مرسي، (2017). **المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)**، مرجع سبق ذكره، ص454.

[14] مجمع اللغة العربية. (2008)، **المعجم الوسيط**، الطبعة الرابعة، مصر، مكتبة الشروق الدولية، ص763.

[15] د. تقوى، أروى محمد، (2011). **المدخل إلى علم القانون**، كلية الحقوق، جامعة الشام الخاصة، ص9.

[16] د. الرفاعي، أحمد محمد، (2007-2008). **المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق)**، كلية الحقوق، جامعة بنها، برنامج الدراسات القانونية، ص7.

[17] د. عاشور، محمد سامر، (2018). **مدخل إلى علم القانون**، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية، ص3.

اللغة القانونية التحليلية: التي تُستخدم في مجال القضاء والإفتاء والمحاماة، أمّا اللغة الثانية فهي لغة الصياغة القانونية; التي تهتم بشكل رئيسي بتحديد العلاقة بين الأطراف من خلال نص قانوني مُلزم كالقوانين واللوائح والقرارات والعقود، وإذا كانت التشريعات تُحدد العلاقة بين المخاطبين بها، فإنّ العقد يوضّح حقوق والتزامات أطرافه[19].

فالصياغة القانونية أيّاً كان موضوعها، وأيّاً كانت اللغة المستعملة بها قوامها الكلمة، وهذه الكلمة إمّا أن ترفع قائلها أو تهوي به[20].

وعلى ذلك فإنَّ الصياغة القانونية بلفظها ولغتها تعني تهيئة الصائغ القانوني لمادة أو جوهر القاعدة القانونية أيّاً كانت على نحو محدد وواضح، يُفصح من خلالها عن غاية هذا الجوهر بأسلوب مُحكم ومُوجز وبسيط.

ثانيا: المدلول الاصطلاحي للصياغة القانونية:

تُعد الصياغة القانونية علمٌ وفنٌ ومهارة، فهي تُعبّر عن المكنون الداخلي للعقل بما يحويه من أفكار أو مشاريع أو تصورات لتخرجها إلى العالم الخارجي من خلال ألفاظ وعبارات وأساليب لغوية وفنية[21].

والصياغة القانونية بمفهومها العام تنطوي على شقين رئيسيين: أحدهما يتعلق بالشكل أو القالب، والآخر يتعلق بالأسلوب اللغوي، وتختلف صياغة كل وثيقة قانونية من حيث الشكل عن غيرها من الوثائق، أمّا الأسلوب اللغوي

---

[18] والجدير ذكره هنا هو أن لغة القانون تمتاز بالإلزام والوضوح والمباشرة مختلفة بذلك عن لغة الأدب التي تقوم على الإيحاء والخيال، وهو ما يميز عمل الصائغ القانوني الذي يجب أن يتسم بالدقة والإيجاز والترتيب، أنظر د. النمر، يحيى محمد مرسي، (2017). **المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)**، مرجع سبق ذكره، ص454

أنظر أيضاً في ذات المعنى د. اللهيبي، علي أحمد حسن، (2019). قواعد صياغة النص القانوني، **مجلة العلوم القانونية**، العدد الأول، كلية القانون، جامعة بغداد، ص48.

[19] د. محمد علي، عاطف سعدي، (2015). **مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء القانوني**، مرجع سبق ذكره، ص115.

[20] د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012). **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الثاني (صياغة وتفسير التشريعات)، مصر، دار الكتب القانونية، ص11.

[21] صالح، جزول، (2022). علم أصول الفقه ودوره في صياغة القاعدة القانونية وتفسيرها، **مجلة العلوم القانونية والاجتماعية**، المجلد السابع، العدد الثالث، الجزائر، ص1023.

الذي تُصاغ بهِ الوثائق القانونية فهو ثابت لا يتغير،[22] وفي ضوء ذلك فقد تنوعت المجالات التي تنظمها عملية الصياغة القانونية، وأصبحت ضرورة حتمية لا غنى عنها في حياة الدولة والأفراد ، فالدولة بسلطاتها المختلفة وهي بصدد ممارسة أعمالها التشريعية والتنفيذية والقضائية تلجأ للصياغة القانونية من أجل تنظيم الحياة داخل المجتمع، فما من تشريع يصدر عن السلطة التشريعية أو قرار يصدر عن السلطة التنفيذية أو حكم يصدر عن السلطة القضائية إلّا وكان بحاجة إلى صياغته صياغة قانونية سليمة، وهو ما يصدق أيضاً على الصياغة التي يقوم بها كل من فقهاء القانون وشُراحه، وكذلك المحامون اللذين يتولون صياغة استدعاءات الدعاوى والعقود والمذكرات القانونية، وهو ما ينطبق أيضاً على صياغة المعاهدات والاتفاقيات الدولية[23].

وعليه فقد يكون من مُخرجات الصياغة القانونية إنتاج ذو صبغة تشريعية لهُ أثرهُ في النظام القانوني للدولة، كما قد يكون من مُخرجاتها حكم قضائي لهُ أثره في الاجتهاد القضائي، فضلاً عن أثره في حقوق الأفراد وحرياتهم، كما قد يكون من مُخرجات الصياغة القانونية عقداً يُنشئ حقوقاً والتزامات[24].

واستناداً لما سبق فإنَّ مفهوم الصياغة القانونية واسع جداً يمتد ليشمل مختلف أشكال الصياغة الأكاديمية والقضائية والفقهية والتشريعية، وتُعتبر هذه الأخيرة أحد أهم أنواع الصياغة القانونية[25].

---

[22] فعلى سبيل المثال تأخذ صحيفة الدعوى من حيث تنظيمها وتقسيم أجزائها قالباً متميزاً عن قالب وشكل كل من العقد والقانون التشريعي، أنظر. د. صبره، محمود محمد علي، (2002). **أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنكليزية**، مصر، دار الكتب القانونية، ص20.

[23] د. الشيخلي، عبد القادر، (1995). **فن الصياغة القانونية، تشريعاً وفقهاً وقضاءً**، الطبعة الأولى، عمان، دار الثقافة، ص65.

[24] صالح، جزول، (2022). **علم أصول الفقه ودوره في صياغة القاعدة القانونية وتفسيرها**، مرجع سابق، ص1023.

[25] د. حسن، خالد جمال أحمد، (2017). ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، الجزء الأول، العدد 2، ص119.

انظر أيضاً د. محمد علي، عاطف سعدي، (2015). **مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء القانوني**، مرجع سبق ذكره، ص116.

انظر أيضا د. المدرس، مروان محمد محروس، (2017). رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون..أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، الجزء الأول، العدد 2، ص499.

فالصياغة التشريعية التي تُمثل عُنصراً هاماً من عناصر تكوين القاعدة القانونية،[26] ليست مجرد شكلاً من أشكال الصياغة القانونية فحسب، بل تُعتبر أصعب من الصياغة القانونية، نظراً لتعقد المشكلات التي تواجه هذه العملية والنزاعات التي تصاحب تطبيقها، وهو ما عبّر عنه الفقيه ديكرسون عام 1955 بقوله: إنّ الصياغة التشريعية هي أصعب شكل من أشكال الصياغة القانونية، ورغم أنَّ المشكلات الأساسية في الصياغة القانونية والصياغة التشريعية متماثلة، فإنّ المُشكلات التشريعية أكثر تعقيداً من الناحية الفنية، وأكثر أهميّة من الناحية الاجتماعية[27].

وعلى الرغم من أنّ المبادئ والمعايير التي تحكم عملية الصياغة التشريعية لا تختلف عن تلك التي تحكم الأنواع الأخرى من الصياغة القانونية، إلّا أنّ ما يُميز وظيفة الصياغة التشريعية هو هدفها الوقائي الذي يتسم بإعطاء الأوامر ووضع القواعد، مختلفة بذلك عن وظائف الأشكال الأخرى للكتابة القانونية التي يغلب عليها طابع الإقناع ومخاطبة العاطفة[28].

وتأسيساً على ذلك حاول بعض الفقه تحديد المفهوم الصحيح للصياغة القانونية، فقد رأى الدكتور عبد القادر الشيخلي أنّ الصياغة القانونية من الوسائل الفنية اللازمة لإنشاء القواعد القانونية وتفسيرها وتطبيقها،[29] أو هي (طريقة التعبير عن مضمون القاعدة القانونية)[30].

بينما رأى جانب من الفقه أنّ الصياغة القانونية مجموعة الأدوات التي تُخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العملي إخراجاً يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها،[31] كما أعتبر البعض بأنّها: علم وفن يُستخدم في إنشاء القواعد

---

[26] د، اللهيبي، علي أحمد حسين، (2019). قواعد صياغة النص التشريعي، **مجلة العلوم القانونية**، العدد الأول، كلية القانون، جامعة بغداد، ص44.

[27] د. صبره، محمود محمد علي، (2002) **أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنكليزية**، مصر، دار الكتب القانونية، ص23.

[28] د. صبره، محمود محمد علي، (2002) **أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنكليزية**، المرجع السابق، ص23.

[29] د. الشيخلي، عبد القادر (1995)، **فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً**، مرجع سبق ذكره، ص14.

[30] د. الشيخلي، عبد القادر (2014)، **الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً ومحاماة**، الأردن، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص57 وما بعدها.

[31] د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012)، **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات (صياغة وتفسير التشريعات)**، الكتاب الثاني، مصر، دار الكتب القانونية، ص9.

القانونيـة والتشـريعية، إذ بواسـطتها يصـوغ المشـرع القواعـد القانونيـة انطلاقـاً مـن المعطيـات الطبيعيـة والتاريخيـة والعقلية والمثالية للمجتمع في شكل قواعد قانونية ميسورة الفهم سهلة التطبيق على أرض الواقع،[32] ومن التعريفات الفقهية الأُخرى للصياغة القانونية أنّها: الوسيلة التي بمقتضاها يتم نقل التفكير القانوني من الحيز الداخلي إلى العالم الخارجي، أيّ الأداة التي من خلالها يتم التعبير عن فكرة كامنة لتصبح بفضل عنصر الصياغة حقيقة اجتماعية يتم التعامل على أساسها،[33] أو أنّها طريقة للتعبير عن مضمون القاعدة النظامية عند سنها من جهة تحديدها ومرونتها، نسبية كانت أو مطلقة، بما يُحقق الهدف من فرضها[34].

إذاً فالصياغة القانونية أساس الكتابة القانونية التي يُلزم أن يُراعى فيها شكل الجملة القانونية، وتحقيق الهدف منها سواء تعلق الأمر بنص قانوني أو قرار أو عقد أو أيّة وثيقة قانونية أُخرى.

أمّا الفقيه جيني François Gemy فقد ميّز بصدد تكوين القاعدة القانونية بين الجوهر والشكل،[35] وذهب في كتابه المعروف (العلم والصياغة في القانون الخاص) إلى أنّ القانون يشتمل عنصرين هما: العِلم والصياغة.

فالعلم بمعناه الواسع يعني المادة أو الجوهر الذي يستخلصه العقل من طبيعة الروابط الاجتماعية المتطورة على هُدى من المُثل العليا،[36] أمّا الصياغة فهي القالب الذي تُصاغ فيه القواعد المستمدة من العنصر العلمي حتى

---

[32] د. الغالي، محمد، (2017). **في العلاقة بين علم المصطلحات القانونية وفن الصياغة التشريعية**، مجلد1، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، مراكش، ص215.

[33] د. حيدر، أدهم عبد الهادي، (2009)، **أصول الصياغة القانونية**، الطبعة الأولى، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، ص64.

[34] د. الصغير، بن محمد، (2017)، **ضوابط في صياغة وسن القوانين "دراسة مقارنة"**، الطبعة الأولى، الرياض، دار الألوكة للنشر، ص40.

[35] د. كريمة، كريم، (2021)، **محاضرات في فلسفة القانون**، الطبعة الأولى، ألمانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ص89.

[36] وعنصر العلم عند جنى يرافقه عدة عوامل وهي: عامل الحقائق الواقعية وعامل الحقائق التاريخية وعامل الحقائق العقلية وعامل الحقائق المثالية، وجمع جنى هذه الأنواع الأربعة من الحقائق تحت كلمة "الحقائق" وقابلها بكلمة "البناء" ويريد بها الصياغة القانونية، أنظر د. السنهوري، عبد الرزاق، أبو ستيت، أحمد حشمت، (1950)، **أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون**، القاهرة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، ص71 وما بعدها.

تُصبح قابلة للتطبيق العملي، فالصياغة إذاً هي الشكل والصورة، وبها يتميز رجل القانون عن غيره،[37] وإذا كان الجوهر هو الغاية من القاعدة، فإنَّ الشكل هو الوسيلة لإدراك هذه الغاية[38].

وبالتالي فإن الصياغة وفقاً لهذا المعنى هي الوعاء الذي يُفرغ به العلم وتتشكل منه في نهاية الأمر القاعدة القانونية،[39]

يُلاحظ من مختلف التعريفات السابقة أنّها لم تُميز بين الصياغة القانونية والصياغة التشريعية[40]، وما يؤيد ذلك هو ما قام بهِ الفقيه ديكرسون الذي لم يرَ الصياغة التشريعية جزءاً من الصياغة القانونية فحسب، بل وصل بهِ الأمر إلى تغيير عنوان كتابه من الصياغة التشريعية إلى الصياغة القانونية، معتبراً بذلك أنّ الصياغة القانونية هي ذاتها الصياغة التشريعية، نظراً لوحدة المبادئ والمُشكلات والعناصر المكونة لكل منهما[41].

وفي ضوء ما سبق فإن البحث في مفهوم الصياغة القانونية بمعناه العام يتطلب استحضار عنصرين أساسيين ليكتمل بهما المعنى الحقيقي لهذا المفهوم، العنصر الأول: يتعلق بصفة الصائغ القانوني التي لا تقتصر على المشرع وحده أو المسؤولين في الوزارات المعنية[42] وإنّما تمتد لتشمل المحامي والقاضي والفقيه وعموماً تعنى بالمولجين بالحياة القانونية.

---

[37] د. السنهوري، عبد الرزاق، وأبو ستيت، وأحمد حشمت، (1950)، **أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون**، المرجع السابق، ص71-75.

[38] د. الشيخلي، عبد القادر، (1995)، **فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً**، مرجع سبق ذكره، ص14.

[39] د. الفتلاوي، سلام عبد الزهرة، وحامد، آمنة فارس، (2017)، المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)، **مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية**، المجلد 9، العدد الرابع، السنة التاسعة، جامعة بابل، كلية القانون، ص93.

[40] لقد ذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بالصياغة التشريعية هو صياغة القوانين العادية فقط، في حين درج جانب آخر من الفقه على اعتبار الصياغة التشريعية مرادفاً لصياغة القانون بمعناه العام أيّ أنها تشمل صياغة الدستور والقوانين العادية واللوائح والقرارات والنظم، أنظر. د. المدرس، مروان محمد محروس، (2017)، رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، السنة الخامسة، الجزء الأول، العدد 2، ص500.

[41] د. صبره، محمود محمد علي، (2002)، **أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنكليزية**، مصر، دار الكتب القانونية، ص24

[42] تقتضي الإشارة إلى أنّ مصطلح الصائغ القانوني الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً في وضع مشاريع النصوص القانونية يشمل ثلاثة أنواع وهي: لجان التشريع في البرلمانات، ومسؤولي الوزارات في الجانب الموضوعي لمشروع القانون، والمسؤولون المدربون=

أمّا العنصر الثاني: يُعنى بالمفهوم الوظيفي للصياغة القانونية الذي يتمثل باستخدام أدوات محددة وضوابط مقننة تهدف لإفراغ المادة القانونية في الوثيقة القانونية أيّاً كانت.

وما يعنينا في هذا المقام هو مفهوم الصياغة القانونية لمشروعات القوانين والقرارات واللوائح ضمن إطار مجلس الدولة، إذ تبلور مفهوم الصياغة القانونية في هذا الإطار باضطلاع الصائغ القانوني بمهمة ضبط ودراسة مشروع الصك التشريعي بما ينسجم مع أحكام الدستور والأحكام المعمول بها في المنظومة التشريعية، إضافة للمعايير والضوابط التي تضمن جودة التشريع وتطبيقه على الوجه الأمثل،[43] بالإضافة لذلك فإنّ مفهوم الصياغة القانونية في هذا المضمار –فضلاً عن أنها تُعنى بضبط المصطلحات وتدقيق العبارات وترتيب الأحكام في اتساق ووضوح– فإنّها لا تقتصر على مجرد المراجعة اللغوية، وإنّما تتضمن دراسة قانونية فنية تتعلق بمدى تعارض أحكام المشروع المقترح مع أحكام القوانين الأعلى ولاسيما أحكام الدستور ومبادئه وتوجيهاته، وبمدى تحقيق الاتساق والتجانس بين أحكام التشريع المقترح وبين التشريعات القائمة ورفع احتمالات التضارب بينها،[44] فالصياغة وفقاً لهذا المفهوم تمتاز بالصفة الوقائية، وتتبلور من خلالها مهمة الصائغ القانوني بصياغة مشروعات القوانين بالشكل الذي يحول دون التقاضي ومنع حدوث المشكلات،[45]

وبالتالي فإنّ الصياغة التي يتولاها مجلس الدولة تُعد بحق الأساس الذي ترتكز عليه الأنواع المختلفة للصياغة القانونية.

خُلاصة القول، ينصرف المفهوم العام للصياغة إلى تحسين للمادة المُصاغة أيّاً كانت، بينما تُشكل الصياغة القانونية في إطار مدلولها الاصطلاحي أساس الكتابة القانونية التي يحتاجها مختلف المضطلعين في نواحي

=منهجياً على أساليب الصياغة. د. سماعيل، بن حفاف، (ديسمبر 2013). الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع، **مجلة المعيار**، العدد 8، ص110.

[43] المادة 60 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[44] الملف رقم 49 لعام 2001، المبدأ رقم 12، **مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة** خلال العام القضائي 2001-2002، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، ص29-30.

[45] د، اللهيبي، علي أحمد حسين، (2019). **قواعد صياغة النص التشريعي**، مرجع سبق ذكره، ص47.

البيئة القانونية، وتستهدف بشكل أساسي بلورة الفكرة القانونية الكامنة في العقل على شكل وثيقة قانونية بأسلوب مقنن وواضح من خلال أدوات وأساليب فنية وتقنية.

الفرع الثاني

أهمية الصياغة القانونية وعلاقتها بمبدأ الأمن القانوني

لا شكّ أنّ فهم النصوص القانونية وتطبيقها بصورة سليمة يرتبط أساساً بكمال الصياغة الفنية والموضوعية للنصوص التي يحتويها، فوضوح القانون وتحقيق الغاية المنوطة به يُشكل الأساس الذي ترتكز عليه عملية الصياغة القانونية، وهذه الأخيرة باعتبارها تُمثل إحدى المراحل الأساسية المهمة في صناعة القوانين، تستهدف بشكل أساسي تحقيق أمرين اثنين: الأول منها يُعنى بضمان سلامة المنتج القانوني من النواحي الشكلية والموضوعية، والثاني يهدف لتأمين وصول مضمون القانون وموضوعه للمخاطبين به بسلاسة ووضوح،[46] ومن هذا المنطلق وبما أنّ الصياغة القانونية تسعى للارتقاء بالمنظومة القانونية وتحسين جودتها بالشكل الذي يُعزز من احترام الحقوق والحريات، استتبع ذلك بالضرورة وجود رابطة قوية بين الصياغة القانونية ومبدأ الأمن القانوني، على اعتبار أنّ تكريس هذا المبدأ الأخير لا يُمكن أن يتم إلّا تبعاً لدرجة الإتقان في عملية صياغة القوانين.

وبناءً على ما سبق، سنتولى الحديث عن أهميّة الصياغة القانونية ابتداءً، ثم نتطرق للبحث في علاقة الصياغة القانونية بمبدأ الأمن القانوني على النحو الآتي:

[46] د. المريشد، سعود بن عبد العزيز، (نوفمبر 2015). الصياغة القانونية بين الاختصاص والاجتهاد، **دبي القانونية**، العدد 233، ص33.

أولاً: أهميّة الصياغة القانونية:

تحتل الصياغة القانونية أهمية كبرى، وتتبلور هذه الأهمية من دورها في إخراج القواعد القانونية إلى حيز الوجود الخارجي، كما أنّها أداة الصائغ القانوني في إيصال الغرض المقصود من القانون عن طريق فهم إرادة المشرع وتفسيرها،[47] فهي تُعد بحق فن من الفنون القانونية التي تهدف لتحقيق العدل في المجتمع[48].

ولا شكّ أنّ دورها البارز يظهر بشكل جلي في مختلف فروع القانون الأخرى، وفي درجات الهرم التشريعي من الدستور إلى التشريع الفرعي، من خلال ترتيب وتنسيق النصوص القانونية في لفظها ومعناها وقصدها،[49] وضمان عدم تعدٍ أيّاً من هذه القواعد على الأخرى، لهذا فإنّ الصياغة القانونية تُعد أهم من القاعدة القانونية نفسها محل الصياغة، ويتجلى ذلك أساساً في حال كانت الصياغة القانونية رصينة وسليمة، إذ أنّها ستسهم بشكل كبير في التخفيف من اجتهادات المجتهدين وتأويلات المتأولين في معرض تفسير النص القانوني، كما تجعل من القانون موضوع الصياغة دستوراً للمختلفين الفرقاء، بحيث لا يستطيع كل فريق أن يتحكم في تفسيره أو تغييره أو تنفيذه كما يشاء،[50] وعليه فإنّ النصوص القانونية مهما كانت تحتاج إلى دقة في الصياغة،[51] وهذه الدقة ما هي

---

[47] د. حسين، محمد أحمد شحاتة، (2017). **الصياغة القانونية لغةً وفناً**، مرجع سبق ذكره، ص241

[48] إنّ العدل هو الغاية الأكثر عمومية التي يهدف القانون إلى تحقيقها أو يجب أن يهدف إلى تحقيقها في كل مكان، ويُقصد به المساواة في تطبيق القانون على جميع الأشخاص والحالات، لذلك فهو يرتبط بوجود قواعد قانونية عامة ومجردة تطبق على الجميع بنزاهة ودون محاباة، وهي تقوم على مُثل عليا توضع على أساسها القوانين، ويميل الفقه حالياً إلى مصطلح العدالة الاجتماعية كفكرة واقعية يمكن صياغتها في نصوص قانونية من أهم مقوماتها المساواة والحرية وتكافؤ الفرص، أنظر د. كريمة، كريم، (2021) **محاضرات في فلسفة القانون**، الطبعة الأولى، ألمانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ص54 وما بعدها.

[49] د. بهير، جعفر عبد السادة، (2018)، دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني، **مجلة العلوم القانونية**، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان (الإصلاح الدستوري والمؤسساتي، الواقع والمأمول" للمدة 13-2018/11/14، جامعة بغداد، كلية القانون، ص15.

[50] د. العيوني، سليمان بن عبد العزيز عبد الله، (2013). الضوابط اللغوية للصياغة القانونية، **مجلة العلوم العربية**، المجلد 2013، العدد التاسع والعشرون، ص6-7.

[51] إنّ دقة الصياغة تعني الضبط والإحكام، وهي الكفيلة بالتطبيق الصحيح للقواعد القانونية، بحيث تكون الألفاظ مُنسجمة مع المقاصد التي وضعت من أجلها، وفضلاً عن أنّ هذه الدقة تُسهم في فهم القواعد القانونية ومجال تطبيقها، فإنّ أهم ما ترنو إليه هو السلاسة والبساطة، والذي بدوره يؤدي في حال مراعاتها إلى استمرارية النصوص القانونية. أنظر د. العيساوي، ثامر محمد. (2019). دور مجلس الدولة في إعداد وصياغة البناء القانوني لنصوص التشريعات الفرعية "دراسة تحليلية مقارنة"، **مجلة=**

في حقيقتها إلا انعكاس للفكرة الأولية والمهنية التي وظفت في سبيل إخراج القانون بصورته النهائية،[52] من خلال إفراغ إرادة المُشرّع في ألفاظ النص التشريعي بصورة مُعبرة تماماً عن رؤيته وطموحاته دون زيادة أو نقصان[53].

وغني عن البيان أنّ المنظومة التشريعية في أيّ مجتمع إنّما تهدف لترجمة آماله والارتقاء بتطلعات أفراده إلى واقع مادي ملموس، بحيث تنتقل خطط الحكومة من دائرة الأفكار والطروحات النظرية إلى حيز النفاذ، وحتى تؤدي المنظومة التشريعية هذا الدور بالكفاءة المنشودة، فلابد من تظافر جهود القائمين على العملية التشريعية وصولاً للإصلاح القانوني، وعلى اعتبار أنّ الصياغة القانونية تشغل حيزاً مهماً في مراحل العملية التشريعية فإن أيّة جهود تستهدف تحسين المنظومة التشريعية لا يمكن أن تتم إلا من خلال الصياغة القانونية السليمة، ذلك لأن أيّ جهد يهدف إليه الإصلاح القانوني هو الارتقاء بجودة التشريع وتحسين مادته،[54] ومن ثم فإنّ مسألة تحسين القانون هي قبل كُل شيء عملية تستهدف التركيز على الجانب الشكلي والموضوعي للنصوص القانونية[55].

وترتيباً على ما سبق، يتبين أهميّة الصياغة ومدى تأثيرها على النظام القانوني ككل، إذ أنّ الصياغة وتبعاً لدرجة نجاعتها تُسهم في تحقيق الاستقرار والثبات للقاعدة القانونية، وتضمن لهذه الأخيرة العيش لفترة زمنية طويلة دون تعديل[56]

=الكوفة، العدد 41، ص165. انظر أيضاً د. ناصر، بو غزالة محمد، (د. ت). الصياغة القانونية للقوانين الأساسية، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، جامعة الجزائر، ص51.

[52] د. المريشد، سعود بن عبد العزيز، (نوفمبر 2015). **الصياغة القانونية بين الاختصاص والاجتهاد**، مرجع سبق ذكره، ص33.

[53] د. واصل، محمد، (2010-2011). **المدخل إلى علم القانون**، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، ص165.

[54] د. عبد البر، محمد عبد الفتاح، (9 نوفمبر 2022). **إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي**. منشورات قانونية. بحث منشور على الرابط التالي:
https://manshurat.org/blog

[55] حمامي، ميلود، (2023). جودة صناعة التشريع وصياغته، **حوليات جامعة الجزائر**، المجلد 37، العدد 2، ص199.

[56] د. الصاوي، علي، (فبراير 2003). **الصياغة التشريعية للحكم الجيد "إطار مقترح للدول العربية"**، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، مجلس النواب اللبناني، ص11

ثانياً: علاقة الصياغة القانونية بمبدأ الأمن القانوني:

تسعى الصياغة القانونية لتحقيق الجودة للقواعد القانونية في جميع فروع القانون،[57] ولا شكّ أنَّ الجودة القانونية التي تتضمن القدرة على التحقيق الفعلي والدائم لأهداف المعنيين بالقانون تُعتبر شرطاً أساسياً من شروط تحقيق مبدأ الأمن القانوني[58].

فهذا المبدأ أصبح ضرورة حتمية ليس على مستوى القواعد القانونية الوطنية فحسب، بل صَار مطلباً عالمياً بامتياز،[59] وقد لخص أحد الفقهاء مدلول مبدأ الأمن القانوني معتبراً أنّه غاية القانون،[60] فالأمن القانوني ليس مجرد فكرة، بل إنّه عملية تستهدف إيجاد حالة من الاستقرار في العلاقات القانونية من خلال إصدار تشريعات مُنسجمة مع أحكام الدستور ومتفقة مع الالتزامات الدولية ومبادئ القانون الدولي، وغاية هذه العملية هو بث الطمأنينة والثقة بين أطراف العلاقات القانونية،[61] بحيث يتمكن الأفراد من التصرف على هُدى القواعد القانونية دون التعرض لمفاجآت وتصرفات مباغتة صادرة عن السلطات العامة الثلاث ويكون من شأنها زعزعة الثقة في

---

[57] تُعد جودة القواعد القانونية عنصر من العناصر الأساسية لفكرة اليقين القانوني، وهذه الجودة تفترض توافر عناصر خارجية في القاعدة القانونية تتمثل في تيسير العلم بالقانون، وعناصر داخلية تتعلق بوضوح القاعدة وتحديدها، وهذا الوضوح يجب أن يسمح باستبعاد القواعد الغامضة، وأن تكون القاعدة قابلة للإدراك والفهم من قبل المخاطبين بها وغير مشوبة بتعقيد. انظر د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2004)، مبدأ الأمن القانوني، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد 36، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ص101-104-108.

[58] د. غميجة، عبد المجيد، (2008)، **مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي**، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الوادادية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء، ص6-13.

[59] د. المعمري، سعيد بن علي بن حسن، والحاف، رضوان أحمد، (2022)، مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية، **مجلة البحوث القانونية والاقتصادية**، العدد 79، ص23.

[60] فبالقانون يأمن الفرد في المجتمع على نفسه وأسرته وماله وأهله، لأن القانون بما يضعه من نظام يسير عليه المجتمع يبسط حمايته على كل ذلك، وإذا كانت تلك غاية القانون، فلا غرو أن يكون على رأس مبادئ إعداده مراعاة فكرة الأمن القانوني وإلا تحول القانون من وسيلة لتحقيق الأمن والأمان للمجتمع وأفراده إلى أداة بيد السلطات العامة في الدولة، يشعر الأفراد في ظله بقلق على حقوقهم ومراكزهم من استعمال الدولة هذا السوط. أنظر. السيد، محمد عزت، (ديسمبر 2010)، **ورقة عمل حول التجربة المصرية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، ورقة عمل من مؤتمر تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية، دبي. بحث منشور على الرابط التالي: http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?16603

[61] د. بهير، جعفر عبد السادة، (2018)، **دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني**، مرجع سبق ذكره، ص8.

الدولة وقوانينها،[62] وهو ما عبّر عنه أيضاً الأستاذ formont بقوله: إنّ مبدأ الأمن القانوني يتضمن طائفتين من القواعد:

الطائفة الأولى: تهدف لضمان استقرار المراكز القانونية،

أمّا الطائفة الثانية من القواعد، فتشترط فكرة اليقين في القواعد القانونية، أيّ الوضوح والتحديد للقواعد القانونية وقرارات السلطة العامة بما يؤدي لتحقيق الجودة لهذه القوانين والقرارات[63].

كما اعتبرت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أنّ الأمن القانوني واليقين القانوني يحملان المعنى ذاته،[64] ومفهوم سيادة القانون وفقاً لوجهة نظر هذه المنظمة يسعى قبل كل شيء إلى إنشاء مجتمع قائم على قواعد لصالح اليقين القانوني والقدرة على التنبؤ،[65] وتأكيداً على أهميّة الدقة والوضوح في صياغة القواعد القانونية ودورها في تكريس مبدأ الأمن القانوني، فقد عبّر مجلس الدولة الفرنسي عن ذلك بقوله: إنّ مبدأ الأمن القانوني يقتضي أن يتمكن المواطنون من الوصول للقانون بسهولة، ويكون مستوى ما هو مباح وما هو ممنوع واضحاً في القانون المطبق، ومن أجل الوصول لهذه النتيجة يجب أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة وآلا تخضع لتغييرات متكررة وغير متوقعة[66].

---

[62] د. العكليلي، علي مجيد، (2019)، **مبدا الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي**، القاهرة، دار المركز العربي للنشر والتوزيع، ص14-15.

[63] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2004)، **مبدأ الأمن القانوني**، مرجع سبق ذكره، ص89.

[64] هناك جانب من الفقه اعتبر الأمن القانوني أساساً لليقين القانوني، انطلاقاً من حقيقة مفادها أنّ مبدأ سيادة القانون يتطلب أن يتحقق الاستقرار في تطبيق القواعد القانونية واحترام الحقوق والحريات العامة، وبالتالي فلا معنى لسيادة القانون مالم يشعر المخاطبون بالقانون بهذا الاستقرار، فاهتزاز الاستقرار في العلاقات القانونية يستتبع اهتزاز صورة القانون في أعين المخاطبين به، لهذا كان الأمن القانوني أهم العناصر الأساسية في الدولة القانونية. انظر د. سرور، أحمد فتحي، (2002)، **القانون الجنائي الدستوري**، الطبعة الثانية، القاهرة، دار الشروق، ص83.

[65] د. راضي، مازن ليو، (2019)، اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون، **مجلة العلوم القانونية**، العدد الأول، جامعة بغداد، كلية القانون، ص7.

[66] **conseil d'etat - Rapport public 2006 – jurisprudence et avis de 2005 - securite juridique et complexite du droit**, p.28

فوضوح القاعدة القانونية يُعد أحد المبادئ الأساسية في الدولة القانونية التي تلتزم من خلاله بمراعاة مبدأ الأمن القانوني والدقة في الصياغة[67].

وتأسيساً على ما سبق، فإنّ الصياغة القانونية سواء كانت تشريعية، أو فقهية أو قضائية،[68] تتطلب مراعاة اعتبارات الأمن القانوني، ومن ثم ينبغي أن يُهيمن هذا المبدأ على النظام القانوني للدولة ككل، فالقانون لا يضمن أمن الأشخاص فقط، بل ينبغي أن يضمن أمن موضوعاته أيضاً[69].

خُلاصة القول، لطالما كانت الغاية من مبدأ الأمن القانوني أو اليقين القانوني– على اعتبار أنهما وجهين لعملة واحدة– تتمثل في حماية الأفراد من الآثار السلبية للقانون ولاسيما التضخم التشريعي وتعقد القوانين وعدم انسجامها واستقرارها،[70] والذي يُشكل الإطار النظري– من وجهة نظر الباحث– في تعزيز مبدأ سيادة القانون، فإنَّ عملية الصياغة القانونية من خلال أدواتها ومعاييرها تمثل الإطار العملي لترسيخ هذا المبدأ في مختلف أشكال الصياغة القانونية، وتهدف أساساً للارتقاء بجودة التشريع وتحقيق متطلبات الأمن القانوني وتكريسه في ثنايا النصوص القانونية، وهو ما سيُسهم بدوره في نجاعة أساليب الصياغة القانونية الأُخرى.

وفي ضوء ما سبق، كان من الطبيعي أنْ تولي مختلف دول العالم موضوع الصياغة القانونية عناية فائقة، والبحث عن السُبل الكفيلة لتحقيق هدف مزدوج، تمثّل الهدف الأول; برغبتها في الارتقاء بواقعها التشريعي وتحقيق الاستقرار، أمّا الهدف الثاني; تبلور في حُسن انتقاء الهيئة القادرة على أداء هذه المهمة، الأمر الذي أدى إلى تباين مواقف دول العالم المعاصر بشأن هذه الهيئة، وهو ما سنتولى دراسته تباعاً.

---

[67] د. راضي، مازن ليو، (2018)، **حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة**، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ص89.

[6868] فالقضاء كالقانون يؤثر في الأمن القانوني من حيث أن الاجتهاد القضائي ليس إلا تأويلاً لقانون، الهدف منه تفسير المجمل وتوضيح الغموض، ولا شك أنّ العدول عن الأحكام القضائية من شأنه خلق جو من الاضطراب وعدم الاستقرار، وهو ما يولّد الخوف والقلق وعدم الشعور والاطمئنان بالقانون، ومن ثم بالقضاء. أنظر. مجيد. دانه أبو بكر، (2022)، **العدول التشريعي والقضائي واثره على الأمن القانوني**، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون، ص110-111.

[69] د. السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، (2018)، **دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني "دراسة مقارنة"**، الطبعة الأولى، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص20

[70] د. غميجة، عبد المجيد، (2008)، **مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي**، مرجع سبق ذكره، ص13.

المطلب الثاني

الاتجاهات المقارنة حول الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية

لقد اختلفت الأنظمة المُقارنة في تحديد الجهة القائمة بوظيفة الصياغة القانونية باختلاف النظام القانوني السائد فيها، فلا شكّ أنَّ النُظم المُقارنة المُتبعة في دول العالم لا تخرج عن نظامين اثنين: الأول منها يُسمى بالنظام القانوني الموحّد أو الأنجلو–أمريكي المُتبع في إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية، أمّا النّظام الثاني يتمثل بالنظام القانوني المزدوج أو ما يُسمى بنظام التقنين المدني السائد حالياً في فرنسا وغالبية الدول العربية، وقد أدى الاختلاف بين هذين النظامين إلى الاختلاف في الهيئة المكلفة بهذه الوظيفة، فبعض الدول أوكلت هذه المهمة إمّا لهيئة مستقلة ومتخصصة أو لوزارة العدل، والبعض الآخر جعلها من مهام مجلس الدولة وهيئات مُساعِدة أُخرى.

واستناداً لما سبق، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين: نتحدث في الفرع الأول عن الهيئة المكلفة بوظيفة الصياغة القانونية في الدول التي اتبعت النهج البريطاني، ثم نتحدث عن الهيئة المكلفة بوظيفة الصياغة القانونية في الدول التي سارت على النهج الفرنسي، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في الدول ذات النهج البريطاني

لقد أرتبط وجود هيئة مكلفة بمهمة الصياغة القانونية بتنوع مراحل العملية التشريعية، فلا شكّ أنّ العملية التشريعية تمر بأربعة مراحل أساسية وهي: الاقتراح والمناقشة، الاقرار، والتصديق والاصدار، والنشر والإنفاذ، ورغمَ أنّ هذه المراحل الأربعة هي ذاتها المتبعة في كُلٍ من النظام القانوني الموحّد،[71] والنظام القانوني المزدوج، إلّا أنّها تختلف من حيث الإجراءات المتبعة،[72]

[71] تُعد إنكلترا مهد النظام القانوني الموحد، فقد نشأ هذا النظام وتطور فيها، وسارت على خطا هذا النظام الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأخرى، ويقوم هذا النظام على وحدة القانون والقضاء، بمعنى أنّ المحاكم العادية تنظر في جميع المنازعات سواء كانت الإدارة طرفاً فيها أم لا، كما أن القواعد القانونية هي واحدة ولا يوجد قواعد قانونية متميزة ومغايرة لتلك التي تطبق على=

ففي إنكلترا تُعتبر الاقتراحات التشريعية هي أول مراحل عملية صناعة القانون،[73] حيث تقوم الحكومة بعرض هذه المقترحات على اللجنة الوزارية المختصة، وبمجرد اعتماد اللجنة الوزارية لهذه المقترحات وتخصيص حيز مؤقت لها في البرنامج التشريعي، يقوم المستشارين بالوزارة المعنية بإعداد تعليمات الصياغة،[74] وبعد ذلك يتم إرسال هذه التعليمات إلى مكتب الصائغين البرلمانيين[75] ليقوم بإعداد صياغتها[76].

وقد تجلت أهميّة مكتب الصائغين البرلمانيين[77] في هذه المرحلة من مراحل العملية التشريعية، بالدور الكبير الذي يضطلع بهِ هذا المكتب في إعداد الصياغة النهائية لمشروعات القوانين، باستثناء مشاريع القوانين المتعلقة

=الأفراد. أنظر د. الحسيني، محمد طه، (2019)، تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج: إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً، **مجلة مركز دراسات الكوفة**، المجلد 2019، العدد 55، جامعة الكوفة، مركز دراسات الكوفة، العراق، ص ص.211-216، ص211-212.

[72] د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ص31.

[73] تلعب السلطة التنفيذية في بريطانيا دوراً كبيراً في العملية التشريعية وتقديم مشروعات القوانين، فهي تمتلك القدرة والأدوات لتمرير القوانين مقارنةً بمشروعات القوانين المقدمة من النواب، حيث تقل فرص إصدار مشروعات القوانين المقدمة من النواب باستثناء تلك التي تقدم من حزب الأغلبية الذي شكل الحكومة، أنظر د. عبد الرزاق، كريم سيد، (اكتوبر2020)، صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة، **مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية**، المجلد 57، العدد الخامس، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة،، ص268.

[74] تُعد تعليمات الصياغة الأداة المعبرة عن السياسة الحكومية، ولابد أن توضح هذه التعليمات بدقة المشكلة التي أظهرت الحاجة للتشريع، وكيف ولماذا فشلت الحكومة. أنظر:

V.C.R.A.C. CRABBE, **legislative drafting**, CRABBE, V 1993, first edition 1993, reprinted 1994,London, Cavendish publishing limited, p14

[75] د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص44.

[76] كان يتم صياغة التشريعات في إنكلترا من قبل أشخاص عاديين وعديمي الخبرة، إلى أن تم تأسيس مكتب سُمي بمكتب المستشار البرلماني الذي يعود تاريخ إنشائه لعام 1869. أنظر:

Dickerson, reed, **"legislative drafting: American and British practices compared" (1958)**, articles by Maurer faculty, paper 1498, p866 .http://www.repository.law.indiana.edu/facpub

أنظر أيضاً:

V.C.R.A.C. CRABBE, **legislative drafting** , V 1993, op. cit. p9

[77] لابد من الإشارة إلى أن هذا المكتب تأسس عام 1869 وتحول إلى ما يسمى "المفوضية القانونية" law commission ليكون بمثابة جهاز دائم لإصلاح القانون في إنكلترا، ويتألف هذا المكتب من 25 عضواً وهم مستشارون برلمانيون يتبعون وزارة المالية،=

بإسكتلندا،[78] كما يقوم بإعداد التعديلات الحكومية على مشروعات القوانين، بالإضافة لدوره في صياغة أيّة اقتراحات تشريعية بما في ذلك القرارات المالية التي تُعرض أمام لجنة الدستور في مجلس اللوردات البريطاني، ويُسهم المكتب أيضاً بتقديم المساعدة في صياغة مشروعات القوانين المقدمة من الأعضاء العاديين[79].

وقد حظيت مشروعات القوانين التي تُصاغ من قبل مكتب الصائغين البرلمانيين بمزايا كبيرة كونها تمت صياغتها من قبل مكتب مستقل عن الوزارة التي أصدرت تعليمات الصياغة،[80] خلافاً لما هو سائد في النظام المؤسسي الذي يعهد بمهمة الصياغة للوزارة، وهي غالباً وزارة العدل[81].

وبالرغم من الاستقلالية التي يحظى بها هذا المكتب في كونه هيئة حكومية مستقلة ولا يرتبط بالبرلمان كما يُشير اسمه، إلّا أنّ هذه الاستقلالية ليست مطلقة، فهو يرتبط بمجلس الوزراء البريطاني بالإضافة إلى أنَّ رئيس مكتب الصائغين البرلمانيين مسؤول أمام رئيس الوزراء[82].

=كما يُلحق بالمكتب غرف لتقديم المشورة القانونية. أنظر. د. عبد الرزاق، كريم سيد، (اكتوبر2020)، **صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص75.

أنظر أيضاً د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص44.

[78] حيث تم بموجب قانون تشريع عام 1965 إنشاء مفوضيتان قانونيتان: الأولى لإقليم إنكلترا ومنطقة ويلز، والثانية لإقليم اسكتلندا. أنظر. د. عبد الرزاق، كريم سيد، (اكتوبر2020)، **صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص75.

[79] Rechard Kelly, **drafting legislation and the parliamentary**, 22 September 2005, p2.

انظر ايضاً. د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص44.

[80] فقد فُصلت مهمة وضع السياسة التي يقوم بها عادة المسؤولين الوزاريين عن وظيفة صياغة القانون، إلا أن ذلك لا يعني الفصل المطلق بينهما، وإنما يقوم واضعو السياسة باستمرار بتقديم مدخلاتهم السياسية والقانونية بشأن المسائل الجوهرية من خلال عملية التشاور المنتظمة، أنظر SIGMA Papers no 18 law drafting and regulatory management in central and eastern Europe OECD، https://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en. p13.

[81] T. ST.J. N. bates, **legislative drafting in the united kingdom**, workshop "different approaches to legislative drafting in the EU member states" Tbilisi, Georgia 14 December 2009, P4

[82] Helen xanthaki, **legislative drafting: the UK experience**, p3

وتقتضي الإشارة أخيراً إلى أنّ التقليد البريطاني يفترض أنَّ للصائغ القانوني دور صغير جداً في العملية التشريعية، فالنظام البريطاني يعتبر أنّ المسؤولين الوزاريين يقدمون السياسة والموضوع، في حين يقتصر دور الصائغين التابعين للجهة الرئيسية على وضعهما بالشكل الصحيح،[83] ووفقاً لرأي ثورنتون، فإنّه ليس من الضروري أنْ يعرف الصائغ كُل شيء عن الموضوع الذي يقوم بصياغته، بل يكفي أن يعرف كيف يستخدم الكلمات لكي يتمكن من تبليغ السياسة التي تجول في عقل الشخص الذي صاغ الموضوع، وهذا الرأي يُمثل مختلف مراجع الصياغة الإنكليزية على الأرجح[84].

وعلى غرار المملكة المتحدة التي جعلت مهمة الصياغة لجهاز مستقل هو مكتب الصائغين البرلمانيين كما سبق بيانه، فإنَّ الولايات المتحدة الأمريكية قد حذتْ حذوها وأحدثت في الكونجرس الأمريكي والهيئات التشريعية الأُخرى أجهزة متخصصة تتولى صياغة مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء الهيئات التشريعية، فقد جعل المشرع الأمريكي عرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لإقراره محصوراً بأعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ فقط،[85] ولا يكون مطلوباً من العضو الذي يرغب بتقديم مشروع قانون أن يقوم بصياغته بنفسه،

---

[83] لقد كان للخرافة التي كانت سائدة في أذهان الصائغين التابعين للجهة المختصة بوظيفة الصياغة الأثر البارز في تحديد دورهم الوظيفي، إذ انصب هذا الدور فقط على شكل مشروع القانون دون البحث في موضوعه أو ملائمته السياسية، وترجع جذور هذه الخرافة إلى المرحلة التي سبقت تعيين هنري ثرينج رئيساً لمكتب الصائغين البرلمانيين 1869، فكانت الوزارات الإنكليزية تقوم بإرسال مشروعات القوانين مباشرة إلى مجلس الوزراء وفي ظل تهديد الدور الوظيفي لمكتب الصائغين أعلن ثرينج أنّ جهة الصياغة لا تُعنى بالسياسة أو بالموضوع، وإنما بالشكل فقط. أنظر. سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسيكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، (مكتب صبره للتأليف والترجمة، مترجم)، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ص56.

[84] أنظر سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسيكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، المرجع السابق، ص51-52

[85] لقد اعتنقت الولايات المتحدة الأمريكية النظام النيابي الرئاسي أساساً للحكم فيها، حيث يقوم هذا النظام على الهيمنة الفعلية للرئيس الأمريكي على السلطة التنفيذية، ورغم أنّ الدستور الأمريكي لم يمنح الرئيس الأمريكي الحق في اقتراح القوانين بشكل صريح، إلا أن ذلك لا يعني عدم مشاركته في العملية التشريعية، إذ تتجلى مشاركة الرئيس الأمريكي في العملية التشريعية إما بشكل مباشر، وذلك عن طريق القوانين الملحقة بالرسالة السنوية المقدمة من الرئيس الأمريكي للكونجرس، والتي من الممكن أن يتبعها تشريعات مكملة لها خلال السنة ، أو بطريقة غير مباشرة، تتمثل بأن يعهد الرئيس الأمريكي لأحد أصدقائه من أعضاء الكونجرس بتقديم اقتراح قانون إلى المجلس.

للمزيد أنظر د. البحري، حسن مصطفى، (2019)، **النظم السياسية المقارنة**، الطبعة الثالثة، جامعة دمشق، ص143-144-119.

وإنّما يتولى الجهاز المختص أو ما يُسمى بمكتب المستشار التشريعي في الهيئة التشريعية التي يتبع لها هذا العضو القيام بهذه المهمة، على أن هذا الجهاز لا يقوم بتقديم خدمات الصياغة إلّا لأعضاء الهيئة التشريعية[86].

ورغبةً من المشرع الأمريكي في ضمان استيفاء مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء الهيئات التشريعية للمتطلبات الفنية الشكلية، فقد فرض التزاماً على عضو الهيئة التشريعية الذي يرغب بتقديم مشروع قانون أن تتم مراجعته من قبل الجهاز المختص بالصياغة التشريعية، وبالرغم من هذه الأهميّة التي أوردها المشرع الأمريكي لهذه الأجهزة المتخصصة في الصياغة التشريعية، فإنَّ أعضاءها لا يتمتعون بالخبرة الكافية لصياغة قوانين ناجعة، نظراً لضغط العمل الذي يتعرضون له بصياغتهم لعدد كبير من مشروعات القوانين في وقت قصير جداً، الأمر الذي جعل من هؤلاء الأعضاء مُتمرسين في الموضوع ولكن ليس في الأسلوب[87].

يُستفاد مما سبق، أنّ كُلٌّ من المملكة المتحدة والولايات المتحدة الامريكية قد مَنحت وظيفتي الصياغة والإعداد – وبشكل إلزامي –لجهة مركزية واحدة ومستقلة.

وفي جمهورية ألمانيا الاتحادية، يكون حق الاقتراح التشريعي لكل من الحكومة الاتحادية وأعضاء البوندستاغ وأعضاء البوندسرات،[88] وتحتل مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة الغالبية العظمى من القوانين الصادرة،[89]

---

[86] . صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص56.

انظر أيضاً:

Introduction to the legislative process in the u. s. congress updated November 24, 2020, congressional research service , p.3

https://crseports.Congress. Gov. r42843

[87] صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص49-50.

[88] تتكون السلطة التشريعية في ألمانيا من مجلسين هما البوندستاغ والبوندسترات، ويُعد مجلس البوندستاغ أهم هيئة تشريعية في ألمانيا، وبما أن للولايات في نظام الدلولة الفيدرالي بألمانيا حصة أساسية من سلطة الدولة، فإن البوندسترات (مجلس الولايات الاتحادي) يُشارك في عملية التشريع، أنظر الموقع الرسمي لمجلس البوندستاغ في ألمانيا:

https://www.bundestag.de/ar/ function/function

[89] **دليل الشكلية القانونية**، (2008)، توصيات وزارة العدل الاتحادية في شكلية تصميم القوانين واللوائح القانونية، طبعة ثالثة، إصدار الوزارة الاتحادية للعدل، ص10.

وقد عُهد بمهمة إعداد وصياغة القوانين الألمانية لموظفي الوزارات الاتحادية. وإيماناً من حقيقة مفادها أنَّ الوزارات تميل إلى رؤية القضايا الواجب تنظيمها بواسطة القوانين من وجهة نظر احتياجات إدارتها، ومع كل مساعي الوزارات نحو الشرعية والولاء للدستور، فلا يمكن لدولة القانون أن تستغني عن وجود هيئة تتولى مراجعة مسودات القوانين، وإنّ وزارة العدل التي لا ارتباط لها بمصالح الإدارة، ومعنية فقط في الحفاظ على القانون، فإنّها كفيلة بشكل خاص بأداء هذه الواجبات.

وقد وردت هذه الحقيقة في التقرير السنوي الأول للحكومة الاتحادية الألمانية عام 1950، وكان الهدف منها توصيف مهمة وزارة العدل في مراجعة مشروعات القوانين والمراسيم التي تصدرها الحكومة الاتحادية والوزارات الاتحادية[90].

وتُقسم وزارة العدل الاتحادية "BMJ" إلى ستة أقسام والتي بدورها تقسم إلى إدارات فرعية،[91] ولعلَّ أبرز المهام التي تضطلع بها الوزارة هي المشاركة في إعداد مشروعات القوانين، ولاسيما القانون المدني والتجاري والجنائي[92].

بالإضافة لفحص مشروعات القوانين ولوائح الإدارات المختلفة من وجهة نظر قانونية ورسمية، على أنَّ هذا الفحص الذي تقوم بهِ هذه الوزارة لا يتعلق بمراعاة هيكل القانون وشكليته فقط، وإنّما يمتد للتأكد من توافقها مع أحكام القانون الأساسي، الأمر الذي استتبع تسميتها " بالوزارة الدستورية" أو "كاتب العدل للحكومة الفيدرالية"، وقد

---

[90] أوكلت هذه المهمة لوزارة العدل بموجب مرسوم مجلس الوزراء تاريخ 21 أكتوبر 1949. أنظر. **دليل الشكلية القانونية**، (2008)، المرجع السابق، ص10.

[91] يُؤلف كل قسم من الأقسام الستة من رئيس برتبة مدير وزاري وعدد من المستشارين، ويتم اختيارهم من ذوي الخبرة في المجال القانوني ويلحق بهم عدد من الكتبة، أنظر الإدارات والأقسام الفرعية في وزارة العدل الاتحادية الألمانية على الرابط:
https://www.bundestag.de/ar/ function/functionأ

[92] فعلى سبيل المثال يتولى قسم القانون المدني الذي يضم 13 قسماً متخصصاً في وزارة العدل الاتحادية صياغة مشاريع القوانين للحكومة الاتحادية ومرفقاتها خلال العملية البرلمانية، كما يتولى فحص جميع مشروعات القوانين والمراسيم الخاصة بالوزارات الأخرى في مجال القانون المدني. أنظر قسم القانون المدني في وزارة العلد الاتحادية الالمانية على الموقع التالي:
https://www.bmj.de/DE/startseite/startseite_node.html

تزايد نشاط هذه الوزارة وعدد موظفيها تبعاً لازدياد مهامها، فبعد أن كانت تعمل هذه الوزارة بجهود 80 موظفاً عام 1949 فقد أصبح عدد موظفيها أكثر من 180 موظفاً اعتباراً من مايو لعام 2022[93].

ويقول هايكو ماس الوزير الاتحادي للعدل وحماية المستهلك في مقاله "القانون صنع في ألمانيا": (من يقع اختياره اليوم في أنحاء القارة الأوروبية ويختار القانون الألماني فقد أحسن الاختيار)،[94] وفي ذلك إشارة واضحة إلى درجة العدالة والوضوح في القوانين الألمانية، وإشادة بجهود وزارة العدل في تحسين جودة التشريعات الألمانية.

وقد سارت الإمارات العربية المتحدة على ذات النهج الألماني، فلم تقم بإنشاء جهاز مستقل ومتخصص في صياغة وإعداد مشروعات القوانين الاتحادية، وإنّما جعلت هذه المهمة لوزارة العدل (إدارة الفتوى والتشريع)، حيث يتولى مجلس الوزراء الاتحادي في الإمارات اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإعداد مشروعات المراسيم والقرارات واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية،[95] وحرَم دستور الإمارات أعضاء البرلمان من الاقتراح بصورة كلية، وجعل هذا الحق محصوراً بمجلس الوزراء الاتحادي[96].

وعلى النقيض من ذلك، نجد أنّ الامارات العربية المتحدة قد اختلفت عن إمارة دبي التي تُعد جزءً منها وانموذجاً يحتذى به بشأن تنظيم الهيئة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية، إذ أوكلت إمارة دبي مهمة الصياغة القانونية للجنة متخصصة ودائمة أطلقت عليها اسم (اللجنة العليا للتشريعات)، وقد أنشأت هذه اللجنة بموجب المرسوم رقم23 لعام 2014، وحلت محل دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي[97].

---

[93] أنظر. تنظيم ومهام وزارة العدل الألمانية "BMJ" على الرابط التالي:
https://www.bmj.de/DE/startseite/startseite_node.htm

[94] ماس، ه، (2014)، **القانون صنع في ألمانيا**، (باسم الشكر، مترجم)، الطبعة 1، د. ن، ص3.

[95] أنظر المادة 60 من دستور الامارات العربية المتحدة لعام 1971 والمعدل عام 2009.

[96] د. شبر، رافع خضر صالح، والزيادي، وليد حسن حميد، (2014)، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية "دراسة مقارنة"، **مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية**، المجلد 6، العدد الثالث، السنة السادسة، ص146.

[97] أنشئت دائرة الشؤون القانونية بموجب القانون رقم 32 لعام 2008، وقد الحقت بديوان سمو الحاكم، بينما الُحقت اللجنة العليا للتشريعات برئيس المجلس التنفيذي لإمارة دبي، ويرجع سبب الاختلاف في ذلك إلى أن ديوان الحاكم قد أصبح دائرة من الدوائر التي يتكون منها المجلس التنفيذي لإمارة دبي الذي أنشأ عام 2003=.

واختصها المشرع الاماراتي دون غيرها بكافة المسائل المتعلقة بالتشريعات ولا سيما دراسة ومراجعة جميع مشاريع التشريعات التنظيمية المقترحة من الحكومة والجهات الحكومية من حيث الشكل والموضوع، وتقديم الرأي والمشورة بشأنها، وإعداد واعتماد الصياغة القانونية لتلك المشاريع، كما تختص اللجنة بتقديم المقترحات والتعديلات الواجب القيام بها من وقت لآخر على التشريعات النافذة في الإمارة، بالإضافة لتمثيل الإمارة في اللجان المُشكّلة لدراسة وصياغة مشاريع التشريعات الاتحادية[98].

وتحتل اللجنة العليا للتشريعات دوراً مهماً وبارزاً في مختلف مراحل العملية التشريعية، فعلاوة على دورها في إعداد وصياغة ومراجعة مشروع التشريع المقترح، فإنّها تلعب دوراً كبيراً في المرحلة التي تسبق اقتراح مشروع القانون، من خلال تقييمها وتقديرها فيما إذا كانت السياسة الحكومية او الدراسة التي أعدتها الحكومة تستدعي المضي قُدماً في إعداد التشريع من عدمه.

بالإضافة لدورها في مراقبة صحة تطبيق التشريع ومراقبة تنفيذ أحكامه بشكل صحيح من قبل الجهة المنوط بها تنفيذه، كما أنّها تقوم بتقييم أثر التشريع من خلال مؤشرات القياس المناسبة التي توضع لهذه الغاية[99].

يُلاحظ مما سبق تنوع الجهات المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في الدول ذات النهج البريطاني، ولا شكّ أنَّ اتجاه هذه الدول في جعل وظيفة الصياغة القانونية من اختصاص هيئة واحدة مُتخصصة يستتبع بطبيعة الحال مسايرة ذلك لنهج نظامها القانوني والقضائي المُوحّد، مع ضرورة الإشارة إلى أنّ هذه الهيئات المُتخصصة ورغم الدور الكبير الذي تضطلع به، إلّا أنّها لا تعمل بالكفاءة المنشودة، نظراً لقلة خبرة أعضائها من جهة، وعدم وجود دور لهم في رقابة النواحي الموضوعية للتشريعات من جهة أُخرى، وعلى أيّة حال فإنَّ تجربة اللجنة العُليا

=أنظر المادة 2 من المرسوم انشاء اللجنة العليا للتشريعات في امارة دبي رقم 23 لعام 2014، والمادة 3 من قانون انشاء دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي رقم 32 لعام 2008، والمادة 6 من قانون انشاء المجلس التنفيذي لإمارة دبي رقم 3 لعام 2003.

[98] المادة 3 من مرسوم 23 لعام 2014 بشأن اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي.

[99] العطيوي، محمد صلاح، (2019)، **دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي**، دبي، الإمارات العربية المتحدة، اللجنة العليا للتشريعات، ص32-331.

للتشريعات في إمارة دبي وبدورها البارز تُعتبر من أفضل الاتجاهات المُتبعة في دول العالم بشأن ضبط المنظومة التشريعية والارتقاء بجودتها.

الفرع الثاني

الجهة المنوط بها وظيفة الصياغة القانونية في الدول ذات النهج الفرنسي

لا شكّ أنّ النظام القانوني المزدوج تركز أصله وأساسه في فرنسا، فلم تكن فرنسا تعرف هذا النظام قبل الثورة الفرنسية، لكن الظروف التاريخية التي مرت بها من جهة، وما تبع ذلك من فصل بين وظائف السلطات ولاسيما السلطتين التنفيذية والقضائية من جهة أخرى، أسهمت في إبراز ملامح هذا النظام وحققت هذه التجربة نجاحاً ملموساً دفع العديد من دول العالم إلى السير على خطاها، وإيجاد تشريع وقضاء متخصص في نظر المنازعات الإدارية.

ورغم ذلك، فإنّ العملية التشريعية في النهج الفرنسي لا تختلف كثيراً عن تلك الموجودة في النهج البريطاني، إذ أنّه وبالعودة للدستور الفرنسي لعام 1958 نجد أنّه تناول في العديد من مواده الحديث عن الهيئات التي تضطلع بممارسة العملية التشريعية، فقد نصت المادة 39 من الدستور الفرنسي على أنّه: لكلٍ من الوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين.

يتضح من هذا النص أنّ المشرع الدستوري الفرنسي مَنح الحق في اقتراح القوانين لكل من الوزير الأول (رئيس الوزراء) وأعضاء البرلمان فقط، ولم يمنح رئيس الجمهورية هذا الحق،[100] ورغم أنّ الدستور الفرنسي لعام 1958 لم يمنح رئيس الجمهورية صراحة سلطة اقتراح القوانين، إلا أنّه استطاع أن يُمارس نفوذاً من خلال رئاسته لمجلس الوزراء والتوقيع على المراسيم والأوامر الصادرة عنه،[101] ويُشير الواقع العملي في فرنسا إلى أنَّ الغالبية

[100] Francois luchaire, **Gerard conac, la constitution de la republique francaise, analyses et commentaries**, 2e edition, Paris, economica, 1987, p.801

[101] المواد 9 و13 من الدستور الفرنسي لعام 1958.

العُظمى من مشروعات القوانين يتم إعدادها في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة،[102] ونظراً للمكانة التاريخية التي حظي بها مجلس الدولة الفرنسي ودوره البارز في العملية التشريعية، فقد مُنح وفقاً لأحكام المادة 1-112l من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية حق المشاركة في سن القوانين والمراسيم، فضلاً عن دوره في إعداد وكتابة النصوص المطلوبة منه.

وقد تبلورت الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في المجال التشريعي بدوره في مراجعة الصياغة النهائية لمشروعات القوانين والأوامر واللوائح،[103] بينما يضطلع المسؤولين (من المحامين غالباً) بالوزارة ذات الصلة بمهمة الصياغة الأولية لمشروعات القوانين الحكومية،[104] إذ يصار بعد صياغتها بكافة تفصيلاتها وموافقة الوزارة المعنية عليها إحالتها لمجلس الوزراء[105].

أمّا بالنسبة لاقتراحات القوانين المقدمة من العضو البرلماني، فقد وضَع الدستور الفرنسي ومن بعده اللائحة الداخلية للمجلس البرلماني عدّة قيود تهدف لمنع الأعضاء من تقديم اقتراحات قانونية غير مدروسة أو غير مصوغة بشكل جيد، واشترط الدستور الفرنسي أن يكون الاقتراح مُصاغاً في شكل مشروع قانون[106].

يتضح من ذلك أنّ المُشرّع الفرنسي كان يتطلب من العضو البرلماني ذاته أن يقوم بصياغة اقتراحه القانوني قبل عرضه على اللجنة المختصة في إحدى مجلسي البرلمان، إلا أنّ التعديلات التي طرأت على الدستور الفرنسي

---

[102] المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958 والمعدل عام 2009.

[103] إنّ الدور المنوط بمجلس الدولة الفرنسي في الصياغة القانونية ليس حديث العهد، بل يمتد بجذوره التاريخية إلى أكثر من مئتي عام، إذ تم أنشائه أساساً ليتولى وظيفة الصياغة القانونية والفنية لمشروعات القوانين وغيرها من الوظائف الاستشارية الأخرى.

[104] الجدير ذكره أنّ المُشرّع الفرنسي جعل مهمة الصياغة المبدئية لمشروعات القوانين المقترحة في الوزارات تتم إما من قبل مسؤول في الوزارة المختصة أو من قبل محامين من خارج القطاع الحكومي يتم التعاقد معهم لتأدية هذه الوظيفة، وسواء قام بهذه المهمة محامٍ من داخل الوزارة أو مستشار من خارجها، فإن تركيزهم يقتصر على صياغة مسودة مشروع قانون دون أن يدرسوا محتواها دراسة كافية. انظر سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسيكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، مرجع سابق ذكره، ص52-59.

[105] صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص 59-60.

[106] صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، المرجع السابق، ص 31.

النافذ نجد أنّها وسّعت من مشاركة مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية لتشمل صياغة اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان في حال عُرضت عليه من أحد رئيسي المجلس البرلماني[107].

يُستفاد مما سبق، فإنّ الصياغة الأولية لمشروعات القوانين الحكومية في فرنسا تتم من قبل الخبراء القانونيين في الوزارات المختلفة،[108] بينما يتبلور دور مجلس الدولة الفرنسي بالصياغة النهائية لهذه المشروعات.

أمّا في مصر، فقد مُنح حق اقتراح القوانين لكُلٍ من رئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب،[109] ووفقاً لأحكام الدستور المصري المُعدّل فإنّ السلطة التنفيذية تتولى إعداد مشروعات القوانين والقرارات واللوائح،[110] وتضطلع كل وزارة من الوزارات بمهمة تنفيذ السياسة العامة المنوطة بها، بالإضافة لدورها في إعداد مشروعات القوانين اللازمة لتنظيم شؤونها، وقد جرى العمل في مصر أن تقوم كل وزارة بإعداد وصياغة مشروع القانون الذي يدخل في نطاق اختصاصها من قبل لجان وزارية فنّية مُتخصصة، لتقوم الوزارة بعد ذلك بإحالة مشروع القانون إلى مجلس الدولة لمراجعة صياغته أو إعادة صياغته وضمان الاتساق بين مشروع القانون والقوانين النافذة[111].

أمّا بخصوص اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان والجهة المخولة بعملية الصياغة القانونية في البرلمان المصري، نُلاحظ أنّ المُشرّع المصري اختلف عن غيره من الدول العربية بشأن الدعم الفني للعضو البرلماني في المسائل القانونية[112]، إذ تطلب المشرع المصري أن تُقدم اقتراحات القوانين مصوغة في مواد ومرفقاً

---

[107] المادة 39 من الدستور الفرنسي 1958.

[108] د. عبد الرزاق، كريم سيد، (اكتوبر2020)، **صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة**، مرجع سبق ذكره، ص275.

[109] المادة 122 من الدستور المصري المعدل عام 2019.

[110] انظر المواد 167 و170 من الدستور المصري المعدل عام 2019.

[111] صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص33.

[112] يشكل الدعم الفني أو كما اصطلح تسميتها بالمساعدة البرلمانية للعضو البرلماني، إذ تتجلى أوجه المساعدة البرلمانية في توفير آليات الدعم والتوجيه وتقديم الاستشارة الفنية والتقنية لأعضاء البرلمان من أجل تمكينهم من أداء دورهم الوظيفي بصورة إيجابية وفعّالة، بالشكل الذي يساعدهم في صناعة وسن تشريعات جيدة ومتطورة. حمامي، ميلود، (2023). **جودة صناعة التشريع وصياغته**، مرجع سبق ذكره، ص205.

بها مذكرة إيضاحية تتضمن تحديد نصوص الدستور المتعلقة باقتراح المبادئ الأساسية التي يقوم عليها والأهداف التي يحققها[113].

وعلى النقيض من ذلك، نجد أنّ بعض الدول تقوم بتقديم المساعدة للعضو البرلماني في صياغة اقتراحه القانوني، كما هو الحال على سبيل المثال في البرلمان الفلسطيني[114].

وأخيراً نجد أنّ المُشرّع المصري أوكل مُهمة الصياغة النهائيّة لمشروعات القوانين الحكومية والاقتراحات القانونية البرلمانية بعد الانتهاء من مناقشتها للجنة الشؤون الدستورية والتشريعية في المجلس[115].مع الإشارة إلى منح رئيس المجلس البرلماني الحق في إرسال مشروعات القوانين الحكومية دون الاقتراحات القانونية إلى مجلس الدولة لمراجعة صياغتها[116]

ولا يختلف الوضع في سورية عن غيره من الدول محل المقارنة، إذ جعل المُشرّع السّوري العملية التشريعية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومَنح الدستور السوري كُلٍ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الحق في إعداد مشروعات القوانين[117] وإحالتها لمجلس الشعب ليتولى هذا الأخير مهمة إقرارها.

---

[113] انظر المادة 188 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لعام 2016.

[114] فقد نصت المادة 67 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000 على أنه: يجوز لعضو أو أكثر من الأعضاء أو أيّة لجنة من لجان المجلس اقتراح مشروع قانون أو تعديل أحد القوانين المعمول بها أو إلغائه، ويحال كل اقتراح مرفقاً بالأسباب الموجبة والمبادئ الأساسية على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الراي، فإذا رأى المجلس بعد الاستماع لراي اللجنة قبول الاقتراح المحال أحاله إلى اللجنة القانونية لوضعه في مشروع قانون متكامل لتقديمه للمجلس في الدورة نفسها أو التي تليها.

[115] وهو ما نجده ايضاً في التشريع العراقي، إذ جعل من اللجنة القانونية في المجلس البرلماني الجهة المكلفة بدراسة المقترحات القانونية المقدمة من المجلس أو الحكومة، وإعداد نصوصها وصياغتها بالإضافة لمعاونة المجلس في صياغة النصوص التشريعية.
انظر المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2016.
أنظر ايضاً المادة 44 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لعام 2016.

[116] انظر المادة 175 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري المعدل رقم 136 لعام 2021.

[117] أنظر المواد 112 و128 من الدستور السوري لعام 2012.

كما مُنح أعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح القوانين،[118] إذ جاء في المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على أنّه: لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة ولكل عشرة من أعضاء المجلس الحق في اقتراح القوانين.

وعلى الرغم من أنّ التشريع الدستوري السوري حرِص على تنوع مصادر مشاريع القوانين من جهات مختلفة، إلا أنَّ الدراسات التي تناولت الأداء التشريعي لمجلس الشعب تؤكد أنّ السلطة التنفيذية لا تزال تُهيمن على العملية التشريعية برمتها، وقد رأى جانب من الفقه أنّ السبب في ذلك يرجع لعدة عوامل أسهمت في ضعف الأداء التشريعي لمجلس الشعب، وأهمها أنّ السلطة التنفيذية بخبراتها التقنية وكوادرها البشرية المؤهلة لصياغة التشريعات تجعل منها قادرة على دعم متطلبات العمل التشريعي وتحديد أولوياته،[119] بالإضافة إلى أنّ ضعف خبرة أعضاء البرلمان أثّرت سلباً في مضمون مبادراتهم التشريعية[120]

ويُشير الواقع العملي في سورية إلى أنّ عملية الصياغة المبدئية لمشروعات القوانين والقرارات الحكومية تتم من قبل إدارات الشؤون القانونية في مختلف أجهزة الدولة، ليصار بعد ذلك إلى إحالتها للوزارة المعنية، إذ تقوم هذه الأخيرة –في حال تمت الموافقة عليها–بإرسالها إلى مجلس الوزراء لمناقشتها وإصدار الرأي النهائي بشأنها.

وتلعب الأمانة العامة بمجلس الوزراء دور كبير في مراجعة وتدقيق مشاريع القوانين والمراسيم التشريعية مع مجلس الدولة والجهات العامة المختصة قبل عرضها على مجلس الوزراء وتقديم الاقتراحات بشأنها، كما تتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء التحقق من مدى انسجام القرارات واللوائح مع الأحكام القانونية النافذة،[121] أمّا بخصوص الإجراءات الناظمة لعملية الصياغة القانونية والهيئة المختصة بهذه الوظيفة في البرلمان السوري، نجد

---

[118] المادة 74 من الدستور السوري لعام 2012.

[119] د. طوزان، أحمد محمد، (2018)، **برلمان ما بعد الحرب في سورية "رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب**، دمشق، مداد. مركز دمشق للأبحاث والدراسات، ص7-10.

[120] الفتلاوي، أحمد عبيس نعمة، (2014)، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، **مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية**، المجلد 7، العدد 18، ص69.

[121] أنظر المادة 23 من المرسوم التشريع رقم 20 لعام 2017 الناظم لعمل مجلس الوزراء السوري.

أنّ اللائحة الداخلية لمجلس الشعب اشترطت أن يكون الاقتراح القانوني المقدم من الأعضاء مصوغاً في مواد قانونية ويحال بعد ذلك إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتثبت من أسماء وتواقيع مقدميه وعددهم[122].

وقد سار المُشرّع السوري على النهج المُتبع في غيرهِ من الدول بشأن الجهة المنوط بها مهمة الصياغة القانونية النهائية لمشروعات القوانين الحكومية والاقتراحات القانونية المقدمة من الأعضاء، إذ اختص لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بوظيفة صياغة وتدقيق مشروعات القوانين الحكومية واقتراحات القوانين البرلمانية، كما أوكل إليها مهمة النظر في توافق مشروعات واقتراحات القوانين مع أحكام الدستور، والتدقيق في صياغة النصوص التشريعية الواردة في مشروعات واقتراحات القوانين[123].

وأخيراً فقد مُنح مجلس الدولة السوري ممثلاً بمكتب صياغة التشريعات مهمة صياغة الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة والمنظمات الشعبية، كما يتولى المكتب مُراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تُحال إليه من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء[124].

يتضح من هذا النص الأخير أنّ المُشرّع السوري أوكل مهمة صياغة مشروعات واقتراحات القوانين واللوائح لمجلس الدولة دون الإشارة إلى ايّة صفة إلزامية بهذا الشأن.

يُستفاد مما سبق وجود هيئات متنوعة تضطلع إلى جانب مجلس الدولة بمهمة الصياغة القانونية، ومن جانبنا نرى ضرورة تركيز وظيفة الصياغة القانونية بيد مجلس الدولة وحده، ذلك لأن تنوع الجهات المُضطلعة بهذا الدور سواء كانت دوائر قانونية في الجهات الإدارية أو لجان برلمانية، سيؤدي هذا التنوع إلى إفراغ النص القانوني الناظم لعمل مجلس الدولة من محتواه، إذ أنَّ التشريعات التي أسندت هذا الدور لمجلس الدولة إنّما قصدت من ذلك ضبط المنظومة التشريعية ومنع تعارض أحكامها مع بعضها البعض ومع القواعد الدستورية، ومن ثم فإنَّ وجود هيئات أُخرى يُمارسون ذات الصلاحية ولا يتمتعون بكفاءة أعضاء مجلس الدولة يستتبع

---

[122] المادة 155 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام 2017.

[123] المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام 2017.

[124] أنظر المواد 72-73 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

بالضرورة اختلاف أُسس الصياغة وصدور تشريعات غامضة، بالإضافة لخطورة هذا الأمر وتأثيره على حقوق الأفراد وحرياتهم.

لذا فقد ثمّة ضرورة تقتضي أن تكون عملية الصياغة القانونية من اختصاص مجلس الدولة وحده، ولا نعني هنا مهمة إعداد مشروعات الصكوك التشريعية، وإنّما نقصد مراجعة الصياغة النهائية للصكوك التشريعية المتنوعة.

خُلاصة القول، فإنَّ المُلاحظ في العمليّة التشريعية بمختلف دول العالم هيمنة السلطة التنفيذية على مراحلها المتنوعة، بدءاً من ولادة مشروع القانون انتهاءً بإصداره ونفاذه، كما أنّ مُشاركة السلطتين التنفيذية والتشريعية بهذه العملية أسهمت في تنوع الجهات المنوط بها مهمة الصياغة، فالجهة التي تتولى صياغة مشروعات القوانين الحكومية هي غير تلك التي تتولى صياغة اقتراحات القوانين البرلمانية وفق ما سبق بيانه، مع ضرورة الإشارة إلى أنّ اتجاه الدول التي أنشأت مجلس الدولة كانت ولا تزال تمنحه الولاية الوظيفية في صياغة مختلف مشروعات التشريعات ومراجعتها، بل إنّ التطور الحالي في دول العالم يميل إلى توسيع دوره الوظيفي رغبةً في توحيد أُسُس الصياغة وتحسين المنظومة القانونية، وذلك إيماناً بالخبرة الطويلة التي اكتسبها أعضاء هذا المجلس بمختلف مراحل تطوره الوظيفي، وهو ما سيتم بيانه في إطار الحديث عن هذا التطور التاريخي في السطور القليلة القادمة.

المبحث الثاني

إسناد الصياغة القانونية ضمن الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة

لا شك أنّ إسناد موضوع الصياغة القانونية ضمن الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة له جذوره التاريخية، فهذا الاختصاص ليس وليد اللحظة وإنّما مرَّ بمراحل طويلة تنوعت هذه المراحل وتباينت وفقاً لظروف كل دولة من الدول، كما أنّ جعل هذا الاختصاص بيد مجلس الدولة له عدّة مسوغات ومبررات اقتضت إسناد هذه الوظيفة.

وتأسيساً على ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين، نتحدث في المطلب الأول عن تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بين الدول محل الدراسة من منظور مقارن، ثم نتحدث عن مسوغات إسناد هذه الوظيفة لمجلس الدولة في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية

يُعد موضوع الصياغة القانونية أمراً حساساً ودقيقاً، ونظراً لمدى الحاجة إلى إيلاء هذا الأمر أهميّة خاصة تتطلب وجود هيئة منظّمة تقوم بمهمتها بالشكل الأمثل، فقد عزمت الدول التي أخذت بالنظام القانوني المزدوج على جعل هذه المهمة من صلاحيات مجلس الدولة، وبالتالي لابد ابتداءً تسليط الضوء على نشأة اختصاص مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية وتطوره في التشريعات المقارنة (الفرع الأول) ولاسيما في كل من فرنسا ومصر، ثم نتحدث عن مراحل تطور هذا الاختصاص في التشريع السوري (الفرع الثاني) على النحو التالي:

الفرع الأول

تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بالتشريعات المقارنة

سنتناول في هذا الفرع الحديث عن تطور دور كُلٍ من مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، ليتم بعد ذلك التعرف على تطور دور مجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية وفقاً للآتي:

أولاً: تطور دور مجلس الدولة الفرنسي في الصياغة القانونية:

لقد كان الدافع لإنشاء مجلس الدولة الفرنسي يرجع إلى الظروف التي كانت سائدة بالعهد القديم في فرنسا، ولاسيما في فترة النظام الملكي،[125] فلقد عانت فرنسا من كثرة الحوادث التاريخية التي مرت بها من صراعات كبرى فيما بين العهد الإقطاعي والملكي، وأدى النظام الإقطاعي الذي كان سائداً آنذاك إلى الحيلولة دون سيادة الحكم المطلق، وانطوى على ذلك تركيز السلطات الثلاث بيد سادة الإقطاع،[126] إلا أنّه نظراً لأن الملكية الفرنسية كانت تسعى للوصول لنظام الحكم المطلق بأيّة وسيلة كانت، إضافةً لدور الفقهاء في إرساء هذا النظام، ومساندة الشعب الفرنسي ذاته للملك ضد الإقطاع، كل ذلك أدى لترسيخ نظام الملكية المطلقة، والذي توطدت أركانه مع بداية حكم لويس الرابع عشر وتركزت بيده السلطات الثلاث واستحوذ على مختلف مفاصل الحياة، ونظراً

[125] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**. الجزء الأول، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ص5.

[126] فرجية، م، (د. ت)، **دساتير فرنسا**، (أحمد عباس، مترجم)، د. ن، ص6-7.

للصلاحيات الكثيرة التي كان يتمتع بها الملك، أستتبع ذلك عدم قدرته على القيام بها وحده، وكان من الضروري أن يكون لديه أعوان ومستشارين، اللذين اسهموا بشكل كبير في تقديم الاستشارة له وتنوير بصيرته في اتخاذ القرارات،[127]

ولا شكّ أنّ الوظيفة الاستشارية التي كان الملك يعهد بها لأعوانه ومستشاريه، تُعتبر البدايات الأولى والبريق الأول الذي مهّد الطريق لإنشاء مجلس الدولة الفرنسي، بل انها كانت السبب الرئيسي الذي أُنشئ مجلس الدولة من أجله،[128] والجدير ذكره هو أنه لم يكن الاختصاص الاستشاري هو الاختصاص الوحيد الذي يعهد به الملك لأعوانه ومستشاريه، وإنّما منحهم صلاحيات أخرى تمثلت بالفصل في المنازعات الإدارية ولاسيما المنازعات الضريبية والمتعلقة بالأشغال العامة والجيش، والتي كانت تقوم بالفصل به أيضاً المحاكم العادية أو ما يُطلق عليها (البرلمانات)، وبالتالي فقد كان هذا الاختصاص مشتركاً بين أعوان الملك والمحاكم العادية، وأدى تداخل هذه الاختصاصات لحدوث تنازع فيما بين هذه المحاكم وموظفي الملك، وازدادت صلاحيات المحاكم في الفصل بهذه المنازعات حتى أصبحت صاحبة الاختصاص الأصيل بذلك،[129] ونتيجةً لتزايد تدخل هذه المحاكم في أعمال الإدارة، ونظراً لما عاناه الفرنسيون من تعسفها وعرقلتها لأيّ عمل تقوم به الإدارة، بل وسطوتها وإصدار الأوامر والنواهي لرجال الإدارة، فقد أُعتبر ذلك دافعا لأن يوضع حداً لسطوتها وتدخلها،[130] وهو ما حدث فعلاً بعد أن قامت الثورة الفرنسية عام 1789، حيث عِمل رجال الثورة الفرنسية على منع المحاكم العادية من التدخل بأي شأن من شؤون الإدارة، معتبرين أنّ تدخل القضاة بأعمال الإدارة يُعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات،[131]

---

[127] فرجية، م، (د. ت)، **دساتير فرنسا**، المرجع السابق، ص8-9-12.

[128] د. الطماوي، سليمان محمد، (1961)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، ص38.

[129] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص5-6.

[130] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص107.

[131] فرجال الثورة الفرنسية فسروا مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً جامداً ومطلقاً، بمعنى أن كل سلطة من السلطات لها اختصاص محدد ولا يجوز لها أن تتدخل في أعمال السلطة الأخرى، بالإضافة إلى أن فهمهم لهذا المبدأ كان مفهوماً خاطئاً، يتمثل بأن استقلال الإدارة يحول دون اخضاع أعمالها لقاضي أيّاً كان. أنظر د. البحري، حسن مصطفى، (2020-2021)، **النظم السياسية المقارنة**، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية، ص35.=

وفعلاً أصدر رجال الثورة قوانين صريحة تنص على منع المحاكم العادية من النظر بالمنازعات الإدارية، ولاسيما القانون رقم 16لعام 1790،[132] وكان طبيعياً أن يؤدي هذا المنع إلى جعل الإدارة ذاتها تفصل في المنازعات التي تنشأ بينها وبين الأفراد، وكان يتم ذلك عن طريق رفع الفرد لتظلمه إلى الموظف الذي صدر عنه التصرف الضار أو لرئيسه الأعلى، وترتب على ذلك جعل الإدارة حكماً وخصماً في الوقت ذاته، مما استتبع تسمية هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية،[133] ولم يستمر هذا الوضع كثيراً وبدأ التفكير في إيجاد هيئة تكون مختصة بالفصل في هذه المنازعات فقام نابليون بونابرت بإنشاء مجلس الدولة وذلك في دستور السنة الثامنة للثورة عام 1799،[134] وبحسب المادة 52 منه فقد بيّنت اختصاص مجلس الدولة فنصت على أنه: (يكلف مجلس الدولة، تحت اشراف القناصل، بإعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة وحل المشكلات الإدارية)، أيّ أن دور مجلس الدولة تمثل بتحضير وصياغة كلٍّ من مشروعات القوانين ولوائح الإدارة،[135] بالإضافة لدوره بخصوص تقديم حلول لحل المشكلات والمنازعات الإدارية، إلا أن هذه الحلول التي كان يقدمها مجلس الدولة كانت تحتاج لتصديق الملك لإقرارها، وبالتالي كانت سلطته القضائية سلطة مقيدة، واطلق على هذه المرحلة مرحلة القضاء المقيد،[136] وبتتبع الدساتير المتعاقبة في فرنسا يُلاحظ أنّه وخلافاً لدستور السنة العاشرة للثورة 4 أغسطس سنة 1802، الذي لم يُشر لاختصاصات مجلس الدولة وإنّما اكتفى بتحديد عدد أعضاء مجلس الدولة بألّا يتجاوز

=أنظر أيضاً د. الطماوي، سليمان محمد، (1992)، **القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"**، الكتاب الأول، الجزء الأول، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، ص35.

[132] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص108.

[133] د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، الطبعة الثانية، جامعة حلب، منشورات جامعة حلب/ مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ص73.

[134] ولعل القول الأدق هنا هو أن نابليون إنما قام بإعادة تنظيم مجلس الدولة، فمجلس الدولة يُعد من النظم القديمة التي تمت المحافظة على وجوده منذ العهد القديم مروراً بالثورة الفرنسية والدساتير التي تعاقبت بعد قيام الثورة إلى أن أصدر نابليون دستور السنة الثامنة وعهد إليه اختصاص تحضير وصياغة مشروعات القوانين التي يعرضها القنص الأول. أنظر فرجية، م، (د. ت)، **دساتير فرنسا**، (أحمد عباس، مترجم)، مرجع سبق ذكره، ص38-63-64.

[135] فبحسب هذا الدستور مُنحت الحكومة الحق في اقتراح مشروعات القوانين، إلى جانب حقها في اصدار اللوائح العامة وتنفيذها أنظر المادة 44 من دستور فرنسا لسنة 1799.

[136] د. بكر، عصمت عبد المجيد، (2011)، **مجلس الدولة**، الطبعة الأولى، بيروت، دار الكتب العلمية، ص8.

أنظر أيضاً د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص109-110.

الخمسين عضواً وقيامه بتقسيم المجلس إلى أقسام،[137] فقد أعاد دستور 18 مايو لعام 1804 تأكيد الدور الاستشاري لمجلس الدولة في صياغة مشروعات القوانين وأنظمة الإدارة العامة، مبيناً ضرورة حضور ثلثا أعضاء الخدمة العادية للمداولات وآلا ينقص عدد أعضاء مجلس الحاضرين عن خمسة وعشرون عضواً، بالإضافة لتقسيم مجلس الدولة إلى ستة أقسام،[138] أمّا فيما يتعلق بالدساتير اللاحقة ولاسيما الدساتير التي صدرت في الفترة الممتدة بين عامي 1814و1830 فلم يتحدث المشرع الدستوري الفرنسي عن مجلس الدولة، إلا أنَّ الدستور الفرنسي الصادر سنة 1848 خصصَّ الفصل السادس منه للحديث عن التنظيم القانوني لمجلس الدولة، مبيناً مدة ولاية أعضائه وآلية تعيينهم، بالإضافة لحديثه عن اختصاصاته، وحددها بثلاثة اختصاصات، الأول منها يتعلق بإبداء مجلس الدولة رأيه في مشروعات القوانين التي تعدّها الحكومة ، والثاني يتعلق بإعداده للوائح الإدارة العامة، والثالث بالدور الرقابي لمجلس الدولة على الإدارة[139] وهو ذاته ما أكّد عليه دستور الجمهورية الثانية14 يناير سنة 1852 مع وجود بعض الاختلافات، ولاسيما أنّه جعل رئاسة وتعيين أعضاء مجلس الدولة وعزلهم بيد رئيس الجمهورية وحده، كما زاد عدد أعضاء المجلس،[140] والجدير ذكره هنا هو أنّ مهمة مجلس الدولة في تحضير مشروعات القوانين التي تحدّث عنها هذا الدستور تُعد من الأسُس الخمسة التي أعلنها نابليون قبل قيامه بوضع هذا الدستور[141].

أمّا فيما يتعلق بالدساتير اللاحقة ولاسيما دستور الجمهورية الثالثة 1875 ودستور الجمهورية الرابعة 1946، فلم يشيرا إلى الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، لكن الواقع العملي كان يؤكد مدى أهميّة الوظيفة الاستشارية التي لم تكن محل نزاع لا، بل توسّع الدور الاستشاري بشكل واضح[142].

---

[137] المواد 66-67 من دستور فرنسا 4 أغسطس سنة 1802.

[138] المواد 75-76 من دستور فرنسا 18 مايو 1804.

[139] المواد 72-73-74-75 من دستور فرنسا لسنة 1848.

[140] المواد 48-49-50 من دستور الإمبراطورية الفرنسية الثانية سنة 1852.

[141] فرجية، م، (د. ت)، **دساتير فرنسا**، (أحمد عباس، مترجم)، مرجع سبق ذكره، ص85.

[142] جمعة، جهاد علي، (2017). **دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة**، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ص98.

وأخيراً مع صدور دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، فقد أعاد تنظيم مجلس الدولة الفرنسي مبيناً اختصاصاته في المواد 37 و38 و39 من الدستور، حيث تمثّلت هذه الاختصاصات بإبداء مجلس الدولة رأيه في مشروعات المراسيم ومشروعات القوانين ومشروعات الأوامر، فالظاهر من هذا الدستور ومختلف الدساتير التي تعاقبت بمختلف مراحل تطور مجلس الدولة الفرنسي أنّها لم تُعالج سوى الاختصاصات الاستشارية،[143] أمّا الاختصاصات القضائية فقد نُظّمت بموجب القانون رقم 24 لعام 1872 والذي كان صدوره نهاية لنظام الإدارة القاضية وجعل مجلس الدولة صاحب الاختصاص الأصيل بالفصل في المنازعات الإدارية دون حاجة لإقرارها من رئيس الجمهورية[144].

يُستفاد من مجمل نصوص الدساتير السابقة أنّها حافظت على اختصاص مجلس الدولة المتعلق بدوره في صياغة مختلف الصكوك التشريعية في فرنسا، فبعد أن كان اختصاص مجلس الدولة يتعلق بإعداد وصياغة لوائح الإدارة العامة ومشروعات القوانين التي يعرضها رئيس الجمهورية، نُلاحظ أنّه ومع صدور الدستور النافذ حالياً قد أضاف اختصاص صياغة مقترحات القوانين التي يقترحها النواب، ورغم أنَّ هذا الاختصاص الأخير لا يتمتع بأي إلزام على كل من رئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب، إلا أنَّ هذا النص الذي أتت به المادة 39 من الدستور، تُعد بحد ذاتها تأكيداً على أهميّة ودور مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية، الذي تتطور شيئاً فشيئاً على مر التاريخ حتى أصبح صاحب الاختصاص الأصيل بذلك.

وإلى الجانب التشريعي، نجد أنّ المُشرّع الفرنسي كرّس بموجب أحكام مدونة العدالة الإدارية الفرنسية الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، وأناط هذه الوظيفة ابتداء للأقسام الإدارية المختصة،[145] التي تتوزع المهام بين هذه الأقسام بحيث تختص كل منها بشأن عدد من الوزارات،[146] ويُضاف لهذه الأقسام المختصة

---

[143] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، القاهرة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، ص13.

[144] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص7.

[145] انظر المادة r123-1 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[146] يبلغ عدد الأقسام الإدارية المختصة ستة أقسام، وهي: قسم المالية، وقسم الأشغال العامة، وقسم الإدارة، وقسم الداخلية، والقسم الاجتماعي، وقسم التقارير والدراسات. أنظر المادة r123-2 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

الجمعية العمومية العادية،[147] والتي يتفرع عنها اللجنة الدائمة، إذ تنظر هذه الأخيرة بمشروعات القوانين ذات الصفة المستعجلة[148].

ولعل هذا السرد للتطور التاريخي لإنشاء مجلس الدولة الفرنسي إنّما يُرسخ الهدف الأساسي من إنشائه ويبرز الحكمة المبتغاة من النص الدستوري الأول المتضمن احداثه، حيث يمكن اعتبار هذا النص الدستوري إنّما هو نص كاشف لوظيفة مجلس الدولة في هذا المجال ، والذي يُعتبر أمراً مُسلماً به في فرنسا تركز أصله وأساسه من خلال تواتر العرف الساري آنذاك على أنّ مجلس الدولة قد وجد ليقوم بمساعدة الملك في النواحي القانونية وتحضير التشريعات وصياغتها،[149] وعلى غرار الملك فقد كانت الإدارة تفتقر للخبرة القانونية حينما تُريد تنظيم شؤون المقاطعات مما كان يدفعها للاستعانة بمجالس الاقاليم التابعة لمجلس الدولة،[150] وما كان هذا ليحدث إلا لأن الأنظار كانت تتجه في تلك الفترة لهذا المجلس على أنّه الخبير القانوني الوحيد القادر على أداء هذه المهمة، مما استتبع تكريس هذا الاختصاص دستورياً وتشريعاً[151].

مما سبق يتضح بشكل جلي كيف تم تأصيل موضوع الصياغة القانونية ضمن المجال الوظيفي لمجلس الدولة الفرنسي منذ القِدم وحتى الوقت الحاضر، حيث يُعد بحق المُلهم الأول وصاحب الريادة الذي دفع الدول إلى جعل وظيفة الصياغة القانونية بيد مجلس الدولة وحده.

---

[147] استناداً لأحكام مدونة العدالة الإدارية ولاسيما المادة r123-12 فإن الجمعية العامة للقسم الإداري تجتمع إما في تشكيل عادي أو عام.

[148] لقد أُنشئت اللجنة الدائمة أول مرة بموجب المرسوم الصادر في 31 يوليو عام 1945، وقد تم إعادة تنظيمها بموجب أحكام المرسوم الصادر في 29 يوليو عام 2009. أنظر المادة r123-21 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[149] فلقد نال مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته احترام الإدارة والافراد، حتى إنّ الاحكام التي كانت تصدر عنه سواء في مجال المشورة أو المنازعات الادرية، والتي كانت بحاجة لتصديق رئيس الدولة أصبح فيها رئيس الدولة مع مرور الوقت يصادق على ما يقرره مجلس الدولة. حاتم، فارس عبد الرحيم، (2020)، مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لعام 2017: دراسة مقارنة، **مجلة مركز دراسات الكوفة**، المجلد 2020، العدد 59، ص203.

[150] حيث أُنشأت هذه المجالس لتكون أهم الهيئات الاستشارية، لتخفيف العبء عن الإدارة د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص73.

[151] فقد نظمت نصوص القانون الإداري الفرنسي اختصاص مجلس الدولة في المجال التشريعي، والتي اكدت على دور مجلس الدولة في اعداد وصياغة مشروعات القوانين ومشاريع المراسيم التي تعدها الحكومة بالإضافة لدوره في صياغة مقترحات القوانين التي يتقدم بها النواب، أنظر المادة L112-1 من مدونة العدالة الادارية الفرنسية

ثانيا: تطور دور مجلس الدولة المصري في الصياغة القانونية:

تعود الجذور التاريخية لمحاولة إنشاء مجلس الدولة المصري لعام 1879، حيث صدر الأمر العالي بالرقم 23\4\1879 ومُنح بموجبه مجلس الدولة المصري اختصاص استشاري بيّنته المادة الثامنة فنصت على أنه: يؤخذ رأي مجلس الدولة في جميع مشروعات القوانين الواجب تقديمها من نظارنا[152] إلى مجلس شورى النواب للتصديق عليها منا.

بالإضافة لدوره في إعداد مشروعات القوانين ولوائح الإدارة العامة التي تطلب منه الحكومة إعدادها.

كما مُنح مجلس الدولة اختصاص قضائي تمثل بالفصل في المنازعات الإدارية،[153] إلا أنّه لم يُكتب لهذه المحاولة النجاح، نظراً لوجود الأزمة المالية والظروف التي كانت تمر بها البلاد ولاسيما تدخل الدائنين الذي كان يحول دون ذلك، أمّا المحاولة الثانية فقد كانت عام 1883 حيث كانت محاولة إنشائه هذه المرة أكثر جديّة ويظهر ذلك بالقانون النظامي الذي نص على إنشاء مجلس شورى الحكومة،[154] إلا أنّ الاحتلال والازمة المالية التي كانت تعاني منها البلاد أدت مرة أخرى إلى خنق فكرة إنشاء هذا المجلس، وتوالت بعد ذلك عدة مشروعات قوانين تقضي بإنشاء المجلس ولاسيما مشروع القانون عام 1939 ومشروع قانون عام 1941 ولكن مجلس الدولة لم يُبصر النور إلا مع صدور القانون رقم 112 لعام 1946 الذي قضى أخيراً بإنشاء مجلس الدولة المصري،[155]

---

[152] فهذا الأمر العالي المتعلق بإنشاء مجلس الدولة جاء بعد إنشاء مجلس النظار(الوزراء) في مصر سنة 1878. أنظر د. الطماوي، سليمان محمد، (1961)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص54.

[153] د. بدوي، محمد طه، والغنيمي، محمد طلعت، (1957) **الوجيز في النظم الإدارية**، الإسكندرية، دار المعارف بمصر، مطبعة معهد وون بوسكو، ص314.

[154] فقد تم إنشاء هذا المجلس بموجب الأمر العالي الصادر في 22 سبتمبر ستة 1883، ومُنح هذا المجلس اختصاصاً استشارياً فقط يمارسه قسمي التشريع والرأي، الذي تمثل دوره في وضع وصياغة مشروعات القوانين والأوامر وإبداء الرأي في المسائل المتعلقة بالمصلحة العامة. أنظر د. الطماوي، سليمان محمد، (1961)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص55.

أنظر أيضاً د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، د. ن، ص240.

[155] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"**، الطبعة العاشرة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص49.=

وبموجب هذا القانون الأخير فقد بيّنت المادة الثانية منه تكوين المجلس، فنصت على أنّه: يشمل مجلس الدولة: محكمة القضاء الإداري، قسم التشريع، قسم الرأي، الجمعية العمومية.

يُلاحظ في هذا الصدد أنّ مجلس الدولة المصري ومنذ نشأته بموجب هذا القانون قد مُنح الاختصاصين الاستشاري والقضائي وكانا جنباً إلى جنب منذ بداية تأسيسه[156]، على خلاف ما هو عليه الحال في بداية نشأة كل من مجلس الدولة الفرنسي وغيرها من الدول[157].

وقد مُنح مجلس الدولة المصري وظيفة الصياغة القانونية وجعلها المشرع المصري الاختصاص الرئيسي لقسم التشريع، إذ جاء في المادة العاشرة من القانون ذاته على أنّه: يتولى قسم التشريع صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة عدا ما كان منها خاصاً بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات إضافية او غير عادية.

كما نصّت المادة 11 على أنّه: يتولى قسم التشريع أيضاً صياغة المراسيم عدا ما تعلق منها بحالات فردية وكذلك صياغة اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين والمراسيم،[158] أمّا الجمعية العمومية لمجلس الدولة فقد مُنحت الحق في مراجعة مشروعات القوانين التي يتولى قسم التشريع صياغتها[159].

=أنظر أيضاً د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص240-241.

[156] د. حاتم، فارس عبد الرحيم، (2020)، **مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لعام 2017: دراسة مقارنة**، مرجع سبق ذكره، ص204.

[157] ففي فرنسا والعراق سبقت فيهما الاختصاصات الاستشارية ولاسيما وظيفتي الصياغة والافتاء للاختصاصات القضائية، فالمشرع العراقي سار على نهج المشرع الفرنسي بإنشائه لديوان التدوين القانوني، مانحاً هذا الديوان وظيفتي الصياغة والإفتاء دون أن يمنحه الوظيفة القضائية، ويشير تطور التنظيم القانوني لمجلس شورى الدولة العراقي أن ديوان التدوين القانوني قد مارس الوظيفة الاستشارية صياغةً وإفتاءً قبل 56 عاماً من إنشاء القضاء الإداري. أنظر. د. حاتم، فارس عبد الرحيم، (2020)، **مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لعام 2017: دراسة مقارنة**، المرجع السابق، ص204

[158] المواد 10-11 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لعام 1946.

[159] المادة 17 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لعام 1946.

إلا أنّ هذا القانون الخاص بإنشاء مجلس الدولة المصري لعام 1946 لم يدم طويلاً وتم الاستعاضة عنه بالقانون الخاص بمجلس الدولة رقم 9 لعام 1946،[160] الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة واختصاصاته وحافظ فيه على دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية ولم يُحدث بها أيّ تغيير عما ورد في القانون رقم 112[161].

ولقد توالت على هذا القانون الأخير عدة تعديلات كان أبرزها القانون رقم 115 لعام 1952 حيث جَعل بموجبه قسم التشريع قسماً مستقلاً ومُحدثاً جمعية عمومية خاصة بقسم التشريع،[162] وأوكل للجمعية العمومية مهمة مراجعة مشروعات المراسيم واللوائح والقرارات التنفيذية التي يتولى قسم التشريع صياغتها، بالإضافة لمراجعة مشروعات القوانين التي يرى أحد مجلسي البرلمان إحالتها إليه[163].

أمّا التعديل الثاني فقد كان بالقانون رقم 16 لعام 1955، إذ قسّم المشرع المصري مجلس الدولة لقسم قضائي وقسم استشاري للفتوى والتشريع،[164] وجعل القسم الاستشاري للفتوى والتشريع يتكون من إدارات لرئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، ومُنحت هذا الإدارات اختصاصين رئيسيين:

الاختصاص الأول: يتمثل بالفتوى وابداء الرأي في المسائل التي يُطلب فيها الرأي من رئاسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة،[165]

الاختصاص الثاني: يتمثل بوظيفة الصياغة وهو ما بينته المادة 42 من القانون رقم 16 لعام 1955 إذ نصّت على أنّه: تتولى الإدارات صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة عدا ما كان منها خاصاً بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات إضافية أو غير عادية وكذلك صياغة مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين

---

[160] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص51.

[161] المادة 35 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 9 لعام 1949.

[162] المادة 35 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 115 لعام 1952.

[163] المادة 36 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 115 لعام 1952.

[164] المادة 2 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 16 لعام 1955.

[165] المادة 41 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 16 لعام 1955.

والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء ذات الصفة التشريعية، وللمصالح أن تعهد إلى الإدارات بإعداد ما ترى إحالته إليها من المشروعات السابقة.

يُلاحظ من هذا القانون أنّه أضَاف اختصاصاً جديداً لمجلس الدولة تمثّل بإمكانية قيام الإدارات بإعداد مشروعات القوانين أو اللوائح فيما لو طلبت منها الوزارات أو المصالح العامة ذلك، وهو مالم يرد في القوانين السابقة التي نظّمت مجلس الدولة المصري[166].

ومع قيام الوحدة بين سورية ومصر، تم إعادة تنظيم مجلس الدولة بموجب القانون رقم 55 لعام 1959، مع ملاحظة أنّ هذا التنظيم الجديد لمجلس الدولة قد حافظ على تكوين مجلس الدولة بقسميه القضائي والاستشاري للفتوى والتشريع،[167] كما حافظ على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والتي تتولى القيام بها الإدارات المختصة لرئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح العامة، مانحاً إياها اختصاص الصياغة القانونية ذاته الذي نص عليه القانون السابق، مع الإشارة إلى أنّه قد حذف الاستثناء المتعلق بعدم منح مجلس الدولة الحق بصياغة مشروعات القوانين الخاصة بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات إضافية أو غير عادية[168].

وقد تم إعادة تنظيم مجلس الدولة المصري بالقانون رقم 86 لعام 1969، وأُدخلت عليه العديد من التعديلات ولاسيما في الباب الثاني المتعلق بقسمي الفتوى والتشريع، إذ تم تقسيم هذا الباب إلى فصلين تحدث في الفصل الأول عن تكوين قسم الفتوى واختصاصاته،[169] وخصصّ الفصل الثاني للحديث عن قسم التشريع، وقد جاء في المادة 44 من هذا القانون بأنّه: على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أيّ قانون أو قرار جمهوري ذى صفة تشريعية أو تشريع تفسيري أو لائحة أو قرار تنفيذي للقوانين واللوائح والقرارات أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لصياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

---

[166] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص31.

[167] المادة 2 من قانون مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة رقم 55 لعام 1959.

[168] راجع نص المادة 45 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959.

[169] انظر المواد 40 -41-42 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 86 لعام 1969.

كما نصت المادة 45 من القانون ذاته على أنّه: تقوم بمراجعة صياغة التشريعات التي يرى أحد الوزراء أو من في درجتهم أو رئيس مجلس الدولة نظرها على وجه الاستعجال لجنة تُشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس المجلس ورئيس إدارة الفتوى المختصة.

يُلاحظ من هذين النصين أنّ المشرع المصري قد أحدث اختلافاً عن القوانين السابقة التي نظّمت وظيفة مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية، وجعل وظيفة الصياغة إلزامية على كُلٍّ من الوزارات والمصالح العامة، مع الإشارة إلى أنّه لم يُرتب أيّ جزاء على عدم الالتزام بهذا الامر.

كما خصص المشرع المصري الفصل الثالث للحديث عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، مبيناً تكوينها واختصاصاتها، حيث بيّنت المادة 47 اختصاص الجمعية العمومية فيما يتعلق بوظيفة الصياغة القانونية، فنصّت على أنّه: كما تختص بمراجعة مشروعات القوانين وكذا مشروعات التشريعات التفسيرية أو اللوائح أو القرارات التي يرى قسم التشريع إحالتها إليها لأهميتها.

فالمُشرّع المصري وخلافاً للتشريعات السابقة التي نظّمت اختصاصات الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع قد جعل حق الجمعية في مراجعتها لمشروعات القوانين واللوائح والقرارات يتم استناداً للسلطة التقديرية لقسم التشريع.

وأخيراً مع صدور القانون رقم 47 لعام 1972 النافذ حالياً والذي صدر تماشياً مع أحكام الدستور المصري لعام 1971،[170] فقد ألغى جميع القوانين الناظمة لمجلس الدولة وأعاد تكوينه وقسّمه إلى ثلاثة أقسام وهي: القسم القضائي وقسم الفتوى وقسم التشريع،[171] وقد نظّمت المواد 62-63-64 وظيفة قسم التشريع في مجال

[170] مع ضرورة الإشارة هنا إلى أنّ هذا الدستور يُعد أول دستور مصري نص على إنشاء مجلس الدولة، وذلك في المادة 172 منه، وأصبح القضاء الإداري بموجبه محلاً للاعتراف الدستوري الكامل. أنظر د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص.11

[171] فخلافاً لقانون مجلس الدولة السابق رقم 55 لعام 1959 الذي جعل وظيفتي الفتوى والتشريع في قسم واحد فقط تحت مسمى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، فقد جعل المشرع المصري بموجب هذا القانون الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة قسمين: أحدهما للفتوى والقسم الآخر للتشريع كما كان عليه الحال في ظل القانونين 112 لعام 1946 و9 لعام 1949. أنظر د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص144.=

الصياغة القانونية، فنصّت المادة 62 على أنّه: على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أيّ قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذى صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

فقد ميّز المشرع المصري في هذا القانون بين وظيفتي الصياغة والإعداد، وجعل الأولى إلزامية والثانية اختيارية[172]

ومن هنا يمكن القول إنّ المُشرّع المصري قد أبقى على الاختصاص ذاته الذي نص عليه القانون السابق المتمثل بإلزامية عرض الوزارات والمصالح العامة للمشروع المقترح على قسم التشريع لصياغته، مع الإشارة إلى أنّ النص في القانون الأخير النافذ جعل اختصاص قسم التشريع يتمثل بمراجعة صياغة المشروع المقترح،[173] علماً أنّ هنالك اختلاف بين الصياغة ومراجعة الصياغة لمشروعات القوانين[174].

يُستفاد من هذا التطور التاريخي لمراحل ولاية مجلس الدولة المصري في مجال الصياغة القانونية أنّ المُشرّع المصري قد جعل هذه الوظيفة اختصاصاً حصرياً لمجلس الدولة، مُكرساً ذلك تشريعياً ودستورياً، بدءاً من صدور القانون النظامي المصري عام 1883–الذي نص على إنشاء مجلس شورى القوانين وجعله مختصاً في إبداء رأيه بكل قانون أو أمر قبل إصداره،[175] –مروراً بالدساتير المصرية الصادرة في عامي 2012 و2014،[176] انتهاءً بالتعديلات الدستورية الأخيرة التي جرت عام 2019 على الدستور المصري النافذ حالياً[177].

=أنظر ايضاً د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإدارى ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص87.

[172] د. راضي، مازن ليو، (2013)، **القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق**، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص75.

[173] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص38.

[174] فالصياغة هي إفراغ الحكم المقترح في العبارة السليمة دون لبس أو غموض أو نقص، أمّا الإعداد فهو يتعدى ذلك ليشمل تقديم الحلول الموضوعية، ويمثل إسهاماً في إعداد التشريع. د. الطماوي، سليمان محمد، (1961)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص161.

[175] نصّت المادة الثامنة عشر من القانون المصري تاريخ أول مايو سنة 1883 على أنه: لا يجوز إصدار أيّ قانون أو أمر يشتمل على لائحة إدارة عمومية مالم يتقدم ابتداء إلى مجلس شورى القوانين لأخذ رأيه فيه، وإن لم تعول الحكومة على رأيه فعليه أن تعلنه بالأسباب التي أوجبت ذلك، إنما لا يترتب على إعلانه بهذه الأسباب جواز مناقشته فيها.

الفرع الثانيً

تطور الولاية الوظيفية لمجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية

لقد مرَّ التطور التاريخي لظهور مجلس الدولة السوري بعدّة مراحل، حيث تنوعت هذه المراحل تبعاً للظروف التي كانت تمر بها البلاد، إذ تمثّلت الجذور التاريخية لمجلس الدولة السوري بمجلس الشورى، الذي كان في حالة متناوبة بين إلغاءٍ وإبقاء لما يقارب 32 عاماً، وانتهى به المطاف بإلغائه، وتبع ذلك استحداث مجلس الدولة وطرأت على تنظيمه عدة تعديلات كان آخرها التنظيم الحالي الذي تم في عام 2019، وهو سيتم الحديث عنه على النحو التالي:

---

[176] فقد ورد في ثنايا دستوري 2012 ودستور 2014، النص الصريح على اختصاصات مجلس الدولة ، فنصّت المادة 174 من الدستور المصري لعام 2012 على أنه: مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، يختص دون غيره من جهات القضاء بالفصل في كافة المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه، ويتولى الدعاوى والطعون التأديبية ، والإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه، ومراجعة العقود التي تكون الدولة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، وهو ذاته ما ورد في المادة 190 من دستور مصر لعام 2014 فيما يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، إلا أن الفرق بين هذين الدستورين هو أنّ اختصاص مجلس الدولة المتعلق بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية قد أصبح في ظل الدستور المصري لعام 2014 اختصاصاً حصرياً وملزماً لكافة الجهات دون اشتراط الإحالة من الجهات الأخرى في الدولة كما ورد في الدستور السابق، وذلك يتضح من نص المادة 190 التي لم تجعل مجلس الدولة يباشر هذا الاختصاص بموجب إحالة من أيّة جهة أخرى. أنظر المادة 190 من الدستور المصري لعام 2014.

[177] فقد نصّت المادة 174 من الدستور المصري على أنّه: مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في كافة المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تُحال إليه، ومراجعة العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون وتكون الدولة او إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

فقد قصرت هذه المادة اختصاص مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه، وهذا يعني أن إحالة المشروعات القانونية أصبحت جوازية وليست وجوبية خلافاً لما كان عليه الوضع في السابق.

أنظر د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص33.

أولاً: تأصيل الدور الوظيفي لمجلس الشورى السوري في الصياغة القانونية:

تضمّنت هذه المرحلة من مراحل إنشاء مجلس الدولة السوري سلسلة من القرارات والمراسيم التي كانت بدايتها الأولى إنشاء مجلس الشورى، حيث اعتبرت هذه المرحلة الامتداد التاريخي لوجود مجلس الدولة بصورته الحالية، وهو ما سنقوم ببيانه من خلال الحديث عن مراحل تطور مجلس الشورى السوري وإبراز الجانب الوظيفي لهذا المجلس في مجال الصياغة القانونية:

1-مجلس الشورى الأول:

لقد كانت الجمهورية العربية السورية كغيرها من الأقطار العربية خاضعة للحكم العثماني، وبقيت جزءاً من الدولة العثمانية حتى انتهاء الحرب العالمية الأولى عام 1918، وبعد هذا التاريخ اتجهت الأنظار للحصول على الاستقلال عن الدولة العثمانية والعمل على تأسيس دولة عربية حديثة فصدر في العهد الفيصلي نظام سُمي بنظام التشكيلات الأساسية، وتضمن هذا القانون إقامة مجلس الشورى العربي، على أن يؤلف من خمسة أعضاء على الأقل وخمسة عشر عضواً على الأكثر،[178] فقد كان إنشاء مجلس الشورى هو أول عمل فكر به الملك فيصل حين استلامه للحكم، جاعلاً من هذا المجلس عوناً له في ممارسة مهماته[179].

وفعلاً أصدر الملك فيصل القرار رقم 7 في تشرين الأول لعام 1918 مُحدثاً بموجبه مجلس الشورى الأول، ومنحه وظائف متنوعة جداً، كان أبرزها الوظائف التشريعية والقضائية والتنفيذية، وقد تمثلت الوظيفة التشريعية للمجلس بوضع القوانين والأنظمة المؤقتة الضرورية لحسن سير شؤون الحكومة، وإبداء الرأي في المسائل التي يختصون بها، أمّا الوظيفة القضائية فكانت تتعلق بالفصل في المنازعات الضريبية ورواتب الموظفين والعقود

[178] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سورية، نصوص دستورية وإدارية غير منشورة**، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ص55-69-70.

[179] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دمشق، مطبعة جامعة دمشق، ص78.

الإدارية، على أنّ قرارات المجلس في مختلف الوظائف التي مارسها كانت مجرد آراء استشارية لا تُصبح نافذة إلا بعد تصديق الحاكم العسكري عليها[180].

وبالتالي فقد كان هذا المجلس مستشاراً للملك،[181] يساعده في الأمور التشريعية والقضائية والإدارية[182] ويشبه إلى حد كبير مجلس الملك الفرنسي الذي اعتبر امتداداً لمجلس الدولة الفرنسي[183].

وبعد أن تم عقد مؤتمر الصلح عام 1919، وأقر بموجبه فصل البلاد العربية عن تركيا، تم إصدار دستور سوري جديد سُمي "بالقانون المؤقت لإدارة المنطقة الشرقية لبلاد العدو المحتلة"، حيث أعاد هذا القانون تنظيم مجلس الشورى وحدد اختصاصاته بدقة، فكانت الوظيفة التشريعية تُعنى بسن القوانين والأنظمة وإلغاءها، بالإضافة للوظيفة القضائية المتمثلة بالفصل في المنازعات الادارية[184].

إلا أنّ هذا المجلس أُلغي عام 1922 بسبب الاحتلال الفرنسي، وتم الاستعاضة عنه بمجلس الشورى الثاني الذي احدثته سلطات الانتداب.

---

[180] د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، الطبعة الثانية، دمشق، مطبعة الجامعة السورية، ص417.

د. نحيلي، سعيد، (2012-2013)، **القانون الإداري "المبادئ العامة"**، الجزء الأول، السنة الثانية، منشورات جامعة البعث، ص40

د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، المنظمة العربية، معهد البحوث، ص70-71.

د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص78-79.

د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، الطبعة الثانية، جامعة حلب، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ص.105

د. نوح، مهند، (2018)، **القانون الإداري 1**، الجمهورية العربية السورية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ص13.

[181] فنشأة مجلس الشورى السوري تتفق مع نشأة مجلس الدولة الفرنسي والعراقي لناحية أن المجال الوظيفي لهذه المجالس كان يُعنى بالاختصاصات الاستشارية، وهذا الوضع يختلف عما هو الحال عليه بنشأة مجلس الدولة المصري الذي كان يمتلك إلى جانب الوظائف الاستشارية، الاختصاصات القضائية التي مارسها بشكل فعلي دون حاجة للتصديق من أيّة جهة أخرى وفق ما سبق بيانه.

[182] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص79.

[183] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص70.

[184] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، المرجع السابق، ص72-73-74.

2-مجلس الشورى الثاني:

قامت سلطات الانتداب عام 1925 بإحداث مجلس للشورى الثاني بموجب القرار رقم 13 لعام 1925، وقد بيّن هذا القرار تشكيل المجلس، فجعله يؤلف من رئيس وخمسة أعضاء على أن يكون أحدهم فرنسي، كما بيّن القرار اختصاصاته وحددها بالاختصاصات القضائية فقط مُلغياً الاختصاصات الاستشارية،[185] وبقي هذا المجلس نافذاً حتى عام 1934، حيث تم إعادة النظر في تنظيمه فصدر المرسومين الاشتراعيين 10 و11 بتاريخ 2 كانون الثاني عام 1934، وبيّن المرسوم رقم 10 والمعدل بالمرسوم التشريعي رقم 86 لعام 1934 تشكيل المجلس واختصاصاته، فجعله يؤلف من رئيس ومستشار فرنسي لدى محكمة التمييز ومستشار تشريعي لدى الجمهورية السورية وعضوين أصليين، بالإضافة لستة أعضاء منتدبين من كبار الموظفين الإداريين لبحث الأمور الاستشارية[186].

أمّا فيما يتعلق باختصاصاته، فقد مُنح مجلس الشورى الاختصاصات الاستشارية والقضائية والتفسيرية، واُعتبر التوسع الذي طرأ على الاختصاصات القضائية للمجلس بموجب هذا المرسوم البدايات الأولى التي أسّست القانون الإداري في سورية، ذلك لأن المجلس انتقل من مرحلة القضاء المقيد إلى مرحلة القضاء المفوض، وأصبحت أحكامه نافذة ونهائية دون الحاجة للتصديق من أيّة جهة أخرى،[187] ولم يقتصر الأمر على الاختصاصات القضائية للمجلس، بل تم إعادة اختصاصاته الاستشارية وحددها المرسوم بإبداء المجلس رأيه في مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم والأنظمة التي يحيلها إليه مجلس الوزراء، كما يبدي المجلس رأيه في أنظمة الإدارة العامة،

---

[185] لقد أعادت سلطة الانتداب الفرنسية تسمية المجلس بمجلس الشورى ولم تطلق عليه تسمية مجلس الدولة كما هو الحال في فرنسا على الرغم من أنّها لم تمنحه أيّة وظائف استشارية، انظر د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص418، د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص،89، د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص 79-80.

[186] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، المرجع السابق، ص81، د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص90

[187] د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص419، د. نحيلي، سعيد، (2012-2013)، **القانون الإداري "المبادئ العامة"**، مرجع سبق ذكره، ص40.

وللحكومة أن تعهد للمجلس بإعداد مشاريع القوانين والأنظمة العامة وأن تستفيه في كافة المسائل من الناحية الاستشارية،[188] إلا أنّ الأزمة السياسية والاقتصادية التي مرت بها سورية عام 1938 دفعت الحكومة السورية إلى إلغاء مجلس الشورى الثاني وذلك بموجب القانون رقم 36 لعام 1938 وعُهد بالاختصاصات القضائية التي كان يمارسها المجلس لغرفة إدارية في محكمة التمييز،[189] أمّا اختصاصاته الاستشارية فقد عُهد بها إلى ما يسمى بمجلس المديرين[190].

وبقي مجلس الشورى ملغى إلى أن تم إعادة تنظيمه في عام 1941.

3-مجلس الشورى الثالث:

لقد اعتمدت الحكومة السورية في سبيل إنشاء مجلس شورى ناجح على التجربة التي مرت بها عام 1934 حيث قامت ببني الأحكام التي وردت في المرسومين الاشتراعيين رقم 10 و11 لعام 1934 وتضمينها للقرار الجديد، وبموجب هذا القرار الأخير رقم 72 لعام 1941 فقد تم إعادة تنظيم الاختصاصات الاستشارية والقضائية التي كان يمارسها مجلس الشورى بموجب المرسوم القديم الصادر عام 1934، حيث أصبح الاختصاص الاستشاري لمجلس الشورى يتم بطريقتين:

الطريقة الأولى: تتمثل بأخذ رأي مجلس الشورى بصورة إلزامية في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تضعها الحكومة.

---

[188] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص81، د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص419، د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص106.

[189] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص92، د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص83

[190] د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص420، د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص106، د. نوح، مهند، (2018)، **القانون الإداري 1**، مرجع سبق ذكره، ص14

أمّـا الطريقـة الثانيـة: تُعنـى بأخـذ رأي مجلـس الشـورى بصـورة اختياريـة فيمـا يتعلـق بجميـع مشـاريع النصـوص التنظيميـة والعقديـة المتعلقـة بالنشـاط الإداري وجميـع مشـروعات البلاغـات والتعليمـات الإداريـة ذات الصـفة العامـة،[191] وقد جاء هذا القانون أكثر تفصيلاً من القوانين السابقة التي نظّمت مجلس الشورى وجعل من رأي مجلس الشورى إلزاميا بعد أن كان يتم بصورة اختيارية في مرسوم مجلس الشورى الثاني، مع ضرورة الإشارة إلى أن قرار إنشاء مجلس الشورى الجديد لم يمنح المجلس الحق في إعداد مشاريع القوانين والقرارات الحكومية التي تطلبها الحكومة كما كان في السابق.

وبعد استقلال الجمهورية العربية السورية عن فرنسا عام 1946، فقد مُنحت السلطة التنفيذية الحق في إصدار المراسيم التشريعية، وقامت الحكومة بإصدار سلسلة من المراسيم التشريعية كان أولها المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 1946 الذي ألغى بموجبه القرار رقم 72 لعام 1941 المتعلق بإنشاء مجلس الشورى الثالث وجميع تعديلاته، وأعاد تنظيمه من جديد، وقسّم هذا المرسوم مجلس الشورى إلى ثلاثة شُعب وهي: شُعبة القضاء الإداري وشُعبة التشريع وشُعبة الرأي، كما جعل الاختصاص الاستشاري لمجلس الشورى بشعبتيه التشريع والرأي يتم بصورة اختيارية،[192] كما تبع هذا المرسوم كُلٍ من المرسومين التشريعيين رقم 71 و72 لعام 1947،[193] حيث كانت هذه السلسلة من المراسيم التشريعية إنما تُعيد صياغة الأحكام التي وردت في قرار إنشاء مجلس الشورى الثالث رقم 72 لعام 1941 وبموجب هذين المرسومين تم تقسيم مجلس الشورى الى دائرتين،[194] هما دائرة التشريع والرأي والدائرة القضائية[195]

---

[191] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره ص84-85، د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص421.

[192] هذا التقسيم يشبه إلى حد كبير التقسيم الذي قام به المُشرّع المصري بموجب القانون رقم 112 لعام 1946، إلا أنّ المُشرّع السوري لم يُنشأ جمعية عمومية تضم قسمي الرأي والتشريع كما فعل نظيره المصري.

[193] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص93

د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص 87-88-89.

د. البارودي، مصطفى، (1953). **الوجيز في الحقوق الإدارية**، مرجع سبق ذكره، ص423.

[194] فقد اتبع المُشرّع السوري نهج المُشرّع الفرنسي بدمج قسمي الرأي والتشريع في دائرة واحدة.

[195] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص94

وأخيراً فقد أُلغي مجلس شورى الدولة وجميع تعديلاته بموجب القانون رقم 81 لعام 1951 وتم إحالة جميع القضايا الناظر بها إلى المحكمة العليا التي تم انشائها بموجب الدستور السوري لعام 1950[196].

ثانياً: تأصيل الولاية الوظيفية لمجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية حتى الوقت الراهن:

لقد بدأت هذه المرحلة مع قيام الوحدة بين إقليمي الجمهورية العربية المتحدة، حيث صدر القانون رقم 55 لعام 1959 متضمناً إلغاء المحكمة العليا في سورية ومجلس الدولة في مصر،[197] فبعد أن كان يقوم مجلس الشورى السوري بهذه الوظيفة أصبح هذا الاختصاص من صلاحيات القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة الذي تم إحداثه ليحل محل مجلس الشورى، وهو ما بينته المادة الثانية من قانون الجمهورية العربية المتحدة حينما تحدثت عن تكوين المجلس، فنصت على أنه: يتكون مجلس الدولة من : أ: القسم القضائي، ب: القسم الاستشاري للفتوى والتشريع.

إذ يُلاحظ من هذا النص أنّه جاء متفقاً مع تقسيم كل من مجلس الشورى السوري الأخير قبل الغاءه ومجلس الدولة المصري رقم 16 لعام 1955، بل إن أحكام هذا القانون الجديد مأخوذة بمجملها من القانون المصري رقم 16 لعام 1955 مع وجود بعض الاختلافات التي اقتضت أحكام هذا القانون تطبيقها على الإقليم السوري[198].

كما نصت المادة 40 من القانون ذاته على أنّه: يتكون القسم الاستشاري للفتوى والتشريع من إدارات مختصة برئاسة الجمهورية والوزارات والمصالح العامة ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصاتها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس.

د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص91.

[196] د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص107، د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص95.

[197] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، المرجع السابق، ص 100، د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص108.

[198] د. العجلاني، عدنان، (1959). **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص103.

د. نوح، مهند، (2018)، **القانون الإداري 1**، مرجع سبق ذكره، ص15.

وفيما يتعلق باختصاصات هذه الإدارات، فقد جاء في المادة 45 من القانون ذاته بأنّه: تتولى الإدارات صياغة مشروعات القوانين التي تقترحها الحكومة وكذلك مشروعات اللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، وللوزارات والمصالح أن تعهد إلى الإدارات بإعداد ما ترى إحالته إليها من المشروعات السابقة.

وبالتالي فقد تحدد اختصاص مجلس الدولة في مجال الدور الاستشاري بصياغة مشروعات القوانين واللوائح والمراسيم التشريعية واللوائح والقرارات التنفيذية للقوانين، بالإضافة لإعداد وصياغة هذه المشروعات برمتها بناء على طلب من الجهة الإدارية[199].

وبعد أن تم الانفصال المشؤوم عام 1961، بقي مجلس الدولة يعمل بموجب نصوص قانون الوحدة إلى أن تم إصدار الدستور السوري عام 1962 ونص في المادة 108 منه على أنّه: يمارس القضاء في الدولة المحكمة العليا، محكمة النقض، مجلس الدولة، المحاكم والمجالس الأُخرى[200].

وظل مجلس الدولة يحتل مكانة عالية ويمارس عمله بخطوات ثابتة مستندة لأسس دستورية وذلك إلى أن صدر دستور سورية لعام 1973،[201] إلا أن المادة الثامنة والثلاثون من الدستور الصادر عام 1973 لم تأت بجديد، إذ نصّت على أنّه: يُمارس مجلس الدولة القضاء الإداري، تاركاً للقانون تحديد شروط التعيين والعزل والترفيع والتأديب، وهو ما يماثل ما نصت عليه المادة 172 من دستور مصر لعام 1971 التي جاء فيها (مجلس الدولة

---

[199] إذ أنّه بموجب هذا القانون يكون للجهة الإدارية الحق إمّا بإعداد مشروعات القوانين بالتالي يقتصر دور مجلس الدولة على الصياغة فقط أو أن تطلب من مجلس الدولة إعداده وصياغته لهذه المشروعات. أنظر د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره ص124

[200] حيث يُعد هذا الدستور أول دستور سوري نص على إنشاء مجلس الدولة، وتبعه في ذلك كُلٌّ من الدساتير المؤقتة في عامي 1969 و1971، وقد جاء في المادة 74 من هذين الدستورين: يُمارس مجلس الدولة القضاء الإداري ويعين القانون شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم.

[201] د. الخطيب، عدنان، (1975). **تاريخ القضاء الإداري "نصوص دستورية وإدارية غير منشورة"**، مرجع سبق ذكره، ص103-104.

هيئة قضائية مستقلة ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى).

فالنص الدستوري السوري كان يوحي بأن لمجلس الدولة اختصاص وحيد وهو الفصل في المنازعات الإدارية، بينما جعل المشرع المصري لمجلس الدولة اختصاصات أُخرى أحال أمر تنظيمها للقانون، وهو فعلاً ما قام به المشرع المصري بموجب القانون رقم 47 لعام 1972 الذي أصدره ليتوافق مع أحكام الدستور المصري لعام 1971 وحدد الاختصاصات الأُخرى لمجلس الدولة بالإفتاء والصياغة.

بينما نجد أنّ المُشرّع السوري قد أبقى القانون رقم 55 لعام 1959 ناظم لعمل مجلس الدولة السوري إلى ما يُقارب نصف قرن، مع الإشارة إلى وجود بعض التعديلات البسيطة التي أجراها المُشرّع السوري على هذا القانون[202].

وأخيراً مع صدور الدستور السوري لعام 2012 ومن بعده قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 النافذ حالياً فقد أحدثا تغيراً نوعياً بتكوين مجلس الدولة واختصاصاته، إذ نصت المادة 139 من الدستور السوري لعام 2012 على أنّه: يتولى مجلس الدولة القضاء الإداري وهو هيئة قضائية واستشارية مستقلة، ويبين القانون اختصاصاته وشروط تعيين قضاته وترفيعهم ونقلهم وتأديبهم وعزلهم.

ووفقاً لهذا النص فقد تضمن أمرين اثنين:

الأمر الأول: إنّ هذا الدستور هو أول دستور كرّس الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة خلافاً للدساتير السورية السابقة.

الأمر الثاني: أنّه جعل مجلس الدولة هيئة قضائية واستشارية مستقلة ولم يجعله تابعاً لأية جهة أخرى.

وقد بقيت أحكام القانون رقم 55 لعام 1959 نافذة في سورية حتى عام 2019، حيث صدر القانون رقم 32 لعام 2019 انسجاماً مع أحكام الدستور ونص في مادته الثانية على أنّه: يتكون مجلس الدولة من:

[202] د. نوح، مهند، (2018)، **القانون الإداري 1**، مرجع سبق ذكره، ص15.

أ: القسم القضائي.

ب: القسم الاستشاري للفتوى والتشريع، ويؤلف من الجمعية العمومية، الإدارات المختصة، مكتب صياغة التشريعات،

ويشكل قضاة المجلس من رئيس ونواب رئيس ومستشارين ومستشارين مساعدين ونواب وتحدد مراتبهم ودرجاتهم في الهيكل الوظيفي المتضمن الملاك العددي[203].

ووفقاً لهذا النص فقد بيّن المشرع السوري تشكيل مجلس الدولة وجعله يؤلف من رئيس مجلس الدولة ونواب الرئيس ومستشارين ومستشارين مساعدين ونواب.

كما بيّن الجهة المختصة بعملية الصياغة القانونية وجعل هذه الوظيفة اختصاصاً حصرياً للقسم الاستشاري لمجلس الدولة، وذلك بإنشائه مكتب خاص لصياغة مختلف الصكوك التشريعية في الدولة، وأطلق عليه اسم مكتب صياغة التشريعات، وقد نصت المادة 72 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أنّه: يُشكل في القسم الاستشاري لمجلس الدولة مكتب لصياغة مشروعات الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة في الدولة والمنظمات الشعبية ويرتبط برئيس المجلس.

2: يتألف المكتب من عدد من قضاة المجلس لا تقل وظيفتهم عن نائب من الدرجة الأولى وبرئاسة مستشار.[204]

يُلاحظ من هذه النصوص بأنّ المُشرّع السوري لم يُحدد عدد قضاة المكتب، مختلفاً بذلك عن كل من المُشرّع العراقي والمُشرّع الفرنسي، إذ أنّ المشرع العراقي اشترط آلا تزيد نسبة المستشارين المساعدين في الهيئة

---

[203] فالظاهر من هذا النص أنّ المُشرّع السوري قد سار على نهج كُلٍ من المُشرّع الفرنسي والعراقي، وذلك بتقسيمه مجلس الدولة إلى قسمين وهما: القسم القضائي، والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع، مختلفاً بذلك مع المُشرّع المصري الذي قّسّم مجلس الدولة بموجب قانونه النافذ إلى ثلاثة أقسام وهي: القسم القضائي، وقسم الفتوى، وقسم التشريع.

[204] لقد اختلف المشرع السوري عن كُلٍّ من المُشرّع المصري والفرنسي والعراقي بشأن الهيئة المكلفة بوظيفة الصياغة القانونية، فالمُشرّع الفرنسي جعل هذه الوظيفة من وظائف الأقسام الإدارية المختصة في المجلس، بينما نجد أنّ المُشرّع العراقي قد أوكل هذه المهمة للهيئات المتخصصة، وفي مصر فإن هذه الوظيفة من اختصاص قسم التشريع.

المتخصصة عن ثلث عدد المستشارين[205]، أمّا المشرع الفرنسي فقد جاء في المادة r123-6 من قانون مدونة العدالة الإدارية والمعدلة عام 2015 بألا يقل عدد المستشارين العاديين في الخدمة العادية والمستشارين الحكوميين في الخدمة الاستثنائية في كل قسم إداري عن ستة مستشارين، أيّ أنّ المشرع الفرنسي وضع حداً أدنى لعدد المستشارين في الأقسام الإدارية المختصة.

وقد ترك المشرع السوري أمر تحديد عدد قضاة المكتب للائحة الداخلية لمجلس الدولة، وبالعودة إلى اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري، نجد أن الفقرة ب من المادة 56 نصت على أنه: يحدد عدد أعضاء المكتب بقرار من المجلس الخاص بناء على اقتراح رئيس المكتب، ووفقاً للقرار رقم 348 لعام 2019 الصادر عن مجلس الدولة السوري فقد تم تحديد عدد القضاة بستة أعضاء وأميناً للسر، يُلاحظ في هذا الصدد أن هذا النص جاء مسايراً لما فعله المشرع المصري، الذي لم يحدد عدد معين لأعضاء قسم التشريع، بل اعتمد في معيار العدد على الكفاية، بمعنى أنّ هذا القسم يضم ما يكفيه من الأعضاء ليتمكن من القيام بمهامه،[206] وهذا اتجاه محمود للمشرع السوري لأن تحديد عدد قضاة المكتب بنص دقيق سيؤدي إلى عرقلة عمله، فمهام ووظائف مكتب صياغة التشريعات قابلة للتغير ضيقاً واتساعاً، وهو ما لا يمكن التنبؤ به مسبقاً مما اقتضى أن يكون هذا القانون مرناً لهذه الناحية. إلا أن ما يؤخذ على المشرع السوري أنه لم يضع حداً أدنى لعدد القضاة، إذ أن تحديد قضاة المكتب من قبل المجلس الخاص بستة أعضاء لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يساعد على النهوض بوظائفه، ولاسيما مع تزايد دوره الوظيفي والمهام المكلف بها أعضائه سواء الاستشارية او القضائية، ومن جانبنا نرى ضرورة وضع حداً أدنى لعدد قضاة مكتب الصياغة كالنص على آلا يقل عددهم عن عشرة أعضاء.

[205] راجع المادة 2 من قانون العديل الخامس لمجلس الدولة العراقي رقم 17 علام 2013.

[206] د. الحسيني، محمد طه، (2022)، نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي، جمهورية مصر العربية انموذجاً، **مجلة مركز دراسات الكوفة**، المجلد 2022، العدد 64، الجزء الأول، ص403.

أمّا فيما يتعلق بعضوية ورئاسة مكتب الصياغة، فقد اشترط المشرع السوري أن يكون أعضاء المكتب من قضاة المجلس اللذين لا تقل وظيفتهم عن نائب من الدرجة الأولى وبرئاسة مستشار[207]، على خلاف المشرع المصري الذي جعل تشكيل قسم التشريع من المستشارين والمستشارين المساعدين وبرئاسة أحد نواب الرئيس،[208] بينما نجد أنّ المشرع العراقي قد جعل الهيئة المتخصصة في الصياغة القانونية مؤلفة من المستشارين والمستشارين المساعدين وبرئاسة نائب رئيس مجلس الدولة لشؤون التشريع والفتوى والرأي أو أقدم المستشارين[209].

كما أنّ المشرع الفرنسي جعل كل قسم إداري من الأقسام الستة المختصة تؤلف من رئيس ومستشارين في الخدمة العادية ومستشارين حكوميين في خدمة استثنائية[210]

وعلى أيّة حال، فقد كان لزاماً على الدول أن تضع الشروط والمعايير المنسجمة مع تقلد وظائف هذا المجلس، وهو ما قام به فعلاً المشرع السوري، حيث اشترط فيمن يعين قاضياً بمجلس الدولة أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل، وخالياً من الأمراض والعاهات التي تمنعه من القيام بوظيفته، كما أشترط آلا يكون مسرحاً أو مطروداً أو مصروفاً من الخدمة لسبب تأديبي، وان يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وغير محكوم بجناية أو جنحة شائنة ولو رُد إليه اعتباره، بالإضافة لأن يكون حاصلاً على الإجازة في الحقوق من إحدى الكليات السورية أو ما يعادلها[211].

---

[207] تجدر الإشارة إلى أنّ المُشرّع السوري قسّم وظائف قضاة مجلس الدولة إلى خمس فئات وهي: رئيس مجلس الدولة ونواب الرئيس والمستشارين والمستشارين المساعدين والنواب، ويبّين جدول الوظائف القضائية الملحق باللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري أنّ وظيفة النائب تُقسم إلى ثلاثة وظائف وهي: نائب من الدرجة الثالثة، ونائب من الثانية، ونائب من الدرجة الأولى، ويقابل وظيفة نائب من الدرجة الثالثة في التشريع المصري وظيفة المندوب، والتي أضاف المُشرّع المصري للتعيين فيها شرط الحصول على دبلومين من دبلومات الدراسات العليا، أحدهما في العلوم الإدارية أو القانون العام، وهو ما لا نجده في شروط تعيين النائب بالقانون السوري رغم الدور الهام لوظيفة النائب في الصياغة القانونية. انظر المادة 73 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

[208] أنظر المادة 62 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

[209] أنظر الفقرة أ من البند خامساً من المادة 2من قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013.

[210] المادة 6-123 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[211] المادة 83 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

يُلاحظ من هذه الشروط التي تطلبها المشرع السوري أنها متطابقة إلى حد كبير مع ما وضعه المشرع المصري من شروط لشغل وظيفة مجلس الدولة، غير أنها مختلفة كلياً عما اشترطه المشرع العراقي، الذي اشترط للتعيين في وظيفتي المستشار والمستشار المساعد أن يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين، وآلا يتجاوز عمره 50 عاماً بالنسبة لوظيفة المستشار المساعد، و55 عاماً بالنسبة لوظيفة المستشار، وان يكون له خدمة فعلية بعد التخرج من الكلية مدة لا تقل عن ثماني عشرة سنة في وظيفة قضائية أو قانونية في دوائر الدولة بالنسبة لوظيفة مستشار، وخدمة فعلية لا تقل عن أربع عشرة سنة في وظائف قضائية أو قانونية بالنسبة لوظيفة المستشار المساعد[212]

وفيما يتعلق باختصاصات مكتب صياغة التشريعات، فقد جاء في المادة 73 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 بأنّ: يختص المكتب وحده دون غيره بمراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تُحال إليه من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء.

بالإضافة لذلك، نجد أنّ المشرع السوري سار على نهج المشرع المصري والفرنسي والعراقي بإحداثه لجمعية عمومية خاصة بالقسم الاستشاري، واختصها بإبداء رأيها في عدة مسائل ولاسيما المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئاسة الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء أو من في حكمهم أو من رئيس مجلس الدولة، بالإضافة لاختصاص الجمعية بمراجعة مشروعات القوانين التي يتولى مكتب صياغة التشريعات صياغتها وتتم إحالتها إلى الجمعية لأهميتها[213].

يستفاد من ذلك أنّ المُشرّع السوري وعلى نهج باقي الدول، جعل من الجمعية العمومية درجة ثانية تتولى اختصاص النظر في مراجعة صياغة مشروعات القوانين ذات الأهمية الخاصة، تمارسه بصورة مقيدة بناءً على إحالة من مكتب صياغة التشريعات، الذي يكون لهذا الأخير وحده تقرير أهمية مشروع التشريع لتتم مراجعته من قبل الجمعية العمومية من عدمه.

---

[212] أنظر المواد 6 و7 من قانون التعديل الخامس لمجلس شورى الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013.

[213] المادة 75 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

خلاصة القول، رغم أنّ المُشرّع السوري لم يُكرّس الدور الوظيفي لمجلس الدولة بنصوص دستورية كغيره من الدول محل المقارنة، إلا أنّه أستطاع أن يحافظ على ولاية مجلس الدولة بصياغة وإعداد الصكوك التشريعية بمختلف مراحل تطوره التاريخي، جاعلاً من هذا الاختصاص أداة بيد مجلس الدولة السوري يساهم في تحسين المنظومة التشريعية وضبطها والارتقاء بجودتها.

المطلب الثاني

مسوغات إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة

إن منح مجلس الدولة وحده دون غيره وظيفة الصياغة القانونية لمشروعات القوانين والقرارات واللوائح، يستند أساساً لعدة مسوغات اقتضت أن يكون له مساهمة حقيقية وفعالة في العملية التشريعية، ولا يخفى على أحد أنّ الظروف التي تزامنت ابتداءً مع نشأة مجلس الدولة في مختلف دول العالم، كانت السبب الرئيسي في تعزيز دوره الوظيفي في الوقت الحالي، بالإضافة إلى أنّ طبيعة تكوينه وخبرة أعضائه شكّلت حلقة مهمة من حلقات ايلاءه هذه الوظيفة. وهو ما سنتولى بيانه من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين، نتحدث في الفرع الأول عن المسوغات النظرية لمنح مجلس الدولة هذه الوظيفة، ثم نتحدث عن المسوغات العملية والتطبيقية لمنحه هذا الدور، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

المسوغات النظرية في إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة

لا شكّ أنّ المكانة التي يتمتع بها مجلس الدولة في الوقت الراهن لم تنشأ طفرة، بل كان لكفاحه التاريخي وعمله الدؤوب الأثر البارز في ذلك.

فقد كان إنشاء مجلس الدولة الفرنسي كوريث لتقليد عريق[214] دور كبير في إثراء المنظومة القانونية الفرنسية وتحسينها[215]، وتبلور ذلك بجعل مجلس الدولة أحد الأجهزة الرئيسية الفاعلة في العملية التشريعية، إذ أنّ الأداء الوظيفي لمجلس الدولة الفرنسي لم يكن يقتصر على مجرد الصياغة الكتابية لمشروعات القوانين فقط، بل إنّه في

---

[214] إنّ مجلس الدولة الفرنسي ما هو في حقيقته إلا امتداد للمجلس الاستشاري القديم الذي كان يضم شخصيات عظيمة قريبة من الملك، وتم إنشائه أساساً ليُساعد الملك في حكومة المملكة بالعصور الوسطى. أنظر

https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-conseil-d-etat#node_3305.

[215] فمجلس الدولة الفرنسي أمدّ الحكومة بالكثير من الاستشارات والآراء القانونية، كما كان له دور كبير في ميدان التشريع، حيث عمل على إعداد التشريعات ومجموعات القوانين الكبرى وصياغتها، كالتقنين المدني الفرنسي "مدونة نابليون الصادرة عام 1804".

مرحلة من مراحل تطوره التاريخي كان يتولى الدفاع عن هذه المشروعات أمام البرلمان،[216] وما كان ذلك ليحدث إلا بسبب الخبرة والمهارة القانونية التي كان يتمتع بها أعضائه. وفضلا عن ذلك فقد اكتسى الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بالطابع الدستوري، ولا شك أن تكريس هذا الدور بصلب الاحكام الدستورية منذ نشأته، يمثل ركيزة أساسية تمنع المشرع العادي الانتقاص من ولايته الوظيفية عن طريق التشريع العادي، فقد اعتبر المؤسس الدستوري الفرنسي أن وجود مجلس الدولة بنشاطاته المتنوعة من أهم مرتكزات الدولة القانونية[217]

بالإضافة لذلك، فإنّ الظروف التي مرَّ بها إنشاء مجلس الدولة الفرنسي ليكون مستشاراً للإدارة في الأمور القانونية والتشريعية،[218] كانت تُحتم أن يكون أعضائه من رجال القانون وحدهم، وقد أثبتت الأيام أنّ المجلس كان ولا يزال يراعي مقتضيات الإدارة وازداد إدراكاً في مراعاته لمهمة القضاء الإداري واعتبارات المصلحة العامة،[219]

كما أنّ اهتمام المُشرّع الفرنسي في إيجاد مصدراً للموارد البشرية ذات الكفاءة العالية، أسهم بطبيعة الحال في وجود أشخاص من ذوي الخبرة تُعزز من الأداء الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية.

وعلاوة على ذلك، فقد كان للصلات والروابط التاريخية فيما بين مجلس الدولة من جهة والسلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أُخرى أثر كبير في ترسيخ دوره الوظيفي وتعزيز الثقة بآرائه، إذ تمثّلت علاقة مجلس الدولة برئيس الجمهورية بحق هذا الأخير أن يطلب رأي مجلس الدولة حول أيّة قضية هامة، بالإضافة لذلك فإنَّ المرسوم رقم 225 المؤرخ في 21 يوليو 2008 ألزم قسم الدراسات والتقارير بمجلس الدولة تقديم تقرير لرئيس الجمهورية حول مختلف نشاطاته الإدارية والقضائية والملاحظات التي تُسهم في تحسين عمل الأجهزة الإدارية وبيان النقص في القوانين والتنظيمات السارية[220].

---

[216] أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، رسالة ماجستير، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، ص124.

[217] د. عمران، علي سعد، (2020)، مركز مجلس الدولة في التصورات الدستورية والقضائية "دراسة تحليلية نقدية"، **مجلة رسالة الحقوق**، المجلد 12، العدد 1، ص214

[218] حاتم، فارس عبد الرحيم، (2020)، **مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لسنة 2017 "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص191

[219] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص91.

[220] أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، مرجع سبق ذكره، ص70.

أمّا عن علاقة مجلس الدولة الفرنسي بالحكومة، فيظهر بشكل جلي التداخل المعقد بينه وبين أجهزة الإدارة، إذ أن وجود بعض أعضاء مجلس الدولة في المناصب الرئيسية التي تتحكم في الإنتاج التشريعي داخل الأجهزة الحكومية يشكل بطبيعة الحال أداة فعالة في توجيه العملية التشريعية بالمشاركة مع الحكومة، والحقيقة الأبرز هو أن العديد من الإدارات القانونية في الأجهزة الحكومية مشغولة من قبل أعضاء المجلس، فهو وبهذا الحال لا يضمن الرقابة على تطبيق النصوص فحسب، بل يضمن الرقابة على إعدادها أيضاً[221]،

فلا شكّ أنّ هذا التأثير الفعال لمجلس الدولة على الاختصاص التشريعي الاستثنائي المعقود للسلطة التنفيذية، يشكل ضمانة مهمة في منع إصدار تشريعات تضر بمصالح الأفراد وحرياتهم.

كما تتمثل الروابط بين مجلس الدولة الفرنسي والحكومة، بإمكانية حضور الوزراء جلسات الجمعية العمومية لمجلس الدولة، ووجود مستشارين فوق العادة من رجال الإدارة بالأقسام الاستشارية،[222] بالإضافة إلى أنّ التعديل الدستوري الذي تم بالمادة 5/39 عام 2008 جعل من مجلس الدولة الفرنسي يشارك ايضاً في الاقتراح البرلماني،[223] فالدور الذي يضطلع به مجلس الدولة سواء المتعلق بالوظائف الاستشارية أو الوظائف القضائية كرّسه المُشرّع الدستوري الفرنسي في مختلف الدساتير التي تعاقبت في فرنسا، وهو ما يُشكل أساساً دستورياً يُسوغ منحه هذه الوظيفة.

وهو ما يُمكن أن نلتمسه أيضاً في التشريع المصري، إذ جعل من مجلس الدولة المستشار القانوني للإدارة، وتظهر العلاقة التي تربط مجلس الدولة المصري بالإدارة من خلال النص القانوني الذي يجيز أن يندب برئاسة

---

[221] شوفاليي، ج، (2021)، **مجلس الدولة في قلب الدولة**، (نبيل عواد، مترجم)، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، بحث منشور على الرابط التالي: https://www.takamoul.org/

[222] حيث يبلغ عدد المستشارين في الخدمة غير العادية 12 عضواً، ويتولون المشاركة في بعض الاختصاصات الإدارية دون القضائية، وهم كبار الموظفين أو المتقاعدون الذين يتم اختيارهم من ذوي الكفاءة في جميع الأنشطة القومية. أنظر د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص35

أنظر أيضا د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص230.

[223] أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، مرجع سبق ذكره، ص79.

مجلس الوزراء او بالوزارات أو بالمحافظات أو بالهيئات العامة وبناء على طلب منها مستشارون مساعدون أو نواب للعمل كمفوضين لمجلس الدولة وذلك للاستعانة بهم في دراسة الشؤون القانونية والتظلمات الإدارية،[224] ولاشك أن هذه الإجازة توطد الصلة بين المجلس والإدارة وتسهل التفاهم بينهما، بالإضافة لأهميّة ذلك في سرعة ودقة إنجاز الأعمال الإدارية من ناحية، واكتساب أعضاء مجلس الدولة الخبرة الإدارية بما يجعلهم أقدر على تفهم طبيعة حقيقة أعمالهم من جهة أخرى، والذي عزز بدوره الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة[225].

كما تظهر علاقة مجلس الدولة المصري بالسلطة التنفيذية من خلال تقديم رئيس مجلس الدولة كل سنة كلما رأى ضرورة لذلك تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما اظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أيّة جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها،[226] إذ يُعد هذا النص الأخير من اهم المسوغات التاريخية والعملية في منح مجلس الدولة وظيفة الصياغة القانونية، فلا شك أنّ تزايد أعباء الإدارات العامة وتعدد مُشكلاتها أدى لعجزها عن القيام بهذه الدراسات والبحوث، وبمنح مجلس الدولة هكذا اختصاص فإنه سيسهم بشكل كبير في تعزيز دور أعضاء مجلس الدولة في صياغة القوانين استناداً لمعرفتهم بالمشكلات التشريعية من خلال الدراسة العملية للواقع التشريعي.

ولا تختلف المكانة التاريخية التي حظي بها مجلس الدولة في سورية عن تلك الموجودة في غيره من الدول، إذ أن بداية إنشائه كمجلس شورى للدولة، ومنحه صلاحيات تشريعية وإدارية متنوعة أسهمت في تعزيز أداؤه الوظيفي في مجال الصياغة القانونية، ورسخت حقيقة مفادها أنّ مجلس الدولة بخبرة أعضائه في مجالي الصياغة والإفتاء يُمثّل أحد أجهزة الرقابة الفنية والتقنية على تصرفات السلطة التنفيذية، وفضلاً عن ذلك فإنّ وجود الإدارات الاستشارية المختصة ضمن الهيكل الوظيفي لمختلف أجهزة الدولة،[227] وحضور مستشاري مجلس

---

[224] المادة 59 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 72 لعام 1972.

[225] د. الحلو، ماجد راغب، (2000). **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص173.

د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص301.

[226] المادة 69 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

[227] المادة 66 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

الدولة لاجتماعات الإدارة من جهة، وندب أعضاء مجلس الدولة على مختلف أجهزة الدولة للاستعانة بهم في دراسة الشؤون القانونية من جهة أخرى، استتبع بالضرورة تقوية الصلات العملية لمجلس الدولة بمختلف الجهات العامة، والتي أسهمت عبر مراحل التطور التاريخي لمجلس الدولة في توجيه عملها بما يتلاءم مع مبدأ المشروعية وترسيخ سيادة القانون.

وتقتضي الإشارة اخيراً إلى أن منح رئيس مجلس الدولة في مختلف دول العالم صلاحية تقديم تقرير خلال مدة معينة إلى رئيس الجمهورية أو لمجلس الوزراء يتضمن ما اظهرته الاحكام أو البحوث أو التحقيقات أو الآراء من نقص في التشريع القائم أو غموض،[228] يدل على أن مجلس الدولة بنشاطاته المتنوعة يملك حصيلة كبيرة وفهم كافي للمشكلات التي تثيرها القوانين الغامضة في التطبيق العملي، وهو ما يُمكّن مجلس الدولة توظيفه عند قيامه بمهمة الصياغة القانونية.

ويمكن القول أنّ مجلس الدولة وبصلاته هذه مع أجهزة الدولة، وتنوع خبرات أعضائه سواء في المجال القضائي أو الاستشاري يجعل منه الجهة الأقدر على صياغة قوانين ناجعة ومنسجمة مع الواقع العملي.

الفرع الثاني

المسوغات التطبيقية في إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة

يلعب مجلس الدولة بأقسامه المتنوعة دوراً محورياً ومهماً في الواقع العملي، إذ تجلى ذلك أساساً في المكانة والثقة العالية لما يُمليه المجلس من آراء وأفكار قانونية تُسهم في تنوير عمل الأجهزة الحكومية، وتظهر هذه الأهمية وتتبلور في جملة من المسوغات العملية والفنية التي يُمكن إجمالها بالآتي:

- إن مجلس الدولة –في أغلب الدول التي أخذت بنظام القضاء المزدوج –يشكل عقل الدولة الفني المتخصص في مراجعة وصياغة مختلف مشروعات التشريعات، فهو بهذه الصفة يمارس دوراً في الرقابة

[228] المادة 78 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

المسبقة على مشروعية التشريعات،[229] ويضمن لهذه الأخيرة انسجامها مع أحكام القواعد الدستورية المقررة هذا من جهة، وتوافقها مع مبدأ سيادة القانون من جهة أُخرى.

- إنّ تكوين قضاة مجلس الدولة وحياتهم الوظيفية بحكم قربهم من الإدارة ومعرفتهم لمختلف نواحي العمل الإداري تجعل من تدخلهم فعالاً ومقبولاً من جانب الإدارة، وهو ما يستتبع تحقيق التعاون والتناغم في العمل، بما يكفل تحسين الجودة القانونية وإضفاء الطابع الفني القانوني على مختلف أعمال الإدارة[230].
- لا شك أنّ ممارسة مجلس الدولة لوظيفته الاستشارية سواء في مجال الفتوى أو الصياغة القانونية من شأنها أن تمنح القضاة خبرة وتمرس على حل المشاكل الإدارية والقانونية التي تعترض عمل الأجهزة الإدارية، بحيث إذا انتقل أعضاء القسم الإداري للعمل في القسم القضائي فسيكون لديهم حصيلة كافية في طبيعة العمل الإداري، مما سيسهم في تعزيز الرقابة القضائية على أعمال الإدارة نظراً لما امتلكه أعضاء المجلس من خبرة فنية وعملية،[231] كما سيساعد هذا الوضع على القيام بالوظيفة القضائية على أكمل وجه،[232] ولا يغرب عن البال أنّ منح مجلس الدولة وظيفتي الصياغة والإفتاء يُعد السبب الرئيسي في منحه وظيفته القضائية، إذ أنّ تولي مجلس الدولة لوظيفته القضائية لم يكن بسبب تخصص هذا القضاء بالفصل في المنازعات الإدارية وإلا لكان من الممكن إنشاء محاكم خاصة في نطاق القضاء العادي تتولى النظر في المنازعات الإدارية على غرار المحاكم الجزائية والتجارية، ولكن إلى جانب عامل التخصص هناك اعتبارات أساسية كانت السبب في توليه هذه الوظيفة ولاسيما وظيفته الاستشارية (صياغةً وإفتاءً)، والتي تجعل منه على صلة مستمرة بالإدارة ومعرفة مستلزماتها ومشكلاتها[233].

---

[229] كريم، زانا رؤوف حمه، وعمر، ريبين أبو بكر، (2022). مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة "دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة التنمية البشرية**، المجلد 8، العدد 1، ص3.

انظر أيضا د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، قسم التشريع، "دراسة مقارنة بين (مصر-فرنسا)، **المجلة القانونية**، المجلد 2017، العدد 1، ص207

[230] . عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص9.

[231] د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص136.

[232] د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سبق ذكره، ص123.

[233] د. طلبة، عبد الله، (1958)، **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، المرجع السابق، ص.78

- إنّ مجلس الدولة بوصفه قاضي الإدارة العامة يجعل منه أكثر صلة واطلاعاً على المشاكل التي تواجه الإدارة والأفراد عند تطبيق القواعد القانونية،[234] وبالتالي فهو يُعد الجهة الأقدر على معرفة مكامن الضعف والغموض التي تشوب النصوص القانونية، ولا ضير في مساهمته –بحكم الخبرة التي يتمتع بها أعضائه –في تحسين جودة القواعد القانونية.
- لا شك أن وجود مجلس الدولة إلى جانب الحكومة كمستشار قانوني لها، من شأنه أن يُتيح للمجلس إمكانية إحاطة الإدارة بكل جوانب التشريع وما يُمكن ان يتسبب به من مشاكل في أثناء التطبيق، وما يقتضيه من معالجات تستطيع الإدارة اجراءها قبل تشريعه بما يتفق مع أهمية المشروع المعروض وما يتسم به من خطورة، دون أن يُشكل ذلك تعدياً من المجلس لحدود دوره الوظيفي[235]
- إنّ إدارة السلطة التنفيذية لشؤون الدولة المختلفة، يجعلها لا تملك الوقت الكافي لتركز جهدها ونشاطها في صياغة مشروع قانون أو قرار تحتاج لسنه أو إصداره، كما أنها لا تستطيع أن تقوم بإجراء عملية مقارنة لتفادي تغير المصطلح القانوني او رفع التعارض بين التشريع الذي تحتاجه والتشريعات الأخرى النافذة في الدولة، وهو ما كان دافعاً يعزز جعل هذه المهمة من اختصاص مجلس الدولة[236].
- إنّ الوظيفة المنوطة بمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية لا يمكن أن تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، بل تؤكده وتدعمه وتساهم في إثراء النص القانوني بخبرة القضاة وذوي الاختصاص المدعوين لتطبيقه في الميدان وهو ما يمكن من خلاله معرفة صعوبات التطبيق[237].

وأخيراً فإنّ من أخطر وأهم مسوغات منح مجلس الدولة هذه الوظيفة دون غيره من السلطات الأخرى في الدولة، يتعلق بطبيعة تكوين السلطة التشريعية إذ تشترط الدول أن يكون نصف أعضائها من العمال

---

[234] د. سلامة، أحمد، (1972)، **المدخل لدراسة القانون**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص.182

[235] د. علي، سعيد السيد، (2008)، **دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية**، القاهرة، دار النهضة العربية، ص36

[236] الحسيني، محمد طه حسين، (2022). **نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي "جمهورية مصر العربية انموذجاً"**، مرجع سبق ذكره، ص405.

[237] سندس، العمري، (2015-2016)، **مجلس الدولة –دراسة مقارنة الجزائر ومصر**، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور – الجفلة-، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر، ص47.

والفلاحين ولا تتطلب التشريعات بشأن العضوية فيها سوى مجرد الإلمام بالقراءة والكتابة مما يستتبع عدم معرفتهم بالأمور القانونية والدستورية لسن تشريع فعال من الناحيتين الشكلية والموضوعية، وهو ما يعتبر سبباً ملحاً لمنح هذه الوظيفة لهيئة مختصة يتمتع أعضائها بقدر كبير من الخبرة[238].

مما سبق يتضح بشكل جلي أهميّة منح مجلس الدولة وظيفة الصياغة القانونية، ليس بسبب الخبرة التي يتمتع بها أعضائه فحسب، بل للتداخل المعقد والكبير في النشاطات المتنوعة للمجلس مع أجهزة الدولة. ومن جانبنا نرى أنَّ إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة أفضل بكثير من إنشاء هيئة مستقلة كتلك الموجودة في الدول ذات النظام الموحّد، نظراً للروابط المشتركة والتداخل الوظيفي بين الأجهزة الحكومية ومجلس الدولة من جهة، وصعوبة اختيار أعضاء يتمتعون بكفاءة أعضاء مجلس الدولة من جهة أُخرى.

[238] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص7-8.

مُلخص الفصل الأول

يتضح بصورة جلية أهمية موضوع الصياغة القانونية والعلاقة الطردية بين الصياغة القانونية الرصينة وانعكاسها على مبدأ الأمن القانوني، إذ أنّه كلّما أزداد وضوح القانون واتسم بالبساطة والجزالة، كلما أدى ذلك إلى تعزيز مبدأ الأمن القانوني، كما أنَّ حماية هذا المبدأ الأخير وتحقيق الاستقرار لحقوق الأفراد وحرياتهم يحتاج بشكل أساسي إلى انتقاء هيئة قانونية تتولى أداء مهمتها بمهارة وتقنية عالية، فكان مجلس الدولة وبمسيرته التاريخية الطويلة في ضبط التشريعات وصياغتها خير مثال على ذلك، الأمر الذي لمسناه في اتجاه الدول التي اتبعت النهج الفرنسي في جعل وظيفة الصياغة القانونية ضمن مجال عمله الوظيفي، وفي المقابل لا تزال العديد من دول العالم تمنح وظيفة الصياغة القانونية لجهة مركزية واحدة أُنشأت خصيصاً لهذه المُهمة، أو لهيئات متنوعة كوزارة العدل أو جهة من جهات السلطة التنفيذية.

وعلى أيّة حال، فإن دوافع اختيار الهيئة المختصة بهذه الوظيفة لا يمكن أن ينشأ من الفراغ، بل لابد من وجود مسوغات تؤكد بصورة يقينية حُسن انتقاء الهيئة القائمة بهذا الدور، وتعتبر المسوغات العملية والنظرية التي أسهمت في تولي مجلس الدولة هذه الوظيفة سبباً كافياً وضرورة مُلحّة تدفع لزيادة ضماناته وصلاحياته ليتسنى لأعضائه أداء المُهمة المنوطة بهم بعناية وتروي، ليتمكنوا في النهاية من إخراج قوانين ذات فاعلية عالية ومنسجمة مع الواقع العملي.

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

تمهيد وتقسيم:

لا شك أنَّ المُساهمة الحقيقية والفعلية لمجلس الدولة في مباشرة اختصاصه المحجوز له في صياغة مشروعات الصكوك التشريعية، لا تظهر إلا من خلال إلقاء الضوء على الواقع التطبيقي لهذا الدور، فقد عملت مختلف دول العالم على إحاطة الدور الوظيفي لمجلس الدولة بسلسلة من الضوابط الموضوعية والإجرائية والزمنية، كوسيلة لضبط عمله وتنظيم دوره في مجال صياغة القواعد القانونية، كما كان لنتاج الدور الوظيفي لمجلس الدولة اسهاماً كبيراً في تباين مواقف دول العالم بشأن القيمة القانونية لما يبديه هذا المجلس من آراء ومقترحات، وفي سبيل الإحاطة بمختلف جوانب هذا الموضوع فقد كان لزاماً علينا البحث أولاً في أُسس الدور الوظيفي للمجلس في محاولة للكشف عن الضوابط الموضوعية والإجرائية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية، بالإضافة لضرورة البحث في القيمة القانونية والموقف المتباينة –تشريعاً وفقهاً وقضاءً –بخصوص هذا الدور.

وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين، نتحدث في المبحث الأول عن الأُسس الناظمة لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية، ثم نتناول الحديث عن القيمة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية على النحو الآتي:

المبحث الأول

أسُس الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية

إنّ المجال الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية شأنه كمختلف الأعمال القانونية الأُخرى التي يمارسها، فلا شكّ أنّ مجلس الدولة يضطلع بدوره الوظيفي استناداً لمحددات وضوابط معينة، وهذه الضوابط تُنظم بجانب منها عمله الموضوعي، ليتولى الجانب الآخر تنظيم عمله الإجرائي، وفي سبيل الإحاطة بجوانب عمله الموضوعي والإجرائي، سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين رئيسيين نتناول في المطلب الأول الحديث عن الضوابط الموضوعية الناظمة لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية، ونخصصّ المطلب الثاني للحديث عن الضوابط الإجرائية والزمنية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية وفقاً للآتي:

المطلب الأول

الضوابط الموضوعية الناظمة لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

انطلاقاً من رغبة دول العالم في تعزيز الأداء الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، فقد عملت هذه الدول على تنظيم حدود ومضمون دوره الوظيفي بدقة، وهو ما سنحاول بيانه من خلال تمحيص وتحليل النصوص التي نظمت النواحي الموضوعية للدور الوظيفي لمجلس الدولة، وهذا يقتضي منا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين، نتحدث في الفرع الأول عن حدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، ثم ننتقل للحديث عن مضمون الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية تبعاً للآتي:

الفرع الأول

حدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية

لقد كان لتعاظم دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية،[239] الأثر البارز والملحوظ في تنامي الولاية الوظيفية لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، باعتباره المستشار الفني المتخصص التابع لها.

فعلى الرغم من أن منطق مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على تقسيم وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات ثلاث،[240] وتنفرد السلطة التشريعية بموجبه بوضع التشريعات التي تراها مناسبة،[241] من خلال ما ُسمى " بالمبادرة التشريعية للعضو البرلماني"، إلا أن تزايد التعقد الاجتماعي من جهة،[242] وعجز السلطة التشريعية عن فهم المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة بإعدادها من جهة أُخرى، أدى ذلك إلى اعتراف

---

[239] د. البحري، حسن مصطفى، (2005-2006). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستوري "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ص346-355.

[240] د. البحري، حسن مصطفى، (2020-2021). **النظم السياسية المقارنة**، جامعة الشام الخاصة، كلية الحقوق، ص47.

[241] مكي، رضا عبد الله، (2019-2020). **دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الأنظمة العربية "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق، ص3

[242] الصاوي، علي، (2003). **الصياغة التشريعية للحكم الجيد "إطار مقترح للدول العربية"**، ورشة عمل حول تطوير نموذج الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت 3-6 شباط، ورقة خلفية لحلقة النقاش التي ينظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-برنامج إدارة الحكم في الدول العربية بالتعاون مع مجلس النواب اللبناني، بيروت، ص3.

الدساتير في دول العالم بدور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، من خلال منحها الحق في إعداد مشروعات القوانين، وتفويضها بإصدار أوامر أو قرارات أو تنظيمات لها قوة القوانين البرلمانية،[243] والتي اصطلح تسمية هذه الأخيرة بالتشريعات الفرعية أو اللوائح تمييزاً لها عن التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية،[244] وبالتالي كان طبيعياً أن يتحدد اختصاص مجلس الدولة –باعتباره جهازا تابعا للحكومة منذ نشأته– في صياغة مشروعات القوانين التي تقوم الحكومة بإعدادها فقط، دون أن يمتد اختصاصه لصياغة اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان،[245] وهو ما جرى عليه العمل في مختلف الدول التي أنشأت مجلس الدولة، إذ قامت بمنحه مهمة صياغة وإعداد مشروعات القوانين الحكومية دون أن تمنحه الحق في التدخل بالأعمال البرلمانية.

ففرنسا لم تكن تمنح مجلس الدولة أيّ دور فيما يصدر عن البرلمان من أعمال ولا بمقترحاته القانونية، وإنما اقتصرت علاقته بالسلطة التنفيذية فقط، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي عام 1936 بقضية (ARRIGHI)، إذ قرر عدم وجود أيّة علاقة تربط مجلس الدولة بالبرلمان، ومعلناً بموجب هذا القرار عدم اختصاصه في رقابة دستورية القوانين ذات الأصل البرلماني[246].

---

[243] د. البحري، حسن مصطفى، (2005-2006). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستوري "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص346 -355.

[244] د. نحيلي، سعيد، (2012-2013). **القانون الإداري "المبادئ العامة"**، الجزء الأول، السنة الثانية، منشورات جامعة البعث، ص154.

د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012). **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الأول (سن التشريعات)، الجزء الثاني، مصر، دار الكتب القانونية، ص862.

[245] لقد استقر العرف البرلماني على تسمية المشروع المقدم من النائب البرلماني باقتراح القانون، وعلى تسمية المشروع الذي تقدمه الحكومة مشروع قانون. مكي، رضا عبد الله، (2019-2020). **دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الأنظمة العربية "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص172.

[246] كريم، زانا رؤوف حمه، وعمر، ريبين أبو بكر، (2022). مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة "دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة التنمية البشرية**، المجلد 8، العدد 1، ص4.

إلا أنّ الدستور الفرنسي النافذ حالياً اعترف بهيمنة مجلس الدولة على عملية إعداد التشريعات ومراجعتها،[247] ووسّع من ولاية القسم الإداري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة الفرنسي في وظيفة الصياغة القانونية، وجعلها تمتد لتشمل صياغة مختلف مشروعات القوانين التي تعدّها الحكومة،[248] ومشروعات الأوامر،[249] وصياغة مشروعات اللوائح والتعديلات التي قد تطرأ عليها، سواء كانت لوائح مستقلة،[250] أو تنفيذية أو لوائح ضرورة،[251]

[247] د. النمر، يحيى محمد مرسي. (2017) المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع للقانون، (القانون..أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، العدد 2، الجزء الأول، السنة الخامسة، ص456.

[248] فسواء كان مشروع القانون عادي أو مستعجل أو استفتائي أو مشروع تعديل دستوري، فإن ولاية مجلس الدولة الفرنسي تُحتم على الحكومة عرضه على مجلس الدولة لإبداء رأيه فيه قبل أن تتم مناقشته في مجلس الوزراء وايداعه مكتب احد مجلسي البرلمان. د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، القاهرة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، ص73.

[249] طبقا للمواد 38 و92 من الدستور الفرنسي لعام 1958، فقد مُنحت الحكومة الفرنسية الحق في إصدار أوامر أو مراسيم لها قوة القوانين البرلمانية، إمّا بموجب تفويض برلماني أو تفويض دستوري، وفي كِلا هذين النوعين من الأوامر فإنه يتوجب على الحكومة أخذ رأي مجلس الدولة بهذه المشروعات قبل إقرارها. جمعة، جهاد علي، (2017). **دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، بغداد، جامعة بغداد، كلية القانون، ص99.

أنظر أيضا د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص75.

[250] يُقصد باللوائح المستقلة تلك اللوائح التي تنفرد الإدارة في إصدارها ومن تلقاء ذاتها، ومن الأمثلة على هذا النوع من اللوائح، لوائح الضبط الإداري التي تُعنى بتنظيم وتقييد حقوق وحريات الافراد ضمن ضوابط وإجراءات معينة تستهدف الحفاظ على النظام العام وتوفير السكينة وحماية الصحة العامة، وقد جرى العرف الدستوري في فرنسا على تخويل رئيس الجمهورية الحق في إصدار هذه اللوائح إلا أنه ومع صدور دستور فرنسا لعام 1956 انتقل هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء. د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012). **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الأول (سن التشريعات)، الجزء الأول، مصر، دار الكتب القانونية، ص655 وما بعدها

[251] بموجب المادة 37 من الدستور الفرنسي لعام 1958، فقد مُنحت الحكومة الحق بإصدار مراسيم التنظيمية أو ما تُسمى باللوائح التي لا تدخل في مجال القانون دون الرجوع لأخذ تفويض من البرلمان لإصدارها، وإنّ مختلف أنواع هذه التشريعات التنظيمية تدخل ضمن النطاق الوظيفي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية. جمعة، جهاد علي، (2017). **دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص99.

بالإضافة إلى المجال الجديد الذي مُنح لمجلس الدولة بموجب التعديل الدستوري الأخير عام 2008،[252] إذ أسسَّ هذا التعديل لمرحلة جديدة في علاقة مجلس الدولة الفرنسي بالبرلمان، وأصبح بإمكان رئيس أجد مجلسي البرلمان عرض اقتراحات القوانين التي يتقدم بها الأعضاء على مجلس الدولة ليُبدي رأيه فيها قبل أن تتم دراستها في اللجنة البرلمانية، مالم يعترض النائب أو عضو مجلس الشيوخ صاحب اقتراح القانون على ذلك،[253]

وقد أكّدت الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي أهميّة هذا الاختصاص الأخير في تقييم اقتراحات القوانين البرلمانية قبل صياغتها مع تقييم القانون النافذ، وإلقاء الضوء على اختيار المشرع للإصلاحات المرغوب بها[254].

يُستفاد مما سبق، فإنّ ولاية مجلس الدولة الفرنسي في الصياغة القانونية شِملت جميع مشروعات القوانين بأنواعها المختلفة بما فيها اقتراحات القوانين، خلافاً لما هو عليه الحال في التشريع المصري الذي تضاربت فيه حدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بين التشريع والدستور، فبالعودة إلى المادة 190 من الدستور المصري لعام 2014 والمُعدّل عام 2019، نجدها حددت ولاية مجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية فقط، أيّ القرارات بقوانين،[255] وهو ما يعني –وفقا لرأي البعض– استبعاد اختصاص مجلس الدولة في صياغة اللوائح، خلافاً لما نصّت عليه المادة 63 من قانون مجلس الدولة المصري

---

[252] ساجية، حماني، (2021). الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016، **المجلة الأكاديمية للبحث القانوني**، المجلد 12، العدد 2، ص141

[253] كريم، زانا رؤوف حمه، وعمر، ريبين أبو بكر، (2022). **مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة "دراسة تحليلية"**، مرجع سبق ذكره، ص4

[254] الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي على الرابط التالي:

https://www.conseil-etat.fr

[255] لقد مُنح رئيس الجمهورية في مصر الحق في إصدار القرارات بقوانين في حالتين فقط هما: الضرورة والتفويض البرلماني، ويرجع تسمية التشريع الذي يصدر عن رئيس الجمهورية في هذه الحالة بالقرار بقانون، فهذا التشريع قرار كونه يصدر عن السلطة التنفيذية، وقانون لان له قوة القانون. للمزيد انظر د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ص23.

رقم 47 لعام 1972 والتي جاء فيها: (على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أيّ قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذا صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته)،[256].

إلا أنّ هذا النص الدستوري لا يعني استبعاد اختصاص مجلس الدولة في مراجعة صياغة اللوائح، فاللوائح التي عبّر عنها التشريع الدستوري المصري بالقرارات،[257] واصطلح تسميتها بالتشريع الفرعي، تُعتبر تشريعات في موضوعها وقرارات إدارية في شكلها، فهي تشريع كونها تتضمن قواعد عامة ومجرّدة وتنطبق على الكافة دون تحديد أشخاص بذواتهم أو واقعة معينة بذاتها، وهو ما يتوافق تماماً مع التشريعات العادية[258].

ولما كان اختصاص مجلس الدولة وفقاً للنص الدستوري يتحدد بصياغة التشريعات ومنها القرارات ذات الصفة التشريعية، بالتالي فهي تدخل ضمن الولاية الوظيفية لمجلس الدولة، وهو ما جاء منسجماً مع المبادئ التي أرساها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في معرض تحديد اختصاصه، فقد جاء بأحد تلك المبادئ أنّ اختصاص قسم التشريع بمجلس الدولة يقتصر على مراجعة مشروعات القوانين وكذلك القرارات ذات الصفة التشريعية وحدها، أيّ تلك التي تتضمن وضع قواعد عامة تنظيمية ومجرّدة تنطبق على من تتوافر فيه شروط تطبيقها، دون النظر إلى شخصه ودون أن يقتصر انطباقها على شخص معين بالذات أو على واقعة واحدة محددة،[259] وتبعاً لذلك فإنَّ اختصاص قسم التشريع بمجلس الدولة المصري لا يقتصر على صياغة مشروعات القوانين الحكومية وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية فقط، بل يشمل صياغة اللوائح أيضاً، وهو ما

---

[256] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**. الجزء الأول، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ص.33

[257] بموجب المادة 167 من الدستور المصري المعدل عام 2019 فقد مُنحت السلطة التنفيذية في مصر حق المشاركة في العملية التشريعية من خلال إعداداها لمشروعات القوانين والقرارات، وهذه الأخيرة تُسمى بالقرارات التنظيمية أو اللوائح. انظر د. الحسيني، محمد طه، (2022)، نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي، جمهورية مصر العربية انموذجاً، **مجلة مركز دراسات الكوفة**، المجلد 2022، العدد 64، الجزء الأول، ص404.

[258] د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012). **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الأول (سن التشريعات)، الجزء الثاني، مرجع سبق ذكره، ص862 وما بعدها

[259] الملف رقم 120 لعام 1971، المبدأ رقم 62، **مجموعة مبادئ قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في خمس سنوات (من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع المصري، ص33.

جاء متوفقاً مع النص الدستوري من جهة، ومع مضمون المبادئ التي ارساها قسم التشريع بهذا الخصوص من جهة أُخرى.

أمّا فيما يتعلق بصياغة اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء مجلس البرلمان المصري، فقد أخرجها المشرع المصري من ولاية مجلس الدولة،[260] وقد برّر جانب من الفقه استبعاد دور مجلس الدولة في صياغة ومراجعة اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان في أنّ هذا الاستبعاد لم يكن إلا درئاً للاشتباه بعمل قسم التشريع، اذ أنَّ مجلس الدولة إنّما يقوم بتقديم خبراته القانونية للسلطة التنفيذية فقط، ولا علاقة له بالسلطة التشريعية،[261] ومن جانبنا نرى عدم الدقة في هذا الرأي، فلا يمكن القول بأنّ الدور الذي يضطلع به مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية فيهِ تعدي على اختصاصات السلطة التشريعية أو مشاركة في وظائفها، إنّما يرتكز هذا الدور أساساً على التعاون مع مختلف السلطات العامة في ضبط وتحسين جودة القواعد القانونية، وعلاوة على ذلك فإنَّ قسم التشريع المصري وبالمبادئ التي ارساها أثبت أنّ له الخبرة الطويلة والمهارة العالية في ضبط التشريعات شكلياً وموضوعياً وملائمةً، وبالتالي فلا ضير من أن يُقدّم خبراته للسلطة التشريعية والتي ستكون مكسباً مهماً لأعضاء هذه السلطة الأخيرة وللعملية التشريعية برمتها.

أمّا بالنسبة لحدود الدور الوظيفي لمكتب صياغة التشريعات السوري، نجد أنّ المادة 72 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 قد نصت على أنّه: (يشكل في القسم الاستشاري لمجلس الدولة مكتب لصياغة الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة والمنظمات الشعبية ويرتبط برئيس المجلس).

كما نصت المادة 73 من القانون ذاته على أنّه: يختص المكتب وحده دون غيره بمراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تُحال إليه من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو مجلس الوزراء).

---

[260] كذلك فعل المشرع العراقي فلا دور لمجلس الدولة العراقي في صياغة اقتراحات القوانين التي يقترحها البرلمان أو المنبثقة عنه. أنظر الحسيني، صادق محمد علي، الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي "دراسة مقارنة"، **مجلة أهل البيت**، العدد السابع، ص109.

[261] د. الحسيني، محمد طه، (2022)، **نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي، جمهورية مصر العربية انموذجاً**، مرجع سبق ذكره، ص406. أنظر أيضاً د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص175

يُستفاد من هذه النصوص أنّ المُشرّع السوري قد حدد نطاق الدور الوظيفي لمكتب صياغة التشريعات بصياغة الصكوك التشريعية التي تصدر عن الجهات التالية:

1- **الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة:** لم يبين المشرع السوري في قانون مجلس الدولة المقصود بالجهات العامة،[262] إلا أنه وبالعودة للقانون الخاص بنظام العقود للجهات العامة في سورية رقم 51 لعام 2004 وقانون العاملي الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004 يتبين أن المقصود بالجهة العامة، إحدى الوزارات أو الإدارات العامة أو الهيئات العامة أو الوحدات الإدارية المحلية[263] أو البلديات أو المصالح البلدية أو الدوائر الوقفية أو المؤسسات العامة أو الشركات العامة أو المنشآت العامة أو إحدى جهات القطاع العام الأخرى.

وقد منحت مختلف الجهات العامة الحق بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة المتعلقة بمجال نشاطها، بالإضافة لدورها في إعداد مشروعات القوانين اللازمة لتنظيم شؤونها، ويتضح من ذلك أن المشرع السوري بموجب نص المادة 72 قد جعل الولاية الوظيفية لمكتب صياغة التشريعات تمتد لتشمل صياغة مشروعات القوانين والقرارات التي تصدرها هذه الجهات ليكفل لها الانسجام وعدم التضارب مع التشريعات الأخرى النافذة.

---

[262] تجدر الإشارة إلى وجود نوعين من الجهات العامة في سورية بينتها المادة 1 من القانون المالي الأساسي رقم 54 لعام 2006 وهي:

1: الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي: تتمتع هذه الجهات بالشخصية الاعتبارية العامة والاستقلال المالي والإداري، وتسهم في تنمية الاقتصاد الوطني، وتمارس هذه الجهات نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو زراعياً أو سياحياً أو مالياً إمّا مباشرة أو بواسطة ما تُنشئه أو يرتبط بها من شركات أو منشآت.

2: الجهات العامة ذات الطابع الإداري: تتمتع بالشخصية الاعتبارية الإدارية العامة، وتقوم هذه الجهات بتأدية الخدمات العامة من أمن ودفاع وعدل وخدمات صحية وتعليمية وخدمات اجتماعية والحفاظ على الممتلكات العامة من خلال أجهزتها التنفيذية.

أنظر المادة 1 من القانون المالي الأساسي السوري رقم 54 لعام 2006.

[263] يُقصد بالوحدات الإدارية المحلية وفقاً لما ورد بالقانون المالي الأساسي بأنّها: الوحدات الإدارية ذات الاستقلال المالي والإداري والشخصية الاعتبارية التي تمثل اللامركزية المحلية، والتي تنهض بمسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة وخططها المحلية تحت رقابة الاجهزة المركزية. أنظر. المادة 1من القانون المالي الأساسي رقم 54 لعام 2006.

2- **الصكوك التشريعية للمنظمات الشعبية**[264]: لقد نصّت المادة العاشرة من الدستور السوري النافذ لعام 2012 على أنّه: المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون.

وقد أحدث المُشرّع السوري العديد من المنظمات الشعبية، وتنوعت هذه المنظمات بتنوع نشاطاتها، فمنها ما تعلق بالعمل (كالاتحاد العام لنقابات العمال الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1968وتعديلاته) أو بالنساء (كالاتحاد العام النسائي الذي تأسس بموجب المرسوم رقم 121 لعام 1967 وتم حله بالمرسوم رقم16 لعام 2017) أو بالشباب (اتحاد شبيبة الثورة الذي أُحدث بموجب المرسوم رقم23 لعام 1970) أو بالفلاحين والحرفيين والرياضيين وغيرها الكثير.

ونظراً للدور الذي تضطلع به هذه المنظمات الشعبية في البناء الاقتصادي والاجتماعي للجمهورية العربية السورية، فقد منَحها المُشرّع السوري صلاحيات متنوعة في سبيل رعاية شؤون أعضائها وحماية مصالحهم، كما منَح الهيئات العامة لهذه المنظمات الحق في اقتراح القوانين والقرارات والأنظمة الداخلية التي تُسهم في رفع كفاءتها[265].

---

[264] تُعرّف المنظّمة الشعبيّة بأنّها الاتحادات والنقابات التي تضم فئة معينة من الشرائح الاجتماعية، بهدف تأمين الرعاية لمنتسبيها بما يُسهم في تعزيز دورها في عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية. انظر د. زيود، زينب، ودنورة، فاتن حمام علي، (2013). دور المنظمات الشعبية والجمعيات الاهلية الشبابية السورية في تعزيز مفاهيم المواطنة الاقتصادية (دراسة ميدانية على الشباب المستفيدين من أنشطة كل منها). **مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية**، سلسلة الأدب والعلوم الإنسانية، المجلد 35، العدد 3، ص175

[265] فعلى سبيل المثال كان إنشاء الاتحاد العام للجمعيات الحرفية الذي أُنشأ بموجب المرسوم رقم 250 لعام 1969 دور كبير في حماية الحرفيين وتخليصهم من احتكار المستغلين، وتم منح هذا الاتحاد الحق في تقديم المشورة بشأن مشروعات القوانين التي تدخل ضمن نشاط الحرف أو المهن التي يضمها الاتحاد.

3- مشروعات الصكوك التشريعية لرئاسة الجمهورية:

لقد مَنح الدستور السوري النافذ رئيس الجمهورية حق المشاركة مع مجلس الشعب في العملية التشريعية، حيث يتولى رئيس الجمهورية السلطة التشريعية من خلال إصداره للمراسيم التشريعية،[266] ووفقاً لأحكام المادة 113 من الدستور السوري النافذ فإنَّ رئيس الجمهورية يتولى سلطة التشريع في حالات ثلاثة وهي: خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو اثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك،[267] أو إذا كان مجلس الشعب منحلاً[268].

كما مُنح رئيس الجمهورية حق إعداد مشاريع القوانين[269] وإصدار المراسيم والقرارات والأوامر وفقاً للقوانين،[270] بالإضافة لذلك، يكون لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح تعديل الدستور،[271] وأن يستفتي الشعب في القضايا المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا[272].

---

[266] تمتاز المراسيم التشريعية التي تصدر عن رئيس الجمهورية ببعدها عن الإجراءات الروتينية والبطيئة عن تلك التي تتطلبها عملية التشريع البرلماني، فقد اثبت الواقع العملي عجز التشريع البرلماني عن مواكبة المتطلبات المتزايدة لتطور الدولة الحديثة، مما استتبع أن يحل التشريع الاستثنائي محل التشريع البرلماني لسد الفجوة الحاصلة بين ضمور آلة التشريع ومتطلبات الواقع. د. الشربجي، جميلة، (2013). الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973(دراسة تحليلية)، **مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية**، المجلد 29، العدد الأول، ص22

[267] لقد اختلف المُشرّع الدستوري السوري مع التقليد العالمي بشأن الأداة التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، ففي الوقت الذي اتجهت فيه دول العالم إلى مواجهة حالة الضورة عن طريق اللوائح التفويضية، فإن الدستور السوري قد أغفل النص على ظاهرة التفويض التشريعي، جاعلاً من تقدير حالة الضرورة منوطاً برئيس الجمهورية وحده دون انّ يفرض عليه قيوداً موضوعية أو زمنية، مختلفاً بذلك مع ما ورد في دساتير دول العالم التي نظّمت حالة التفويض التشريعي. للمزيد انظر د. البحري، حسن مصطفى، (2005-2006). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستوري "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص948-947.

[268] المادة 113 من الدستور السوري لعام 2012.

[269] أنظر المادة 112 من الدستور السوري لعام 2012.

[270] تجدر الإشارة إلى انّ رئيس الجمهورية في سورية يملك سلطة إصدار مراسيم إدارية فردية ومراسيم تشريعية، وفضلا عن صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار المراسيم التشريعية في ظل الظروف العادية، فإنه يملك صلاحية إصدار المراسيم بأنواعها المختلفة في ظل الظروف الاستثنائية، وقد استمد رئيس الجمهورية هذا الحق استناداً لأحكام المادة 114 من الدستور السوري التي نصّت على أنّه: إذا قام خطر جسيم و حال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أو يُعوّق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر.

وفي معرض تفسير المقصود بالإجراءات السريعة التي يحق لرئيس الجمهورية اتخاذها لمواجهة الخطر، فقد رأى الدكتور حسن البحري أنّ هذه الإجراءات لا يُقصد بها التدابير والأعمال الإدارية أو المالية مما يدخل بطبيعتها في اختصاص السلطة التنفيذية،=

استناداً لما سبق يُمكن ملاحظة تنوع الصكوك التشريعية التي تصدر عن رئيس الجمهورية، وسواء كان الصك الصادر عن رئيس الجمهورية تشريعي أو تنظيمي أو استفتائي أو استثنائي أو لائحي أو حتى مشروع قانون أو اقتراح تعديل دستوري، فقد منحَ المشرع السوري رئيس الجمهورية حق إحالة أيّ صك من هذه الصكوك التشريعية لمكتب صياغة التشريعات ليتولى مراجعة صياغتها قبل إصدارها.

4- مشروعات الصكوك التشريعية لمجلس الشعب:

تُعد السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب صاحبة الاختصاص الأصيل بالتشريع، حيث تتولى السلطة التشريعية استناداً لأحكام الدستور السوري عدة اختصاصات أهمها: إقرار القوانين وإقرار الموازنة العامة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة،[273] كما يُمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين[274] وحق اقتراح تعديل الدستور،[275] وبالتالي يكون لمجلس لشعب ممثلا برئيس المجلس إحالة أيّ صك من الصكوك التشريعية التي تصدر عن المجلس إلى مكتب صياغة التشريعات بمجلس الدولة ليتولى صياغتها قبل إصدارها.

=وإنّما يجب وفقاً لوجهة نظر الدكتور حسن أن نعترف له بالحق في إصدار قرارات فردية (صكوك إدارية بمختلف صورها) وقرارات بقوانين(صكوك أو مراسيم تشريعية) ويرى أن هذه المادة التي خوّلت رئيس الجمهورية هذا الاختصاص ما هي في جوهرها إلا تطبيق لنظرية الضرورة المعروفة في القانون الدستوري. انظر د. البحري، حسن مصطفى، (2005-2006). **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستوري "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص959.

[271] المادة 150 من الدستور السوري لعام 2012

[272] المادة 116 من الدستور السوري لعام 2012.

[273] المادة 75 من الدستور السوري لعام 2012.

[274] وفقاً للمادة 155 من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، فإنه يحق لكل لجنة من اللجان الدائمة ولكل عشرة من أعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح القوانين.

[275] بحسب المادة 150 من الدستور السوري لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور.

5- مشروعات الصكوك التشريعية لمجلس الوزراء:

لقد جعل الدستور السوري من مجلس الوزراء الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة،[276] وأوكل لها مهمة إعداد مشروعات القوانين[277]، وعقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإصدار القرارات الإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة،[278] كما منحها المشرع السوري الحق في اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة، الآداب العامة) وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين،[279] ووفقاً لما سبق فانَّ مجلس الوزراء، فضلاً عن دوره في إعداد مشروعات القوانين، فإنّه يملك إصدار جملة من الصكوك التشريعية أهمّها اللوائح التنفيذية والتنظيمية ولوائح الضبط الإداري[280].

أمّا بالنسبة لما اصطلح تسميته بالتعليمات[281] والبلاغات والتعاميم التي تصدر عن مجلس الوزراء في سورية، فلم نجد بالتشريع الدستوري والبرلماني السوري ما يوضح المقصود بهذين النوعين من الصكوك التشريعية، إلا أنّ مجلس الوزراء السوري بيّن بموجب البلاغ الصادر برقم 11/ب/15 تاريخ 2017/8/13 المتعلق "بضوابط إعداد مشروعات البلاغات أو التعاميم" ، أنّ دوره في الإشراف على تنفيذ القوانين والأنظمة ومراقبة عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها وتوجيه الوزارات وجميع المؤسسات في الدولة، إنما يمارس جزء من هذه المهام عن طريق البلاغات

---

[276] المادة 118 من الدستور السوري لعام 2012.

[277] يُقصد بإعداد القانون: صبّ التنظيم المبتغى في صورة نصوص تتضمن قواعد عامة مجردة. د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012). **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الأول (سن التشريعات)، الجزء الأول، مصر، دار الكتب القانونية، ص85.

[278] المادة 128 من الدستور السوري لعام 2012.

[279] المادة 10 من المرسوم التشريعي الناظم لعمل مجلس الوزراء السوري رقم 20 لعام 2017.

[280] لقد اصطلح تسمية اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط الإداري باللوائح المستقلة أو اللوائح القائمة بذاتها، حيث تصدر الأولى لتنظيم المرافق العامة، بينما تهدف الثانية للمحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة، وهذين النوعين من اللوائح يختلفان عن اللوائح التنفيذية أو ما اصطلح تسميتها باللوائح التكميلية، والتي لا يمكن إصدارها إلا لوضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين، دون أن تضع أحكاماً موضوعية تُعدّل من مضمون القانون المراد تنفيذها. أنظر. د. نحيلي، سعيد، (2013). **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق، ص253 وما بعدها.

[281] يُقصد بالتعليمات تيسير تطبيق قانون نافذ أو لائحة صادرة، والتعليمات تكون أضعف من اللائحة، لأنها كما تصدر تنظيماً لتنفيذ القانون قد تصدر لتطبيق اللائحة. أنظر د. البكري، عبد الباقي، والبشير، زهير، (2011). **المدخل لدراسة القانون**، الطبعة الثالثة، القاهرة، شركة العاتك لصناعة الكتب، ص 72.

والتعاميم، والتي من خلالها يتم اعلام الجهات العامة بالأخطاء التي تظهر بالممارسة العملية في معرض تطبيق القوانين أو تفسيرها أو تأويلها، كما تتضمن حلولاً قانونية للمشكلات التي تعترض عمل الجهات العامة، ووفقاً لهذا القرار يتضح أنّ الجهة العامة تتولى إعداد مشروعات البلاغات والتعاميم، ثم تقوم برفعها إلى مجلس الوزراء الذي يتولى تدقيقها وإصدارها، كما بيّن هذا البلاغ الضوابط الشكلية والموضوعية في إعداد مشروعات البلاغات والتعاميم، وأوجب أن تتضمن هذه المشروعات الحيثيات القانونية والتنظيمية إن كان لها مقتضى، بالإضافة لعرض المشكلة التي دعت إلى إصدارها (أسباب ومسوغات) وتحديد المخاطبين بها، والجهة التي تتابع وتراقب تنفيذه ومدى الالتزام به.

ثم ما لبث مجلس الوزراء أن أصدر قراراً برقم 16 تاريخ 2021/2/28 وضّح فيه ضوابط ومعايير البلاغات والتعاميم، ووفقاً لهذا القرار فقد بين أن المقصود بالبلاغ: الخطاب الذي يتضمن أمر بالتنبيه للمعنيين به بهدف إلزامهم بالعمل وفقاً لهديه بغية الوصول إلى غاية الإدارة بتنفيذ أمر معين تطبيقاً لنص القانون، وذلك تحت طائلة المساءلة، وقد حدد هذا القرار الجهات التي يصدر عنها البلاغ بأعلى مستوى في السلم الإداري (رئيس مجلس الوزراء، وزير، محافظ، مدير عام)

أمّا التعميم فهو الخطاب الذي يتضمن تعليمات وارشادات تهدف الإدارة من خلالها حث العاملين لديها على القيام بعمل معين لمصلحة العمل، ويصدر هذا التعميم عن كافة المستويات الاشرافية.

وفيما يتعلق بضوابط إعداد وتنظيم وصياغة البلاغ والتعميم، فقد حدد مجلس الوزراء الحالات التي تستدعي اللجوء إلى البلاغ، حيث يتم استعماله عندما يكشف التعامل مع موضوع معين وجود خلل أو قصور أو غموض في معرض تطبيق نص قانوني أو تنظيمي أو مشكلة تحتاج إلى توضيح وأسلوب معالجة، ويجب أن يحتوي البلاغ على تعليمات وإرشادات مقرونة بالتنبيه والحضّ على التنفيذ، بالإضافة للإشارة إلى صفة الإلزام في التنفيذ والمساءلة التي تترتب على عدم التقيد، وتحديد سبب الإصدار وسنده القانوني والتذكير بالأثر القانوني المترتب على عدم التنفيذ، وتحديد المؤيد والمساءلة ، بينما جعل مجلس الوزراء استخدام أسلوب التعميم عند اقتصار الموضوع على التذكير أو إيصال معلومة معينة إلى المعنيين بتطبيقها، ويجب أن يتضمن إرشادات معينة أو

إيصال معلومة الغاية منها مصلحة العمل دون الإشارة فيه إلى أيّ طابع إلزامي أو أيّة مساءلة تأديبية نتيجة عدم التقيد.

كما بيّن القرار عدم جواز تنظيم موضوع معين ببلاغ أو تعميم متى استوجب القانون تنظيمه وإصداره بقرار.

وتعقيباً على ما سبق، يمكن القول أنّ هذا النوع من التشريعات الفرعية لا يوجد لإصدارها سند قانوني سوى البلاغ الصادر عن مجلس الوزراء المتعلق بضوابط إعداد مشروعات البلاغات والتعاميم سالف الذكر[282]، ولاشكّ أنَّ التفسير الذي أورده مجلس الوزراء في معرض تبرير سلطته في إصدار هذا النوع من التنظيمات، يعتبر تبريراً منطقياً للحاجة التي تقتضي اللجوء إليها، أضف لذلك أنّ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية تتضمن أحكاماً عامة دون الدخول في التفصيلات الجزئية الدقيقة، ولا يخفى على أحد كمية المشكلات التي تظهر أثناء تنفيذ القوانين، لذا تكون السلطة التنفيذية هي الجهة الأقدر على معرفة التفصيلات الخاصة واختيار الملائم لتنظيم سير العمل في المرافق التي تتولى إدارتها، وبالتالي ثمّة ضرورة تقتضي اللجوء لهذا النوع من التشريعات التي لا تعدو أن تكون مجرد شرح وتفسير للقوانين والأنظمة وتفهيم القائمين على تنفيذها بالآلية العملية المناسبة بما يضمن حسن سير العمل وتحقيق المصلحة العامة، مع ضرورة التأكيد بألا تتجاوز هذه التعليمات الحدود المقررة لها، فلا يجوز إصدار بلاغات أو تعليمات تُخالف أو تُعدّل التشريعات النافذة، كما لا يجوز أن يؤدي إصدارها إلى إنشاء قواعد جديدة لم يتناولها المشرع بالتنظيم، وإنّما ينبغي أن يكون الهدف من إصدارها حسن تطبيق القوانين بالشكل الأمثل.

وتقتضي الإشارة إلى أمر في غاية الأهمية يتمثل بما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري، إذ نصّت المادة 57 من اللائحة على أنّه: يجب أن يكون مشروع الصك التشريعي محالاً من رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئاسة مجلس الوزراء بموجب كتاب رسمي.

---

[282] يقتضي التنويه إلى أنّ إصدار السلطة التنفيذية لهذا النوع من التنظيمات لا يعني بأي حال من الأحوال عدم وجود سند بشكل نهائي لإصدارها، إذ أن هناك مبدأ عام يعترف بحق السلطة التنفيذية بإصدار التنظيمات اللازمة التي تبين كيفية تطبيق القانون أو تنفيذه حتى ولو لم تفوض التشريعات أمر إصدارها بشكل صريح. د. قاسم، هشام، (2005). **المدخل إلى علم القانون**، دمشق، جامعة دمشق، ص131.

يُفهم من هذا النص أنه لم يمنح رؤساء الجهات العامة والمنظمات الشعبية الحق بإحالة مشروعات الصكوك التشريعية التي تصدر عنها كالقرارات ومشروعات القوانين التي تتولى إعدادها، وإنّما حصر حق الإحالة برئاسة مجلس الوزراء، كما يعني ذلك عدم صلاحية الوزراء في إحالة الصكوك التشريعية التي تتولى وزاراتهم إعدادها، بل لابد –وفقا لمنطق هذا النص– أن تكون الإحالة متعلقة بمشروعات القوانين فحسب، دون مشروعات القرارات، على اعتبار أن مختلف الجهات العامة في الحالة المتعلقة بإعداد مشروعات القوانين تقوم برفعها للوزير ليقوم بدوره –في حال تمت الموافقة عليها من قبله– بإحالتها لرئاسة مجلس الوزراء، ولم تأتي اللائحة الداخلية على ذكر دور مكتب صياغة التشريعات في صياغة مشروعات القرارات التي تصدر بشكل مباشر عن الجهات العامة والمنظّمات الشعبية، حيث يُلاحظ التناقض الكبير بين ما ورد بقانون مجلس الدولة ولائحته الداخلية وما تبع ذلك من تقييد للولاية الوظيفية التي أعطاها القانون لمجلس الدولة.

يُستفاد مما سبق، أنّ المُشرّع السوري سار على ذات النهج الذي اتبعه المُشرّع الفرنسي، وجعل الولاية الوظيفية لمكتب صياغة التشريعات في الصاغة القانونية واسعة جداً تمتد لتشمل صياغة مختلف الصكوك التشريعية في الدولة، بما فيها اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء المجلس البرلماني، مختلفاً بذلك عن المُشرّع المصري الذي جعل علاقة قسم التشريع تقتصر على السلطة التنفيذية وحدها، فضلاً عن عدم منح المُشرّع المصري لقسم التشريع أيّ دور في صياغة مشروعات التشريعات التي تصدر عن الجهات العامة.

وبإلقاء الضوء على الجانب العملي لمكتب صياغة التشريعات يتضح أنّ حدود دوره الوظيفي –في معرض تفسيره للمقصود بالصك التشريعي–يقتصر على صياغة مشروعات القوانين ومشروعات المراسيم التشريعية فقط، دون أن يكون له أيّ دور في صياغة التشريعات الفرعية بأنواعها المختلفة، إذ أنّ مكتب صياغة التشريعات –وفق ما يجري عليه العمل– يرفض صياغة اللوائح المستقلة (مراسيم تنظيمية ولوائح الضبط الإداري) واللوائح التنفيذية(التعليمات التنفيذية) ويرى أن حدود اختصاصه الوظيفي يقتصر على صياغة مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية فقط، وهو ما نلتمسه على سبيل المثال في رفض مكتب صياغة التشريعات صياغة مشروع الصك التنظيمي المتعلق بتعديل المرسوم الخاص بربط الحوافز والمكافآت بالإنتاج العلمي والبحثي، مبرراً السبب

في ذلك بأنّ هذا النوع من المراسيم لا يندرج تحت مظلة مشروعات الصكوك التشريعية (مشاريع قوانين ومراسيم تشريعية) التي يتولى المكتب صياغتها وفقاً لما نصت عليه المادة 73 من قانون مجلس الدولة السوري.

ومن جانبنا نرى عدم صوابية المنحى الذي ينتهجه مكتب صياغة التشريعات السوري في النأي عن صياغة التشريعات الفرعية إنشاءً وتعديلاً، ذلك لأن صكوك التشريعات الثانوية التي تصدر عن السلطة التنفيذية سواء كان ذلك في المجال التنظيمي أو التنفيذي ما هي في حقيقتها إلا تشريعات تتضمن قواعد عامة ومجردة ينطبق عليها ما ينطبق على التشريعات الأصلية التي تصدر عن السلطة التشريعية.

وأيّاً يكن السبب في رفض صياغة هذا النوع من الصكوك التشريعية فإنّه لن يعفي مكتب صياغة التشريعات من مسؤولياته بخصوص دوره بهذا الصدد، ولاسيما أنّ هذه الصكوك التشريعية أكثر خطورة على حقوق الأفراد وحرياتهم من القوانين البرلمانية، ناهيك عن عدم توافر الخبرة الكافية فيمن يتولى صياغة هذه الصكوك في الأجهزة الإدارية المعنية، مما سيسبب والحال كهذه إلى هدر الضمانات التي قصد المُشرّع السوري منها ضبط المنظومة القانونية برمتها وإرساء سيادة القانون.

خلاصة القول إنّ المُشرّع السوري –خلافاً للواقع العملي لدور مكتب الصياغة – وسّع من الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، وقد أحسن صُنعاً حينما مدَّ ولاية مكتب صياغة التشريعات لصياغة اقتراحات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، وهذا إن دلَّ على شيء فإنّما يدل على الفهم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات ويُرسخ المفهوم الحديث لهذا المبدأ القائم على الفصل النسبي بين السلطات، ووجود تعاون بينها للارتقاء بواقع المجتمع.

الفرع الثاني

مضمون الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية

لاشكّ أنَّ الدور الهام المنوط بالسلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها، استتبع بالضرورة منحها وحدها الحق في تقدير هذه السياسة وملائمتها بما يتوافق مع النهج الذي تهدف لتحقيقه، وعلى اعتبار أن مجلس الدولة

مستشار قانوني فني تابع لها، بالتالي فإنَّ فحوى المراجعة والصياغة التي يتولاها مجلس الدولة تجد حدودها الطبيعية في إطار رقابة المشروعية فحسب،[283] أو ما سُمي بالرقابة المسبقة على مشروعية التشريعات، والتي تتم من خلال مراعاة مبدا تدرج القواعد القانونية وعدم تعارض نصوص مشروع القانون المقترح مع بعضها البعض أو مع القوانين الأُخرى النافذة،[284] دون أن تمتد رقابة مجلس الدولة إلى رقابة الملائمة السياسية[285].

إلّا أنّه وبتتبع المراجعة التي يتولاها مجلس الدولة الفرنسي في معرض مناقشته لمشروعات القوانين والأوامر، نجد أنّ اهتمامه لا ينصب على النواحي الشكلية[286] والموضوعية لمشروع القانون المقترح فقط،[287] وإنّما يتعداها إلى اعتبارات الملائمة، ومدى ملائمة النص المعروض للاعتبارات السياسية القائمة[288].

---

[283] د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص175.

[284] كريم، زانا رؤوف حمه، وعمر، ريبين أبو بكر، (2022). مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة "دراسة تحليلية"، **مجلة جامعة التنمية البشرية**، المجلد 8، العدد 1، ص3

[285] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، الطبعة العاشرة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص99.

[286] فمجلس الدولة الفرنسي يفحص من الناحية الشكلية اللغة والأسلوب، ويبحث فيما إذا كانت الأحكام التي يتضمنها مشروع القانون غامضة بشكل خطير تقوض القيمة الدستورية لمبدأ وضوح القانون، فعلى سبيل المثال لم يكن رأي مجلس الدولة الفرنسي مؤيدا لما تضمنه مشروع قانون اللامركزية وإصلاح العمل العام من أحكام غامضة ومعقدة تثير اللبس. أنظر د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ص31.

أنظر أيضاً **conseil d'etat rapport public2014**, p197

[287] حيث يُراقب مجلس الدولة الفرنسي من الناحية الموضوعية مدى تعارض مشروع القانون المقترح مع الدستور أو الالتزامات الدولية.

أنظر د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سابق، ص31 وما بعدها.

[288] مع ضرورة الإشارة إلى أنّ دراسة مجلس الدولة لمشروع النص المقترح لا تصل إلى درجة التعليق على الخيارات السياسية للحكومة أو النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ، وإنما يتأكد من مدى الحاجة للقانون، وفيما إذا كانت القوانين واللوائح تُلبي ننفس الأهداف التي يرمي المشروع المقترح تحقيقها. مقال بعنوان: دور مجلس الدولة الفرنسي في تقديم الرأي القانوني للحكومة والبرلمان، منشور على الرابط التالي:

https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/render-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement

فقد تكون مشروعات القوانين أو اللوائح أو القرارات المعروضة عليه مشروعة ولكنها غير ملائمة، فهو بذلك يجمع بين المشروعية والملائمة[289].

فمجلس الدولة الفرنسي رغم أنّه لا يُناقش الخيارات السياسية للحكومة أو لرئيس الجمعية البرلمانية حين فحصه للنص المقترح،[290] إلا أنّه مُلتزم بتقديم رأي قانوني صارم.

وقد اعتبر Renaud denoix أن آراء مجلس الدولة–بصرف النظر عن الخيارات السياسية النفعية البحتة – يمكن أن تستند إلى ما يمكن تسميته "ممارسات تشريعية جيدة،[291]

وعلاوة على ذلك، فإنّ مجلس الدولة الفرنسي لا يتردد في تعديل النص المعروض عليه أو يُثير انتباه الحكومة في نقطة أو نقاط خُفيت عليها،[292] بل إنّه في بعض الأحيان يرفض مناقشة المشروع المعروض عليه إذا وجد أنّه غير ملائم،[293] أو مخالف للدستور[294].

---

[289] د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، قسم التشريع، "دراسة مقارنة بين (مصر-فرنسا)، **المجلة القانونية**، المجلد 2017، العدد 1، ص216.

[290] لقد التزم مجلس الدولة الفرنسي منذ نشأته بالحياد السياسي، وكان طبيعياً أن تحظى الآراء الصادرة عنه باحترام مختلف الهيئات الدستورية، فهو لا يتدخل بالخيارات السياسية للحكومة وإنما يُراقب طرق تطبيق هذه الخيارات وتقدير ملائمة النص المقترح للظروف القائمة من ناحية تبريراته الاجتماعية والاقتصادية. د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، القاهرة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، ص125.

انظر أيضا. أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، رسالة ماجستير، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد، ص35.

[291] Renaud denoix de saint marc. **(le role du conseil d'état dans la preparation et l'application des Lois)** revue de jurisprudence commerciale.1997,p.178

[292] بموجب المرسوم رقم 63-766 الصادر عام 1963 في فرنسا، فقد أصبح من واجب مجلس الدولة الفرنسي أن يلفت نظر السلطات العامة إلى التعديلات ذات الطابع التشريعي أو اللائحي أو الإداري، والتي يراها متفقة مع المصلحة العامة. أنظر د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص55.

[293] فمجلس الدولة الفرنسي يوازن بين قدرة الأجهزة الحكومية وكفاءتها في تحقيق هذه الأهداف وبين الخيارات المتخذة لتنفيذ هذه الأهداف، فقد رأى مجلس الدولة الفرنسي بصدد بحثه لمشروع القانون الخاص بحقوق وواجبات عاملين الخدمة المدنية عدم ملائمة الالتزامات الجديدة التي فرضها هذا المشروع. راجع في ذلك **rapport public 2014**.p.171

[294] لابد من الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة حين رفضه مناقشة مشروعات القوانين المخالفة للدستور لا ينافس المجلس الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، فقد أبعد مجلس الدولة نفسه بشأن هذا الاختصاص المحجوز للقضاء=

وعليه فإنّ الصياغة التي يباشرها مجلس الدولة لا تقتصر على مجرد رأي مؤيد أو موات، بل يتخذ زمام المبادرة لتعديل النص المقترح وإثرائه وصياغة مقترحات بديلة، بل يتولى إعادة الصياغة الكاملة للنص المقترح، فهو يصوغ مسودة نص جديدة تختلف كُلياً عن تلك المقدمة من جانب الحكومة، فمجلس الدولة وبصياغته هذه يصل إلى اعتاب صنع القرار إلا أنّه يعود ويقف عند حدود دوره الاستشاري[295].

بالإضافة لذلك، يدرس مجلس الدولة التأثيرات المصاحبة للنص المعروض، وجدوى الدراسة التي قامت بها الحكومة وكفايتها في توقع النتائج المالية والاقتصادية والاجتماعية،[296] ويقترح حلولاً ملموسة لتحسين جودة النص المقترح[297].

وأخيراً عندما يقوم مجلس الدولة بتعديل بعض أحكام المشروع المقترح، ولم تقبل الوزارة بهذه التعديلات، فعليها أن تبيّن الأسباب ويرجع البت في هذا الأمر لمجلس الوزراء[298].

يُستفاد مما سبق أنّ مضمون المراجعة الموضوعية لمجلس الدولة الفرنسي فضلاً عن أنّها تصل لتقدير الملائمة، فإنها تستهدف بشكل أساسي الحفاظ على أحكام الدستور ومنع مخالفة أحكامه، وفي هذا السياق يقتضي التنويه إلى أنّ رقابة مجلس الدولة الفرنسي لمدى انسجام القواعد القانونية مع احكام الدستور لا يُقصد بها منافسة

=الدستوري، وهو ما يتضح في قراره بقضية arrighit، انظر غنايم، مدحت احمد محمد يوسف، (2014). **الاتجاهات الحديثة في رقابة القوانين في الأنظمة اللاتينية**، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص18-19.

أنظر أيضا. د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص40.

[295] Marceau long, **le conseil d'état et function consultative: de la consultation a la .decision** .RFDA.n8.1992.p.787

[296] تحظى دراسة التأثير المسبق للنص المقترح أهمية بالغة بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، ولا يتوانى مجلس الدولة في رفض مشروع القانون المقترح في حال كانت دراسة التأثير التي قامت بها الحكومة ناقصة أو غير كاملة، وهو ما حدث عام 2009 حينما قام مجلس الدولة بفحص مشروع المرسوم الخاص بالمنشآت المصنفة لحماية البيئة، فقد لاحظ المجلس أن هذا المشروع تضمن أحكاماً جديدة دون دراسة أيّ تأثير، وفي معظم الحالات فإن الحكومة الفرنسية تستدرك النقص الحاصل في دراسة التأثير التي تقوم بها، وتقدم دراسة تأثير جديدة لمجلس الدولة . راجع على سبيل المثال P. 181 -conseil d'Etat **Rapport public 2013.**

[297] https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/render-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement

[298] د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سابق، ص31.

المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، فإذا كان الاختصاص في الرقابة على دستورية القوانين محجوز للقضاء الدستوري استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات،[299] إلا أنّ من واجب القسم الاستشاري حين قيامه بفحص مشروعات القوانين أو اقتراحات القوانين أن يتأكد من عدم مخالفتها لأحكام الدستور، ورقابة المطابقة الدستورية التي يتولاها مجلس الدولة لا تعني بأي حال من الأحوال تدخل من جانبه في صلاحيات إحدى السلطات الأخرى، إذ أن المفهوم القديم لمبدأ الفصل بين السلطات القائم على الفصل المطلق بين السلطات لم يعد له وجود، وأصبح المفهوم الحديث لهذا المبدأ يقوم على التعاون والتكامل بين السلطات بشكل يسهم في تحقيق مبدأ سيادة القانون والحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم.

أمّا بالنسبة لمجلس الدولة المصري، فإنّ مضمون وظيفة الصياغة التي يمارسها قسم التشريع لا تقتصر على مجرد الصياغة اللغوية أو الشكلية لمشروع القانون المقترح، فقد أكد قسم التشريع أن مضمون الصياغة التي يتولاها تشمل جانبا أكثر أهمية يتصل بكفالة التوفيق قدر المستطاع بين تشريعات الدولة، ورفع احتمالات التضارب فيما بينها، والتنبيه إلى ما قد يوجد بينها من تعارض أو خلط[300].

بالإضافة لذلك فإنَّ هذه المراجعة –كما رأى البعض–تنصب على وضع مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية واللوائح في الصيغة القانونية المناسبة، لتحقيق الهدف الذي وضعت التشريعات من أجله، دون أن يكون لقسم التشريع دخل في موضوع التشريعات ومضمونها،[301] أو الحكم على مُلائمتها من عدمه[302].

---

[299] وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره عام 1958 بقضية arrighit. أنظر انظر غنايم، مدحت احمد محمد يوسف، (2014). **الاتجاهات الحديثة في رقابة القوانين في الأنظمة اللاتينية**، مرجع سبق ذكره، ص18-19.

[300] د. أبو العينين، محمد ماهر، (د. ت). **اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي حتى عام 1992**، نقابة المحامين، لجنة المكتبة والفكر القانوني (مكتبة المحامي)، دار الطباعة الحديثة، ص524.

[301] د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، د. ن، ص303.

[302] د. الطماوي، سليمان محمد، (1961). **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، ص111.

وهو أيضاً ما أشار إليه قسم التشريع بصريح العبارة في أحد مبادئه بقوله: (ولئن كانت العقوبة المقررة في المشروع المقترح تبدو صارخة بالنسبة الى الأفعال التي استحدث المشرع تأثيمها، إلا أن تقدير ذلك يدخل في باب المواءمات الموضوعية التي تترخص فيها السلطة التشريعية دون ان تتسع له حدود رقابة المشروعية التي يتعين أن يلتزم بها قسم التشريع بمجلس الدولة،[303] كما أشار قسم التشريع أيضاً في إحدى مبادئه إلى أنّ الرقابة التي يمارسها في إطار الصياغة التي يتولاها تجد حدودها الطبيعية ضمن مبدأ المشروعية فقط، دون النظر في المواءمات التي تترخص السلطة التنفيذية بتقريرها تحت رقابة السلطة التشريعية[304].

إلا أنّ القول بذلك لا يمنع قسم التشريع من ابداء ملاحظات قد يراها هامة فيما يتعلق بمدى توافق النصوص مع اهدافها[305]

فضلاً عن أنّ الملائمة في بعض الأحيان تُعتبر عُنصراً من عناصر المشروعية التي هي مناط اختصاص مجلس الدولة بصفة عامة،[306] وهو ما أكّد عليه قسم التشريع في إطار حديثه عن مضمون المراجعة التي يتولاها، معتبراً أنّ المُراجعة لمشروعات القوانين واللوائح (تتضمن دراسة قانونية فنية تتعلق بمدى تعارض أحكام المشروع المقترح مع القوانين الأعلى وعلى رأسها الدستور وما يقرره من مبادئ وما يوجهه من توجيهات أساسية، كما تتعلق بمدى ملائمة أحكام المشروع للأهداف الكلية المرجوة من سن التشريع، ومدى صلاحيتها لتحقيق

---

[303] الملف رقم 8 لعام 2002، المبدأ رقم 26/9 **مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، ص83-84.

[304] د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، **مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، قسم التشريع، "دراسة مقارنة بين (مصر-فرنسا)**، مرجع سبق ذكره، ص220.

[305] حيث بيّن قسم التشريع بمجلس الدولة المصري أهمية هذه الملاحظات التي يبديها ودوره في أن يضع تحت نظر الجهات المختصة كل ما يُمكن أن يثور في صدد بحث أو مراجعة تشريع معين متى رأى أن لذلك مقتضى، إمّا لأهمية موضوع المشروع أو لخطورة التدخل التشريعي المقترح دون أن يُعد ذلك خروجاً عن حدود اختصاصه أو تورطاً في تقدير الملائمة، راجع في ذلك. الملف رقم 362 لعام 1970 جلسة 1971/2/23، المبدأ رقم 1/26، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص16.

[306] د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص175، أنظر أيضاً د. السناري، عبد العال، (2002-2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص173

المصالح العامة المطلوب تقريرها دون أن يُعد ذلك خروجاً من قسم التشريع عن حدود اختصاصه، أو تورطاً في تقدير الملائمة المشروع أو التعقيب عليه من الناحية الموضوعية البحتة)،[307] ومن أهم تطبيقات قسم التشريع بهذا الصدد تعرضه لمدى ملائمة التشريع لمضمون قواعد العدالة الاجتماعية، ولاسيما حين مراجعته لمشروعات القوانين الضريبية حيث جاء في أحد تلك المبادئ أنّه: (ولئن كان الدستور خصّ النظام الضريبي وفقاً للمادة 38 منه متطلباً أن تكون العدالة الاجتماعية مضموناً لمحتواه وغاية يتوخاها لا تنفك عنها النصوص القانونية التي يقيم المشرع عليها النظم الضريبية على اختلافها، إلّا أنَّ الضريبة في كل صورها إنّما تُمثل في جوهرها عبئاً مالياً على المُكلفين بها، ويتعين بالتالي وبالنظر إلى وطأتها وخطر تكلفتها وآثارها العرضية على فرص الاستثمار، وكذلك على الادخار الذي اعتبره الدستور واجباً قومياً أن يكون العدل من منظور اجتماعي، مُهيمناً عليها بمختلف صورها، مُحدداً الشروط الموضوعية لاقتضائها، نائياً عن التمييز بينها دون مسوغ وآلّا يكون فرضها عملاً عشوائياً متجاوزاً الحدود التي يكون أداؤها واجباً قانوناً معطلاً دورها في مجال تحقيق الكفاية والعدل اللذين جعلهما الدستور أساساً للنظام الاقتصادي)[308].

ولم يقتصر بحث قسم التشريع المصري في ملائمة التشريع لقواعد العدالة الاجتماعية، بل تعدّاها ليُراقب مدى ملائمة التشريع لواقع المجتمع وأثره على حقوق الافراد وحرياتهم، وقد تحدّث قسم التشريع عن ذلك بقوله: إجراء تعديل جذري في قانون خطير كقانون الإجراءات الجنائية لا يصح ان يُنظر إليه بمنظار فقهي فقط، بل يتعين أن يدخل في الاعتبار أثر التعديل المقترح على حياة الأفراد وحرياتهم[309].

وقد لخصّ المستشار محود رسلان نائب رئيس قسم التشريع بمجلس الدولة المصري مضمون المراجعة التي يتولاها القسم من منظور عملي، مبيناً ضرورة توافق المشروع المقترح مع أحكام الدستور، وعدم تضارب مواد

---

[307] الملف رقم 49 لعام 2001، المبدأ رقم 12، **مجموعة المبادئ المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، ص29-30.

[308] المبدأ رقم 162، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص93.

[309] المبدأ رقم 26، ملف رقم 362 لعام 1970، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص17.

التشريع مع بعضها البعض أو مع قانون آخر، كما بيّن أهميّة مبدأ تدرّج القواعد القانونية في عملية مراجعة التشريعات، بحيث يجب أن يكون التشريع الأدنى في حدود ما يرسمه التشريع الأعلى[310]،

وقد أكّد الدكتور رسلان أنّ قسم التشريع كثيراً ما يتعرض لمدى ملائمة التشريع من الناحية الموضوعية، فعلى سبيل المثال قضى مجلس الدولة في أحد مبادئه أنّ من الملائمة في مشروع القانون الخاص بإضافة عقوبة جديدة أخذ رأي وزارة العدل أولاً ثم يتم طلب مراجعة صياغته من قسم التشريع[311].

وفي إطار حديث الدكتور رسلان عن دور قسم التشريع بالبحث في مدى الملائمة السياسية التي يستهدف التشريع تحقيقها، فهو يرى أنّ من المبادئ التي تحكم عملية مراجعة التشريعات أنّ قسم التشريع بمجلس الدولة لا يقوم بالتشريع ولا يشارك المُشرع في سلطته ولا يتدخل في الملائمات والمواءمات السياسية المستهدفة للتشريع إلا أنّ قسم التشريع يُبدي رأيه بالإشارة والتنويه لسياسة الدولة المنتهجة واحتياج التشريع لإعادة النظر في توقيت إصداره، وذلك على سبيل النصح فقط لأن القسم ليس له علاقة بعملية الملائمات والمواءمات السياسية لإصدار القانون، فالمُشرّع الممثل في البرلمان ومعه الحكومة المسؤولان عن وضع اقتراح التشريعات واقراراها.

أمّا بخصوص الملاحظات والتعديلات التي يبديها قسم التشريع، فإنه لا يستطيع تضمينها في مشروعات القوانين دون موافقة الجهة المعنية: ويكون ذلك إمّا بموجب كتاب ترسله أو عن طريق ممثلها الذي يحضر مناقشة مشروع القانون أمام قسم التشريع[312].

---

[310] د. رسلان، محمود، (يونيو 2016) مقال بعنوان: الحكومة لا تتدخل في مراجعة القوانين، **جريدة الأهرام**، السنة 140، العدد 47303. منشور على الرابط التالي: https://gate.ahram.org.eg/daily/news/526558.aspx

[311] الملف رقم 313 لسنة 1970، المبدأ رقم 4، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص6.

[312] الملف رقم 40 لعام 2001، المبدأ رقم 23، **مجموعة المبادئ المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، مرجع سبق ذكره، ص69.

وتقتضي الإشارة أخيراً إلى أنّ قسم التشريع بمجلس الدولة المصري يراقب وهو بصدد مراجعة مشروعات التشريعات مدى مراعاة قواعد الاختصاص بإصداره[313] والإجراءات التي يتعين أن يمر بها إصداره والأحكام الموضوعية التي ينطوي عليها[314].

وفي ضوء ما سبق يُمكن القول أنَّ مضمون رقابة قسم التشريع المصري فضلاً عن أنّها تصل لتقدير الملائمة في بعض الحالات وفق ما سبق بيانه، فإنّها تستهدف إيجاد رقابة مسبقة على مشروعية التشريعات، وهذه الرقابة وفقاً لوجهة نظر الدكتور فتحي سرور تُشكل رقابة مسبقة على دستورية القوانين كبديل للرقابة اللاحقة الذي تمارسه المحكمة الدستورية العليا استناداً لأحكام الدستور المصري لعام 1971، ويشير البعض إلى أنّ الواقع العملي أثبت قيام قسم التشريع بممارسة رقابة مسبقة على دستورية القوانين بدقة عالية، وهو ما توافق مع المبادئ التي قررها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري التي أكد فيها بأنّ دوره بمراجعة صياغة مشروعات القوانين والقرارات واللوائح يتم استناداً لأحكام الدستور والقانون، وإن من واجبه أن يسترعي النظر لما قد يشوب القانون من مخالفات دستورية يتوجب على الحكومة تعديلها نزولاً عند مبدأ سيادة القانون والتزاماً بأحكام الدستور،[315] ومن جانبنا نرى أنّ دور مجلس الدولة في رقابة مطابقة القانون مع أحكام الدستور ليس فيه تعدي على اختصاص القضاء الدستوري ويرجع الاختلاف بين الاختصاصات المنوطة بكل منهما إلى اختلاف المرحلة فحسب، فدور مجلس الدولة يكون في دراسة وفحص مشروعات القوانين قبل أن تصبح هذه المشروعات قانوناً نافذاً.

---

[313] لا شكّ أن تحقق مجلس الدولة من احترام الحكومة لقواعد الاختصاص تُعد من النقاط الأساسية والضرورية في بداية مناقشة مشروع النص المعروض.

[314] ملف رقم 325 لعام 1970، جلسة 1971/7/20، المبدأ رقم 11، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، مرجع سبق ذكره، ص8-9.

[315] الملف رقم 1 لعام 1999، المبدأ رقم 18، **مجموعة المبادئ المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، مرجع سبق ذكره، ص33.

وفي سورية فإنّ مضمون الصياغة التي يتولاها مكتب صياغة التشريعات كغيره من الدول لا تقتصر على مجرد ضبط المصطلحات والمفردات اللفظية أو ما اصطلح تسميتها بالضوابط الداخلية،[316] أو الشكلية للمشروع المقترح،[317] بل يتعدى دوره النظر في النواحي الموضوعية للنص المقترح، حيث يُراعي مكتب الصياغة حين دراسته للنص الضوابط الخارجية التي تحكم عملية الصياغة القانونية ولاسيما مراعاة مبدأ تدرّج القواعد القانونية والتأكد من انسجام التشريع المقترح مع أحكام الدستور والاتفاقيات الدولية، بالإضافة لمنع حدوث تضارب مع الاحكام المعمول بها في المنظومة التشريعية[318]، كما يضمن جودة النص بما يُسهم في تطبيقه بالشكل الأمثل

[316] وفقا للدليل الاسترشادي لصياغة التشريعات السوري، الذي يُعد أول دليل رسمي في سورية يعنى بموضوع الصياغة التشريعية، فقد أكد بأن مراعاة الضوابط والمعايير الداخلية للنص المقترح من شأنها تحقيق هدف مزدوج، الأول منها يؤدي إلى تحسين البناء الداخلي للنصوص القانونية، والثاني يساعد على ضبط الجملة القانونية بدقة، دون أن ينطوي على لبس أو غموض أو خطأ في التأويل. انظر الشعار، هشام محمد ممدوح، (2019). **الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية**، دمشق، رئاسة مجلس الوزراء دليل سورية ص35

[317] يُمارس مجلس الدولة السوري دوراً كبيراً في ضبط النواحي الشكلية لمشروعات الصكوك التشريعية التي تُعرض عليه، إذ يتولى إعادة صياغة مختلف الأحكام التي ترد ضمن مواد الصكوك التشريعية ليكفل لها حُسن الدقة، وهو ما نجده بشكل ظاهر وملحوظ في الغالبية العظمى من الآراء التي تصدر عنه، ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل يراعي مكتب صياغة التشريعات مدى انسجام الأحكام القانونية مع بعضها البعض، فيحذف عبارات يرى أنّها مستغرقة في مواد أُخرى أو مُضافة من قبيل التزيّد، أو يستبدلها بعبارات غيرها، كما يُضيف كلمات تهدف لضبط النص القانوني، وفضلاً عن ذلك يدقق المكتب بمدى انسجام النصوص القانونية مع أحكام المنظومة التشريعية السورية، ورغم أهمية دور المكتب في ضبط النواحي الشكلية للنص المُقترح، إلا أنّ ما يؤخذ عليه هو عدم قيامه بإزالة التناقض بين أحكام النص القانوني حال وجودها، وإنما يكتفي بالإشارة والتنويه فقط، ومن ذلك على سبيل المثال ما أشار إليه المكتب حين فحصه لمشروع الصك الخاص بالغرف الزراعية، ورأى وجود تناقض بين عدد أعضاء مجلس الإدارة حسب التصنيفات التي وردت في المادة 25 من مشروع الصك، وبين عدد الأعضاء حسب أحكام الفقرة ب من الصك ذاته، وكان الأجدر لو قام بإزالة هذا التناقض من تلقاء ذاته مع إشارته لذلك.

راجع رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 320 تاريخ 2023/8/29 بخصوص مشروع الصك التشريعي الخاص بالغرف الزراعية.

[318] إنَّ مكتب صياغة التشريعات لا يقتصر دوره على ضبط المصطلحات لتتوافق مع المنظومة التشريعية فحسب، بل يتولى تعديل النص المعروض في حال تضاربه مع التشريعات الأُخرى المعمول بها، فعلى سبيل المثال قام مكتب صياغة التشريعات وهو بصدد فحصه لمشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية بإضافة عبارة (الحقوق المجاورة) إلى الفقرة ي من المادة 4 توافقاً مع ما ورد بقانون حماية الملكية الفكرية رقم 62 لعام 2013، فقد أراد مكتب صياغة التشريعات بإضافته لهذه العبارة الإشارة إلى أنّ مهام المكتبة بإتاحة موادها الثقافية للجمهور دون المساس بحقوق المؤلف لا يقتصر ذلك على حماية حق هذا الأخير، بل لابد أيضاً من حماية الحقوق المجاورة وفقاً لما أشار إليه المكتب، كما حذف مكتب صياغة التشريعات من المادة 7 بمشروع الصك التشريعي ذاته عبارة (وأنظمة استثمار) نظراً لأن الحكم المتعلق باقتراح أنظمة الاستثمار منظم في قانون العقود وليس هناك=

والمُنسجم مع الضوابط المقررة في الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية السوري،[319] بالإضافة لذلك يتولى مكتب الصياغة اقتراحات التعديلات الموضوعية على المشروع المقترح ومن ذلك على سبيل المثال ما أشار إليه مكتب صياغة التشريعات حين فحصه لمشروع الصك التشريعي الخاص بالغرف الزراعية، حيث نوّه المكتب إلى أنّه من المُلائم أن يُضع الحد الأدنى الواجب لرأس المال المعتمد للتصنيف في الدرجات من قبل مجلس إدارة الاتحاد بدلاً من مجلس إدارة الغرفة منعاً للتعارض بين الغرف بهذا الصدد، وتحقيقاً للمساواة بين المُنتسبين، كما أشار المكتب في مشروع الصك التشريعي ذاته إلى أنّ إصدار الأنظمة واللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية وتحديد آلية استثمار أموال الغرف الزراعية التي يُمارسها مجلس إدارة الغرفة وفقاً لأحكام المادة 34 يجب أن تُصدّق من حيث المآل من الوزير المختص (وزير الزراعة والإصلاح الزراعي)، ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل رأى المكتب ضرورة نقل مالا يقل عن خمسة عشر مادة من النصوص القانونية التي وردت في مشروع الصك التشريعي الخاص بالغرف الزراعية إلى التعليمات التنفيذية أو النظام الداخلي، نظراً لما تنطوي عليه هذه الأحكام من إجراءات تفصيلية وليست قواعد عامة ومجردة، مع التنويه إلى اختلاف الأداة التشريعية التي تُنظم كُلٍ من القانون والتعليمات التنفيذية[320].

=ضرورة للنص عليه بشكل مخالف للقانون المذكور. أنظر رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 315 لعام 2023بخصوص مشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية.

[319] إنّ المُلاحظ في الآراء التي تصدر عن مكتب صياغة التشريعات أنّه يلتزم بما ورد في الدليل الاسترشادي، بل إن المكتب يُشير صراحة في الحقل الخاص بمبرر التعديل حين إعادة صياغته للنصوص المعروضة عليه إلى مدى توافق المادة القانونية مع الدليل الاسترشادي من عدمه، ومن تطبيقات ذلك ما ورد في المادة 3 من مشروع الصك التشريعي المتضمن دمج المؤسسة العامة للصناعات النسيجية مع المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان، إذ قام المكتب بإعادة تقسيم المادة المذكورة إلى فقرات، كما أفرد مادة مستقلة للفقرة ب من المادة 7 توافقاً مع ما ورد بالدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية. رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 308 لعام 2023 الخاص بمشروع الصك التشريعي المُتضمن دمج المؤسسة العامة للصناعات النسيجية مع المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان.

انظر أيضاً ما أشارت إليه المادة 60 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[320] رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 320 تاريخ 2023/8/29 بخصوص مشروع الصك التشريعي الخاص بالغرف الزراعية، مرجع سبق ذكره.

وفي السياق ذاته فقد قام مكتب صياغة التشريعات وهو بصدد مراجعة مشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية بحذف البند رقم 12 من المادة 6 التي تتعلق بصلاحيات المدير العام للمكتبة، ورأى المكتب أن النص على منح المدير صلاحيات الوزير بالنسبة للعاملين في المكتبة لا يتوافق مع الأحكام المعمول بها في المنظومة التشريعية السورية بهذا الصدد، بحسبان أنّ النص تضمن تفويضاً عاماً للمدير العام بصلاحيات الوزير، وبالتالي فهو ينطوي على نقل للاختصاص وليس تفويضاً له، ولاسيما أنّه جاء بحكم القانون، وهذا فيه خلط بين تحديد الاختصاص وتفويضه، فضلاً عن أنّ التفويض يرد بقرارات خاصة ولا يرد في متن القانون على هذا النحو[321].

وفي ذلك إشارة واضحة لمراعاة مكتب صياغة التشريعات لقواعد الاختصاص المقررة قانوناً حين أدائه لمهمته، وقد تنبه مكتب صياغة التشريعات في العديد من الآراء التي صدرت عنه إلى ضرورة التنسيق مع الوزارات المعنية والتي يكون لها صلة مباشرة في مشروع الصك التشريعي المُقترح، ومن ذلك على سبيل المثال ما ورد في مشروع الصك الخاص بالغرف الزراعية المنوه عنه سابقاً إلى ضرورة إعادة صياغة المواد 55 و 56 من المشروع المُقترح بالتنسيق مع وزارة المالية بخصوص بداية السنة المالية للغرف الزراعية أو تأخر صدور موازنة الغرف لسبب قاهر قبل نهاية السنة المالية، كما أشار مكتب الصياغة أيضاً بصدد مراجعته لمشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية إلى ضرورة التنسيق مع وزارة المالية في إعادة صياغة المادة 13 المتضمنة إعفاء المكتبة من الضرائب والرسوم المالية والجمركية عن مستورداتها الفنية والتقنية والثقافية الخاصة بنشاط المكتبة[322]

أمّا فيما يتعلق بمدى فحص مكتب صياغة التشريعات لنواحي ملائمة النص، فالمكتب لا يتردد في أن يلفت نظر الحكومة لمدى ملائمة النص ولا سيما لحقوق الأفراد وحرياتهم، فقد رأى مكتب صياغة التشريعات وهو بصدد

---

[321] رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 315 لعام 2023بخصوص مشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية.

[322] رأي مكتب صياغة التشريعات السوري بقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 315 لعام 2023بخصوص مشروع الصك التشريعي الخاص بمكتبة الأسد الوطنية، المرجع السابق.

مراجعـة مشـروع الصـك التشـريعي الخـاص بإنهـاء العمـل بالمرسـوم التشـريعي رقـم 54 لعـام 2013 والمرسـوم التشـريعي رقـم 3 عـلام 2020 وتعـديل بعـض مـواد القـانون رقـم 18 لعـام 2013 بـأن نـص المـادة 3 مـن هـذا المشـروع تتضـمن تقييداً للسـلطة القضـائية بشـأن عدم جواز اخـلاء السـبيل فـي المـواد 1 و2 مـن مشـروع القـانون ذاته، كما أضـاف المكتب بشـأن نشـر وتطبيق أحكام المرسـوم التشـريعي المذكور إلـى المـادة 8 بعبـارة (اعتبـاراً من تاريخ صدوره) كون النص على ذلك أصلح للمتهم[323].

وفي رأي آخر لمكتب صياغة التشريعات بخصوص مدى الملائمة في إصدار التشريعات أو تعديلها، فقد أشار مكتب صياغة التشريعات بصدد مراجعته لمشروع الصك التشريعي المتعلق بتعديل الصك التشريعي الخاص بإعفاء مستوردي الأبقار من الضرائب والرسوم، أشار إلى أنّ فترة الإعفاء ومن ثم التعديل قد انتهت بتاريخ 2022/6/4 وطالما أنه من القواعد المقررة أنّ التمديد يكون خلال فترة سريان الإعفاء وليس بعده، فإنه يتعين إصدار صك تشريعي جديد يمنح الإعفاء من تاريخ نفاذ الصك المذكور وليس تمديداً، وإنّ عدم اتباع هذا الإجراء وفقاً لما أشار إليه مكتب صياغة التشريعات يكون من حق مستوردي الأبقار اللذين قاموا بالاستيراد في الفترة بين تاريخ 2022/6/4 وحتى تاريخ نفاذ الصك الجديد استرداد الرسوم التي تم تسديدها للخزينة العامة عن عملية الاستيراد، وهذا بحد ذاته يحتاج إلى نص خاص بالإعفاء.[324] وقد أخذ المُشرّع السوري بهذا الرأي وقام بإصدار قانون جديد بتاريخ 2023/5/11 يقضي بهذا الإعفاء.

[323] رأي مكتب صياغة التشريعات بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 313 تاريخ 2023/7/25 بشأن مشروع الصك التشريعي الخاص بإنهاء العمل بالمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 والمرسوم التشريعي رقم 3 علام 2020 وتعديل بعض مواد القانون رقم 18 لعام 2013.

[324] رأي مكتب صياغة التشريعات بقسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 294 تاريخ 2023/3/1 بشأن تعديل مشروع الصك التشريعي الخاص بإعفاء مستوردي الأبقار من الضرائب والرسوم.

وأخيراً فإنّ مكتب صياغة التشريعات السوري لا يتوانى في إعادة صياغة النص –شكلاً وموضوعاً–بشكل كامل[325].

وفي هذا السياق يقتضي الإشارة إلى أنّ الرقابة الموضوعية التي يتولاها مكتب صياغة التشريعات على دستورية القوانين لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تمس بمبدأ الفصل بين السلطات، والقول بأنَّ دور مكتب صياغة التشريعات يقتصر على ضبط المصطلحات وتنسيق العبارات فيه افتئات على الدور الوظيفي الممنوح له بموجب أحكام قانون مجلس الدولة، ويفرغ النص القانوني الناظم لعمله من محتواه، ورغم أنّ المُشرّع السوري أحدث محكمة مستقلة هي المحكمة الدستورية العليا لتتولى الرقابة المسبقة واللاحقة على دستورية القوانين والمراسيم واللوائح،[326] إلا أنّه وفضلاً عن أنّ رقابة مكتب صياغة التشريعات تسبق أصلاً مناقشة الصكوك التشريعية في مجلس الشعب، فإن المحكمة الدستورية العليا مقيدة بصدد ممارستها لدورها في الرقابة المسبقة إمّا باعتراض من رئيس الجمهورية أو خُمس أعضاء مجلس الشعب في حال كان النص قانون، أو اعتراض خُمس أعضاء مجلس الشعب في حال كان النص مرسوم تشريعي أو لائحة،[327] وهذا يعني أنّ الاعتراض على نص سواء كان قانون أو مرسوم تشريعي أمام المحكمة الدستورية العليا –عدا عن أنّ هذا الاعتراض من حق رئيس الجمهورية وخُمس أعضاء مجلس الشعب فقط– سيكون في المرحلة النهائية التي تلي مناقشته في لجان مجلس الشعب، والذي بدوره سيؤدي –هذا في حال تم أساساً استخدام هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس الشعب– إلى القضاء بعدم دستورية الغالبية العظمى من الصكوك التشريعية نظراً لعدم ضبطها ومراجعتها من الجهة المختصة قانوناً وهو مكتب صياغة التشريعات، كما أن الصلاحية التي مُنحت لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب في طلب رأي المحكمة الدستورية بخصوص دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية أو قانونية

[325] حيث أكّد أحد أعضاء مكتب صياغة التشريعات أنّ الصكوك التشريعية التي ترد إلى المكتب من مجلس الوزراء تأتي مصاغة بشكل كامل، ويقوم المكتب بإعادة صياغة المشروع المقترح بكامل مواده وتفصيلاته. مقابلة مع الدكتور عمار مرشحة بتاريخ 2023/6/21.

[326] المادة 146 من الدستور السوري لعام 2012.

[327] المواد 12-13-14 من قانون المحكمة الدستورية العليا السوري رقم 7 لعام 2014.

مشروعات المراسيم،[328] تؤكد بشكل او بآخر إلى ان اللجوء لتقديم هذا الطلب يكون استناداً لحالات الشبهة بعدم الدستورية، أما إذا كنا بصدد الدور الوظيفي لمكتب صياغة التشريعات فهو يقوم بدوره ليس بضبط الصياغة ومنع تضارب الأحكام فقط بل يتولى إزالة شبهة عدم الدستورية في المراحل الأولى من حياة التشريع، والحقيقة الثابتة أن مختلف سلطات الدولة باتت تسعى للتعاون فيما بينها بالشكل الذي يؤدي إلى سيادة مبدأ القانون، وبالتالي فلا ضير من أن تتم مراجعة التشريعات من سلطتين قضائيتين يستهدفان المنحى ذاته وهو كفالة احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

خلاصة القول فإنّ مضمون المراجعة التي يتولاها مجلس الدولة السوري –على غرار مجلس الدولة المصري، وخلافاً لمجلس الدولة الفرنسي–، لا تمتد إلى النظر والبحث في مدى الملائمة السياسية للنص المعروض، وإنما يتبلور دوره بشكل أساسي في ضبط النواحي الشكلية والموضوعية للنصوص المقترحة ولاسيما الحفاظ على سمو القواعد الدستورية وتكريس مبدأ تدرج القواعد القانونية، وتُعتبر هذه النتيجة أمراً طبيعياً ذلك لأن تدخل مجلس الدولة في صميم عمل المُشرّع يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتجاوز من قبل مجلس الدولة للصلاحيات الممنوحة له، مع ضرورة التأكيد على أنه في حال أراد مكتب صياغة التشريعات التدخل في نواحي الملائمة الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية للنصوص المعروضة عليه، فإن ذلك يكون من قبيل النصح والإرشاد فقط.

[328] المادة 16 من قانون المحكمة الدستورية العليا السوري رقم 7 لعام 2014.

المطلب الثاني

الضوابط الإجرائية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية

لا شك أنّ الدول في معرض استنهاض دور مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية تضع مجموعة من الإجراءات والضوابط اللازمة لتمكينه من أداء دوره الوظيفي وفقا لآلية معينة، والمُلاحظ في الضوابط التي وضعتها مختلف دول العالم بشأن آلية عمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية أنّها تُقسم إلى ضوابط سابقة على بدء دوره الوظيفي وضوابط تنظّم عمله الموضوعي.

وبهدف الإحاطة بمختلف الإجراءات المتبعة بهذا الشأن، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين رئيسيين نتحدث في الفرع الأول عن الضوابط السابقة على انعقاد الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، ثم نتحدث في الفرع الثاني عن الضوابط اللاحقة على انعقاد الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، وأخيراً سيتم البحث في الضوابط الزمنية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الضوابط السابقة على انعقاد دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

لقد وضعت مختلف دول العالم جُملة من الإجراءات التي تسبق انعقاد الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، فلا شك أنّ مجلس الدولة لا يتحرك من تلقاء ذاته، بل لا بد من طلب يُقدم إليه من جانب الجهة التي تطلب رأيه لتمكينه من الاتصال بالنص المقترح، وتُعد عملية إخطار مجلس الدولة أول الإجراءات الضرورية التي تمهد الطريق لمتابعة عملية تسجيله –في حال كان مستوفياً لشرائطه القانونية –ودراسته شكلياً وموضوعياً، ليصار بعد ذلك تحديد الجهة المنوط بها صياغته استناداً للطابع الاستعجالي للنص المقترح من عدمه، وبهدف الإحاطة بمختلف هذه الإجراءات فإن ذلك يقتضي منا اولاً البحث في عملية تقديم طلب مراجعة الصياغة ومرفقاته الأساسية، ليتم بعد ذلك الحديث عن آلية تسجيله وتحديد الجهة المنوط بها نظره على النحو الآتي:

أولاً: طلب مراجعة الصياغة القانونية ومرفقاته:

يُعد طلب مراجعة الصياغة أول إجراء يُمكّن مجلس الدولة من اتصاله بالنص المُقترح، وقد نظّمت دول العالم الإجراءات المتعلقة بهذا الشأن، ونجد أن المُشرعّ الفرنسي قد نظّم آلية عمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية بمختلف مراحلها واعتمد في تنظيم الهيكلية الاستشارية لمجلس الدولة ثلاثة تشكيلات وهي الأقسام المختصة[329] والجمعية العامة العادية واللجنة الدائمة[330].

وقد اختلفت الإجراءات المتبعة في عملية الصياغة التي يجريها مجلس الدولة الفرنسي تبعاً لاختلاف طبيعة النص المُراد صياغته، فإذا كان هذا النص ذا طابع عادي فإن القسم الإداري المختص ومن بعده الجمعية العامة العادية تتولى فحصه وصياغته، أمّا في حال كان للنص طابع استعجالي فقد عَهِد مجلس الدولة الفرنسي بهذه المهمة للجنة الدائمة بالمجلس،[331] وأيّاً كانت طبيعة هذا النص فإن مجلس الدولة الفرنسي لا يتحرك من تلقاء نفسه[332] بل لابد من طلب يقدم إليه.

وقد ميّز المشرع الفرنسي –في معرض تنظيمه لضوابط تقديم طلب مراجعة الصياغة القانونية لمجلس الدولة – بين الجهات التي يحق لها تقديم الطلب تبعا لنوعية النص المعروض، فطلب مراجعة الصياغة إما أن يكون مقدماً من الأمين العام للحكومة الفرنسية في حال كان النص المعروض على مجلس الدولة مشروع قانون أو أمر أو مراسيم متخذة في مجلس الوزراء أو في مجلس الدولة[333]

---

[329] لقد قسّم المشرع الفرنسي الأقسام الإدارية إلى ستة اقسام وهي: القسم الداخلي، والقسم الاجتماعي، وقسم المالية، والقسم الإداري، وقسم التقرير والدراسات، ويرأس كل قسم من هذه الأقسام مستشار يتم تعيينه بمرسوم من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير العدل من بين مستشاري الخدمة العادية.

أنظر المادة r123-2 والمادة l133-2 من قانون مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[330] أنظر المادة l123-1 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[331] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"**، مرجع سبق ذكره، ص42.

[332] Jean hassot, **la function consultative du conseil d'état, la revue administrative**, n special (03), 2000, p.23

[333] Serge lasvignes, **le secretariat general du government et l'ecriture de la loi, intervention au colloque l'ecriture de la loi organize par la commission des Lois du senat 12 juin 2014** p.16

وإمّا أن يتم اخطاره من قبل الوزارة المعنية في حال كان النص المعروض على مجلس الدولة مرسوم عادي، أمّا فيما يتعلق باقتراحات القوانين البرلمانية فيتم تقديمها من قبل رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ.

وبعد التثبت من حق الجهة صاحبة المشروع المعروض في إخطار مجلس الدولة يتم التحقق من أن النص المقترح يدخل في اختصاص مجلس الدولة،

وقد أوجب المشرع الفرنسي أن يرفق مع المشروعات المقترحة أسبابها الموجبة ودراسة الأثر،[334] وتقتضي الإشارة هنا إلى أنّ دور مجلس الدولة الفرنسي في معرض فحصه لوثيقة دراسة الأثر المقدمة من الحكومة لا يقتصر على التأكد من كفاية هذه الدراسة فحسب، بل يضمن صدق هذه الدراسة ومدى اكتمالها أيضاً، ويرى أنّ دراسة التأثير يجب أن تكون صادقة وقابلة للتحقق، وهو ما أشار إليه مجلس الدولة في معرض دراسته لمشروع قانون باريس الكبرى حيث أشار إلى أنّ دراسة الأثر المتعلقة بهذا المشروع فيها الكثير من أوجه القصور في العديد من النقاط ولاسيما فيما يتعلق بالمشاورات التي تم اجراؤها مسبقاً هذا من جهة، والموارد اللازمة لبناء شبكة

[334] تُعتبر دراسة التأثير أمر ضروري في إطار الجودة وتبسيط القوانين التي أوصى مجلس الدولة الفرنسي تطويرها، وذلك بصدد دراسته المتعلقة (بالأمن القانوني وتعقيد القانون) عام 2006، إذ رأى ضرورة أن تحوي وثيقة دراسة التأثير أهداف مشروع القانون التي يسعى إلى تحقيقها، وشرح أسباب اللجوء إلى التشريع الجديد ليقوم مجلس الدولة بعد ذلك بدراسة معمقة لجودة هذه الدراسة، وفي ضوء ما سبق وسعياً من المشرع الدستوري الفرنسي في تحقيق الإصلاح التشريعي والتحقق من جدوى التشريعات، فقد جعل من دراسة الأثر التشريعي للقانون قبل إقراره أمراً الزامياً، وذلك استناداً للفقرة الثالثة من المادة 39 من الدستور الفرنسي التي جعلت من عرض مشاريع القوانين المودعة لدى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ يخضع للشروط التي يحددها قانون أساسي، وقد جاء في القانون الأساسي الصادر في 15 ابريل 2009 على أن تخضع مشروعات القوانين لدراسة الأثر التشريعي.

Rapport public 2020 **activate juridictionnelle et consultative des juridictions administrives en 2020**, documentation la francaise.

أنظر أيضاً. د. النمر، يحيى محمد مرسي. (2017) المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع للقانون، (القانون..أداة للإصلاح والتطوير)، **مجلة كلية القانون الكويتية العالمية**، العدد 2، الجزء الأول، السنة الخامسة، ص474.

النقل العام من جهة أخرى، وعلى كل حال فإن مجلس الدولة يرى وجوب تقديم تقرير عن المشاورات التي تمت قبل واثناء إعداد وثيقة دراسة الأثر[335].

أمّا بالنسبة للإجراءات المتبعة بشان الصياغة القانونية في مصر، نُلاحظ أنّ المُشرّع المصري –على خلاف نظيره الفرنسي– أوكل مهمة الصياغة القانونية لقسم التشريع وحده،[336] مانحاً إيّاه سلطة تقديرية في إحالة المشروعات القانونية إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في حالات معينة،[337] وقد اشترطت المادة 98 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصر بأن يكون طلب مراجعة أيّ تشريع بموجب كتاب موجه من الوزير المختص أو من الممثل القانوني للجهة طالبة المراجعة،[338] وهو ما استقر عليه قسم التشريع بهذا الخصوص، إذ أوضح قسم التشريع أنّ استنهاض ما وسد إليه من اختصاص بمراجعة التشريعات يكون بكتاب من الوزير المختص يوجهه إلى رئيس قسم التشريع مباشرة وذلك التزاماً بصحيح المقتضيات التي توجب ذلك ويتعين ورود طلب المراجعة على هذا النحو توفيراً للوقت والجهد[339].

كما أشار قسم التشريع إلى ضرورة أن يقدم كتاب المراجعة من قبل ممثل الجهة صاحبة المشروع المعروض وقد جاء بأحد تلك المبادئ التي قررها أن استنهاض اختصاص قسم التشريع بمراجعة المشروع المعروض يكون

---

[335] **Intervention de jean-marc Sauvé le 29 November 2010 lors de la conference "l impact du droit l'evaluation economies compare de la norme juridique" .cette conference a ete organisee par l'universite Paris oust Nanterre la defense au cercle** . France ameriques.

[336] على الرغم من أن المشرع المصري اتفق مع المشرع الفرنسي بصدد تنظيمه للهيكلية الاستشارية لمجلس الدولة في ثلاث تشكيلات، تمثلت بقسم التشريع، وقسم الفتوى، والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلا أنّه جعل وظيفة الصياغة القانونية اختصاص حصري لقسم التشريع دون غيره من التشكيلات الاستشارية الأخرى.

[337] نصت المادة 110 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري على أنّه: للقسم أن يحيل مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح ذات الأهمية الخاصة إلى الجمعية العمومية لتقرير ما تراه بشأنها.

[338] وهو ما نجده أيضاً في التشريع العراقي الذي تطلّب أن يتم تقديم طلب الصياغة القانونية إمّا من الوزير المختص أو الرئيس الأعلى للجهة غير المرتبطة بوزارة. أنظر المادة 5 من قانون التعديل الثاني لمجلس الدولة العراقي رقم 106 لعام 1989

[339] الملف رقم 39 لعام 2001، **مجوعة مبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع خلال العام القضائي 2002-2001**، الجزء الثاني، المبدأ رقم 13، ص35.

بطلب من رئيس مجلس الوزراء بصفته الممثل القانوني للجنة طالبة المراجعة[340]. وفضلاً عن ذلك فقد استلزم المشرع المصري ومن بعده قسم التشريع أن يكون الوزير أو الممثل القانوني للجهة مقدمة المشروع مازال على رأس وزارته أو الجهة التي يمثلها وقت المراجعة والا تعين إعادة المشروع الى الوزارة او الجهة لتقرير ما يلزم بشأنه[341] وقد رأى قسم التشريع في إطار تبرير هذا الشرط أن السياسة التشريعية لكل وزارة منوطة بالوزير المختص حسبما استقر عليه قسم التشريع بهذا الخصوص وانتهى اثناء نظره لإحدى المشروعات الى إعادة المشروع المعروض الى الوزارة المعنية للنظر في ضوء ما تقدم[342].

أمّا بخصوص الوثائق التي تطلب المشرع المصري إرفاقها مع طلب مراجعة الصياغة، فقد اشترط أن يتم تقديم مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح مشفوعة بمذكرة ايضاحية،[343] وتقتضي الإشارة هنا إلى اختلاف كل من المذكرة الايضاحية عن ما يسمى ببيان الأهداف والمبررات" إذ أنّ الأولى يتم إعدادها في المرحلة اللاحقة على الانتهاء من الصياغة النهائية للقانون المقترح، وقد تشترك أكثر من جهة في إعدادها، كما أنّها لا تتضمن أيّة بيانات إحصائية أو بحوث ميدانية، فالمذكرة الايضاحية في مجملها عبارة عن خطاب سياسي تشريعي تقني موجه إلى مجلس النواب، على خلاف بيان الأهداف والمبررات الذي هو عبارة عن بحث تفصيلي يحوي إحصاءات رسمية وبحوث ميدانية أجرتها الجهة قبل أن تُشرّع في صياغة المشروع الذي تتقدم به، كما يتم إعداد هذا البيان حصراً من قبل الجهة التي تقدمت بمشروع القانون، ويرفق بالصيغة الأولى التي ترسلها هذه الجهة إلى مجلس الوزراء،[344] ومن جانبنا نرى أنّه كان أجدر بالمشرع المصري

---

[340] الملف رقم 36 لعام 2003، مبدأ رقم 4، **مجوعة مبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع خلال العام القضائى 2003-2004**، الجزء الرابع، المكتب الفني لقسم التشريع، ص139.

[341] المادة 100 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[342] الملف رقم 88 لعام 1993، المبدأ رقم 14، **مجوعة مبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع خلال العام القضائى 2001-2002**، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع، الملف، ص32.

[343] المادة 101 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[344] صبحي، ماجد، (2018). **دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين**، الإصدار الأول، جمهورية مصر العربية، وزارة العدل، ص24.

لو قام بالنص على ضرورة إرفاق طلب مراجعة الصياغة القانونية بالمذكرة الايضاحية وبيان الأهداف والمبررات لما سيسهم ذلك في احاطة قسم التشريع بمختلف جوانب النص المقترح.

أمّا بالنسبة للمشرع السوري، نجد أنّه سار على نهج المشرع المصري، ومنح الحق بعملية الصياغة القانونية لمكتب صياغة التشريعات وحده دون غيره، مع الإشارة إلى حق المكتب في إحالة مشروعات القوانين ذات الأهمية الخاصة إلى الجمعية العمومية لفتوى والتشريع لتتولى مراجعة صياغتها،[345] وقد اشترط المشرع السوري أن تتم عملية تقديم طلب المراجعة إمّا من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس مجلس الوزراء،[346] وأوجب أن تكون الإحالة من رئيس مجلس الوزراء إلى مكتب الصياغة بعد إعداده بصيغته النهائية[347]من قبل الجهة المعنية متضمناً استطلاع آراء كافة الجهات المعنية بالصك المقترح[348] إذ يُلاحظ أن المشرع السوري جعل عملية استطلاع آراء الجهات المعنية بالمشروع المقترح أمراً إلزامياً،[349] وحسناً فعل المشرع السوري بهذا الصدد نظراً لما ينطوي عليه هذا البيان من أهمية في معرفة موقف الجهات المتأثرة بالتشريع المقترح، والذي سيسهم بطبيعة الحال في تمكين قسم التشريع من الإحاطة بمختلف الصعوبات التي قد يثيرها إصداره، ومعرفة مدى توافقه مع إرادة الجهات المتأثرة به.

---

[345] المادة 75 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019.

[346] المادة 57 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[347] تقتضي الإشارة هنا إلى أنّ هذا التوجه نجده أيضاً في المبادئ التي ارساها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري، إذ أكد القسم على أنّ دوره يبدأ باستنفاذ مراحل الإعداد والدراسة وقبل الإصدار، فإذا كان المشروع المقترح لايزال في مرحلة الإعداد وتناول وجهات النظر، فإن قسم التشريع لا يتولى مراجعة صياغته في هذه المرحلة، وأضاف القسم ان طلب المراجعة يقوم على أصل مقتضاه أنَّ الجهة الطالبة قد استنفذت مراحل الإعداد والإصدار، وأنّها قد ارتضت من وجهة نظرها المشروع بصورته المعروضة على القسم لمراجعته، بحسبان أنّ مراجعة الصياغة هي مرحلة ما قبل الإصدار مباشرة، وهنا يكمن الفارق الجوهري بين طلب مراجعة الصياغة وبين طلب إعداد مشروع القانون أصلاً، وهو طلب يتعين أن يكون صريحاً وقاطعاً. راجع الملف رقم 207 لعام 1972، مبدأ رقم 129، **مجموعة المبادئ القانونية في خمس سنوات**، مرجع سبق ذكره، ص74-75. ص523

[348] المادة 57 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[349] لقد ساير المُشرّع السوري بشأن استطلاع الجهات المعنية بالمشروع المقترح للمشرع العراقي الذي تطلب أن يُرفق بالمشروع المقترح -وبشكل إلزامي -ما يتضمن أُسُس التشريع وجميع أولوياته وآراء الوزارات والجهات ذات العلاقة. أنظر المادة 5 من قانون التعديل الثاني لمجلس الدولة العراقي رقم 106 لعام 1989.

ثانيا: تسجيل طلب المراجعة وعرضه على الجهة المختصة:

بعد أن يتم التأكد من حق الجهة في تقديم طلب مراجعة الصياغة القانونية لمجلس الدولة وفحص الوثائق المرفقة بالنص المعروض تجري عملية تسجيل المشروع المقترح بمجلس الدولة ليتم بعد ذلك دراسته في مجلس الدولة الفرنسي بالأحوال العادية إمّا من قبل القسم المختص في اجتماع عادي يضم سبعة أعضاء على الأقل[350] أو الجمعية العامة العادية،[351] وفي غالبية الأحيان يبدأ دور الجمعية العامة العادية في فحص مشروعات القوانين بعد أن تتم دراستها في القسم المختص، إذ أنّ المشرع الفرنسي قد جعل من الجمعية العامة العادية درجة ثانية تتولى النظر في النصوص المقترحة وتدقيقها مع الإشارة إلى إمكانية إحالة النصوص المقترحة للجمعية العامة العادية بشكل مباشر من قبل رئيس مجلس الدولة الفرنسي،[352]

أمّا بالنسبة لدور اللجنة الدائمة وآلية عملها فهي لا تختلف عن آلية عمل القسم المختص والجمعية العامة العادية إلا من ناحية الطابع الاستعجالي للنص المعروض، وقد جعل المشرع الفرنسي تقرير حالة الاستعجال من عدمه لكل من الوزير الأول أو الوزير المعني أو أحد رؤساء المجلس البرلماني،[353] وتجتمع اللجنة الدائمة بحضور نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس القسم الإداري المسؤول عن المشروع المعروض على اللجنة الدائمة وعضوين من الأقسام الإدارية يتم تعيينهم من قبل نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس القسم المعني وفي كل الأحوال لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور رئيس اللجنة الدائمة وخمسة أعضاء من الأقسام المعنية[354].

---

[350] أنظر المادة r123-6-1 من قانون مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[351] لابد من الإشارة إلى أنّ الجمعية العامة إمّا أن تنعقد بشكل عادي أو بكامل هيئتها، حيث تشكل الجمعية العامة العادية من نائب رئيس مجلس الدولة ورؤساء الأقسام الإدارية ونوابهم وعشرة من أعضاء مجلس الدولة يتم تعيينهم من نائب رئيس مجلس الدولة بناء على اقتراح رئيس قسم التقاضي من بين مستشاري القسم الإداري وبحضور مستشار واحد لكل قسم إداري. أنظر المادة r123-14 من قانون مدونة العدالة الإدارية الفرنسية

[352] Rene martin, **l'organization du conseil d'état francais, colloque de conseil d'état francais et institution12-14 decembre 1966**, p83

[353] المواد 123-1 , r123-21 من قانون مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[354] أنظر المادة r123-22 من قانون مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

أمّا بالنسبة للمشرع المصري، نجد أنّه سار على النهج المتبع في التشريع الفرنسي، وميّز بصدد الهيئة المكلفة بوظيفة الصياغة القانونية استناداً للطابع الاستعجالي للنص المقترح من عدمه، إذ جعل من قسم التشريع مختصاً بنظر النصوص التشريعية في الحالة العادية، بينما أوكل مهمة صياغة التشريعات ذات الصفة المستعجلة إلى لجنة خاصة تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه وبحضور أحد مستشاري القسم يندبه رئيسه ورئيس إدارة الفتوى المختصة،[355] وقد حدد المشرع المصري الجهة التي تقرر حالة الاستعجال وحصرها برئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة،[356] وذلك بعد أن كشفت التجربة عن توسع لا مقتضى له في استعمال هذه الرخصة[357]

يُستفاد مما سبق، إنّ المشرع المصري جعل من اشتراك رئيس إدارة الفتوى المختصة في حضور جلسات قسم التشريع أمراً إلزامياً بصرف النظر عن الطابع الاستعجالي للنص من عدمه، ولعلَّ السبب في ذلك يرجع إلى الرابطة القوية بين هذين القسمين، إذ أنّ الدور الذي يلعبه قسم الفتوى في تقديم الاستشارات لجهات الإدارةُ يسهم بشكل كبير في معرفة المشكلات ونقاط الضعف في التشريعات، وبالتالي يكون اشتراك رئيس إدارة الفتوى المختصة أمراً ضرورياً يُساعد في تنوير عمل قسم التشريع وإثراء الرأي النهائي.

أمّا في التشريع السوري، فقد بين آلية تسجيل طلب مراجعة الصياغة وجعل من عملية تسجيل هذا الطلب تتم أولاً في الديوان الخاص برئيس مجلس الدولة نظراً لارتباط مكتب صياغة التشريعات برئيس المجلس، ليصار بعد ذلك إلى إحالته لرئيس المكتب وتسجيله في الديوان الخاص بالمكتب[358].

وبعد تسجيل الاخطار يتم عرضه على مكتب صياغة التشريعات، وتقتضي الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ المُشرّع السوري لم يقم بإنشاء لجنة خاصة تتولى النظر في صياغة مشروعات الصكوك التشريعية ذات الصفة

---

[355] المادة 111 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[356] المادة 64 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

[357] المنجي، إبراهيم، (1996). **التعليق على قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإداري**، الطبعة الأولى، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص951.

[358] المادة 58 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

المستعجلة كما هو الحال في الدول محل المقارنة وإنما اكتفى بالإشارة الى إعطاء الأولوية الدراسة الى المشروعات ذات الصفة المستعجلة بناء على طلب الجهة التي احالت مشروع القانون [359]

وفي هذا السياق نجد أنّه ثمّة ضرورة تقتضي وجود نظام يُعنى بتحديد أولويات الصياغة، فالظاهر أنّ تحديد هذا الأولويات في الدول محل المقارنة يكتنفه الكثير من الغموض، ولا يوجد قواعد معينة لتحديد هذا الأولويات، وقد درج العمل في مختلف دول العالم أن يتم تحديد أولويات الصياغة من قبل المسؤولين الوزاريين دون وجود قواعد معينة تمكنهم من تحديد القانون الذي ينطوي على أهمية أكثر من غيره، ويشير الواقع العملي إلى ان الصائغ القانوني يركز عادة على صياغة مشروعات القوانين التي يمارس أصحابها أكبر قدر من الضغط، أيّ مشروعات القوانين المدعومة بالنفوذ [360]، وتجدر الإشارة هنا إلى خطورة هذا الامر، إذ أنّ عدم وجود ضابط معين لتحديد أولويات الصياغة سيؤدي إلى استحواذ مشروعات قوانين مملة أو غير مهمة على قدرات الصياغة المتاحة، في حين تبقى التشريعات التي تكون المجتمعات أحوج إليها قيد الانتظار، وعلى أيّة حال، فإنه حتى ولو تم تحديد أولويات الصياغة نتيجة التشاور أو من خلال ضغوط سياسية معينة، فلا مناص من أن يشكل هذا التحديد واقع البرامج الحكومية التشريعية[361].

وأخيراً نجد أنّ المشرع السوري لم يُشرك رؤساء إدارات الفتوى المختصة في حضور جلسات مكتب الصياغة سواء عند نظر النصوص ذات الطابع العادي أو الاستعجالي خلافاً لما اتجهت إليه الدول الأخرى.

ومن جانبنا نرى أهميّة إيجاد لجنة مختصة بنظر التشريعات المستعجلة لتخفيف العبء عن كاهل أعضاء مكتب صياغة التشريعات من جهة، وضرورة اشراك رئيس إدارة الفتوى المختصة في حضور جلسات المكتب من جهة أُخرى، لما سيُسهم ذلك في تحسين عمل مكتب الصياغة وإثراء آراءه ومقترحاته.

---

[359] المادة 60 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[360] سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسيكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، (مكتب صبره للتأليف والترجمة، مترجم)، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة، ص81.

[361] سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسيكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، المرجع السابق، ص49.

الفرع الثاني

الضوابط اللاحقة على انعقاد دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

لا شك أنّ انعقاد دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية لا يتم بمجرد استنفاذ المراحل السابقة، بل هناك عدة إجراءات تسبق عملية اتخاذ القرار، إذ تبدأ أول مراحل انعقاد الدور الوظيفي لمجلس الدولة بتعيين مقرر يتولى الدراسة الموضوعية للنص المقترح، مروراً بعملية التداول بين الأعضاء والإدلاء بآرائهم (أولاً) انتهاءً باتخاذ القرار وإرساله إلى الجهة المعنية (ثانياً)

أولاً: تعيين المقرر وعملية المداولة:

لمهمة المُقرر في نطاق الصياغة القانونية أهمية كبيرة، وتُشكل مرحلة المُقرر المرحلة الأساسية في عملية صياغة القوانين، ويتجلى ذلك أساساً بدوره الكبير في كشف مميزات التشريع وعيوبه،[362] وقد اختلفت التشريعات المُقارنة في مضمون هذه الوظيفة والجهة المختصة بتعيين المُقرر، ويُمكن دراسة اختلاف التشريعات المقارنة بهذا الصدد على النحو الآتي:

في فرنسا: بعد أن يتم تسجيل النص المقترح في أحد الأقسام المختصة بمجلس الدولة الفرنسي أو في اللجنة الدائمة في حال كان للنص طابع استعجالي، يقوم نائب رئيس مجلس الدولة[363] أو رئيس اللجنة الدائمة بتعيين مقرر ليتولى دراسة النص من مختلف جوانبه وإعداد التقرير اللازم بشأنه،[364]

---

[362] لقد اعتبر جانب من الفقه أن مرحلة المقرر هي المرحلة التي يتم بها الإعداد الفعلي للمشروع، وفيها يكتسب المشروع المقترح مظهره الحقيقي، على اعتبار أن عملية صياغة القانون إنما هي اختصاص أصيل للمقرر وليس للهيئات الأُخرى. للمزيد أنظر د. ماضي، محمد، (2015). اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية، **مجلة القانون والقضاء**، العدد الثامن عشر، ص7.

[363] حيث منَح المشرع الفرنسي الحق في تعيين المقرر في أحد الأقسام المختصة الخمسة لنائب رئيس مجلس الدولة. أنظر المادة r123-3-1 من مدونة العدالة الإدارية.

[364] Yves gaudemet-bernard stirn-thierry dal farra-frederic rolin, **les grands avis du conseil d'état**, p.35

حيث يُقدم المقرر الدراسة التي قام بها ويتم توزيعها على الأعضاء لتبدأ عملية التداول بين الأعضاء بحضور ممثل عن الحكومة،[365] وتقتضي الإشارة هنا إلى أنّ المُشرّع الفرنسي جعل من حضور مندوب حكومي برتبة مدير على الأقل لاجتماعات المجلس أمراً إلزامياً، وذلك ليقوم بمساعدة المجلس بمختلف شؤون الإدارة التي ينتمي إليها،[366] كما يمكن دعوة عضو أو أكثر ينتمي لكل قسم من الأقسام للمشاركة في مداولات القسم ذي الصلة ويكون لهم صوت معدود في هذه المسائل[367].

وبعد ذلك تتم عملية التداول بحضور الرئيس وثلاثة أعضاء في حال كان النص المعروض أمام القسم الإداري[368] أو بحضور نصف الأعضاء على الأقل الذين يتمتعون بحق التصويت في الجمعية العامة العادية[369].

كما منح المُشرّع الفرنسي للجهة المتقدمة بالمشروع المقترح الحق في تقديم ملاحظات للمقرر، بالإضافة لحقها في إرسال مندوب لحضور اجتماعات القسم بصفة استشارية،[370] وعلاوة على ذلك فقد منح المُشرّع الفرنسي كُلِ من نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس القسم المعني حق دعوة أي شخص لحضور اجتماعات القسم أو الجمعية العامة أو حتى اللجنة الدائمة يُستدل من وضعه أنّه قادر على المساهمة في تنوير المناقشات،[371] ليُصار بعد ذلك إلى اتخاذ القرار النهائي[372]

أمّا في مصر، يتولى رئيس قسم التشريع تعيين أحد مستشاري القسم كمقرر، ليقوم هذا الأخير بدراسة النص المعروض بمختلف جوانبه ووضع التقرير الازم بشأنه، مع ضرورة الإشارة إلى الدور الكبير الذي يضطلع به

---

[365] المادة r123-24 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[366] المادة r123-4 من مدونة العدالة الإدارية.

[367] المادة r123-9 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[368] المادة r123-9 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية

[369] المادة r123-17من مدونة العادلة الإدارية الفرنسية.

[370] المادة r123-22 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[371] أنظر المادة r123-26 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[372] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص178.

المكتب الفني الملحق بقسم التشريع في هذه المرحلة، إذ يساهم هذا المكتب بدور مهم في مختلف مراحل عملية الصياغة الموضوعية التي يجريها القسم، فهو يتولى إعداد مذكرات في التشريعات المعروضة على القسم تتضمن الإشارة إلى التشريعات والسوابق ذات الصلة بالمشروع المعروض، كما يتولى متابعة ما ينتهي إليه القسم من ملاحظات ومدى التزام التشريع عند صدوره بمراعاة تلك الملاحظات، بالإضافة لدور هذا المكتب في إعداد تقارير دورية ربع سنوية بما تكشف عنه الدراسات والبحوث من نقص أو غموض في التشريعات القائمة أو مخالفة الدستور أو لأحكام القانون الدولي تمهيداً لإرسالها إلى رئيس مجلس الدولة لتضمينها في التقرير السنوي الذ يُعد وفقاً للمادة 69 من قانون مجلس الدولة[373].

وبعد أن يضع المُقرر تقريره حول النص المعروض يتولى رئيس قسم التشريع إرسال الدعوة لحضور جلسات القسم مع جدول الأعمال والتقارير المعروضة إلى أعضائه وإلى رئيس إدارة الفتوى المختصة في المشروعات المتعلقة باختصاص إدارته قبل التاريخ المعين لانعقاد الجلسة بأسبوع على الأقل[374].

وقد أشترط المشرع المصري لصحة جلسات القسم أن تكون بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه حيث تبدأ عملية المداولة بين الأعضاء ويبدي كل عضو رأيه ويقتصر رأي رئيس إدارة الفتوى المختصة على الموضوعات المتعلقة بإدارته[375]

وبهدف إحاطة قسم التشريع بمختلف تفاصيل النص المعروض، فقد منح المُشرّع المصري كُلِ من رئيس وأعضاء قسم التشريع حق الاتصال بالجهات المختصة للحصول على ما يكون لازماً من بيانات وأوراق في المشروعات الماحلة إليه،[376] وقد أكد قسم التشريع على ذلك في إحدى مبادئه ورأى ضرورة أن توضع تحت نظر القسم جميع

[373] أنظر المادة 113 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[374] المادة 107 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[375] المادة 108 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[376] المادة 106 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

البيانات التي تكون المحتوى الموضوعي للمشروع[377] وأشار قسم التشريع في مبدأ آخر له أن قسم التشريع وفي سبيل قيامه بمباشرة اختصاصه بمراجعة صياغة المشروعات واللوائح أن يطلب من الجهة الإدارية التي اعدت المشروع افادته بمذكرته الايضاحية وبمبررات المشروع وغير ذلك من البيانات ونكول الجهة الإدارية عن تزويد القسم بما طلبه من أوراق وبيانات رغم استحثاثها على ذلك أكثر من مرة بما ينبئ عن عدولها عن طلب مراجعة المشروع وبالتالي يعود المشروع الى الجهة الإدارية دون مراجعة[378]

كما نصّت المادة 106 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري على أنه: ولرئيس القسم أن يطلب بعد أن يعرض على القسم حضور مندوب من هذه الجهات للأدلاء بما يطلب من إيضاحات ويدون ذلك في محضر يعده أعضاء المكتب الفني للقسم تحت إشراف المستشار المقرر ويوقع عليه مندوب الجهة.

يُلاحظ من هذا النص أنّ المُشرّع المصري رغم أنه اتفق مع المشرع الفرنسي لجهة وجود مستشار مقرر يتولى دراسة الملف من جميع جوانبه قبل البدء بعملية التداول، إلا أنّه لم يجعل حضور مندوب الجهة صاحبة النص المقترح أثناء عملية التداول أمراً مُلزماً، بل جعل لرئيس القسم بعد أن يَعرض الأمر على الأعضاء الحق في طلب حضور المندوب دون أن يكون لهذا الأخير أيّ صوت في مداولات القسم، ولعل السبب في ذلك يرجع من وجهة نظر الباحث إلى أنّ المُشرّع الفرنسي جعل من العملية التشريعية مشتركة بشكل فعلي بين مجلس الدولة والسلطة التنفيذية في مختلف مراحلها، وبالتالي فلا ضير من حضور مندوب يعلم بالتفاصيل الدقيقة للنص المعروض والظروف التي دعت للحاجة إليه مما يستتبع بالضرورة إصدار رأي يتفق مع الواقع العملي.

---

[377] الملف رقم 97 لعام 1972، مبدأ رقم 112، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص65.

[378] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص8.

وعند استكمال الأمور الإجرائية السابقة يبدأ دور قسم التشريع بالتحقق من أن الجهة صاحبة النص المعروض قد انتهت من دراسته من جميع جوانبه الفنية هذا من جهة،[379] كما يتأكد من استنفاذ مراحل إعداد النص وتحضيره لدى الجهة المعنية قبل عرضه على القسم من جهة أخرى.

ويبدأ بعد ذلك بحث قسم التشريع بمدى استيفاء النص المعروض للشروط التي استلزم القانون توافرها، ولاسيما تلك التي تتعلق باستشارة جهات معينة قبل عرضه على قسم التشريع، وقد أكد قسم التشريع ومن بعده الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع على هذا الأمر، وتبلور ذلك بأن عَرض قسم التشريع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع مشروع قانون يتعلق بإنشاء بنوك للصمامات والشرايين الآدمية، ورأى القسم أنّ المشروع المقترح لم يعُرض على وزارة الصحة، وهو ما قررته الجمعية العمومية أيضاً وأعادت المشروع للوزارة لتبدي وزارة الصحة رأيها فيه[380].

وأخيراً يجتمع القسم بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه ويتم اتخاذ القرار النهائي وارساله الى الجهة المعنية.

أمّا بالنسبة للمُشرّع السوري، نجد أنّه اختلف مع المُشرّع الفرنسي والمصري بشأن وجود مقرر يتولى دراسة النص المعروض، واكتفى بمنح رئيس مكتب الصياغة صلاحية توزيع العمل بين أعضاء المكتب[381].

مما يعني منح رئيس مكتب صياغة التشريعات صلاحية اختيارية في تكليف أحد الأعضاء كمقرر يتولى دراسة النص وإعداد تقرير بشأنه.

وقد نظّم المُشرّع السوري آلية عمل مكتب صياغة التشريعات فنصّت المادة 60 من اللائحة الداخلية على أنه: تنعقد اجتماعات المكتب بحضور أغلبية أعضائه، كما مُنح كل من رئيس وأي عضو من أعضاء المكتب حق الاتصال بالجهات المعنية للحصول على البيانات اللازمة لاستكمال دراسة المشروع[382].

---

[379] الملف رقم 196 لعام 1975، المبدأ رقم 267، **مجموعة مبادئ قسم التشريع في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لقسم التشريع، ص155.

[380] فتوى رقم 658 لعام 1995، الملف رقم 16/2/81، **مجموعة فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري** لعام 1995.

[381] المادة 59 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

بالإضافة لذلك منح المشرع السوري لرئيس المكتب أو لأي عضو من أعضائه وبناء على تكليف منه دعوة من يراه مناسباً من الجهات المعنية للحضور على المكتب من أجل مناقشة المشروع[383].

يُلاحظ من هذا النص الأخير الاختلاف بين المشرع المصري والسوري فيما يتعلق بحق طلب حضور ممثل عن الجهات المعنية، إذ جعل المُشرّع المصري الحق في ذلك لرئيس قسم التشريع بشرط عرض هذا الأمر على القسم، بينما نجد أن المشرع السوري جعله اختصاصاً حصرياً لرئيس المكتب إما بطلب منه بشكل مباشر للجهات المعنية، أو بتكليف أحد أعضاء المكتب للقيام بهذا الطلب،

وبعد الحصول على مختلف الوثائق والبيانات اللازمة لدراسة النص تبدأ عملية المداولة بين الأعضاء في اجتماع يضم الأغلبية المطلقة لأعضائه، أي بحضور 4 أعضاء بما فيهم رئيس المكتب ويقوم كل عضو من الأعضاء بإبداء ملاحظاته على النص المعروض ليصار بعد ذلك إلى إصدار ديباجة الدراسة بأسماء الأعضاء اللذين شاركوا في دراسة المشروع وموقعة من رئيس المكتب[384].

ثانياً: إصدار الرأي النهائي:

عند الانتهاء من مناقشة النص المقترح وانتهاء الأعضاء من ابداء ملاحظاتهم عليه، يتم إصدار رأي نهائي إما برفض صياغة النص المعروض لإحدى الأسباب التي تم بيانها سابقاً، أو إدخال تعديلات جزئية أو كاملة على النص المقترح، أو إعادة صياغته بشكل كامل.

ولا شك أن إصدار الرأي يحتاج إلى أغلبية معينة، ونجد أن **المشرع الفرنسي** جعل الآراء التي تصدر عن الأقسام الإدارية او الجمعية العامة العادية أو اللجنة الدائمة تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين وفي حال التساوي يرجع الجانب الذي فيه صوت الرئيس، لتجري بعد ذلك عملية إرساله إما إلى رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس

---

[382] المادة 61 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[383] المادة 61 من اللائحة لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

[384] المادة 62 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

مجلس الشيوخ في حال كان النص المعروض اقتراح قانون[385] أو إلى الأمانة العامة للحكومة في حال كان النص المعروض مرسوم أو أمر أو مشروع قانون.

وفي مصر عند انتهاء الأعضاء من ابداء ملاحظاتهم على النص المعروض يصدر قسم التشريع قراره النهائي بأغلبية أصوات الحاضرين وفي حال التساوي يرجح الجانب الذي فيه صوت الرئيس، مع ضرورة الإشارة إلى أن الرأي الذي يصدره رئيس إدارة الفتوى المختصة يقتصر على الموضوعات المتعلقة بإدارته[386]. ويقتضي التنويه إلى أن الرأي النهائي الذي يصدره قسم التشريع بمجلس الدولة المصري يتخذ إحدى الصور التالية[387]:

1-إدخال التعديلات التي تقتضيها أصول المراجعة، بالإضافة إلى التنبيه للمخالفات الدستورية في المشروع المقترح

2-إبداء مقترحات، والتي لا يمكن تضمينها المشروع المعروض إلا بموافقة الجهة المعنية.

3-طلب استيفاءات واستيضاحات من الجهة المعنية[388].

4-إعادة المشروع من دون مراجعة عند عدم الرد على ما طلبه قسم التشريع، أو لعدم الحصول على استشارة جهات معينة،[389] أو لعدم اختصاصه في مراجعة صياغته[390]

---

[385] المادة r123-23 من مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

[386] المادة 108 من اللائحة لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[387] السيد، محمد عزت، (ديسمبر 2010)، **ورقة عمل حول التجربة المصرية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، ورقة عمل من مؤتمر تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية، دبي. مرجع سبق ذكره.

[388] ومن ذلك على سبيل المثال قرار قسم التشريع بشأن المشروع الذي عُرض عليه ورأى فيه أنّ النص على إلزام الوزير اثناء ممارسته لاختصاصه المخول له قانوناً بإجراء سابق يتمثل في اقتراح مجلس المحافظة، يعتبر من قبيل الضوابط التي توضع لجهة الإدارة لتنظيم استخدامها لسلطته التقديرية. الملف رقم 49 لعام 1971، المبدأ رقم 45، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 حتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لمجلس الدولة، ص26.

[389] أكّد قسم التشريع في إحدى مبادئه بأن قرار رئيس مجلس الوزراء بتعديل لائحة مصاريف الانتقال وبدل السفر يتعين فيها أخذ رأي الجهاز المركزي للإدارة والتنظيم بشأن مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالعاملين. الملف رقم 7 لعام 2004، جلسة=

أمّا في سورية عند الانتهاء من دراسة المشروع من قبل المكتب يتم إحالته على الديوان لتنظيم الإرسالية الخاصة به، وبعد ذلك يتم إرفاقه بالملاحظات المُبدى عليه مع الإرسالية إلى رئيس مجلس الدولة[391] ليتولى بدوره إرساله إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء أو إلى رئاسة الجمهورية أو لرئيس مجلس الشعب، وتقتضي الإشارة إلى أنَّ المُشرّع السوري لم يُبين الأغلبية المطلوبة للقرارات التي تصدر عن المكتب، إلا أنّ الدكتور عمار مرشحة المستشار في مكتب صياغة التشريعات السوري، بيّن أنّ القرارات تصدر بأغلبية أصوات الحاضرين، ويتم تدوين رأي العضو المخالف وأسباب مخالفته بهذا الصدد.

أمّا بخصوص الرأي الذي يصدر عن المكتب فهو إمّا أن يصدر برفض صياغة مشروع الصك التشريعي في حال لم يكن هذا الأخير مشروع قانون أو مرسوم تشريعي وفق ما سبق بيانه، ويكون هذا الرأي على شكل قرار داخلي يتم إرساله من مكتب صياغة التشريعات إلى رئاسة مجلس الوزراء عن طريق رئيس مجلس الدولة، أو أن يقوم مكتب صياغة التشريعات بضبط ومراجعة مشروع الصك التشريعي بشكل كامل أو جُزئي في حال كان هذا الصك التشريعي داخلاً باختصاصه.

الفرع الثالث

الضوابط الزمنية الناظمة لعمل مجلس الدولة في الصياغة القانونية

لاشك أنّ الدور الوظيفي لمجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية يقتضي وجود ضوابط زمنية محددة، فلا يمكن بأي حال من الأحوال ترك الجهة المعنية بوظيفة الصياغة دون تقييدها بضابط زمني، إذ أنّ التغييرات

= 2004/2/15، المبدأ رقم 10، **مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2003-2004**، الجزء الرابع، المكتب الفني لقسم التشريع، ص165.

[390] لقد قرّر قسم التشريع في الكثير من مشروعات القوانين والقرارات التي عُرضت عليه عدم اختصاصه في مراجعة صياغتها، ومن ذلك على سبيل المثال مشروع قرار الوزير بتأسيس شركة طبقاً لاختصاصه، حيث اعتبر مجلس الدولة أن هذا القرار يُعد من القرارات الفردية التي تخرج عن نطاق التشريعات التي يختص قسم التشريع بصياغتها طبقاً للمادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972. الملف رقم 30 لعام 1970، جلسة 1970/2/11، المبدأ رقم 237، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررها قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في خمس سنوات (الفترة من أكتوبر 1970 حتى سبتمبر 1975)**، المكتب الفني لمجلس الدولة، ص142-143.

[391] المادة 63 من اللائحة لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021.

المتسارعة في حياة المجتمعات والحاجة المُلحة لإصدار التشريعات، دفعت العديد من دول العالم إلى فرض إطار زمني على مجلس الدولة ليقوم بصياغة المشروعات القانونية التي تُعرض عليه في أقصر مدة ممكنة، وعلى النقيض من ذلك فإن تقييد مجلس الدولة بوقت زمني قصير وغير مدروس دون مراعاة ضغوطات عمله يستتبع بطبيعة الحال صياغة قوانين سيئة وغير منسجمة مع الواقع العملي، ففي فرنسا كان يتوجب على مجلس الدولة في السنوات الأولى من الجمهورية الخامسة صياغة القوانين في مدد قصيرة جداً، والذي استتبع بطبيعة الحال عدم قيامه بدراسة معمقة للنصوص المعروضة عليه، بالإضافة لذلك فقد كان اللجوء التعسفي إلى اللجنة الدائمة سبباً في قلة البحث والدراسة التي يجريها مجلس الدولة للنصوص المعروضة[392].

ونجد أن المشرع الفرنسي حدد المدة اللازمة والنهائية التي يتعين فيها على كُلٍ من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع واللجنة الدائمة الانتهاء من تدقيق مختلف أنواع الصكوك التشريعية المعروضة عليهما.

إذ كانت المواعيد النهائية للجمعية العمومية محددة ب28 يوماً في كل من عامي 2013 و 2016، و32 يوماً عام 2014، و31 يوماً عام 2015، بينما نجد أن هذه المدة تناقصت إلى 21 يوماً في عامي 2017 و 2018 لتقل المدة إلى 16 يوماً عام 2019، وأخيراً حدد المشرع الفرنسي المدة ب24 يوماً في عام 2020، أمّا المواعيد النهائية والقصوى التي يتعين فيها على اللجنة الدائمة انهاء تدقيق النصوص المقدمة إليها، فقد كانت المدة محددة ب20 يوماً في عامي 2013 و 2016، وتناقصت إلى 12 يوماً عام 2014، بينما ازدادت المدة إلى 17 يوماً في عامي 2015 و 2018، أمّا في عام 2019 فقد تم تحديدها ب15 يوماً، لتقل إلى 4 أيام عام 2020.

يُلاحظ من هذه المدد التي حددها المشرع الفرنسي بأنها قصيرة جداً، فهي لم تتجاوز الشهر حتى عام 2020 بالنسبة للجمعية العمومية، بينما وصلت إلى 4 أيام عام 2020 بالنسبة للجنة الدائمة، وتعتبر هذه المدد غير كافية ليتسنى لمجلس الدولة تدقيق الكم الهائل من النصوص القانونية في مدد قصيرة كهذه، وهي بطبيعة الحال لا تسمح لمجلس الدولة الفرنسي بدراسة معمقة لهذه النصوص المعروضة عليه، وأيّا كان الأمر فإن مجلس الدولة الفرنسي على الرغم من ضرورة أن يكون لديه الوقت الكافي لدراسة مشروعات القوانين لتنوير الحكومة أو

[392] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص.171

البرلمان بشكل كامل ومفيد ، ولمواكبة السرعة التي تتطلبها الحكومة في فحص مشاريع القوانين، فإن الوقت الذي يستغرقه مجلس الدولة في فحص مشروعات القوانين يميل على الانخفاض ويقوم بوظيفته في اسرع وقت ممكن مع مراعاته لطابع الاستعجال التي اشرت إليه الحكومة، ففي عام 2013 قامت الجمعية العامة العادية بمناقشة 52 مشروع قانون و6 مقترحات تشريعية مقدمة من أعضاء البرلمان في غضون فترة أقل من شهرين، بينما عُرض على اللجنة الدائمة 8 مشروعات قوانين تمت معالجة نصفها في أقل من 15 يوماً ، وقد انخفض متوسط الوقت اللازم لدراسة مشروعات القوانين المقدمة إلى الجمعية العامة من عام 2008 إلى عام 2013 من 42 يوماً إلى 28 يوماً بعد الحد الأدنى الذي تم تحديده ب24 يوماً عام 2012، أما المشاريع التي تُعرض على اللجنة الدائمة تختلف بين 10 و20 يوماً حسب السنة،[393] بالإضافة لذلك فإن إحصائية النشاط الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي لعام 2020 تُشير إلى أن الأقسام الإدارية تولت فحص وتدقيق 894 نص قانوني تنوعت بين مشروعات قوانين وأوامر ومراسيم، وتم تدقيق 366 منها في غضون أقل من 15 يوماً، و489 مشروع قانون في فترة اقل من شهرين، بينما تم فحص 39 في مدة تجاوزت الشهرين، أيّ إن 95% من هذه المشروعات تم فحصها في أقل من شهرين، وهذا يعني أن الأقسام الإدارية تعمل بكفاءة وسرعة عالية رغم الضغط الكبير بعدد مشروعات القوانين التي تُعرض عليها.

أمّا عن نشاط الجمعية العمومية بمجلس الدولة الفرنسي فتُشير الإحصائية ذاتها إلى أنّها قد قامت بفحص وتدقيق 18 نص قانوني بين مشروعات قوانين ومراسيم، 13 مشروع قانون تم تدقيقه في أقل من 15 يوماً و4 منها تم تدقيقه بمدة أقل من شهرين، ومشروع قانون واحد تم فحصه في مدة تجاوزت الشهرين، وبالتالي فإن 94% من هذه المشروعات تم فحصها في اقل من شهرين، بينما تقتصر نسبة 6% من هذه المشروعات على تلك التي تجاوزت مدة فحصها الشهرين.

[393] Discourse 12 juin 2014 l'ecriture de la loi et conseil d'état par jean-marc Sauvé, vice-president du conseil d'état colloque organize par la commission des Lois du senat et l'association francaise de droit constitutionnel l'ecriture de la loi, p.4

وفيما يتعلق بإحصائية عمل اللجنة الدائمة، فقد تولت فحص 17 مشروع قانون في أقل من 15 يوماً، ومرسوم واحد تم تدقيقه في غضون أقل من شهرين، وهذا يعني أن 100% من مشروعات القوانين المحالة للجنة الدائمة تم تدقيقها في مدة لم تتجاوز الشهرين، بل أكثر من ذلك، فقد أدت الأزمة الصحية المتعلقة بفيروس كورونا لتقصير المدد المحددة لعمل اللجنة الدائمة في فحص النصوص المعروضة عليها لتصل إلى اربع وعشرين ساعة فقط، ولاسيما حينما عرض مشروع قانون التمويل الأول لعام 2020 على اللجنة الدائمة لمراجعته، إذ استغرق وقت إحالة هذا المشروع القانوني وفحصه في اللجنة الدائمة مدة لا تتجاوز أربع وعشرون ساعة فقط، ولم يقتصر الأمر على اللجنة الدائمة فحسب بل عن القسم الداخلي بمجلس الدولة الفرنسي فحص 42 بين مشروع قانون وأمر ومرسوم ، 8منها في 24 ساعة، و13 في 48 ساعة و21 في غضون 3 إلى 4 أيام.

وفضلاً عن ذلك أكد القسم الاجتماعي بمجلس الدولة الفرنسي على أنه ورغم ضيق الوقت والضغوط الاستثنائية التي مورست عليه فإن مفوضي الحكومة اظهروا جاهزيتهم العالية وتكيفوا بشكل فعال مع الظروف السائدة[394]، وفي ضوء ما سبق يتضح أن مجلس الدولة يعمل بسرعة كبيرة ولا يتجاوز المدد المحددة له إلا نادراً، وهذا إن دل على شيء فهو يؤكد المهارة العالية التي يتمتع بها أعضائه والسرعة في إنجاز المهام الموكلة إليهم.

أمّا في مصر، فنجد أنّ المُشرّع المصري قد حدد الدة اللازمة لإنهاء قسم التشريع صياغة النصوص المعروضة عليه في ظل اللائحة الداخلية لمجلس النواب بمدة ثلاثين يوماً،[395] إلا أن التعديل الذي طرأ على هذا القانون قصر هذه المدة على أسبوعين[396].

وفي إطار الحديث عن الأثر المترتب على تجاوز هذه المدة، فقد أوضح الدكتور رسلان أنّ هذه المدة غير ملزمة كونه لا يوجد اثر مترتب على تعدي هذه المدة، مبرراً ذلك أن التأخير الحاصل قد يكون راجعاً لتأخر الحكومة أو الجهة في الرد عن استفسار أو استيفاء معين من شأنه تعطل عمل مراجعة القسم.

---

[394] Conseil d'état, Rapport public 2020, **activates juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2020**, documentation la francaise.

[395] أنظر المادة 175 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لعام 2016.

[396] أنظر المادة 175 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 136 لعام 2021.

أمّا بالنسبة للوضع في سورية فلم ينص المشرع السوري على مدة معينة لإنهاء مكتب صياغة التشريعات مراجعة مشروعات القوانين المحالة إليه، إلا أنّ مكتب الصياغة ورغم الضغط الكبير يقوم بعمله بأسرع وقت ممكن، وتُشير الإحصائية المتعلقة بعمل مكتب صياغة التشريعات إلى أنّه قام بصياغة 310 مشروع قانون خلال السنوات الثلاث التالية لإنشائه وحتى الشهر السابع من عام 2023، أيّ أنّه قام بصياغة 100 مشروع قانون في كل عام تقريباً، وهذا الرقم ليس بقليل بالنسبة لعدد أعضائه وضغط العمل.

ومن جانبنا نرى أنّه من الأفضل تحديد مدة معينة لينهي القسم المختص بعملية الصياغة القانونية، بأن تكون مدة كافية ومعقولة تسمح له القيام بعمله بتعمق وتروي، وتراعي اعتبارات خارجة عن إرادة القسم، ولاسيما قلة عدد أعضائه وتأخر الجهات المعنية في تقديم البيانات التي يطلبها القسم، ونرى أنه حتى يتم تحديد مدة معينة يجب زيادة عدد أعضاء الهيئة المنوط بها مهمة الصياغة، وزيادة عدد العاملين فيها، وإنشاء هيئة تختص بنظر مشروعات القوانين المستعجلة، على أن تكون هذه المدة شهر بالنسبة لمشروعات القوانين ذات الطابع العادي، و15 يوماً بالنسبة لمشروعات القوانين ذات الطابع الاستعجالي.

المبحث الثاني

القيمة القانونية لنتاج الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية

ترتبط القيمة القانونية للآراء والمقترحات التي تصدر عن مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية بالطبيعة القانونية لهذه الأخيرة، ويتجلى ذلك أساساً بمدى تبني الأجهزة الحكومية والهيئات المعنية الأُخرى لما يُمليه مجلس الدولة من ملاحظات وتصورات تُسهم في النهوض بالواقع التشريعي، بمعنى أنّ تفعيل الدور الوظيفي لمجلس الدولة لا يتم إلا تبعاً لدرجة استجابة السلطات الأُخرى والتزامها باحترام النصوص القانونية الناظمة لعمله، ولاسيما في الحالة التي يكون فيها النص القانوني الضابط لعمل المجلس مُلزماً باستشارته والأخذ بصياغته، وفضلاً عن ذلك فإن إظهار القيمة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية لا يتوقف على مدى استجابة الحكومة لتفعيل هذا الدور فحسب، بل إن وجود حماية تشريعية وقضائية يُسهم أيضاً بشكل كبير في تكريس الأداء الوظيفي لمجلس الدولة في صياغة مشروعات الصكوك التشريعية والنهوض بواقع عمله.

وعليه فإن البحث في القيمة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية يقتضي منا البحث أولاً في الطبيعة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية، ثم دراسة الأثر المُترتب على تجاهل الدور الوظيفي لمجلس الدولة من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

الطبيعة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

لا شك أنّ معرفة الطبيعة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية يقتضي منا البحث أولاً بمدى حرية وإلزام السلطات المعنية بإرسال مشروعات الصكوك التشريعية لمجلس الدولة ليتولى ضبطها وصياغتها، بالإضافة لضرورة الكشف عن مدى حرية السلطات المعنية الأخذ بما انتهى إليه مجلس الدولة بصدد دوره الوظيفي من عدمه، وهو ما سنقوم ببيانه من خلال الآتي:

الفرع الأول

مدى إلزامية السلطات المعنية في الرجوع لمجلس الدولة من عدمه

لقد حرصت مختلف دول العالم على حماية الدور الوظيفي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية لمشروعات القوانين والقرارات واللوائح، ورغم اختلاف الدول بشأن الأداة التشريعية التي كرست الدور الوظيفي لمجلس الدولة بين نصوص قانونية ونصوص دستورية، إلا أنّ الغاية التي تتوخاها الدول تبلورت في تمكين مجلس الدولة من مباشرة اختصاصه المنوط به، والمُلاحظ في هذا الشأن وجود تباين بين الدول بخصوص الطبيعة القانونية لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية، إذ أن جانب من الدول أضفت على اختصاص مجلس الدولة الصفة الإلزامية فضلاً عن النص على هذه الطبيعة القانونية بنصوص دستورية، ويتضح ذلك بشكل جلي باستقراء النصوص القانونية التي كرست اختصاص مجلس الدولة الفرنسي، إذ جعل المشرع الدستوري الفرنسي من استطلاع رأي مجلس الدولة في مجال صياغة مشروعات القوانين ومشروعات الأوامر وبعض مشروعات المراسيم يتم بصورة إلزامية،[397] وهو ما أكد عليه الدستور الفرنسي النافذ وفقاً لأحكام المادة 39 منه[398].

---

[397] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص

[398] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص40.

أمّا في مصر، فقد أحال الدستور المصري الأول لعام 1971 الخاص بإنشاء مجلس الدولة إلى القانون لتنظيم الاختصاصات الأخرى التي يتولاها المجلس، واستناداً لنص المادة 63 من قانون مجلس الدولة المصري الذي صدر تنفيذاً للنص الدستوري، يتبين أن الإدارة ملزمة بلا شك في الرجوع إلى مجلس الدولة ليتولى صياغة تشريعاتها، وهذا الالزام يتأتى من الغاية التي حرص فيها المشرع على منح مجلس الدولة مهمة الصياغة[399].

وهو ما أعاد تأكيده الدستور المصري لعام 2014 في المادة 190 منه، حيث جعل اختصاص مجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية يتم بصورة إلزامية، وهذا الاختصاص الإلزامي –وفقا لتأييد غالبية الفقه –مقصور على قسم التشريع وحده استناداً للخبرة التقنية والفنية العالية التي يتمتع بها قسم التشريع، وبالتالي لا يحق لأيّة جهة من الجهات المختلفة في الدولة القيام بهذا الدور حتى لو كانت لجنة تشريعية[400]

إلا أنّ المُلاحظ في التعديلات الدستورية الأخيرة التي طرأت على الدستور المصري عام 2019 أنها قد أزالت الصفة الإلزامية لدور مجلس الدولة في مراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، وقصرت هذا الدور على مراجعته لمشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال اليه، وبالتالي لم يعد اختصاص مجلس الدولة المصري في الصياغة القانونية يشمل جميع المشروعات وإنما قيد اختصاصه بالمراجعة في حال تمت الإحالة إليه، بالإضافة إلى أنّه لم يُلزم الهيئات والجهات العامة في الدولة بالرجوع لمجلس الدولة ليتولى صياغة مشروعاتها القانونية[401].

مع ضرورة الإشارة إلى أنّ اختصاص قسم التشريع وفقاً لقانون مجلس الدولة رقم 47 لعام 1972 لا يزال يجعل من عرض مشروعات القوانين والقرارات واللوائح على قسم التشريع ليتولى مراجعة صياغتها يتم بصورة إلزامية، وبالتالي نرى ضرورة قيام المشرع المصري بتعديل أحكام قانون مجلس الدولة ليتوافق مع النص الدستوري، مع

---

[399] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، المرجع السابق، ص98.

[400] د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، **مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، قسم التشريع، "دراسة مقارنة بين (مصر-فرنسا)**، مرجع سبق ذكره، ص221-222.

[401] د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**. مرجع سبق ذكره، ص12.

التحفظ من جانبنا على هذا التعديل الدستوري الذي سلب من قسم التشريع المصري الحماية الدستورية التي كانت مُقررة له على مدى أكثر من 70 عاماً، ونرى أنّ المُشرّع الدستوري المصري لم يكن موفقاً بهذا النص، ذلك لأن الاتجاه الدولي الحديث يميل إلى زيادة ضمانات الجهة المنوط بها مهمة الصياغة القانونية وليس العكس، لذا بات من الضروري إيجاد حماية دستورية لمهمة قسم التشريع ليتسنى له العمل بكفاءة عالية والقيام بواجبه بالشكل الأمثل.

وعلى الجانب التشريعي، نجد أيضاً أنّ المشرع المصري وبالتعديلات التي أحدثها على قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب جعل حق رئيس مجلس النواب ومجلس النواب بإرسال مشروعات القوانين إلى مجلس الدولة ليتولى ضبطها ومراجعتها يتم بصورة اختيارية بعد أن كان في ظل القانون السابق يتم بصورة إلزامية،[402] الأمر الذي بدوره يؤكد نهج المشرع المصري في تخفيض الحماية التي كانت مقررة لقسم التشريع.

وعلى غرار المُشرع المصري، نجد أنّ المشرع السوري لم يُضفي ايّة إلزامية على عرض مشروعات الصكوك التشريعية على المكتب ليتولى مراجعة صياغتها، وهو ما يتضح من نص المادة 73 من قانون مجلس الدولة السوري التي نصت على أنّه: يختص المكتب وحده دون غيره بمراجعة وضبط وصياغة مشروعات الصكوك التشريعية التي تحال اليه..)، علماً أنّ نص المادة 72 قد جعل إنشاء مكتب الصياغة ليتولى صياغة مختلف الصكوك التشريعية لمختلف الجهات العامة والمنظمات الشعبية ، يُلاحظ من هذا النص الأخير التناقض بينه وبين النص الذي حدد اختصاص مكتب صياغة التشريعات، إذ أنَّ الصيغة التي أتت بها المادة 72 تدل على أنّ مكتب الصياغة وجد ليتولى صياغة مشروعات الصكوك لمختلف الجهات العامة والمنظمات الشعبية، ولم

---

[402] بموجب المادة 175 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري الصادر بالقانون رقم 1 لعام 2016 فقد ألزمت رئيس مجلس النواب إرسال مشروعات القوانين بعد الموافقة عليها في مجموعها وقبل أخذ الرأي النهائي بشأنها إلى مجلس الدولة ليتولى مراجعة صياغتها خلال ثلاثين يوم على الأكثر، مع الإشارة إلى حق رئيس مجلس النواب أن يطلب من مجلس الدولة مراجعة صياغة المشروعات بطريق الاستعجال، وقد تم تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم 136 لعام 2021 ونصت المادة 175 على جوازية إرسال رئيس مجلس النواب أو مجلس النواب لمشروعات القوانين بعد الموافقة عليها في مجموعها، وقبل اخذ الرأي النهائي بشأنها إلى مجلس الدولة لمراجعة صياغتها خلال أسبوعين على الأكثر
انظر المادة 175 من قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لعام 2016 والمعدل بموجب القانون 136 لعام 2021.

يجعل دوره يقتصر على شرط الإحالة من هذه الجهات كما جاء بنص المادة 73، مما يقتضي معه القول بضرورة إزالة اللبس الحاصل بين هاتين المادتين والنص بشكل واضح على الطبيعة القانونية لوظيفة مكتب الصياغة، والذي نأمل فيه أن يكون نهج التشريع الدستوري السوري ضامناً إضفاء حماية دستورية خاصة على اختصاص مكتب صياغة التشريعات، وجاعلاً من دوره الوظيفي مُلزما لمختلف السلطات العامة في الدولة.

خلاصة القول إنّ المُشرّع الفرنسي كرّس الطابع الإلزامي لدور مجلس الدولة في الصياغة القانونية بنصوص دستورية، في حين أن كُلٍ من المُشرع المصري والسوري لم يُضفيا أيّ طابع إلزامي، وفي ذلك انتقاص واضح من مكانة القسم المعني بوظيفة الصياغة القانونية في التشريعين المصري والسوري، بالإضافة لعدم الجديّة في الوصول لدولة القانون، ذلك لأن منح السلطات المُضطلعة بالعملية التشريعية الحرية المطلقة في عرض مشروعات القوانين والقرارات على القسم المختص بوظيفة الصياغة القانونية، سيؤدي حتماً إلى قيام هذه الهيئات بانتقاء التشريعات التي ترغب بعرضها على القسم المعني بشكل مزاجي، في حين يكون لها القدرة على تمرير تشريعات أُخرى دون النظر إلى مدى توافقها مع الشرعية الدستورية والقانونية، الأمر الذي يستتبع حدوث تناقض وتخبط تشريعي يمتد تأثيره على المنظومة التشريعية برمتها، لذا بات من الضروري إيجاد رقابة حقيقية مسبقة على مختلف مشروعات الصكوك التشريعية، وذلك بالنص على الطابع الإلزامي لدور مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية.

الفرع الثاني

مدى الزامية السلطات المعنية بتبني صياغة مجلس الدولة

لاشك أنّ النص على دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية –سواء كان النص بشكل إلزامي أو اختياري– لا يعني بطبيعة الحال إلزام الحكومة باتباع ما ينتهي إليه القسم المختص بمجلس الدولة من ملاحظات وتعديلات، إذ أنّ هذا الدور لا يعدو أن يكون رأياً استشارياً محضاً، باستثناء حالة وجود نص يقضي بهذا الإلزام، فعلى سبيل المثال لا يوجد في التشريع الفرنسي ما يدل على إلزام الحكومة الأخذ برأي مجلس الدولة، ورغم أن الحكومة ملزمة بعرض المشروعات على القسم الإداري بمجلس الدولة الفرنسي لأخذ وجهة نظره فيها وفق ما سبق بيانه،

إلا أنّ رأي المجلس لا يقيد الحكومة، فلها أن تتمسك بمشروع قانونها الأصلي أو أن تأخذ بالنص الذي تم تعديله من قبل مجلس الدولة، دون أن يكون لها الحق بإقرار مشروع قانون يتضمن تعديلات جديدة، وفي حال قامت الحكومة بإدخال تعديلات جديدة على مشروع القانون المقترح، فيجب عليها أن تعرضه من جديد على مجلس الدولة لأخذ الرأي بشأنه لأنها في هذه الحالة تكون وضعت مشروعاً ثالثاً لم يُعرض على المجلس ليبدي رأيه فيه، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي،[403] مع ضرورة الإشارة إلى أن الحكومة في حال ارادت إحداث تعديل جوهري على النص المقترح وكان هذا النص لا يزال قيد الدراسة لدى مجلس الدولة فإنه يتوجب عليها أن تقوم بإحالة تصحيحية أو تكميلية[404].

وبالتالي فإنَّ مجلس الدولة لا يمكنه فرض التعديلات التي يراها مناسبة على السلطة المختصة ويكون من حق الحكومة وحدها سلطة اتخاذ القرار وتقرير ملائمة الأخذ بهذه التعديلات من عدمه[405] إلا أن سلطة الحكومة هذه ليست مطلقة، ولابد في هذا الإطار التمييز بين التعديلات الشكلية والموضوعية وموقف الإدارة منها، فالتعديلات أو الملاحظات الشكلية للنص المقترح التي يبديها مجلس الدولة تلقى إيجابا وقبولاً كبيراً من جانب الحكومة، وقد ميّز الأستاذ Francis de baecque بصدد موقف الحكومة من الرأي الذي يصدر عن مجلس الدولة فيما إذا تضمن رفضاً للمشروع المقترح بسبب قانوني أو كان هذا الرفض لعدم ملائمة النص، حيث أن الحكومة في

---

[403] لقد أكّد مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه على أنّه: إذا ضلّت الحكومة صاحبة الكلمة النهائية بشأن إتباع أو عدم إتباع رأي مجلس الدولة، إلّا أنّه لا يُمكنها أن تقر إجراءات لم تُعرض مُسبقاً على مجلس الدولة لأخذ الرأي بشأنها. انظر

Jean Paul costa. **Le conseil d'état Dan la societe contemporaine**. Economica 1

د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص133.

انظر أيضا د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص41

[404] **Discourse 3 mars 2015 le role consultative du conseil d'état par jean-marc Sauvé, vice-president du conseil d'état intervention deviant le parlement de la republique de croatie 3 mars 2015**

[405] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص60-62

الحالة الأولى لن تخاطر بإصدار المشروع المقترح أو تُهمل رأي مجلس الدولة، بينما يكون للحكومة في الحالة الثانية الحرية الكاملة في الأخذ برأي مجلس الدولة من عدمه[406].

ومن الناحية الواقعية، فقد اثبتت مسيرة مجلس الدولة العملية أن الحكومة تلتزم بأخذ رأي مجلس الدولة سواء كان هذا الرأي يتعلق بالناحية الشكلية أو الموضوعية لمشروع القانون المقترح، أما إذا كان رأي مجلس الدولة يتعلق بالسياسات، فإن للحكومة الخيار في الأخذ ذلك، مع ضرورة الإشارة إلى أن الدور الذي يلعبه مجلس الدولة وتأثيره على العملية التشريعية جعل المسؤولين الفرنسيين يأخذوا في حسبانهم الاعتراضات التي قد تُثار من المجلس مما كان يدفعهم لتفاديها مسبقا،[407]

ويُشير التطبيق العملي في فرنسا إلى أنّ مجلس الدولة الفرنسي استطاع بنشاطه الاستشاري في ظل الازمة الصحية المتعلقة بفيروس كورونا أن يُعزز من احترام سيادة القانون، إذ أن عامل السرعة والظروف الاستثنائية التي تمت بها عملية إعداد مشروعات القوانين من قبل الحكومة في تلك الفترة دفعت مجلس الدولة إلى التحقق من أن الإجراءات المتخذة ضرورية ومناسبة ومتناسبة هذا من جهة، بالإضافة للتأكد من عدم وجود أو استمرار أيّة انتهاكات لحقوق الافراد وحرياتهم من جهة أخرى، وقد كان للآراء المقدمة من مجلس الدولة أهمية وفائدة كبيرة الأمر الذي جعل الحكومة تأخذ بعين الاعتبار الغالبية العظمى من آراءه ومقترحاته[408]

---

[406] Francis de baecque, **le conseil d'état conseillller du government, in administration et politie sous la vrepublique**, ouvrage publlie en 1981 et prolongeant les travaux dune tableronde tenue sous l' association francaise de science politique a la fin de 1979 (presse de la FNSP)

[407] د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مرجع سبق ذكره، ص32.

[408] Rapport public 2020 **activite juridictionnelle et consultative des jurisdictions administrates en 2020**, documentation la francaise.

وفي كل الأحوال تُشكل الآراء التي يصدرها مجلس الدولة الفرنسي آلية فعالة في توجيه إنتاج النصوص القانونية وخصوصاً فيما يتعلق باعتبارات الملائمة[409].

أمّا في مصر، فإنّ الإدارة حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بصياغة المجلس، إلا أنّها في حال رفضت أخذ صياغة المجلس، فعليها– كما هو الحال في فرنسا– أن تُصدر مشروعها الأول دون تعديل لأنها إن فعلت ذلك تكون قد أهدرت إجراء جوهري وهو عدم عرضه على مجلس الدولة،[410] وقد أكدت اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري على ذلك بالقول: أنّه إذا رأت الجهة الإدارية طالبة المراجعة إجراء أيّة تعديلات بعد مراجعته وختمه بخاتم القسم، فعليها أن تُعيد أصل المشروع بالكامل إلى القسم حتى يتم إفراغ التعديل في الصيغة القانونية الملائمة وإعادة ختمه بما يفيد اعتماد القسم للتعديل،[411] وفي هذا الصدد يقول قسم التشريع بمجلس الدولة أن اختصاصه في إبداء الرأي القانوني حول مشروعات القوانين لا يمتد إلى مخالفة الجهة الإدارية بالرأي، ولكنه يقوم بعرض التعديلات التي يجب على الإدارة إدخالها على المشروع المقترح قبل اقراره في صيغته النهائية وذلك تفادياً لحدوث تناقض بين ما قد ينتهي إليه قسم التشريع والتعديلات التي ترى الجهة الإدارية إدخالها على المشروع المقترح[412]

كما أجاب المستشار محمود رسلان رئيس قسم التشريع المصري على هذا التساؤل، وأكد أنّ استجابة أو عدم استجابة السلطة التنفيذية لما يبديه قسم التشريع من ملاحظات أمر اختلف شأنه ولاسيما مع وجود مجلس النواب الذي تُعرض عليه جميع التشريعات وكل ما يتعلق بها، وفي هذه الحالة يكون الأمر خاضعاً لتقدير مجلس

---

[409] شوفاليي، ج، (2021). **مجلس الدولة في قلب الدولة**، (نبيل عواد، مترجم)، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، بحث منشور على الرابط التالي:
https://www.takamoul.org/

[410] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص99.
د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره ص174.

[411] المادة 102 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة المصري رقم 1 لعام 2011.

[412] د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، **مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، قسم التشريع، "دراسة مقارنة بين (مصر-فرنسا)**، مرجع سبق ذكره، ص220

النواب، ويكمل الدكتور رسلان أنّ رأي قسم التشريع استشارياً متخصصاً ومن الصعوبة إهماله، أمّا إذا تغافلت السلطة التنفيذية عن ملاحظات قسم التشريع فهذه مسؤوليتها أمام البرلمان[413].

إلا أنّ الأمر يختلف في سورية، فنظراً لعدم وجود أيّة إلزامية على إحالة الحكومة لمشروعات الصكوك التشريعية إلى مكتب الصياغة ليتولى مراجعة صياغتها، فمن الطبيعي أن يكون للجهة التي أحالت الصك التشريعي لمكتب الصياغة الحرية المطلقة في الأخذ أو عدم الأخذ بما ينتهي إليه المكتب من تعديلات وملاحظات، إلا أن الواقع العملي لدور المكتب اثبت خلاف ذلك، فقد أكد الدكتور عمار مرشحة أن الحكومة فضلاً عن أنها تلتزم بالصياغة النهائية التي يقوم بها المكتب في الغالبية العظمى من مشروعات الصكوك التشريعية، فإنها تقوم أيضاً بذكر الأسباب التي دفعتها لعدم أخذها بهذه التعديلات، وهو ما يعزز من المكانة والثقة التي يتمتع بها مجلس الدولة في نظر الحكومة.

خلاصة القول إنَّ المُشرّع السوري وخلافاً لاتجاهات الدول محل المُقارنة، لم يُضفي الطابع الإلزامي على الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، بل مَنح الجهات المعنية الحرية المُطلقة في الرجوع إليه، وسلطة تقديرية في الأخذ بالصياغة التي ينتهي إليها، ومن جانبنا نرى ضرورة تعديل النص القانوني وإضفاء الطابع الإلزامي على وظيفة مجلس الدولة في هذا المجال، ذلك لأن منح السلطة التقديرية للجهات المعنية بعملية الصياغة في عرض مشروعات الصكوك التشريعية على مجلس الدولة يُشكل إفراغ للنص القانوني من محتواه ويقوض الحكمة المبتغاة من إسناد هذه الوظيفة لمجلس الدولة، الأمر الذي يستتبع عدم الوصول لصياغة موحدة وتباين في أُسس الصياغة، بل أخطر من ذلك ولاسما في الحالة المتعلقة بحرية الحكومة الأخذ بتوصيات المجلس بشأن عدم الدستورية التي تعتري النصوص المعروضة عليه، والذي سيؤدي بطبيعة الحال إلى مخالفة ذلك لمبدأ المشروعية، ومن ثم الطعن فيه بعدم الدستورية في حال إصداره.

[413] د. رسلان، محمود، (يونيو 2016) مقال بعنوان: الحكومة لا تتدخل في مراجعة القوانين، **جريدة الأهرام**، مرجع سبق ذكره.

المطلب الثاني

الأثر المترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

نظراً لاتجاهات الدول المقارنة في إضفاء الطابع الإلزامي على وظيفة مجلس الدولة في الصياغة القانونية، ورغم إيمان الدول بأهمية وقيمة ما ينتهي إليه مجلس الدولة من آراء ومُقترحات تُسهم في إثراء النصوص المعروضة عليه، إلا أنَّ المُلاحظ في النصوص التي نظّمت اختصاص مجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية لم تُبين الأثر المُترتب على عدم طلب رأي مجلس الدولة أو تجاهل الأخذ برأيه وصياغته، إلا أنّ القضاء ومن بعده الفقه تنبه لخطورة هذا الأمر وأبلوا بلاءً حسناً في تحليل وتمحيص الأثر المُترتب على تجاهل الدور الوظيفي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية.

وعليه فإن معرفة هذا الأثر القانوني وما تبعه من قرارات وآراء يقتضي منا البحث ابتداءً في الموقف القضائي وما قرره بهذا الصدد، ثم نتطرق لمعرفة الموقف الفقهي وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

الموقف القضائي بشأن الأثر المُترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

رغم أنَّ المُشرّع الدستوري والبرلماني في الدول محل المُقارنة لم يُضفي أيّة حماية تشريعية على الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، إلا أنّ القضاء الإداري والدستوري لم يقف موقفاً سلبياً بشأن الأثر المُترتب على تجاهل اختصاص مجلس الدولة بوظيفة الصياغة القانونية، بل اتخذ زمام المُبادرة وأضفى حماية قضائية خاصة على دور مجلس الدولة بهذا الشأن، فقد اعتبر القضاء الدستوري الفرنسي أنّ عدم عرض مشروعات القوانين أو مشروعات اللوائح على مجلس الدولة ليتولى مراجعة صياغتها فيه إغفال لإحدى الإجراءات المتعلقة بإعداد القوانين، وبالتالي فإنّ إصدار هذه المشروعات دون عرضها على مجلس الدولة يجعلها مشوبة بعيب عدم

الدستورية وتكون محلاً للطعن أمام المجلس الدستوري استناداً لأحكام المادة 2/61، وهو ما استقر عليه اجتهاد القضاء الدستوري في فرنسا[414].

أمّا بالنسبة لموقف مجلس الدولة الفرنسي بقسمه القضائي، فتأكيداً على أنّ الحكومة مُلزَمة إمّا بالأخذ بنص مشروعها الأصلي أو بالنص المُعدل من قِبل مجلس الدولة، دون أن يحق لها إقرار صياغة ثالثة، فقد اعتبر مجلس الدولة أنَّ عدم عرض اللوائح على مجلس الدولة ليتولى مراجعة صياغتها قبل إصدارها يجعلها مشوبة بعيب عدم المشروعية مما يستوجب إلغائها، وقد قرر مجلس الدولة هذا المبدأ في قراره عام 1926 بقضية brassaud et autres إذ تلخصت وقائع القرار بأنّ القانون الصادر عام 1924 بشأن التوظيف الاجباري لجرحى الحرب نص في المادة 19 منه على أن تنفيذها يتم بموجب لائحة إدارة عامة، وهي من ضمن اللوائح التي يجب على الحكومة عرضها على مجلس الدولة ليتولى مراجعة صياغتها قبل إصدارها، إلا أنّ الحكومة قامت بإصدارها ودون أن تعرضها على مجلس الدولة، ليقرر هذا الأخير أن الطعن باللوائح استناداً لهذا السبب يجعل من هذا الطعن وحده كافياً يستوجب إلغائها[415].

وفي قرار آخر لمجلس الدولة الفرنسي بهذا الصدد، فقد رأى أنّ تصحيح النص القانوني من قبل الحكومة بعد عرضه على مجلس الدولة يجعل من هذا التصحيح غير مشروع يستوجب إلغائه[416].

إلا أنَّ مجلس الدولة خفف من وطأة هذا المبدأ حينما قرّر أن تبني الحكومة لصياغة توفق بين صياغتها الأولية للمشروع المقترح والصياغة التي قام بها مجلس الدولة لا يترتب عليها البطلان شريطة عدم تشويه هذين المشروعين[417].

---

[414] أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، مرجع سبق ذكره، ص99.

أنظر. جمعة، جهاد علي، (2017). **دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص99. أنظر أيضاً ساجية، حماني، (2021). الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016، **المجلة الأكاديمية للبحث العلمي**، المجلد 12، العدد 2، ص142.

[415] M. MAURIOU, **la jurisprudence administrative de 1892 a 1929**, T.L, Paris, sirey, pp.30-34

[416] C.E. 27/1/1968, **minister de l'economie et des finances: C/beau et Girard**, R. p.95.

أمّا فيما يتعلق باتجاه القضاء الإداري الفرنسي بشأن العيب الذي يصيب القرار أو اللائحة في حال تجاوز الحكومة لاختصاص القسم الإداري لمجلس الدولة في مراجعة الصياغة، فالملاحظ أنَّ مسلك القسم القضائي لمجلس الدولة بهذا الشأن تطور تدريجياً، إذ اعتبر في بداية الأمر أنَّ تجاهل الإدارة لاختصاصه المتعلق في صياغة مشروعات اللوائح والقرارات يجعل من هذا التصرف مشوباً بعيب في الإجراءات الجوهرية يترتب عليه البطلان لهذا السبب، وقد أكد مجلس الدولة هذا المبدأ في قضية brassaud et autres المُشار إليها سابقاً.

ثم تطور اتجاه مجلس الدولة الفرنسي ليعتبر أنّ إهمال الإدارة لواجبها في عرض مشروعات القرارات واللوائح على المجلس يشكل عيباً في الاختصاص، فقد جعل مجلس الدولة من نفسه شريكاً للإدارة في إصدار اللوائح ويستطيع إثارة هذا العيب من تلقاء ذاته ودون الحاجة للطعن به من صاحب الشأن، وهو ما نجده في قراره عام 1987 بشأن إلغاء المرسوم المتعلق بتصنيف مدينة فيوري(الزهور) في باريس ضمن المناطق الخضراء الواجب حمايتها، وتتلخص وقائع هذه القضية بأن مشروع هذا المرسوم عُرض على قسم الداخلية بمجلس الدولة ليبدي رأيه فيه، إلا أنّ القسم أصدر رأياً مخالفاً لاتجاه الحكومة الفرنسية، وقد طعنت الشركة المسؤولة عن المناطق الواجب حمايتها بالمرسوم من عدة نواحي دون إثارة موضوع عدم عرض مشروع المرسوم على مجلس الدولة ليراجع صياغته، فما كان من مفوض الحكومة إلا أن دَفع ومن تلقاء ذاته بطلب إلغاء المرسوم مؤكداً أنّ الدفع بذلك من النظام العام، وهو ما استجاب له مجلس الدولة وقضى بإلغاء المرسوم معتبراً أنَّ تجاهل الحكومة لاختصاص المجلس في الصياغة القانونية يجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص[418].

ولم تقتصر الحماية المقررة لوظيفة مجلس الدولة في الصياغة القانونية على القضاء الإداري والدستوري فقط، بل إنّ السلطة التشريعية الفرنسية وفي إحدى قراراتها أكدت على أنَّ الغاية من إنشاء مجلس الدولة كانت للصياغة والمراجعة، وبالتالي لا يجوز للسلطات الإدارية في الدولة أن تتجاوز هذا الدور لما يتمتع به مجلس الدولة من

---

[417] C.E, 16 octobre 1963, **union nationale des grandes pharmacies de France**, A.J.D.A, 1969, p.98, note peiser.

[418] C.E. 9 juin 1978. **Scocete civile immobiliere du 61-67 boulevard ARAGO, JCP 1979**. 11, jurisprudence 1932 cancl, genevvois.

خبرة في فن الصياغة، وإذا قامت الهيئات الإدارية بتجاوز هذا الدور، فلا يجوز النظر فيه من الناحية التشريعية نظراً لافتقاده رُكن رَكين من خطوات صدور التشريع[419].

يُلاحظ مما سبق تباين الموقف القضائي الفرنسي بشأن الأثر المُترتب على تجاهل الدور الوظيفي للقسم المُختص بمعملية الصياغة القانونية، ففي الوقت الذي قرّر فيه القضاء الإداري الفرنسي بطلان مشروعات القرارات واللوائح التي لم تُعرض على مجلس الدولة ليتولى صياغتها، نجد أنَّ القضاء الدستوري الفرنسي قضى بعدم دستورية مشروعات القوانين والقرارات التي لا يتولى مجلس الدولة صياغتها، ومن جانبنا نرى أنَّ المسلك الذي سلكه القضاء الإداري والدستوري الفرنسي بشأن الأثر المترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في عملية صياغة القوانين ينسجم مع النص الدستوري الذي كرّس ولايته الوظيفية هذا من جهة، ويُعزز من المكانة التي يحظى بها مجلس الدولة في هذا المجال من جهة أُخرى.

وفي مصر، فقد عَمِد القضاء الإداري ابتداءً إلى التفريق بين عدم عرض مشروع القانون ومشروع القرار أو اللائحة،

فبالنسبة لمشروع القرار فالأصل أنّ عدم مراعاة الشكل أو الإجراء الذي تطلبه القانون يترتب عليه البطلان، وذلك دون حاجة لوجود نص صريح يقرر هذا الجزاء،[420] إلا أنَّ تقرير بُطلان القرار في حالة عدم وجود هذا النص لا يعني ذلك البطلان بصورة مطلقة، وإنّما ثمّة تفرقة بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي يترتب على إغفالها البطلان، وتلك الشكليات والإجراءات الثانوية التي لا يترتب على عدم مراعاتها البطلان، وقد اضطلع القضاء الإداري بمهمة التفريق بين عيب الشكل أو الإجراء الجوهري وبين عيب الشكل والاجراء الثانوي، ونجد أنَّ القضاء الإداري المصري قرر بطلان القرارات واللوائح التي تصدر دون مراعاة الشكلية المنصوص عنها في القانون بوجوب عرض القرارات واللوائح على مجلس الدولة لمراجعة صياغتها، وذلك على الرغم من عدم وجود نص

---

[419] د. الحلو، ماجد راغب، (1985). **القضاء الإداري**، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف، ص86.

[420] د. الطماوي، سليمان محمد، (2017). **النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"**، مراجعة وتنقيح محمود عاطف البنا، ط 7، القاهرة، دار الفكر العربي، ص253.

يقضي بهذا البطلان ويتضح ذلك من قرار محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 18 ابريل عام 1950 الذي جاء فيه: إن القرار رقم 447 سنة 1947 الصادر عن وزير التجارة باطل من ناحية الشكل ، إذ الثابت أن مجلس الدولة لم يتول صياغته ولم يقم بمراجعته وفقاً لأحكام المادتين 11 و 17 من القانون رقم 112 لعام 1946 الخاص بمجلس الدولة، وترى المحكمة أن القانون وقد اشترط أن يقوم مجلس الدولة بصياغة ومراجعة اللوائح إنّما يكون بذلك قد وضع شرطاً شكلياً لصحة اللوائح، ومن ثم فإنَّ عدم استيفاء اللائحة لهذا الشرط يستوجب البطلان، وهو ما قررته محكمة القضاء الإداري في العديد من أحكامها ولاسيما حكمها الصادر عام 1953 و1957 وحكمها الحديث نسبياً عام 1999[421].

وقد برّرت محكمة القضاء الإداري ومن بعدها المحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه بالقول :إنّ عدم النص على الجزاء الذي يترتب على الإخلال بإجراء واجب فيما إذا كان الجزاء هو البطلان، فإنَّ القول بأنَّ البطلان لا يكون إلّا بنص فقد أصبح ذلك قولاً مهجوراً، ولم يعد رأياً معمولاً به، وإنّه عند سُكوت المشرع عن الجزاء المترتب في حال مخالفة إجراء واجب، يتعين استخلاص هذا الجزاء من روح التشريع والحكمة التي توخاها المشرع في جعل هذا الإجراء واجباً، فإذا كان من شأن هذه الحكمة جعل الإجراءات جوهرية، وجَبَ أن يكون الجزاء على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري هو البطلان[422].

أمّا في حالة عدم عرض مشروع القانون على قسم التشريع ليتولى مراجعة صياغته، فإنَّ للقضاء الإداري المصري قضاء مُحدد ومُستقِر بشأن الأثر المترتب على تجاهل دور قسم التشريع بمراجعة صياغة مشروعات القوانين، يتمثل بأنَّ عدم عَرض هذه الأخيرة على قسم التشريع لا يترتب عليه البطلان[423].

وفي سورية، فخلافاً لما سار عليه القضاء الإداري في الدول محل المقارنة بشأن الأثر المُترتب على تجاهل الدور الوظيفي للقسم الاستشاري بمجلس الدولة في الصياغة القانونية، ونظراً لعدم وجود أيّة إلزامية على الجهات

---

[421] د. الطماوي، سليمان محمد، (2017). **النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"**، المرجع السابق، ص277-278.

[422] المبدأ رقم 76، قرار رقم 99، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة في الحقوق والحريات العامة**، السنة القضائية الثانية، 1997، ص 761

[423] د. أحمد، منصور محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، مرجع سبق ذكره، ص166

المحددة قانوناً في عرض مشروعات القوانين والقرارات واللوائح على مكتب صياغة التشريعات ليتولى ضبطها ومراجعة صياغتها، فقد كان من الطبيعي عدم تطرق القضاء الإداري السوري إلى الأثر المُترتب على مخالفة ذلك.

يُستفاد مما سبق أنّ للقضاء الإداري –باستثناء القضاء الإداري السوري–بصمة واضحة وجليّة في حماية الدور الوظيفي للقسم الاستشاري في الصياغة القانونية، خصوصاً وأنّ إضفاء الصفة الإلزامية في عرض مشروعات القوانين والقرارات على القسم الاستشاري ليتولى مراجعة صياغتها لا يكفي وحده لتفعيل هذا الدور، وإنّما يحتاج إلى ترتيب أثر مُعين يكفل احترام الآراء التي تصدر عن الجهة المنوط بها القيام بهذه الوظيفة من مختلف السلطات الأُخرى في الدولة.

الفرع الثاني

الموقف الفقهي بشأن الأثر المُترتب على تجاهل دور مجلس الدولة في الصياغة القانونية

نظراً للأهمية الكُبرى التي يتمتع بها الدور الوظيفي لمجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية، وإيماناً بالقيمة القانونية لما يبديه مجلس الدولة من آراء ومُلاحظات فنية وتقنية أسهمت في ارتقاء الواقع التشريعي، دفع ذلك الجانب الفقهي إلى تحليل الطبيعة القانونية للآراء التي تصدر عن مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية، وقد تباينت المواقف الفقهية بهذا الشأن بين الدول محل المقارنة، إذ رأى الفقه الفرنسي ولاسيما الأستاذ Rene chapusبأنّ نص المادة 39 من الدستور الفرنسي قد الزمت الحكومة بأخذ رأي مجلس الدولة قبل أن يتم مداولته في مجلس الوزراء، وبالتالي يكون أيّ مشروع قانون لم يؤخذ رأي مجلس الدولة بشأنهِ مشوباً بعيب عدم الدستورية في حال صدر وأصبح قانوناً، وهو ما يستتبع رقابة هذا القانون من قبل المجلس الدستوري[424]

أمّا بالنسبة لمشروعات المراسيم واللوائح [425]التي تكون فيها استشارة مجلس الدولة الفرنسي مُلزمة ولاسيما تلك المراسيم المتخذة بمجلس الدولة، فإنَّ عدم عرضها على المجلس ليتولى مراجعة صياغتها يجعلها مشوّبة بعيب

[424] Rene chapus, **droit administrative general**, tome I, 9edition montechrestien en 1995, p 407

[425] تجدر الإشارة إلى أن المراسيم في فرنسا تتخذ ثلاثة أشكال وهي:=

عدم المشروعية، على اعتبار أنَّ هذا الإخلال يمسّ عيب في الشكل والإجراء، وبالتالي يُمكن لمجلس الدولة الفرنسي أن يُثير بُطلانها من تلقاء ذاته، ويقوم بإلغاء المرسوم دون حاجة لإثارة ذلك العيب من أحد الأطراف[426].

بينما نجد أنّ الفقه المصري ميّز بشأن ذلك بين مشروع القانون ومشروعات اللوائح والقرارات، وانقسموا بين مؤيد ومعارض لمسألة البطلان كجزاء على عدم عرضها على قسم التشريع، فقد اتفق غالبية الفقه على أنَّ عدم عَرض مشروعات القرارات واللوائح على قسم التشريع يترتب عليه بطلان المشروع المقترح، مستندين في ذلك إلى أنَّ هذا العرض على قسم التشريع من الإجراءات الجوهرية واجبة الاتباع يترتب على مخالفتها البطلان،[427] وبالتالي تكون محلاً للطعن بالإلغاء[428].

في حين أنّ الفقهاء اختلفوا بشأن الجزاء المُترتب على عدم عرض مشروعات القوانين على قسم التشريع، فمنهم من رأى أنّ عدم العرض على قسم التشريع لا يترتب عليه البطلان، وحُجتهم في ذلك أنّ مجرد عرضها على

= 1: مراسيم مُتخذة في مجلس الوزراء: بحسب المادتين 9 و13 من الدستور الفرنسي فإن هذا النوع من المراسيم يتم إصدارها بمجلس الوزراء، ويقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع عليها باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء، وتُتخذ هذه المراسيم وفقاً لأحكام المادة 36 من الدستور الفرنسي في حالة الحصار لمدة لا تزيد عن اثنتي عشر يوماً ولا يجوز تمديدها إلّا بموافقة البرلمان.

2: مراسيم مُتخذة في مجلس الدولة: هذا النوع من المراسيم تجد سندها في المادة 37 من الدستور الفرنسي، حيث تم استحداثها بموجب القانون 21 يوليو 1980 لتحل محل المراسيم التنظيمية للإدارة، وتصدر بعد التشاور مع مجلس الدولة وتكون ممهورة بتوقيع الوزير الأول

3: المراسيم العادية: وهي المراسيم التي من خلالها تُمارس الحكومة سلطتها التنظيمية، ويتم إصدارها بعد أخذ رأي مجلس الدولة وهذا ما يُميز هذا النوع من المراسيم عن تلك المُتخذة بعد التشاور مع مجلس الدولة.

Articles 9, 36 et 37 de la constitution francaise

Practical law corporate France**, law-making in France, scientific council status:** published: 19 February 2021 jurisdiction: France, published by practical law , p4

[426] Jean Paul costa, **le conseil d'état Dan la societies contemporaine**, economica 1993, p46

[427] د. الحلو، ماجد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، مرجع سبق ذكره، ص174

أنظر أيضاً د. الحسيني، محمد طه، (2022)، نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي، جمهورية مصر العربية إنموذجاً، **مجلة مركز دراسات الكوفة**، المجلد 2022، العدد 64، الجزء الأول، ص406.

د. شرقاوي، سعاد، (1984). **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، ص138.

[428] مقدمة **مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الأول، المكتب الفني لقسم التشريع، ص2.

البرلمان يغطي ما يشوبها من بطلان،[429] إذ اعتبر العديد من أصحاب هذا الاتجاه أنّ عيب المشروعية لا يَلحق بالقوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية بناء على المشروعات المحالة إليها من السلطة التنفيذية، وأضافوا بأنَّ ذلك لا يُخلي مسؤولية السلطة الأخيرة عن إحالة مشروعات القوانين إلى البرلمان دون عرضها على قسم التشريع لمراجعة صياغتها قبل اتخاذ إجراءات إحالتها نظرا لمخالفة ذلك نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة[430].

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنّ جزاء عدم عرض مشروعات القوانين على قسم التشريع ليتولى مراجعة صياغتها هو البطلان، ويذهب هذا الرأي في حِجته إلى أنَّ النص القانوني الزم السلطة التنفيذية بعرض مشروعات القوانين على قسم التشريع ليقوم بصياغتها، وبالتالي فإن أيّ مشروع قانون لم يَصُغه قسم التشريع يكون باطلاً من ناحية الشكل، وإذا بُني على هذا المشروع الباطل تشريع كان التشريع باطلاً هو أيضاً، وما بُني على باطل فهو باطل، ولا يدحض من هذه الحجة القول بانَّ البرلمان هو صاحب التشريع، وهو الذي وضَع نص المادة التي أوجب بها ان يتولى قسم التشريع صياغة مشروعات القوانين، ولو كان الأمر كذلك، فبإمكان البرلمان أنّ يستثني من حكم هذه المادة القانونية مشروعاً معيناً اقرّه هو وإن لم يصُغه قسم التشريع، كما أنَّ القول بأنّ النص القانوني يُضيف شيئاً لم يقل بهِ الدستور، وأنَّ النصوص الدستورية لم تُلزم الحكومة بعرض مشروعات القوانين على قسم التشريع ليقوم بصياغتها، وإنما كل ما يتطلبه الدستور في التشريع هو موافقة البرلمان عليه تصديقه من الملك، حيث يُمكن الرد على هذه المزاعم بأنّ نص هذه المادة التي تُوجب أن يتولى قسم التشريع صياغة مشروعات القوانين لا تُضيف شيئاً جديداً على أحكام الدستور، بل تؤكد هذه الأحكام وتكفل الدقة في تنفيذها، ويتضح ذلك من خلال الهدف الرئيسي لهذه الصياغة التي يتولاها قسم التشريع بألّا تتعارض أحكام التشريع مع النصوص الدستورية، وهذا التعارض يأباه الدستور ويستنكره، وبذلك يكون النص القانوني كفيل بتنفيذ أحكام الدستور دون أن يُضيف على هذه الأحكام شيئاً.

---

[429] د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة: قضاء الإلغاء**، مرجع سبق ذكره، ص99.
انظر أيضاً د. المنجي، إبراهيم، (1996). **التعليق على نصوص مجلس الدولة**، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص953

[430] مقدمة **مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة خلال العام القضائي 2001-2002**، الجزء الأول، المكتب الفني لقسم التشريع، ص2.

وقد استنكر الدكتور السنهوري هذه الحِجج ورأى أنّ عدم عرض مشروع القانون على قسم التشريع ليقوم بصياغته لا يترتب عليه البطلان، ليس لأن عدم العرض على قسم التشريع غير واجب، بل هو أمر واجب بصراحة المادة التي نظّمت هذا الأمر، ومن حق البرلمان أن يرد مشروع القانون إلى السلطة التنفيذية في حال عدم عرضه على قسم التشريع، ولكن هذا العرض مع أنّه إجراء واجب ولكنه ليس إجراءً جوهرياً جزاء الإخلال به البطلان، فالدكتور السنهوري يرى أنَّ الغرض الذي دفع المشرع ليُلزم الحكومة بعرض مشروعات القوانين على قسم التشريع ليتولى صياغتها، قصد من وراء ذلك جعل مجلس الدولة رقيباً لا على السلطة التشريعية بل على السلطة التنفيذية، وذلك كي لا يصطدم مشروع القانون الذي تقترحه مع أحكام الدستور، وألاّ تتعارض قراراتها التنظيمية مع القوانين، وبالتالي وفقاً لوجهة نظر الدكتور السنهوري فإنَّ رقابة مجلس الدولة قاصرة على السلطة التنفيذية وحدها ولا رقابة له على السلطة التشريعية كونها لم ترد أن تجعل من مجلس الدولة رقيباً عليها، وبإمكان السلطة التشريعية بنفسها التحقق من أنَّ مشروع القانون المعروض عليها لا يصطدم بالدستور، لذلك كان العرض على قسم التشريع من حيث الرقابة على مشروعية القوانين ليس بإجراء جوهري فلا يكون الإخلال به بطلان التشريع، أمّا عرض التشريع من حيث هو رقابة على مشروعية القرارات التنظيمية فهو إجراء جوهري يترتب على الإخلال به بُطلان القرار التنظيمي، وقد صدر بهذا المعنى الأخير حكم لمحكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة المصري[431].

وفي إطار الرد على ما أورده الدكتور السنهوري بأن الغاية من منح مجلس الدولة هذا الدور هو ليكون رقيباً على السلطة التنفيذية لا على السلطة التشريعية، فإننا نرى أنّ الحكمة من منح مجلس الدولة هذا الدور تكمن في تلافي وجود تعارض بين النصوص المعروضة عليه أيّاً كانت وبين التشريعات الأُخرى النافذة في الدولة، بالإضافة للحفاظ على انسجامها شكلاً وموضوعاً مع أُسس الصياغة الرصينة من جهة، ومع الأحكام الدستورية ومبادئها من جهة أُخرى، وبالتالي فإنَّ القول بأنّ مجلس الدولة يُمارس شكلاً من أشكال الرقابة، فهذا لا يعني أنّ دور المجلس هو التعقيب والتدخل بأعمال السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، وإنّما يرتكز دوره أساساً على

[431] **مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً1950-1980**، بحوث وتعليقات مختارة، مصر، مجلس الدولة، المكتب الفني، ص34.

ضبط النواحي القانونية والفنية في التشريعات المعروضة حتى لو كان اقتراح قانون أو مشروع قانون عُرض على المجلس البرلماني، الأمر الذي يدفعنا للقول بأنه حتى لو كان مجلس الدولة وبدوره الوظيفي يضطلع أيضاً بدور رقابي قانوني على المشروعات القانونية التي تُعرض على المجلس البرلماني، فإنَّ من أهم دوافع وجود هذه الرقابة هو عدم وجود المؤهلات القانونية الكافية في أعضاء هذا المجلس ليتمكنوا من تقدير توافق المشروعات القانونية مع الأحكام الدستورية والتشريعية النافذة، ولاسيما أنّ وجود المحاكم الدستورية لتراقب مدى دستورية القوانين تُعتبر دليلاً إضافياً يؤكد عدم قدرة السلطة التشريعية التحقق بنفسها من دستورية وقانونية الصكوك التشريعية التي تُنظر أمامها هذا من جهة، كما أنّ مُتطلبات العضوية في المجالس البرلمانية بمختلف دول العالم لا تستلزم توفر خبرة قانونية معينة في العضو البرلماني من جهة أُخرى، بل إنّه حتى مع وجود عدد من أعضاء البرلمان اللذين يتمتعون بخبرة قانونية عالية، فإنّها لن تصل لدرجة كفاءة ومهارة أعضاء مجلس الدولة، نظراً لتمرسهم في عملية الصياغة القانونية نظرياً وعملياً، وبالتالي متى وجِد نص دستوري يقضي بضرورة عرض مشروعات القوانين والقرارات على القسم المعني بمعملية الصياغة القانونية، فإنَّ تجاهل ذلك يجعل من مشروع القانون فيما لو أصبح قانوناً نافذاً غير دستوري، ذلك لأنّ وجود نص دستوري صريح يجعل من هذا الإجراء ليس واجباً فحسب، بل جوهرياً يترتب على مخالفته البطلان.

وعلى أيّة حال، فإنَّ اختصاص الصياغة القانونية الذي عُهد به لمجلس الدولة في مصر تم تنظيمه دستورياً بصراحة المادة 190 منه، ولا شك أنّ من أهم الأركان والشروط الشكلية في صحة التشريعات هو ركن الشكل أو الإجراء الذي تطلبه الدستور، فالدساتير كثيراً ما تنص على أشكال وإجراءات معينة تسبق إصدار التشريعات، وبالتالي فإن تم مخالفة هذا الإجراء ولم يتم عرض مشروع القانون أو القرار ذي الصفة التشريعية على مجلس الدولة ليُراجع صياغته يكون هذا التشريع فيما لو صدر مخالفاً للدستور ويستوجب إلغائه[432].

[432] د. السنوسي، صبري محمد، (يونيو 2014). أركان صحة التشريع، **المجلة القانونية**، العدد الثاني، البحرين، هيئة التشريع والرأي القانوني، ص64.

ومن جانبنا نأمل أن يقوم كُل من المُشرّع المصري والسوري النص على وظيفة مجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية بنص دستوري واضح ومُلزم للسلطتين التشريعية والتنفيذية في عرض كافة الصكوك التشريعية عليه ليتولى ضبطها بصورتها النهائية قبل إصدارها.

كما يجدر بنا التنويه أخيراً لمن منحه القانون اختصاص إصدار الصكوك التشريعية أن يعي جيداً حينما يُريد أن يُعالج أمراً أو حالة أو واقعة تستلزم تنظيمها بقرار أو لائحة أو حتى قانون أنّه مُلزم بالتقيد بجملة من الأمور التي يتوجب عليه مراعاتها، ولاسيما احترام الدستور والقوانين الأخرى المُنظمة للحالة ذاتها، وعليه آلا يُغالي في التذرع بمقتضيات المصلحة العامة، ذلك المصطلح الذي يتم بموجبه في غالب الأحيان تجاوز كافة المبادئ الدستورية والأنظمة النافذة، ناهيك عن النتائج المحتملة من إصدار قرار أو قانون لم يُراعى فيه الشكلية اللازمة لإصداره، والتي ستؤدي في حال نفاذها إلى الإضرار بحقوق الأفراد وحرياتهم.

كما أنّ اعتماد الجهات العامة على هيئة – ولو كانت على دراية وخبرة قانونية– أنشأها القانون لتُعين الإدارات فيما تحتاجه من شؤون قانونية، وتجاهل الهيئة التي اختصها القانون وحدها في مجال الصياغة القانونية، وجعل أعضاء هذه الأخيرة ممن تتوافر فيهم الخبرة والدراية اللازمة والعمل الطويل في هذا المجال، وكون أعضاء مجلس الدولة هم أكثر الأشخاص اطلاعاً على مآل القرارات التي ثبت تجاوزها وإضرارها لحقوق الأفراد أو مخالفتها للشرعية الدستورية، والتي تم إلغائها من قبل الجناح الآخر لمجلس الدولة آلا وهو القسم القضائي للبت في هكذا أمور، أمر من شأنه إهدار لكافة القواعد القانونية والدستورية وتعدي سافر على الحكمة التي توخاها المُشرّع بمنح مكتب صياغة التشريعات اختصاص غاية الأهمية، وإنّ عدم ذكر المُشرّع السوري للجزاء على تجاهل إحالة الصكوك التشريعية إلى مكتب الصياغة، إنّما لأنه يُدرك بأنَّ جميع الجهات والهيئات العامة تسعى لبناء دولة القانون وتحقيق الصالح العام، على آلا يكون هناك تجاوز وتجاهل للقواعد القانونية الناظمة للدولة، ولا يُمكن أن يتحقق ذلك إلا بقيام كل جهة بممارسة دورها ضمن حدود اختصاصاها وإيجاد تعاون مع مجلس الدولة لإضفاء الشرعية على تصرفاتها، وإنَّ تمنّع الجهات العامة إحالة الصكوك التشريعية المُراد تشريعها إلى مجلس الدولة ليقوم بصياغتها وضبطها بحجة أنّه عرقلة لسير عملها ومضيعة للوقت أو زيادة تعقيدات، فإنّ هذا القول

مردود عليه، فالقرارات الإدارية والتعاميم هي أشد أنواع الصكوك التشريعية خطورة نظراً لكون مشروعات القوانين أو اقتراحات القوانين تُحاط بشكلية تُمثل ضمانة لعدم التجاوز والمغالاة في حرية الإدارة بتنظيم نواحي الحياة كيفما تشاء، لأن هذه المشروعات والاقتراحات تُعرض على مجلس الشعب والذي له وحده في النهاية الحق في الموافقة أو الرفض على ما تقدمت به الجهة العامة، وعليه فإنّنا نؤيد فرض الجزاء المتمثل ببطلان كل ما يصدر من قرارات مالم يتم صياغتها من قبل مكتب صياغة التشريعات، نظراً لما تُمثله هذه الشكلية الجوهرية من تنقيتها لكافة الشوائب التي يمكن أن تعتريها وإزالة كافة المخالفات والتجاوزات التي من المحتمل أن تتواجد في هذه الصكوك التشريعية، بما يُحقق الغاية المرجوة من هذا التنظيم الذي ابتغاه المُشرع السوري بحصر الاختصاص بمكتب صياغة التشريعات آلا وهو بناء دولة القانون.

مُلخص الفصل الثاني

يتبين من الدور التطبيقي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية تباين الأُسس التشريعية والعملية الناظمة لهذا الدور بين الدول محل المقُارنة، ففي الوقت الذي وسّع المُشرّع الفرنسي من حدود ومضمون الولاية الوظيفية لمجلس الدولة لتشمل مختلف الصكوك التشريعية وضبطها شكلاً وموضوعاً وملائمةً، نجد أنّ المُشرّع المصري ورغم أهمية الدور العملي لقسم التشريع في ضبط النصوص التشريعية شكلاً وموضوعاً، إلا أنّه ضيّق من مساهمة مجلس الدولة بصدد اقتراحات القوانين البرلمانية، في حين نجد أنّ المُشرّع السوري جاء مسايراً لاتجاه المُشرّع الفرنسي في مدّ الولاية الوظيفية لمكتب صياغة التشريعات لكافة الصكوك التشريعية التي تصدر عن مختلف السلطات العامة في الدولة، وعلى الرغم من انتقاص مكتب صياغة التشريعات في ضوء دوره العلمي لحدود ولايته الوظيفية بشأن عدم وجود أيّ دور له في صياغة المراسيم التنظيمية والتنفيذية واللوائح الأُخرى دون مبرر واضح، إلا أنّ ذلك لا يُقلل من أهمية الدور الكبير الذي يلعبه في ضبط النواحي الشكلية والموضوعية للنصوص المعروضة عليه، كما تُشير الإجراءات الناظمة لعمل مجلس الدولة في الدول محل المقارنة إلى وجود اتفاق نسبي بشأن المراحل المتنوعة التي تمر بها هذه العملية، والتي لا تخرج عن مرحلتين رئيسيتين: المرحلة الأولى تُعنى بإجراءات وصول طلب مراجعة الصياغة وتحديد الجهة المختصة بنظره استناداً لطابعه الاستعجالي من عدمه، امّا المرحلة الثانية فتتناول الإجراءات العلمية اللازمة للبدء بعملية الصياغة، ولاسيما تعيين المُقرر وعملية التداول وصولاً لإصدار الرأي النهائي.

أمّا بخصوص القيمة القانونية للدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، فيُلاحظ أنّ التشريعات المقارنة باستثناء التشريع الفرنسي لم تجعل من عرض الصكوك التشريعية على مجلس الدولة والأخذ بصياغته ومقترحاته أمراً مُلزماً، بل منحت الجهات المعنية بالعلمية التشريعية الحرية المُطلقة في إرسال صكوكها التشريعية لمجلس الدولة ليتولى مراجعة صياغتها، وفي ذلك انتقاص واضح وغير مبرر لمساهمة المجلس في إثراء النصوص القانونية وتحسينها، مع ضرورة الإشادة بجهود الاتجاه القضائي والفقهي بشأن الأثر المُترتب على

تجاهل الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية، الأمر الذي لم نلحظه في القضاء والفقه السوري نظراً لعدم وجود أيّة إلزامية في عرض الصكوك التشريعية على مجلس الدولة.

وعلى أيّة حال، فإن مكتب صياغة التشريعات السوري وبمبادئه التي يقررها ينمي عن إدراك أعضاء المكتب لمسؤولياتهم وخطورة عملهم، ويُعزز من دورهم في تحسين النصوص القانونية ورفع جودتها في محاولة للوصول إلى دولة القانون.

الخاتمة:

بعد أن توصلنا إلى نهاية الدراسة العلمية الخاصة بدور مجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية يتبين لنا أهميّة موضوع الصياغة القانونية ودرجة تأثيره على المنظومة التشريعية برمتها، كما يتجلى بوضوح الدور البارز والملحوظ لمجلس الدولة واضطلاعه في ضبط مختلف النواحي الشكلية والموضوعية للنصوص التي تُعرض عليه في محاولة منه للوصول إلى دولة القانون، ويظهر ذلك بشكل جلي بصدد فحصه لمدى تمتع النصوص المُقترحة بالشرعية الدستورية والقانونية، إضافةً لما يرنو المجلس تحقيقه من غايات أُخرى ولاسيما توحيد أُسس الصياغة القانونية السليمة.

ورغم عدم وجود أيّ دور لمجلس الدولة في رقابة نواحي الملائمة السياسية للنصوص المعروضة عليه، إلا أنَّ التصورات والأفكار التي يُبديها للحكومة على سبيل الإرشاد شكّلت دافعاً ومُلهماً في توجيه السياسات العامة نحو بناء دولة قانونية قائمة على العدل والمساواة.

وعلى أيّة حال، فإنّ وجود مجلس الدولة وبعمله الدؤوب يُشكل عنصراً أساسياً وفعالاً في عملية صناعة القوانين، مع ملاحظة أنَّ تمكين مجلس الدولة من أداء دوره الوظيفي بفاعلية عالية يتطلب منحه المزيد من الجدّية القانونية في كفالة احترام وظيفته وآراءه.

وقد بات من أولى الأولويات في الوقت الراهن البدء بمراجعة وإعادة تنظيم الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة في ضوء أفضل التوجهات المُقارنة بهذا المجال.

وتأسيساً على ما سبق نبين أهم النتائج التي خلُص إليها هذا البحث، وذلك على النحو الآتي:

النتائج:

توصلنا من خلال دراستنا العلمية المُتأنية لمجموعة من النتائج الموضوعية المرتبطة بالدور الوظيفي لمجلس الدولة في عملية الصياغة القانونية، وهذه النتائج هي الآتية:

- تشكل الصياغة القانونية ضمن إطار مجلس الدولة الأساس الذي ترتكز عليه مختلف أنواع الصياغات القانونية الأُخرى، ذلك لأنّ المادة القانونية التي تدور في فلكها أنواع الصياغات القانونية الأُخرى إنّما تعتمد أساساً على درجة وضوح هذه المادة ودقة صياغتها من قبل الجهة المنوط بها هذه المهمة.
- ترتبط الصياغة القانونية بالأمن القانوني ارتباطاً وثيقاً، إذ أنّه وبقدر وضوح القاعدة القانونية وبساطة ألفاظها، يستتبع ذلك حتماً ثبات واستقرار القاعدة القانونية، ويتيسر فهمها من قبل المخاطبين بها، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إحاطة القواعد القانونية بأمن قانوني يحفظ حقوق الأفراد وحرياتهم، ويمنحها الديمومة والاستقرار.
- لم تسلك دول العالم منهجاً واحداً بشأن ضبط صكوكها التشريعية، فالبعض منها جعل هذه المهمة من اختصاص هيئة مستقلة، والبعض الآخر جعلها من مهام وزارة العدل، في حين أن جانب كبير من الدول أسند هذا الدور لمجلس الدولة.
- لم تمنح الدول التي سارت على النهج الفرنسي وظيفة الصياغة القانونية برمتها لمجلس الدولة، بل أحدثت دوائر قانونية تتولى مهمة الإعداد والصياغة المبدئية لمشروعات الصكوك التشريعية الحكومية، واقتصر دور مجلس الدولة على التدقيق والمراجعة، كما أوجدت لجان برلمانية تتولى مهمتي الإعداد والصياغة النهائية لاقتراحات القوانين البرلمانية دون أن يكون لمجلس الدولة أيّ دور بهذا الشأن.
- أُعتبر مجلس الدولة الفرنسي الملهم التاريخي الأول لباقي دول العالم في تكريس وظيفة الصياغة القانونية ضمن اختصاصه الوظيفي، ذلك لأنّ الفاعلية في أداء هذه الوظيفة ارتبط أساساً بالخبرة الطويلة التي يتمتع بها أعضائها، وهو ما لمسناه بالمكانة التي حظي بها هذا المجلس والتأثير الكبير لآرائه ومقترحاته.

- كان للمسوغات المتنوعة التي دفعت دول العالم إلى إسناد وظيفة الصياغة القانونية لمجلس الدولة الأثر الكبير في تعزيز اتجاهها بهذا الشأن، الأمر الذي دفع المُشرّع السوري إلى إحداث مكتب لصياغة مشروعات الصكوك التشريعية ضمن الهيكل الوظيفي لمجلس الدولة السوري.
- لم يُنظم المُشرّع السوري وظيفة مجلس الدولة في الصياغة القانونية بنصوص دستورية كما فعل أقرانه من الدول، بل نظّمها بمجرد نصوص تشريعية، وتحدد دوره في الصياغة والمراجعة دون الإعداد.
- تباين الجانب التطبيقي لحدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة السوري مع النصوص القانونية الناظمة لذلك من جهة، ومع اتجاهات الدول المُقارنة من جهة أُخرى، ففي الوقت الذي وسّع المُشرّع السوري حدود الدور الوظيفي لمجلس الدولة ليشمل مختلف مشروعات الصكوك التشريعية الحكومية والبرلمانية، نجد أنّ الأداء العملي لمكتب صياغة التشريعات ضيّق هذه الحدود واقتصر دوره على صياغة ومراجعة مشروعات القوانين ومشروعات المراسيم التشريعية فقط، دون أن يكون له أيّ دور في ضبط مشروعات التشريعات الفرعية.
- شايع المُشرّع السوري نهج أقرانه من الدول وجعل من فحوى الصياغة التي يتولاها مجلس الدولة تمتد لنواحي الرقابة الموضوعية والملائمة.
- إنَّ الرقابة الموضوعية ولاسيما الدستورية التي يتولى مجلس الدولة مراعاتها لا تشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك لأنّ رقابة مجلس الدولة لدستورية التشريعات تكون في البدايات الأولى من حياة التشريع.
- لم يضبط المُشرّع السوري الأداء الوظيفي لمجلس الدولة بضابط زمني، بل ترك هذه الأمر دون تقييد، مختلفاً بذلك عن النهج المتبع في الدول المُقارنة.
- خلافاً لمنهج الدول المُقارنة، لم يُرتّب المُشرّع السوري أيّة إلزامية على الجهات المعنية بالعملية التشريعية في إرسال مشروعات التشريعات لمجلس الدولة ليتولى صياغتها قبل إقرارها، الأمر الذي استتبع بطبيعة الحال عدم وجود أيّ أثر يترتب على تجاهل هذه الجهات للدور الوظيفي لمجلس الدولة بهذا الشأن.

- لم يجعل المُشرّع السوري من الصياغة التي ينتهي إليها مجلس الدولة مُلزمة للجهات التي طلبت رأيه، بل منحها الحرية المطلقة في الأخذ أو عدم الأخذ بها.
- خلافاً للقضاء الإداري والدستوري السوري، أوجد كل من القضاء الفرنسي والمصري حماية خاصة للدور الوظيفي لمجلس الدولة في مجال الصياغة القانونية، ورتّب آثاراً انحدرت إلى درجة بطلان وعدم دستورية التشريعات في حال عدم عرضها على مجلس الدولة التي لم يتولى مراجعتها.

المقترحات:

استكمالاً لما سبق عرضه من نتائج موضوعية، فقد توصلت الدراسة إلى عدّة مقترحات تهدف أساساً لتفعيل الدور الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية، بالشكل الذي يُسهم في الارتقاء بالمنظومة التشريعية وتحسينها، وذلك على النحو الآتي:

- يتطلب الحفاظ على مشروعية التشريعات وتوحيد أُسس صياغتها، إسناد وظيفة الصياغة القانونية لجهة مركزية واحدة، ونظراً لأنَّ مجلس الدولة الجهة الأقدر على تحقيق ذلك، فهذا يستدعي جعل وظيفة الصياغة القانونية النهائية لجميع مشروعات الصكوك التشريعية بما فيها التشريعات الفرعية واقتراحات القوانين البرلمانية من اختصاص مجلس الدولة وحده دون غيره من الهيئات واللجان الأُخرى في الدولة.
- يجب زيادة عدد أعضاء الهيئة المكلفة بوظيفة الصياغة القانونية، ومنحهم التفرغ التام لأداء هذه المهمة، ذلك لأنّ قلة عدد الأعضاء من جهة، وقيامهم بوظائف استشارية وقضائية من جهة أُخرى، يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة أعبائهم الوظيفية.
- إنَّ كفالة احترام الدور الهام لمجلس الدولة في الصياغة القانونية لا يقتصر على مجرد تنظيمها بنصوص تشريعية، بل لا بد من تكريس هذا الدور بنصوص دستورية، لذا فقد ثمّة ضرورة تقتضي إضفاء حماية دستورية خاصة على وظيفة مجلس الدولة في الصياغة القانونية، والنص على ذلك في صلب الدستور بشكل واضح وصريح.

- يتطلب تفعيل الدور الوظيفي لمجلس الدولة السوري في الصياغة القانونية إيجاد طابع إلزامي على مختلف الجهات المعنية بالعملية التشريعية وإلزامها بإرسال مشروعات صكوكها التشريعية لمكتب صياغة التشريعات ليتولى ضبطها ومراجعة صياغتها، بالإضافة لضرورة إضفاء الإلزامية على الصياغة الشكلية والموضوعية التي ينتهي إليها المكتب، لما سيُسهم ذلك في تعزيز القيمة القانونية لآراء مجلس الدولة ومقترحاته.
- التأكيد على أن يكون جزاء تجاهل الاختصاص الوظيفي لمجلس الدولة في الصياغة القانونية بطلان مشروعات الصكوك التشريعية بنص دستوري واضح وصريح.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب والمؤلفات:

1-د. أحمد، منصور، محمد، (2007)، **دور مجلس الدولة في المجال التشريعي "دراسة مقارنة"**، القاهرة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع.

2-الانصاري، جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، (2016)، **معجم لسان العرب**، القاهرة، دار المعارف.

3-د. أبو العينين، محمد ماهر، (د. ت)، **اختصاص مجلس الدولة وفقاً لأحكام القسم القضائي حتى عام 1992**، نقابة المحامين، لجنة المكتبة والفكر القانوني (مكتبة المحامي)، دار الطباعة الحديثة.

4-د. البارودي، مصطفى، (1953)، **الوجيز في الحقوق الإدارية**، الطبعة الثانية، دمشق، مطبعة الجامعة السورية.

5-د. بدوي، محمد طه، والغنيمي، محمد طلعت، (1957)، **الوجيز في النظم الإدارية**، الإسكندرية، دار المعارف بمصر، مطبعة معهد وون بوسكو.

6-د. البحري، حسن مصطفى، (2019)، **النظم السياسية المقارنة**، الطبعة الثالثة، جامعة دمشق.

7-د. البحري، حسن مصطفى، (2020-2021)، **النظم السياسية المقارنة**، جامعة الشام الخاصة، كلية العلاقات الدولية والدبلوماسية.

8-د. بكر، عصمت عبد المجيد، (2011)، **مجلس الدولة**، الطبعة الأولى، بيروت، دار الكتب العلمية.

9–د. البكري، عبد الباقي، والبشير، زهير، (2011)، **المدخل لدراسة القانون**، الطبعة الثالثة، القاهرة، شركة العاتك لصناعة الكتب.

10–د. بن حوحو، ميلود، (2021)، **منهجية تحليل النصوص القانونية**، الطبعة الأولى، ألمانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية.

11–د. تقوى، أروى محمد، (2011)، **المدخل إلى علم القانون**، كلية الحقوق، جامعة الشام الخاصة.

12–د. الحلو، ماجد راغب، (1985)، **القضاء الإداري**، جامعة الإسكندرية، منشأة المعارف.

13–د. الحلو، محمد راغب، (2000)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، منشأة المعارف.

14–د. حيدر، أدهم عبد الهادي، (2009)، **أصول الصياغة القانونية**، الطبعة الأولى، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع.

15–د. حسن، محمد أحمد شحاتة، (2017)، **الصياغة القانونية لغةً وفناً**، الطبعة الثانية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث.

16–د. الخطيب، عدنان، (1975)، **تاريخ القضاء الإداري ونظام مجلس الدولة في سورية**، نصوص دستورية وإدارية غير منشورة، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية.

17–د. الرفاعي، أحمد محمد، (2007–2008)، **المدخل للعلوم القانونية (نظرية الحق)**، كلية الحقوق، جامعة بنها، برنامج الدراسات القانونية.

18–د. راضي، مازن ليو، (2013)، **القضاء الإداري، دراسة لأسس ومبادئ القضاء الإداري في العراق**، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب.

19–د. راضي، مازن ليو، (2018)، **حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة**، الطبعة الأولى، القاهرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية.

20–د. الزمخشري، أبي القاسم جار الله محمود بن عمر بن أحمد، (1998)، **أساس البلاغة**، ط: 1، لبنان: بيروت، دار الكتب العلمية.

21–د. السناري، عبد العال، (2002–2003)، **مجلس الدولة والرقابة القضائية على أعمال الإدارة في جمهورية مصر العربية "دراسة مقارنة"**، د. ن.

22–د. السنهوري، عبد الرزاق، أبو ستيت، أحمد حشمت، (1950)، **أصول القانون أو المدخل لدراسة القانون**، القاهرة، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر.

23–د. سلامة، أحمد، (1972)، **المدخل لدراسة القانون**، القاهرة، دار النهضة العربية.

24–د. سرور، أحمد فتحي، (2002)، **القانون الجنائي الدستوري**، ط: 2، القاهرة، دار الشروق.

25–سيدمان، آ، سيدمان، ر، وابيسكيري، ن، (2005)، **الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي (دليل الصائغين)**، (مكتب صبره للتأليف والترجمة، مترجم)، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة.

26–د. السنتريسي، أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح، (2018)، **دور قاضي الإلغاء في الموازنة بين مبدأ المشروعية ومبدأ الأمن القانوني "دراسة مقارنة"**، ط: 1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي.

27–د. شرقاوي، سعاد، (1984)، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية.

28–د. الشيخلي، عبد القادر، (1995)، **فن الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً**، ط: 1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

29–د. الشيخلي، عبد القادر، (2014)، **الصياغة القانونية تشريعاً وفقهاً وقضاءً ومحاماة**، الأردن، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

30–د. صبره، محمود محمد علي، (2002)، **أصول الصياغة القانونية بالعربية والإنكليزية**، مصر، دار الكتب القانونية.

31–د. صبره، محمود محمد علي، (2009)، **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، مصر، مكتب صبره للتأليف والترجمة.

32–د. الصغير، صغير بن محمد، (2017)، **ضوابط في صياغة وسن القوانين "دراسة مقارنة"**، ط: 1، الرياض، دار الالوكة للنشر.

33–د. طلبة، عبدالله، (1958)، **القانون الإداري: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، ط: 2، جامعة حلب، منشورات جامعة حلب، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية.

34–د. الطماوي، سليمان محمد، (1961)، **القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة"**، ط: 3، دار الفكر العربي.

35–د. الطماوي، سليمان محمد، (1992)، **القضاء الإداري "قضاء الإلغاء"**، ط: 7، الكتاب الأول، الجزء الأول، دار الفكر العربي.

36–د. الطماوي، سليمان محمد، (2017)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية "دراسة مقارنة"**، مراجعة وتنقيح محمود عاطف البنا، ط: 7، القاهرة، دار الفكر العربي.

37–د. عاشور، محمد سامر، (2018)، **مدخل إلى علم القانون**، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية.

38–د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2020)، **الوجيز في القضاء الإداري**، الجزء الأول، جامعة المنصورة، كلية الحقوق.

39–د. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2006)، **القضاء الإداري**، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة.

40–د. العجلاني، عدنان، (1959)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، دمشق، مطبعة جامعة دمشق.

41–د. العكيلي، علي مجيد، (2019)، **مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي**، القاهرة، دار المركز العربي للنشر والتوزيع.

42–د. علي، سعيد السيد، (2008)، **دور قسم التشريع بمجلس الدولة في العملية التشريعية**، القاهرة، دار النهضة العربية.

43–د. عمر، أحمد مختار، (2008)، **معجم اللغة العربية المعاصرة**، ط: 1، المجلد الأول، القاهرة، عالم الكتب.

44–د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012)، **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الثاني (صياغة وتفسير التشريعات)، مصر، دار الكتب القانونية.

45–د. فتح الباب، عليوة مصطفى، (2012)، **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات**، الكتاب الأول (صياغة وتفسير التشريعات)، الجزء الثاني، مصر، دار الكتب القانونية.

46–فرجية، م، (د. ت)، **دساتير فرنسا**، (أحمد عباس، مترجم)، د. ن.

47–د. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1999)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة "قضاء الإلغاء"**، ط: 10، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية.

48–د. قاسم، هشام، (2005)، **المدخل إلى علم القانون**، دمشق، جامعة دمشق.

49–د. كريمة، كريم، (2021)، **محاضرات في فلسفة القانون**، ط: 1، ألمانيا، برلين، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية.

50–د. المنجي، إبراهيم، (1996)، **التعليق على قانون مجلس الدولة في ضوء آراء الفقه وأحكام وفتاوى القضاء الإداري**، ط: 1، الإسكندرية، منشأة المعارف.

51–مجمع اللغة العربية، (2008)، **المعجم الوسيط**، ط: 4، مصر، مكتبة الشروق الدولية.

52–د. نحيلي، سعيد، (2012–2013)، **القانون الإداري "المبادئ العامة"**، الجزء الأول، السنة الثانية، منشورات جامعة البعث.

53–د. نحيلي، سعيد، (2013)، **القانون الإداري**، ط: 1، منشورات جامعة البعث، كلية الحقوق.

54–د. نوح، مهند، (2018)، **القانون الإداري 1**، الجمهورية العربية السورية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية.

55–د. واصل، محمد، (2010–2011)، **المدخل إلى علم القانون**، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق.

ثانياً: البحوث والمقالات والدراسات العلمية:

1–د. بهير، جعفر عبد السادة، (2018)، **دور مجلس الدولة في حماية مبدأ الأمن القانوني**، مجلة العلوم القانونية، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام المنعقد تحت عنوان (الإصلاح الدستوري والمؤسساتي، الواقع والمأمول" للمدة 13–2018/11/14، جامعة بغداد، كلية القانون.

2–د. حاتم فارس عبد الرحيم، (2020)، **مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم 71 لعام 2017: دراسة مقارنة**"، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد 2020، العدد 59.

3–د. حسن، خالد جمال أحمد، (2017)، **ماهية الصياغة التشريعية ومقومات جودتها**، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الجزء الأول، العدد: 2.

4–الحسيني، صادق محمد علي، **الوظيفة الاستشارية لمجلس شورى الدولة العراقي "دراسة مقارنة"**، مجلة أهل البيت، العدد: 7.

5–د. الحسيني، محمد طه، (2019)، **تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج: إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً**، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد: 2019، العدد: 55، العراق، جامعة الكوفة، مركز دراسات الكوفة.

6–د. الحسيني، محمد طه، (2022)، **نشأة وتطور القضاء الإداري في العالم العربي، جمهورية مصر العربية انموذجاً**، مجلة مركز دراسات الكوفة، المجلد: 2022، العدد: 64، الجزء الأول.

7–حمامي، ميلود، (2023)، **جودة صناعة التشريع وصياغته**، حوليات جامعة الجزائر، المجلد: 37، العدد: 2.

8–د. راضي، مازن ليو، (2018)، **حماية الأمن القانوني في النظم القانونية المعاصرة**، ط: 1، القاهرة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية.

9–د. راضي، مازن ليو، (2019)، **اليقين القانوني من خلال الوضوح وسهولة الوصول إلى القانون**، مجلة العلوم القانونية، العدد: 1، جامعة بغداد، كلية القانون.

10–د. زيود، زينب، ودنورة، فاتن حمام علي، (2013)، **دور المنظمات الشعبية والجمعيات الأهلية الشبابية السورية في تعزيز مفاهيم المواطنة الاقتصادية (دراسة ميدانية على الشباب المستفيدين من أنشطة كل منها)**، مجلة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة الأدب والعلوم الإنسانية، المجلد: 35، العدد: 3.

11–ساجية، حماني، (2021)، **الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة في ظل دستور 2016**، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد: 12، العدد: 2.

12–د. سماعيل، بن حفاف، (ديسمبر 2013)، **الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع**، مجلة المعيار، العدد: 8.

13–د. السنوسي، صبري محمد، (2014)، **أركان صحة التشريع**، المجلة القانونية، العدد: 2، البحرين، هيئة التشريع والرأي القانوني.

14–د. سيد، ياسر سيد حسين، (2017)، **مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة، دراسة مقارنة بين (مصر –فرنسا)، قسم التشريع**، المجلة القانونية، المجلد: 2017، العدد: 1.

15–د. شبر، رافع خضر صالح، والزبادي، وليد حسن حميد، (2014)، **الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية "دراسة مقارنة"**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 6، العدد: 3، السنة السادسة.

16–د. الشربجي، جميلة، (2013)، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 (دراسة تحليلية)**، مجلة جامعة دمشق، المجلد: 29، العدد: 1.

17–صالح، جزول، (2022)، **علم أصول الفقه ودوره في صياغة القاعدة القانونية وتفسيرها**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد: 7، العدد: 3، الجزائر.

18–د. طوزان، أحمد محمد، (2018)، **برلمان ما بعد الحرب في سورية " رؤية في تقييم وتطوير الأداء التشريعي والرقابي لمجلس الشعب**، دمشق، مداد، مركز دمشق للأبحاث والدراسات.

19–د. عبد الرزاق، كريم سيد، (2020)، **صناعة التشريع في البرلمانات العربية: الدروس المستفادة من التجارب المعاصرة**، مجلة جامعة الإسكندرية للعلوم الإدارية، المجلد: 57، العدد: 5، جامعة الإسكندرية، كلية التجارة.

20–د. عبد اللطيف، محمد محمد، (2004)، **مبدأ الأمن القانوني**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد: 36، جامعة المنصورة، كلية الحقوق.

21–د. العكيلي، علي مجيد، (2019)، **مبدأ الأمن القانوني بين النص الدستوري والواقع العملي**، القاهرة، دار المركز العربي للنشر والتوزيع.

22–د. عمران، علي سعد، (2020)، **مركز مجلس الدولة في التصورات الدستورية والقضائية "دراسة تحليلية نقدية"**، مجلة رسالة الحقوق، المجلد: 12، العدد: 1.

23–د. العيساوي، ثامر محمد، (2019)، **دور مجلس الدولة في إعداد وصياغة البناء القانوني لنصوص التشريعات الفرعية "دراسة تحليلية مقارنة"**، مجلة الكوفة، العدد: 41.

24–د. العيوني، سليمان بن عبد العزيز عبد الله، (2013)، **الضوابط اللغوية للصياغة القانونية**، مجلة العلوم العربية، المجلد: 2013، العدد: 29.

25–د. الغالي، محمد، (2017)، **في العلاقة بين علم المصطلحات القانونية وفن الصياغة التشريعية**، مجلد: 1، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، مراكش.

26–غنايم، مدحت أحمد محمد يوسف، (2014)، **الاتجاهات الحديثة في رقابة القوانين في الأنظمة اللاتينية**، ط: 1، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية.

27–الفتلاوي، أحمد عبيس نعمة، (2014)، **التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق**، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 7، العدد: 18.

28–د. الفتلاوي، سلام عبد الزهرة، وحامد، آمنة فارس، (2017)، **المعايير العامة للصياغة التشريعية (دراسة مقارنة)**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد: 9، العدد: 4، السنة التاسعة، جامعة بابل، كلية القانون.

29–كريم، زانا رؤوف حمه، وعمر، ريين أبو بكر، (2022)، **مظاهر الدور التشريعي لمجلس الدولة "دراسة تحليلية"**، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد: 8، العدد: 1.

30–د. اللهيبي، علي أحمد حسن، (2019)، **قواعد صياغة النص القانوني**، مجلة العلوم القانونية، العدد: 1، كلية القانون، جامعة بغداد.

31–ماس، ه، (2014)، **القانون صنع في ألمانيا**، (باسم شكر، مترجم)، ط: 1، د، ن.

32–د. ماضي، محمد، (2015)، **اختصاص مجلس شورى الدولة في صياغة مشروعات الأنظمة والتعليمات والأنظمة الداخلية**، مجلة القانون والقضاء، العدد: 18.

33–د. محمد علي، عاطف سعدي، (2015)، **مهارات استخدام اللغة القانونية في مجالي التشريع والإفتاء القانوني**، المجلة القانونية، المجلد: 3، العدد: 3، البحرين.

34–د. المدرس، مروان محمد محروس، (2017)، **رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية**، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الجزء الأول، العدد: 2.

35–د. المريشد، سعود بن عبد العزيز، (2015)، **الصياغة القانونية بين الاختصاص والاجتهاد**، دبي القانونية، العدد: 233.

36–د. المعمري، سعيد بن علي بن حسن، والحاف، رضوان أحمد، (2022)، **مبدأ الأمن القانوني ومقومات الجودة التشريعية**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد: 79.

37–د. ناصر، بو غزالة محمد، (د. ت)، **الصياغة القانونية للقوانين الأساسية**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر.

38–د. النمر، يحيى محمد مرسي، (2017)، **المشاكل التي تواجه إعداد وإصدار وتنفيذ القوانين الإصلاحية (دراسة مقارنة)**، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع للقانون (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، العدد: 2، الجزء الأول، السنة الخامسة.

ثالثاً: الرسائل العلمية:

أ-رسائل الماجستير:

1-أحمد، حاكم، (2020)، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، رسالة ماجستير، تلمسان، جامعة أبي بكر بلقايد.

2-سندس، العمري، (2015-2016)، **مجلس الدولة -دراسة مقارنة الجزائر ومصر**، رسالة ماجستير، جامعة زيان عاشور، الجفلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر.

3-مجيد، دانه أبو بكر، (2022)، **العدول التشريعي والقضائي وأثره على الأمن القانوني**، رسالة ماجستير، جامعة السليمانية، كلية القانون.

ب-رسائل الدكتوراه:

1-د. البحري، حسن مصطفى، (2005-2006)، **الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق.

2-جمعة، جهاد علي، (2017)، **دور مجلس شورى الدولة العراقي في حماية الحقوق والحريات العامة**، رسالة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون.

3-مكي، رضا عبد الله، (2019-2020)، **دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الأنظمة العربية "دراسة مقارنة"**، رسالة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية القانون.

رابعاً: الدساتير والقوانين:

أ-القوانين في سورية:

1-الدستور السوري الصادر سنة 1969

2-الدستور السوري الصادر سنة 1971

3-الدستور السوري لعام 2012

4-قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019

5-القانون المالي الأساسي السوري رقم 54 لعام 2006

6-قانون المحكمة الدستورية العليا السوري رقم 7 لعام 2014

7-المرسوم التشريعي الناظم لعمل مجلس الوزراء السوري رقم 20 لعام 2017

8-النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام 2017

9-اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري رقم 400 لعام 2021

ب-القوانين في فرنسا:

1-دستور فرنسا لسنة 1799

2-دستور فرنسا لسنة 1802

3-دستور فرنسا لسنة 1804

4-دستور فرنسا لسنة 1848

5-دستور فرنسا لسنة 1852

6–دستور فرنسا لعام 1958 والمعدل عام 2009

7–مدونة العدالة الإدارية الفرنسية.

ج–القوانين في الإمارات العربية المتحدة:

1–دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 والمعدل عام 2009

2–مرسوم إنشاء اللجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي رقم 23 لعام 2014.

3–قانون إنشاء دائرة الشؤون القانونية لحكومة دبي رقم 32 لعام 2008.

4–قانون إنشاء المجلس التنفيذي لإمارة دبي رقم 3 لعام 2003.

د–القوانين في مصر:

1–دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012.

2–دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 والمعدل عام 2019.

3–قانون مصر أول مايو سنة 1883.

4–قانون مجلس الدولة المصري رقم 112 لعام 1946.

5–قانون مجلس الدولة المصري رقم 9 لعام 1949.

6–قانون مجلس الدولة المصري رقم 115 لعام 1952.

7–قانون مجلس الدولة المصري رقم 16 لعام 1955.

8–قانون مجلس الدولة للجمهورية العربية المتحدة رقم 55 لعام 1959.

9–قانون مجلس الدولة المصري رقم 86 لعام 1969.

10–قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لعام 1972.

11–قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 1 لعام 2016.

12–قانون اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري رقم 136 لعام 2021.

هـ–القوانين في العراق وفلسطين:

1–قانون التعديل الثاني لمجلس الدولة العراقي رقم 106 لعام 1989.

2–قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة العراقي رقم 17 لعام 2013.

3–النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2016.

4–النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لعام 2000.

خامساً: ورشات العمل:

1–د. الطاوي، علي، (فبراير 2003)، **الصياغة التشريعية للحكم الجيد "إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية**، بيروت، مجلس النواب اللبناني.

2–د. غميجة، عبد المجيد، (2008)، **مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي**، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الوداية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الافريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء.

3–السيد، محمد عزت، (ديسمبر 2010)، **ورقة عمل حول التجربة المصرية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين**، ورقة عمل من مؤتمر تجارب الدول العربية في إعداد وصياغة مشروعات القوانين مقارنة بالاتجاهات الدولية، دبي، بحث منشور على الرابط التالي:

http://www.lawjo.net/vb/showthread.php?16603

سادساً: الأدلة التشريعية:

1-دليل الشكلية القانونية، (2008)، توصيات وزارة العدل الاتحادية في شكلية تصميم القوانين واللوائح القانونية، طبعة ثالثة، إصدار الوزارة الاتحادية للعدل.

2-صبحي، ماجد، (2018)، **دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين**، الإصدار الأول، جمهورية مصر العربية، وزارة العدل.

3-العطيوي، محمد صلاح، (2019)، **دليل إعداد وصياغة التشريعات في إمارة دبي**، دبي، الإمارات العربية المتحدة، اللجنة العليا للتشريعات.

4-هشام محمد ممدوح، وآخرون، (2019)، **الدليل الاسترشادي للصياغة التشريعية**، دمشق، رئاسة مجلس الوزراء.

سابعاً: المبادئ القانونية:

1-مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة المصري خلال العام القضائي 2001-2002، الجزء الأول، المكتب الفني لقسم التشريع.

2-مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة المصري خلال العام القضائي 2001-2002، الجزء الثاني، المكتب الفني لقسم التشريع.

3-مجموعة المبادئ القانونية المستخلصة من المراجعة التشريعية لقسم التشريع بمجلس الدولة المصري خلال العام القضائي 2003-2004، الجزء الرابع، المكتب الفني لقسم التشريع.

4-مجموعة مبادئ قسم التشريع بمجلس الدولة المصري في خمس سنوات (من أكتوبر 1970 وحتى سبتمبر 1975)، المكتب الفني لقسم التشريع المصري.

5-مجموعة فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري لعام 1995.

6-مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة المصري في الحقوق والحريات العامة، السنة القضائية الثانية، 1997.

7-مجلة مجلس الدولة المصري في ثلاثين عاماً 1950-1980، بحوث وتعليقات مختارة، مصر، مجلس الدولة، المكتب الفني.

ثامناً: الأبحاث المنشورة على الانترنت:

1-بحث حول **اللغة القانونية وخصوصيتها**، المكتبة القانونية الالكترونية، منشور على الرابط التالي:

https://www.bibliojuriste.club/2018/3/blog-post_57.html?m=1

2-القاضي العبيدي، عواد ياسين حسين، (2022). **اللغة القضائية وأثرها في صياغة الحكم القضائي**، بحث منشور على الرابط التالي:

https://www.sjc.iq/view.70282/

3- د. عبد البر، محمد عبد الفتاح، (9 نوفمبر 2022)، **إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي**، منشورات قانونية، بحث منشور على الرابط التالي:

https://manshurat.org/blog

4- د. رسلان، محمود، (يونيو 2016)، مقال بعنوان: **الحكومة لا تتدخل في مراجعة القوانين**، جريدة الأهرام، السنة 140، العدد 47303، منشور على الرابط التالي:

http://gate.ahram.org.eg/daily/news/526558.aspx

5-شوفاليي، ج، (2021)، **مجلس الدولة في قلب الدولة**، (نبيل عواد، مترجم)، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، بحث منشور على الرابط التالي:

https://www.takamoul.org/

6- مقالة لريد ديكرسون بعنوان: **الصياغة التشريعية: مقارنة الممارسات الأمريكية والبريطانية**، (1958)، منشور على الرابط التالي:

http://www.repository.law.indiana.edu/facpub

7- التقرير العام لبرنامج سيجما حول **صياغة القانون والإدارة التنظيمية في أوربا الوسطى والشرقية**، برنامج سيجما، منشور على الرابط التالي:

https://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en

8-**مقدمة عن العملية التشريعية في الكونجرس الأمريكي**، خدمة أبحاث الكونجرس، (2020)، منشور على الرابط التالي:

https://crsreports.congress.govR42843

9- الموقع الرسمي **لمجلس البوندستاغ الألماني**:

https://www.bundestag.de/ar/function/function

10-**قسم القانون المدني في وزارة العدل الاتحادية الألمانية:**

https://www.bmj.de/DE/startseite/startseite_node.html

11-مقال بعنوان: **ورقة ملخصة حول مجلس الدولة الفرنسي**، منشور على الرابط التالي:

https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-conseil-d-etat#node_3305

12-الموقع الرسمي لمجلس الدولة الفرنسي:

https://www.conseil-etat.fr

13-مقال بعنوان: **دور مجلس الدولة الفرنسي في تقديم الرأي القانوني للحكومة والبرلمان:**

https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/rendre-des-avis-juridiques-au-gouvernement-et-au-parlement

المراجع باللغة الأجنبية:

أولاً: المراجع باللغة الفرنسية:

1-Conseil d'Etat – **Rapport public 2020**, **activite juridictionnelle et consultative des juridictions administrives**, documentation la francaise.

2-Conseil d'Etat – **Rapport public 2014**, **activite juridictionnelle et consultative des juridictions administrives**, documentation la francaise.

3-Conseil d'Etat – **Rapport public 2013**, **activite juridictionnelle et consultative des juridictions administrives**, documentation la francaise.

4-Conseil d'Etat – **Rapport public 2006**, **jurisprudence et avis de 2005 – securite juridique et complexite du droit**.

5-Francois luchaire, **Gerard conac, la constitution de la republique francaise, analyses et commentaries**, 2e edition, Paris, economica, 1987.

6-Renaud denoix de saint marc. (**le role du conseil d'état dans la preparation et l'application des Lois**) revue de jurisprudence commerciale.1997.

7-Marceau long, **le conseil d'état et function consultative: de la consultation a la .decision** .RFDA.n8.1992

8-Francis de baecque, **le conseil d'état conseillller du government, in administration et politie sous la v republique**, ouvrage publlie en 1981 et

prolongeant les travaux dune tableronde tenue sous l' association francaise de science politique a la fin de 1979 (presse de la FNSP).

9-Yves gaudemet-bernard stirn-thierry dal farra-frederic rolin, **les grands avis du conseil d'état**.

10-Rene martin, **l'organization du conseil d'état francais, colloque de conseil d'état francais et institution12-14 decembre 1966**.

11-Jean Paul costa, **le conseil d'état Dan la societies contemporaine**, economica 1993.

12-**Intervention de jean-marc Sauvé le 29 November 2010 lors de la conference "I impact du droit l'evaluation economies compare de la norme juridique" .cette conference a ete organisee par l'universite Paris oust Nanterre la defense au cercle . France ameriques.**

13-**Practical law corporate France, law-making in France**, scientific council status: published: 19 February 2021 jurisdiction: France, published by practical law.

14-Rene chapus, **droit administrative general**, tome I, 9edition montechrestien en 1995.

15-M. MAURIOU, **la jurisprudence administrative de 1892 a 1929**, T.L, Paris, sirey.

16-Jean hassot, **la function consultative du conseil d'état, la revue administrative**, n special (03), 2000.

17-Serge lasvignes, **le secretariat general du government et l'ecriture de la loi**, intervention au colloque l'ecriture de la loi organize par la commission des Lois du senat 12 juin 2014

18-**Discourse 12 juin 2014 l'ecriture de la loi et conseil d'état par jean-marc Sauvé, vice-president du conseil d'état colloque organize par la commission des Lois du senat et l'association francaise de droit constitutionnel l'ecriture de la loi.**

19-**Discourse 3 mars 2015 le role consultative du conseil d'état par jean-marc Sauvé, vice-president du conseil d'état intervention deviant le parlement de la republique de croatie 3 mars 2015**

20-C.E. 9 juin 1978. **Scocete civile immobiliere du 61-67 boulevard ARAGO**, JCP 1979. 11, jurisprudence 1932 cancl, genevvois.

21-C.E. 27/1/1968, **minister de l'economie et des finances: C/beau et Girard**, R.

22-C.E, 16 octobre 1963, **union nationale des grandes pharmacies de France**, A.J.D.A, 1969, p.98, note peiser.

23-Rene chapus, **droit administrative general**, tome I, 9edition montechrestien en -1995.

ثانياً: المراجع باللغة الإنكليزية:

1-V.C.R.A.C. CRABBE, **legislative drafting**, CRABBE, V 1993, first edition 1993, reprinted 1994, London, Cavendish publishing limited.

2-Dickerson, reed, "**legislative drafting: American and British practices compared**" **(1958)**, articles by Maurer faculty, paper 1498.

3-Rechard Kelly, **drafting legislation and the parliamentary**, 22 September 2005.

4-SIGMA Papers no 18 law drafting and regulatory management in central and eastern Europe **OECD**.

5-T. ST.J. N. bates, **legislative drafting in the united kingdom, workshop "different approaches to legislative drafting in the EU member states" Tbilisi**, Georgia 14 December 2009.

6-Helen xanthaki, **legislative drafting: the UK experience**.

7-**Introduction to the legislative process in the u. s**. congress updated -November 24, 2020, congressional research service.

Abstract

The legal drafting process is considered one of the most important stages of the legislative process, as it has become a fundamental pillar of the countries of our contemporary world, which prompted countries to pay attention to choosing the body in charge of it. The Council of State was the first concerned in performing this task in the majority of countries in the world, and it is no secret to anyone. The pivotal role of this council in improving the legislative system and raising its efficiency, not to mention the noticeable impact of its contribution to facilitating individuals' access to their rights and freedoms.

Based on this, the research discussed an extremely important problem that is evident in highlighting the effectiveness of the function of the State Council in the legal drafting process. The research shed light on points at the core of the work of the State Council in this process, perhaps the most important of which is: analyzing the legislation regulating the function of the State Council with all its implications. Disadvantages and advantages, in addition to revealing the scope of its functional mandate and the value of what this council decides within the framework of its practical role.

This research has reached many results and proposals that we hope will contribute to strengthening the role of the Syrian State Council in the legal drafting process.

Keywords: drafting, controls, legal security, State Council, law.

Syrian Arab Republic

Damascus university

faculty of Law

Department of Public Law

The Role of The Syrian State Council in Legal Drafting

"A comparative study"

A research prepared to obtain a master's degree in public law

Prepared By:

Ahmad Hussein Al-Issa

Supervisor:

Dr. Issam Al-Takrore

A tutor in the Public Law Department

Damascus university - Faculte of Law

Damascus 2024 AD