

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

المقدمة

يعد مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الأساسية التي تعتمد عليها النظم الديمقراطية المعاصرة؛ لأن هذا المبدأ هو أداة تحقيق الديمقراطية ومنع الاستبداد بالسلطة، فالأصل في النظم الديمقراطية أن يكون عمل كل سلطة مستقل عن عمل السلطة الأخرى مما يعني توزيع السلطة بين هيئات ثلاث هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية حيث ان لكل سلطة وظيفة معينة وتسنقل عن السلطة الأخرى وظيفياً وعضوياً.

وإذا كان الأصل أن تستقل كل سلطة في عملها عن السلطة الأخرى فان الواقع العملي لوظائف السلطات يحتم إيجاد مبدأ التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات، وتختلف أوجه ومجالات هذا التعاون والتوازن من نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر.

ففي النظام البرلماني وهو النظام المتبع في الوقت الحالي في العراق يكون الفصل بين السلطات بشكل مرن أو نسبي وليس مطلقاً مما يحقق تطبيقاً عادلاً ومتوازناً للتعاون بين السلطات لا يصل إلى حد الفصل المطلق ولا يهبط إلى حد الاندماج الذي يصب لصالح إحدى السلطات على حساب الأخرى مما يجعل التطبيق السليم لهذا النظام يمثل الوضع السياسي الديمقراطي النموذجي، فالتوازن بين السلطات ولاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية يخلق تعاوناً بينهما يؤدي إلى انجاز الوظائف التشريعية والتنفيذية على أكمل وجه مما يمنع كل منهما من الانحراف أو الخروج على ما تقتضيه المصلحة العامة.

ويمنح الدستور العراقي مجموعة من الوسائل للسلطة التنفيذية للتدخل في العملية التشريعية والتي هي من المفترض أن تكون حقاً خالصاً للسلطة التشريعية، وهذه الوسائل تتوزع على جهازي السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء حيث ان لكل منهما دوراً تشريعياً أما بشكل منفرد لكل منهما أو بشكل

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

مشترك فيما بينهما، وسنتناول في هذا البحث موضوع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ م بهدف المشاركة في دراسة النظام السياسي العراقي وفق رؤية قانونية ودستورية وسوف تكون مقدمة هذا البحث وفق النقاط الآتية:

أولاً: إشكالية البحث.

تحدد إشكالية البحث في التناقضات التي تشوب الواقع السياسي العراقي ما بين إقرار الدستور لنظام الحكم البرلماني (النيابي) وما بين التطبيق الفعلي لهذا النظام من حيث الخروج عن العناصر الأساسية للنظام البرلماني ومنها توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية وما يمارسه من اختصاصات تشريعية سواء بشكل منفرد عن رئاسة الوزراء أو بشكل مشترك معها.

ثانياً: أهمية البحث.

نظراً للتغير الكبير والتحول الجذري الذي حدث في الواقع السياسي العراقي وتبني نظاماً قائماً على الديمقراطية والتعددية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات من جهة وما يميز به النظام الجديد من تعاون وتداخل ورقابة بين هذه السلطات، وجدنا من المهم المشاركة في إثراء المكتبة العراقية بدراسة تبين أساسيات وركائز الفصل بين السلطات في النظام العراقي المعاصر وتوجيه النظر إلى الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية والتي تمثل إحدى تطبيقات التعاون والتوازن بين هاتين السلطتين.

ثالثاً: منهجية البحث.

ان المنهج المتبع في هذا البحث هو المنهج التحليلي حيث سنحاول تحليل طبيعة الدور التشريعي الذي تضطلع به السلطة التنفيذية ومدى نجاح هذه السلطة في تأدية هذا الدور وذلك وفق خطة مقسمة إلى مبحثين سنخصص المبحث الأول لدراسة الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، وسنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية وفي المطلب الثاني ندرس الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.

أما المبحث الثاني فسنخصصه لدراسة الاختصاصات التشريعية لرئيس الوزراء بدءاً من اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين في المطلب الأول ومروراً بإصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القانون في المطلب الثاني وانتهاءً بالصلاحيات التشريعية الاستثنائية لرئيس الوزراء، ثم نركن إلى خاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها من بحثنا وأهم التوصيات التي توصي بها.

المبحث الأول

الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية

سنترك في هذا المبحث إلى الاختصاصات التشريعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ م في كل من الظروف الاعتيادية والظروف الاستثنائية وكل في مطلب مستقل.

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الاعتيادية.

يمارس رئيس الجمهورية دوراً تشريعياً في الظروف الاعتيادية وذلك بحكم منصبه وبصفته رئيس للسلطة التنفيذية في الدولة حيث تضطلع به القيام بالاختصاصات التشريعية التقليدية، كما نصت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق الدائم العام (٢٠٠٥)^(١).

يقوم رئيس الجمهورية بمهام تشريعية عديدة أهمها اقتراح القوانين والاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب وإصدار القوانين والمصادقة عليها، وكذلك فإن اقتراح تعديل الدستور يعد الاختصاص التشريعي الأساس لرئيس الجمهورية وسنتناول كل من هذه المهام بمطلب خاص.

أولاً: اقتراح القوانين.

يملك رئيس الجمهورية حق التقدم إلى مجلس النواب باقتراح مشروع القانون.

ويعرف الاقتراح بأنه: (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور التشريع به)^(٢).

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

﴿٤٦٢﴾

يعد اقتراح القانون المرحلة الأولى التي يبدأ بها سن التشريع والتي تبدأ من تاريخ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته والتصويت عليه^(٣). ان اقتراح القانون يعد ذو أهمية كبيرة وخطيرة باعتباره العامل الأساس في التشريع فهو اللبنة الأولى في البناء القانوني والذي من دونه لا يقوم^(٤).

لأنه قبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروضاً أمام البرلمان ويجب على مجلس النواب (البرلمان) أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه^(٥).

فقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً ما لم يتناوله بالتنظيم قانون بعد، ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم^(٦).

ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر العنصر الشخصي حيث يتقدم بالاقتراح من ينيط به الدستور هذه المهمة ، فالعريضة التي يتقدم بها أحد المواطنين لا تعتبر اقتراحاً للقانون مالم يتبن أفكارها أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة؛ لأن حق الاقتراح هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع^(٧)؛ لأن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حدد السلطة صاحبة الاختصاص في اقتراح القوانين وذلك في المادة (٦٠) منه حيث جاء فيها:

أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.
ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانته المختصة.

ويتضح من المواد الدستورية أعلاه ان ممارسة حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة من أعضاء مجلس النواب. وهذا ما يعني ان الدستور العراقي جعل السلطة صاحبة الحق في الاقتراح هي السلطة التنفيذية فضلاً عن السلطة التشريعية^(٨).

حيث تتجه الدساتير في تنظيم حق اقتراح القوانين إلى التمييز بين السلطات المنوطة بهذا الحق، فهناك دساتير تجعل حق الاقتراح حق خاص بالسلطة

التشريعية وهذا الاتجاه هو خاص بالدساتير التي تأخذ بنظام الجمهورية الرئاسية، حيث تحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح القوانين وتقصره على السلطة التشريعية ذلك ان هذه الدساتير ترى أن مبدأ الفصل بين السلطات يمنع السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع بأي وجه من الوجوه^(٩).

كالدستور الفرنسي لعام ١٧٩١ الذي تبنى نظام انفراد البرلمان بحق الاقتراح وتابعه في ذلك أيضاً دستور ١٧٩٣.

ولكن في واقع الحال لابد من التعاون بين السلطتين، وهذا التعاون هو الذي يحتم على السلطة التشريعية الأخذ بالمقترحات التي يقدمها الوزراء عن طريق اتصالهم باللجان البرلمانية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تتصل السلطة التنفيذية باللجان البرلمانية للحصول على التشريعات والاعتمادات الضرورية لسير أعمالها^(١٠).

كما ان حرمان السلطة التنفيذية من اقتراح القوانين هو أمر منتقد فهو كما يقول الأستاذ (ديجي) عمل قليل الحكمة لأنها هي السلطة القائمة بتنفيذ القوانين وهي أدري ما بها من عيوب ونقص وهي فوق ذلك العضو المسير في الدولة فهي أقدر على معرفة ما يجب عرضه من الاقتراحات على البرلمان.

فلذلك نجد ان حتى الأنظمة الجمهورية الرئاسية قد أخذت تعمد من الناحية العملية إلى التعاون بين مختلف السلطات حتى ينتظم سير العمل في الدولة فتستطيع أداء واجبها بطريقة مرضية تحقق الصالح العام للشعب^(١١).

والدستور العراقي من الدساتير التي تجعل حق الاقتراح حق خاص بالسلطة التنفيذية لكونه تبنى النظام البرلماني نظاماً للحكم، والمعروف ان من أهم الدعايم الأساسية لقيام النظام البرلماني هو الثنائية في السلطة التنفيذية والرقابة والتعاون بين السلطات العامة^(١٢).

فالدستور العراقي من الدساتير التي تجعل حق الاقتراح حق مشترك لكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وإن هذا التنظيم لحق الاقتراح يقصد به أن يمنح الدستور حق اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد، وقد أقرت الاقتراح المشترك الدساتير البرلمانية التي أخذت مبدأ الفصل المرن

بين السلطات التي يسودها التعاون فيما بينها، وهذا المبدأ يعد من السمات المميزة للنظام البرلماني، حيث ساد الاقتراح المشترك في النظام الدستوري الانجليزي إذ ان حق الاقتراح شركة بين الحكومة والبرلمان^(١٣)، بل ان الاقتراح المشترك قد ساد حتى في ظل النظام القائم على الفصل التام بين السلطات بناءً على نصوص خاصة أو بناءً على اعتبارات عملية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث صدرت أغلب قوانينها الهامة بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية^(١٤).

ومن تطبيقات اقتراح مشروعات القوانين المقدمة من قبل مجلس رئاسة الجمهورية في العراق مشروع قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام^(١٥).
ومشروع قانون المحكمة الاتحادية العليا ومشروع قانون مجلس النواب ومقترح تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩^(١٦).
ثانياً: الاعتراض على القوانين.

تختلف الدساتير في مدى فتح المجال لرئيس الجمهورية في ممارسته لحق الاعتراض على القوانين والقرارات، حيث تسعى الأنظمة الدستورية إلى تحقيق نوع من التوازن بين السلطات وخصوصاً ان حق الاعتراض يمثل ضرورة أساسية لديناميكية النظام الدستوري، ويمكن أن نعرف حق الاعتراض الصادر من قبل رئيس الجمهورية بأنه (سلطة رئيس الدولة في إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان) فهو حق رئيس الدولة بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية (في النظام الرئاسي) في الاعتراض على مشروع قانون معين وافق عليه البرلمان مع طرح المشروع ثانية على البرلمان ليعيد النظر فيه^(١٧).

واستناداً إلى هذا الرأي الفقهي يعد حق الاعتراض مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى مجلس النواب بحيث إذا أعاد البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى صدر القانون على الرغم من اعتراض رئيس الدولة^(١٨).

فالغرض من الاعتراض هو توقيف خروج القانون للوجود لمدة معينة فقط وبعدها يحدد مصير القانون المعترض عليه فأما أن تعاد دراسته من قبل السلطة التشريعية، ويحصل على النصاب المحدد في الدستور فيكون بذلك الرئيس مجبراً

على إصداره حين ذلك، وأما أن لا يحصل على ذلك النصاب وعندها ينتظر تقديم اقتراح أو مشروع قانون حول موضوعه لدراسته من جديد^(١٩).

فحق الاعتراض هو حق تنفيذي يُمنح لرئيس السلطة التنفيذية (أو بمعنى آخر رئيس الجمهورية) لكي يظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح، وللبرلمان الحرية من الأخذ برأي الرئيس أو العدول عنه، وبذلك يكون حق الاعتراض حق توقيفي لأنه يتعين على رئيس الدولة في حالة اعتراضه على مشروع القانون أن يرده إلى البرلمان لدراسته مرة ثانية فإذا عاد البرلمان وأقر المشروع مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه وهذا بخلاف التصديق الذي يعد (حق تقرير) وهو بذلك يعد سلطة مطلقة، أما حق الاعتراض وهو حق منع ذي سلطة محددة أي منع مؤقت^(٢٠).

وإذا كان حق الاعتراض حقاً تنفيذياً يمنح لرئيس السلطة التنفيذية لكي يُظهر للبرلمان المساوي المترتبة على تنفيذ القانون المقترح فإن هذا الحق هو ليس على نوع واحد وإنما يتخذ صوراً صريحة مثل حق الاعتراض التوقيفي أو المنع (سلطة المنع) التي يمكن أن يمارسها رئيس الجمهورية والتي تنتج آثاراً على النص التشريعي ويختلف ذلك باختلاف الأنظمة الدستورية^(٢١).

وإذا كان حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية هو عملاً تشريعياً فإن هذا الحق يعطي ميزة تأخير إصدار القانون لرئيس الجمهورية، حيث يمكنه إعادته إلى البرلمان حيث يتخذ البرلمان إجراءاته بعد دراسة اعتراضات رئيس الجمهورية، ولقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حق الاعتراض لمجلس الرئاسة^(٢٢)، حيث يحق لمجلس الرئاسة أن يعترض على القوانين والقرارات التي بينها مجلس النواب فتعاد القرارات والقوانين إلى مجلس النواب لدراسة ومناقشة الجزئيات والنقاط التي اعترض عليها مجلس رئاسة الجمهورية، فقد جاء في المادة ١٣٨ / خامساً "في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها".

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

١٣٨ / خامساً/ج/ في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض ويعد مصادقاً عليه".

وقد اعترض مجلس رئاسة الجمهورية على عدد من مقترحات القوانين التي عرضت عليها ومن أمثلتها مشروع قانون الخدمة والتقاعد العسكري ومقترح تعديل قانون العقوبات رقد (١١١) لسنة ١٩٦٩، وقانون تعديل قانون المحكمة الجنائية العليا رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٥ وغيرها الكثير من مشروعات ومقترحات القوانين التي تمت إحالتها إلى الدورة الثانية لمجلس النواب.

وخلاصة القول نجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أعطى حق الاعتراض التوقيقي لرئيس الجمهورية أو مجلس رئاسة الجمهورية والذي يمكن بموجبه مجلس النواب من إقرار مشروع القانون بالأغلبية التي يحددها الدستور ويعد ذلك القانون مصادقاً عليه حينها^(٢٣).

ثالثاً: المصادقة على القوانين وإصدارها.

يقصد بإصدار التشريع تسجيل الوجود القانوني له والأمر بتنفيذه فهو يعني تسجيل سن التشريع والأمر بتنفيذه من قبل من يملك سلطة الأمر بالتنفيذ وهي السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي، فالإصدار هو شهادة ميلاد للقانون وهذه الشهادة تصدر من السلطة التنفيذية والغرض من الأمر بالتنفيذ إعلان ان هذا القانون أصبح واجب الاتباع والأمر بالتنفيذ هو الذي يكسب التشريع قوة النفاذ ذلك لأن الوجود القانوني للتشريع لا يكفي لنفاذه أي خروجه إلى حيز التطبيق وإلزام الكافة بإتباعه وإنما ينبغي لنفاذه وجوب العمل بمقتضاه أن يجتاز مرحلتي (الإصدار والنشر)^(٢٤).

وفي واقع الأمر فإن الاختصاص في إصدار القوانين هو من الحقوق الأساسية التي يملكها رؤساء الدول المختلفة والتي تجعل منهم شركاء في العملية التشريعية وإن كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في مجال إقرار القوانين لا يمكن أن تنفذ إلى حيز الوجود إلا بعد إصدارها من قبل رئيس الدولة

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

﴿٤٦٧﴾

ويمكن القول ان عملية إصدار القوانين هو صلب العملية التشريعية لأن رفض رئيس الجمهورية إصدار القوانين يؤدي إلى إعدامها وتعد كأنها لم تكن أصلاً ولذلك فالإصدار هو أمر صادر من قبل رئيس الدولة بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية يوجه إلى أعضاء السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين يعلن من خلالها إتمام اجراءات إقراره بكونه أصبح قانوناً نهائياً واجب التنفيذ^(٢٥).

ولقد اختلف الفقه الدستوري في مسألة تكييف الإصدار وهل هو عمل تشريعي أم تنفيذي فذهب جانب من الفقه إلى عد الإصدار عملاً تشريعياً لأنه متمم للتشريع ويضفي عليه الرسمية بوصفه تشريعاً ملزماً واجب النفاذ في حين ذهب رأي آخر إلى اعتبار الإصدار العمل التنفيذي الأول في حياة القانون^(٢٦).

وبموجب دستور جمهورية العراق الدائم لعام (٢٠٠٥) يمنح رئيس الجمهورية حق المصادقة على القوانين وإصدارها بعد الموافق عليها من قبل مجلس الرئاسة (أي رئيس الجمهورية ونائبه) بالإجماع وذلك بدلالة المادة (١٣٨/ رابعاً) حيث نصت على انه "يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع، ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه"^(٢٧). ولقد ألزم الدستور مجلس الرئاسة بالمصادقة على القوانين وإصدارها خلال مدة عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، فإذا انقضت مدة العشرة أيام وسكت مجلس الرئاسة أصبح القانون مصادقاً عليه حكماً؛ لأن مجلس الرئاسة مخول بالإصدار أي إصدار القانون وتصديقه خلال مدة محددة بعشرة أيام فإذا انقضت يعد القانون صادراً ومصادقاً عليه بحكم الدستور للحيلولة دون التباطؤ والتأخير في إصدار القوانين وتأثير ذلك تأثيراً سلبياً على المصلحة العامة ولضمان استقرار المعاملات والحفاظ على حقوق أفراد الشعب^(٢٨).

وفي حالة إناطة مهمة التصديق برئيس الجمهورية فقط فتكون القوانين المحالة على رئيس الجمهورية مصادقاً عليها بعد انتهاء مدة خمسة عشر يوماً حيث أوجب الدستور على رئيس الجمهورية أن يصادق على القوانين خلال مدة (١٥) يوم من تاريخ وصولها إليه وتعد مصادقاً عليها بعد مضي هذه المدة أي بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها^(٢٩). وإذا كان الدستور يخول رئيس

الجمهورية في حق الاعتراض على القانون خلال فترة معينة كما ورد ذكره فإنه يخوله الحق في إصدار القانون والمصادقة عليه قبل انقضاء هذه المدة وبعد ذلك تنازلاً عن حقه في الاعتراض فإذا تم إصدار القانون المصادق عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية (جريدة الوقائع العراقية) ويعمل به من تاريخ نشره وذلك بموجب المادة (١٢٩) من الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) ما لم ينص على خلاف ذلك، ومن ثم يفترض العلم به من قبل الأفراد كافة ومن الممكن التمسك به (بالقانون) في مجال المطالبة بحقوقهم، حيث لا يمكن الاحتجاج بعدم علمهم به ما دام قد تم نشره في الجريدة الرسمية^(٣٠).

رابعاً: اقتراح تعديل الدستور.

يعرف الدستور بأنه: "مجموعة من القواعد المتعلقة بتبيان مصدر السلطة وتنظيم ممارستها وانتقالها والعلاقة بين القائمين عليها فضلاً عن مجموعة القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات العامة في الدولة"^(٣١).

فالتشريع الدستوري: هو التشريع الذي يضع حجر الأساس الذي يقوم عليه نظام الدولة ويحدد طريقة ممارسة الحكام للسلطة فيها فهو يحدد شكل الحكم في الدولة ويعين السلطات العامة فيها واختصاص كل منها وينظم علاقات بعضها ببعض وعلاقتها بالأفراد ويقرها للأفراد من حريات عامة وحقوق.

وتختلف الدساتير من حيث طريقة سنها كما تختلف من حيث طريقة تعديلها، فبالنسبة إلى طرق سن الدستور فإن هناك أربع طرق لسن الدستور فقد يصدر عن طريق منحة من الحكام إلى الشعب^(٣٢).

أو في صورة عقد بين الشعب وبين الحاكم^(٣٣)، وهاتين الطريقتين لا تتفقان مع المبادئ الديمقراطية حيث تتعارضان مع مبدأ أن الشعب هو مصدر السلطات، أما الطرق الديمقراطية في سن الدستور فهي تتمثل في طريقتين فقد تسن الدستور جمعية تأسيسية منتخبة من الشعب وهذه الطريقة تعتبر تطبيقاً للديمقراطية التمثيلية، حيث ينتخب الشعب جمعية تأسيسية يكون هدفها وضع الدستور^(٣٤). أو قد يسن الشعب مباشرة عن طريق الاستفتاء، وهذه الطريقة تمثل فكرة الديمقراطية

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

شبهه المباشرة وقد صدر الدستور العراقي الدائم لعام (٢٠٠٥) على نحو يجمع بين طريقتي الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي معاً^(٣٥).

وبالنسبة إلى اختلاف الدساتير من حيث تعديلها فتختلف الدساتير إلى الدساتير الجامدة والدساتير المرنة، فالدستور الجامد هو الدستور الذي لا يمكن تعديله باتباع الإجراءات نفسها تعديل القواعد القانونية العادية على خلاف الدستور المرن^(٣٦).

لكن هذا لا يعني أن الدستور الجامد لا يعدل مطلقاً حيث ان من الممكن تعديله لكن باتباع إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات تعديل القوانين العادية فضلاً عن اختلاف هذه الإجراءات من دستور لآخر حسب درجة جمود الدستور^(٣٧).

ويعتبر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ جامداً نسبياً حيث ان إجراءات تعديله معقدة إلى حد ما فهو قابل للتعديل إذا دعت الحاجة لكن ذلك التعديل يخضع لشروط وإجراءات معقدة قياساً بالإجراءات المعتمدة في التشريعات العادية والغرض من ذلك الحفاظ على سموه وضمان علوه^(٣٨).

وقد تناولت المادة (١٢٦) من الدستور إجراءات تعديل الدستور فضلاً عن السلطة المختصة بالتعديل، حيث ان السلطة المختصة بتعديل الدستور هي مجلس النواب وذلك بعد إحالة مقترح التعديل من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو من قبل خمس أعضاء مجلس النواب.

ويلاحظ من ذلك أنه لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بشكل فردي بتقديم مقترح تعديل الدستور، حيث جاء بالنص ان يقدم المقترح رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، وهذا ما يعني وجوب اتفاق طرفي السلطة التنفيذية على الاقتراح. لكن ذلك لا يمنع من خصوصية دور رئيس الجمهورية في مجال اقتراح التعديل الذي يرد على الدستور من خلال ان رئيس الجمهورية يجب أن يصادق على التعديل في المرحلة اللاحقة.

وبذلك فإن الدستور العراقي قد أخذ بالحظر الموضوعي وهو من القيود التي ترد على سلطة التعديل فالحظر الموضوعي هو المنع الذي يرد على نصوص معينة في الدستور تعالج أحكاماً معينة، حيث جاء الدستور العراقي بعدم جواز المساس

ببعض النصوص الدستورية من خلال تعديلها ومنها الاختصاصات الممنوحة للأقاليم^(٣٩).

كما جاء في الدستور قيد آخر على التعديل ألا وهو الحظر الزمني الذي يهدف إلى حماية النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الباب الثاني من الدستور وحظر تعديلها قبل مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين لغرض استقرار العمل بهذه المواد الدستورية مدة معقولة من الزمن من دون إجراء التعديل عليها^(٤٠).

ولا يجب أن نغفل أن الدستور قد أكد على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة من خلال تأكيده على إشراك الشعب في اتخاذ القرار من خلال الحصول على رأيه في التعديل الذي يدخل على مواد الدستور.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

المطلب الثاني

الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية.

إذا كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في سن التشريع في حدود الاختصاص المنوط بها في الدستور إلا ان هناك حالات استثنائية يصبح سن التشريع فيها من اختصاص السلطة التنفيذية، بل من اختصاص رئيس الدولة على وجه الخصوص، وهذه الحالات تتلخص في حالتين وهما: حالة الضرورة وحالة التفويض وستناول كل من هاتين الحالتين في فرع مستقل.

الفرع الأول: حالة التفويض.

ويقصد بالتفويض: "إجراء تلجأ إليه سلطة أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبه بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض"^(٤١). فالتفويض الدستوري هو تفويض الاختصاصات الدستورية من سلطة إلى سلطة أخرى، حيث تخول السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي بجزء من اختصاصاتها الدستورية إلى سلطة أخرى ومثالها أن تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة القانون في حدود المسائل المعينة والفترة المحددة في التحويل بدافع من الرغبة في إحاطة التشريع بالسرية مثل إصداره حيث يسمى هذا النوع من التشريع الاستثنائي بـ(تشريع التفويض أو التحويل)^(٤٢).

وبذلك فإن لوائح التفويض هي لوائح لها قوة القانون تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم بعض المسائل التي لا تتناولها إلا بالتشريع وذلك بتفويض خاص من السلطة التشريعية، وهذه اللوائح لها قوة القانون تصدر في وجود البرلمان وليس في غيبة البرلمان كلوائح الضرورة ومن هنا تبرز خطورتها لأن الأصل أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصها نفسها وتنازلها عن جانب من هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية لتمارسه بقرارات بعد تنحي لا يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات^(٤٣).

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

وفي الواقع فإن التفويض يختلف باختلاف نظام الحكم حيث انه يختلف في نظام الحكم الرئاسي عنه في نظام الحكم البرلماني، حيث ان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات أوسع في الأنظمة الرئاسية وبالتالي فإن تفويض اختصاصات السلطة التشريعية إلى رئيس الجمهورية تكون أوسع في النظام الرئاسي^(٤٤).

ومن أبرز الدساتير التي أخذت بالنظام الرئاسي ونصت على تفويض الاختصاص التشريعي إلى رئيس الجمهورية الدستور المصري لعام ١٩٧١، حيث جاء في المادة (١٠٨) منه: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة".

وكذا الحال بالنسبة للدستور المصري للعام ٢٠١٢ الذي نص في المادة (١٣١) على ان: "عند غياب المجلسين إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون". أما في النظام البرلماني فان منصب رئيس الجمهورية يقترب من أن يكون فخرياً حيث تؤول فيه السلطات إلى رئيس الوزراء.

وإذا كان نظام الحكم في العراق برلمانياً كما جاء في المادة (١) من الباب الأول من الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) التي نصت على ان: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...".

فإن الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) لم ينظم اختصاص رئيس الجمهورية من إصدار اللوائح التفويضية كنص صريح^(٤٥).

ويمكن السبب في ذلك فضلاً عن اعتماد الدستور النظام البرلماني كنظام للحكم، وتقليص الاختصاصات العامة لرئيس الجمهورية وفق الدستور الجديد نظراً لتوسع اختصاصات رئيس الجمهورية في الدساتير السابقة وتدخله في ممارسة الاختصاصات لجميع السلطات في الدولة.

واستناداً على ذلك فإنه لا يحق لرئيس الجمهورية دستورياً أن يصدر أي قرار أو مرسوم جمهوري يحمل في طياته عناصر القانون لأن ذلك يعد صورة من

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

صور عدم الاختصاص الجسيم أي (اغتصاب للسلطة)، وهو ما يثير مسألة الرقابة على الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا تأسيساً على مبدأ المشروعية من خلال إصدار قرارات إدارية ومراسيم لها قوة القانون تمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لأنها تعد تعدياً على اختصاصات مجلس النواب المنصوص عليها في المادة (٤٧) من دستور (٢٠٠٥).

الفرع الثاني

حالة الضرورة

إذا كان الأصل ان السلطة التشريعية هي التي تتولى سن التشريع فانه من الجائز في أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سنه على سبيل الاستثناء وذلك ما يقع في حالة الضرورة، فإذا حصلت في فترة حل البرلمان أو بين أدوار انتخاب أعضائه أو انعقاده أحداثاً تقتضي الإسراع في اتخاذ تدابير أو حلول لمواجهةها عن طريق قرارات لها قوة القانون، فيسمى هذا التشريع بتشريع الضرورة^(٤٦)، حيث تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية للدولة أو للنظام السياسي القائم فيها لدرء الخطر الذي يمكن أن تتعرض له وخاصة ان جميع السلطات في حالة عجز^(٤٧).

فإذا تعطل البرلمان لأي سبب كان أو قد يحدث أمرٌ يوجب الإسراع في اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة بشكل لا يحتمل التأخير فلا بد أن تتولى السلطة التنفيذية مهمة القيام بمهامه، وذلك في نطاق النصوص الدستورية^(٤٨).

ولقد اتفق فقهاء القانون العام على ان هناك ظروفًا شاذة قد تمر فيها الدولة تتطلب منها خروجاً عن الحياة القانونية الاعتيادية، ويطلق على هذه الظروف (الظروف الاستثنائية)، وقد اتجهت الدساتير إلى الأخذ بنظرية الضرورة لمعالجة هذه الظروف الاستثنائية، ومن هذه الدساتير القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ودستور مصر لعام ١٩٢٣، حيث نصت المادة (٤١) منه على أن: "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور..^(٤٩).

ولعل هذا التنظيم الدستوري المعاصر لنظرية الضرورة يجد أساسه في الشريعة الإسلامية وعلى وجه الخصوص في السند القرآني بالآية الكريمة: "فَمَنْ اضْطُرَّ غَيْرَ بَاغٍ وَلَا عَادٍ فَلَا إِثْمَ عَلَيْهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ غَفُورٌ رَحِيمٌ"^(٥٠).

فالضرورة هي مصدر الاضطرار، فيقال حملتني الضرورة على فعل كذا ورجل ذو ضرورة أي ذي حاجة، وقد اضطر إلى الشيء أي التجئ إليه^(٥١).

ومنها جاءت القاعدة الفقهية (الضرورات تبيح المحظورات)، أي ان حاجة المرء إلى أمر من الأمور تدفعه إلى أن يفعل ما هو ممنوع عليه إذا ما انتفتت تلك الحاجة^(٥٢).

وفي الاصطلاح الدستوري تعرف الضرورة بأنها عبارة عن ان هناك حالة طارئة تستلزم من جانب السلطة التنفيذية التصرف السريع لمواجهة خطر داهم أو ضرر جسيم، ويكون هذا التصرف مخالفاً للقواعد القانونية في الأوضاع الاعتيادية ولكنه يعد الوسيلة الوحيدة لدرء هذا الخطر أو الضرر^(٥٣).

ويرى أستاذ القانون العام الدكتور كمال الغالي ان نظرية الضرورة تعد استثناءً أو قيلاً على سمو الدستور؛ لأن الدستور برأيه يقيم تنظيمًا معيناً للسلطة العامة فهذا التنظيم يقوم على مبادئ تهدف إلى تقييد الحكام وإيجاد نوع من الفصل والتوازن بين السلطات لتأمين سيادة القانون، لكن هذه المبادئ شرعت للظروف الاعتيادية أما إذا طرأت ظروفًا استثنائية كوقوع أزمة أو وجود حالة حرب بحيث تصبح السلامة العامة مهددة فلا بد من مواجهتها بتدابير استثنائية، حيث ان السلامة العامة ودرء أي خطر يحدق بالمجتمع هي القانون الأسمى، ويمكن تبرير تعليق الضمانات الدستورية وتجاهل التنظيم الذي أقامه الدستور بفصل السلطات وتركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية، أي هذه الظروف الاستثنائية تبرر إيجاد حالة تتماشى مع الدستور أو القانون لكن هذه الحالة التي اقتضتها ظروفًا استثنائية ينبغي أن لا تستمر إلا للمدة اللازمة لمواجهة الظروف التي أدت إليها أي ان

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

(الضرورة تقدر بقدرها) وتعيين فوراً زوال الظروف الاستثنائية والعودة إلى الحالة العادية^(٥٤).

ولم يتضمن دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠ نصاً صريحاً يمنح رئيس الجمهورية اختصاص إصدار لوائح الضرورة لكن ورد في المادة (٤٢) منه: "يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات الآتية:

أ . إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

ب . إصدار القرارات .. تطبيقاً لأحكام القانون النافذ.

حيث يتضح من هذه المادة ان رئيس الجمهورية وهو رئيس مجلس قيادة الثورة له صلاحية إصدار القرارات التي لها قوة القانون لمعالجة حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وبذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس هذه الصلاحية بوصفه رئيساً لمجلس قيادة الثورة^(٥٥).

أما بالنسبة لموقف الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ من هذه النظرية فقد سكت عن معالجة مسألة صلاحية رئيس الجمهورية لإصدار لوائح الضرورة، إلا ان دستور (٢٠٠٥) قد تطرق إلى حال إعلان الحرب وحالة الطوارئ، حيث يخول رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور^(٥٦).

وإذا رجعنا إلى البند (تاسعاً) من المادة (٦١) من دستور (٢٠٠٥) نستنتج ان معالجة الحالات الاستثنائية التي حددها الدستور بحالتي الطوارئ والحروب تكون من صلاحيات السلطتين التشريعية متمثلة بمجلس النواب والتنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء؛ لأن الفقرة (أ) من البند تاسعاً من المادة (٦١) تنص على اشتراط موافقة مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب من قبل رئيس الوزراء فضلاً عن رئيس الجمهورية ويجب أن تكون هذه الموافقة بأغلبية الثلثين.

هذا فضلاً عن ما جاء في الفقرة (د) من بند تاسعاً من المادة (٦١) من اشتراط أن يقوم رئيس الوزراء بعرض كل من الإجراءات التي يتم إتباعها في

الظروف الاستثنائية (حالي الحرب والطوارئ)، وكذلك عرض النتائج على مجلس النواب خلال مدة (١٥) يوم من انتهاء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٥٧). وفي رأينا المتواضع فإن الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) لا يخلو من قصور بشأن هذه المسألة حيث أن السكوت عن معالجة حالة الضرورة والاقتصار فقط على التطرق إلى حالي الطوارئ والحرب هو بلا شك نقصاً يشوب المعالجة الدستورية لأمرأ مهمأ، فكان لزامأ على الدستور أن يمنح رئيس الوزراء صلاحية اتخاذ القرارات اللازمة في حالة الضرورة.

العدد

٥٣

٢٠١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

المبحث الثاني

الاختصاصات التشريعية لرئيس الوزراء

يتميز النظام السياسي العراقي بأنه نظاماً برلمانياً، ومن مقتضيات النظام البرلماني (ثنائية السلطة التنفيذية) والتي تعني وجود منصبى رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون المسؤولية السياسية لمقاة على عاتق الحكومة، وتكون الوزارة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان مع وجود رئيس للجمهورية يسأل جنائياً لأنه مسؤول سياسياً فوجود جهازين للسلطة التنفيذية أهم ما يميز النظام البرلماني وإذا كان لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية وفق الدستور العراقي فإن لرئيس الوزراء صلاحيات تشريعية متعددة بعضها بشكل مشترك مع رئيس الجمهورية مثل اقتراح مشروعات القوانين واقتراح تعديل الدستور والبعض الآخر من الصلاحيات التشريعية التي يمارسها رئيس الوزراء بشكل منفرد مثل إصدار القرارات والأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين، وكذلك الوظيفة التشريعية لرئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية وغير العادية، وسنفرد لكل من هذه الاختصاصات مطلباً خاصاً^(٥٨).

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور واقتراح مشروعات القوانين.

أولاً: اقتراح تعديل الدستور.

ذكرنا في موضع سابق ان طرق تعديل الدستور تختلف باختلاف طرق سنه فإذا كان الدستور عرفياً مثل دستور المملكة المتحدة فإن تعديله يكون عرفياً، أما إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً نسبياً مثل أغلب دساتير مصر^(٥٩)، وكذلك الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فإن إجراءات تعديله يجب أن تكون منصوص عليها في صلب الدستور، فإذا اتبعت الإجراءات المنصوص عليها في صلب الدستور والخاصة بتعديل أحكامه يكون التعديل رسمياً، أما إذا لم يتم التعديل وفق قواعد الدستور نفسه يكون التعديل عرفياً^(٦٠).

ويعد الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) دستوراً جامداً إذ وضعت فيه إجراءات معقدة وكذلك وضع حظراً زمنياً على تعديل بعض النصوص^(٦١).

حيث اشترط الدستور تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والباب الثاني منه بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين لمجلس النواب كما مر ذكره^(٦٢).

وإذا أردنا أن نعطي تعريفاً للتعديل الدستوري فيمكن تعريفه بأنه: "إدخال تغيرات أو تعديلات على نصوص المواد التي يتكون منها الدستور"، وتكون هذه التغيرات جزئية أي بالحذف أو الإضافة أو الاستبدال، وغاية التعديل قدرة الدستور على التأقلم مع تطور الأوضاع^(٦٣).

وتقسم الدساتير من حيث تعديلها إلى الدساتير المرنة والتي يمكن تعديلها بالطريقة نفسها تعديل القوانين العادية أي بواسطة السلطة التشريعية ومثالها الدستور الإنكليزي الذي يعدل بالبرلمان، ويمكن القول أن هناك تماثل بين الدستور العرفي والدستور المكتوب إذا كان مرناً مثل دستور إيطاليا لعام ١٨٤٨ ودستور الاتحاد السوفيتي ١٩١٨، حيث ان كلاهما يعد دستوراً مكتوباً مرناً بحيث يمكن تعديلها بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية^(٦٤).

أما بالنسبة للدساتير الجامدة فهي التي تستلزم إصدارها وتعديلها إجراءات وشروط خاصة أكثر تعقيداً وصعوبة من غيرها، وتكمن صفة الجمود في شكل وآلية

تعديل وإلغاء هذه الدساتير حيث يتطلب تعديلها إجراءات خاصة منصوصاً عليها في ثنائياها، فمثلاً يعد القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ دستوراً جامداً حيث جاء في المادة (١١٩) منه على أن: " كل تعديل يجب أن يوافق عليه مجلسا النواب بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين (أي مجلس النواب والأعيان)، حيث تبين أن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ قد أناط مهمة تعديل الدستور للسلطة التشريعية حصراً بأن اشترط موافقة أغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين على التعديل^(٦٥).

أما بالنسبة لدستور العراق لعام ١٩٧٠ المؤقت فقد جعل تعديله من صلاحيات مجلس قيادة الثورة باعتباره المجلس الذي يمارس أعلى سلطة في الدولة، ولكونه الجهة التي أصدرت الدستور وذلك استناداً إلى الفقرة (ب) من المادة (٦٦) منه، حيث نصت على: " لا يعدل هذا الدستور إلا من قبل مجلس قيادة الثورة وبأغلبية ثلثي عدد أعضاءه"^(٦٦).

أما دستور العراق الدائم النافذ لعام (٢٠٠٥) في المادة (١٢٦) // أولاً فقد أناط اقتراح التعديل الدستوري أما إلى السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً أو إلى السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من خمس أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد، حيث جعل الدستور رئيس الجمهورية شريكاً لرئيس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور ولم يوجد الدستور حلاً في حالة ما إذا حدث خلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بشأن مقترح التعديل فلمن ستكون الكلمة الفاصلة، ويرى البعض ان سبب اشتراط اشتراك رأسي السلطة التنفيذية في تقديم مقترح التعديل إلى محاولة خلق حالة من التوافق التي بني عليها الدستور لأن رئاسة الدولة ستكون لحزب معين (أو فئة معينة) ورئاسة الوزارة ستكون لفئة أخرى مما يقتضي توافقهما على مقترح التعديل^(٦٧).

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين.

ذكرنا سابقاً أن اقتراح القوانين هو المرحلة الأولى لسن القانون والتي تبدأ من اعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه للسلطة المختصة بمناقشة التشريع والتصويت عليه.

والمعروف ان عملية سن التشريع تتم من قبل السلطة التشريعية لكن سن التشريع يمر بمراحل تبدأ بتقديم مقترح مشروع القانون وتنتهي بالتصويت عليه، وقد جعلت الدساتير المرحلة الأولى لسن التشريع عملية تقديم مقترح لمشروع القانون من اختصاص السلطة التنفيذية إلى جانب السلطة التشريعية حيث يؤدي البرلمان وظائف أساسية في الدولة تتمثل بالوظيفة التمثيلية والوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية^(٦٨).

وبما أننا في صدد الوظيفة التشريعية فإن البرلمان يملك صلاحية تعديل مشروعات القوانين التي تقدم له من قبل الحكومة (السلطة التنفيذية) وكذلك يملك حق الموافقة عليها أو رفضها^(٦٩). وتختلف الوظيفة التشريعية في مجال اقتراح مشروعات القوانين باختلاف الأنظمة السياسية القائمة حيث انها في الأنظمة الرئاسية تتميز بالفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أهم مظاهر الفصل بين السلطات انه ليس لرئيس الجمهورية الحق في اقتراح القوانين فمثلاً في الولايات المتحدة ليس لرئيس الجمهورية الحق في ذلك وله فقط أن يوجه رسالة شفوية أمام الكونغرس يحدد فيها خياراته ورغباته في مشاريع القوانين فهو يعبر عن رغبته ولا يكون ذلك ملزماً^(٧٠).

ونرى عكس ذلك في النظام الرئاسي العراقي ووفقاً لدستور ١٩٧٠ المؤقت الذي أناط صلاحية اقتراح مشروع القوانين إلى مجلس قيادة الثورة (بموجب المادة ٥١) والذي يتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية في الوقت نفسه وأيضاً لرئيس الجمهورية أن يتقدم إلى المجلس الوطني باقتراح مشروع القانون^(٧١).

أما تبني النظام البرلماني فإنه لا يعني الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات لأن من مميزات النظام البرلماني التعاون والتوازن بين السلطات مع استقلال السلطة القضائية، ونجد تطبيق ذلك في اتجاه الدستور العراقي الدائم، حيث أناط

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مهمة تقديم مشروعات القوانين لرأسي السلطة التنفيذية حيث نصت المادة (٦٠).

أولاً: على أن: "مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"، وكذلك نجد خصوصية الدور التشريعي لرئيس الوزراء من خلال التأكيد على صلاحيته في تقديم مشروعات القوانين حيث جاء في نص دستوري آخر ألا وهو نص المادة (٨٠) ثانياً: التي جاء فيها: "اقترح مشروعات القوانين" حيث تنص المادة (٨٠) على صلاحيات رئيس الوزراء، وقد جعل الدستور اقتراح مشروعات القوانين من ضمن هذه الصلاحيات وذلك لزيادة التأكيد وإبراز الصلاحيات التي يمارسها رئيس الوزراء الذي يعد صاحب الاختصاص الفعلي في إدارة وتسيير أمور البلاد ولاسيما ان العراق يأخذ بالنظام البرلماني^(٧٢).

المطلب الثاني

إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون

يعد إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية فهي لا تحل محل السلطة التشريعية في إصدارها للتعليمات وإنما تعد صاحبة اختصاص أصيل تنص عليه الدساتير وذلك لأغراض متعددة وأهمها:

١. تخفيف أعباء السلطة التشريعية.
٢. تخليص القوانين من التفاصيل الجزئية.
٣. السلطة التنفيذية هي الأقدر على التعرف على التفاصيل الخاصة بتنفيذ القوانين^(٧٣).

فإذا كان التشريع العادي من اختصاص السلطة التشريعية فإن هناك تشريعاً أدنى منه يعرف بالتشريع الفرعي تنوط سلطة اختصاصه إلى السلطة التنفيذية وعليها ان تنقيد بالتشريعات الأعلى عند سن هذا النوع من التشريع وترجع علة تولي السلطة التنفيذية إصدار هذا النوع من التشريع إلى العلاقة المباشرة للسلطة التنفيذية بالجمهور بحكم وظيفتها وهي الأكثر استيعاباً لظروف تطبيق القانون ولها القدرة على اختيار التنظيم الملائم لسير العمل في المرافق التي تتولى إدارتها^(٧٤).

وغالباً ما يطلق على التشريع الفرعي اسم اللائحة وذلك للتمييز بينه وبين التشريع العادي ولوائح التشريع الفرعي على أنواع وهي:

١. اللوائح التنفيذية. ٢. اللوائح التنظيمية. ٣. لوائح الضبط.

فاللوائح التنفيذية هي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين وذلك لطبيعة وظيفة السلطة التنفيذية واتصالها المباشر بأفراد المجتمع تصبح مؤهلة لإدراك التفاصيل والجزئيات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع التنفيذ.

أما اللوائح التنظيمية فتوضع لتنظيم المرافق العامة وترتيبها وتنسيق عملها، وفي

الغالب لا تصدر اللوائح التنظيمية تبعاً لقانون معين وإنما تصدر بشكل مستقل

فتصدر هذه اللوائح كلما دعت الحاجة إليها دون استنادها إلى تشريع برلماني قائم.

أما بالنسبة للوائح الضبط وهي اللوائح التي تصدر بغية حفاظ الإدارة على النظام العام والتي تتمثل بحماية الأمن العام والصحة العامة والسلامة العامة^(٧٥).

أما عن التشريع الفرعي في العراق فإن للسلطة التنفيذية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون.

فالأنظمة والتعليمات في العراق تناظر اللوائح التنفيذية في مصر والبلدان الأخرى.

أما اللوائح التنظيمية فهي اللوائح التي يكون الغرض منها تنظيم سير المرافق العامة والتي تصدر بشكل مستقل أي قائمة بذاتها ولا تستند إلى تشريع سابق، فإنه لا يوجد ما يناظرها من لوائح في العراق لأن تنظيم المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري ضمن اختصاص مجال القانون^(٧٦).

أما لوائح الضبط فهي لوائح أيضاً مستقلة ولا تستند إلى قانون معين في إصدارها وتسمى (لوائح البوليس) وهي تنظم مسائل الأمن والسكينة والصحة العامة والسلطة التنفيذية مسؤولة بحكم عملها عن توفير الأمن وحماية الصحة العامة

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

والسكينة العامة، فهي تصدر اللوائح التي تنظم الوقاية من الأمراض المعدية وغيرها، والملاحظ أن لوائح الضبط هي لوائح بالغة الأهمية لتعلقها المباشر بحياة الأفراد وتقييد حرياتهم فهي تتضمن أوامر ونواهي وتوقيع العقوبات على مخالفيها^(٧٧).

وفي العراق فإنه بموجب دستور ١٩٢٥ جاء في المادة (١/٢٦): "بأمره (أي الملك) توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها"، فالملك هو الذي يأمر بوضع الأنظمة ولكن الجهة التي تتولى وضعها هي الحكومة ثم يعرضها رئيس الوزراء على الملك للمصادقة عليها، حيث جاء في المادة (٦٥): "يعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه". أما دستور ١٩٧٠ المؤقت فقد جاء في المادة (٦٢): "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ب. إصدار الأنظمة والقرارات وفقاً للقانون باستثناء الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والأجهزة والدوائر الأمنية كافة فتتولى رئاسة الجمهورية إصدارها".

في حين جاء في نص المادة (٤٢) في فقرتها (أ) والتي تحدد اختصاصات مجلس قيادة الثورة، حيث جاء فيها: "يمارس مجلس قيادة الثورة الصلاحيات الآتية: أ. إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون"، ويلاحظ هنا التضارب في الاختصاص بين مجلسي الوزراء ومجلس قيادة الثورة في مجال إصدار الأنظمة والقرارات في دستور العراق لعام ١٩٧٠ المؤقت^(٧٨).

أما بالنسبة للدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ فإنه قد خلا من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة إصدار أنظمة الضبط، واكتفى المشرع بتفويض مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين كما جاء في نص المادة (٨٠/٨٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"، حيث حصر المشرع التشريع الفرعي بالأنظمة والتعليمات والقرارات، وهذه القرارات أما أن تكون قرارات فردية أو قرارات تنظيمية، فالقرارات التنظيمية تفيد معنى الأنظمة والتعليمات لأنها تتسم بالعمومية والتجريد، فالقرار التنظيمي هو القرار الذي

يتضمن قاعدة عامة ومجردة مثله مثل القوانين الصادرة عن البرلمان فلا يتعلق بحالة معينة أو شيء معين ومثالها القرارات المتعلقة بتنظيم المرور وتنظيم المحلات التجارية.

أما القرارات الفردية فهي القرارات التي تخص شخص بعينه أو حالة بعينها مثل القرار المتعلق بتعيين موظف وغيره.

فإذا كان المشرع في النص المذكور آنفاً قد أورد مفردة القرارات بعد مفردتي الأنظمة والتعليمات فإن ذلك ليس من قبيل الصدفة وإنما كان يقصد ذلك لأن القرارات تلي الأنظمة والتعليمات من حيث القوة القانونية والقرارات الإدارية ما هي إلا تصرفات قانونية تصدر من الإدارة ويتعلق حكمها بأشخاص معينين بذواتهم أو بوقائع محددة بأسمائها مما يجردها صفة العمومية وتفقد قوتها بمجرد تطبيقها مرة واحدة على من اقتصر عليه حكمها من الأشخاص أو على ما انصب عليه مفعولها من الوقائع ولا يمكن أن يتجدد العمل بها^(٧٩).

ويلاحظ من ذلك أن القرارات التنظيمية تستند إلى القوانين وتنظم وقائع وحالات غير معينة وتخضع لها القرارات الفردية وهي بدورها تخضع للقوانين، فالقرارات التنظيمية قوتها الملزمة تأتي بالمرتبة الوسط بين القوانين وبين القرارات الفردية^(٨٠).

فإذا كانت القرارات التنظيمية تحل محل التعليمات والأنظمة فإنها لا تحل محل لوائح الضبط لتعلق لوائح بالحريات العامة لأن ممارسة وظيفة الضبط الإداري تعد مظهراً من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة السلطات التي تمارس هذه الوظيفة بهدف حفظ النظام العام والحفاظ على أمن وصحة وسكينة أفراد المجتمع^(٨١).

وكان الأجدى بالمشرع العراقي أن لا يغفل ذلك ويورد نصاً صريحاً في الدستور يحدد السلطة صاحبة الاختصاص بإصدار أنظمة الضبط وذلك تجنباً للاجتهادات الفقهية والقضائية التي تبدي آراءها في هذا الخصوص.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

المطلب الثالث

الاختصاص التشريعي الاستثنائي لرئيس الوزراء

التشريع الاستثنائي هو تشريع محدد الزمان والمكان يصدر لمواجهة حالة أو ظرف طارئ وغير عادي يهدد البلاد برمتها أو جزء منها ويصدر على شكل تدابير أو إجراءات من قبل الحكومة أو الجهة المخولة بإصدارها وبشروط محددة لحين زوال هذا الخطر.

فالتشريعات الاستثنائية توجد في الأصل لمواجهة حالات تعجز عن مواجهتها التشريعات العادية، فالحياة لا تسير على نمط واحد فهناك الأوقات الاعتيادية وهناك أوقات استثنائية ومتأزمة نتيجة الحروب الخارجية أو الاضطرابات الداخلية، وتختلف صلاحيات واختصاصات السلطات في الدولة ما بين الأوقات الاعتيادية والأوقات الاستثنائية وذلك طبقاً للضوابط التي وضعتها الدساتير^(٨٢).

وإذا كانت الوظائف الدستورية التي منحها للسلطات مفيدة بمبدأ المشروعية مما يعني احترام هذه السلطات عند ممارستها لاختصاصاتها - أي احترامها - للقواعد القانونية الأسمى درجة، فهي بهذا المقام لا تستطيع المساس بالحقوق والحريات المكفولة للأفراد بموجب الدستور ففي الأحوال الاعتيادية تلتزم السلطة التنفيذية عند قيامها بوظيفتها بهذا المبدأ، أما إذا طرأت ظروف استثنائية كظرف يهدد أمن الدولة الخارجي، أي حدوث أزمة ناتجة عن اضطراب داخلي أو حدوث كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات فإنه لا يمكن مواجهة هذه الظروف الاستثنائية بالقواعد القانونية والتشريعات المعمول بها في الأحوال الاعتيادية^(٨٣).

فإذا كان في الأصل أن تعيش الدولة بصورة دائمة في حالة استقرار وتنظم هذا الاستقرار مجموعة من القواعد القانونية والدستورية، فإنه يرد على هذا الأصل استثناء بأن تتعرض الدولة في بعض الأحيان لخطر جسيم على أثره تصبح القواعد العادية عاجزة عن معالجته حيث يصبح من الضروري مواجهته بقواعد استثنائية وإجراءات استثنائية تتخذها السلطة التنفيذية وذلك بإصدار قرارات إدارية.

ويعد من قبيل التشريعات الاستثنائية (قانون الطوارئ) الذي غالباً ما يصدر من السلطة التشريعية لكنه قانون غير مفعول وإنما معلق لحين إطلاق الأحكام

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

العرفية، حيث ان قانون الطوارئ الذي يتم تشريعه وفق مسار التشريعات العادية لا يصبح نافذاً إلا بمرسوم يعلن إطلاق الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ^(٨٤).

وبموجب قانون الطوارئ يتم تقليص صلاحيات كل من السلطين التشريعية والقضائية واسنادها إلى السلطة التنفيذية حيث تمنح الأخيرة صلاحيات أوسع مما كانت عليه في الظروف الاعتيادية، ومن جانب آخر يمس هذا القانون بحقوق وحرية المواطنين ويمثل ذلك بإلقاء القبض على المشتبهين لفترات قد تكون غير محددة^(٨٥).

وتختلف الدول في مجال تعرضها للحالات الاستثنائية (غير الاعتيادية) من حيث الظروف والقدرة على التصدي والمواجهة لهذا الظرف الاستثنائي فما يعتبر في دولة ما ظرفاً استثنائياً يستوجب اللجوء إلى التشريعات الاستثنائية قد لا يكون في دولة أخرى سوى حالة عارضة لا يتطلب لمواجهتها اللجوء إلى التشريعات الاستثنائية حيث يتوقف ذلك على قدرات الدول الذاتية واستقرار الأمن والنظام فيها ودرجة وعي المجتمع ومدى تعاونه مع السلطة^(٨٦).

وإذا كنا في موضع سابق من بحثنا هذا قد تطرقنا إلى حالة الضرورة وعرفناها بأنها حالة طارئة تستلزم من جانب السلطة التنفيذية التصرف السريع لمواجهة خطر داهم أو ضرر جسيم ويكون هذا التصرف مخالفاً للقواعد القانونية في الأوضاع الاعتيادية فإنه لا بد أن نميز في هذا المجال بين حالة الضرورة وحالة الظروف الاستثنائية حيث تنحصر نظرية الظروف الاستثنائية في إطار القانون الإداري في حين ان نطاق نظرية الضرورة يتصل بالقانون الدستوري^(٨٧).

ومن جهة أخرى فإنه وإن جرى العرف على استعمال اصطلاح حالة الطوارئ والحكم العرفي كمصطلحين مترادفين لمعنى واحد ولحالة واحدة إلا انه في حقيقة الأمر هناك فوارق فيما بينهما من حيث المصدر ومن حيث الأثر المترتب عليها أيضاً، فالأحكام العرفية تعلن مثلاً في حالة تعرض الدولة لحرب أو خطر احتلال جزء من أراضي الدولة في حين حالة الطوارئ تعلن عند تعرض الدولة لاضطرابات داخلية من شأنها ان تؤدي إلى اختلال في النظام العام ويمكن القول ان

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

هناك اختلاف من حيث ان أسباب إعلان حالة الطوارئ أقل خطراً من الأسباب التي تؤدي إلى إعلان الأحكام العرفية^(٨٨).

وكان المشرع الدستوري في أغلب الدول حريصاً على أن يحدد الأسباب التي يجب توافرها حتى يحق للجهة المختصة أن تعلن حالة الطوارئ والسبب في ذلك لأهمية نظام الطوارئ ومساسه بحقوق المواطنين وحررياتهم من جهة واختلاف هذه الأسباب من دولة لأخرى فهي ليست واحدة في جميع الدول^(٨٩).

وقد اتجه هذا الاتجاه المشرع الدستوري للقانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، حيث ميز بين حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ حيث نصت المادة (١٢٠) منه على:

" في حالة حدوث قلاقل أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في أي جهة من جهات العراق، أو حالة حدوث خطر من غارة عدائية في أية جهة من جهات العراق للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسهها خطر القلاقل والغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تذكر فيه الأحكام العرفية"، وجاء في نص الفقرة الثانية من المادة نفسها ما يأتي: " عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أي جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو أي منطقة منها".

وفي عام ١٩٦٥ صدر قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ وقد تكفل تنظيم الحالات التي كان ينظمها مرسوم الأحكام العرفية ومرسوم الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦ ويعد عام ٢٠٠٣ صدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بالاستناد إلى قانون إدارة الدولة العراقية والذي جاء فيه: " لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون"^(٩٠).

أما عن دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ فقد جاء في المادة (٦١) فقرة (تاسعاً/أ): " الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء"، ويلاحظ ان الدستور قد منح لمجلس النواب صلاحية الموافقة على حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً

على طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وهذا يناقض ما جاء في قانون إدارة الدولة الذي أعطى حق إعلان حالة الطوارئ لمجلس الرئاسة ورئيس الوزراء في ظل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ أصبح هذا الحق مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء من جهة وبين مجلس النواب (باشترط موافقته بأغلبية الثلثين) - من جهة أخرى^(٩١).

كذلك اشترط الدستور في الفقرة (تاسعاً/ب) من المادة نفسها أن تعلن حالة الطوارئ لمدة (٣٠) يوم قابلة للتمديد شرط موافقة مجلس النواب عليها في كل مرة ولم يحدد الدستور النسبة المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ مما يؤدي إلى تعذر معرفة هذه النسبة فيما إذا كانت أغلبية الثلثين أم أغلبية مطلقة.

وقد خول المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ العراقي رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وقد أحال تنظيم هذه الصلاحيات إلى القانون في إشارة منه إلى الرغبة في إلغاء أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤^(٩٢).

وقد ألزم الدستور رئيس الوزراء بأن يعرض على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال مدة (١٥) يوم من تاريخ انتهاءها^(٩٣).

وكان الأجدر بالمشرع الدستوري العراقي أن يحدد الحالات التي بإمكان الحكومة أن تعلن حالة الطوارئ بموجبها.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع " الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ " توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات نبينها في الآتي:

أولاً: النتائج:

١. ثنائية السلطة التنفيذية حيث أن السلطة التنفيذية في دستور (٢٠٠٥) تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.
٢. يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية في الظروف الاعتيادية وكذلك في الظروف الاستثنائية.
٣. منح الدستور صلاحيات تشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الاعتيادية تتمثل باقتراح القوانين وحق الاعتراض التوقيفي وحق المصادقة على القوانين وإصدار القوانين فضلاً عن حق اقتراح تعديل الدستور.
٤. منح الدستور صلاحيات تشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية تتمثل بإصدار اللوائح التفويضية بأن يصدر قرارات لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية في حين لم يخوله إصدار لوائح الضرورة.
٥. أغلب الصلاحيات التشريعية الممنوحة من قبل الدستور إلى رئيس الجمهورية تكون بشكل مشترك مع رئيس الوزراء.
٦. يمارس رئيس الوزراء بعض الصلاحيات التشريعية بشكل مشترك مع رئيس الجمهورية في ظل دستور (٢٠٠٥) وتتمثل هذه الصلاحيات باقتراح مشروعات القوانين واقتراح تعديل الدستور وطلب إعلان حالة الطوارئ.
٧. يمارس رئيس الوزراء صلاحيات تشريعية أخرى بشكل منفرد عن رئيس الجمهورية، وتتمثل هذه الصلاحيات بإصدار القرارات والأنظمة

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

والتعليمات بهدف تنفيذ القانون فضلاً عن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة.

ثانياً: التوصيات:

١. تعديل الصلاحيات التشريعية لرئيس الوزراء والنص على بعض هذه الصلاحيات في الدستور بأن يمارسها بشكل منفرد عن رئيس الجمهورية وذلك تطبيقاً للنظام البرلماني التقليدي وتماشياً مع نص المادة (١) من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥) بأن نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني.
٢. نقترح أن يتم تعديل المواد الدستورية التي توسع من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وبالتحديد المادتين (٦٠/ أولاً) و(١٢٦/ أولاً) وذلك لتعارضهما مع مبادئ النظام البرلماني وهو النظام المتبع في جمهورية العراق.
٣. نوصي بضرورة إضافة نص في الدستور يحدد الجهة صاحبة الحق بإصدار أنظمة الضبط (لوائح الضبط) حتى لا يختلط مع نص المادة (٨٠/ ثالثاً)، وكذلك لتجنب الاجتهادات الفقهية والقضائية في هذا المجال.
٤. إضافة نص صريح يحدد الحالات التي تستوجب إعلان حالة الطوارئ حتى لا تتوسع الجهة صاحبة الاختصاص في استعمال هذا الحق وتتقيد بهذه الحالات حصراً.
٥. جعل الاختصاص في إعلان حالة الطوارئ لرئيس الوزراء وحده لأن اشتراكه مع رئيس الجمهورية فيه جانب من التعطيل الذي قد يضر بالمصلحة العامة خاصة ما يمر به بلدنا من ظروف استثنائية في الوقت الحالي.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

- (١) حددت المادة (٧٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ المهام والصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية وهي (إصدار العفو الخاص والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ودعوة مجلس النواب المنتخب للانتقاد خلال مدة (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.
- (٢) عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية (الجزء الأول) من نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب - النجف ١٩٧٢ : ص ٢٥٣ .
- (٣) د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية - دمشق ١٩٧١ : ص ١٣٧ .
- (٤) عبد الله رحمة الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد - غير منشورة ١٩٩١ : ص ٨ .
- (٥) د. وايت إبراهيم ود. وحيد رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية - القاهرة ١٩٣٧ : ص ٣٨٦ .
- (٦) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت - دار النهضة العربية - بيروت ١٩٨٦ : ص ١٨٤ .
- (٧) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي - القاهرة ١٩٨٠ : ص ١٢ .
- (٨) د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم - مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٣ : ص ٣٢ وما بعدها .
- (٩) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي ١٩٦٤ القاهرة : ص ٢٤٥ .
- (١٠) علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي/ دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ١٩٩٨ : ص ١٩ وما بعدها .
- (١١) معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفيدرالية، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٧ : ص ١٢٥ وما بعدها .
- (١٢) صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مصدر سابق : ص ٨٣ .
- (١٣) دستور المملكة المتحدة هو مجموعة من القوانين والمبادئ التي تخضع لها المملكة، ومن المعروف ان بريطانيا هي بلد ديمقراطي لا يملك دستوراً مكتوباً فهو دستور غير مدون أي ان احكام الدستور غير مضمنة في وثيقة واحدة اسوة بباقي الدساتير كالفرنسي والامريكي.
- (١٤) ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلمان (دراسة مقارنة، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه ١٩٩٨ : ص ٤٨ وما بعدها .
- (١٥) تنظر: جريدة الوقائع العراقية العدد (٤٠٦٢) بتاريخ ٢٠٠٨/٢/١٨ .
- (١٦) تنظر: جريدة الوقائع العراقية العدد (٤١٣٣) بتاريخ ٢٠٠٩/٨/١٧ .
- (١٧) د. عبدالحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية القاهرة، طبعة ٢٠٠٣ : ص ٢٦١ .
- (١٨) د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري - القاهرة ١٩٥٦ : ص ٥٧١ .
- (١٩) سعيد أبو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى - الجزائر ١٩٩٣ : ص ٢٥٥ .
- (٢٠) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية - القاهرة ٢٠٠٣ : ص ١٤٨ .
- (٢١) J.F.Tabet.op.cit.p4.
- (٢٢) يقصد بمجلس الرئاسة (رئيس الدولة ونائبه) المادة (١٣٨) أولاً في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .
- (٢٣) قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل مقارن، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت - لبنان ١٩٩٦ : ص ٢٩٠ وما بعدها .
- (٢٤) عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط٣، شركة العاتك - القاهرة ٢٠١١ : ص ٩٧ .
- (٢٥) عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت ١٩٩٥ : ص ٢٠٣ .



- (٢٦) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٦ : ص ٤٨٣ .
- (٢٧) المادة (١٣٨) في دستور العراق (٢٠٠٥) .
- (٢٨) لقد استثنى الدستور من حالة المصادقة الحكيمة للقوانين بعد انتهاء مدة العشرة أيام المادتين المتعلقةتين بتكوين الأقاليم الفقرة/ خامساً/ أ من المادة ١٣٨ من دستور (٢٠٠٥).
- (٢٩) في الدورة الانتخابية الثانية أي بعد عام ٢٠١٠ اختلفت إجراءات المصادقة حيث تم العمل بمنصب رئيس الجمهورية بدلاً من مجلس الرئاسة وبذلك اختلفت مدة التصديق للحكمي للقوانين، المادة (٧٣) / ثالثاً من دستور (٢٠٠٥) .
- (٣٠) قاعدة (عدم جواز الاعتذار لجهل القانون) التي تعني افتراض علم كافة بالتشريع لمجرد نشره وعدم جواز الاعتذار بجهله وذلك تطبيقاً لقواعد العدالة وتحقيقاً للمساواة بين الناس وإقرار للنظام. ينظر: عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المصدر السابق : ص ١٠١ وما بعدها .
- (٣١) رعد الجدة وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري - جامعة بغداد، ١٩٨٩ : ص ١٦١ .
- (٣٢) (G.Burdeau,Dr.cons.op.cite',p87) .
- (٣٣) إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي - بغداد ١٩٦٠ : ص ٨٤ .
- (٣٤) إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية - بيروت ١٩٨٣ : ص ٧١ - ٧٢ .
- (٣٥) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٥ - دمشق ١٩٧٧ : ص ١٤٤ .
- (٣٦) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، الإسكندرية ١٩٨٠ : ص ٨٧ .
- (٣٧) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ٢، دار ورد للطباعة - عمان ١٩٨١ : ص ٣٨ .
- (٣٨) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، التقدير للطباعة - البصرة ٢٠٠٨ : ص ١٠ - ١١ .
- (٣٩) رعد الجدة وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري، المصدر السابق : ص ٢٥٦ - ٢٥٧ .
- (٤٠) رعد الجدة وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري : ص ٢٥٨ .
- (٤١) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه ٢٠٠٣ : ص ٨٣ .
- (٤٢) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية في ضوء المحكمة الدستورية العليا حتى عام ٢٠٠٠، دون سنة طبع : ص ١٥١ وما بعدها .
- (٤٣) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط ٦ ١٩٩١ : ص ٤٧٢ و ٥٠٣ .
- (٤٤) د. سعد عدنان الهنداوي، الاختصاص في القرار الإداري، بحث منشور في مجلة المقتش العام لوزارة الداخلية، السنة الثالثة، عدد/ ٨/ أيلول/ ٢٠١٢ : ص ٢٣ .
- (٤٥) مزيد من التفاصيل ينظر : د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط ٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع - النجف ٢٠١٣ : ص ١٨٩ وما بعدها .
- (٤٦) عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، المصدر السابق : ص ٩١ .
- (٤٧) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب - القاهرة ١٩٨٣ : ص ٢٢١ .
- (٤٨) د. جعفر عبد السادة الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، ط ١، دار الحامد للنشر - عمان ٢٠٠٨ : ص ١٥٥ .
- (٤٩) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٧٥ : ص ٤٩ .
- (٥٠) سورة البقرة : من الآية (١٧٣) .
- (٥١) لسان العرب، لابن منظور، (المجلد الثاني)، دار لسان العرب - بيروت : ص ٥٣٥ .
- (٥٢) المنجد في اللغة، المكتبة الشرقية - لبنان ١٩٦٩، مادة الضرر : ص ٤٤٧ .
- (٥٣) فؤاد العطار، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٠ : ص ٧٠ .
- (٥٤) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر سابق : ص ١٣٤ .

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م



- (٥٥) ينظر: منال يونس عبد الرزاق الألويسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري، ١٩٢٥ و ١٩٧٠ دراسة مقارنة، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ١٩٩٧: ص ٣٠٣ .
- (٥٦) الفقرة (ج) من البند تاسعاً من المادة (٦١) من الدستور (٢٠٠٥) .
- (٥٧) المادة (٦١) بند تاسعاً .
- (٥٨) انظر في تفصيل ذلك: فيصل شنطاوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع - عمان، ٢٠٠٣: ص ٢٠١ .
- (٥٩) مثاله دستور مصر لعام ١٩٧١ حيث تتبع إجراءات التعديل بشكل رسمي.
- (٦٠) محمد مظفر الأدهمي، مجلس التأسيس العراقي - بغداد ١٩٧٦: ص ٥١٣ .
- (٦١) يهدف الحظر الزمني إلى وضع حماية لبعض أحكام الدستور في التعديل خلال فترة من الزمن وهذه الفترة أما أن تكون محددة وقد تضمن دستور فرنسا لعام ١٧٩١ هذا الحظر. ينظر: د. رعد الجدة وآخرون، المصدر سابق: ص ٢٥٧ .
- (٦٢) المادة (١٢٦) من الدستور.
- (٦٣) علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة أفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ط١ - بغداد ٢٠٠٨: ص ١٣٢ .
- (٦٤) خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، العاتك لصناعة الكتاب - القاهرة ٢٠١٠: ١٠٩ - ١١٠ .
- (٦٥) رعد الجدة وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق: ص ٣١٨ .
- (٦٦) المصدر السابق: ص ٤١١ .
- (٦٧) علي سعد عمران، السلطة المختصة بتعديل دستور ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - جامعة بابل ٢٠١١: ص ٥٢ .
- (٦٨) علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان - القاهرة، جامعة القاهرة ٢٠٠٣: ص ٦ - ٧ .
- (٦٩) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف للطباعة - القاهرة، ١٩٩٨: ص ١٥٣ .
- (٧٠) جيروم بارون وتوماس نديس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة - القاهرة ١٩٨٠: ص ١٤١ وما بعدها.
- (٧١) عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق: ص ٩٢ .
- (٧٢) نص المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) وللمزيد ينظر: مجلس النواب، صلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء لدى بعض دول العالم، دائرة البحوث قسم البحوث ٢٠٠٩: ص ١ - ١٢ .
- (٧٣) عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مصدر سابق: ص ٩٥ .
- (٧٤) وهذا الذي أعطى الحق في اشتراك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية سواء في الظروف الاعتيادية أو الاستثنائية. ينظر: ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، كلية القانون - جامعة بابل، رسالة ماجستير ٢٠٠٩ م غير منشورة: ص ١٠٩ .
- (٧٥) سامي الطوخي، مفهوم وأنواع اللوائح الإدارية، بحث منشور على شبكة الانترنت Kemanaonline.com بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢ .
- (٧٦) د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، دار الملاك - بغداد، ط ٣، ٢٠٠٤: ص ٢٨٥ .
- (٧٧) د. السيد صبري، القانون الدستوري وموضوعاته - الكتاب الثاني بلا سنة طبع، ص ٤٨ .
- (٧٨) د. ماهر صالح علاوي، النظام في القانون العراقي - مجلة علوم قانونية - مجلد ١٨، عدد ١ - جامعة بغداد ٢٠٠٤: ص ١٤ .
- (٧٩) د. محمود عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، دار الفكر العربي - القاهرة ٢٠٠٢: ص ١٠٢ .
- (٨٠) د. ماهر صالح علاوي، النظام في القانون العراقي، المصدر السابق: ص ٢٨ .
- (٨١) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف - الاسكندرية، مصر ١٩٨٢: ص ٣٣١ وما بعدها.
- (٨٢) د. محمد قدرى حسن، القانون الدستوري، مطبعة الآفاق المشرقة - عمان، ٢٠١١: ص ١١٧ .

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م



- (٨٣) م.م. فارس عبد الرحيم حاتم و م.م. سنان طالب عبد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، مجلة جامعة الكوفة، العدد التاسع سنة ٢٠٠٨ : ص١٧٧ .
- (٨٤) د. عبد الله الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، مطبعة خالد الطرابيشي - دمشق ١٩٧٤ : ص٦٠٥ .
- (٨٥) التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة)، د. جعفر عبد السادة الدراجي، مصدر سابق : ص٢٠١ .
- (٨٦) سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، وزارة الثقافة والإعلام ١٩٨١ : ص١٤٧ .
- (٨٧) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مصدر سابق : ص١٩ .
- (٨٨) د. زكريا عبد الحميد، حالة الطوارئ في القانون المقارن وتشريع الجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف - الإسكندرية، ط١، ١٩٦٦ : ص١٤ وما بعدها، وينظر: أيضاً علي سعد عمران، مصدر سابق : ص١٨٠ .
- (٨٩) ليلى حنتوش ناجي الخالدي، المصدر سابق : ص١٠١ .
- (٩٠) المزيد من التفاصيل ينظر: م.م. فارس عبد الرحيم حاتم و م.م. سناء طالب - المصدر السابق : ص١٧٨، وينظر أيضاً: مجلة الوقائع العراقية رقم ٣٩٨٧ / أيلول ٢٠٠٤ : ص١ .
- (٩١) م.م. فارس عبد الرحيم حاتم و م.م. سناء طالب عبد الشهيد، مصدر سابق : ص١٧٨ .
- (٩٢) المادة (٦١ / تاسعاً ج) من دستور العراق ٢٠٠٥ .
- (٩٣) المادة (٦١ / تاسعاً د) من دستور العراق ٢٠٠٥ .

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

﴿٤٩٥﴾



المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب.

القرآن الكريم

١. د. عبد الباقي البكري، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، الجزء الأول من نظرية القاعدة القانونية والقاعدة الشرعية، مطبعة الآداب - النجف، ١٩٧٢.
٢. د. هشام القاسم، المدخل إلى علم الحقوق، المطبعة العلمية، دمشق، ١٩٧١.
٣. د. وايت إبراهيم ود. حيدر رأفت، القانون الدستوري، المطبعة العصرية - القاهرة، ١٩٣٧.
٤. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية - بيروت، ١٩٨٦.
٥. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي - القاهرة، ١٩٨٠.
٦. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم، مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية - القاهرة، ٢٠٠٣.
٧. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مطبعة دار الفكر العربي، ١٩٦٤.
٨. د. الحميد أبوزيد، توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة) طبعة ٢٠٠٣.
٩. د. عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري - القاهرة، ١٩٥٦.
١٠. سعيد أبو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى - الجزائر، ١٩٩٣.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

١١. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية - القاهرة، ٢٠٠٣.
١٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت، ١٩٩٥.
١٣. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل مقارنة، المؤسسة الجامعية للدراسات - بيروت - لبنان، ١٩٩٦.
١٤. د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون، ط ٣، شركة العاتك - القاهرة ٢٠١١.
١٥. د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٦.
١٦. د. رعد الجدة وأساتذة آخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري، مطبعة جامعة بغداد ١٩٨٩.
١٧. د. إسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي - بغداد ١٩٦٠.
١٨. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية - بيروت ١٩٨٣.
١٩. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٥ - دمشق ١٩٧٧.
٢٠. د. سعيد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية - الاسكندرية ١٩٨٠.
٢١. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج ٢، دار ورد للطباعة - عمان ١٩٨١.
٢٢. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، الغدير للطباعة - البصرة ٢٠٠٨.

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

﴿٤٩٧﴾

٢٣. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية في ضوء المحكمة الدستورية العليا حتى عام ٢٠٠٠، دون سنة طبع.
٢٤. د. سليمان محمد الطحاوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، ط٦ ١٩٩١.
٢٥. د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة - النجف ٢٠١٣.
٢٦. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب - القاهرة ١٩٨٣.
٢٧. د. جعفر عبد السادة الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، ط١، دار الحامد للنشر - عمان ٢٠٠٨.
٢٨. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٧٥.
٢٩. ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثاني، دار لسان العرب - بيروت.
٣٠. المنجد في اللغة، المكتبة الشرقية - لبنان ١٩٦٩.
٣١. د. فؤاد العطار، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٦٠.
٣٢. د. فيصل شنطاوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع - عمان ٢٠٠٣.
٣٣. محمد مظفر الأدهمي، مجلس التأسيس العراقي - بغداد ١٩٧٦.
٣٤. علي الصاوي، قياس فعالية البرلمان - القاهرة - جامعة القاهرة ٢٠٠٣.
٣٥. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف - القاهرة ١٩٩٨.
٣٦. جيروم بارون وتوماس دنيس، الوجيز في القانون الدستوري، المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي، الجمعية المصرية لنشر المعرفة - القاهرة ١٩٨٠.

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

﴿٤٩٨﴾

- ٣٧.د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط٣، دار الملاك - بغداد
٢٠٠٤.
- ٣٨.محمود عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، دار الفكر
العربي - القاهرة ٢٠٠٢.
- ٣٩.د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة
المعارف - الاسكندرية - مصر ١٩٨٢.
- ٤٠.د. محمد قدوري حسن، القانون الدستوري، مطبعة الآفاق المشرقة -
عمان ٢٠١١.
- ٤١.د. عبد الخاني، نظام الطوارئ والأحكام العرفية، مطبعة خالد الطرابيشي
- دمشق ١٩٧٤.
- ٤٢.د. سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع
العراقي، وزارة الثقافة والإعلام ١٩٨١.
- ٤٣.د. زكريا عبد الحميد، حالة الطوارئ في القانون المقارن وتشريع
الجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف - الاسكندرية، ط١، ١٩٦٦.
ثانياً: الرسائل والأطاريح.
١. عبد الله رحمة الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية -
رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد ١٩٩١.
٢. علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي،
دراسة مقارنة، كلية القانون - جامعة بغداد ١٩٩٨.
٣. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلمان،
دراسة مقارنة، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه ١٩٩٨.
٤. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في
بعض النظم الدستورية، كلية القانون - جامعة بابل - رسالة ماجستير
٢٠٠٩.
٥. عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة
الرئاسية، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه ٢٠٠٣.

العدد

٥٣

١٢ رجب
١٤٣٩ هـ

٣١ آذار
٢٠١٨ م

﴿٤٩٩﴾

٦. منال يونس عبد الرزاق الألوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري ١٩٢٥ و ١٩٧٠، دراسة مقارنة، كلية القانون (٤٨) - جامعة بغداد ١٩٩٧.
 ٧. معمر مهدي صالح الكبيسي، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، كلية القانون - جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه ٢٠٠٧.
- ثالثاً: المجلات والدوريات.
١. مجلة المفتش العام لوزارة الداخلية، السنة الثالثة عدد ٨ / أيلول / ٢٠١٢.
 ٢. مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية - جامعة بابل ٢٠١١.
 ٣. مجلة علوم قانونية - مجلد (١٨) - جامعة بغداد ٢٠٠٤.
 ٤. مجلة جامعة الكوفة العدد التاسع، سنة ٢٠٠٨.
 ٥. مجلة الوقائع العراقية رقم ٣٩٨٧ / أيلول ٢٠٠٤.
- رابعاً: الدساتير والقوانين.
١. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
 ٢. القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥.
 ٣. دستور العراق ١٩٧٠.
 ٤. دستور مصر ١٩٧١.
 ٥. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
 ٦. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
 ٧. قانون (امر) السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

العدد

٥٣

١٢ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

﴿٥٠٠﴾



Abstract

The principle of separation of powers means the distribution of the three functions of the State to various bodies so that the legislative authority exercises legislative authority and the executive authority carries out the implementation of the laws. The judicial authority is responsible for implementing the laws. In addition to this principle, the judiciary requires a state of cooperation, This cooperation is the participation of the executive branch in the legislative process, whether it is participation in the early stages of legislation or in the process of ratification and issuance or in the proposal to amend the constitution. Under the Constitution of Iraq in force in 2005, Many keep pace with the legislative process since his proposal and through enacting and the end of the ratification and promulgation.

العدد

٥٣

٢١ رجب

١٤٣٩ هـ

٣١ آذار

٢٠١٨ م

﴿٥٠١﴾

