

مساهمة رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية

م. حسين جبار عبد

جامعة بابل - كلية القانون

إذا كان الفقهاء لم يتفقوا على وضع تعريف محدد للدولة ، إذ تعددت تعاريفهم لها ولكنهم اتفقوا في الوقت الحاضر على أن للدولة ثلاثة أركان ، هي : (شعب ، إقليم ، حكومة) .

والحكومة هنا تعني السلطة السياسية إذ يتولاها شخص معين أو مجموعة معينة من الأشخاص ، أي رئيس الدولة ، ورئيس مجلس الوزراء ، والوزراء في النظام البرلماني ورئيس الدولة في النظام الرئاسي أو مجلس معين كما في نظام حكومة الجمعية . ولما كان الدستور هو أصل كل نشاط قانوني تباشره الدولة (1) ، فإن الدولة الحديثة تعد دستورية عندما تجعل الدستور القانون الأعلى ومنه تستمد السلطات العامة أساسها الشرعي في الحكم وعلى ضوءه تحدد العلاقة التي تربط الحكام بالمحكومين على اختلاف أنواعها (2) .

لذا فقد جاء النظام البرلماني ، كرد فعل ديمقراطي ضد طغيان الملوك وسلطانهم المطلق ، إن أهم ما يميز النظام البرلماني ، أنه يوزع السلطة بين الهيئات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ، دون أن يفصل بينها بصفة مطلقة ، بل يقيم نوع من التعاون في حماية بعض الاختصاصات ، بما يجعل لكل هيئة تأثيراً على الأخرى ، مع بقاء مبدأ المساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (3) .

عليه سوف يتم تقسيم هذا البحث إلى تمهيد وفصلين . نتناول في التمهيد التنظيم الدستوري لمركز رئيس الدولة في الدساتير . أما في الفصل الأول سوف نبحت مساهمة رئيس الدولة في إصدار القوانين العادية وفي الفصل الثاني سوف نبحت مساهمة رئيس الدولة في إصدار القوانين الاستثنائية .

تمهيد

التنظيم الدستوري لمركز رئيس الدولة (4)

تعددت دساتير الدول التي تناولت نصوصها إعطاء الحق لرئيس الدولة المساهمة في إصدار التشريعات، إذ نجد أن الدستور المصري لعام 1923 أعطى الحق في اقتراح القوانين، وكذلك الدستور الأردني لعام 1945 في المادة 40 التي تنص " يمارس الملك صلاحياته بإرادة ملكية " ، ونصت المادة 31 منه " الملك يصدق القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف أحكامها " وكذلك دستور العراق (القانون الأساسي 1925) في المادة 28 منه " السلطة التشريعية منوطة ... مع الملك ... " . ونجد أن دستور سوريا لعام 1973 قد نص في المادة 98 منه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق له حق الاعتراض على هذه القوانين ... " وكذلك المادة 110 التي نصت " لرئيس الجمهورية أن يعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب ... " . وكذلك المادة 111 ، إذ تنص :

1. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع ... على أن تعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقاد له .
2. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع إذا استدعت الضرورة القصوى ...

01 د. سعاد الشراوي ، د. عبد الله ناصف ، أسس القانون الدستوري ، شرح النظام السياسي المصري ، دار النهضة العربية . القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1984 ، ص 80-81 .

02 إذ يذكر الفقيه مونسيكيو أنه إذا كانت السلطتين التشريعية والتنفيذية تمارس من قبل شخص واحد ، أو هيئة واحدة فسوف تضيق الحرية ، إذ يخشى أن يصنع ذلك الشخص أو تلك الهيئة تشريعات جائرة تنفذ بوسيلة ظالمة ، كما تنعدم الحرية إذا لم يستقل القضاء على سلطة التشريع ، لذا فإن حرية الأفراد وحياتهم سوف تكون تحت سلطتهم طالما كان التقاضي مشرعاً . وإذا ما أصبحت السلطة القضائية تدور في فلك السلطة التنفيذية وتابعة لها أصبح القاضي طاعياً .

انظر : السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، 1949 ، ص 72 .

03 د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري ، دار الكتاب العربي ، الجزء الأول ، ط 2 ، 1966 ، ص 174 .

04 رئيس الدولة قد يكون ملكا في النظام الملكي كما في الأردن ، والمغرب أو رئيس للجمهورية كما في العراق وتركيا وإسرائيل ، أو إمبراطوراً كما في اليابان ، أو سلطاناً كما في عُمان ، أو أميراً كما في قطر .

3. يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع ... في المدة الفاصلة بين ولايتي

مجلسين

وكذلك دستور الصومال 1969 في المادة 75 منه " يمارس رئيس الجمهورية الوظائف التي خصه بها الدستور أو القانون في المجالات التشريعية ... ، كما يمارس فضلاً عن ذلك الوظائف التالية :

1. الإذن بتقديم مشروعات القوانين ...

ونجد أن دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1996 في المادة 54 منه على

" يباشر رئيس الدولة (الاتحاد) الاختصاصات التالية :

أ. ب. ج. د. يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية بواسطة مجلس وزراء "

ونجد أن الدستور الكويتي لعام 1962 نص في المادة 51 منه " السلطة التشريعية يتولاها

الأمير ومجلس الأمة وفق الدستور "

كذلك نجد أن المادة 65 منه " للأمير حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وإصدارها "

. أما دستور مملكة البحرين لعام 2001 فقد نص في المادة 35 منه :

1. للملك حق اقتراح وتعديل الدستور ، واقتراح القوانين ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها .

2. يعد القانون مصدقاً عليه ويصدره الملك .

وكذلك جمهورية السودان لعام 1998 في المادة 43 منه " يختص رئيس الجمهورية

1.

2.

3.

4. حق ابتداء مشروعات التعديلات الدستورية والتعديلات القانونية والتوضيح

عليها " (5)

كما أن القانون الأساسي لدولة فلسطين لعام 1996 نص في المادة 57 منه " أ. يصدر رئيس

السلطة الوطنية القوانين "

كما أن دستور دولة قطر لعام 2003 قد نص في المادة 67 منه " يباشر الأمير

الاختصاصات التالية :

1. ب. المصادقة على القوانين وإقرارها ، ولا يصدر قانون ما لم يصادق عليه

الأمير "

كذلك نجد أن المادة 70 منه تنص على " يجوز للأمير في الأحوال الاستثنائية التي تتطلب

اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتل التأخير ، ويقضي اتخاذها إصدار قوانين ولم يكن مجلس الشورى

منعقدا ، أن يصدر قراءات لها قوة القانون.... "

من جهة أخرى نجد أن الدستور اللبناني (وثيقة الوفاق الوطني) تنص المادة الأولى منه

على (لرئيس الجمهورية أن يصدر القوانين وفق المهل المحدد عليها في الدستور) وقد نص دستور

العراق لعام 2005 في المادة 73 منه " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية :

1.

2.

3. يصادق ويصدر القوانين "

كذلك تنص المادة 138 ف5 (أ. ترسل القوانين والقرارات التي يستنها مجلس النواب إلى

مجلس الرئاسة لغرض المصادقة عليها

⁰⁵ يلاحظ أن دستور السودان 1998 قد أشار عند بيان اختصاصات رئيس الجمهورية باستخدام كلمة

(ابتداء) وهذا ما يمثل حالة فريدة ومصطلح غير مألوف في نظام القوانين والدراسات الدستورية ، وإن كانت تعني أن رئيس الجمهورية له حق المبادرة في إصدار القوانين .

ب. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة ، تعاد القوانين والقرارات لمجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها " (6) .

الفصل الأول

مساهمة رئيس الدولة في التشريعات العادية

يساهم رئيس الدولة في إصدار التشريعات العادية في ثلاث مراحل ، تتمثل في مرحلة الاقتراح ومرحلة التصديق ، ومرحلة الإصدار ، عليه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث ، يمكن إجمالها بما يأتي :

المبحث الأول : مساهمة رئيس الدولة في مرحلة الاقتراح .

المبحث الثاني : مساهمة رئيس الدولة في مرحلة التصديق .

المبحث الثالث : مساهمة رئيس الدولة في مرحلة الإصدار .

المبحث الأول

مساهمة رئيس الدولة في مرحلة الاقتراح

لقد أخذت العديد من دساتير الدول بمبدأ الفصل بين السلطات ، إلا أنها اختلفت فيما بينها فمن الدساتير من أخذ بمبدأ الفصل المطلق بين السلطات (7) والبعض الآخر أخذ بمبدأ الفصل النسبي ، أي وجود قدر من التعاون بين السلطات خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (8) .
ومما لا شك فيه أن الدستور العراقي الحالي لعام 2005 يأخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات لذا فقد خوّل الدستور رئيس الجمهورية سلطة المساهمة في العملية التشريعية من خلال التصديق على القوانين وإصدارها (9) . أما بالنسبة لدستور عام 1925 (القانون الأساسي العراقي) ، فإنه قد ساير الدساتير الحديثة ، فأعطى للملك والمجلسين حق ممارسة الوظيفة التشريعية استناداً لأحكام المادة 28 التي تنص على (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك) (10) . كما أن الملك بموجب فق 3 من المادة 26 له صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون بموافقة مجلس الوزراء (11) ، وتنص المادة 29 منه على (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ... وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغاءها مع مراعاة أحكام القانون) (12) .
وبذلك أصبح للمجالس التشريعية في العراق لأول مرة الحق في اقتراح القوانين بصفة أساسية ، إذ كان اقتراح القوانين في الأنظمة التي سبقت دستور 1925 من حق السلطة التنفيذية دون غيرها فجاء هذا الدستور بمبدأ جديد مفاده أن حق الاقتراح أصبح حقاً مشتركاً يمارس أكثر من عضواً بعد أن كان حكراً على جهة واحدة (13) . لقد انتشر مبدأ الاقتراح المشترك عندما انتشر نظام الحكومات البرلمانية ، ففي الولايات المتحدة ، إذ يطبق مبدأ الفصل بين السلطات بصورة مطلقة ، فإنه قد تطور حق رئيس الجمهورية في تنبيه البرلمان إلى الموضوعات التي يرى أنها تستحق أن تكون موضوع قانون إلى اقتراح حقيقي ، وأصبحت معظم القوانين التي يصدرها البرلمان من

06 الوقائع العراقية ، العدد 4012 في 28 / 12 / 2005 .

أما بالنسبة لدستور العراق لعام 1970 والذي ظل ساري المفعول حتى 9 نيسان 2003 فقد نص من المادة 43 فق ج " لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون " .

وكذلك م 53 التي تنص " ينظر المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً في مشروعات القوانين المقدمة من قبل رئيس الجمهورية " وتحدد المادة 50 من دستور 21 أيلول 1968 سلطات رئيس الجمهورية وتشمل

أ. ب. ج. إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها أما المشروع دستور العراق 1990 ، فقد نص في المادة 88 منه " يمارس رئيس الجمهورية اختصاصاته عن طريق إصدار أوامر وقرارات أو مراسيم جمهورية " . أما المادة 91 فتتص " يقترح رئيس الجمهورية مشروعات القوانين ويصدرها طبقاً للإجراءات الدستورية " .

07 كما في الدستور الأمريكي لعام 1787 الذي يعد المثال الأبرز للنظام الرئاسي ومبدأ الفصل بين السلطات.

08 كما في الدستور المصري لعام 1971 ، والدستور العراقي 2005 .

09 أنظر : المادة 73 من دستور العراق 2005 .

10 د. رعد الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، 2004 ، الطبعة الأولى ، ص 58 .

11 فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، بغداد ، 1975 ، ط 1 ، ص 56 .

12 د. رعد الجدة ، مصدر سابق ، ص 283 .

13 فائز عزيز أسعد ، مصدر سابق ، ص 55 .

اقترح رئيس الدولة (14) من جهة أخرى نجد أن الدستور المصري لعام 1971 قد نص في المادة 109 منه على أن: " لرئيس الجمهورية ولكل عضوا من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين " (15) . كذلك نجد أن الفقه لم يتفق بشأن طبيعة حق اقتراح مشروعات القوانين وهل أن الاقتراح من الأعمال التشريعية أم لا ، فعندما يباشر رئيس الدولة حق الاقتراح هل يقوم بعمل تشريعي أم عمل قانوني ليست له خصائص التشريع الصحيح . ويذهب الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إلى أن قيام رئيس الدولة بممارسة حق الاقتراح لا تكون ضد مبدأ الفصل بين السلطات ، طالما كان المجلس النيابي صاحب الحق في التقرير التشريعي لأن السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) لا يساهم في الاقتراح في الأمر الذي ينشأ القانون ، وإنما يشارك رئيس الدولة في تحضيره القانوني (16) . ويرى الدكتور السيد صبري أن الاقتراح هو اشتراك من قبل رئيس الدولة في العملية التشريعية ، ولكنه بالرغم من ذلك فإنه لا يحمل صفة الإقرار التشريعي البحت ، فالتشريع هو إعطاء نص صفة القاعدة الإلزامية ، فمن أجل اعتبار عضوا حكومي مشتركاً في الوظيفة التشريعية يجب أن يكون له نصيب في الإرادة التشريعية ، وإن تكون موافقته ضرورية في تقرير القانون ، فلا تكفي إذن أن يكون المحرك للإجراء التشريعي ، وفي الواقع لا يشتمل الاقتراح بأي شكل من الأشكال على سلطة الأمر والنهي ، فالحكومة عند ممارستها حق الاقتراح لا تظهر في الحقيقة سوى نشاطها الإرادي (17) . ويذهب د. محمد كامل ليلة إلى أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم بدونه مما يجعل الاقتراح عنصراً أساسياً في التشريع ، ولا يهم بعد ذلك القول أن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ، ذلك أن العنصر لا ينشأ إلا بنتيجة الاقتراح ، ولهذا فإن التلازم بينهما قوي وحتمي حتى يتكون القانون ونتيجة لذلك الاقتراح يعد عملاً تشريعياً ، وتبدأ به عملية التشريع (18) .

المبحث الثاني

مساهمة رئيس الدولة في مرحلة التصديق (19)

لقد أعطى دستور العراق 2005 بموجب نص المادة 73 منه على حق رئيس الجمهورية الحق في التصديق على القوانين ، إذ تنص المادة 73 منه " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية : 1. 2. 3. 4. يصادق ويصدر القوانين " . كذلك نجد أن دستور قطر العام 2003 قد نص في المادة 67 منه " يباشر الأمير الاختصاصات التالية : أ. ب. المصادقة على القوانين ولا يصدر القانون ما لم يصادق عليه الأمير " مما يدل على أن الدستور قد حوّل رئيس الدولة (20) ، حق التقرير التشريعي ، وبذلك يكون حق التصديق عملاً متمماً لعمل البرلمان ، إذ ذهب جانب من الفقه إلى أن اشتراك رئيس الدولة في العملية التشريعية هو اشتراك تام يشمل الاقتراح والتصديق والاعتراض عليها وإعادتها للبرلمان ، ولذلك فإن بعض الدساتير قد جعلت من رئيس الدولة مساوياً لدور البرلمان في العملية التشريعية ،

¹⁴ ولما كان حق الاقتراح حق مشترك لرئيس الدولة وأعضاء المجالس النيابية ، فإنه لا يجوز لأفراد الشعب التقدم بمشروعات قوانين إلى البرلمان ، لأن هذه الاقتراحات تعد من قبيل الاقتراح الشعبي المطلق في نظام الديمقراطية شبه المباشرة ، ولم تجد لها سنداً في النظام النيابي الذي ينظر إلى أفراد الشعب على أنهم هيئة ناخبين تكمن ووظيفتها في اختيار النواب والإدلاء برأيها عند حل المجالس النيابية . أنظر :

د. محمود المشهداني ، النظم السياسية ، مطابع التعليم العالي ، الموصل ، ط1 ، 1990 ، ص 28 .

¹⁵ إن اقتراح القوانين يكون مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأنه من غير الممكن أن تحرم السلطة التنفيذية من حق اقتراح مشروعات القوانين في دولة تأخذ بالنظام البرلماني ، بل أنه في النظام الرئاسي ، قد تحرم السلطة التنفيذية من التقدم بمشروعات القوانين ، وأبرز مثال على ذلك هو تقديم الرئيس الأمريكي بوش مشروع قانون لمكافحة الإرهاب إلى الكونغرس لعام 2001 بعد حصول هجمات سبتمبر 2001 ، أنظر : بوش يستعد لمكافحة الإرهاب ، ص 6 ، مقالة منشورة على الانترنت :

www.intiterrorist.net.

¹⁶ د. السيد صبري ، مصدر سابق ، ص 326 .

¹⁷ د. مصطفى أبو زيد فهمي ، توازن السلطات ورقابتها ، بدون دار طبع ، 2003 ، ص 28 .

¹⁸ د. محمد كامل ليلة ، مصدر سابق، ص 127

¹⁹ التصديق : عبارة عن تصرف يقوم به رئيس الدولة يمنح بموجبه الموافقة الضرورية على خروج القانون وقابليته للتصديق ، وبدونه لا يصبح القانون واجب النفاذ لذا يعد عنصراً أساسياً في العملية التشريعية ، أنظر : د. مصطفى الزلمي ، د. عبد الباقي البكري ، د. مصطفى البشير ، المدخل لدراسة القانون مطابع التعليم العالي ، الموصل ، 1989 ، ص 53 .

²⁰ رئيس الدولة قد يكون ملكاً كما في الأردن والكويت والسعودية والبحرين ، أو رئيس الجمهورية كما في مصر والعراق وسوريا وليبيا ، أو أميراً كما في قطر والكويت ، أو سلطاناً كما في عمان وبروناي ، أو إمبراطوراً كما في اليابان .

(21) . إلا أن الدستور المصري لعام 1971 لم يأخذ بهذا المعنى الدقيق للتصديق ، وإنما أخذ بمبدأ (الاعتراض التوقيفي) (22) . ويبدو أن الخلاف واضحاً بين حق التصديق وحق الاعتراض ، فحق التصديق هو حق تشريعي تمتلكه السلطة " التشريعية " ويمارسه الملك باعتباره عضواً في السلطة التشريعية، له من السلطة في التشريع ما للبرلمان من سلطات كما في دستور العراق 1925 ، ودستور مصر 1923 ، والثاني هو حق تنفيذي خالص للسلطة التنفيذية ، لا يفقد شيئاً من كيانه ، لأن القانون يحمل سلطة الإيجاب بمجرد أن يقرره البرلمان ويوافق عليه ، بينما ينصب حق الاعتراض على (تنفيذ القانون) لعوامل أخرى يبيدها رئيس السلطة التنفيذية (الملك ، رئيس الجمهورية ، الأمير السلطان) أمام البرلمان الذي يظل صاحب الأمر التشريعي وحده ، وهنا يكون أمام احتمالين : **الأول** : قد يوافق البرلمان على أوجه الاعتراض المقدمة من قبل رئيس السلطة التنفيذية حول القانون ، فهنا يهمل القانون أو يعدل من قبل البرلمان على ضوء الملاحظات التي أبدائها متبعاً رئيس السلطة التنفيذية .

الثاني : قد يهمل البرلمان الاعتراض ، فيكون لزاماً على رئيس السلطة التنفيذية الأخذ به كما هو دون أي اعتراض (23) .

لقد أخذ الدستور المصري الحالي لعام 1971 بحق الاعتراض التوقيفي . إذ نصت المادة 113 " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال 30 يوم من تاريخ إعلان المجلس إياه فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر . وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانوناً وأصدر " . كذلك نجد أن الدستور السوري لعام 1973 قد أخذ بحق الاعتراض في المادة 98 التي نصت " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب ، ويحق له الاعتراض على هذه القوانين بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية " .

يتضح مما تقدم أن رئيس الجمهورية يملك حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين وله أن يقوم بردها إلى البرلمان لكي يقوم هذا الأخير بمناقشته خلال فترة زمنية ، ويصبح لزاماً إبلاغ المجلس إياه ، فإن وافق مجلس الشعب على الاعتراض سقط القانون وأصبح كأن لم يكن ، أما إذا لم يستجيب المجلس لهذا الاعتراض فله أن يناقشه ويقرره ، فإذا أقره بأغلبية الثلثين اعتبر نافذاً .

المبحث الثالث

مساهمة رئيس الدولة في مرحلة الإصدار

تنص المادة 73 من دستور العراق النافذ لعام 2005 (يتولى رئيس الجمهورية

1. 2. 3. يصادق ويصدر القوانين) .
الإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة لكي يعلن به ميلاد قانون جديد ، لذا يعد الإصدار بمثابة شهادة ميلاد ، أي أن المجلس التشريعي أقر القانون الذي يراد إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها الدستور ، ويتضمن إقراره من قبل رئيس الدولة إلى السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذ القانون والسهر على تطبيقه (24) .

والإصدار هو عمل مستقل عن وضع القانون ولاحق عليه ، لذا الرأي الغالب يعتبر من قبيل العمل التنفيذي ، فهو أمر صادر إلى السلطة التنفيذية بضرورة تنفيذه وتطبيقه بحيث تكون ملزمة به ، وتتقيد بعدم الخروج على أحكامه (25) . ويتفق الفقهاء على أن الإصدار يعد عمل منفصل عن

(21) د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مطبوعات الدار الجامعية للمطبوعات والنشر ن القاهرة ، 1980 ، ص 78 .

(22) كما هو الحال في دستور العراق (القانون الأساسي 1925) م 26 (للملك ... تصديق القوانين ...) ، وكذلك الدستور المصري 1923 ، الذي أعطى للملك حق التقرير التشريعي ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 43 .

(23) المصدر نفسه ، ص 54 .

(24) د. مصطفى كامل شرح القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1950 ، ص 446 .

(25) د. محمد كامل ليله ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1980 ، ص 358 ، ويذهب إلى أن الفقهاء اتفقوا على أن جهة الإصدار يعد عملاً مستقلاً عن القانون ، فهو الإظهار الخارجي للقانون ، والعلاقة الدالة على وجوده ويذهب البعض الآخر إلى أن الإصدار يعد أول عمل يقوم به السلطة التنفيذية لتنفيذ أحكام القانون ووضعها موضع التطبيق ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 55 .

القانون ولاحق عليه ، لكنهم اختلفوا في تحديد طبيعته القانونية ، هل هو عمل تشريعي أم تنفيذي (26)

لقد ذهب البعض إلى أن الإصدار هو عمل تشريعي ، فمن خلال الإصدار يقوم رئيس الدولة بالاعتراف وبصورة رسمية بالقانون الذي قد تم وضعه وصياغته وفقاً للأصول والقواعد الدستورية (27) . وذهب البعض الآخر إلى أن القانون يصبح نهائياً أثر إقراره من قبل البرلمان ، أما الإصدار فهو أمر من رئيس الدولة إلى السلطة التنفيذية بضرورة وضع القانون الذي تم إقراره موضع التنفيذ (28)

الفصل الثاني

مساهمة رئيس الدولة في التشريعات الاستثنائية

الأصل هو أن التشريع من اختصاص السلطة التشريعية ، لذا فإنه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تباشر الاختصاصات المقررة للبرلمان بإصدار تشريعات في صورة المراسيم بقوانين أو بالقرارات الجمهورية ، ولكن يجوز استثناءً للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات تعدل بمقتضاها القوانين القائمة ، أو تبطل العمل بها إذا حصلت على موافقة من المشرع الدستوري (29) . لقد تأثر المشروع الدستوري في فرنسا ومصر بذلك فأجازت بعض الدساتير الفرنسية ، والدستور المصري لعام 1971 للسلطة التنفيذية حق إصدار ما يعرف بلوائح الضرورة . أما في العراق فإن دستور 1925 ، ودستور 1970 قد أعطى للسلطة التنفيذية هذا الحق في نطاق أضيق مما هو في فرنسا ومصر (30) . عليه سوف يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين :

الأول : مساهمة رئيس الدولة في التشريعات الاستثنائية في لوائح الضرورة .

الثاني : مساهمة رئيس الدولة في التشريعات الاستثنائية في لوائح التفويض .

المبحث الأول

مساهمة رئيس الدولة عن طريق لوائح الضرورة (31)

يقوم النظام النيابي على تأمين مدة ممارسة البرلمان لصلاحياته لمدة معينة ، ثم يعود الأمر إلى الشعب عن طريق تنظيم انتخابات لتجديد الثقة بين ممثليه ، أو تجريدها منهم ، كما أن هذه البرلمانات لا تظل في حالة انعقاد مستمرة ، بل أن لها أدوار انعقاد عادية وأخرى غير عادية (32) . فإذا ما حدث أمر لا يحتمل التأخير في ظروف غير عادية لا يمكن التصدي لها إلا بقانون ، فإن أغلب الدساتير تحرص على تخويل رئيس الدولة إصدار مراسيم وقرارات لها قوة القانون تعرض بعد ذلك على البرلمان بعد انعقاده لتقرر ما تراه مناسباً بشأنها (33) . إذ تنص المادة 26 من القانون الأساسي العراقي (دستور 1925) الفقرة الثالثة منه " إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام لو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدة ، فللملك حق إصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء ، يكون لها قوة قانونية تقضي

(26) السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص 359 .

(27) د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ن مصدر سابق ، ص 355 .

(28) د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 ، ص 261 .

(29) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 58 .

(30) يلاحظ أن دستور العراق لعام 1925 قد أخذ بذلك ، إذ نصت المادة 26 فق 3 (إذا ظهرت ضرورة مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر فللملك الحق في إصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء ، ويكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ ، التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعها على مجلس الأمة) . وكذلك المادة 57 فق 5 ج من دستور 1970 التي نصت (لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون) وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة خضعت لتعديلين بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل المرقمين 567 في 8 / 7 / 1973 ، والقرار رقم (15) في 28 / 1 / 1993 (التعديل الأول والثالث والعشرون على التوالي) .

(31) لوائح الضرورة هي عبارة عن قرارات صادرة من الحكومة في الظروف غير العادية لمواجهة أحداث أو اضطرابات لا تحتمل التأخير ، وقد تصدر بشكل مراسيم أو قرارات لها قوة القانون ، وقد تقوم بها الحكومة وذلك بالخروج على أحكام الدستور والقانون لمواجهة حالات خاصة كالفتن والحروب الأهلية والاضطرابات السياسية ، أنظر د. سعد عصفور ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، 1987 ، الطبعة الأولى ، ص 135 .

(32) د. سعد عصفور ، مصدر سابق ، ص 36 .

(33) علي نجيب حمزة ، حدود سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، 2001 ، ص 132 .

باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال ، على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي ، فإن لم يصدق مجلس الأمة على هذه المراسيم فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها ، وتعد ملغاة من تاريخ هذا الإعلان ويجب أن تكون المراسيم موقع عليها بتوقيع الوزراء كافة " (34) . كذلك نجد أن دستور فرنسا لعام 1958 قد تضمن نصاً يخول رئيس الجمهورية في حالة الضرورة أن يتخذ من الإجراءات الاستثنائية ما يعمل على حفظ النظام والأمن وسلامة مؤسسات الدولة (35) إذ نصت المادة 16 في الدستور " إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ترتيب توقف السير المنتظم للسلطات الدستورية ، جاز لرئيس الجمهورية ، أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف ، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان (الشيوخ والجمعية الوطنية) والمجلس الدستوري ، ويوجه الرئيس إلى الشعب رسالة يخطر فيها بهذه الإجراءات ، والغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية ، ويجب إخطار السلطات الدستورية العامة في أقل مدة ممكنة من مباشرة مهامها على أن يؤخذ رأي مجلس الدستوري حيال تلك الإجراءات ، ويجتمع البرلمان في هذه الظروف بقوة القانون ، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية " (36) . كذلك نجد أن الدستور المصري 1971 قد سار على خطى المشروع الدستوري الفرنسي إذ نجد أن المادة 74 من الدستور تنص على " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن ، أو يُعرض المؤسسات الدستورية لخطر يمنعها عن أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه ، من ثم بيان إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما أتخذه خلال سنتين يوم من اتخاذها " . وكذلك المادة 147 من الدستور نفسه تنص (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قانوناً خلال 15 يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتعرض في أول اجتماع له من دون حاجة لإصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثرها بوجه آخر) .

المبحث الثاني

مساهمة رئيس الدولة عن طريق اللوائح التفويضية (37)

- (34) د. رعد الجدة ، مصدر سابق ، ص 282 ، ويلاحظ أنه لا يوجد مثيل لهذه المادة في دستور العراق 2005 .
- (35) د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لرقابة القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 ، ص 140 .
- (36) أحمد أكرم عبد القادر الدوري ، نظرية أعمال السيادة ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1992 ، ص 53 ، ويذهب إلى أن الفقه قد تطالب مجموعة من الشروط ، لغرض تطبيقه هذه المادة ، والتي تقسم إلى :
الشروط الموضوعية : وتمثل ب :
1 . أن تتعرض مؤسسات الدولة العامة أو استقلال الدولة أو سلامة أراضيتها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لخطر جسيم وحال .
2 . أن يكون من شأن هذا الخطر توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية .
الشروط الشكلية : وتمثل ب :
1 . يجب على رئيس الجمهورية أخذ رأي رؤساء مجلس الوزراء ومجلس الشيوخ والجمعية الوطنية ثم رأي المجلس الدستوري .
2 . أن يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه بيان للشعب الفرنسي لكي يطلع على الأسباب التي جعلته يستعمل صلاحياته بموجب تلك المادة لكي يكسب ثقة الشعب في القرار الذي اتخذه .
- ويلاحظ في هذا الصدد أن رئيس الجمهورية يتولى طبقاً لأحكام الدستور الشؤون الخارجية والدفاع والأمن القومي ، كما يتولى السلطة التنفيذية ويساعده في ذلك رئيس مجلس الوزراء والوزراء وفي ظل الظروف الاستثنائية يملك رئيس الجمهورية جميع سلطات الدولة لمواجهة الظروف التي تمر بها الدولة ، فهو الذي يقوم بمهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . د. محمد كامل ليلة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى 1969 ، ص 380 . وكذلك د. سليمان الإداري ، = = الكتاب الأول ، ط 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 380 . وكذلك : مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 68 .
- (37) يقصد باللوائح التفويضية هي عبارة عن مراسيم أو قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية ، في موضوعات يشترط الدستور فيها صدور قانون بها. أنظر د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 518 . وكذلك ، د. محمود حافظ ، القرار الإداري ، ج 1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة : 1978 ، ص 274 .

يساهم رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية خلال الظروف الاستثنائية عادة ، ولمدة محددة على أن تعرض على المجلس النيابي لاعتمادها (38) .
 إذ نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة 38 منه " يجوز للحكومة في سبيل تنفيذ برامجها ، أن تطلب من البرلمان في أن يأذن لها باتخاذ إجراءات عن طريق أوامر تصدرها خلال مدة محددة ، وتصدر هذه الأوامر بمعرفة مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة على أن يعمل بها من تاريخ نشرها ، وتصبح هذه الأوامر ملغاة إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض " (39) .
 وكذلك في المادة 11 التي تنص على " لرئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الحكومة تقدمه خلال الدورة البرلمانية ، أو بناء على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان أن يستغني الشعب على مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة " .

ونجد أن المادة 62 من دستور الصومال 1969 تنص على :
 1. للمجلس أن يفوض الحكومة في إصدار أحكام لها قوة القانون في موضوعات أو مسائل مُعيّنة ، ولفترة محددة وللمجلس عند تفويض السلطة أن يضع السياسة ويصدر التوجيهات .
 2. الأحكام المستندة إلى تفويض السلطة تصدر بمراسيم من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراحات يوافق عليها مجلس الوزراء " (40) .

أما بالنسبة للدستور المصري لعام 1971 ، فقد نص في المادة 108 منه " لرئيس الجمهورية ، عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون " (41) .

وكذلك ما ورد في المادة 147 " إذا حدث في غيبة المجلس ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون " . ولقد أثير تساؤل عما إذا كان قرار رئيس الجمهورية بطرح مشروع القانون للاستفتاء الشعبي من أعمال السيادة ويخرج بالتالي من رقابة القضاء أم انه يعد من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابتها ؟ لقد حسم مجلس الدولة الفرنسي هذا الموضوع ، إذ اعتبر أن القرار الذي يصدره رئيس الدولة لترح مشروع القانون للاستفتاء الشعبي من أعمال السيادة ولا يخضع لرقابة القضاء (42) .

الخاتمة

الأصل العام يقضي أن السلطة التشريعية هي التي تمارس وظيفة التشريع للقوانين وإصدارها والاستثناء هو إعطاء الحق - في بعض الأحيان - للسلطة ، التنفيذية ممارسة وظيفة التشريع ، لقد أوضحت خلال البحث سلطة رئيس الدولة الدستورية في الوظيفة التشريعية وفق أحكام الدستور ، ويعد ذلك من عناصر النظام الدستوري الذي يعنى بتنظيم هذا الحق لضمان التوازن في العلاقة بين السلطات الدستورية في الدولة ، وخصوصاً العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية . وبناءً على ذلك ، فقد كان من الطبيعي أن تقوم الدساتير بوضع الضمانات التي تنظم استخدام رئيس الدولة للصلاحيات المخولة له في فترة إصدار التشريعات طبقاً لأحكام الدستور ، لذا فقد توصلنا إلى ما يأتي :

³⁸ لقد انتشرت سياسة التفويض في معظم الدول الديمقراطية منذ الحرب العالمية الأولى نتيجة لمذهب التدخل، أو اتساع نشاط الدولة وازدياد وظائفها وكثرة مرافقها العامة ، فترتب على الأخذ بمذهب التدخل وتعدد الأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، أن أصبحت المجالس النيابية غير قادرة على مواجهة الوظائف الجديدة والمتزايدة ، الأمر الذي أدى بتلك المجالس إلى تفويض بعض اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية بموجب قوانين تفويض .

أما في فرنسا ، فقد انتشرت سياسة التفويض منذ بداية القرن العشرين ، حتى غطت جميع الميادين ، لدرجة أن كانت الغالبية العظمى من التشريعات ، خلال الحربين الأولى والثانية والسنوات التي تخللتها = = عبارة عن لوائح تفويضية تباشرها السلطة التنفيذية ، بمقتضى مراسيم قوانين . أنظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 123 .

³⁹ د. محمد كامل ليلة ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، 1969 ، ص 331 .

⁴⁰ د. مصطفى أبو زيد فهمي ، توازن السلطات ، مصدر سابق ، ص 95 .

⁴¹ دساتير الدول العربية ، إعداد قسم الدراسات الانتخابية والقانونية في مركز بيروت للأبحاث والمعلومات منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2005 ، ص 253 .

⁴² أنظر : د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مصدر سابق ، ص 103 .

1. دأبت العديد من دساتير دول العالم على إيراد نصوص دستورية تعطي لرئيس الدولة حق المساهمة في عملية التشريع للقوانين التي قد توضع لمواجهة الأزمات والاضطرابات والظروف الاستثنائية لدواعي ومقتضيات الأمن العام والنظام العام .
2. أن التشريع في بعض المسائل يستلزم اتخاذ إجراءات سريعة ، وحاسمة وفي بعض الأحيان يجب أن تكون سرية حتى يحقق الغرض الذي سُن التشريع من أجله ، وهذا ما لا تستطيع أن تقوم به بعض السلطات التشريعية ، وذلك لنظراً لتباطؤ وتعقيد الإجراءات المتعلقة بالقوانين بالإضافة إلى أن المناقشات العلنية التي قد تؤدي إلى تعطيل صدر القوانين لذا قد تلجأ بعض الدساتير إلى إعطاء رئيس الدولة دوراً للقيام بتنفيذ هذه المهام بواسطة المراسيم بقوانين والقرارات الجمهورية ، في الدول ذات النظام الرئاسي الجمهورية ، أو عن طريق إرادات ملكية في الدول التي تأخذ بالنظام الملكي .
3. أن الظروف غير الطبيعية (الاستثنائية) ، وحالات الضرورة التي قد تمر بدولة معينة قد يقتضي مواجهتها الحزم في التصرف ، وسرعة اتخاذ الحلول واستخدام القوة في بعض الأحيان ، عن طريق بعض القوانين ، وهذه الإجراءات قد لا تستطيع أن تقوم بها ، المجالس النيابية ، وتفوض رئيس الدولة ، فهذا الأخير يستطيع اتخاذ إجراءات وقرارات عاجلة تملئها عليه الظروف غير العادية (الطارئة) .

ثانياً : التوصيات

نوصي بضرورة أن يتضمن الدستور العراقي صلاحيات أكثر لرئيس الجمهورية في نطاق الاختصاص التشريعي ، على الرغم من أن الدستور الحالي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي (النظام البرلماني) ، لذا نرى ضرورة أن يتضمن الدستور على إعطاء رئيس الجمهورية الحق في إصدار مراسيم (قرارات جمهورية) لها قوة القانون ، يستثنى من هذه المراسيم صلاحيات رئيس الجمهورية في إصدار مراسيم تتعلق بأمور الأمن العام ، والأمور العسكرية والمالية .

ثالثاً : المقترحات

1. نظراً لأن هيئة الرئاسة في الوقت الحاضر تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية بالتوافق ، وأن رئيس الجمهورية لا يستطيع اتخاذ قرارات إلا بموافقة هيئة الرئاسة . فإن هذا يمثل بحد ذاته إضعافاً لمركز رئيس الجمهورية في العراق . لذا ندعو إلى تفعيل مركز رئيس الجمهورية ، وضرورة الإسراع بالعمل في النصوص التي تتعلق بموضوع صلاحيات رئيس الجمهورية .
 2. تنص م 138 فق 5 من الدستور .
 1. ترسل القوانين والقرارات التي سنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع ، وأصدرها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ، ما ورد في المادتين 118 – 119 من هنا الدستور المتعلق بتكوين الأقاليم .
 2. 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 .
 3. في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تعاد إلى مجالس النواب ، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه . غير قابلة للاعتراض وتعد مصداقاً عليها .
- يلاحظ أن الفقرة الأخيرة قد نظمت مسألة الاعتراض مجلس الرئاسة مرة ثانية وهذا يعني أن المجلس يستخدم حق الاعتراض (الفيتو) على القوانين والقرارات الصادرة من مجلس النواب ، وأعطى الحق لمجلس النواب بالمصادقة عليها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ، بعد ذلك يعد مصداقاً عليها ، يلاحظ أن هذه المادة تعمد إلى تجاهل حق مجلس الرئاسة في الاعتراض على القوانين والقرارات وهذا ما لا ينسجم مع النظم الدستورية الحديثة . ونرى ضرورة إعطاء الحق لمجلس الرئاسة في إعادة القانون مرة أخرى للمصادقة عليها ، ونرى ضرورة صياغة الفقرة على الشكل الآتي :

(في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية ، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، يستدعي مجلس النواب مجلس الرئاسة الذي له أن يستوضح أسباب عدم الموافقة ، بحضور جميع أعضاء هيئة الرئاسة ، ولمجلس النواب أن يقوم بإقرارها بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ، وبحضور رئيس الجمهورية) .

المصادر والمراجع

1. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1949 .
2. د. سعاد الشرقاوي ، د. عبد الله ناصف ، أسس القانون الدستوري ، شرح النظام السياسي المصري ، دار النهضة العربية . القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1984 .
3. د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري ، دار الكتاب العربي ، الجزء الأول ، الطبعة الثانية ، 1966 .
4. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، توازن السلطات ورقابتها ، دار الكتاب العربي ، القاهرة ، 2003 .
5. د. رعد الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، الطبعة الأولى ، بغداد ، 2004 .
6. فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، رسالة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 1975 .
7. د. محمود المشهداني ، النظم السياسية ، مطابع التعليم العالي ، الموصل ، الطبعة الأولى ، 1990 .
8. د. مصطفى الزلمي وآخرون ، المدخل لدراسة القانون ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، 1990 .
9. د. سعد عصفور ، القانون الدستوري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، مطبوعات الدار الجامعية للمطبوعات والنشر ، القاهرة ، 1980 .
10. د. مصطفى كامل شرح القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1959 .
11. د. محمد كامل ليله ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 1980 .
12. د. محمد الشافعي أبو راس ، القضاء الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، القاهرة .
13. سعد عصفور ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 .
14. علي نجيب حمزة ، حدود سلطات الإدارة في مجال الضبط الإداري ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، 2001 .
15. د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة لرقابة القضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 .
16. أحمد أكرم عبد القادر الدوري ، نظرية أعمال السيادة ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 1992 .
17. د. محمد كامل ليله ، مبادئ القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 1969 .
18. د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 .
19. د. محمود حافظ ، القرار الإداري ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1978 .

الداستير

1. القانون الأساسي العراقي (دستور 1925) .

2. الدستور السوداني 1998 .
3. الدستور الأردني 1945 .
4. دستور الإمارات العربية المتحدة 1996 .
5. دستور البحرين ، 2001 .
6. دستور سوريا 1973 .
7. دستور الصومال 1969 .
8. القانون الأساسي الفلسطيني 1996 .
9. دستور قطر 2003 .
10. دستور الكويت 1962 .
11. الدستور اللبناني (وثيقة الوفاق الوطني) التي ألحقت بدستور لبنان .
12. دستور العراق 2005 .
13. دستور العراق 1970 .

القوانين

1. الوقائع العراقية 4012 في 28 / 12 / 2000 .

البحوث المأخوذة من الانترنت

1. بوش يستعد لمواجهة مكافحة الإرهاب ، منشور على الانترنت :

www.intiteysorist.net