

المبادرة التشريعية

م.م. نغم فاضل عزيز

الجامعة العراقية / كلية طب الأسنان

Legislative initiative
assistant teacher

Nagham Fadhil Azeez

naghamalmafraji@gmail.com

DOI 10.58564/MABDAA.66.2.2024.1022

المخلص

تكمّن أهمية بحثنا هذا في كونه يبين موضوع الاختصاص التشريعي ومن هي السلطة المختصة باقتراح مشاريع القوانين ، وما ينهض عن ذلك من إشكاليات حول انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات وما هي أبرز القيود على السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا المجال علاوة عن دور القضاء الدستوري في إرساء متطلبات الدولة القانونية وما يزيد من أهمية الدراسة عدم اقتصارها على الجانب النظري ، بل أن للدراسة جانباً تطبيقياً عملياً تمثل في التركيز على القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا وتحليلها الكلمات المفتاحية : المبادرة التشريعية والجهة المختصة بالمبادرة التشريعية

Summary

The importance of our research lies in the fact that it shows the subject of legislative jurisdiction and who is the competent authority to propose draft laws and the problems arising from that about the violation of the principle of separation of powers and what are the most prominent restrictions on the executive and legislative authorities in this area in addition to the role of the constitutional judiciary in sending the requirements of the legal state and what increases the importance of the study is not limited to the theoretical side, but that the study has a practical applied aspect represented in focusing on the decisions issued by the Federal Supreme Court and analyzed key words : The legislative initiative and the authority responsible for the legislative initiative

المقدمة

إن السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة والسلطة التشريعية إحدى سلطات الدولة الثلاث ، فإلى جانبها توجد السلطة التنفيذية المنفذة للقانون ، والسلطة القضائية التي تطبق القانون على ما يحدث من منازعات ، وهذه السلطات الثلاث التي تتكون منها منظومة المؤسسة الدستورية في الدولة الديمقراطية ، ترتكز على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف بدوره إلى حسن سير مصالح الدولة وضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم ومنع الاستبداد بالسلطة . ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أساس توزيع وظائف الدولة المتعددة على سلطات ثلاث تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ، وليس المقصود باستقلالية هذه السلطات ، أن تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى ، إذ أن قاعدة استقلالية السلطات لا تمنع من إقامة نوع من العلاقات بينها ، وقد اختلفت النظم السياسية في إرسائها لأسس العلاقة بين السلطات لاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ذلك أن استقلال السلطة القضائية أمر مسلم به لمصلحة العدالة ، فمن النظم السياسية من أقام العلاقة بين السلطات على أساس التعاون والتوازن بينها ، كما هو الحال في النظام البرلماني ، ومنها من أقامها على أساس الفصل شبه التام ، كما هو الحال في النظام الرئاسي ، ومنها من رجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وهو ما يظهر في نظام حكومة الجمعية النيابية ومع اختلاف هذه النظم في العلاقة بين السلطات ، يبقى الجامع لهذه الأنظمة الثلاث وجود سلطة تشريعية مستقلة .

أهمية البحث :-

تكمّن أهمية بحثنا هذا في كونه يبين موضوع الاختصاص التشريعي ومن هي السلطة المختصة باقتراح مشاريع القوانين ، وما ينهض عن ذلك من إشكاليات حول انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات وما هي أبرز القيود على السلّتين التنفيذية والتشريعية في هذا المجال علاوة عن دور القضاء الدستوري في إرساء متطلبات الدولة القانونية وما يزيد من أهمية الدراسة عدم اقتصارها على الجانب النظري ، بل إن للدراسة جانبا تطبيقيا عمليا تمثل في التركيز على القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا وتحليلها.

مشكلة البحث :-

وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فان السلطة التشريعية لا يحق لها القيام بتقديم مشاريع القوانين إلى السلطة التنفيذية بصيغة مشروع قانون كامل وإنما تم إسناد هذه المهمة للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وان كل ما اسند للسلطة التشريعية هو اقتراح فكرة مشروع القانون وتقديمها للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء اللذين يجب أن يوافقوا على المقترح أو يرفضوه وان السلطة القضائية كان لها دور كبير في إرساء متطلبات دولة القانون وذلك من خلال إصدار القرارات الخاصة ببيان الجهة المختصة بإصدار مشروعات القوانين سنقوم ببيانها بشكل مفصل من خلال بحثنا هذا.

منهجية البحث :-

فيما يتعلق بمنهج البحث الذي سنتبعه في دراستنا لموضوع (المبادرة التشريعية) فهو منهج الدراسة الوصفية التحليلية إذ ما من شك أن الدراسة التحليلية للنصوص الدستورية و للقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا تعد ضرورة ملحة ومطلبا جوهريا ولازما للنظر في تنظيمنا الدستوري لموضوع البحث ابتغاء تمحيصه وتقييمه على ضوء تجارب الآخرين وخبراتهم.

خطة البحث

ارتأينا تقسيم موضوع البحث (المبادرة التشريعية) إلى مطلبين ووفقا للاتي:- المطلب الأول وكان تحت عنوان (مفهوم المبادرة التشريعية والجهة المختصة به) وتم تقسيمه إلى فرعين ،اختص الفرع الأول في تعريف المبادرة التشريعية فيما اختص الفرع الثاني في دراسة الجهة المختصة بالمبادرة التشريعية أما المطلب الثاني وكان تحت عنوان (المبادرة التشريعية وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥) وتم تقسيمه إلى فرعين ،اختص الفرع الأول في بيان اختصاص السلطة التنفيذية والتشريعية بتقديم مشاريع القوانين ومقترحاتها فيما اختص الفرع الثاني في دراسة وتحليل موقف القضاء الدستوري في بيان السلطة المختصة بتقديم مشاريع القوانين. وأخيرا انهينا البحث بخاتمة تضمنت موجزا لاهم النتائج

المطلب الأول مفهوم المبادرة التشريعية والجهة المختصة به .

مجلس النواب تسمية تستخدم للدلالة على السلطة التشريعية ، ومن المعلوم أن السلطة التشريعية هي الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة (الطماوي، ١٩٩٦ ، ٤٩) إن استقلال السلطة التشريعية عن السلطات الأخرى في الدولة لا يكون ألا بقصد أن تباشر الاختصاصات التي منحها لها الدستور ، إلا أن قدرتها على ممارسة اختصاصاتها من دون أن تخضع لأية ضغوط أو مؤثرات لا تتوقف فقط على عوامل وضمانات ينص عليها الدستور ، وإنما أيضا وبدرجة اكبر على ظروف الواقع العملي المحيطة بها ، فقد كشف التطبيق العملي لا سيما في دول العالم الثالث أن استقلال السلطة التشريعية يعترضه بعض الخلل وعدم الوضوح ، وان التطور الحاصل على صعيد كفالة استقلال السلطة التشريعية ، لم يؤد إلى إحراز تقدم ملموس بالدرجة المرغوب فيها على الصعيد العملي ، فالسلطة التشريعية في تلك الدول فقدت وظيفتها الأصلية في صناعة القانون واكتفت بدور الموافقة على ما يعرض على مجالسها من مشروعات القوانين ذات الأصل الحكومي سواء أكانت تشريعات عادية أم تشريعات مالية ، أما دورها الرقابي فلم يكن بحال افضل ، فقد اقتصر على الرقابة شبه الشكلية على أداء السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية ، ولأجل تحديد مفهوم المبادرة التشريعية بشكل واضح لابد لنا من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول : تعريف المبادرة التشريعية.

الفرع الثاني : الجهة المختصة بالمبادرة التشريعية.

الفرع الأول : تعريف المبادرة التشريعية.

المبادرة التشريعية أو الاقتراح التشريعي : (هي المرحلة الأولى التي تتبثق منها عملية تشريع القانون(سلامة ، ١٩٦٥ ، ٨١) ، وهي تبدأ منذ إعداد المشروع الأولي للقانون حتى تقديمه إلى السلطة المختصة بالتشريع (وفقا لأحكام الدستور) لمناقشته والتصويت عليه(وللاقتراح معان ، منها لغوية وأخرى اصطلاحية ، فكلية الاقتراح لغة :- (تعني ارتجال الكلام ، والاقتراح ابتداء الشيء بتدعاه وتقترحه من ذات نفسك من غير أن تسمعه ، قال الأزهرى قلت اقتراح كل شيء اختياره ابتداء ، يقال قرحته واقتصرته واجتبتيته بمعنى واحد ، وقد اقترحه فيهما واقترح عليه بكذا

تحتّم وسأل من غير روية)) (الأزهري ، بلا سنة طبع ، ٣٩-٤٠). أما اصطلاحاً فيعرفه الفقه بأنه (عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ، ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به)) (مرقس ، ١٩٦٧ ، ١٤٢) ويعرفه آخرون بأنه (عرض مشروع القانون على الجهة التي حددتها وثيقة الدستور) (الصدّه ، ١٩٨٠ ، ٧٥) وعليه نرى أن مفهوم الاقتراح يتحدد في كونه العمل الذي يؤسس اللبنة الأولى للقانون ، ويحدد مادته ومحتواه . وحق الاقتراح ذو أهمية كبيرة بوصفه العامل الأساسي في التشريع حتى ذهب أحد الفقهاء (الأستاذ روبر كولار Royer collard) في بيان أهميته إلى القول ((إن من يملك حق الاقتراح هو الذي يحكم)) (عثمان ، ١٩٥٥ ، ٤٠٠). فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني أما بعد أن تقترحه الجهة المختصة فإنه يصبح معروضاً على البرلمان وما عليه ألا دراسته وإجراء المناقشة بشأنه لغرض إقراره أو تعديله أو حتى رفضه (رأفت وآخرون ، ١٩٣٧ ، ٣٨٥-٣٨٦) هذا وقد يتضمن مشروع القانون المقترح الرغبة في إصدار قانون جديد ينظم موضوعاً لم يتناوله بالتتظيم قانون بعد ولربما يتضمن تعديلاً لقانون قائم في الواقع تعديلاً جزئياً ، أو تعديلاً كلياً بإحلال القانون المقترح محل القانون القائم (حسن ، ١٩٦٨ ، ١٨٤) ويشترط لممارسة حق اقتراح القوانين توافر عنصرين هما موضوعي وآخر شخصي ، فمن الناحية الموضوعية يستهدف الاقتراح وضع أسس التشريع الأولى ويترتب على ذلك أن يكون موضوع الاقتراح من المسائل التي يعالجها القانون وفقاً لدستور الدولة فلا يكفي أن يكتب على رأس فكرة ما عبارة "اقتراح" بل يشترط أن يتقيد المقترح بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون. ومن الناحية الشخصية يشترط أن يقدم بالاقتراح من ينطبق به الدستور هذه المهمة ، فالطالب الذي يقدم به أحد المواطنين لا يعد اقتراحاً لقانون ما لم يتبناه أحد أعضاء البرلمان أو الحكومة . فحق الاقتراح هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك بقصد وضع أسس التشريع ، وبعد العمل اقتراحاً بقانون متى توفرت فيه الشروط. وتحدد الدساتير عادة الجهة صاحبة الحق بالاقتراح تبعاً للظروف السائدة في المجتمعات والنظرة الغالبة بهذا الخصوص (البياتي ، ١٩٩١ ، ٨). وكذلك بحسب طبيعة النظم السياسية والدستورية . وهذا ولقد اختلف الفقه حول تكييف الدور الذي يؤديه الاقتراح في عملية سن القوانين ، وهل يعد ركناً من أركان العملية التشريعية أم أنه مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع (بدر ، ٢٠٠٢ ، ٧٣) فقد ذهب فريق من الفقه إلى إنكار الطبيعة التشريعية على حق الاقتراح . وكان أساس هذا الرأي أن السلطة التشريعية تكمن في إضفاء الخصائص الأمرة للقانون على عمل ما أو إعطاء نص صفة القاعدة الإلزامية فإذا جاز أن نعتبر كل الإجراءات التي تساهم في وضع أو صنع القانون من قبيل الأعمال التشريعية بالمعنى الواسع فإن العمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوينه عنصر القرار الأمر الذي يتولد منه القانون حالاً ومباشرة فلا يكفي لكي يعد العمل تشريعياً أن يقتصر دوره على تحريك السلطة التشريعية أو التمهيد لها ولذلك فإن الاقتراح يعتبر عملاً من أعمال الإدارة وإن دوره ينحصر في دور الباعث أو الدافع أو المحرض (Malberg ، 1920, P.378.) ففي نظر هذا الجانب من الفقه أن الاقتراح وإن كان يثير العملية التشريعية لكنه لا يعد جزءاً منها أما الرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن الاقتراح هو أحد الإجراءات التشريعية التي تسهم في وجود القانون ، فاقترح القوانين ليس هو الباعث أو الدافع فقط ، وإنما هو القانون جنباً ، ذلك أن العمل التشريعي لا يبدأ من فراغ وإنما يستند إلى فكرة تكون جوهره وماهيته يطورها حتى يصل بها إلى درجة الاكتمال (ليلة ، مصدر سابق ، ٣٥٠) ونحن نؤيد هذا الرأي فالأقتراح هو جزء من العملية التشريعية لا يمكن أن تتم من دونه وهو عنصر أساسي في التشريع ، ولا ينال من هذا الرأي بأن صفة الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ، ذلك أن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح ومن ثم فإن التلازم بينهما قوي وحتمي حتى يتكون القانون.

الفرع الثاني : الجهة المختصة بالمبادرة التشريعية .

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي (مونتسكيو) الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة ومنع الاستبداد بالسلطة ، ونقطة البدء عند (مونتسكيو) تتمثل في أن كل من يحوز سلطة ، يقوم به ميل إلى التعسف فيها والاستبداد بها حتى تقوم في مواجهته سلطة أخرى تحده ، واستناداً إلى ذلك فقد وجب ، توزيع السلطات لكي نحول دون التحكم ، ويجري هذا التوزيع في ضوء الوظائف القانونية للدولة ، بحيث تنشأ لكل منها هيئة عامة متخصصة واحدة لوظيفة التشريع وأخرى لوظيفة التنفيذ وثالثة لوظيفة القضاء ، ذلك أنه في ضوء هذا التوزيع ، تتوفر الحماية القانونية لحرّيات المواطنين ، حيث لا يملك المشرع ، وهو لا يمارس وظيفة التنفيذ ، أن يصدر القوانين في ضوء الحالات الفردية التي تحكمها ، كما لا تملك السلطة التنفيذية ، وهي لا تمارس وظيفة التشريع ، تعديل القوانين بما يلائم المصالح الخاصة التي لا تنطبق عليها هذه القوانين وأن جذور هذا المبدأ ترجع إلى زمن بعيد قبل القرن الثامن عشر بقرون عدة ، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي ، (كأفلاطون) و (أرسطو) دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات (شبر ، ٢٠١٢ ، ١٨ - ١٩) إذ أوضح (أفلاطون) في كتابه (روح القوانين) أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها لكي

لا تتفرد إحداها بالحكم ، وما قد يؤدي إليه ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد مع الإشارة إلى أن (روسو) رفض فكرة وجود سلطات متكافئة ومتساوية في القوة ، ومستقلة بعضها عن بعض على الشكل الذي وضعه مونتسكيو (ليله ، مصدر سابق ، ٥٠٢) . وفي ضوء ما تقدم ، فقد صح القول ، أن نظرية (مونتسكيو) في فصل السلطات تمثل في واقع الأمر مرحلة جديدة في تطور فكري طويل ، وتحت تأثير النظام الإنجليزي الذي اعجب به مونتسكيو انتهى المفكر الفرنسي (مونتسكيو) في مؤلفه (روح القوانين) الصادر عام ١٧٤٨ ، إلى أن هناك أنواع ثلاثة من السلطات في كل حكومة ، تشريعية وتنفيذية وقضائية (كيتيل ، ١٩٦٠ ، ٢٨٥) ، وينطلق (مونتسكيو) من هذا التقسيم الثلاثي إلى القول ، بأنه إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة ، فإن ذلك معناه هدرا " للحرية الفردية ، وذلك لأن ذات الحاكم أو نفس المجلس سيقوم بسن قوانين جائرة وتنفيذها بطريقة جائرة ، وعليه يجب أن تختص كل سلطة بوظيفة معينة ، وبذلك سوف يناط بالسلطة التشريعية وظيفة تشريع القوانين ، وسيناط بالسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين ، وكذلك الأمر في اقتصار وظيفة القضاء على الفصل في الخصومات (مياي ، ١٩٨٥ ، ٢٤٠) (المشهداني ، ٢٠٠٨ ، ١١٦-١١٧). وإن العلاقة بين السلطات العامة في الدولة تقوم على أساس أنها جميعا سلطات متساوية ومستقلة بعضها عن البعض الآخر ، بحيث لا تتدخل إحداها في أعمال الأخرى ولا تخضع لرقابة غيرها من السلطات هذا ويرفض الكثيرون هذا التفسير الخاطئ كما يصفه (د. عبد الحميد متولي) ، فقد ذهب (بارتملي) و(دوزير) إلى أن هذا التفسير يصدر عن تحريف خطير لأفكار (مونتسكيو) سببه الجري وراء المنطق المجرد والذي أدى إلى المبالغة كما أدى استعمال المنطق القانوني إلى الخطأ ، كما أن القانون الوضعي لا يقوم على هذا التصوير لمبدأ الفصل بين السلطات فهو لا يعتمد قاعدة التخصص الوظيفي بشكل مطلق ، فإذا كان الأصل أن تختص السلطة التشريعية بوظيفة التشريع والسلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ ، فإن هذا الأصل لا ينضبط باستمرار ، إذ أن الضرورات العملية تستوجب أن تمتلك كل من السلطتين حق ممارسة بعض مظاهر الوظيفة التي تختص بها السلطة الأخرى ، فالسلطة التشريعية تستطيع (ولو في حالات استثنائية واردة على سبيل الحصر) ، أن تأتي أعمالا من طبيعة تنفيذية كقوانين اعتماد الميزانية وعقد القروض وفتح الاعتمادات الإضافية ومنح التزام المرافق العامة وكذلك فإن السلطة التنفيذية تملك (ولو في بعض حالات استثنائية وطبقا لشروط خاصة تحرص الدساتير في العادة على النص عليها) أن تمارس أعمالا ذات طبيعة تشريعية ، وهو ما تجري لغة القانون الدستوري والقانون الإداري على تسميته بالسلطة اللائحية ، وبها تستطيع السلطة التنفيذية أن تشرع عن طريق اللوائح على اختلاف أنواعها وأن تغير حدود سلطة هذا التشريع الثانوي طبقا للظروف ولنوع اللائحة موضوع البحث أما فيما يتعلق بقاعدة الاستقلال العضوي فإن ضرورات ضبط سير الإدارة والحكومة في دولة موحدة السيادة وذات نظام قانوني موحد تفرض بالضرورة نوعا من الترابط والعلاقات المتبادلة بين السلطات العامة ، ولا يمكن اعتماد قاعدة الاستقلال العضوي بشكل مطلق ، لا بل يتم إلغاء الاستقلال العضوي للسلطات في الظروف الاستثنائية بصورة عملية تقريبا وهكذا يتبين أنه لا يمكن التسليم بمنطق الفصل المطلق بين السلطات ، ولقد توقع (مونتسكيو) ذلك بثاقب فكره وبعد بصيرته فقال " أن السلطات رغم فصلها فسوف نجد أنها بالضرورة مضطرة للتعاون فيما بينها " فسير العملية التشريعية وواقع العمل الحكومي في ظل الأنظمة السياسية المقارنة يؤكد فشل فكرة الفصل المطلق أو الجامد بين السلطات ، فالدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ والذي نشأ بمقتضاه النظام الرئاسي ، وجد فيه بعض الشراح نموذجا لفصل السلطات بصورته الجامدة ، ألا أن واقع العمل الحكومي في هذا البلد ، وتعاون السلطات وتأثيرها على بعضها البعض يفند تلك الرؤية أو القراءة غير الصحيحة (البرزنجي ، ٢٠٠٩ ، ١١٢). فعلى الرغم من خلو الدستور من إشارة صريحة وواضحة لمبدأ فصل السلطات ، ألا أن الصياغة العامة لمواد الدستور في إطارها العام تجسد هذا الفصل ، غير أن كل فرع من الفروع الثلاثة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) له من السلطات التي تقيد بها الفروع الأخرى وفقا لنظرية الرقابة والتوازن وذلك لمنع تركيز السلطة وإساءة استعمالها (البرزنجي ، ٢٠٠٩ ، ١١٢) وإذا كان النظام الرئاسي يقوم على الفصل شبه المطلق بين السلطات على الأقل من الناحية النظرية ، فإن النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثم فإنه يفترض المساواة بينهما ، فلا تسيطر أو تطفئ أحدهما على الأخرى . وعلى هذا النحو يعتبر النظام البرلماني هو المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره (مونتسكيو) أي فصل بين السلطات مع وجود نوع من التعاون بينها وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت . نستنتج مما تقدم أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقصد به الفصل التام بين السلطات ، أي أن تستقل كل سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال ، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى ، وإنما الفصل النسبي المتوازن بين السلطات العامة في الدولة ، أي أن تكون السلطات متساوية ومستقلة مع قيام قدر من التعاون بينها ووجود رقابة متبادلة لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها دون تجاوز أو اعتداء على سلطة أخرى ، هذا من جانب ، ومن جانب آخر فإن النظم السياسية وإن اختلفت في إرسائها لأسس العلاقة بين السلطات لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

حيث أن استقلال السلطة القضائية امر مسلم به منذ القدم لمصلحة العدالة وذلك سواء في الدول الآخذة بمبدأ فصل السلطات أو المعارضة له (عثمان ، ١٩٥٦ ، ٣٠١) (الطهراوي ، ٢٠١١ ، ٢٤٦) ، ألا انه يبقى الجامع لأنظمة الحكم هو وجود سلطة تشريعية مستقلة ، وما من شك أن الوصول إلى استقلال هذه السلطة يتطلب توفير العوامل التي تضمن لها الاستقلال الحقيقي كمؤسسة وأعضاء في هذه المؤسسة بقصد أن تبشر الاختصاصات التي منحها لها الدستور من دون أية ضغوط أو مؤثرات قد تمارسها السلطة التنفيذية بحقها عند مباشرتها لاختصاصاتها الدستورية .

المطلب الثاني المبادرة التشريعية وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

الفرع الأول : اختصاص السلطة التنفيذية والتشريعية بتقديم مشاريع القوانين ومقترحاتها

تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وان وفق الدستور الحالي فان مشروعات القوانين تقدم حصرا من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وذلك وفق نص المادة ٦٠ أولا: (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وعليه فان السلطة التنفيذية هي من تقدم مشروعات كاملة للقوانين والتي تصدر مباشرة بعد موافقة السيد رئيس الجمهورية عليها أما السلطة التشريعية فهي من تقوم بتقديم اقتراح فكرة مشروع القانون فقط وليس مشروع متكامل إلى رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء وهذا وفق نص المادة ٦٠ ثانيا : (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من احد لجانه المختصة).

الفرع الثاني : موقف القضاء الدستوري في بيان السلطة المختصة بتقديم مشاريع القوانين

تمثل قرارات المحكمة الاتحادية العليا سواء ما كان منها قرارات تفسيرية للدستور أو قرارات للفصل في النزاعات التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية وغيرها أهمية بالغة في طريق تحقيق العدالة والحياة الدستورية والقانونية في البلاد مكتسبة هذه الأهمية من طبيعة قراراتها التي تتعامل مع الدستور ومع أعلى الجهات التشريعية والتنفيذية في البلاد ولما أولاهما الدستور من طبيعة باتة وملزمة للسلطات كافة .وعلى رغم من تبني السلطات الثلاثة لمبدأ الفصل بين السلطات في المشاركة السياسية إلا أن الاختلاف قائم في بيان السلطة المختصة بتقديم مشاريع القوانين ولغرض بيان ماهية الدعوى ٤٤ / اتحادية/ ٢٠١٠ والدعوى ٢١ / اتحادية/ ٢٠١٥ وما هو الاختلاف في الرؤى في بيان السلطة المختصة بتقديم مشاريع القوانين سنبين ثلاثة نقاط رئيسية لكل دعوى أولها ماهي الوقائع التي حدثت وتسببت في نشوء الدعويين ،وثانيهما من هي جهة الادعاء وماهي مطالبيها وأسانيدها في دعواها ،وثالثها من هي الجهة المدعى عليها ومن ثم قرار المحكمة الاتحادية في كل دعوى

١.الوقائع المنشئة للدعوى .لبيان الوقائع التي تسببت في الدعوى نبين طبيعة هذه الوقائع وخلاصتها وأسانيدها وكما يلي :

طبيعة الواقعة وخلاصتها الواقعة ذات طبيعة قانونية أي أنها قائمة على إصدار قانون، وغير قائمة على حدث مادي كقرار أو تصرف ما من جهة عامة أو خاصة وتتلخص هذه الواقعة بقيام رئيس مجلس النواب بتشريع قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ المنشور في الوقائع العراقية بعدها ٤١٤٨ في ٢٠١٠/٣/١٥

٢.الادعاء وأوجه ادعاءه لبيان أوجه الادعاء من حيث جهته ،وماهي مطالبه في الدعوى وماهي أسانيده الدستورية والقانونية لهذه المطالب نبحث ذلك في النقاط الآتية:

أ. **جهة الادعاء** جهة الادعاء هو رئيس مجلس الوزراء إضافة إلى وظيفته ووكيله

ب. **طلب الدعوى** طعن المدعي بدستورية القانون أعلاه وذلك لكون هذا القانون مخالفا للقواعد والأحكام الدستورية واستنادا لأحكام المادة ٩٢/أولا وثالثا من الدستور وأحكام المادة ٥ من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا فان المدعي طعن بعدم دستورية القانون المذكور طالبا من المحكمة الحكم بعدم دستوريته والحكم بالزام المدعي عليه بإصدار تشريع بإلغاء القانون المشار اليه.

ج. **أسانيد الادعاء** استند المدعي إلى أسانيد عدة وهي كما يلي:

١. ان الدستور العراقي اقر نظاما دستوريا برلمانيا قائما على مبدأ توزيع السلطات واحترام كل مؤسسة دستورية سلطات المؤسسات الأخرى وقد حدد الدستور على سبيل الحصر صلاحيات مجلس النواب في المادة ٦١ منه وفي مجال التشريعات أناط الدستور بالمجلس المذكور صلاحية تشريع القوانين الاتحادية استنادا إلى مشروعات القوانين يقدمها مجلس الوزراء بموجب المادة ٨٠ من الدستور ،وهذه الصلاحيات من الصلاحيات الحصرية التي أناط الدستور بالسلطة التنفيذية حصرا حينما خول رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين استنادا لأحكام المادة ٦٠/أولا من الدستور .

٢. فرق الدستور بين (مشروع) القانون الذي خول مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية صلاحية اقتراح الأول على مجلس النواب وفق ما ورد في أعلاه وبين (مقترح) القانون الذي خول عشرة من أعضاء مجلس النواب أو احد لجانه المختصة صلاحية تقديمه وفقا للمادة ٦٠/ثانيا من الدستور. والمقترح هو غير المشروع، إذ ينبغي أن يقدم المقترح إلى الجهة التي تملك صلاحية صياغته في مشروع قانون (مجلس الوزراء) بعد مروره بسلسلة من الإجراءات الإدارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات حكومية، قبل أن يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعه، في حين أن القانون موضوع هذه الدعوى قد سبق وأن اقترحه مجلس النواب وقدمه إلى مجلس الوزراء وقد قدم هذا المقترح في وقت سابق إلى مجلس الوزراء وقرر المجلس رفضه بموجب القرار المرقم ٣٤٤ لسنة ٢٠٠٩ المتخذ في جلسته المنعقدة في ٦/١٠/٢٠٠٩ وبعدد

٣٧

٣. إن قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية سيؤدي إلى إرباك أداري كبير وسيؤثر سلبا على التزامات العراق الدولية تجاه المؤسسات والمنظمات الدولية سيما البنك الدولي وكذلك سيؤثر على اختصاصات الوزارة مما يستلزم تعديل أحكام قانون الوزارة رقم ٨ لسنة ٢٠٠٦ من حيث الهيكل الوظيفي وأن القانون أعلاه لم يأخذ بنظر الاعتبار موقف الحكومة من هذا المشروع وعدم تهيئة كادر متخصص في المحافظات مما قد يحدث إرباكا إداريا.....الخ

٣. المدعى عليهم: رئيس مجلس النواب ورئيس وأعضاء مجلس الرئاسة ووزير العمل والشؤون الاجتماعية إضافة لوظائفهم ووكلائهم حيثيات قرار الحكم مع مناقشة ما ورد فيها اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا أن النزاع قانوني ويتلخص بقيام المدعي رئيس مجلس الوزراء بالطعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ لمخالفته لأحكام الدستور.

ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور

أ. أن دستور جمهورية العراق قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه وأن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة ٨٠ منه وليست السلطة التشريعية.

ب. إن دستور جمهورية العراق رسم في المادة ٦٠ منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصرا للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة ٦٠/أولا من الدستور.

ج. إن دستور جمهورية العراق رسم في الفقرة ثانيا من المادة ٦٠ من الدستور والتي أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار اليهما لإعداد مشروع قانون ووفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أفرها مجلس النواب ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار اليه أنفا وجد انه كان مقترحا تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس الوزراء هم المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقا لنص المادة ٧٨ من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والأشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقا للمادة ٨٠/أولا من الدستور لذا فإن من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم اتباع الشكليات التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ للمادة ٦٠/أولا من الدستور.

نص قرار الحكم وآثاره

قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه وتحميل المدعي رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته ورئيس مجلس الرئاسة إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة والشخص الثالث مبلغا قدره عشرة آلاف دينار منا صفة بينهما وصدر الحكم حضوريا باتا وبالاتفاق استنادا لأحكام المادة ٩٤ من الدستور وافهم علنا في ١٢/٧/٢٠١٠ ونستنتج من خلال تحليلنا للقرار أعلاه أن تقديم مشروع القانون هو من اختصاص السلطة التنفيذية حصرا بموجب نص الدستور وأن المحكمة الاتحادية العليا عالجت من خلال هذا القرار

موضوع المبادرة التشريعية بشكل عملي وواقعي ودستوري في هذا القرار وغيرها من القرارات التي لم نشر إليها وفي هذا دليل على دور المحكمة الاتحادية العليا الكبير في إرساء متطلبات دولة القانون من خلال بيان الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين.

١. **الوقائع المنشئة للدعوى** . لبيان الوقائع التي تسببت في الدعوى نبين طبيعة هذه الوقائع وخلاصتها وأسانيدها وكما يلي :
طبيعة الواقعة وخلاصتها

الواقعة ذات طبيعة قانونية أي أنها قائمة على إصدار قانون، وغير قائمة على حدث مادي كقرار أو تصرف ما من جهة عامة أو خاصة وتتخلص هذه الواقعة في الدعوى ٢١/اتحادية/٢٠١٥ بقيام مجلس النواب بتشريع قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ وإن القانون قد شرع من قبل مجلس النواب بعد إن قدم كمقترح قانون وليس (مشروع قانون) عام ٢٠٠٦ وتم تشريعه دون أن يمر بالآلية الدستورية في تشريع القوانين التي نص عليها الدستور ..

٢. **الادعاء وأوجه ادعاءه** لبيان أوجه الادعاء من حيث جهته ، وماهي مطالبه في الدعوى وماهي أسانيده الدستورية والقانونية لهذه المطالب نبحث ذلك في النقاط الآتية:

١. **جهة الادعاء** جهة الادعاء هو المدعي (ع.ب.ح) ووكيله المحامي (ش.س.أ) والمدعية (أ.ح.ع) ووكيلها المحامي (ش.س.أ)
ب. **طلب الدعوى** طعن المدعي بدستورية القانون أعلاه وذلك لكون هذا القانون مخالفا للقواعد والأحكام الدستورية واستنادا لأحكام المادة ٦٠/أولا وثانيا من الدستور وأحكام المادة ٨٠/أولا وثانيا والتي أكدت عليها المحكمة الاتحادية العليا في العديد من قراراتها واستنادا للمادة ٧٥ من قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ فإن المدعي طعن بعدم دستورية القانون المذكور طالبا من المحكمة الحكم بعدم دستوريته والحكم بالزام المدعي عليه بإصدار تشريع بإلغاء القانون المشار اليه

ج. **أسانيد الادعاء** استند المدعي إلى : إن الدستور العراقي فرق بين (مشروع) القانون الذي خول مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية صلاحية اقتراح الأول على مجلس النواب وفق ما ورد في أعلاه وبين (مقترح) القانون الذي خول عشرة من أعضاء مجلس النواب أو احد لجانه المختصة صلاحية تقديمه وفقا للمادة ٦٠/ثانيا من الدستور. والمقترح هو غير المشروع ، إذ ينبغي أن يقدم المقترح إلى الجهة التي تملك صلاحية صياغته في مشروع قانون (مجلس الوزراء) بعد مروره بسلسلة من الإجراءات الإدارية والتشريعية في وزارات ومؤسسات حكومية ، قبل أن يناقشه مجلس الوزراء ويقترح على مجلس النواب تشريعه .

٣. **المدعى عليهم** : رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته ووكيله الموظفان الحقوقيان (س.ط.ي) و (ه.م.س)
دفع المدعي عليه أجاب المدعي عليه بلائحته المؤرخة ٢٠١٥/٣/١٦ والتي جاء فيها أن موضوع استبدال أعضاء مجلس النواب امر لصيق بالمجلس نفسه ولا يمكن أن يكون محلا للتنظيم أو التقنين من جهة أخرى غير مجلس النواب وإن مبدأ الفصل بين السلطات يجعل السلطة التشريعية حرة في سن قانون استبدال أعضائه دون تدخل من جهة أخرى . وإن المادة ٤٩/خامسا من الدستور نصت على أن يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال وإن تشريع القانون لم يترتب أي آثار مالية ولا يدخل ضمن السياسات العامة للدولة وطلب رد الدعوى .

حيثيات قرار الحكم مع مناقشة ما ورد فيها اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا أن النزاع قانوني ويتلخص بقيام مجلس النواب بتشريع قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦ ووجدت أن المدعية (أ.ح.ع) قد أقامت الدعوى (٢٩/اتحادية/٢٠١٥) وبواسطة وكيلها وهو نفس الوكيل في الدعوى (٢١/اتحادية/٢٠١٥) وكررت نفس الطلبات في الدعوى الأولى وعلى ذات المدعي عليه إضافة لوظيفته وحيث أن موضوع الدعويين واحد فقررت المحكمة توحيد الدعوى الأخيرة مع الدعوى الأولى رقم ٢١/اتحادية/٢٠١٥ والتي اعتبرت الأصل

ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور

أ. إن دستور جمهورية العراق قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة ٤٧ منه وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها وحسب ورودها فيه وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق ولكي نكون أمام التطبيق السليم لأحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه ، يلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحيتها كاملة وفق ما رسمه الدستور لها .

ب. إن دستور جمهورية العراق رسم في المواد (٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٤/أولا) مهام السلطة التشريعية وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقا للسياقات الدستورية .

ج. يجب أن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس مبدأ الفصل بين السلطات ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو في موازنتها المالية دون التشاور معها واخذ

الموافقة بذلك وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لان في ذلك تعارض لمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة ٨٨ من الدستور ولمبدأ الفصل بين السلطات وفي ماعدا ما تقدم ذكره من القوانين فان السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الاصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقا للمصلحة العامة وفي نطاق الدستور .

د. تجد المحكمة الاتحادية العليا أن القانون موضوع الطعن لم يرتب آثاراً مالية مضافة للسلطة التنفيذية ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها وقد جاء تشريعه لا من مجلس النواب مباشرة لاختصاصه الاصيل المنصوص عليه في المادة ٦١/أولاً من الدستور وإعمالاً لحكم المادة ٤٩/خامساً منه وبناء عليه تكون الدعويين الأصلية والموحدة معها قد فقدتا سندها القانوني .

نص قرار الحكم وآثاره

قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الدعويين وتحميل المدعين مصاريف الدعوى وأتعاب محاماة وكلاء المدعي عليه إضافة لوظيفته السيدين (س.ط) و(ه.م) ومقدارها مائة الف دينار تقسم بينهما مناصفة وصدر الحكم حضورياً باتاً وبالاتفاق استناداً لأحكام المادة ٩٤ من الدستور والمادة ٥/ثانياً من قانون المحكمة الاتحادية رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ وافهم علناً في ١٤ /٤/٢٠١٥ ونستنتج من خلال تحليلنا للقرار أعلاه أن المحكمة الاتحادية العليا وجدت أن القانون موضوع الطعن لم يرتب آثاراً مالية مضافة للسلطة التنفيذية ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها وقد جاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة لاختصاصه الاصيل المنصوص عليه في المادة ٦١/أولاً من الدستور وإعمالاً لحكم المادة ٤٩/خامساً منه وبناء عليه تكون الدعويين الأصلية والموحدة معها قد فقدتا سندها القانوني وأن المحكمة الاتحادية لم تتطرق لموضوع تقديم مشروع القانون الذي هو من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً بموجب نص الدستور وتكون بذلك قد عدلت عن قرارها الصادر في الدعوى ٤٤ لسنة ٢٠١٠ وهي بذلك أعطت للسلطة التشريعية الحق في الإصدار المباشر للقوانين دون الرجوع للسلطة التنفيذية ولكن بشكل محدد كما ذكر في أعلاه وبموجب نصوص دستورية وأنا برائي لا اعتبر ذلك عدول من المحكمة لان في الدعوى ٤٤ لسنة ٢٠١٠ توجد أسباب تمس سياسة الدولة العامة مما أدى بها إلى إصدار القرار بالشكل الذي فصلناه سابقاً وهي في كلتا الدعويين عاجلت موضوع المبادرة التشريعية بشكل عملي وواقعي ودستوري وفي هذا دليل على دور المحكمة الاتحادية العليا الكبير في إرساء متطلبات دولة القانون من خلال بيان الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين.

الخاتمة

نستنتج من بحثنا هذا أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقصد به الفصل التام بين السلطات ، أي إن تستقل كل سلطة عن الأخرى تمام الاستقلال ، بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى ، وإنما الفصل النسبي المتوازن بين السلطات العامة في الدولة ، أي أن تكون السلطات متساوية ومستقلة مع قيام قدر من التعاون بينها ووجود رقابة متبادلة لضمان ووقوف كل سلطة عند حدودها دون تجاوز أو اعتداء على سلطة أخرى ، هذا من جانب ، ومن جانب آخر فأن النظم السياسية وإن اختلفت في إرسائها لأسس العلاقة بين السلطات لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث أن استقلال السلطة القضائية أمر مسلم به منذ القدم لمصلحة العدالة وذلك سواء في الدول الآخذة بمبدأ فصل السلطات أو المعارضة له ، ألا انه يبقى الجامع لأنظمة الحكم هو وجود سلطة تشريعية مستقلة ، و أن تقديم مشروع القانون هو من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً بموجب نص الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ وان المحكمة الاتحادية العليا عاجلت موضوع المبادرة التشريعية بشكل عملي وواقعي في قراراتها الدستورية وفي هذا دليل على دور المحكمة الاتحادية الكبير في إرساء متطلبات دولة القانون.

المصادر

الكتب

١. ابن منظور ، لسان العرب ، طبعة مصورة عن طبعة بولاق ، ج ٣ ، بلا سنة طبع.
٢. الأزهرى ، تهذيب اللغة ، تحقيق عبد الكريم الغزبواي ومراجعة محمد علي النجار ، ج ٤ ، القاهرة ، بلا سنة طبع..
٣. خليل بن احمد الفراهيدي ، كتاب العين ، تحقيق د. مهدي المخزومي ود. إبراهيم السامرائي ، ج ٣ ، بغداد ، ١٩٨١.
٤. د . سرهنك حميد صالح البرزنجي - مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه - الطبعة الأولى - دار دجلة - عمان - ٢٠٠٩
٥. د. إبراهيم احمد شليبي ، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٤
٦. د. احمد سلامة ، دروس في المدخل لدراسة القانون ، دار التعاون، الجمعية التعاونية للطبع والنشر، ١٩٦٥

٧. د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
٨. د. رافع خضر صالح شبر - فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق - مكتبة السنهوري - بغداد - ٢٠١٢.
٩. د. سليمان الطماوي- السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - دراسة مقارنة - الطبعة السادسة - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٦.
١٠. د. صلاح الدين عبد الوهاب ، الأصول العامة لعلم القانون (نظرية القانون) ، بلا مطبعة ، عمان ، ١٩٦٨.
١١. د. عبد الفتاح حسن ، مبادئ النظام الدستوري في الكويت ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٦٨ .
١٢. د. عبد المنعم فرج الصده ، مبادئ القانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٠.
١٣. د. عثمان خليل عثمان - القانون الدستوري (الكتاب الأول في المبادئ الدستورية العامة) - القاهرة - ١٩٥٦ ٢٧.د. هاني علي الطهراوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠١١.
١٤. د. عثمان خليل عثمان ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، النظام الدستوري المصري ، ط ٥ ، مطبعة الاعتماد ، مصر ، ١٩٥٥.
١٥. د. عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة) ، ط ١ ، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة ، ١٩٨٠.
١٦. د. محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية - من دون جهة ومكان الطبع- ٢٠٠٨.
١٧. د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧١.
١٨. د. وحيد رأفت ود.وايت إبراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧.
١٩. ريموند كارفيلد كيتيل - العلوم السياسية - ترجمة د. فاضل زكي محمد - الجزء الأول - شركة الطبع والنشر الأهلية - بغداد - ١٩٦٠
٢٠. سلمان مرقص، شرح القانون المدني ، ج 1، (المدخل للعلوم القانونية)، المطبعة العالمية ، القاهرة، ١٩٦٧
٢١. عبد الله رحمة الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١.
٢٢. محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٣.
٢٣. ميشال مياي - دولة القانون (مقدمة في نقد القانون الدستوري) - الطبعة ١ - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - ١٩٨٥

24. Public law , oxford university - 2007-2008. Richard Clements, . Jane Kay

25. Philippe Georges, Droit puplic concourse administratifw , 6 ed , sirey 1986 .

دستور وقوانين وأنظمة داخلية

- 26-دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- 27-قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠
- ٢٨- قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩
- ٢٩- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم ١ لسنة ٢٠٠٥

جريدة الوقائع والمواقع الإلكترونية

- ٣٠-جريدة الوقائع العراقية بعددها ٤١٤٨ .
- ٣١- الموقع الإلكتروني لجريدة الوقائع العراقية <https://moj.gov.iq/iraqmag>
- ٣٢- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العراقية www.iraqfsc.iq/ethadai.php

قرارات المحكمة الاتحادية

- ٣٣-قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠
- ٣٤- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢١/اتحادية/٢٠١٥ وموحدتها ٢٩/اتحادية/ ٢٠١٥

Sources
Books

١. Ibn Manzur, Lisan al-Arab, illustrated edition from the Bulaq edition, vol. 3, without a year of publication.

٢. Al-Azhari, Refinement of the Language, edited by Abdul Karim Al-Gharbawi and reviewed by Muhammad Ali Al-Najjar, vol. 4, Cairo, without a year of publication..
٣. Al-Khalil bin Ahmed Al-Farahidi, Kitab Al-Ain, edited by Dr. Mehdi Makhzoumi and d. Ibrahim Al-Samarrai, Part 3, Baghdad, 1981.
٤. D. Sarhank Hamid Saleh Al-Barzanji - Components of the Democratic Constitution and Mechanisms for Defending It - First Edition - Dar Degla - Amman - 2009
٥. D. Ibrahim Ahmed Shalabi, The Development of Political and Constitutional Systems in Egypt, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1984.
٦. D. Ahmed Salama, Lessons on the Introduction to the Study of Law, Dar Al-Taawoun, Cooperative Society for Printing and Publishing, 1965
٧. D. Ahmed Salama Badr, The Legislative Jurisdiction of the Head of State in the Parliamentary System (A Comparative Study), Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2002.
٨. D. Rafi Khader Saleh Shubar - Separation of the Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System in Iraq - Al-Sanhouri Library - Baghdad - 2012.
٩. D. Suleiman Al-Tamawi - The Three Authorities in Contemporary Arab Constitutions and in Islamic Political Thought - A Comparative Study - Sixth Edition - Dar Al-Fikr Al-Arabi - Cairo - 1996.
١٠. D. Salah al-Din Abd al-Wahhab, General Principles of the Science of Law (Theory of Law), Without Press, Amman, 1968.
١١. D. Abdel Fattah Hassan, Principles of the Constitutional System in Kuwait, Dar Al-Nahda Al-Arabi, Beirut, 1968.
١٢. D. Abdel Moneim Farag Al-Sadda, Principles of Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1980.
١٣. D. Othman Khalil Othman - Constitutional Law (First Book on General Constitutional Principles) - Cairo - 1956 27. Dr. Hani Ali Al-Tahrawi - Political Systems and Constitutional Law - Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution - Amman - 2011.
١٤. D. Othman Khalil Othman, Constitutional Law, Book Two, The Egyptian Constitutional System, 5th edition, Al-Etimad Press, Egypt, 1955.
١٥. D. Omar Helmy Fahmy, The legislative function of the head of state in the presidential and parliamentary systems (a comparative study), 1st edition, Arab Union Printing House, Cairo, 1980.,
١٦. D. Muhammad Kadhim Al-Mashhadani - Political Systems - Without Authority and Place of Printing - 2008.
١٧. D. Muhammad Kamel Laila, Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 1971.
١٨. D. Wahid Raafat and Dr. White Ibrahim, Constitutional Law, Modern Printing Press, Cairo, 1937.,
١٩. Raymond Carfield Keitel - Political Science - Translated by Dr. Fadel Zaki Muhammad - Part One - National Publishing and Publishing Company - Baghdad - 1960
٢٠. Salman Morcos, Explanation of Civil Law, Part 1, (Introduction to Legal Sciences), International Press, Cairo, 1967.
٢١. Abdullah Rahmatullah Al-Bayati, Stages of the Legislative Process in Iraqi Constitutions, Master's Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1991.
٢٢. Muhammad bin Abi Bakr bin Abdul Qadir Al-Razi, Mukhtar Al-Sahah, Dar Al-Risala, Kuwait, 1983.
٢٣. Michel Mayey - The State of Law (Introduction to Criticism of Constitutional Law) - 1st Edition - University Foundation for Studies, Publishing and Distribution - Beirut - 1985