إشكاليات حق رئيس الدولة في اصدار القوانين في بعض الدساتير المعاصرة

Problems of the right of the Head of State to issue laws in some contemporary constitutions

م. محمد عبد جري أ.د. ساجد محمد كاظم
جامعة القادسية

الخلاصة

بعد اكمال مراحل سن التشريع العادي، يصبح له وجودا قانونيا ولكن هذا الوجود لا يكفي لنفاذه اي لخروجه الى حيز التطبيق ولا يكون ملزما الا بعد مروره بمرحلتين هما اصداره ونشره .

والاصدار يعني تسجيل الوجود القانوني للتشريع والامر بتنفيذه من قبل السلطة التنفيذية ، فالإصدار هو عمل تنفيذي لا تشريعي لأنه يأتي بعد مرحلة اقرار القانون من قبل البرلمان ولذا فتكون للإصدار وظيفة مزدوجة اذ عن طريقه يثبت وجود التشريع فهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع ، كما انه يتضمن امرا من السلطة التنفيذية الى مؤسساتها لتنفيذ هذا القانون وكلا حسب اختصاصه . ورغم ان الاصدار لا يعطي قوة سريان مفعول القانون، الا انه يزيل الشروط التي يمكن أن تشكل عقبات أمام تنفيذ القانون وهذا الامر اثار العديد من التساؤلات والاشكاليات على تدخل السلطة التنفيذية في عملية الاصدار التي سنحاول دراستها في هذا البحث والاجابة على تلك التساؤلات من خلال ما نصت عليه بعض الدساتير المعاصرة وما توصل اليه الفقه الدستوري وكيف تمت معالجة بعض الاشكاليات التي اثارها جانب من الفقه.

الكلمات المفتاحية رئيس الدولة ، الاصدار ، السلطة التنفيذية ، القوانين التشريعية

Conclusion

After the completion of the stages of the enactment of the ordinary legislation, it has a legal presence, but this presence is not enough to enforce it, which comes into force and is binding only after passing through the two stages of issuance and publication.

The issuance means the registration of the legal existence of the legislation and the order of its implementation by the executive authority. The issuance is an executive act, not a legislative one, because it comes after the stage of passing the law by the parliament. Therefore, the issuance of a dual function by means of which proves the existence of legislation is the birth certificate of the legislation. The Executive Authority to its institutions for the implementation of this law and each according to its competence. Although the issue does not give force to the effect of the law, but it removes the conditions that can be obstacles to the implementation of the law and this raised many questions and problems on the intervention of the executive authority in the process of issuance which we will try to study in this research and answer these questions through the provisions It has some contemporary constitutions and the findings of the constitutional jurisprudence and how some of the problems raised by a part of the jurisprudence were addressed.

Key words :-Head of state, Release, Ratification, Executive authority, Legislative Law

المقدمة

يعد حق إصدار القوانين من الامتيازات التي يملكها رئيس الدولة في مواجهة السلطة التشريعية في نطاق العمل التشريعي البرلماني وقد ذهب معظم فقهاء القانون الدستوري إلى أنه أحد وسائل التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما انه وسيلة لا غني عنها في تحقيق التوازن بين السلطتين المذكورتين. ولا شك إن الإصدار من الموضوعات التي إثارة العديد من الأسئلة والنقاشات في كتب القانون الدستوري رغم إن هذا الحق معترف به للرئيس الأعلى للدولة ومع ذلك كان بعض الكتاب قد تساءلوا ما هو الحل في حالة امتناع رئيس الدولة عن التصديق ومن ثم رفضه إصدار القانون؟ وفي الوقت التي يصر فيه هؤلاء الكتاب على إن لابد من وجود سلطة أخرى تمنح إليها إصدار القوانين في حاله امتناع الرئيس يعترفون بان اغلب الدساتير لم تعالج أو تحدد تلك السلطة التي يعطي حق إصدار القانون لها في حاله امتناع الرئيس الأعلى للدولة.

وفي حق رئيس الدولة في إصدار القوانين يثار إشكالية إهمال أو رفض إصدار القوانين الذي من شأنه أن يقضي على كل فاعلية قرارات السلطة التشريعية .وهذا ما دفع بعض الكتاب إلى التساؤل فيما إذا كانت هناك عقوبة حيال امتناع أو رفض رئيس الدولة على هذا الواجب الإلزامي وهل يمكن تطبيق المسؤولية الشخصية لرئيس الدولة؟ في الوقت الذي يصر فيه هؤلاء في بعض الحالات على أقل تقدير، يمكن أن يدخل رفض الإصدار ضمن إطار الخيانة العظمى المنصوص عليها في بعض الدساتير ونقول ابتداء إن الأمر هذا يواجه صعوبات. من جهة أخرى يثار الإصدار إشكالية أخرى من إن رئيس الدولة يمتلك وسيله شرعية للامتناع مؤقتا في إصدار القانون المصوت عليه في بعض الدساتير التي تسمح له في المدة المحددة للإصدار، يمكن له من خلال رسالة مبررة، أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة لا يمكن رفضها. وهناك كتاب آخرون يتحججون بأسباب مختلفة . فيهم لا يكتفون بالقول بان القانون لا يصبح نافذا إلا بعد إصدارة، بل يضيفون على ذلك بان الإصدار فقط هو الذي يعطي القانون قوة سريان مفعول ومن ثم فأنه يجعله مكتملا عليه لدراسة هذا الموضوع لابد من إيضاح فكرة الإصدار وإحكامه وعلى النحو الآتي

المبحث الأول: مفهوم الإصدار

المبحث الثاني: إحكام الإصدار

المبحث الثالث: الإشكاليات الخاصة بالإصدار

مشكلة البحث: . لازالت إشكالية إصدار القوانين من قبل رئيس الدولة بعد إقرارها من قبل البرلمان تثير الكثير من التساؤلات ومنها: .

أولا – هل عملية الإصدار هي التي تعطي للقانون وجوده وبداية نفاذة؟

ثانيا- هل عملية إصدار القوانين من قبل السلطة التنفيذية يعد تدخلا بعمل السلطة التشريعية أم انه مكملا لتشريع القانون ونفاذة؟

ثالثا- هل عملية إصدار القوانين من الأعمال واجبة التنفيذ أم هي حق يعطى لرئيس الدولة وله أن يعمل به وإذا كانت من الأعمال الواجبة التنفيذ وهل تثار مسؤولية الرئيس في حال امتنع عن المصادقة والإصدار بتهمة انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى والتي تستوجب محاكمته؟

رابعا – هل عملية إصدار القوانين محددة بمدة معينة دستوريا أم أن ذلك راجع لتقدير رئيس الدولة وله أن يصدر القانون متى يشاء وماذا لو أغفل الدستور تحديد مدة زمنية لإصدار القانون؟

منهجية البحث: . اعتمد البحث على منهجية التحليل الوصفي المقارن إذ تم تحليل نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي عالجت اختصاصات رئيس الدولة في المصادقة وإصدار القوانين ومدى فاعلية تلك النصوص في التطبيق العملي في ظل الواقع السياسي العراقي مع مقارنتها ببعض النصوص الدستورية العربية والأجنبية وكيف عالجت اختصاصات رئيس الدولة بإصدار القوانين بعد إقرارها من قبل السلطة التشريعية .

المبحث الأول: مفهوم الإصدار

الإصدار هو العمل الذي تقوم السلطة التنفيذية من خلاله بمراعاة وتأكيد وجود قانون تبنته السلطة التشريعية تواء، الهدف من هذا العمل هو جعل القانون يدخل ضمن مرحلته التنفيذية وبهذا المعنى يمكن القول إن الإصدار يجعل القانون ساري المفعول وأن كل هذا ينبع من الصيغة المستخدمة في اغلب الدساتير فيما يتعلق بالإصدار كالاتي: (تبنى البرلمان وإصدر رئيس الدولة القانون التالي ... سينفذ هذا القانون الذي ناقشه البرلمان وتبناه كقانون دوله. كتب بتاريخ.[١]

عليه بغية دراسة مفهوم الإصدار بوضوح نقسم هذا المبحث على النحو الآتي:

المطلب الأول: مدلول الإصدار وأغراضه

المطلب الثاني: تمييز الإصدار عما يشتبه به

المطلب الثالث :طبيعة الإصدار

(١Carre de Milberg, constitution ala theories general de l' etat, ti, paris, 1920, p: 404.

المطلب الأول: مدلول الإصدار وأغراضه

إن فكرة الإصدار هي نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات، والقانون يكتمل ويكتسب الصفة القطعية عندما يصوت عليه البرلمان، ولكن هذا القانون يبقى غير نافذ طالما إن الإصدار لم يتم بعده. إن حق وواجب السهر على تنفيذه من اختصاص السلطة التنفيذية وإن أيا من السلطات العامة لا تستطيع أن تقيم للقانون وزنا طالما إن الأوامر لم تصدر للقيام بذلك.[١]وعليه الإصدار هو الفعل الذي يصادق رئيس الدولة من خلاله على نص القانون ويؤكد صحة تبنيه ويصدر الأوامر إلى السلطات العامة لتنفيذه والعمل على مراعاته .[٢]أو هو العمل الذي يقوم رئيس الدولة من خلاله بمراعاة وتأكيد وجود قانون تبنته السلطة التشريعية توا والهدف من هذا العمل هو جعل القانون يدخل مرحلته التنفيذية كما يقال.[٣] ومحالة مغزاه هنا إن مجلس الدولة الفرنسي عرف الإصدار بالقول انه الفعل الذي يقر رئيس الدولة من خلاله وجود القانون ويصدر الأوامر إلى السلطات العامة لمراعاته والعمل بموجبه.[٤]

ونرى بان الإصدار هو عمل قانوني لابد منه لتمام القانون ذاته ولا يكون للقانون وجود بدونه ولذلك فهو الإقرار من قبل الرئيس الأعلى للدولة بان القانون قد صوت عليه البرلمان وقرره طبقا لنصوص الدستور، كما يعطي الأمر لجميع السلطات والهيئات في الدولة بالعمل على تنفيذه كما فيما يخصه .وتجدر الملاحظة إن الإصدار عمل منفصل عن القانون ذاته، ومستقل عنه ولاحق عليه ، وهو على حد التعبير العميد (هوريو) أول خطوة تقوم بها السلطة التنفيذية عندما تبدأ بتنفيذ القانون ، و به تثبت وجود القانون ويضيف الأستاذ (لاباند) إن الإصدار هو شهادة ميلاد القانون ، وطريقه إظهاره للرأي العام الخارجي (٥) وعليه لابد من الاعتراف بان مهمة تأكيد وجود محتوى القانون تعود طبعا للسلطة التنفيذية وذلك لان لأمن الطبيعي أن يصادق على القانون طرف أخر غير الذي سن هذا القانون . ومن المنطقي أن تصادق سلطة أخرى غير المشرع على القانون. لذلك يستوجب الأمر أن يكون هناك وسيطا بين السلطة التشريعية والمواطنين يكون ضامنا لكمال هذا القانون لذلك جرت العادة على القول بان الإصدار هو تأكيد لصحة ودستورية

---

[1] (esmein , elements de droit constitutionnel francais , et compare , paris, 1928,p:68. -

[2] (benoit jeanneau , droit contitutionnel institutions politiquea , paris , 1987, p 250.)

[3] (carre de malbery, op.cit, p:404

[4] (republique francaiase , 2 edition, economic , paris , 1987, p:401

٥) ينظر : او صديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، ج ٣، ط١، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، ١٩٩٤ ، ص .١٢٩

القانون أمام الأمة وهناك مسوغ أخر هو إن الإصدار لا يمكن أن يثبت وجود القانون لذلك فان هذا التأكيد الأخير سيكون بدون قيمه كبيره إذا صدر عن نفس الجهة التي سنت القانون استنادا لوجهة النظر هذه ، ربما لا يكون من المقنع كثيرا إن يوكل إصدار القوانين إلى السلطة التشريعية لأن ذلك قد يجرد الإصدار من جزء كبير من فائدته.[١]والملاحظ ، أن قيام رئيس الدولة بإصدار القوانين لا يعني ابدا انه يقوم بعمل تشريعي، اذ انه لا يفعل الا المساعدة في تنفيذ هذه القوانين ، فهو لا يمارس بذلك سلطه قيادية ، بل انه يؤدي واجبه وينفذ التزاماته التنفيذية تجاه الهيئة التشريعية وبذلك فان الاصدار يختلف جوهريا عن التصديق.[٢] فالإصدار ما هو الا عمل يمنح القانون قوه جديدة ويقتصر على جعل القانون ساري المفعول وذلك بالاعتماد على سلطة المشرع الذي يمتلك لوحده القدرة على منح القانون قواه المختلفة ،وهنا اذا ما هو الهدف المحدد للإصدار ؟ إذا كان الرئيس لا يضيف شيئا الى قانون يصبح كاملاً بعد تبني البرلمان له، فلماذا ينص الدستور على تدخل الرئيس لغرض القيام بالإصدار؟ واخيرا، إذا كان الاصدار عمل تنفيذي، فما هي ضرورة هذا العمل؟ الغرض معرفة ضرورة الاصدار قبل احيانا انه من الضروري أن يقدم رئيس الدولة الاصدار لكي يظهر بانه ليس لديه أي تحفظ على القانون. ان هذا الاعتبار ليس حاسما. فنظرا لان طلب اجراء مداولة جديده لا يمكن ان يتم الا ضمن فتره محددة ، فان مجرد انتهاء هذه الفترة يكفي لإظهار عدم وجود اعتراضات من جانب رئيس السلطة التنفيذية على القانون الذي تبناه البرلمان.[٣] من جهة أخرى تجدر الإشارة إلى إن الإصدار يمتد عند بعض الفقهاء ليشمل حتى قوانين المراجعة الدستورية، رغم إن الرئيس ربما لا يستطيع طلب اجراء مداولات جديده بشأن قوانين من هذا النوع في بعض الدساتير، وهذا يثبت بان اقرار الاصدار في الدستور له اسباب اخرى .الحقيقة أن الاصدار يلبي حاجه قانونيه تنبع من طبيعة الأشياء نفسها. ان قوه هذه الاسباب كبيره لدرجه ان بعض المؤلفين يتحدثون عن اصدار حتى بشأن افعال ليست لها علاقة بالأمور التشريعية، الا وهي المراسيم التنظيمية.

رغم ان بعض الكتاب مازالوا يؤكدون بان المراسيم نفسها ينبغي أن تكون خاضعه للإصدار وهي الأخرى.[٤]وعلى اية حال الاصدار له ثلاث غايات وهي :-

١ -انه شهادة على تبني القانون من قبل الهيئة التشريعية

٢ -انه تأكيد لوجود القانون ونصه

(٧carre de malberg ,op. cit.p : 447
(٨ibid, p:422
(٩ibid, p : 426
(١٠ibid, p. 26

٣ -انه اثبات لقيمة القانون الملزمة والنافذة .
ولغرض معرفه فائدة الاصدار وسبب وجوده، من المناسب أن نعود الى صيغة الاصدار الموجودة حاليا في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. يبدا رئيس السلطة التنفيذية بالعبارة التالية :(بناء على ما اقره مجلس النواب) هذا جزء من صيغة الاصدار له فائدة بروتوكولية. فهو يعلن عن تبني البرلمان للقانون المقصود، في نفس الوقت هناك اشاره ضمنية في هذا الجزء الى ان هذا التبني المزدوج قد يتم في الأجواء التي تتطلبها الصياغة النظامية للقانون. صحيح أن الجزء المشار اليه اعلاه بين قوسين لا يعبر عن ذلك بشكل قاطع، الا ان هذا المعنى يظهر من خلال دمج الجزء انف الذكر مع العبارة التالية التي سيعلن فيها الرئيس انه يصدر القانون، لان اصدار الرئيس للقانون دليل على تبنيه قد تم بصورة قانونية .هذه هي في الواقع العبارة الثابتة في صيغة الإصدار (قرر رئيس الجمهورية بتاريخ صدر القانون الاتي) اما الجزء الاخير من صيغه الاصدار، فما هو الا استخلاص النتائج العبارتين السابقتين (أن القانون الحالي، الذي ناقشه وتبناه مجلس النواب سينفذ كقانون دولة (في الحقيق ان الاعتراف بوجود قانون هو اعتراف بقوته الملزمة فمنذ اللحظة التي يفحص ويدقق فيها اكتمال القانون، يعلن رئيس الجمهورية أن القانون أصبح جاهز للتطبيق كما يعلن بانه سيصبح ساري المفعول .

المطلب الثاني: تمييز الإصدار عما يشتبه به

يجب عدم الخلط بين الاصدار وبين افعال اخرى من افعال السلطة التنفيذية، والتي تقترب منه او تتزامن معه، الا أن قيمتها القانونية مختلفة تماما نشر وتصديق القانون .النشر هو الفعل الذي تقوم السلطة التنفيذية من خلاله بإشهار المواطنين بالقانون المصوت عليه والصادر، الهدف من النشر هو جعل القانون ملزما لهم لأنهم يصبحون خاضعين للقانون حالما تنتهي المدد التي يفترض قانونا أن يكونوا بعدها قد احاطوا علما به .وإذا كان الاصدار فعل قانوني، فان النشر هو مجرد ادراج القانون في نشرة عامة، وان الاصدار هوة تصديق السلطة على وجود القانون، أما النشر فهو اجراء للأشعار المواطنين اي ينجم النشر عن ادراج القانون في الجريدة الرسمية ويصبح من ثم قانونيا ملزما. اما التصديق ، أن وجد، فانه يشكل واحده من اقوى صلاحيات السلطة التنفيذية، في الحقيقة ، لا يصبح القانون الذي تصوت عليه السلطة التشريعية قانونا كاملا الا بعد مصادقة رئيس

السلطة التنفيذية.[١] وهناك من الكتاب من اعلن بهذا الخصوص ان التصديق يختلط بالإصدار ومن ثم يمكن تعريف) التصديق – الإصدار (بانهما العمل الذي به يعبر رئيس الدولة عن الإرادة التشريعية مبينا للشعب النشأة الصحيحة للتشريع ومضمون ذلك التشريع . والحقيقة أن التصديق حق لرئيس الدولة وليس واجبا، فله عدم التصديق والاعتراض حسب ما يقرره بهذا الصدد. في حين ان الاصدار واجب اكثر مما هو حق لرئيس الدولة بمعنى انه ليس حرا في الاصدار او عدم الاصدار فرئيس الدولة ملزم بالإصدار في نهاية المطاف.[٢] والحقيقة اكد البعض على ان التصديق هو موافقة رئيس الدولة على القانون والهدف الرئيسي هو جعل القانون مكتملا من خلال توحيد الارادات التشريعية المتماثلة للحكومة والبرلمان ، بينما الاصدار عباره عن عملية قانونية يؤكد رئيس الدولة من خلالها انتهاء العمل التشريعي واكتمال القانون وان هدفه هو ضمان تنفيذ الأخير.[٣] ومما له مغزاه هنا، يرى البعض أن الاصدار والنشر هما شيء واحد، وظيفيا لذلك ان الاصدار ما هو الا واحد من الأفعال التي تساعد على القيام بالنشر، بعبارة اخرى ان التصريح الرسمي الذي يعلن فيه رئيس الدولة عن وجود القانون ليس له هدف جوهري غير اشعار المواطنين والسلطات المعينة بهذا القانون . واستنادا الى هذا المعنى ان الاصدار ما هو الا واحدا من عناصر النشر.[٤] ولكن في الحقيقة أن فهم الاصدار بهذا الشكل فيه تجاهل واضح للفروقات بينه وبين النشر .

وان نشر القانون الذي تم اصداره هو واجب على السلطة التنفيذية .بل ويجب أن يتم النشر خلال مده محدد .والواقع أن الاصدار يجعل القانون نافذ المفعول ، أما النشر فانه يجعل حجه على المواطنين وتأسيسا على ذلك يمكن أن ينفذ قبل النشر شريطة ان لا يكون للمواطنين علاقه بهذا التنفيذ.[٥] لذلك فانه بمجرد اصدار القانون يصبح ملزما ولكن ليس نافذا بالنسبة الى جمهور المخاطبين به. فهو يلزم السلطة التنفيذية بمجرد اصدارها وعليها أن تحترم نصوصه من ذلك الوقت. إذا المفروض انها علمت به منذ اصداره وقبل نشره. وعلى ذلك، منح دستور جمهورية العراق العام ٢٠٠٥رئيس الجمهورية تصديق واصدار القوانين في آن واحد التي يسنها مجلس النواب وفي جميع الأحوال، جعل الدستور المذكور من الاصدار واجبا أكثر مما هو حق لرئيس الجمهورية الذي ينبغي أن يقوم بفتره

(١١esmein, op. cit. p. 68

(١٢E.sauvignon, la promulgation de lois , revue de droit public et de la science politque en france et generale de droit et de juria prudence, paris, 1981, p 1000 al'etranger , librairie

(١٣carre de malberg, op.cit p. 422

(١٤ibid, p. 438

(١٥ F. luchaire, op.cit, p. 402

وجيزة، بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلم القانون، في الواقع نرى بان رئيس الجمهورية يمارس حق التصديق كجزء مكمل للسلطة التشريعية ويمارس حق الاصدار بصفته رئيس الدولة ففي العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ استبعد حق رئيس الدولة في رفض المصادقة على قانون صوت عليه مجلس النواب، ضمنيا من الدستور فالمادة ٧٣ / ثالثا من الدستور تلزم رئيس الجمهورية بالمصادقة على النصوص التشريعية فور تصويت مجلس النواب عليها، وتعرف هذه بنظرية التصديق - الاصدار في الفقه الدستوري وهو عمل يختصر فيما يتعلق بمداه ونطاقه في اجراء الزامي بإصدار القوانين التي اقرها البرلمان وقد اخذت دساتير بعض الدول بنظرية التصديق – الاصدار منها على سبيل المثال اسبانيا واليابان ليس هناك رفض للمصادقة والملك في اسبانيا والإمبراطورية في اليابان لا يتمتعان باي سلطة تقديريه بهذا الخصوص والدستور يلزمهما بالمصادقة على القوانين التي يوافق عليها البرلمان ويصدرها ويأمر بنشرها فورا .[١] وجدير بالملاحظة نصت الفقرة خامسا- أ) من المادة (١٣٨) من دستور العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ على أن (ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالأجماع ، واصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الاقاليم).[٢]

واستنادا الى المادة اعلاه خص مجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية (٢٠٠٦ – ٢٠١٠) لمجلس النواب بصلاحية نقض مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب، اذ اوجب الدستور مجلس النواب بأرسال مشروعات القوانين والقرارات التي يشرعها الى مجلس الرئاسة، بغية المصادقة عليها بالأجماع ومن ثم اصدارها في غضون عشرة ايام باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨ - ١١٩) من الدستور والخاصة بتكوين الاقاليم. وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها وإذا لم يوافق مجلس الرئاسة على هذه القوانين والقرارات ثابته خلال عشرة ايام من

---

١٦) المادتين (٩١من دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨، ٣٩ من دستور اليابان لعام ١٩٦٣)

١٧) -نصت الفقره اولا من المادة (١٣٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في هذا الدستور ، ويعاد العمل بالأحكام الخاصه برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور .(وعد البعض الابقاء على مؤسسة مجلس الرئاسة يعكس حالة عدم الاستقرار السياسي والدستوري في العراق .يراجع د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد ، مكتبة السنهوري ، ط١، ٢٠١٣، ص ٣٦٩.

تاريخ وصولها الية، تعاد الى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاث اخماس عدد اعضائه غير قابله للاعتراض ويعد مصادقا عليها .ونرى أن هذه الإجراءات الخاصة بالمصادقة على مشروعات بالقوانين تتميز بالتعقيد، اذا تعد المرحلة الثانية من ارساله مشروعات القوانين والقرارات للموافقة عليها لا مبرر لها وربما تؤدي الى تعطيل عمل مجلس النواب في العمل التشريعي البرلماني وكان الأفضل على المشرع العراقي ان ينص على مشروعات القوانين والقرارات مرة واحدة الى مجلس النواب وان يوافق عليها بأغلبية موصوفة لا تتجاوز اغلبية الثلثين غير قابلة للنقض وخلال مدة خمسة عشر يوما.[١]

المطلب الثالث: طبيعة الإصدار

من الصعب اتباع المؤلفين الذين يتجاهلون المرسوم الرئاسي ويعتبرون القانون كاملا حالما يتبناه البرلمان .

ان تأكيد القانون واعطاءه تاريخ يسمح بالقول بان الاصدار يجعل القانون مكتملا وينهي الاجراءات التشريعية وإذا كان الفقهاء متفقين على ان الاصدار عمل منفصل عن القانون فانهم اختلفوا في تحديد طبيعة هذا العمل وتساءلوا عما إذا كان الاصدار عمل تشريعي ام تنفيذي ام انه عمل قانوني .وكانت الإجابة تتضمن ثلاثة اتجاهات: .

الاتجاه الأول: .

الاصدار ليس عملا تشريعيا:

من الواضح أن الأعمال التي تساهم من خلالها السلطات الحكومية في الإجراءات التشريعية لا يعتبر اعمالا تشريعية .ان الاعمال التي تستحق هذا الوصف تعبر عن ارادة البرلمان الالزامية هي الأعمال التي يصوت عليها البرلمان فقط طبقا للإجراءات التشريعية، من المعلوم ان الاصدار لا يعطي قوة سريان مفعول لعمل تشريعي .كما انه يختلف عن التصديق ولابد من التذكير هنا بانة على الصعيد التشريعي لا توجد مساواة قانونية بين البرلمان ورئيس الدولة. ان رئيس الدولة يمتلك فقط القدرة على القيام بإجراءات لا يستطيع السيطرة على نتائجها ويمكن أن تكون التأكيد النهائي للقانون .وهنا ربما يتساءل البعض هل ان الاصدار عمل ذو

---

١٨) هذه الطريقه كانت متبعه في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، اذ اشارة المادة ٣٧ منه على أن (يمكن لمجلس الرئاسة نقض اي تشريع تصدره الجمعية الطنية على أن يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ابلاغ مجلس الرئاسة من قبل الجمعية الوطنية باقرار ذلك التشريع . وفي حالة النقض يعاد التشريع الى الجمعية الوطنية التي لها أن تقر التشريع مجددا باغلبية الثلثين غير قابلة للنقض خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما .(كما اخذت به العديد من دساتير الدول مع تباين في تحديد المدة الزمنية .

طبيعة تنفيذية؟ هنا ايضا الجواب بالنفي لان الاصدار يحمل في طياته صفات عمل من اعمال الحكومة .

الاتجاه الثاني: .

الاصدار عمل من اعمال الحكومة: على الصعيد التنظيمي، يعتبر الاصدار عمل من اعمال السلطة التنفيذية، الا ان هدفه الأول ليس تنفيذ القانون ولكن عندما يتم تأكيد القانون بتصويت برلماني اخير ويعلن القضاء الدستوري عن مطابقته للدستور، يصبح هذا القانون مؤكدا ولكنه غير مكتمل طالما أن التاريخ ينقصه.

الحالات الاخرى، يؤرخ الاصدار القانون ويجعله مؤكدا وذلك عن طريق التحقق من صحة تبنيه وعن طريق منع استخدام وسائل يمكن أن تنهي وجوده. ان هذا هو اخر عمل ضمن سلسلة الاجراءات التشريعية التي تبدأ بتقديم مشروع القانون . وفي راي بعض الكتاب لم يعد هناك أي سبب جدي يجعل اعتبار الاصدار عملية هدفها جعل القانون مكتمل. ولكن بالمقابل مازال العديد من الفقهاء مستمرين في التأكيد بان الاصدار هو الذي يمنح القانون قوة سريان مفعول ويكفي أن نستشهد بما قاله الفقيه اوبري ورو (ان المفاهيم القانونية التي تمنحها السلطة التشريعية طابع القوانين لا يمكن أن تكون سارية المفعول بحد ذاتها، بل ان الاصدار هو الذي يمنحها قوة سريان مفعول وذلك من خلال امر تنفيذ يصدر عن رئيس الدولة).[١]

الاتجاه الثالث: .

الاصدار عمل قانوني: ثمة اتجاه ثالث يرى بان الاصدار عملا قانونيا من نوع خاص. فلا هو عملا تشريعيا ولا عملا تنفيذيا . وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الارادة في التصرف والموافق هاو الاعتراض على القانون، في حين الاصدار عمل اجباري بالنسبة لرئيس الدولة، من جه اخرى ان الإصدار لا يضيف شيء جديد للقانون او ينقص منه وايضا أن الاصدار ليس عملا من اعمال السلطة التنفيذية وان بدى كذلك من الناحية الشكلية، لأنه في الحقيقة عمل سابق على تنفيذ القانون بالمعنى الصحيح التنفيذ اي ان الاصدار ليس تنفيذ القانون بقدر ما هو جعل الأخير نافذا بعد اعلان رسميته وصحة الاجراءات الواجب اتباعها في عملة .وعلية أن الاصدار هوه عمل له طبيعة من نوع خاص يختلف بها عن الأعمال التشريعية والتنفيذية نص عليه الدستور ، فهو كما قبل اعلان برسميته وصحة استيفاء اجراءاته الشكلية .[٢]

(١٩esmein, op. cit.p.437

١١) يراجع د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، دار الفكر العربي ، ١٩٩٧، ص٣٦٢. وكذلك د . السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مكتبه عبد الله وهبة بمصر ، ط ٢، ١٩٩٩، ص ٣٣٧ .

واخيرا نرى أن الاصدار عمل قانوني تضطلع به السلطة التنفيذية والهدف منه تنفيذ القانون وهو خطوة في غاية الأهمية من اجل اكتمال العمل التشريعي، بحيث إذا لم يتم الاصدار فلا وجود للقانون ولا تطبيق له على رئيس الدولة أن يلتزم بالمهلة المحددة للإصدار والا تحمل المسؤولية الدستورية أمام القانون والراي العام ولذلك تلجأ بعض الدولة الى اضطلاع جهة اخرى كأن تكون رئيس السلطة التشريعية تتولى اصدار القانون في حالة امتناع رئيس الدولة عن اصدار القانون او تأخيره .

المبحث الثاني: أحكام الإصدار

لا شك أن الاصدار صلاحية مقيدة للسلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ القوانين والتي كان يمكنها الاستعداد لهذا الغرض واختيار الوقت الملائم لسريان مفعول القوانين خلال فسحة من الزمن واسعه بما فيها الكفاية .كذلك أن الإصدار يتم وفق صيغة دستورية في كل دولة وطبقا لنظامها السياسي .علاوة على أن هناك اثار تترتب على اصدار القوانين وعليه بغية ايضاح هذه الأحكام واجب علينا تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي :

المطلب الأول: مهلة الاصدار

المطلب الثاني :اجراءات الاصدار

المطلب الثالث: اثار الاصدار

المطلب الأول: مهلة الاصدار

تؤكد معظم الدساتير على مدة زمنية محددة يجب أن يصدر فيها القانون ولعل السبب في ذلك هو محاولة قطع الطريق على السلطة التنفيذية ما قد تحاول من تأخير او تسويف خاصه إذا كانت غير موافقه القانون .ولا نكران إذا حدد الدستور مدة زمنية محددة لا صدار القانون تعين على رئيس الدولة اصدار القانون ضمن هذه المدة والا تحمل المسؤولية عن عدم الاصدار. وعليه نرى أن المدة الدستورية المحددة للإصدار لا يجوز مخالفتها باي شكل من الأشكال والا عد رئيس الدولة منتهكا للدستور وجب تحريك مسؤوليته او مسؤولية الوزارة عن تأخير اصدار القوانين بعد اتمام كافة الاجراءات التشريعية طبقا لدستور كل دوله. وعلى سبيل المثال أكد ١٩٥٨ دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر عام على أن يصدر رئيس الجمهورية القوانين في غضون الخمسة عشر يوما التالية لا يسال القانون الى الحكومة بعد اقراره نهائيا.[١] في حين حددت هذه المدة بشهر في

٢١) المادة (١٠) من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر لسنة١٩٥٨

الدستور الايطالي الصادر عام ١٩٤٧ عندما اوجب هذا الدستور على رئيس الجمهورية اصدار القوانين خلال الشهر التالي للموافقة عليه.[١]
وصرح الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ على أن يختم رئيس الجمهورية القوانين ويأذن بنشرها بالجرائد الرسمية للجمهورية في أجل لا يتجاوز اربعة ايام من تاريخ انقضاء أجال الطعن بالقانون واحالته الى رئيس الجمهورية.[٢] في حين أن هناك عدد من الدساتير لم تحدد ميعاد معين الإصدار القانون . كدستور مصر لعام ٢٠١٤ حيث اكتفى هذا الدستور بالنص على ان الرئيس الجمهورية حق اصدار القوانين او الاعتراض عليها.[٣] وايضا الدستور الأردني الحالي لعام ١٩٥٢ الذي لم يوجب ميعاد محدد لإصدار القانون ونص فقط على ان الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط أن لا تتضمن ما يخالف احكامها.[٤] واخيرا يلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي لم يحدد هو الاخير يمده محدده لإصدار القانون ، اذ اكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن يتولى رئيس الجمهورية صلاحية المصادقة واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها.[٥] ونلحظ ان الدستور العراقي انف الذكر لم يتضمن بشكل قاطع ميعادا يتحتم على رئيس الدولة اجراءه خلاله .

المطلب الثاني: اجراءات الاصدار

لا نكران آن سن التشريع لا يجعله نافذا مالم يمر بمرحلتين هما الاصدار والنشر . ولذلك عد بعض الفقهاء أن الإصدار والنشر لا يعتبران من مراحل سن التشريع اذ هو يولد قبل أن يمر بهما، وبودنهما لا يمكن للتشريع ان يأخذ نفاده.[٦] والاصدار هو الاجراء الذي يعلن رئيس الدولة من خلاله عن سريان مفعول قانون صوتت عليه الهيئة التشريعية بشكل قانوني كما اسلفنا. ولكن الاصدار لا يتم أمام الملأ، تتم عملية الإصدار داخل مكتب رئيس السلطة التنفيذية، وإذا لم تتم عملية نشر القانون بعد الاصدار، يبقى القانون مجهولا بالنسبة للناس. كيف اذا يعرف الفقهاء الاصدار على انه اعلان موجه الى الامه او اعلان عن وجود قانون ، ومع أن جانب من الفقه يؤكد ان هذه الطرق في وصف او تعريف الاصدار غير الدقيقة تماما وعللوا

---

٢٢) المادة (٧٣)من دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر لسنة١٩٥٨
٢٣) الفصل (٨١)
٢٤) المادة (١٢٣)
٢٥) المادة (٣١)
٢٦) المادة (٧٣/ ثالثا)
٢٧) ينظر: د. عبد الفتاح عبد الباقي، نظرية القانون، مطبعة نهضة مصر، ط٥، ١٩٦٦، ص١٥٦.

سببها هو وجود علاقة وثيقة بين المرسوم الذي يصدر بموجبه القانون وادراجه في الجريدة الرسمية الذي يهدف الى نشره.[١]عليه من خلال اصدار القانون يأمر رئيس الدولة بان تنفذ احكام القانون الصادرة ، بل يذهب بعض الفقهاء الى ابعد من ذلك بالقول (من خلال الاصدار ، يشارك رئيس الدولة مباشره وفعليه في صياغة القانون).[٢] باختصار يرى العديد من الكتاب الفرنسين بصواب أن الاصدار هو أحد عناصر التشريع الرئيسية ، لأنه و الذي يكمل القانون من خلال منحه قوه سريان مفعول ، هذه القوة التي تعتبر الشرط الأساسي لفاعليته.[٣] والحقيقة يبدأ رئيس الدولة صيغة الاصدار بالتأكيد على اقرار البرلمان للقانون المطلوب اصداره ، ثم يعلن على اصدار القانون او كما في دساتير اخرى يأمر بإصداره وهذا بلا شك تأكيد واضح ان الاصدار يأتي من شخص رئيس الدولة ، واخيرا من خلال اجراءات الاصدار السابقة يعترف رئيس الدولة أن هناك قانونا جديدا قد صار جزءا من النظام القانوني القائم اي هذا الاجراء هو يعكس بوضوح الاعتراف بوجود القانون وقوته الملزمة وانه اصبح جاهزا للتطبيق أي نافذ المفعول. واخيرا، ان كان الاصدار حقا للسلطة التنفيذية، باعتبار انها هي التي تقوم بإجرائه، الا انه واجب عليها في نفس الوقت، فلا يجوز لهذه السلطة أن تحجم عن اصدار قانونا ما .لأنها أن فعلت، ادى بها ذلك الى تعطيل تنفيذ هذا القانون . وليس هذا من اختصاصها، بل يعد اعتداء على السلطة التشريعية. والواقع أن المفاهيم القانونية التي تمنحها السلطة التشريعية طابع القوانين لا يمكن أن تكون سارية المفعول بحد ذاتها، بل ان الاصدار هو الذي يمنحها قوة سريان مفعول وذلك من خلال امر تنفيذ يصدر من رئيس الدولة.

المطلب الثالث: اثار الإصدار

هناك اختلاف فقهي حول تحديد الأثر المترتب على اصدار القانون. هناك كتاب يرون ان الاصدار يمنح القانون القوة التنفيذية ومن ثم قوة الالزام. بينما عارض اخرون هذا الراي وانتهوا الى ان الاصدار لا يعطي أي قوة تنفيذية للقانون واستنادا الى راي هؤلاء الكتاب أن القانون يتضمن في ذاته قوة الالزام وان الاصدار لا يعطيه هذه الصفة وانما يستمد هذه الصفة من كون القانون يقرر قاعدة إنشائية يتضمنها التضامن الاجتماعي التي تعد اساس قيام المجتمع الذي لا يوجد

(٢٨carre de malberge, op, cit, p.441
٤٠٨ (٢٩ibid
(٣٠Ibid, p.409

بدونها وهذا الراي الثاني يتزعمه الفقيه دوجي .[١] وهناك راي شائع بين الفقهاء يقول بان الاصدار يجب أن يعتبر عملا ذو طبيعة تشريعية وعملية لصياغة قانون ما .ولعل اسباب هذا الراي متعددة ومتنوعة .السبب الأول هو أن الأحكام التي يتبناها البرلمان لا تكتسب القيمة الحقيقية للقانون الا ابتداء من اصدارها. وبهذا المعنى هناك حجتان يتم التذرع بها، الأولى أن ارادة المشرع ينبغي أن يعلن عنها من خلال تصريح يشير الى وجودها القانوني ، لأنه من وجهة نظر القانون لا يمكن أن تأخذ اي ارادة بعين الاعتبار الا اذا كان لها وجود ملموس من خلال وثيقه ما .[٢] أن هذه الارادة غير موجوده لحين الاصدار. لذلك فان الاصدار هو الذي يجسد هذه الارادة ويمنحها الحياة قانونيا .أما الحجة الثانية، فأنها تنبع من حقيقة أن القانون لا يصبح نافذا الا بعد اصداره .لذلك فهو يفتقر لعنصر جوهري لحين الاصدار، الا وهو القوة الفاعلة للقانون. ومن ثم، فان الاصدار هو الذي يكمل القانون ويعطيه قوه سريان مفعول. ومن هنا تأتي فاعليته. وهذه هي الفكرة التي يتمسك بها دوجي بشكل خاص الاصدار هو المتمم الضروري للقانون : اذا لم يكن هناك اصدار لا يكون هناك قانون بالمعنى الحقيقي ويضيف الاستاذ دوجي الاصدار ضروري لاكتمال القانون ، لان القانون غير الصادر لا تعترف به المحاكم ولا يحظى باحترام المواطنين حتى لو تبناه البرلمان .[٣] وهناك كتاب اخرون يتذرعون بأسباب مختلفة ، فهم لا يكتفون بالقول بان القانون لا يصبح نافذا الا بعد اصداره بل يضيفون على ذلك بان الاصدار فقط هو الذي يعطي القانون قوة سريان المفعول ، ومن ثم فانه يجعله مكتملا . الفكرة العامة التي تستنتج من هذا المذهب الجديد هي أن الأحكام التشريعية التي تتبناها البرلمانات لا تتعدى كونها مجرد قرارات .

فالبرلمانات لا تستطيع اعطاء القوانين قوة سريان المفعول بالسلطة التنفيذية فقط قادرة على منح القوة للقوانين. ويتبنى العميد فوريو نفس هذه الفكرة بقوله (كل قرارات السلطة التنفيذية تمتلك قوة سريان مفعول ولكن بالمقابل ، لا يمكن منح قوة سريان المفعول الى قرار قانوني صادر عن سلطة اخرى الا من خلال تدخل السلطة التنفيذية.[٤] بتعبير آخر، الاصدار في المذهب المذكور انفا لا يهدف فقط الى تأكيد وجود القانون بل انه يتضمن أمرا . يقول الفقيه دوجي بهذا الصدد (من خلال الاصدار ، يأمر رئيس الدولة بان تنفذ احكام القانون الصادر) ويذهب

---

٣١) د. السيد صبري ، القانون الدستوري ، مكتبة عبد الله وهبة بمصر ، ط ٢، ١٩٤٩ ، ص٣٣٥ وكذلك د. محمد كامل ليله القانون الدستوري ، دار الفكر العربي، ١٩٩٤، ص ٣٦٣ .

(٣٢carre de malberge, op.cit.p.406

(٣٣ibid, p. 406

(٣٤Ibid, p. 407

دوجي الى ابعد من ذلك بالقول (من خلال الاصدار يشارك رئيس الدولة مباشرة وفعليا في صياغة القانون) باختصار يعتقد دوجي ومعه اخرون من المؤلفين الفرنسيين أن الاصدار هو احد عناصر التشريع الرئيسية ، لان هو الذي يكمل القانون من خلال منحة قوة سريان مفعول هذه القوة التي تعتبر الشرط الاساسي لفاعليته . يجب الاعتراف بان هذا المذهب الشائع جدا يجد له نقطة ارتكاز راسخه جدا في نصوص القانون الخاص القانون المدني التي تنص في كثير من الدول ومنها فرنسا على ان القوانين تصبح نافذه بموجب الاصدار الذي يقوم به رئيس الدولة.[١] واخيرا ، ومهما كانت قيمة الاعتبارات انفة الذكر ، لا بد من الاعتراف بان مهمة تأكيد وجود ومحتوى القانون تعود طبعا للسلطة التنفيذية وذلك لأنه من الطبيعي أن يصادق على القانون طرف اخر غير الذي سن هذا القانون .من المنطقي أن تصادق سلطة اخرى غير المشرع على القانون. لذلك، يستوجب الأمر أن يكون هناك وسيطا بين السلطة التشريعية والمواطنين يكون ضامنا لكمال هذا القانون لذلك جرت العادة على القول بان الاصدار هو تأكيد لصحة ودستورية القانون أمام الأمة. وهناك سبب اخر ان الاصدار لا يمكن أن يثبت وجود القانون دون أن يؤكد في الوقت ذاته صحة صياغة القانون لذلك فان هذا التأكيد الأخير سيكون بدون قيمة كبيرة إذا صدر عن نفس الجهة التي سنت القانون. استنادا لوجهة النظر هذه، ربما لا يكون من المقنع كثيرا أن يوكل اصدار القوانين الى السلطة التشريعية لأن ذلك قد يجرد الاصدار من جزء كبير من فائدته .

المبحث الثالث: الإشكاليات الخاصة بالإصدار

أن الإصدار يعُبر عن موافقة رئيس الدولة على القانون. ورغم ان الاصدار لا يعطي قوة سريان مفعول القانون، الا انه يزيل الشروط التي يمكن أن تشكل عقبات أمام تنفيذ القانون .

الواقع، أن انتقادات (ايجابيه) وجهت الى الاصدار ومن هذه الانتقادات اختلاط الاصدار بالنشر وهكذا تبدو اشكالية مرسوم الاصدار وكأنه جزء من النشر وثمة اشكالية اخرى هي نابعه من هدف الاصدار والذي اثار تساؤل حول الهدف المحدد للإصدار ولماذا يتدخل رئيس الدولة لغرض القيام بالإصدار وهناك انموذج اخر من الاشكاليات بهذا الصدد هو ما يتعلق بكون الاصدار حق ام واجب من واجبات رئيس الدولة.

علية بغية دراسة هذه الإشكاليات بصورة واضحة نقسم هذا المبحث على النحو الاتي: -

---

(٣٥ibid, p. 409

المطلب الأول: اشكالية خلط الاصدار بالنشر
المطلب الثاني: اشكالية هدف الاصدار
المطلب الثالث: اشكالية الإصدار حق ام واجب

المطلب الأول: اشكالية خلط الاصدار بالنشر

يقال عادة بان الاصدار يجعل القانون ساري المفعول. ينبغي أن يكون المعنى المقصود بهذه الصيغة هو نفس المعنى المقصود في الصيغة المماثلة والقائلة بان النشر يجعل القانون إلزامياً وفي الحقيقة أن النشر ليس هو الذي يمنح القانون قوته الملزمة بل ان هذه القوة تأتيه من سلطة اعلى الا وهي ارادة البرلمان التي تبرز اثناء تبني القانون ولذلك أكد جانب من الفقه الفرنسي ان النشر يحدد اللحظة التي يبدا فيها مفعول القوة الملزمة بالسريان.
الشيء ذاته ينطبق على قوة سريان مفعول القانون فهذه القوة يُعلن عن بداية سريانها من خلال الإصدار.[١]
فالإصدار ما هو الا عمل يمنح القانون قوة جديدة ويقتصر على جعل القانون ساري المفعول وذلك بالاعتماد على سلطة المشرع الذي يمتلك لوحدة القدرة على منح القانون قواه المختلفة .لذا كان من الواجب ابلاغ مضمون القانون الى الكافة اذ هم المكلفون بأحكامه فلا مناص من اعلامهم بأحكام هذا التشريع إذا لا تكليف الا بمعلوم والتشريع لا يكون معلوما للمكلفين به الا بإشهاره بينهم واذاعته فيهم . ولاشك التي الوسيلة القانونية المعتمدة في الدول للإشهار التشريع واذاعته هي نشر نصوصه في الجريدة الرسمية للدولة.[٢] ولابد لنا من أن نلحظ أن واحدة من أهم الاشكاليات المثارة بين الاصدار والنشر ناجمة عن تجريد الاصدار من أي معنى وفائدة وخلطة مع النشر وهنا يرى بعض الكتاب أن الاصدار والنشر هما شيء واحد، أوان الاصدار ما هو الا واحد من الأعمال التي تساعد على القيام بالنشر، بمعنى أن التصريح الرسمي الذي يعلن فيه رئيس السلطة التنفيذية عن وجود القانون ليس له هدف جوهري غير اشعار المواطنين والسلطات المعنية بهذا القانون بموجب هذا المفهوم يعلن الاستاذ هوك بان (الاصدار يشكل واحدا من عناصر النشر). والواقع أن فهم الاصدار بهذا الشكل فيه تجاهل الفروقات الواضحة جدا بين الاصدار والنشر .الاصدار هو عمل قانوني بمعنى الكلمة لان ليس مجرد توقيع يضعه رئيس السلطة التنفيذية في أسفل النص القانوني، بل انه اثبات لوجود القانون. اما النشر فانه ليس عملا قانونيا بحد ذاته، فهو مجرد عمل بسيط هدفه ادراج القانون في الجريدة الرسمية، وليس له اثار قانونية مباشرة.

(٣٦carre de malberg, op. cit. p. 424
٣٧) دز محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبنان ، دار النهضة العربية، بيرو ، ١٩٧٩، ص ٨٢٢.

وكان الاستاذ ميرلان قد اوضح هذا الاختلاف بين الاصدار والنشر عندما قال عن الاصدار بانه (العمل الذي من خلاله يؤكد رئيس الدولة للناس وجود القانون) بينما قال عن النشر بانه (الوسيلة المستخدمة لإشعار كافة المواطنين بالقانون).[١] ومن الواضح ان الاصدار لا يتم أمام الملأ وأنما تتم عملية الاصدار داخل مكتب رئيس السلطة التنفيذية، وإذا لم تتم عملية نشر القانون بعد الاصدار، يبقى القانون مجهولا بالنسبة للناس. كيف إذا يعرف المؤلفون الاصدار على انه اعلان موجه الى الامة او اعلان عن وجود القانون؟ ومع أن هذه الطرق في تعريف او وصف الاصدار غير دقيقة تماما، فان سببها هو وجود علاقة وثيقة بين المرسوم الذي يصدر بموجبه القانون وادراجه في الجريدة الرسمية الذي يهدف نشره، اذا كان النشر يختلف قانونيا عن الاصدار وانه يأتي بعده ولا ينبغي أن يختلطا معا، فانه يجب الاعتراف مع ذلك بانهما يرتبطان مباشرة ، ولذلك فان القانون ينشر من خلال نشر عملية الاصدار، كما أن المواطنين يعرفون محتوى القانون من خلال نشر مرسوم الاصدار في الجريدة الرسمية وهكذا يبدو مرسوم الاصدار وكانه جزء من النشر على اعتبار انه يهيئه مباشرة وان النشر يتبع الإصدار مباشرة.

وفق هذا المعنى، يمكن القول أن الاصدار يقود القانون الى النشر ومثلما لا يعتبر الإصدار جزءً مكتملا للنشر، وكذلك لا يشكل نشره في الجريدة الرسمية عنصرا من عناصر الاصدار ولا ينبغي أن يسمي بهذا الاسم واخيرا نستنتج من الملاحظات اعلاه ان السلطة التنفيذية هي التي تنجز حاليا النشر كما ينص على ذلك دستور العراق العام ٢٠٠٥.[٢] لذلك من غير الدقيق القول بان الاصدار يتضمن أمر بنشر القانون كما يعتقد بعض الكتاب . ان هذا المذهب مرفوض في القانون الدستوري العراقي .لأنه خلافا لما كان يحدث في ظل الانظمة السابقة، لم تعد صيغة الاصدار تتضمن امر بنشر القانون. فقد اختفى هذا الأمر من صيغة الاصدار لأنه زائد.[٣] في حين أدمجت بعض الدساتير

(٣٨carre de malberg < op > cit > p > 439

٣٩) نصت المادة (١٢٩) على أن (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ، ويعمل بها من تاريخ نشرها، مالم ينص على خلاف ذلك).

٤٠) وفي التطبيق ، نجد أن مجلس النواب العراقي سن العديد من القوانين وقد أهمل المادة ١٢٩ من الدستور المتضمنه العمل بالقوانين من تاريخ نشرها ، منها على سبيل المثال قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنه ٢٠١٣، حيث صرحت المادة 7 من القانون المذكور على ان (ينفذ هذا القانون من تاريخ التصويت عليه) . وكذلك قانون مجلس النواب وتشكيلات رقم ١٣ لسنه ٢٠١٨ ، اذا اكدت المادة ١٧٣ اولا منه على أن (يعمل بهذا القانون من تاريخ صدوره). وبغير اطالة في الرد يكفي أن نذكر دستوريا لايوجد ما يشير إلى مخالفة مجلس النواب في ذلك بقدر ما اهمل اصل المادة وهي (١٢٩) من الدستور ولجا الى الاستثناء (مالم ينص على خلاف ذلك) وهو مرة نص ينفذ القانون من تاريخ التصويت عليه ومرة اخرى من تاريخ صدوره وليس من تاريخ النشر وفي المثالين يبقى حق الاصدار وكذلك النشر للسلطة التنفيذية مضمونا وقائما رغم ذلك لأن امر ذلك لازم لاتمام العملية التشريعية وضرورة لا غنى عنها .

الاصدار في النشر واغفلت حق رئيس الدولة في اصدار القوانين مكتفيا بحقه في النشر وذلك رغم اختلاف مدلول كل من الاصدار والنشر كما اسلفنا وهذا ما ذهب اليه الدستور اللبناني مثلا .[١] ونرى بان هذا الأخير اذا كان قد سكت عن حق رئيس الدولة في اصدار القوانين مكتفيا في ذلك بحق النشر فلا يعني سقوط الحق الأول . بل أن رئيس الدولة يتمتع بهذا الحق لاسيما اذا ادركنا أن حق الاصدار مرحلة من مراحل العملية التشريعية ثم يأتي النشر لاحقا على الاصدار كما أورده الدستور صراحة .[٢]

المطلب الثاني: اشكالية هدف الإصدار

السؤال الذي يثار هنا ما هو الهدف المحدد للإصدار؟ إذا كان الرئيس لا يضيف شيئا الى قانون يصبح كاملا بعد تبني البرلمان له، فلماذا ينص الدستور على تدخل الرئيس الغرض القيام بالإصدار؟ واخيرا، إذا كان الاصدار عمل تنفيذي، فما ضرورة هذا العمل؟ لغرض معرفه هدف وضرورة الاصدار، قيل احيانا انه من الضروري أن يقوم رئيس الدولة بالإصدار لكي يظهر بانه ليس لدية أي تحفظ على القانون. ان هذا الاعتبار اليس حاسما. فنظرا لان طلب اجراء مداولة جديده لا يمكن أن يتم الا ضمن فتره محدده، فان مجرد انتهاء هذه الفترة يكفي لإظهار عدم وجود اعتراضات من جانب رئيس السلطة التنفيذية على القانون الذي تبناه البرلمان .من جهة اخرى تجد الاشارة الى ان الاصدار يمتد عند بعض الكتاب ليشمل حتى قوانين المراجعة الدستورية، رغم أن الرئيس قد لا يستطيع طلب اجراء مداولات جديدة بشأن قوانين من هذا النوع .وهذا يثبت بان اقرار الاصدار دستوريا له مسوغات اخرى. الحقيق هان الاصدار يلبي حاجة قانونية تنبع من طبيعة الأشياء نفسها. ان قوة هذه الأسباب كبيرة لدرجة أن بعض الفقهاء يتحدثون عن اصدار حتى بشأن افعال ليست لها اي علاقة بالأمور التشريعية، الا وهي المراسيم التنظيمية. رغم أن بعض الكتاب مازالوا يؤكدون بان المراسيم نفسها ينبغي أن تكون خاضعه للإصدار هي الأخرى، في الحقيقة أن هدف الاصدار هو تأكيد وجود محتوى القانون ولا شك أن هذا الهدف يتحقق من خلال تدخل رئيس الدولة وقيامه بإصدار القانون وتأكيده من خلال مضمون الاصدار تبني السلطة التشريعية لقانون ما، بعد ذلك لن يشكك أحد بوجود القانون ومن ثم لن يواجه تنفيذه اية عقبات. وبناء على هذه الحقيقة عد العديد من الكتاب أن رئيس الدولة يهدف من خلال الاصدار تحقيق هدفين أساسيين: الهدف الأول: اثبات وجود تشريع أي رئيس الدولة يشهد على وجود القانون واقراره بانه تم وضعه طبقا للنصوص الدستورية.

والهدف الثاني : الامر بتنفيذ القانون واحترامه من قبل السلطات السياسية بعد أن اكتملت جميع مقوماته التشريعية كقانون من قوانين الدولة.[٣] ونفس هذه الفكرة عبر عنها الفقيه اندريو ، ولكن بحزم أكبر يصبح القانون كاملاً بعد تبنيه من قبل

---

٤١) ينظر : د .محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٨٢٢.
٤٢) يراجع : المادتين (٥١ ، ٥٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٩ المعدل عام ١٩٩٠ .
٤٣) د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٨٢١ .

البرلمان الإصدار هدفه الوحيد هو اثبات وجود القانون ومطابقته للدستور . ان القانون يسري مفعوله ليس بفضل الاصدار ، بل بعد حصول الإصدار .[١] لذلك ، لم يعد هناك أي مسوغ حقيقي يجعلنا نعتبر الإصدار عملية هدفها جعل القانون مكتمل بقدر ما يعطيه الإصدار قوة سريان مفعول .

المطلب الثالث: إشكالية الإصدار حق أم واجب

إصدار القوانين هو حقا للسلطة التنفيذية الى حد ما، بمعنى أنها هي التي تقوم بإجرائه ولكنه واجب عليها في نفس الوقت. اذ ان اهمال او رفض اصدار القوانين من شانه أن يقضي على كل فاعليه قرارات السلطة التشريعية ويؤدي بالنهاية الى اعتداء على الأخيرة .وكان العديد من الكتاب قد تساءلوا ما الحل إذا وافق البرلمان على القانون واحاله الى الحكومة ليقوم رئيس الدولة بإصداره ثم امتنع الرئيس عن ذلك .أي ما هو جزاء امتناع الرئيس عن اصدار القوانين؟ أي هل هناك عقوبة على هذا الواجب الالزامي؟ الحقيقة، كانت اجابة بعض الكتاب هي يمكن معالجة هذا الوضع المخالف للدستور باتخاذ وسائل عملية تعبر عن الاحتجاج عن هذه المخالفة الدستورية .وقد يأتي الاحتجاج من جانب الوزارة بتقديم استقالتها تعبيرا عن عدم رضائها عن موقف رئيس الدولة .وربما يأتي من جانب البرلمان الذي يمكن له أن يسقط الوزارة التي ترضي عن هذه المخالفة وتبقى في الحكم دون استقالة .وانتهوا هؤلاء الكتاب الى ان خير الوسائل في هذا الصدد تتمثل في الرأي العام الذي قد يجبر بقوته رئيس الدولة على مباشرة الإصدار .[٢] وفي التطبيق، لابد من التمييز هنا بين تأخير الإصدار والامتناع عنه ، دستوريا يمتلك رئيس الدولة في بعض الأحيان وسيلة شرعيه للامتناع عن الإصدار مؤقتا وتتمثل بالاعتراض على القانون أو الطعن بعدم الدستورية وهناك العديد من الدساتير أجازت الرئيس الدولة من خلال رسالة مبررة أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة لا يمكن رفضها ، اوان يطلب رئيس الدولة من جهة دستوريه أن تنظر في دستوريه مشروع قانون (قبل إصداره) كما هو الحال في الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨ (م٦١) وفي الحالتين ينجم عنها تأخير الإصدار وليس الامتناع عنه . واستنادا إلى ذلك يؤكد كاريه دي مالبيرج اذا لم يكن الرئيس قادرا على رفض إصدار القوانين التي تصوت عليها الهيئة التشريعية، ينبغي أن ترى هذه القوانين النور حقا لكي يكون الرئيس ملزما بإصداره .[٣] وعليه أن رفض الرئيس القيام بالإصدار بعد استنفاذ الحالتين المشار إليهما أعلاه (الاعتراض على القانون او

---

٤٤) esmein, op. cit.p.433

٤٥) ينظر : د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٨٢٤.

٤٦) carre de malberg, op. cit. p. 458

الطعن بعدم الدستورية) يمكن ان يعرض للخطر مسؤولية الحكومة اوان رفض الرئيس يمكن أن يؤدي إلى اتهامه بالخيانة العظمى وذلك في حالة عدم وجود أي مبرر قانوني الأمر الذي يعتبر إخلالا خطيرا بالدستور . لذلك جرت بعض الدساتير إلى وضع حلول دستوريه لامتناع الرئيس عن إصدار القوانين.
هناك بعض الدول تنص في دساتيرها إذا امتنع الرئيس عن إصدار القانون الذي اقره البرلمان يعتبر كأنه قانون صادر او ناقدا او له قوة القانون. من ذلك على سبيل المثال دستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي أكد على ان اذا لم يتدخل الرئيس الأيام العشرة سيكون للنص قوة القانون كما لو كان وقعه .[١] وكذلك نص الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ على ان اذا امتنع رئيس الجمهورية عن الإصدار القانون في خلال شهر فانه يعتبر نافذا حكما ووجب نشرة.[٢] وصرح دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩٤ على أن اذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون الذي أقره مجلس النواب بصفة نهائية اعتبر صادرا بقوة الدستور دون حاجة إلى إصداره.[٣] بينما دساتير دول أخرى قررت وسيلة بديله عند امتناع رئيس الدولة عن الإصدار تتمثل بإحالة القانون الى المحكمة الدستورية او إصداره من قبل سلطة أخرى . وهكذا أشار دستور جمهوريه بنين الصادر عام ١٩٩٠ على ان اذا امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار قانون فان رئيس الجمعية الوطنية يعرض القانون على المحكمة الدستورية التي تعلن القانون نافذا اذا كان مطابقا للدستور.[٤]وأوضح دستور مدغشقر الصادر عام ١٩٩٢ على ان اذا امتنع رئيس الجمهورية عن إصدار قانون في المهل الدستورية يقوم رئيس مجلس الشيوخ محل رئيس الجمهورية في إصداره .[٥] واستنادا الى دستور جمهورية العراق الحالي لعام ٢٠٠٥ لم ينص الدستور على جزاء الامتناع عن اصدار القانون والقاعدة المعروفة في الفقه الدستوري اذا كان الامتناع راجعا الى رئيس الدولة نفسة يمكن أن يؤدي الى اتهامه بانتهاك الدستور او الخيانة العظمى ، وفي الدول ذات النظام الجمهوري يمكن محاكمته على ذلك ، أما في الدول الملكية فالقاعدة المعروف هي أن الملك مصون غير مسؤول لا جنائيا ولا سياسيا . وكما اسلفنا ادمج الدستور العراقي الاصدار بالتصديق استنادا للمادة ٧١/ ثالثا انه

---

٤٧) المادة (١، المقطع ٧ ، الفقرة ٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ .
٤٨) المادة (٥٦).
٤٩) المادة (١٠٢) .
٥٠) المادة (٥٧) .
٥١) المادة (٥٧/ ف٣) .

يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وان المادة ١٣٨ من الدستور هي مادة انتقالية كانت تسمح لمجلس الرئاسة الاعتراض على القوانين في الدورة الأولى لانتخاب مجلس النواب وانتهت بانتهاء تلك الدورة وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها بالعدد ٢٨ | اتحادية \ ٢٠١٢ والصادر بتاريخ ٢٠١٢/٥/٣٠ ومن ثم فليس بوسع رئيس الجمهورية أن يمارس سلطته المنصوص عليها في المادة ١٣٨ وخامسا المتضمنة الاعتراض على القوانين ، وله فقط استنادا للمادة ٧٣ المصادقة واصدار القوانين خلال مده (١٥) يوم وبانتهاء هذه المهلة يعد القانون مصادقا عليه ويصدر وينشر .

علاوة على ذلك فان المحكمة الاتحادية العليا وبناء على استفسار من نائب رئيس الجمهورية بكتابه للعدد ٨٢٩ في ٢٠٠٩/٣/٢٩ اصدرت قرارها ذي العدد ١١٨ اتحاديه \ ٢٠٠٩ في ٤/٨ / ٢٠٠٩ التي أكدت فيه بوضوح بان رئيس الجمهورية الذي يتم انتخابه بعد الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب والمحدد من (٢٠١٠/٢٠٠٩)لا يملك صلاحية الاعتراض على القوانين ونقضها المنصوص عليها في المادة ١١٣٨ خامسا، لان هذه الصلاحية كما ذكرنا أعلاه انتقالية خاصة بالدورة الاولى وانتهت بعد ذلك وعليه واستنادا للمادة ٧٣ \ ثالثا من الدستور لا تسمح للرئيس بنقض القوانين وان قرارات المحكمة الاتحادية كما معروف في باتة وملزمة للسلطات كافه استنادا للمادة ٩٤ من الدستور وعليه على رئيس الجمهورية تصديق واصدار القوانين وليس من صلاحيته الامتناع عن ذلك وان رفض الرئيس يمكن أن يترتب عليه اتهامه بانتهاك الدستور، واذا وجد رئيس الجمهورية أي مبرر قانوني يجعل القانون مخالف للدستور باستطاعته دستوريا أن يمتنع عن تصديق القانون وتمضي المهلة المقررة حتى يتم نشره فيلجا بعد النشر الى الطعن بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية بموجب المادة ٩٣ / اولا لاسيما وان الرئيس ملزم بتطبيق أحكام الدستور وهو الذي يسهر على ضمان الالتزام بالدستور استنادا للمادة(٦٧).

الخاتمة

انما يمكن استنتاجه من هذا البحث يمكن تلخيصه فيما يأتي:

أولا: الإصدار عمل قانوني لابد منه لتمام القانون ولا وجود للقانون بدون، وهو يتضمن الاقرار الرئيس السلطة التنفيذية عن سريان مفعول قانون صوت عليه البرلمان بشكل قانوني، كما يعطي الامر لجميع الهيئات والسلطات العامة في الدولة بالعمل على تنفيذ القانون المذكور.

ثانيا – يجب التمييز وعدم الخلط بين الاصدار وبين افعال أخرى من أفعال السلطة التنفيذية، والتي تقترب منه او تتزامن معه، الا أن قيمتها مختلفة تماما .نشر

وتصديق القانون. النشر كما رأينا عملا ماديا وليس قانونيا ويكون بإدراج القانون في الجريدة الرسمية للدولة .والنشر يحدد اللحظة التي يبدا فيها القانون بالنفاذ. اما التصديق، أن وجد، فانه يشكل واحده من اقوى صلاحيات السلطة التنفيذية ويعكس موافقة رئيس الدولة على القانون

.ثالثا -وجدنا من خلال مجرى بحثنا ان اصدار السلطة التنفيذية للقوانين يستوجب انتهاء العمل التشريعي واكتمال القانون وان هدفه الوحيد هو ضمان تنفيذ القانون. ولذلك وجدنا أن الاصدار يهدف الى جعل القانون ساري المفعول في حين أن النشر يهدف الى جعل القانون إلزاميا

.رابعا – ان اصدار القوانين هو حق الى حد ما، ولكنه واجب من واجبات رئيس الدولة .وقد اعتبرته بعض الدساتير واجبا أكثر من ما هو حق للحكومة التي ينبغي أن تقوم به بفترة وجيزة محددة دستوريا على تسلم القانون من السلطة التشريعية والأهم من كل ذلك أن رفض الاصدار يمكن أن يحرك المسؤولية السياسية للحكومة أو تطبيق المسؤولية الشخصية لرئيس الدولة رغم أن الأمر يواجه صعوبات في العديد من دساتير الدول ولكن في كل الأحوال لابد من اصدار القانون، وان اهمال او رفض الاصدار من شأنه أن يشل كل فاعلية قرارات السلطة التشريعية وربما يقضي على كل تلك القرارات

.خامسا- وقد لوحظ ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حصر اصدار القوانين برئيس الجمهورية ولم يحظى الاصدار بمعالجة دقيقة وواضحة له في ثنايا هذا الدستور، فلم يحدد الدستور مده الاصدار وكذلك جزاء الامتناع عنه .وفي ضوء هذه الحقيقة يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون في اي وقت يشاء منذ إحالته إليه .ونرى ان تحديد مدة زمنية واضحة لإصدار القانون مسالة في غاية الأهمية تستجوبها ضرورة نفاذ القانون خاصة وان الاصدار واجب من واجبات رئيس الجمهورية. وكذلك نرى أن الدستور يجب أن يحدد بصورة واضحة في احالة امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار القانون لسبب او لأخر ان يحل محله في اصدار القانون رئيس مجلس النواب الذي يتكفل ضمان عملية الإصدار.

المصادر: -

أولا - الكتب العربية

١ -د. السيد صبري، القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة بمصر، ط ٢، ١٩٤٩. ٢ -د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ط١، ٢٠١٣.

٣ -صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج٣، ط١، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، .١٩٩٤

٤ -د .عبد الفتاح عبد الباقي، نظريه القانون، مطبعة نهضة مصر، طه، ١٩٩٩ .٥- محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، ١٩٩٧. - - د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت ،١٩٧٩.

ثانيا - الكتب الاجنبية

1- Carre de Milberg , constitution ala theories general de l' etat, ti, paris ,
1920 , p: 404.

2- esmein , elements de droit constitutionnel francais , et compare , paris, 1928 , p: 68 .

3- benoit jeanneau , droit contitutionnel institutions politiquea , paris , 1987, ، p250 .

4- republique francaiase , 2 edition, economic, paris , 1987, p:401.

5- E.sauvignon , la promulgation de lois, revue de droit public et de la

6-science politque en france et al'etranger , librairie generale de droit et de juria prudence , paris , 1981, p 1000.

ثالثا – الدساتير

١ -دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨.
٢ -دستور اليابان لعام ١٩٩٣
٣ -دستور العراق لعام .٢٠٠٥
٤-الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.
٥- الدستور المصري لعام ٢٠١٤ .
٦- الدستور التونسي لعام ٢٠١٤ .
٧- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .
٨ -دستور مدغشقر لعام ١٩٩٢.
٩ -دستور الجمهورية اليمنية لعام ١٩٩٤.
١٠- الدستور الفرنسي لعام ١٩٠٨ .
١١- الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧ .
١٢- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .