

الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية في حالة الظروف الاستثنائية
Legislative acts of the executive authority in the event of exceptional circumstances

بحث مقدم من قبل

الأستاذ المساعد الدكتور سليم عبد الكريم السلامي
كلية القانون / الجامعة الإسلامية في النجف الأشرف
salim.alsalami@iunajaf.edu.iq

الخلاصة:

قد تمر الدولة بظروف غير عادية تهدد أمنها وسلامتها الأمر الذي حدا بالتشريعات الدستورية إلى منح رئيس الدولة بعض الاختصاصات التنفيذية لمواجهة مثل هذه الظروف ومن أهم هذه الاختصاصات إعلان حالة الطوارئ والحرب.

الكلمات المفتاحية: اعمال. تشريع. سلطة. تنفيذ. ظروف. استثناء.

Conclusion:

The state may go through unusual circumstances that threaten its security and safety, which has prompted constitutional legislation to grant the head of state some executive powers to confront such circumstances, and the most important of these powers is to declare a state of emergency and war.

Keywords: business. legislation. authority. to implement. conditions. exception.

المقدمة

أولاً- التعريف بموضوع البحث وأهميته: إنَّ الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في تزايد مستمر نتيجة للاتجاه الحديث في تقوية السلطة التنفيذية ، والاستفادة من خبرتها العملية التي تقتضيها التطورات الهائلة في مختلف نواحي الحياة وتعقدها ، واتساع نطاقها ، إضافة إلى متغير التقنيات الحديثة التي أدت إلى زيادة الاحتياج للاقتراح الحكومي ، لما يتمتع به من مزايا يرى غالبية الفقه أنها بالإضافة إلى جديتها من حيث الحكم ، وعمق دراستها ، وحسن صياغتها ، وتطابقها مع السياسة العامة للدولة ، وصدورها في حدود إمكانياتها المالية لما للحكومة بحكم موقعها في قمة السلطة تستطيع الحكم على النظام التشريعي السائد ، وتبين مواضع النقص والقصور فيه.

ثانياً- أهداف البحث: حيث نجد أن بعض النظم الدستورية المعاصرة قد عملت على تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان ، فأصبح دور السلطة التشريعية محدوداً سواء من الناحية التشريعية أو من الناحية الرقابية . ويلاحظ أن ظاهرة التوسع في اختصاصات السلطة التنفيذية ليست حكراً على نظام بعينه ، وإن كان ذلك يظهر بشكل واضح في النظام البرلماني الحديث ، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود هذه الظاهرة في نظم الحكم الأخرى كالنظام الرئاسي فالمتتبع بدقة لطبيعة سير المؤسسات الدستورية في النظام الرئاسي نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بالعديد من الامتيازات والوسائل المؤثرة تجاه السلطة التشريعية وعلى ذلك أصبحت ظاهرة تقوية السلطة التنفيذية من الظواهر المميزة للنظم الدستورية المعاصرة على اختلاف إشكالها وطبيعتها .

ثالثاً- إشكالية البحث: إن ظاهرة تزايد دور السلطة التنفيذية يثير إشكالية في غاية الأهمية والتمثلة باختلال التوازن المفترض بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح السلطة التنفيذية ، فعلى الرغم من قيام النظم الدستورية المعاصرة على فكرة تعدد السلطات الحاكمة في الدولة إلا أن توزيع الاختصاصات لا يتم بين هذه السلطات في الواقع بصورة عادلة ، بل نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بالعديد من الاختصاصات سواء في المجال التشريعي أم التنفيذي وفي الظروف العادية أم الاستثنائية ، على نحو يجعل منها هيئة عليا تهيمن وتسيطر على ما عداها من السلطات ، لذلك تثير هذه الظاهرة إشكاليات فعلى مستوى النصوص الدستورية نجد أن النصوص الدستورية تتضمن أحكاماً تخل بالقواعد المنظمة لاختصاصات كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فترجح سلطة على أخرى من خلال منحها العيد من الصلاحيات .

رابعاً- منهج المعتمد بالبحث: ستنبع في هذا البحث المنهج التحليلي من خلال معرفة الحقائق العلمية بالنسبة لموضوع البحث وتحليلها والرجوع إلى مصادرها الفقهية والقانونية ، والمنهج المقارن بقدر تعلقها بالموضوع محل بحثنا .

خامساً- خطة البحث: اقتضت طبيعة البحث ، ولأجل الإحاطة بجوانبه القانونية جميعها النظرية منها والعملية والوقوف على معطياته المختلفة تقسيمه على مبحثين ، نبين في المبحث الأول: التنظيم الدستوري لحالتي الحرب والطوارئ ، الذي يتكون بدوره من مطلبين: نبحت في المطلب الأول: شروط إعلان حالتي الحرب والطوارئ والرقابة عليها ، وفي المطلب الثاني ندرس: شروط تطبيق النصوص الدستورية المنظمة لحالتي الحرب والطوارئ ، أما المبحث الثاني فعنوانه: طبيعة الإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية ونطاقها ، وبدوره يقسم على ثلاثة مطالب: نبحت في المطلب الأول: الطبيعة الاستثنائية للإجراءات ، وفي المطلب الثاني ندرس: القوة القانونية للإجراءات ، والمطلب الثالث: الرقابة القضائية على الإجراءات ، تسبقهما مقدمة للتعريف بموضوع البحث وخاتمة لأهم النتائج والتوصيات التي توصل إليها الباحث ، وحسبما يأتي.

المبحث الأول / التنظيم الدستوري لحالتي الحرب و الطوارئ

تحتل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ مكاناً بارزاً بين موضوعات القانون الدستوري والقانون الدولي ، الأمر الذي حدا بغالبية الدساتير إلى معالجتها بإفراد نص لها كونها من الظروف الاستثنائية ، التي تواجه الدولة ، وتهدد كيانها وديمومتها فضلاً عن مساسها بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وبالرجوع إلى الدساتير نجد إن الدستور الفرنسي لعام 1958 أشار إلى حالة الحرب وذلك في المادة (35) أما الدستور المصري لعام 1971 أشار إلى حالتي الطوارئ والحرب في المادة (148) والمادة (150) والدستور العراقي لعام 2005 وذلك في المادة (61-تاسعاً) (1).

ولأجل الإحاطة بما تقدم أعلاه سيقسم المبحث على مطلبين، نبين في المطلب الأول منه: شروط إعلان حالتي الحرب والطوارئ والرقابة عليها، وندرس في المطلب الثاني منه: تطبيق النصوص الدستورية المنظمة لحالتي الحرب والطوارئ، وحسبما يأتي.

المطلب الأول/ شروط إعلان حالتي الحرب والطوارئ والرقابة عليها

هناك عدة شروط لابد من مراعاتها عند اللجوء إلى حالتي الطوارئ والحرب، إن نص المادة 36 من الدستور الفرنسي لعام 1958 لم تنص على حالة الطوارئ، غير أن قانون الاستعجال لعام 1955 هو الذي نظم حالة الطوارئ وبين أسبابها، وذلك في المادة الأولى منه بأن " يكون إعلان حالة الطوارئ في حالة الخطر الداهم الناشئ عن التعديلات الشديدة على النظام العام، أو في حالة الأحداث التي تمثل وفقاً لطبيعتها وشدها كارثة عامة" (2). وبذلك نجد أن الأسباب التي يجب توافرها لإعلان حالة الطوارئ في فرنسا تتمثل في تعرض إقليم الدولة أو جزء منه للخطر الذي ينشأ عن الحرب الأجنبية أو الثورة المسلحة أما باقي مصادر الخطر التي تتمثل في الكوارث العامة أو انتشار الأوبئة فإنها لا تعالج بموجب قانون الطوارئ وإنما بموجب قانون الاستعجال الصادر عام 1955. أما الدستور المصري الصادر لعام 1971 فقد نص في المادة (148) بأن (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون 000 (3)). ونلاحظ من هذا النص أن الدستور لم يوضح الأسباب الداعية لإعلان حالة الطوارئ وأحال ذلك إلى القانون وقد بين قانون الطوارئ رقم 126 لسنة 1958 هذه الأسباب وذلك في المادة الأولى منه التي نصت على أن (يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء) ويتضح من هذا النص أنه يجوز إعلان حالة الطوارئ متى تعرض الأمن أو النظام العام للخطر، ويستوي في ذلك أن يشمل هذا الخطر إقليم الدولة كله أو يقع على جزء منه. وبالنسبة للدستور العراقي لعام 2005 فقد نصت المادة (61/تاسعا) على أن (يختص مجلس النواب بما يأتي: أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبالموافقة عليها في كل مرة ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) (4). يتضح من النص أن الدستور العراقي نظم حالة الظروف الاستثنائية وحددها في حالتين هما الحرب وحالة الطوارئ، وأنط رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية المبادرة بتقديم طلب إلى مجلس النواب لغرض الحصول على موافقته بأغلبية الثلثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ ومن تحليل نص المادة (61/تاسعا) من الدستور لم يميز بين حالة الحرب وحالة الطوارئ من عدة جهات (5):

1. من حيث اشتراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب إلى مجلس النواب في حين أنه لا يوجد مبرر من هذا الاشتراك، فينبغي أن يختص به رئيس مجلس الوزراء بهذه الصلاحيات يحكم اختصاصه، ومن ثم فلا يوجد داع من تقييد سلطة رئيس مجلس الوزراء باشتراك رئيس الجمهورية وخاصة أن الاشتراك يتطلب تفاهم الطرفين وهذا قد لا يتحقق في ظل التنافرات والتجاذبات السياسية، كما أن هناك احتمالاً من عدم حصول موافقة رئيس الجمهورية على إعلان حالة الحرب أو حالة الطوارئ (6).

2. ومن حيث الأغلبية المطلوبة في مجلس النواب للموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ، فالدستور تطلب أغلبية الثلثين للحالتين (إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ) في حين أن إعلان حالة الحرب هي أخطر وأشد من حالة الطوارئ، وأن حالة الإبقاء على نص البند تاسعا من المادة (61) من الدستور أن تكون الأغلبية اللازمة لإعلان الحرب هي أغلبية الثلثين أما بالنسبة إلى قرار إعلان حالة الطوارئ فيكتفي إقرارها بالأغلبية المطلقة.

3. إن الدستور لم يميز بين حالة الحرب الدفاعية والحرب الهجومية، فالحرب الدفاعية وحالة الطوارئ تتطلب السرعة والحزم في اتخاذ القرار من جانب السلطة التنفيذية، ومن ثم فإن موافقة مجلس النواب بالأغلبية قد ينطوي عليه تباطؤ يتعارض مع العلة التي أوجبت إناطة السلطة التنفيذية باتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الحالات الاستثنائية فضلاً عن احتمال عدم اكتمال النصاب القانوني لمجلس النواب (7).

أما بالنسبة للرقابة على إعلان حالة الطوارئ والحرب نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 حدد دور البرلمان بالنسبة لقرار إعلان حالة الطوارئ، حيث تضمنت المادة (36) منه النص على أن (.... يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تتجاوز أثنى عشر يوماً من يوم صدور مرسوم بإعلانها، ولا يجوز مدّها إلّا بموافقة البرلمان) ويتضح من خلال هذا النص أن دور البرلمان يتعلق باستمرار العمل بحالة الطوارئ فقط، وهذا يعني أنه متى وافق البرلمان على ذلك، فإنه يصدر قانوناً يفيد مد العمل بها، وبالتالي تنتهي حالة الطوارئ أما بانقضاء المدة المحددة لها، أو بموجب قانون إذا كانت قد أعلنت عن طريق البرلمان أو أعلنت عن طريق آخر غير البرلمان ولم يصدق عليها الأخير. أما موقف الدستور المصري لعام 1971 فقد أقر رقابة مجلس الشعب على تقدير رئيس الدولة للاضطرابات أو الكوارث أو الأوبئة وذلك للتأكد من كونها تعرض الأمن والنظام العام للخطر من عدمه وتتعلق هذه الرقابة بمدى ملائمة حالة الطوارئ لمواجهة تلك الظروف، وإن رقابة مجلس الشعب تجد مسوغها فيما ينجم عن هذا القرار من آثاراً خطيرة تتمثل بتدخل رئيس الدولة بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية بوضع قيود على حريات الأشخاص تطبيقاً لقانون الطوارئ، وإن رقابة مجلس الشعب بصدد قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ يمكن أن تأخذ شكل الموافقة على قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ متى تأكد من توافر شروط إعلانها إذ أنه يملك وقف سريان قرار سريان رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ إذ لم تتوافر مسوغات إعلانها، وذلك استناداً لإحكام المادة (148) من الدستور وخاصة عبارة (ما يراه بشأنها)، كما أن موافقة مجلس الشعب لا تقتصر على إعلان حالة الطوارئ بل لا بد من موافقته كذلك في حالة تمديد العمل بها متى توفرت أسبابها (8). ومن الجدير بالذكر هو أن إعلان حالة الطوارئ وحتى العرض على (مجلس الشعب) يعد قرار إعلان حالة الطوارئ مشروعاً خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، والتي يتعين أن يعرض خلالها على البرلمان، وذلك استناداً إلى نص الدستور، ويأتي دور البرلمان في الرقابة عندما يعرض قرار إعلان حالة الطوارئ عليه، فإذا تبين له أن القرار مشوب بعيب مخالفة الدستور أو القانون فإنه يرفض الموافقة عليه، وترتب عدم الموافقة بقاء آثارها بالنسبة للمستقبل فقط ولا تعود بأثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار، إلا أن الأثر يتطلب نصاً صريحاً في القانون، كالوارد في المادة (147) بشأن حالة الضرورة، حيث أعطى المشرع الدستوري للبرلمان الحق في اعتماد نفاذ ما صدر من الرئيس من قرارات وذلك تنفيذاً لأحكام المادة (147) خلال الفترة السابقة على رفض البرلمان (9). أما في حالة صمت البرلمان ولم يتخذ أي موقف صريح لا بالموافقة أو الرفض واكتفى بموقفه السلبي المتمثل بالصمت يرى غالبية الفقه أن صمت مجلس الشعب يعد بمثابة رفض لقرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ لأنه لا يمكن في رأيهم أن يكون الصمت بمثابة موافقة لما في ذلك من مساس بالحقوق والحريات، وعلى الرغم من أن الدستور المصري اعترف بالدور الرقابي لمجلس الشعب على قرار إعلان حالة الطوارئ أو مد العمل بها، إلا أن الواقع العملي أثبت أن ما يدور داخل مجلس الشعب من مناقشات خاصة بحالة الطوارئ لا تنتهي عادة بعدم الموافقة، وذلك اعتباراً من عام 1939 عندما أعلنت الأحكام العرفية، وفي عام 1948 حيث أعلنت حالة الطوارئ بمناسبة حرب فلسطين، وكذلك عام 1981 أعلنت حالة الطوارئ على أثر مقتل الرئيس السادات، ومد العمل بها عام 1982 لاستمرار مظاهر الخطورة، ومد العمل بها عام 1983 للقضاء على ظواهر الإرهاب، ومد العمل بها أيضاً عام 1988 بهدف مواجهة جرائم مهربي المخدرات وتجار العملة، واستمر العمل بها حتى عام 1991، ومد العمل بها مرة أخرى عام 1994 للسبب نفسه (10). أما بالنسبة للدستور العراقي لعام 2005 فقد أشار في المادة (61) تاسعاً بأنه (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) ويتضح من خلال هذا النص بأن رئيس مجلس الوزراء لا يعرض ما اتخذ من إجراءات في أثناء حالة الطوارئ على البرلمان على البرلمان إلا بعد انتهاء حالة الطوارئ وخلال خمسة عشر يوماً، أي أن رئيس الوزراء يتخذ إجراءات في أثناء الطوارئ خارج رقابة البرلمان، وهو الأمر الذي يشكل خطراً على حقوق الأفراد وحرياتهم، ولكن وإن كانت رقابة البرلمان متوفرة لكنها لا تمارس بفعالية، وذلك لغلبة بعض الميول والمصالح السياسية عليها، لاسيما إذا كانت السلطة التنفيذية ناتجة من الأغلبية البرلمانية المساندة لها.

المطلب الثاني/ شروط تطبيق النصوص الدستورية المنظمة لحالات الطوارئ والحرب

لقد نص الدستور الفرنسي لعام 1958 في المادة (36) منه بأنه (تعلن الاحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء ولا يجوز تمديدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن البرلمان) (11). ويتضح من هذا النص أن إعلان حالة الطوارئ من اختصاص مجلس الوزراء غير انه طبقاً لنص المادة (13) من الدستور التي لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على اللوائح التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء ، فضلاً عن أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء ، وذلك بمقتضى المادة (9) من الدستور ، لذلك يرى جانب من الفقه أن إعلان حالة الطوارئ من اختصاص رئيس الجمهورية، وقد اثبت الواقع العملي ذلك حينما انفرد رئيس الجمهورية بإعلان حالة الاستعجال (الطوارئ) عام 1961، أما عن حالة الحرب فقد نظم الدستور الفرنسي لعام 1958 ذلك في المادة (15) على أن (رئيس الجمهورية هو القائد القوات المسلحة ويرأس المجالس ولجان الدفاع الوطني العليا) وقد نصت المادة (20) أيضاً بأن (تحدد الحكومة السياسية الوطنية وتديرها وتهيمن على الإدارة والقوات المسلحة...) وقد أوضحت المادة (21) بأن (يقود الوزير الأول أعمال الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع الوطني ...) ومن هنا يتضح أن ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالقوات المسلحة ترجع إلى الحكومة على وفق المواد (20-21) ، غير أن الواقع يشير إلى رئيس الجمهورية هو الذي يقرر والوزير الأول هو المنفذ وقد تم تأكيد هذا الواقع العملي بالمرسوم الصادر في 1962/7/18 المتعلق بتنظيم الدفاع الوطني والمرسوم الأخير الصادر في 1964/1/12 المتعلق بالقوات المسلحة الإستراتيجية (12). وبذلك فقد تركزت هيمنة رئيس الجمهورية في مجال السياسة الدفاعية ، وعلى الوزير الأول تنفيذ هذه السياسة ، فقد مارس الرئيس الفرنسي (F.MITTERRAND) جميع الاختصاصات المتعلقة بالأعمال الحربية بمفرده في أثناء حرب الخليج الأولى عام 1991 لدرجة انه هتس تماماً دور الوزير الأول وبعد أن ينتهي البرلمان من بحث هذا الاقتراح من وجوهه المختلفة ، يصدر إنفا في إعلانه ، شريطه أن يتخذ هذا الإذن بقانون ويضيف البعض علالة على ما تقدم فإن موافقة البرلمان على إعلان الحرب لا تتخذ صورة الإذن فقط بل تستتبط من تصويت البرلمان على الاعتمادات العسكرية، ويكون لرئيس الجمهورية الاختصاص منعقداً في إعلان الحرب الدفاعية دون الحاجة لاستحصال إذن من البرلمان ، في ظل الحروب الحديثة تلزم السلطة التنفيذية بصدد الهجوم العسكري وبصفته القائد العام للقوات المسلحة يملك الاختصاص في إعلان الحرب الدفاعية ولا ضرورة مسبقة لموافقة البرلمان ، الذي قد لا يكون منعقداً آنذاك (13). وإذا كانت الحكومة الفرنسية لا تستطيع إعلان الحرب بمفردها ، وأنه من الضروري تدخل البرلمان في هذا الشأن إلا أن الواقع العملي يشير إلى العكس من ذلك ، فمن المعروف أن القوات الفرنسية قد دخلت نزاعات مسلحة متعددة ، من الهند الصينية إلى زائير مروراً بالجزائر ودول أخرى وذلك في عهد كل من الجمهوريتين الرابعة والخامسة ، ولكن البرلمان لا يعلم بها ، كما إن الحكومة لا تعتمد إلى استشارته.

أما بالنسبة للدستور المصري الصادر عام 1971 فقد أشارت المادة (148) إلى حالة الطوارئ على أن (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول إجتماع له ، وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب) وقد نصت المادة (2) من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 على انه (يكون إعلان حالة الطوارئ وإنهاءها بقرار من رئيس الجمهورية ...) فعلى وفق صراحة النصوص السابقة فإن رئيس الجمهورية هو السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر وفي أي ظرف (14). ولا بد أن يتضمن هذا الإعلان بيان الحالة التي أعلنت بسببها حالة الطوارئ وتحديد المنطقة المشمولة بها وتاريخ بدء سريانها ومدتها وذلك على وفق المادة (2) من قانون الطوارئ، أما بعد ثورة 25 كانون الثاني عام 2011 أشار الإعلان الدستوري المكمل لعام 2011 في المادة 59 على أن (يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بعد اخذ رأي مجلس الوزراء ، حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال السبعة أيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا تم إعلانها في غير دور الانعقاد وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه وذلك بمراعاة الميعاد المنصوص عليه في الفقرة السابقة ، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له ، ويجب موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب على إعلان حالة الطوارئ ، وفي جميع الأحوال يكون

إعلان حالة لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر ، ولا يجوز مدّها إلا بعد استفتاء الشعب وموافقة (على ذلك) . أما بالنسبة للمادة (150) من الدستور المصري لعام 1971 التي نظمت حالة الحرب فقد نصت على أنه (رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب) ويتضح من نص هذه المادة أن رئيس الجمهورية يكون وحده له الحق في قيادة القوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب ولكن بعد موافقة مجلس الشعب ، غير أن الحصول على هذه الموافقة قبل دخول الحرب تعد صعبة التحقق لذلك عادة ما يخالف هذا النص عملاً ويتم عرض أمر الحرب على المجلس عقب قيامها (15). ذهب جانب من الفقه المصري إلى التفرقة بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية ومدى سلطة رئيس الجمهورية تجاهها فذهب إلى القول بأن الحرب الدفاعية لا يتوجب فيها الحصول على موافقة مجلس الشعب وإنما يكون لرئيس الجمهورية تجاهها سلطة تقديرية في إعلانها أما الحرب الهجومية فلا بد من موافقة مجلس الشعب عليها. في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأنه لا توجد هناك ضرورة إلى التفرقة بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية فالدستور لم يشترط صراحة موافقة مجلس الشعب على إعلان الحرب ولم يفرق النص الدستوري في هذا الصدد بين الحرب الهجومية وأخرى دفاعية، لذا فلا محل لإصدار حكم الدستور في هذا الخصوص. وتلعب الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الدولة في مجلس الشعب أهمية كبرى في جعل هذا الاختصاص الهام بيد رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة تذكر من جانب مجلس الشعب وذلك لأن رئيس الجمهورية هو زعيم الحزب المسيطر على مقاعد مجلس الشعب وهو بذلك يكون أداة بيد رئيس الجمهورية ومن خلاله يستطيع تمرير القرارات التي يرغب بإصدارها. والأمر الذي يزيد من هيمنة السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الاختصاص الهام هو أن جميع القرارات الصادرة منها في هذا المجال - إعلان الحرب والهدنة والقرارات الخاصة بتحريك بعض القوات المسلحة إلى أماكن إستراتيجية - تعد من أعمال السيادة التي لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة القضائية ، ولكن بعد صدور الإعلان الدستور المكمل لعام 2012 تغير النص وأصبح كالاتي (يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة) (16) .

المبحث الثاني / طبيعة الإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية ونطاقها

لمعرفة الإجراءات الصادرة عن السلطة التنفيذية وقوتها القانونية سوف نقوم بتناولها في ثلاثة مطالب : المطلب الأول : الطبيعة الاستثنائية للإجراءات، والمطلب الثاني : القوة القانونية للإجراءات، والفرع الثالث : الرقابة القضائية على الإجراءات، وحسبما يأتي.

المطلب الأول/ الطبيعة الاستثنائية للإجراءات

إنّ المجمع عليه في الفقه الفرنسي أن سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (16) هي من السلطات الاستثنائية ، وبالتالي فإن الإجراءات التي تتخذ استناداً إليها هي إجراءات استثنائية (17). أما بالنسبة للقضاء الفرنسي نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قرر إعلان حالة الطوارئ قرار إدارياً خاضعاً لاختصاصه وهذا ما أكدته في حكمه الصادر في 22 أبريل 1965 بأن قرارات الاعتقال وتحديد الإقامة المتخذة بموجب حالة الاستعجال في أثناء فترة الاضطرابات في أحداث الجزائر كانت غير مشروعة لأنها لم تستند إلى وقائع مادية محددة في حق الشخص الذي حددت إقامته أو اعتقل، أما بالنسبة للفقه المصري فإنه يجمع أيضاً على اعتبار الإجراءات المتخذة بناء على المادة (74) من الدستور المصري لعام 1971 هي من الإجراءات الاستثنائية أيضاً (18). أما القضاء الإداري والدستوري في مصر قد استقر على أن قرار إعلان حالة الطوارئ يعد من أعمال السيادة ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا في عام 1977 بأن (قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارية) . وكذلك قضت في عام 1989 بأن (نظام الطوارئ وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس نظاماً مطلقاً ... فإن قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة) .

وقد قضت المحكمة الدستورية في عام 1977 بأن ((القرار المطعون فيه والخاص بإعلان حالة الطوارئ يعد من أعمال السيادة التي تنحسر عنها لرقابة المحكمة العليا على دستورية القوانين) ، وكذلك قضت في حكم آخر لها عام 1977 بأن ((قرار رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ مما يدخل في نطاق الأعمال السياسية التي تنحسر عنها الرقابة القضائية ...)) والاتجاه المستقر في القضاء المصري جوبه برفض من جانب أغلب الفقه الدستوري الذي ذهب إلى أن قرار إعلان حالة الطوارئ لا يعد من أعمال السيادة وذلك على أساس أن هذا القرار نفسه ما هو إلا قرار يصدر من رئيس الجمهورية على اعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وليس صاحب سيادة الأمر الذي يجعله قراراً إدارياً ويكون بالتالي محلاً للطعن به أمام القضاء

والقول بغبي ذلك معناه تكريس الاستبداد وإلغاء جميع ضمانات حقوق الإنسان التي لا بد من توافرها في نظام ديمقراطي (19).

المطلب الثاني/ القوة القانونية للإجراءات

يرى معظم الفقهاء في فرنسا بأن الإجراءات التي تتخذ تطبيقاً للمادة (16) من الدستور الفرنسي لعام 1958 تعد أعمالاً إدارية بطبيعتها لصدورها من سلطة إدارية ، ولكونها تصدر من في ظروف استثنائية لذلك فالسلطة الإدارية لها حق التدخل بهذه الأعمال في مجال القانون ، ومن ثم يكون لهذه الإجراءات التي تتخذها في ظل هذه الظروف قوة القانون ، وهذا ما أكدته مجلس الفرنسي في بعض أحكامه بأن الطعون ضد الأوامر التي أصدرتها الحكومة استناداً إلى هذه المادة على أساس مالها من طبيعة تشريعية لمحتوى العمل ، وبذلك يكون لها قوة القانون (20). أما بالنسبة للدستور المصري لعام 1971 تعد الأوامر العسكرية الصادرة من سلطة الطوارئ أعمالاً إدارية من حيث الطبيعة وإن كان لها قوة القانون من حيث القوة القانونية ، مثلها في ذلك مثل اللوائح التفويضية وعلى الرغم من أن تشريع الطوارئ ونصوص الدستور لم تنص صراحة على منح الأوامر قوة القانون إلا أنه يمكن الاستناد إلى نظرية الضرورة وإلى الطبيعة الاستثنائية لنظام الطوارئ ، وإلى الموضوعات التي تتناولها إجراءات الطوارئ ، للاعتراف للأوامر العسكرية التنظيمية بقوة القانون وهذا ما يعترف به معظم الفقه المصري ، ونظراً لتدخل الأوامر العسكرية في نطاق القانون ولأن السلطة التنفيذية تتمتع في الأصل بسلطة لائحية ضيقة تمارسها في الظروف العادية فيكون من المنطقي الاعتراف للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية بسلطة لائحية استثنائية تتمثل في منح الأوامر العسكرية قوة القانون ويؤكد استخدام المشرع لاصطلاح التدابير الواردة في قانون الطوارئ في مصر بأن هذه الاختصاصات الاستثنائية مؤقتة وعارضة ، إذ لا تخرج عن كونها تدابير عاجلة تتخذ لسد حاجة عاجلة أو لمواجهة ظروف مؤقتة إلى أن يتم التمكن من إعداد العدة الكافية واتخاذ الإجراءات الواجبة في هذا الشأن ، وهذا يعني أنه لا يجوز لسلطة الطوارئ إصدار أي أوامر أو قرارات منشئة لقواعد قانونية أو تنظيمية دائمة ، وإن كل مالها هو مجرد اتخاذ إجراءات مؤقتة وعارضة تقتضيها الضرورة تسري في حالة الطوارئ وتزول بزوالها (21).

المطلب الثالث/ الرقابة القضائية على الإجراءات

إن مجلس الدولة الفرنسي فرض رقابته على جميع الإجراءات المتخذة في ظل قانون الاستعجال حيث قرر بطلان جميع الإجراءات الاستثنائية المتخذة بموجب سلطة الاستعجال من تاريخ مد حالة الاستعجال 26 أكتوبر 1962 وحتى 31 مايو 1963 لعدم مشروعية مد حالة الاستعجال. وقد اصدر المجلس الدستوري في عام 1999 حكماً قرر فيه عدم دستورية نص مادتين من قانون إعلان حالة الاستعجال المطبق في بلدة كالدونيا الجديدة وذلك لمخالفتها مبدأ ضرورة العقوبة وقد صدر هذا القانون بالاستناد إلى قانون الاستعجال لعام 1955 مما أثار خلافاً فقهيًا لأن المجلس الدستوري قد تصدى لبحث مدى دستورية قانون مطبق بالفعل وهو القانون الصادر عام 1955 (22). أما في النظام السياسي المصري نجد أن القضاء الإداري والدستوري قد بسط رقابته على جميع الإجراءات المتخذة من رئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في 1989/6/25 بأن (.... ولنن ساع القول بأن قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي تنفيذاً لذلك سواء كانت تلك التدابير فردية أو تنظيمية يتعين أن تتخذ في حدود القانون ولا تنأى عن رقابة القضاء وأساس ذلك أن هذه التدابير لا تجاوز دائرة القرارات الإدارية التي تخضع لاختصاص القضاء لمجلس الدولة). وعلى وفق ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا ذاتها أن (وحيث أن القرار المطعون فيه قد صدر في 25 أكتوبر 1967 بفرض الحراسة على بعض المواطنين من الأشخاص الطبيعيين بسند من قانون الطوارئ رقم 162 لسنة 1958 الذي لم تجز نصوصه فرض الحراسة الأعلى الشركات والمؤسسات ولم يأتي في نصوص التشريعات المعمول بها وقتئذ ما يسمح بفرض الحراسة على الأشخاص الطبيعيين باستثناء ما يختص برعايا الدول المعادية والدول التي قطعت معها العلاقات السياسية 0000 فإن القرار المطعون فيه مشوب بالبطلان الذي ينحدر به إلى مرتبة العدم على وجه يفرض القضاء بإلغائه) (23).

أما عن موقف المحكمة الدستورية العليا فقد فرضت رقابتها على جميع القرارات والأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ وأكدت بأن هذه القرارات لا تعد محصنة من الرقابة القضائية ، ولذا قضت في 1983/2/25 بـ ((... اختصاصها بنظر دعوى موجهة ضد المادة الثامنة من الأمر رقم 1 لسنة 1967 الصادر من رئيس الجمهورية استناداً إلى قانون

الطوارئ والذي حظر رفع اية دعاوي ضد الأعمال الصادرة عن السلطات التي تتولى الرقابة على الكتابات والمطبوعات والصور والظهور التي ترد إلى مصر أو ترسل منها أو تمر بها .. (وانتهت المحكمة إلى ((عدم دستورية النص المطعون فيه لتعارضه مع الدستور الذي يحظر في المادة (68) تحصيل أي عمل من رقابة القضاء)) (24). أما في العراق فقد جاء في الفقرة الثانية من المادة التاسعة من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 بأنه (تخضع قرارات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ...) ولاحظ من خلال هذا النص أن كلمة قرارات وردت هنا مطلقة وغير مقيدة بشي فهي تشمل كل القرارات المتخذة من رئيس الوزراء وبضمنها قرار إعلان حالة الطوارئ ، وعليه فإن هذا الإعلان خاضع للرقابة القضائية ، وهو الأمر الذي يتناسب مع الأسباب الموجبة لإصدار أمر الدفاع عن السلامة الوطنية (25).

الخاتمة

نخلص من خلال ما تقدم إلى جملة نتائج طرح على وفقها جملة توصيات وعلى النحو الآتي:

أولاً- النتائج:

- 1- إن الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية وإن كانت تتصف بالسلطة ، إلا أنها لا تعني إنها تتمتع بالسلطة المطلقة وإنما لابد أن تتقيد بمبدأ المشروعية وأن اتسع نطاقه في ظل هذه الظروف.
- 2- أن بعض النظم الدستورية المعاصرة أخضعت بعض قرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء الإداري والدستوري والذي يعد تحصيلاً للحريات ورقياً على ضمان حسن تطبيق القانون.
- 3- هناك دول أخرى عدت جميع ما يصدر من قرارات من قبل السلطة التنفيذية عملاً محصناً لا يجوز المساس به أو التعرض له بأن جعلت جميع ما يصدر منها من أعمال السيادة.

ثانياً- التوصيات:

1. تعديل البند (تاسعا / ١) من المادة (61) من الدستور وذلك بحصر طلب إعلان الحرب برئيس مجلس الوزراء لأنه القائد العام للقوات المسلحة دون مشاركة رئيس الجمهورية ، خاصة وأن الدستور نص على حالة الحرب بشكل مطلق فهو لم يميز بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية وحالة الطوارئ التي تحتاج إلى أخذ قرار سريع وعاجل غير قابل للتأخير ، وذلك للحفاظ على الدولة ومؤسساتها ، ونقترح النص الآتي (أ. لرئيس مجلس الوزراء إعلان الحرب الدفاعية وحالة الطوارئ ويجب عرضها على مجلس النواب خلال الأيام العشرة التالية ليقرر ما يراه بشأنها ، والحرب الهجومية محرمة ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً قابلة للتديد ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب).
2. إضافة نص إلى الدستور ينظم التفويض التشريعي ، على أن يحاط هذا التفويض بكل الضمانات التي تكفل رقابة السلطة التشريعية والسلطة القضائية ، لذا نقترح أن يتضمن الدستور النص الآتي (لرئيس مجلس الوزراء وبناء على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، على أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن يعين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون).

3. تعديل البند (ثالثا) من المادة (80) من الدستور ليكون النص بالصيغة الآتية : (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أ- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين . ب- إصدار أنظمة ضبط . ج- إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة).

الهوامش:

1. درأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2000 ، ص130 .
2. درأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دراسة مقارنة ، الكويتي والفرنسي ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2001 ، ص138 .
3. د. سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ط1 ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1996 ، ص100 .
4. د. رعد ناجي الجدة ، التشريعات الانتخابية في العراق ، ط1 ، مطبعة الخيرات ، بغداد ، العراق ، 2000 ، ص113 .
5. د. حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط1 ، منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، لبنان ، 2011 ، ص125 .
6. د. حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، ط1 ، الغدير للطباعة ، البصرة ، العراق ، 2008 ، ص133 .
7. د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، العراق ، 2008 ، ص150 .

8. د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط1 ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، العراق ، 1990 ، ص115 .
9. د. ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، ط1 ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1994 ، ص116 .
10. د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2002 ، ص148 .
11. د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2010 ، ص221 .
12. د. دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط1 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، لبنان ، 2010 ، ص148 .
13. د. رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، ط1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2006 ، ص121 .
14. د. رافع خضر صالح شبر ، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل السلطات ، مجموعة محاضرات مطبوعة إلى طلبة الدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، العراق ، 2009 ، ص160 .
15. د. رافع خضر صالح شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء احتكام دستور 2005 ، مجموعة محاضرات مطبوعة لدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، العراق ، 2009 ، ص158 .
16. د. رافع خضر صالح شبر ، النظرية العامة في القانون الدستوري النظام الدستوري في العراق ، مجموعة محاضرات مطبوعة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، بابل ، العراق ، 2006 ، ص127 .
17. د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دراسة وفق أحكام دستور عام 2005 ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، العراق ، 2012 ، ص154 .
18. د. رجب محمود احمد ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2005 ، ص139 .
19. د. رفعت عيد السيد ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، نظام الحكم في دستور 1971 الأحزاب السياسية - سلطات الحكم ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2009 ، ص177 .
20. د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة لقانون الدستوري ، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2005 ، ص123 .
21. د. رمضان محمد أبو السعود ، ود. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2003 ، ص121 .
22. د. رمضان محمد أبو السعود ود. محمد حسين منصور ، المدخل إلى دراسة القانون ، الكتاب الأول ، القاعدة الدستورية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2003 ، ص111 .
23. د. رمضان محمد بطيخ ، النظم السياسية والدستورية ، دراسة في الوثائق المصرية 1805-1009 ، ط1 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2009 ، ص222 .
24. د. زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1994 ، ص223 .
25. د. سالم بن راشد العلوي ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، 2009 ، ص124 .

المصادر والمراجع:

- 1- حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط1 ، منشورات دار مكتبة الحياة ، بيروت ، لبنان ، 2011 .
- 2- حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، 2010 .
- 3- حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، ط1 ، الغدير للطباعة ، البصرة ، العراق ، 2008 .
- 4- حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، بغداد ، العراق ، 2008 .
- 5- حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط1 ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، العراق ، 1990 .
- 6- دانا عبد الكريم سعيد ، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط1 ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، لبنان ، 2010 .

- 7- رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، ط1، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر ، 2006.
- 8- رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2000.
- 9- رأفت فوده ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دراسة مقارنة ، الكويتي والفرنسي، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2001.
- 10- رافع خضر صالح شبر ، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل السلطات ، مجموعة محاضرات مطبوعة إلى طلبة الدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بابل، بابل، العراق ، 2009.
- 11- رافع خضر صالح شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء احتكام دستور 2005 ، مجموعة محاضرات مطبوعة لدراسات العليا ، كلية القانون ، جامعة بابل، بابل، العراق ، 2009.
- 12- رافع خضر صالح شبر ، النظرية العامة في القانون الدستوري النظام الدستوري في العراق ، مجموعة محاضرات مطبوعة ، كلية القانون ، جامعة بابل، بابل، العراق ، 2006.
- 13- رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دراسة وفق أحكام دستور عام 2005 ، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق ، 2012.
- 14- رجب محمود احمد ، القضاء الإداري ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2005.
- 15- رعد ناجي الجدة ، التشريعات الانتخابية في العراق ، ط1 ، مطبعة الخيرات ، بغداد، العراق ، 2000.
- 16- رفعت عيد السيد ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، نظام الحكم في دستور 1971 الأحزاب السياسية - سلطات الحكم ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2009.
- 17- رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة لقانون الدستوري ، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2005.
- 18- رمضان محمد أبو السعود ، ود. محمد حسين منصور ، المدخل إلى القانون ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان ، 2003.
- 19- رمضان محمد أبو السعود ود. محمد حسين منصور ، المدخل إلى دراسة القانون ، الكتاب الأول ، القاعدة الدستورية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان ، 2003.
- 20- رمضان محمد بطيخ ، النظم السياسية والدستورية ، دراسة في الوثائق المصرية 1009/1805 ، ط1، دار النهضة العربية ، القاهرة، مصر ، 2009.
- 21- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان ، 1994.
- 22- سالم بن راشد العلوي ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن ، 2009.
- 23- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، مصر ، 1996.
- 24- ماجد راغب الحلو ، الدولة في ميزان الشريعة ، ط1، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، مصر ، 1994.
- 25- محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ الأنظمة السياسية ، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، لبنان ، 2002.