



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الأنبار
كلية القانون والعلوم السياسية
قسم القانون

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني
(دراسة مقارنة))

رسالة تقدم بها الطالب

محمود نوري مطلب

إلى مجلس

كلية القانون والعلوم السياسية وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

إشراف

أ. د. ماهر فيصل صالح

الإهداء

إلى:

من أفضلها على نفسي "أمي الحبيبة"

صاحب الوجه الطيب والأفعال الحسنة "والدي العزيز"

زوجتي رفيقة الكفاح في مسيرة الحياة

من آثروني على أنفسهم وأظهروا لي ما هو أجمل من الحياة "إخوتي"

وإلى الروح التي سكنت روحي وفارقتني قبل إتمام هذا البحث "ولدي المرحوم زيد"

شكر و عرفان

انطلاقاً من قول النبي ﷺ: (لا يشكرُ الله من لا يشكرُ الناسَ)، وتادباً بأدب الشكر الذي يطيب للمسلم التجمل به، فإنني أُحمد الله وأشكره أن مَنْ عليَّ من فضله وتوفيقه بإتمام هذا البحث، وإن من دواعي أخلاقنا إقرار كلمات العرفان والشكر لكل من أقدم على تعضيدي، إبان العمل في هذا الانجاز الذي آمل قبوله في الأوساط العلمية عامة والإعلامية خاصة، فإنما يعرف الفضل أهل الفضل.

ويطيب لي أن أتوجه بالشكر أيضاً إلى المشرف الدكتور (ماهر فيصل صالح)، حيث يقتضي الوفاء والعرفان بعد رحلة العناء ومشاق البحث في رُكام هذه الظروف، أن أرفع شكري وثنائي إلى فضيلته، فقد تعلمتُ منه الكثير وفتح أمامي آفاق العلم والمعرفة التي كنتُ في أمس الحاجة إليها، وأخذ بيدي في أولى خطوات بحثي وكان لي خير معين في تذليل كل عقبة تقف في طريقي، وبذل وما بخل وأرشد وما قصر، ولم يعاملني معاملة المُشرف لطالبه، بل معاملة الزميل لزملائه والأخ لإخوانه، بفضل جهوده القيمة وتوجيهاته المخلصة تعلمت كيف اكون باحثاً. وفائق شكري وامتناني إلى الاستاذ (وديع) والدكتور (انس) والدكتور (احمد) لما قدموه لي على مدى سنتين من دعم معنوي، وعلمي، فبفضلهما بعد الله عز وجل تمكنت من انجاز دراستي على الوجه الأكمل ، فجزاهم الله عني أفضل الجزاء وأحسنه.

ويذكر الباحث بلسان المعترف بالفضل للدكتور (مصدق) والدكتور (كاظم) والدكتور (مهند) والدكتور (هشام) والدكتور (اديب) الذين سعوا بأقلامهم وأفكارهم وبذلوا آراءهم لتذليل المعوقات أمامي وتقليل أخطائي لإنضاج بحثي على الوجه الامثل فجزآهم الله خير الجزاء .
وأولاً وأخيراً الشكر والثناء والحمد كله لمدير الأمور بجزئياتها وكلياتها، الحي القيوم الذي أتم نعمته علينا، نسأله سبحانه وتعالى حُسن العاقبة.

- المستخلص -

يُعد النظام البرلماني أحد الانظمة السياسية التي تعمل على تحقيق مصلحة الجماعة البشرية وتسيير شؤونها من خلال سلطاته الدستورية، والتي سمحت لها مرونة هذا النظام بالتعاون والتداخل في الاختصاصات التشريعية والتنفيذية، ولكن ليس قبل أن تتعاون على تشكيل وتنظيم سير إحداهما للأخرى.

ففي العراق بعد عام ٢٠٠٣ ونتيجة الاحتلال الامريكي، تم استبدال النظام السياسي وبصورة مفاجئة من نظام رئاسي إلى نظام برلماني يقوم على الفصل المرن بين السلطات ولا سيما التشريعية والتنفيذية وفق علاقة أفقية وضمن حدود دستورية متوازنة؛ لعدم طغيان سلطة على أخرى، ولكن حداثة التجربة البرلمانية في دستور عام ٢٠٠٥ وفي ظل تعدد المكونات الاجتماعية، وكثرة الاحزاب السياسية، قد أثر وبشكل سلبي على كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطتين في كافة النواحي التي تتعاون على أدائها.

أما في الجانب العضوي فإن طريقة اختيار أعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، والوزراء) تتم من قبل السلطة التشريعية وفق نصاب دستوري يصعب معه لأي كتلة سياسية منح الثقة حتى (لوزير) مما أدى بالنتيجة إلى التوافقات السياسية التي تؤثر سلباً على أداء وسير عمل السلطة التنفيذية، وبالمقابل فإن الوسائل الممنوحة للأخيرة عديمة التأثير على السلطة التشريعية، لذا يضعف أدائها.

وأما في الجانب التشريعي فإن تداخل عمل السلطتين وفق آلية التعاون مع وجود التوافقات السياسية قد أدى إلى ضعف الناتج التشريعي ولا سيما القوانين التي تمثل المصلحة العامة وقد يعود ذلك إلى اطمئنان السلطة التشريعية بعدم مسألتها من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن عدم قدرة الأخيرة على الرد أو الاعتراض على القوانين التي تشرع من قبل الأولى.

ولا يقتصر ضعف أداء السلطتين على الجانب التشريعي فقط، ففي الجانب التنفيذي يؤدي تدخل السلطة التشريعية في الوظائف المناطة بالسلطة التنفيذية وعلى المستوى الداخلي أو الخارجي، إلى تحجيم عمل السلطة التنفيذية بالشكل الذي يؤثر سلباً على أدائها في كافة النواحي الدولية والامنية والخدمية. وبالتالي فإن الحدود الدستورية المرسومة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتأثر بالتجاذبات والتوافقات السياسية مما تسبب في ضعفها؛ لأن التوافق السياسي في العراق أدى دوراً كبيراً في حسم الكثير من القضايا بغض النظر عن النصوص القانونية والحدود الدستورية، لذا لا بد من معرفة الحدود بين كل سلطة وكيفية الزام هاتين السلطتين بتلك الحدود والخضوع للقانون وليس للتوافق والتجاذب السياسي لتحقيق المصلحة العامة.

ونختتم الامر بما نستنتجه من البحث بهذه المواضيع متناولين أهم التوصيات التي تخدم بلدنا العزيز .

- الفهرس -

الصفحة	الموضوع
٣-١	المقدمة
٥٣-٤	الفصل الاول: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجانب العضوي.
٣١-٥	المبحث الاول: حدود السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وسير عملها.
١٤-٦	المطلب الاول: حدود السلطة التشريعية في اختيار وتحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية.
٩-٦	الفرع الاول: حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة.
١٤-١٠	الفرع الثاني: حدود السلطة التشريعية في تحديد مدة ولاية رئيس الدولة
١٢-١٢	اولاً: الاستقالة
١٣-١٣	ثانياً: الوفاة
١٤-١٣	ثالثاً: العجز
٢٠-١٥	المطلب الثاني: حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء وتحديد مدة ولايته
١٨-١٥	الفرع الاول: حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء
٢٠-١٨	الفرع الثاني: حدود السلطة التشريعية في تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء
٣١-٢١	المطلب الثالث: حدود السلطة التشريعية في سير عمل السلطة التنفيذية
٢٤-٢١	الفرع الاول: حدود السلطة التشريعية في حق السؤال البرلماني
٢٦-٢٤	الفرع الثاني: حدود السلطة التشريعية في حق طلب المناقشة العامة
٢٨-٢٦	الفرع الثالث: حدود السلطة التشريعية في التحقيق البرلماني
٣١-٢٨	الفرع الرابع: حدود السلطة التشريعية في حق المسؤولية السياسية
٥٣-٣١	المبحث الثاني: الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وسير عملها.
٤٥-٣٢	المطلب الاول: حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الاول
٣٤-٣٣	الفرع الاول: حدود السلطة التنفيذية في طريقة الوراثة
٣٥-٣٤	الفرع الثاني: حدود السلطة التنفيذية في طريقة التعيين
٤١-٣٥	الفرع الثالث: حدود السلطة التنفيذية في طريقة الانتخاب
٤٥-٤٢	المطلب الثاني: حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الثاني
٥٣-٤٥	المطلب الثالث: حدود السلطة التنفيذية في سير عمل السلطة التشريعية
٤٩-٤٦	الفرع الاول: حدود السلطة التنفيذية في حق دعوة السلطة التشريعية للانعقاد
٤٧-٤٦	الفقرة الاولى: حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة العادية
٤٩-٤٧	الفقرة الثانية: حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة الاستثنائية
٥٠-٤٩	الفرع الثاني: حدود السلطة التنفيذية في فض وتأجيل اجتماعات السلطة التشريعية
٥٣-٥٠	الفرع الثالث: حدود السلطة التنفيذية في حق حل السلطة التشريعية

٩٨-٥٤	الفصل الثاني: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجانب التشريعي.
٧٣-٥٥	المبحث الاول: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعديل الدستور وتشريع القانون المالي.
٦٤-٥٦	المطلب الاول: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القانون الدستوري
٦١-٥٦	الفرع الاول: حدود السلطتين الاجرائية في تعديل الدستور
٥٩-٥٦	اولا: اقتراح التعديل الدستوري
٦١-٥٩	ثانيا: مناقشة وقرار وتصديق تعديل الدستور
٦٤-٦٢	الفرع الثاني: حدود السلطتين الموضوعية في تعديل الدستور
٧٣-٦٥	المطلب الثاني: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القانون المالي (الموازنة العامة)
٧٠-٦٥	الفرع الاول: حدود السلطتين في اقتراح الموازنة العامة
٧٣-٧٠	الفرع الثاني: حدود السلطتين في تعديل الموازنة العامة
٩٨-٧٤	المبحث الثاني: الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند تشريع القوانين في الظروف العادية والاستثنائية.
٨٩-٧٤	المطلب الاول: حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف العادية
٨٠-٧٥	الفرع الاول: حدود السلطتين عند اقتراح القوانين في الظروف العادية
٨٤-٨٠	الفرع الثاني: حدود السلطتين في المناقشة والتصويت على القوانين في الظروف العادية
٨٦-٨٤	الفرع الثالث: حدود السلطتين في مرحلة تصديق القوانين في الظروف العادية
٨٩-٨٦	الفرع الرابع: حدود السلطتين عند تنفيذ القوانين في الظروف العادية
٩٨-٨٩	المطلب الثاني: حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف الاستثنائية
٩٦-٩٠	الفرع الاول: حدود السلطتين في التفويض التشريعي
٩٣-٩٠	الفقرة الاولى: شروط تطبيق التفويض التشريعي
٩٦-٩٣	الفقرة الثانية: حدود السلطتين في التفويض التشريعي
٩٨-٩٦	الفرع الثاني: حدود السلطتين في تشريعات الضرورة
١٣٦-٩٩	الفصل الثالث: الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي.
١١٨ -١٠٠	المبحث الاول: الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي.
١٠٤-١٠٠	المطلب الاول: حدود السلطتين في رسم السياسة العامة
١٠٨-١٠٤	المطلب الثاني: حدود السلطتين في تعيين شاغلي الوظائف العليا
١١١-١٠٨	المطلب الثالث: حدود السلطتين في قيادة القوات المسلحة
١١٨-١١١	المطلب الرابع: حدود السلطتين في اعلان حالة الطوارئ

١١٤-١١٢	الفرع الاول: الشروط المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ
١١٨-١١٥	الفرع الثاني: حدود السلطتين الشكلية في اعلان حالة الطوارئ
١٣٦-١١٩	المبحث الثاني: الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي الخارجي.
١٢٧-١١٩	المطلب الاول: حدود السلطتين في عقد المعاهدات الدولية
١٢٢-١٢٠	الفرع الاول: حدود السلطتين في مرحلة المفاوضات
١٢٣-١٢٢	الفرع الثاني: حدود السلطتين في مرحلة التحرير والتوقيع
١٢٧-١٢٤	الفرع الثالث: حدود السلطتين في مرحلة التصديق
١٣٠-١٢٧	المطلب الثاني: حدود السلطتين في تعيين الممثلين الدبلوماسيين
١٣٢-١٣٠	المطلب الثالث: حدود السلطتين عند الاعتراف بالدول
١٣٦-١٣٢	المطلب الرابع: حدود السلطتين في اعلان الحرب
١٤٢-١٣٧	الخاتمة
١٤٠-١٣٧	أولاً: النتائج
١٤٢-١٤٠	ثانياً: المقترحات
١٦٣-١٤٣	قائمة المصادر و المراجع.

الفصل الأول

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجانب العضوي

القاعدة العامة في مبدأ الفصل بين السلطات تقتضي استقلال سلطة عن الأخرى، إلا أن النظام البرلماني القائم على الفصل المرن، سمح للسلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتداخل وتتعاون لتُكمل إحداهما الأخرى في الجانب العضوي، إذ أن ممارسة السلطة التنفيذية لوظائفها باستقلالية لا ينفي وجود وسائل تتمكن السلطة التشريعية من خلالها التدخل في تكوين السلطة التنفيذية، وبالمقابل لا تخلو الأخيرة من الوسائل التي تتمكن من خلالها التدخل في تكوين السلطة التشريعية، وعلى أن تقف كل سلطة عند حدودها الدستورية بما لا يؤدي إلى المساس باستقلالية السلطة أو التجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات.

ولما كان النظام البرلماني قائماً على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فالأمر يتطلب تعاوناً مستمراً بينهما، ويُعد ذلك من أهم الوسائل التي تؤدي إلى التوازن بين السلطات والحد من طغيان سلطة على أخرى، فإذا ما تفوقت كل سلطة حسب الصلاحيات الممنوحة لها وقطعت التواصل مع السلطة الأخرى وجعلت من العملية السياسية حكراً لها فهي بذلك تهدد مؤسسات الدولة بالركود، فالتعاون من شأنه تسيير شؤون الدولة والمرافق العامة بانتظام من خلال الوسائل التي تمتلكها كل سلطة باتجاه الأخرى، والتي تسمح لها بالتدخل في سير عمل السلطة وفق الحدود الدستورية.

وأسبقيّة التكوين في النظام البرلماني تكون للسلطة التشريعية كونها مولودة من رحم الشعب، أما السلطة التنفيذية فتكون ولادتها من رحم السلطة التشريعية، فالضرورة تقتضي عدم الخروج عن المألوف بإيجاد المولود قبل الوالد، وعلى افتراض أن السلطة التشريعية قائمة فهي من تُوجد السلطة التنفيذية، وعند انتهاء الدورة الانتخابية لها فإن الأخيرة هي من تُوجد السلطة التشريعية، وعلى ذلك سنقوم بتقسيم الفصل على مبحثين سنتناول في المبحث الأول، الحدود الدستورية للسلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وسير عملها، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وسير عملها. وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

حدود السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وسير عملها

يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية^(١)، وتحقيقاً للتوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢) فإنه قد أعطت دساتير الدول البرلمانية للسلطة التشريعية حق التدخل في اختيار رؤساء ثنائية السلطة التنفيذية وفق حدود دستورية تضمن للأخيرة استقلالها؛ إلا أن هذه الحدود تختلف من دولة إلى أخرى حسب نظام الحكم فيما إذا كان ملكياً أم جمهورياً^(٣). وتدخل السلطة التشريعية في الجانب العضوي لا يقف عند حد التكوين، فالمصلحة العامة تقتضي التدخل في سير عمل السلطة التنفيذية من خلال عدة وسائل لغرض تقويم اعوجاج السلطة وإرشادها بالاتجاه الصحيح، وفق حدود دستورية معينة تتشابه وتختلف في بعض إجراءاتها بين الدول ذات النظام البرلماني، ولأجل معرفة حدود السلطة التشريعية في تكوين ثنائية السلطة التنفيذية وسير عملها. سنقوم بتقسيم المبحث على ثلاثة مطالب سنتناول في المطلب الأول، حدود السلطة التشريعية في اختيار وتحديد مدة ولاية رئيس الدولة، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه، حدود السلطة التشريعية في اختيار وتحديد مدة ولاية رئيس الوزراء، وسيخصص المطلب الثالث لبيان، حدود السلطة التشريعية في سير عمل السلطة التنفيذية. وعلى النحو الآتي:

(١) د. محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠١١، ص١٩٤. د. ليلين سردار زهدي النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص٢٠. د. خيرى عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٦.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨، ص٢٤٨. منعم خميس مخلف، الشكل المستقبلي في العراق، مركز أضواء البحوث والدراسات الاستراتيجية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.adlhwa.com. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١/١٥ الساعة العاشرة صباحاً.

(٣) إذا كان تكوين السلطة التنفيذية اتخذ ألواناً مختلفة من دولة إلى أخرى فإن هذا الاختلاف لا يمس في الحقيقة سوى الجزئيات والتفصيلات الخاصة بهذا النظام دون أصوله وعمومياته.

المطلقة إلى المقيدة، ومن ثم إلى الوزارة المسؤولة، حتى تحول الملك إلى رمز لسيادة الدولة دون أن يمارس السلطات الفعلية، وهذا ما آل به الحال في النهاية إلى أن أصبحت بريطانيا قائمة على ثنائية السلطة التنفيذية^(١).

ويمكن الإشارة إلى أن النظام الملكي السائد في بريطانيا لا يولي الاهتمام المطلوب في شروط الحكم فالشرط الرئيسي والمهم هو انتماء المرشح لتولي المنصب إلى الأسرة الحاكمة وبغض النظر عن جنس المرشح^(٢) وبما أن طريقة اختيار الملك تتم وفق الكيفية التي تحددها الاعراف الدستورية، زاد من سطوة السلطة التشريعية في وضع قراراتها موضع التنفيذ^(٣) إلا أن ذلك لا يعطيها مطلق الحرية في تنصيب الملك، إذ تتقيد بموجب الأعراف السائدة التي تحدد مسألة تولي العرش، فضلاً عن ذلك أن التاج ينتقل من الملك إلى الشخص الذي يليه سواء كان من الرجال أو النساء، ويتسلم العرش حسب درجة القرابة مع الملك، مع التقيد بمسائل التتويج والتنازل عن العرش التي حددت في قانون التسوية لعام ١٧٠١^(٤) في ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التشريعية في اختيار الملك في بريطانيا ضيقة جداً وهو ما يكفل له الاستقلال عن السلطة التشريعية.

أما مصر فقد أولت دساتيرها الاهتمام المطلوب في اختيار رئيس الجمهورية، ففي دستور عام ١٩٧١ أخذت بالطريقة المختلطة فالسلطة التشريعية تقوم بترشيح رئيس الجمهورية والشعب يقوم بالانتخاب، وقد أراد المشرع الدستوري هنا تقوية دور رئيس الجمهورية مع الحيلولة من عدم استبداده، فحدود السلطة التشريعية هنا تقف عند حد ترشيح عدد من الأشخاص لهذا المنصب عن طريق اقتراح ثلث أعضائها، ولكن ما يتم طرحه على الشعب للاستفتاء عليه مرشح واحد حصل على أصوات أغلبية الثلثين من أعضاء السلطة التشريعية، وللفوز بالمنصب لأبد من حصول المرشح على الأغلبية المطلقة من اصوات المستفتين^(٥) لكن من المفيد ذكره أن حدود السلطة

(١) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧٥. محمد لطفي زكريا الشمسي،

النظام البرلماني البرلمان الانكليزي نموذجاً، بدون طبعة، ومكان النشر، ٢٠٠٩، ص٢. د. عبد الغني بسيوني

عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مطابع السعدني، ٢٠٠٤ ص٢٩٤.

(٢) د. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، بدون سنة نشر، ص٢٠٧.

(٣) طالب محيبي حسن الوائلي، البرلمان الانكليزي الحديث صراع من أجل السلطة ١٤٥٧-١٨٣٢، بحث منشور

على الموقع الالكتروني <https://www.iasj.nat> تاريخ الزيارة ١٥/١/٢٠١٩، الساعة الحادية عشر صباحاً.

(٤) د. ادمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط٣، دار الملايين للعلم، بيروت، ١٩٨٣، ص٢٩٤.

(٥) المادة (٧٦) من دستور مصر عام ١٩٧١.

التشريعية بعد تعديل المادة (٧٦) في عام ٢٠٠٥ قد تغيرت لصالح السلطة التنفيذية حتى أصبح دور السلطة التشريعية يقف عند تزكية مرشحي الاحزاب السياسية ويتم اختيار رئيس الجمهورية من بين عدد من المرشحين عن طريق الاقتراع العام السري المباشر^(١)

أما دستور عام ٢٠١٤ النافذ فقد أخذ بنفس الاسلوب السابق، إذ يتم الترشيح من قبل السلطة التشريعية والانتخاب من قبل الشعب، فدور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الجمهورية يقف عند حد تزكية المرشح من قبل عشرين عضواً على الأقل، وقد يتلاشى هذا الدور في حال التأييد من قبل المواطنين^(٢) وللغوز في هذا المنصب لابد أن يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة من عدد أصوات الناخبين^(٣)

من خلال ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الجمهورية تقف عند الترشيح من قبلها، أما الانتخاب فيكون من قبل الشعب وبالنتيجة يؤدي ذلك إلى تقوية دور رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية وهو ما يتناسب مع سمات النظام البرلماني شبه الرئاسي، إلا أن مجال التعاون بين السلطتين يتلاشى عند تأييد من توافرت فيه شروط الترشيح من قبل المواطنين وبذلك يبتعد دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الجمهورية.

أما في العراق فحدود السلطة التشريعية متمثلة (بمجلس النواب) تسير مع مراحل انتخاب (رئيس الجمهورية) التي حددها الدستور^(٤) وعليه يتجسد المجال الواسع الذي مُنح للسلطة التشريعية في انتخاب ووصول رئيس الجمهورية إلى المنصب الرئاسي^(٥) وهذا ما يعطي لها الهيمنة على اختيار رئيس الجمهورية، إذ يتم الاختيار من قبلها مباشرة كونها ممثلة عن الشعب^(٦) ومما لاشك فيه أن الاختيار بهذه الطريقة يقَع على من تتفق عليه الكتل السياسية وبموافقة اغلبية ثلثي عدد

(١) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٣٣.

(٢) المادة (١٤٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ (يشترط لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يزكى المترشح عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل، وبعد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة منها).

(٣) المادة (١٤٣) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٤) المادة (٧٠/ اولاً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٥) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

(٦) يحيى غازي عبد المجددي، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٧، ص ٢١.

اعضاء مجلس النواب، ويرى الباحث أن الحد الدستوري (أغلبية ثلثي الاعضاء) هو حدٌ شكليّ لأنه من غير المعقول عدم حصول المرشح على النصاب المطلوب في ظل التوافقات السياسية والاعراف الدستورية العراقية، فضلاً عن ذلك نرى طريقة اختيار رئيس الجمهورية تؤدي إلى ضعف دوره في ممارسة صلاحياته الواسعة والممنوحة له وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ^(١) التي لا تتناسب مع سمات النظام البرلماني التقليدي، إلى جانب ذلك قد تؤدي طريقة الاختيار إلى التجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات عند حدوث خلل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢) كونها تجعل رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية) تابعاً لها، وبالتالي لا يمكن أن يقوم بصلاحيته (الحكومية) بين السلطة التشريعية والحكومة في حال النزاع بينهما.

في ضوء ذلك نطمح أن يكون اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة^(٣)؛ إذ إن نتيجة ذلك تقوي مركزه وتدعم موقفه في سير السلطات العامة، فضلاً عن ذلك تعطي له الفرصة في اختيار الوزراء التنفيذيين بدون ضغوط^(٤) وبالتالي فإن كل ذلك ينعكس بأثره الإيجابي على أداء أداء السلطة التنفيذية، ومقابل تقوية دور رئيس الجمهورية نطمح على المشرع توسعة صلاحياته بما يتناسب مع النظام البرلماني شبه الرئاسي، وقد يكون كل ذلك سبباً في الخروج من التوافقات السياسية والاعراف العراقية في اختيار رئيس الجمهورية من طائفة معينة.

(١) ينظر: المادة (٧٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٩٥، ص ٢٠ و ١١٠.

(٣) يتم اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب بصورة مباشرة بعيداً عن تدخل السلطة التشريعية ويكون ذلك على غرار النظام الفرنسي. ينظر: المادة (٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ وتعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨ منشور على الموقع الإلكتروني [https:// www. Constituteproject.org](https://www.Constituteproject.org). تاريخ الزيارة ٢٠/١/٢٠١٩ الساعة التاسعة مساءً.

(٤) د. عمر حوري، القانون الدستوري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢١١. د. محمد ناصر مهنا، مصدر سابق، ص ١٧٧.

الفرع الثاني

حدود السلطة التشريعية في تحديد مدة ولاية رئيس الدولة

من غير المعقول أن تستمر مدة ولاية رئيس الدولة مدى الحياة فهي تنتهي إما بالنهاية الطبيعية في حال انتهاء المدة المحددة، أو بالنهاية الاستثنائية قبل الموعد المحدد، وعليه نتساءل عن دور السلطة التشريعية في تحديد المدة الطبيعية، فضلاً عن دورها في حال شغور منصب رئيس الدولة في الحالات الاستثنائية؟

ففي حالة تحديد مدة ولاية رئيس الدولة الطبيعية لم يشهد التاريخ البرلماني الملكي منذ نشأته تحديد مدة لولاية الملك، بل إن مدة ولاية رئيس الدولة في النظام الملكي تكون مدى الحياة، على العكس من النظام الجمهوري الذي يحددها بمدة معينة.

في بريطانيا تحديداً نجد أن شعبها متعلقٌ بالنظام الملكي، وإيمانهُ بأن الملوك لا يقومون بعمل ضد الشعب (الملك لا يؤتي شراً) وبذلك فإن الملك يبقى في منصبه ما بقيت صفاته الرئاسية ملازمة له^(١) وما زاد من تعلق الشعب البريطاني بهذا النظام؛ خوضهم التجربة الجمهورية في عهد كرومول^(٢) التي استمرت من ١٦٤٩-١٦٦٠ إذ ذاق منها الشعب البريطاني مرارة الدكتاتورية^(٣)

وفي مصر ذات النظام الجمهوري قد اتفقت دساتيرها سواء دستور عام ١٩٧١ الملغي أو دستور عام ٢٠١٤ النافذ على تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية، فقد حددت بأربع سنوات (يُنْتَخَب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالي لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا مرة واحدة ٠٠٠٠ وتبدأ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بمائة وعشرين يوماً على الأقل، ويجب أن تعلن النتيجة قبل نهاية هذه المدة بثلاثين يوماً على الأقل)^(٤) ومن المفيد نكرة أن هذه المدة قد تم تعديلها عام ٢٠١٩ لتصبح مدة الرئاسة ست سنوات بدلاً من أربع سنوات^(٤)، ولكن من الجدير بالملاحظة أن المشرع المصري قد غفل عن توضيح إعادة الانتخاب هل تكون تالية للمدة الاولى أم تكون هناك مدة رئاسية فاصلة.

(١) د. عدنان الزنكة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفدرالية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص

١٠٧.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شياح، النظم السياسية الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

(٣) المادة (١٤٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٤) تعديل نص المادة ١٤٠ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ منشورة على الموقع الإلكتروني

<https://www.alhurra.com/a> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٨/٤ الساعة العاشرة صباحاً.

أما في العراق فإن تحديد مدة ولاية رئيس الدولة يمكن القول معها بأنها لا تحتل أهمية بالغة بالنسبة للنظام الملكي والجمهوري لغاية عام ٢٠٠٣^(١) أما في ظل متغيرات الوضع الراهن نجد أن الحال قد اختلفت في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ إذ نص على أن مدة ولاية رئيس الجمهورية (أربع سنوات) تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية، وقد أتاح قانون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ إمكانية إعادة انتخابه لمرة واحدة^(٢)

أما عن انتهاء المدة فمما لا ريب فيه أنها تتقضي عند انتهاء المدة الاعتيادية وهذا ما أعلنت عنه المحكمة الاتحادية العليا بقرارها رقم (٦٤ اتحادية ٢٠١٣)، عندما أشارت على عدم دستورية قانون تحديد مدة الرئاسة الثلاث^(٣).

وفي ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية تكون معدومة في تحديد مدة ولاية رئيس الدولة، ففي النظام الملكي تكون مدتها مدى الحياة، وفي النظام الجمهوري يتم تحديد مدة الولاية بموجب الدستور، وتنتهي مدة الولاية بانتهاء المدة بصورة تلقائية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن مدة ولاية رئيس الدولة قد تنتهي قبل نهايتها الطبيعية، وهنا تبرز مشكلة خلو منصب رئيس الدولة، وهو ما يبرر تدخل السلطة التشريعية في معالجة ذلك وفق حدود دستورية معينة قد تختلف مع اختلاف الاسباب الاستثنائية المؤدية إلى انتهاء مدة ولاية رئيس الدولة التي سنتناولها في الفقرات التالية:

أولاً: الاستقالة: عمل يقوم به رئيس الدولة يطلب فيه من الشعب إنهاء مهامه من رئاسة الدولة وإن كان الاصل فيها إرادياً إلا أنها قد تكون إجبارية مكتسبة الطابع الإرادي، والصورة الأبرز وضوحاً في ذلك أنها تكون نتيجة تقدم العمر فضلاً عن أسباب أخرى^(٤)

ففي بريطانيا نجد أن حدود السلطة التشريعية تقف عند حد البت في الاستقالة وفي حال الموافقة تنتقل إلى تولية المرشح (ولي العهد) لمنصب الملك.

^(١) سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٣. د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٦.

^(٢) المادة (٧٢ الفقرة ٢) من دستور العراق عام ٢٠٠٥. والمادة (١١) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٣١ في ٢٧/٢/٢٠١٢.

^(٣) شورش حسن عمر، مدى دستورية قانون تحديد مدة ولاية الرئاسة الثلاث في العراق رقم ٨ لسنة ٢٠١٣، دراسة مقارنة، مجلة جامعة القادسية، العدد الثاني، المجلد الثامن، ٢٠١٧، ص ١١٥.

^(٤) د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية رئيس الدولة في الدساتير العربية، بدون طبعة، دار صفاء للنشر، ٢٠٠٢، ص ٢٩٣.

أما مصر فقد تمثلت حدود السلطة التشريعية عند استقالة رئيس الجمهورية في الإعلان عن خلو المنصب بأغلبية ثلثي أعضائها على الأقل، فضلاً عن إخطار الهيئة الوطنية للانتخابات، وإحلال رئيس السلطة التشريعية محل رئيس الجمهورية مؤقتاً لحين الانتخاب، فضلاً عن ذلك لم يغفل المشرع المصري عن حالة تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع عطلة السلطة التشريعية، ففي ذلك ذهب إلى تكليف الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا لتحل محل السلطة التشريعية ورئاسة الجمهورية معاً، وعلى أن لا تتجاوز مدة خلو المنصبين عن التسعين يوماً، فضلاً عن عدم ترشيح المكلف لرئاسة الجمهورية مجدداً، ولا يجوز له طلب تعديل الدستور، وأن لا يحل مجلس النواب ولا يقوم بإقالة السلطة التنفيذية^(١)

أما في العراق فتقدم الاستقالة إلى رئيس مجلس النواب وتكون نافذة بعد مرور سبعة أيام من تاريخ تقديمها^(٢) ويحل رئيس السلطة التشريعية محل رئيس الجمهورية في حال عدم وجود نائب وعلى أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً^(٣)

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية في مصر والعراق قد تمثلت في البت في الاستقالة، فضلاً عن إحلال رئيس السلطة التشريعية محل رئيس الجمهورية، إلا أن العراق قد اختلف في حال وجود نائب لرئيس الجمهورية، فهو من يحل مكان رئيس الجمهورية؛ لكن من الجدير بالملاحظة أن المشرع العراقي قد غفل عن معالجة حالة خلو منصب رئيس الجمهورية مع السلطة التشريعية وتزامن ذلك مع عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، عليه نأمل من المشرع الدستوري أن يعالج هذه المسألة من خلال انتخاب نائب لرئيس الجمهورية عند كل دورة انتخابية.

ثانياً: الوفاة: مما لا شك فيه أن وفاة رئيس الدولة هي سببٌ طبيعيٌّ لانتهاء مدة ولاية بصورة استثنائية، وهو ما يبرر تدخل السلطة التشريعية لمعالجة خلو منصب رئيس الدولة وفق حدود دستورية، قد تختلف في أنظمة الدول البرلمانية الملكية أو الجمهورية، ففي الأولى منها ومهما كان سبب الوفاة، طبيعية كانت أو نتيجة استخدام القوة لتغيير الشخص الحاكم نتيجة الخلافات داخل الأسرة الحاكمة^(٤) فإن حدود السلطة التشريعية تقف عند حد تولية المرشح للمنصب الملكي.

(١) المادة (١٦٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤. د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣، ص ٦.

(٢) المادة (٧٥) / (أ) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧٥) / (ب) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) علي الدين هلال و نيفين سعد، النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغير، بدون طبعة، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠ ص ١٣٣.

أما في النظام الجمهوري فحدودها الدستورية تتسع أكثر من النظام الاول، ففي مصر يحل رئيس السلطة التشريعية محل رئيس الجمهورية لحين انتخاب رئيس جديد وتتفق حالة الوفاة مع حالة الاستقالة في كيفية معالجة خلو المنصب^(١)

أما في العراق لم يشر المشرع الدستوري إلى حالة الوفاة من بين الاسباب الاستثنائية بل اورد مصطلح (لأي سبب من الاسباب) وإن كان هذا المعنى يضم بين دفتيه جميع الحالات الاستثنائية.

إلا أن الباحث يرى أن من الأجدر بالمشرع النص على تفاصيل وإحاطة هذه الحالات وجميع ما يتعلق بها من إجراءات وكيفية مواجهة ذلك بالنصوص التشريعية الخاصة، وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا عند رفضها مشروع إلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية، وعُد ذلك مخالفة دستورية لنص المادة (٦٩) من الدستور والتي ألزمت السلطة التشريعية إصدار قانون ينظم أحكام نواب رئيس الجمهورية^(٢)

ثالثاً: العجز: مما لا شك فيه أنه ما من دولة من دول العالم إلا وقد يعجز رئيسها عن ممارسة المهام الموكلة إليه وقد تكون بصوره دائمة أو مؤقتة، وهنا تحتم الضرورة وجود نصوص دستورية تعالج هذه المسألة لكي لا نكون أمام حالة من الفراغ الدستوري أو الفوضى السياسية التي تثار حول عجز الرئيس^(٣)

عليه نتساءل عن حدود السلطة التشريعية في حالة عجز رئيس الدولة سواءً المؤقت منها أو الدائم، وكيفية معالجة شغور منصب رئيس الجمهورية في هذه الحالة؟

ففي بريطانيا يُؤخذ على عائقها معرفة حالة خلو منصب الملك دائمة أم مؤقتة، وهل يستطيع ممارسة مهامه، أم يتم تولية المرشح لمهام الملك^(٤) وعليه لا يمكن أن تحل محل الملك في حالة العجز، ويبقى الملك في منصبه حتى وفاته أو زوال سبب خلو المنصب، وما تجدر الإشارة

(١) المادة (٨٤) من دستور عام ١٩٧١. المادة (١٦٠) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١١٩ اتحادية ٢٠١٦ في تاريخ ١٠/١٠/٢٠١٦.

(٣) منكاش نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر، المغرب، تونس، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ١٢٤.

(٤) د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية رئيس الدولة في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ٢٥٨.

إليه فإنه خلال مدة العجز يتم وضع خطط تفصيلية من قبل البلاط الملكي في قصر باكنغهام
تعالج الموقف، فضلاً عن معالجتها في حال وفاة الملك^(١).

أما مصر فقد عولجت مسألة عجز رئيس الجمهورية بعد أن ميز بين حالة العجز المؤقت
والعجز الدائم، ففي الأولى تنعدم حدود السلطة التشريعية؛ كون رئيس مجلس الوزراء هو من يحل
محل رئيس الجمهورية لحين رجوع الأخير الى مهام عمله، أما العجز الدائم فيتق في الاجراءات
مع حالتها الاستقالة والوفاة^(٢)

أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ فلم يشر صراحةً لحالة العجز وهذا ما أدى إلى خلو
منصب رئيس الجمهورية عام ٢٠١٦ عند تعرض الرئيس (جلال الطالباني) للإصابة بجلطة
دماغية، فوفقت السلطة التشريعية موقف المنفرد لا يمكن لها أن تحل محل رئيس الجمهورية؛ كون
المشروع العراقي اكتفى بالإشارة لإحلال رئيس السلطة التشريعية محل رئيس الجمهورية عند(العجز
الدائم) وفي حال عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية^(٣) إذاً ماهي المعالجة في حال خلو منصب
رئيس الجمهورية مؤقتاً وعدم وجود نائب؟

ومن الجدير بالملاحظة أن المعالجة التي وضعت من قبل المشروع الدستوري العراقي قد
تجاوزت على مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن ذلك فإنه من غير المعقول منح رئاسة
السلطتين لشخص واحد، عليه نأمل من المشروع الدستوري معالجة ذلك من خلال انتخاب نائب
لرئيس الجمهورية ليحل محل الرئيس في حالتها الخلو المؤقت والدائم أو تشكيل مجلس الاتحاد
ليحل محل رئيس الجمهورية^(٤).

(١) ماهر دهمان، تقرير بعنوان (ماذا سيحدث لمصير المملكة بعد ملكة بريطانيا) منشور على الموقع
الالكتروني www.arageek.com تاريخ الزيارة ٢٦/٦/٢٠١٩ الساعة الحادية عشر صباحاً.

(٢) المادة (٨٤) من دستور عام ١٩٧١. المادة (١٦٠) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٣) المادة (٧٥/ رابعا) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٤) جتو إسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها، ط١، المكتب الجامعي الحديث الاسكندرية،

٢٠١٣، ص ١٧١.

المطلب الثاني

حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء وتحديد ولايته

يقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية، فضلاً عن التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١)، ولما كان رئيس الدولة غير مسؤول، لذلك تحتم الضرورة على إيجاد رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن يؤيدون المهام المناطة بالسلطة التنفيذية ويكونون مسؤولين عنها^(٢)، وهذا بالكاد يتم عن طريق السلطة التشريعية ووفق حدود دستورية تختلف بين الدول محل المقارنة، ولمعرفة هذه الحدود سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الاول، حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء، أما الفرع الثاني فسيُخصص لبيان، حدود السلطة التشريعية في تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء. وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء

تؤدي السلطة التشريعية في النظام البرلماني دوراً مهماً عند اختيار رئيس الوزراء، إلا أن دورها ليس مطلقاً بل يقيد في حدود دستورية معينة قد تتشابه بين الدول محل المقارنة في البعض منها وتختلف في البعض الآخر.

ففي بريطانيا وبعد أن استقر النظام البرلماني فيها ظهر أول منصب لرئيس الوزراء عام ١٧٠٢ وتم الاعتراف به رسمياً في عهد الملك (ادوارد السابع) وبالرغم من ذلك ظل الملك يتدخل في تشكيل الوزارات، ويُعد هذا الأمر من الناحية القانونية الاختصاص الاصيل له^(٣)؛ ولكن انتعش

(١) د. كاظم علي الجنابي و علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل النظام الرئاسي الأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، العدد ١٣، ٢٠١٠، ص ٢٦. د. إبراهيم محمد حسنين، الانتخابات القادمة نزيهة ام مزورة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٢٧٢. د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٧. د. نزية رعد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١١٨.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة - الوزارة" في الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٨. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٢٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٨٦. د. رافت دسوقي، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

(٣) صبيح ووح حسين العطواني، علاقة رئيس مجلس الوزراء العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ مع أعضاء المجلس، دراسة مقارنة، مركز دراسات الكوفة، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١، ص ٢٢٥.

دور السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء عند صدور قانون الإصلاح الانتخابي في عام ١٨٣٢^(١) فضلاً عن ظهور الانظمة الحزبية، وبالرغم من حرية الملك في اختيار رئيس الوزراء إلا أن واقع الحال استقر على قيام الملك بتكليف زعيم حزب الاغلبية لتشكيل الوزارة ويعد ذلك من أصول اللعبة في النظام البرلماني^(٢) وقد يرجع السبب في اختيار رئيس الوزراء من حزب الأغلبية إلى دوره المؤثر في تمرير القوانين، والسياسات التي تريدها الوزارة من خلال الاعتماد على الأغلبية البرلمانية، إلى جانب ذلك فهو يمثل الإرادة الشعبية بفوزه بهذه المقاعد.

في ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التشريعية في بريطانيا تقف عند تقيد الملك على اختيار رئيس الوزراء من حزب الاغلبية كونها هي من تمنح الثقة، فضلاً عن ذلك فهي تُقيده عند إقدامه على إقالة رئيس الوزراء، إذ لا يمكن للملك أن يلجأ إلى إقالة رئيس الوزراء ما لم يؤيده موقف حزب الاغلبية^(٣)

أما مصر وفي دستورها عام ١٩٧١ فقد أعطت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء وإقالته^(٤) وبذلك تتعدم حدود السلطة التشريعية، في حين دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ وسع من حدودها عندما أعطى لرئيس الجمهورية سلطة اختيار رئيس الوزراء من القائمة الحاصلة على أغلبية المقاعد البرلمانية، وإن كان هذا الشرط غير مقيد دستورياً، إلا أن أصول اللعبة البرلمانية هي من تُقيده بذلك من أجل تمكين رئيس الوزراء من ممارسة سلطاته دون أن يواجه صعوبات وهو يعمل على تنفيذ السياسة العامة للدولة على النحو الذي يراه رئيس الجمهورية، وعليه تظهر حدود السلطة التشريعية عند منح الثقة للبرنامج الحكومي الذي يتقدم به رئيس الوزراء

(١) عوض الليمون، المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الاردني، دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ٢، سنة ٢٠١٢، ص ٤٩٥.

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١٢٩. محمد حلمي، المبادئ الدستورية العامة، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣، ص ١٠٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص ٣٧٦.

(٤) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ط١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٤١٩.

خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، ومما لاشك فيه سهولة حصول رئيس الوزراء على منح الثقة في حال كونه من حزب الاغلبية^(١).

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء في دستور عام ٢٠١٤ أوسع مجالاً من دستور عام ١٩٧١، كونها تقدم مرشح حزب الأغلبية بعد رفض مرشح رئيس الجمهورية وهي المعتادة في النظام البرلماني، فضلاً عن منح الثقة للبرنامج الحكومي المقدم من قبل رئيس الوزراء والمعد، وفقاً للحدود الدستورية عند اختيار الوزراء التنفيذيين، منها التشاور مع رئيس الجمهورية لاختيار بعض الوزارات (الداخلية، والخارجية، والعدل)^(٢) فضلاً عن التشاور مع المجلس الأعلى للقوات المسلحة لاختيار وزارة الدفاع^(٣).

أما العراق وفي التجربة البرلمانية الأولى وفق القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ فالملك هو من يقوم باختيار رئيس الوزراء وله حق اقالته^(٤) ولا يكون مقيداً في اختيار رئيس الوزراء من حزب الأغلبية^(٥) في حين أن دستور عام ٢٠٠٥ النافذ جعل اختيار رئيس الوزراء من حزب الأغلبية قيدياً دستورياً على رئيس الجمهورية، ليقوم الاول بتشكيل الحكومة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه^(٦).

والجدير بالملاحظة أن الدور الممنوح لرئيس الجمهورية ما هو إلا دورٌ شكلي في مسألة اختيار رئيس الوزراء؛ إذ يقف عند حد التوقيع على مرسوم تكليف المرشح من قبل السلطة

(١) المادة (١٥٠) من دستور مصر عام ٢٠١٤. فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أمجد بوقرة - بومرداس، ص ٤٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة - الوزارة" في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٢) المادة (١٤٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٣) المادة (٢٣٤) من دستور مصر ٢٠١٤ بعد تعديل في ٦ ابريل ٢٠١٩ منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.youm7.com/story/2019/4/6> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٨/٣ الساعة العاشرة والرابع صباحاً.

(٤) المادة (٢٦/ ٥) من القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥.

(٥) فائز علي اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية للطباعة والنشر، ١٩٨٤ ص ٤٣. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بدون طبعة، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤، ص ٣٣١.

(٦) المادة (٧٦/ أولاً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

التشريعية^(١) فضلاً عن ذلك يبتعد دوره عن اختيار الوزراء التنفيذيين، وهذا يرجح كفة السلطة التشريعية واختلال التوازن المطلوب في النظام البرلماني.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الدستور العراقي وإن أخذ بخصائص النظام البرلماني التقليدي بإعطاء السلطة التشريعية حق الرفض أو الموافقة على المنهاج الوزاري، والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حق التكليف^(٢) لكنه أخفق في بيان الحلول فيما لو استمرت السلطة التشريعية بعدم منح الثقة لرئيس الوزراء، أو برفض المنهاج الوزاري المقدم من قبل رئيس الوزراء المكلف، متجاوزةً بذلك المدة الدستورية على حساب الصالح العام، وعليه نطمح بتحويل رئيس الجمهورية سلطة الحل الاجباري في حال عدم منح الثقة لرئيس الوزراء أو منهجه الوزاري^(٣).

في ضوء ذلك نجد أن السلطة التشريعية هي المهيمنة على اختيار رئيس الوزراء والوزراء التنفيذيين من خلال منح الثقة لهم لكل وزير على حدة وبالأغلبية المطلقة^(٤)، مما يجعل رئيس الوزراء يتقيد باختيار شخصيات تتفق عليها الكتل السياسية بعيداً عن الكفاءة وهذا ينعكس سلباً على أداء مجلس الوزراء، فضلاً عن ضعف السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية كونها صاحبة الفضل في تسنم هذه المناصب.

وعليه نأمل من المشرع الدستوري أن يعطي لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية باختيار رئيس الوزراء من حزب الاغلبية ليقوم الاخير بتشكيل الكابينة الوزارية بالتشاور مع رئيس الجمهورية، وذلك ما يُدلي بنتائج إيجابية عند اختيار الوزراء من حيث الكفاءة والاختصاص، وإلى جانب ذلك سيكون مجلس وزراء متضامن ومتجانس يتم اختياره بعيداً عن الخلافات السياسية بين الكتل الحزبية، ونظراً لمسؤوليته التضامنية أمام السلطة التشريعية سوف يسعى جاهداً لتقديم أفضل ما يكون.

(١) أحمد علي عبود الخفاجي، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الثامن، العدد الثاني، ٢٠١٧ ص ٢٣٢.

(٢) د. علي يوسف شكري و د. ساجد محمد الزامل، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة، العدد ٤، ٢٠١٠، ص ٦١.

(٣) مرزوقي عبد الحلیم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣ - ٢٠١٤، ص ٦٤.

(٤) المادة (٧٦ / رابعاً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

حدود السلطة التشريعية في تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء

مما لا شك فيه أن مدة ولاية رئيس الوزراء تحدد بمدة معينة سواء نص عليها بموجب الدستور أو تضامنت مع مدة ولاية السلطة التشريعية التي منحتها الثقة، أو مدة ولاية رئيس الجمهورية الذي قام باختياره، إلا أن من المفيد ذكره أن مدة ولاية رئيس الوزراء قد تنتهي في حالات استثنائية قبل موعدها المحدد. وحول هذا نتساءل عن حدود السلطة التشريعية بتحديد مدة ولاية رئيس الوزراء في ظروفها الطبيعية والاستثنائية؟.

ففي بريطانيا سارت الاعراف السائدة على عدم تحديد مدة لولاية رئيس الوزراء، إذ أقرنتها بمدة ولاية مجلس العموم المحددة بخمس سنوات، وحال انتهاء هذه المدة تنتهي مدة ولاية رئيس الوزراء تلقائياً وتسمى بالنهاية الطبيعية.

وقد سارت الدساتير المصرية أيضاً على ذات النهج بعدم تحديد مدة لولاية رئيس الوزراء بل أقرنتها بمدة ولاية رئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية، ففي دستور عام ١٩٧١ يمتلك رئيس الجمهورية حق تعيين رئيس الوزراء وله حق إعفائه، وتنتهي مدة ولايته بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية^(١) أما دستور عام ٢٠١٤ النافذ تنتهي ولايته بانتهاء مدة ولاية السلطة التشريعية كونها هي من تمنحه الثقة.

أما دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ فهو الآخر لم يحدد مدة الولاية صراحةً لكن بالإمكان تحديدها من خلال النصوص الدستورية التي حددت مدة ولاية رئيس الجمهورية ومجلس النواب^(٢) وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا عند الإشارة بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث رقم ٨ لسنة ٢٠١٣^(٣).

وفي الواقع فإنَّ انتهاء الولايتين بانتهاء المدة الدستورية لا تثير أشكالا؛ كونها نهاية طبيعية.

(١) المادة (١٤١) من دستور عام ١٩٧١ المعدلة في ٢٦ مارس ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٥٦/أولا) والمادة (٧٢/أولا) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٤ اتحادية ٢٠١٣ في تاريخ ٢٦/٨/٢٠١٣.

أما الحالات الاستثنائية فهي الأكثر خطورة في انتهاء مدة ولاية رئيس الوزراء؛ كون مدة الولاية تنتهي قبل المدة المحددة، وفيها تبرز مشكلة خلو منصب رئيس الوزراء وهو ما يبرر تدخل السلطة التشريعية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن أهم الحالات الاستثنائية التي تؤدي إلى خلو المنصب هي (سحب الثقة) التي يختلف فيها دور السلطة التشريعية بين الدول محل المقارنة. ففي بريطانيا يختص بهذه الوسيلة الرقابية من الناحية الدستورية مجلس العموم فقط، ويُعد ذلك من المعوقات الرئيسية التي تقلل من استخدام السلطة التشريعية لوسائلها الاستثنائية لإنهاء عمل رئيس الوزراء^(١)؛ كون الأخير هو في الأصل من حزب الاغلبية ولذلك ومن غير المعقول سحب الثقة منه.

أما مصر وفي دستور عام ١٩٧١ لم يكن للسلطة التشريعية أي دور في إنهاء مدة ولاية رئيس الوزراء قبل نهايتها الطبيعية، إذ يعود الأمر في ذلك للقناعات الشخصية لرئيس الجمهورية، الذي منح الحق في إقالة رئيس الوزراء بدون قيد أو شرط^(٢) إلا أن دستور عام ٢٠١٤ النافذ قيد سلطة رئيس الجمهورية عند حد اقتراح الإقالة، لتتسع بذلك حدود السلطة التشريعية ويبقى لها الكلمة الفصل بموافقة أغلبية أعضائها^(٣).

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية بخصوص إنهاء مدة ولاية رئيس الوزراء بصورتها الاستثنائية ضيقة جداً إذ لا يمكن إنهاؤها بدون طلب من رئيس الجمهورية، أو أن تلجأ السلطة التشريعية إلى وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية (الاستجواب وسحب الثقة)، فضلاً عن ذلك يبتعد دورها أكثر عند تقديم الاستقالة من قبل رئيس الوزراء كونها تقدم إلى رئيس الجمهورية^(٤) وفي حال خلو المنصب ونظراً للصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني شبه الرئاسي فهومن يحل محل رئيس الوزراء.

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٨٣.

(٢) انفراد حسني مبارك بإقالة (كمال حسن علي) بعد خمسة عشر شهراً من تعيينه ولم يعرف سبب ذلك. ينظر: فقير محمد، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٣) المادة (١٤٧) من دستور مصر عام ٢٠١٤ و المواد (١٢٨ و ١٢٩) من اللائحة الداخلية رقم ١ لسنة ٢٠١٦ مجلس النواب المنشورة على الموقع الإلكتروني <https://www.youm7.com> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٢/٢٢ الساعة ٣ مساءً.

(٤) المادة (١٧٤) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

أما دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ فلم يشر إلى الحالات الاستثنائية صراحةً عند تناوله مسألة خلو المنصب بل اكتفى في نص المادة (٨١/أولاً) بعبارة (لأي سبب من الاسباب) وبهذا فإن المشرع العراقي لم ينظم أسباب خلو المنصب الاستثنائية ولا سيما منها (الاستقالة)، وهو ما يُعد نقصاً في هذا المجال، فهل تقدم الى مجلس النواب كونه صاحب الاختصاص عند تعيينه، أم إلى رئيس الجمهورية كونه رئيس السلطة التنفيذية؟

ومما تجدر الإشارة إليه فإن حدود السلطة التشريعية تتلاشى عند خلو المنصب؛ كون المشرع الدستوري ترك سلطة تولي منصب رئيس مجلس الوزراء عند خلوه لرئيس الجمهورية، ونجد أن هذا الحل مخالف لخصائص النظام البرلماني التقليدي كون رئيس الدولة غير مسؤول فكيف له أن يتسلم المنصب التنسيقي بين السلطات^(١) لذلك كان من الاجدر أن يحل نائب رئيس الوزراء محل الرئيس.

المطلب الثالث

حدود السلطة التشريعية في سير عمل السلطة التنفيذية

مرونة النظام البرلماني ناجمة عن وسائل التعاون والتداخل بين السلطات، ولا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢) ولما كان للسلطة التشريعية حق الرقابة على السياسة العامة منذ وضعها، فمن الأولى لها حق الرقابة والتوجيه أثناء التنفيذ، ولتحقيق ذلك تمتلك من الوسائل ما تستطيع من خلالها تنظيم سير عمل السلطة التنفيذية إلى الاتجاه السليم، وتحظى هذه الوسائل بأهمية خاصة بالنظر إلى استمرارية حركة الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية واتساع نطاق

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٣٩. د.

د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٣، ص ١٧٣.

(٢) فلاح مصطفى صديق، اختلال التوازن بين السلطات في النظم السياسية المعاصرة، دراسة تحليلية

مقارنة، ULUSLARASI DIN BİLİMLERİ CALISTAYI , INTERNATIONAL WORKSHOP ON

RELIGIOUS SCIENCES 30 ARALIK / DECEMBER, 2017, p238. د. ابراهيم عبد

العزیز شيجا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة - الوزارة" في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٥٤. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ٤٧١.

السلطة التنفيذية في مختلف المجالات لإشباع الحاجات العامة وفرض احترام القانون والنظام^(١) هذه الوسائل وإن تشابهت في التسميات بين الدول مع اختلاف أنظمتها سواء الملكية، أو الجمهورية، إلا أن الحدود الدستورية لها قد تختلف من حيث الاستخدام، أو الآثار. لذلك سنقوم بتقسيم المطلب على الفروع التالية:

الفرع الأول

حدود السلطة التشريعية في حق السؤال البرلماني

السؤال هو توجيه (استيضاح أو استفسار) صادر عن أحد أعضاء السلطة التشريعية إلى أحد الوزراء بقصد الحصول على معلومات في أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو يُراد به لفت نظر الحكومة إلى أمر معين، أو إلى مخالقات حدثت بشأن موضوع ما^(٢) وعليه يحتل السؤال البرلماني أهمية كبيرة في الانظمة الدستورية، إذ تتضح الرؤيا لدى النواب في كيفية مباشرة السلطة التنفيذية للشؤون العامة، أو للحصول على معلومات، أو الضغط للقيام بإجراء معين من قبل السلطة التنفيذية، وقد اتفقت الدول على الاطار العام المنظم للسؤال البرلماني، من حيث الشروط^(٣) أو عدم المساس بالموضوع المعروض على القضاء^(١) إلا أن كيفية استخدامه والآثار المترتبة عليه تختلف في حدودها الدستورية بين الدول.

(١) د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية في مصر، ط١، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٥١٢. زاهر ناجي إسماعيل عطا لله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨-٢٠١٣، رسالة ماجستير، جامعة الاقصى، ٢٠١٦، ص٦١.

(٣) cassll and company; L.T.D parliaments, London, 1962, p268.

(٢) قد اتفقت اغلب التشريعات الدستورية على شروط السؤال البرلماني الشكلية والموضوعية: أ:الشروط الشكلية: أن يكون السؤال محررا بالكتابة، أن يكون السؤال موجزا، يجب أن تكون الأسئلة متفقة مع الأعراف والتقاليد البرلمانية السائدة، أن لا يكون السؤال مكررا من قبل الأعضاء، أن لا يتناول السؤال المواضيع المحظورة أو تؤدي إلى البلبلة.

ب:الشروط الموضوعية: أن يكون السؤال داخلا في اختصاص الوزير، أن يكون السؤال معلقا على أمر من الأمور ذات الأهمية العامة، خلو السؤال من العبارات غير اللائقة، أن ألا يكون السؤال مخالفا للدستور، عدم المساس بأمر معروض على القضاء، شرط أدراج السؤال في جدول الأعمال. ينظر: عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة غزة، ٢٠١٠، ص٩١ وما بعدها، دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين

ففي بريطانيا يتم توجيه السؤال من قبل أحد أعضاء السلطة التشريعية إلى أحد أعضاء الحكومة المختصين، ومن المفيد ذكره أن السؤال الموجه يكون مصدره الشعب (الناخبين) وبذلك فإنه إذا لم يقترن بإجابات مقنعة قد يؤدي إلى توتر العلاقة بين السلطتين، هنا لم يقف الحد الدستوري للسؤال البرلماني عند حد الاستيضاح، بل يمكن للعضو السائل أن يصعد الموقف إلى وسيلة طلب المناقشة العامة، وقد يؤدي ذلك إلى سحب الثقة من الوزارة، وأكثر من ذلك أن السؤال الذي يطرح يُستعمل كوسيلة لإثارة الرأي العام من قبل السلطة التشريعية ولا سيما (مجلس اللوردات) لنشر حالات الغش التي تقوم بها السلطة التنفيذية لغرض إجبارها على تبرير تصرفاتها، كما حدث في غزو العراق حول أسلحة الدمار الشامل وما قدمه رئيس الحكومة (توني بليير) من معلومات كاذبة لمساندة الولايات المتحدة الأمريكية^(٢).

وفي مصر لا يختلف الحال حول السؤال البرلماني بأنه استيضاح صادر عن أحد أعضاء السلطة التشريعية إلى (رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم) حول الصلاحيات الممنوحة إليهم ويقع عليهم واجب الإجابة عن السؤال^(٣)، وفي حال رفض الإجابة عن السؤال أو كانت الإجابة يكتنفها الغموض أو غير مقنعة، هنا يمكن للعضو السائل الخروج عن حد الاستيضاح أو الاستفسار وأن يطلب صراحةً تحويله إلى استجواب، ولكن ليس في ذات الجلسة التي تم فيها عرض السؤال والإجابة^(٤).

السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الجليلي اليايس سيدي بلعباس، كلية الحقوق، ٢٠١٧ - ٢٠١٨، ص ١٢ وما بعدها. زهير ناجي إسماعيل عطا الله، مصدر سابق، ص ٦٦-٦٧.

(١) عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، مجلس نشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٠، ص ٢٣.

(٢) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ١٣٨-١٤٠.

(٣) المادة (١٢٤) من دستور عام ١٩٧١، والمادة (١٢٩) من دستور عام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٢٥) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ٩١-٩٢.

ومن ذلك نجد أن السؤال يستهدف أعضاء السلطة التنفيذية ويعد أكثر الوسائل شيوعاً^(١) إلا أنه يقف عند حدود دستورية تتمثل بعدم توجيهه إلى أعضاء الهيئات المستقلة، فضلاً عن عدم التجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات، وما يُسجل على الدستور المصري لعام ٢٠١٤ أو اللائحة الداخلية لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦ هو أنه لم يشر إلى عدم المساس بالمسائل المعروضة على القضاء.

أما في العراق فقد وجد السؤال البرلماني منذ نشأة القانون الاساسي عام ١٩٢٥^(٢) إلا أنه لم ينظم الإجراءات الخاصة به^(٣) في حين دستور عام ٢٠٠٥ نص على أن (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة)^(٤) والجدير بالملاحظة أن الدور الممنوح للسلطة التشريعية في وضع اللائحة الداخلية قد تجاوز النص الدستوري عندما رَخَّص لأعضاء السلطة التشريعية بتوجيه السؤال إلى مجلس الرئاسة التي يتم محاسبتها عن طريق المسائلة، فضلاً عن ذلك توجيه السؤال إلى رؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة^(٥) ومن ذلك نطمح من رئيس السلطة التشريعية الوقوف على مبدأ المشروعية وتعديل نصوص المواد (٥٠) و(٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧ وبما يتفق مع نصوص الدستور، إلى جانب ذلك نجد أن النصوص الدستورية للسؤال البرلماني توقفه عند حد الاستيضاح، ولا يرتب عليه أي اثار قانونية، بل يتم الانتقال إلى جدول أعمال الجلسة^(٦) وفي ضوء ذلك قد اختلفت عن الدول محل المقارنة، ففي بريطانيا يمكن مد الحد الدستوري إلى سحب الثقة، وفي مصر يمكن تحويله إلى استجواب في جلسة ثانية، أما بخصوص استهداف المسائل المعروضة على القضاء فقد جاء دستور عام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لعام ٢٠٠٧ خالياً من أي نص يشير لذلك، وعليه نطمح من

(١) خناطلة ابراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتة، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٢٦.

(٢) المادة (٥٤) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٣) سحر نجيب محمد، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٤) المادة (٦١/سابعاً/ أ) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٥) المواد (٥٠) و(٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.

(٦) محمد عباس حسن، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية، مجلة الكوفة، العدد ٦، بدون سنة نشر، ص ٢٩٥. يحيى غازي المحمدي، مصدر سابق، ص ٣٢.

السلطة التشريعية معالجة ذلك في النظام الداخلي بإضافة عبارة إلى المادة (٥٢) ونقترح أن يكون نصها (عدم جواز طرح الأسئلة في المواضيع المعروضة على القضاء)؛ لعدم المساس باستقلال القضاء، وإعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليهما دستورياً^(١).

الفرع الثاني

حدود السلطة التشريعية في حق طلب المناقشة العامة

تعد هذه الوسيلة من الوسائل الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين السلطتين حول موضوع معين ذي أهمية، وذلك من أجل الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، فهي لا تقف عند حد الاستيضاح ولا تحمل معنى الاتهام^(٢) بل تُهَدَفُ إلى التباحث لمعرفة سياسة السلطة التنفيذية، ولكن وفق حدود دستورية قد تختلف بين الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا أخذت الأعراف الدستورية بهذه الوسيلة عندما سمح لعضو السلطة التشريعية في حال عدم قناعته بإجابة الوزير المختص بأن يتجاوز الحد الدستوري المرسوم للسؤال، ويُصعد الموقف إلى أكثر من حد الاستيضاح في نهاية المدة المحددة للسؤال باقتراح تأجيل وفض اجتماع المجلس للمناقشة المطولة للسؤال، وفي بادئ الأمر فإن الغاية من المناقشة ليست لتجريح السلطة التنفيذية أو الوزير وإنما الهدف منها هو الحصول على المعلومات الوافية عن السؤال، ولكن عدم الاقتناع بالإجابة عند المناقشة المطولة تؤدي إلى المطالبة باستقالة الوزير ما لم تسارع الوزارة إلى معالجة الوضع^(٣)

أما النظام الدستوري المصري فقد أجاز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء السلطة التشريعية طرح موضوع عام للمناقشة للاستيضاح عن سياسة الوزارة^(٤) أو الحكومة^(٥)، ومن الجدير الجدير بالملاحظة فقد أضاف دستور عام ٢٠١٤ وسيلة أخرى مشابهة للأولى، إذ أعطى لأي

(١) المواد (٨٧) و (٤٧) من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥.

(٢) د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١١٠.

(٣) أحمد عارف الضلعين، التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٥، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٧١.

(٤) المادة (١٢٩) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة (١٣٢) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٥) اتفق دستور مصر عام ١٩٧١ مع الدستور النافذ عام ٢٠١٤ على عدد الأعضاء المطالبين بطرح المناقشة العامة إلا أن الأخير أشار إلى مصطلح (حكومة) بدلاً من (الوزارة).

عضو من أعضاء السلطة التشريعية حرية إبداء اقتراح برغبة في موضوع إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم ، ولا بد أن يكون طلب المناقشة أو إبداء رغبة في موضوع مهم، مثل سياسة وزارة الصحة، أو معالجة العشوائيات^(١).

إلا أن الحد الدستوري لها يقف عند حد الاستيضاح وتنتهي المناقشة على إحدى القرارات، إما غلق المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال، أو اتخاذ إجراء معين، ولا يمكن أن يثير مسؤولية السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك لا يمكن أن تفتح باب النقاش حول مسائل معروضة أمام القضاء^(٢).

أما العراق وفي التجربة البرلمانية الأولى وفق القانون الاساسي عام ١٩٢٥ فيُسْتَنْفُ ضمناً من نصوصه الدستورية السماح لكل عضو في مجلس الامة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات، وتجري المناقشة فيها وفي أجوبتها بين الأعضاء والوزير^(٣)، أما في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فلا لا يمكن إثارة هذه الوسيلة إلا من قبل خمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويُقدم طلب المناقشة إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب للمناقشة^(٤) ومن المفيد ذكره هو أنه لا يجوز أن يكون النقاش حول موضوع مخالف للدستور أو لمصلحة البلاد العليا ولا يجوز أن يكون الموضوع قد فصل فيه إلا إذا استحدثت ظروف أخرى^(٥)، فضلاً عن ذلك لا يمكن أن تترتب على المناقشة نتائج أخرى، إنما هو باب من أبواب التعاون بين السلطتين^(٦) ونتيجة لذلك فقد أملى الواقع العملي على استخدام هذه الوسيلة من

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر ٢٠١٤، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٣٨٦.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٣) المادة (٥٤) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٤) المواد (٦١ / سابعاً/ ب) و(٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٧.

(٥) د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٤٦٠.

(٦) محمد خطاب احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد ١٩، السنة ٥، ص ٣٥٣. يحيى غازي عبد الحميد، مصدر سابق ، ص ٨٤.

قبل السلطة التنفيذية، فقد فتح باب المناقشة العامة بناءً على طلب رئيس الوزراء إلى مجلس النواب لشرح أبعاد المبادئ السياسية لخطة فرض القانون قبل تنفيذها^(١).

في ضوء ذلك نخلص إلى أن حدود السلطة التشريعية في حق طلب المناقشة العامة يقف عند حد الاستيضاح ولا يمكن أن تترتب عليه آثار أخرى وبهذا يقترن بالسؤال البرلماني، وعليه لا نجد ضرورة في التشديد على الطلب من قبل خمسة عشر نائبا بل يمكن السماح لأي عضو أن يطلب المناقشة العامة في المواضيع ذات الأهمية العامة.

الفرع الثالث

حدود السلطة التشريعية في التحقيق البرلماني

تسعى السلطة التشريعية إلى معرفة الحقائق من خلال تشكيل لجنة خاصة من بين أعضائها لإجراء التحقيقات اللازمة، ليستتير أمامها الطريق في الشؤون التي تدخل في اختصاصها^(٢) وبذلك فإن الأخيرة لا تعتمد على المعلومات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية فلها أن تتحرى بنفسها وتستقي المعلومات من مصادرها، ولها حق الاطلاع على الوثائق والمستندات، وفق حدود دستورية معينة لا يمكن أن تؤدي إلى المساس باستقلالية السلطة التنفيذية، إلا أن هذه الحدود قد تختلف بين الدول محل المقارنة.

في بريطانيا يتم تشكيل لجان تحقيق من قبل السلطة التشريعية لمعاونتها على إنجاز مهامها الدستورية على أفضل وجه إذ أن أغلب أعمالها يتم إنجازها بهذه الوسيلة الرقابية بعدها وسيلة عملية تمكن السلطة التشريعية من اكتشاف عيوب السلطة الأخرى من جميع النواحي السياسية والإدارية والمالية والعسكرية^(٣) ويتم تشكيل اللجان التحقيقية في بريطانيا عندما تثار الشكوك للسلطة التشريعية بأن السلطة التنفيذية قد تجاوزت حدودها المرسومة^(٤) وتتقيد اللجان في

(١) انتصار حسن عبد الله محييد، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطين التشريعية والقضائية في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ١٢٦ - ١٢٧.

(٢) فيصل شنطاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال ٢٠٠٢ - ٢٠٠٩، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية) مجلد ٢٥، (٩)، ٢٠١١، ص ٢٣٦٥. د. حمدي العجمي، مصدر سابق، ص ١١١.

(٣) علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، بغداد، العدد ٢، ٢٠٠٧، ص ٤٨. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٤) مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص ٣٧.

استدعاء الأشخاص، وتوجيه الدعوة للشهود، وطلب الأوراق والمستندات، طلب الخبراء والمستشارين، وكل ما يستند إليه في توضيح الأمور التي تتضمن إشكاليات معينة، وبعد انتهاء اللجنة من إجراءاتها تقدم تقريرها الى مجلس العموم^(١) في ضوء ذلك فان حدود السلطة التشريعية تقف عند الواقعة المراد التحقيق فيها ولا يمكن أن تؤدي نتائجها إلى إثارة مسؤولية السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك لا يمكن لها التحقيق في الموضوعات التي تدخل في اختصاص القضاء أو المساس بحقوق الأفراد التي كفلها الدستور^(٢)

وفي مصر أيضاً نجد للسلطة التشريعية الحق بتشكيل لجان تحقيقية لمراقبة السلطة التنفيذية^(٣) وما كان أمام السلطة التنفيذية وأجهزتها سوى الاستجابة لما تطلبه اللجان التحقيقية، ولا يمكن لها التدخل في تشكيل اللجان أو الاعتراض عليها^(٤)

ومما تجدر الإشارة إليه أن لجان تقصي الحقائق في نصوص الدستور المصري تقف عند حدود عرض نتائج التحقيق من دون التدخل في معالجة المخالفات أو متابعة اللجان لمدى تنفيذ التوصيات ولم تؤمن الحل الأمثل فيما لو امتنعت السلطة التنفيذية عن تنفيذ التوصيات^(٥)، فضلاً عن ذلك تقف حدودها عند عدم إجراء التحقيق في المسائل المعروضة على القضاء^(٦).

أما في العراق فإذا كان من حق السلطة التشريعية تأليف لجان خاصة من بين أعضائها لإجراء التحقيقات اللازمة و الوقوف على المخالفات المرتكبة من قبل السلطة التنفيذية، ليتسنى لها معالجة القصور، أو الوقوف على أوجه الخلل^(٧) لكن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد غفل عن بيانها، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ اشار إليها من خلال المواد (٣٢ ، ٨٢

(١) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لفاذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ١٨٤. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٢) عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٣) المادة (١٣١) من دستور ١٩٧١ والمواد (٢١٨ - ٢٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري عام ١٩٧٩، المادة (١٣٥) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٤) أسامة فرج أبو إسماعيل، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير جامعة الاقصى، ٢٠١٦، ص ١٠٨.

(٥) انتصار حسن عبد الله محييد، مصدر سابق، ص ١٣١.

(٦) عادل الطبطبائي، مصدر سابق، ص ٨٦.

(٧) هشام جليل إبراهيم الزبيري، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق دراسة مقارنة، رسالة رسالة ماجستير، جامعة النهدين، ٢٠١٢، ص ٣١.

٨٤، ٨٦)، وللوقوف على الحدود الدستورية لها فقد نظمتها المادة (٨٤)^(١) فقد أعطت للجنة الحق في دعوة أي شخص للشهادة، ولها حق الاطلاع على الوثائق والمستندات، وكل ماله علاقة بالقضية المعروضة على اللجنة، لكن ما يسجل عليها أنها لم تضع عقوبة لمن يمتنع عن الإداء بشهادته، أو تقديم الوثائق وغيرها، وبذلك نطمح على السلطة التشريعية إضافة فقرة أخرى إلى نص المادة (٨٤) تتضمن جزاءً (وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١) على من يمتنع عن تقديم شهادته، وفضلاً عن حدودها الدستورية في مجال التحقيق تقف أيضاً عند عدم التعرض للمواضيع المعروضة على القضاء أو من اختصاص القضاء^(٢).

الفرع الرابع

حدود السلطة التشريعية في حق المسؤولية السياسية

تعد المسؤولية السياسية من أخطر الوسائل الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، فقد كانت الوسائل السابقة تحمل معنى طلب معرفة، تبادل رأي، أو الوصول إلى الحقيقة، أما هنا فتحمل معنى اتهام الحكومة، وتجريح سياستها^(٣) ولما كان الاستجواب بمثابة الطريق المؤدي إلى سحب الثقة فلا يمكن اللجوء للأخيرة من دون الأولى لذلك تتحد الاثنتان تحت مسمى (المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية) ولذلك سنتناول حدودهما الدستورية معاً.

ففي بريطانيا يمارس مجلس العموم رقابة المسؤولية السياسية على السلطة التنفيذية، ومن آثار هذه الوسيلة استقالة السلطة التنفيذية، بعد أن يتحقق الحد الدستوري المتضمن موافقة أغلبية أعضاء مجلس العموم بقرار عدم الثقة، أما الطريق الممهدة لها فيكون السؤال، ثم طلب المناقشة

(١) المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧ (تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء.....).

(٢) رفض مجلس النواب طلب تشكيل لجنة تحقيقه من قبل عدد من أعضائه لبحث قانونية فصل ١١٤ ضابطاً من وزارة الدفاع، مستنداً بذلك لمبدأ الفصل بين السلطات، على اعتبار أن الأجهزة القضائية هي التي تنظر في مدى قانونية مثل هذه القرارات وأن هذا الموضوع ليس من اختصاص مجلس النواب. ينظر: محضر الجلسة (١١) في ٢٠٠٩/٥/١٤ لمجلس النواب العراقي منشورة على الموقع الإلكتروني parliamentirag. Com تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٢٣ الساعة الخامسة مساءً.

(٣) قبيوة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح- ورقلة،

العامة(الاقتراح بالتأجيل)، لذلك لم نجد وسيلة الاستجواب في النظام البريطاني^(١) أما إجراءات تحريك المسؤولية السياسية أمام مجلس العموم فإنها خالية من أي إجراءات معقدة لأنها قائمة على قواعد عرفية، ويتم سحب الثقة بمجرد موافقة الأغلبية المطلقة بعدد النواب الحاضرين^(٢) أما الموقف في مصر فقد أحاط عملية الاستجواب بضمانات دستورية كونها تؤدي إلى استقالة السلطة التنفيذية، فوسيلة الاستجواب يتقدم بها عضو واحد من اعضاء مجلس النواب، ولا تتم إلا بعد انتهاء مدة دستورية لا تقل عن سبعة أيام ولا تزيد عن ستين يوماً، وهي فرصة للطرفين للأول في التراجع عن الاستجواب، والثاني ليقوم بتحضير الوثائق والمستندات لإثبات عكس ما وجه إليه^(٣)

وبعد انتهاء الاستجواب قد لا يقنتع مجلس النواب بما يقدمه المستجوب(رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه، أحد الوزراء أو نوابهم) وبذلك يصدر قرار بسحب الثقة، ولكن بعد المرور بالحدود الدستورية المرسومة والمتمثلة بطلب عُشر اعضاء المجلس على الاقل وأن يتم الاتفاق على سحب الثقة بأغلبية الاعضاء وعدم جواز طلب سحب الثقة في موضوع سبق أن فصل فيه في نفس دورة الانعقاد^(٤)، فضلاً عن ذلك لا يمكن بحال من الاحوال إثارة استجواب في مسائل معروضة على القضاء أو فصل فيها^(٥).

أما بالنسبة لسحب الثقة من رئيس الجمهورية فقد انفرد المشرع المصري في تنظيم دستوري إذ أوكل مهمة سحب الثقة من (رئيس الجمهورية) لمجلس النواب بعد استفتاء الشعب^(٦). أما في العراق فقد احاط المشرع عملية الاستجواب بعدد من الضمانات، وأهمها لا يجوز للعضو التشريعي تقديمه إلا بموافقة(خمسة وعشرين) عضواً، ولا يمكن إجرائه إلا بعد مرور سبعة

(١) تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠١٣ - ٢٠١٤، ص ١٧.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٧٥. احمد عارف الضلاعين، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر الجديد ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ٣٨٨.

(٤) المادة(١٣١) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٥) عادل الطبطبائي. مصدر سابق، ص ٩٤.

(٦) المادة(١٦١) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

أيام، من أجل إعطاء الفرصة لمن قُدم بحقه الاستجواب تحضير الوثائق لرد ما قُدم بحقه، فضلاً عن ضرورة استيفاء كافة الشروط الشكلية والموضوعية^(١).

وبعد الانتهاء من الاستجواب قد يثبت تقصير السلطة التنفيذية، وعدم قناعة السلطة التشريعية بأجوبة الأولى، هنا يبدو وللوهلة الأولى أنّ بإمكان السلطة التشريعية إنهاء عمل الحكومة كاملاً أو أحد الوزراء، بل العكس من ذلك قد أحاط المشرع عملية سحب الثقة بحدود دستورية أشد من الأولى.

فقد جعل نصاب مقترح سحب الثقة من الوزير ب(خمسين) عضواً من أعضاء مجلس النواب، وبعد مرور سبعة أيام على الأقل من تقديمه وبناءً على استجواب سابق، وقد تكون الغاية من المدة تهدئة النفوس، واتخاذ القرار بعيداً عن التكتلات الحزبية، ولا يمكن بحال من الاحوال استقالة الوزير إلا بعد تحقق النصاب القانوني الذي يكمن بالأغلبية المطلقة، وبذلك فإن رئيس الوزراء لا يستطيع محاسبة الوزير؛ كون السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص، وبذلك فهل من المعقول سحب الثقة من الوزير في حال كونه اصطف مع صفوف الاغلبية، أما سحب الثقة من الحكومة بأكملها، فقد أحيطت بحدود دستورية يكون من العسير سحب الثقة منها، فقد اشترط لذلك تقديم طلب من (٥/١) أعضاء مجلس النواب، أو تقديم طلب من رئيس الجمهورية لمجلس النواب، وبعد مرور سبعة أيام من استجواب سابق، ولا يتم ذلك إلا بموافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب، ونتيجةً لذلك قد أبطل التعامل بهذه الوسيلة في النظام البرلماني لكون ولادة الحكومة يتأتى من حزب الأغلبية، وبالتالي لا يتوقع من الأغلبية أن تعمل على أهواء الأقلية^(٢).

والجدير بالملاحظة أنه نتيجة هيمنة السلطة التشريعية في اختيار رئيس الوزراء والوزراء التنفيذيين من خلال منح الثقة بالأغلبية المطلقة قد أثر ذلك سلباً على الدور الرقابي للسلطة التشريعية؛ ويرجع ذلك إلى إن اختيار أعضاء الحكومة جاء وفق التوافقات السياسية؛ لعدم قدرة أي كتلة سياسية منح الثقة لممثليها وفق النصاب المحدد (الأغلبية المطلقة) دفع الكتل السياسية على الاتفاق لمنح الثقة (لشخص مقابل شخص) وبذلك فإن جميع الكتل السياسية تتمثل في الحكومة

(١) المادة (٦١/سابعاً/أ) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. أحمد جاسم حسن، الاستجواب البرلماني وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٣، ص ٢١ وما بعدها. د. ساجد محمد الزالملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٤٦٤. سحر نجيب محمد، مصدر سابق، ص ١٠٧-١٠٨.

(٢) حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد الاول، المجلد الخامس، ٢٠١٦، ص ٧٩. د. ساجد محمد الزالملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٤٧٠.

ونتيجة للمحابة بينهم لا يمكن أن يُقدم أعضاء السلطة التشريعية إلى محاسبة أحد الوزراء، وبالتالي فإن ضعف الدور الرقابي في جميع الوسائل الرقابية للسلطة التشريعية يؤدي إلى ضعف أداء السلطة التنفيذية؛ ويرجع ذلك إلى إن الوزير الذي مُنح الثقة بالأغلبية المطلقة قد جاء ضمن توافقات سياسية وبذلك يكون مطمئناً بوجود نفس الكتل السياسية تعمل على حمايته عند اثاره أي استجواب أو سحب الثقة، وهذا ما يفسح المجال أمام الوزراء بعدم العمل بجدية أو حتى الانتفاع الشخصي من هذا المنصب وهو ما يظهر جلياً في الواقع العراقي حالياً.

وبعد أن انتهينا من بيان حدود السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وسير عملها، لابد من بيان هل يكون للسلطة التنفيذية دور مماثل تجاه السلطة التشريعية؟ وإذا كانت الاجابة بنعم، فهل يكون لها نفس التأثير؟ هذا ما سوف نبينه في المبحث الثاني من هذا الفصل....

المبحث الثاني

الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية وسير عملها

من أساسيات النظام البرلماني، وجود سلطة تشريعية مُنتخبة كلها أو في معظمها من قبل الشعب سواء تكونت من مجلس واحد أو مجلسين، فضلاً عن اختلاف طريقة تكوين كل مجلس عن الآخر، وأغلب الدول التي أخذت بهذا النظام تتكون من مجلسين، غير أن ذلك لا يُعد امراً ملزماً لكي يعد نظاماً برلمانياً⁽¹⁾ إذ يقتصر دور الشعب على اختيار ممثلين يقومون بالسلطة نيابة عنهم ولمدة محددة وفق إجراءات تقوم بها السلطة التنفيذية.

من خلال ما تقدم يظهر دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية بمجلسيها من خلال عدة اجراءات تمكنها في ذلك، قد تختلف هذه الاجراءات بين الدول لكن تبقى في حدود دستورية معينة لا يمكن أن تؤدي إلى المساس باستقلال السلطة التشريعية، وما يعطي للسلطة التنفيذية هذا الدور؛ هو لتحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين في النظام البرلماني، لذلك فمن غير المعقول أن يقف دورها عند حد التكوين، وإنما يتدخل حتى في سير عمل السلطة التشريعية، وعليه سنقوم بتقسيم المبحث على ثلاثة مطالب، سنتناول في المطلب الاول، حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الأول، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه، حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس

(1) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، بدون طبعة، مصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧ ،

الثاني، وسيخصص المطلب الثالث لبيان، حدود السلطة التنفيذية في سير عمل السلطة التشريعية. وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الأول

تختلف دساتير الدول في عملية تكوين المجلس الأول للسلطة التشريعية، فقد تكون عن طريق الوراثة أو الانتخاب، وقد ذهب البعض إلى الجمع بين الانتخاب والتعيين، وبهذا تختلف حدود السلطة التنفيذية بتكوين المجلس الأول بين الدول محل المقارنة لاختلاف الطريقة المتبعة، عليه سنتناول حدود السلطة التنفيذية في كل طريقة على حدة بعد تقسيم المطلب على ثلاثة فروع سنتناول في الفرع الأول، حدود السلطة التنفيذية في طريقة الوراثة، أما الفرع الثاني فسننتاول فيه، حدود السلطة التنفيذية في طريقة التعيين، وسيخصص الفرع الثالث لبيان، حدود السلطة التنفيذية في طريقة الانتخاب. وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

حدود السلطة التنفيذية في طريقة الوراثة

مما لا شك فيه أن طريقة الوراثة هي الطريقة المتبعة في النظم الملكية وتقوم على انتقال السلطة من السلف إلى الخلف، ففي بريطانيا كان النظام السائد فيها هو المجلس الكبير الذي يشكل من قبل الملك، ونتيجة عدم استشارة الملك لهذا المجلس في بعض المصالح الاقتصادية (فرض الضرائب)^(١) أدى إلى تشكيل كتلة من الإشراف والنبلاء سميت مجلس اللوردات^(٢)

(١) مداع زوهير ومروين مالك، تطور البرلمان بين التشريعات المقارنة والتجربة الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، ٢٠١٤ - ٢٠١٥، ص ٩. باتريك أونيل، مبادئ علم السياسة المقارن، ترجمة باسل جبيلي، تدقيق حسام الدين خضور، ط ١، دار الفرقد، ٢٠١٢، ص ١٨٤.

(٢) مجلس اللوردات هو أصل البرلمان البريطاني وهو المجلس الأول والأعلى بالرغم من تراجع دوره عند ظهور مجلس العموم حتى أصبح الأول مجلساً فخرياً. ينظر: د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بدون طبعه، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩١، ص ٧٥. د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، بدون طبعه، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠٠٨، ص ١٤٣. د. منجد منصور الحلو و د. مصدق عادل، الأنظمة السياسية، بدون طبعه، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٥٩. د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ١٣١.

يضم المجلس بين دفتيه فئات مختلفة منهم، اللوردات الزمنيين وتكون مدة ولايتهم مدى الحياة^(١) وهم الغالبية العظمى في المجلس ويبلغ عددهم (٨٠٠) عضو من العدد الكلي لأعضاء المجلس والبالغ حوالي ألف عضو حقهم في العضوية بحكم الإرث الذي أنعم به الملك على اسلافهم^(٢) إلى جانب هؤلاء يأتي صنف آخر في تشكيل مجلس اللوردات يتألف من ستة وعشرين أسقفاً من أعضاء كنيسة الانكليكانية، فضلاً عن واحد وعشرين عضواً تكون ولايتهم حسب الاقدمية في الوظيفة الكنيسية^(٣)

تعد هذه الطريقة من أولى الطرق التي ظهرت لإسناد السلطة في النظم الملكية^(٤) إلا أننا نرى أنها لا تعد من الطرق الديمقراطية لتشكيل المجلس الاول للسلطة التشريعية؛ إذ يصل أطراف المجلس عن طريق الوراثة، وبعيداً عن الكفاءة والمؤهلات العلمية التي يتمتع بها أعضاء السلطة التشريعية، وفي ضوء ذلك يختفى دور السلطة التنفيذية مع هذا الأسلوب في تشكيل السلطة. ومما تجدر الإشارة إليه أن أسلوب الوراثة لا يمكن أن نجده في تشكيل المجلس الاول في كل من مصر والعراق كونها تقوم على النظام الجمهوري.

الفرع الثاني

حدود السلطة التنفيذية في طريقة التعيين

من أجل وصول من هم أصحاب الكفاءة والخبرة إلى قمة السلطة التشريعية ظهر إلى جانب أسلوب الوراثة أسلوب التعيين في المجلس الاول من قبل السلطة التنفيذية وقد أخذ بهذا الاسلوب كل من بريطانيا ومصر^(٥) في الدول محل المقارنة.

(١) حسينة شرون، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، ص ١٩٢. د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ١٣٢.

(٢) د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة الوراق، عمان، ٢٠٠٩، ص ٧٢.

(٣) د. طه حميد حسن العنكبي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة أسسها ومكوناتها وتطبيقاتها، ط٢، مكتبة الغفران، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٩٣.

(٤) شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٤٢.

(٥) الدستور العراقي لم يشر الى مسألة التعيين في تشكيل المجلس الاول.

ففي بريطانيا يقوم الملك على تعيين بعض الاعضاء من القضاة أو من يقدمون خدمات جليلة للبلاد^(١) وهذه الطريقة وإن كانت لا تتفق مع مبدأ السيادة الشعبية، إلا أنها تجعل من الكفاءات العلمية في عضوية السلطة التشريعية، وقد لا تكون الكفاءة سبباً في تعيين بعض الشخصيات في مجلس اللوردات، إذ يقوم الأخير برفض المشاريع المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، مما دفع الملك بأن يجعل له أتباعاً في هذا المجلس لتمير المشاريع المقدمة^(٢)، وعليه تظهر حدود السلطة التنفيذية في تكوين مجلس اللوردات باختيار بعض الشخصيات من قبل رئيس الوزراء وبموافقة الملك يتم تعيينهم في المجلس.

أما مصر فقد أخذت بمبدأ التعيين من جانب السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ففي دستور عام ١٩٧١ له حق تعيين عدد من أعضاء مجلس الشعب بما لا يزيد عن عشرة أعضاء، في حين دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ قد زاد من حدود السلطة التنفيذية بزيادة عدد الأعضاء المعينون من قبلها والبالغ ٥% من العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، إلا أنها قُيدت بعدم الجمع في العضوية ما بين السلطتين^(٣) ومما لاشك فيه فإن حدودها تقف عند اختيار من تكتمل فيه الشروط القانونية، ولا يمكن تقيدها بأشخاص محددتين، وقد تستغل الأخيرة ذلك لتقوية نفوذها داخل السلطة التشريعية لأن العضو المعين من قبل السلطة التنفيذية يبقى مديناً لها طمعاً بكسب رضاها وسيعمل جاهداً على ذلك لغرض تعيينه مرة أخرى.

ومع ذلك فإن الباحث يرى فعل المشرع المصري في الأخذ بأسلوب التعيين أمراً حسناً؛ وذلك لضرورة أن يصل إلى السلطة التشريعية من هم أصحاب الخبرة والكفاءة، فضلاً عن تمثيل بعض المكونات.

الفرع الثالث

حدود السلطة التنفيذية في طريقة الانتخاب

تعد طريقة الانتخاب عماد الديمقراطية لإسناد السلطة أو البقاء فيها وهو مرتكز الإصلاح السياسي والإداري، إلا أن هذه الطريقة لا تكتسب القيمة القانونية، إلا إذا اقترنت بنظام انتخابي

(١) د. نزية رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٣٦.

(٢) السيد صبري، حكومة الوزارة، بدون طبعة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ٣٧١.

(٣) المادة (٨٧) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة (١٠٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤. أحمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، ط٣، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٥، ص ٣٠.

عادل يضمن للناخب حق الاقتراع وللمرشح حق الترشيح^(١)، ومما لا يرب فيه فإن هذه الطريقة تختلف عن الوسائل السابقة؛ كونها تقوم على إجراءات متعددة وممهدة سابقة لعملية الانتخاب فتظهر حدود السلطة التنفيذية في كل الاجراءات وقد تختلف من دولة إلى اخرى حسب النظام المتبع فيها^(٢)

ففي مصر تظهر حدود السلطة التنفيذية في جميع الإجراءات الممهدة للانتخابات والتمثلة في إعداد قوائم الناخبين، إذ يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام السري المباشر^(٣)، وتتسع بذلك قاعدة الناخبين للاقتراع العام، ولا يتعارض ذلك مع بعض الشروط التي تهدف إلى تنظيمه من حيث الجنسية والعمر والأهلية^(٤)، وتتولى السلطة التنفيذية وبأجهزتها المتخصصة إعداد قاعدة الناخبين بالأسماء المستوفية للشروط، وأي تجاوز في إعداد هذه القوائم يؤدي إلى إفساد التجربة الديمقراطية بكافة مظاهرها^(٥).

وفي ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التنفيذية في إعداد قوائم الناخبين تقف أمام المساواة بدون تمييز بين الطوائف، وأكد ذلك دستور عام ٢٠١٤ عندما حتم على السلطة التنفيذية عدم استبعاد أي شخص، بل يتم تدوين أسماء الأشخاص في قاعدة البيانات دون تقديم طلب^(٦)، فضلاً عن المراجعة المستمرة لسجلات الناخبين بشكل دوري لحذف من فقد شروط الانتخاب.

وبعد الانتهاء من تسجيل قوائم الناخبين لابد من الانتقال إلى قبول أوراق المرشحين، فتقف حدود السلطة التنفيذية لضمان حقوق المرشحين، عند حد إدخال أسماء المرشحين ضمن

(١) رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، طبعة خاصة، ترجمة عالي برهومة، وأخرون، ٢٠٠٦، ص ١١٢. ديفيد بيثام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين دليل للممارسة الجديدة، بدون طبعة، ترجمة مكتب صبرة للترجمة في جمهورية مصر العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٥. لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦، ص ١١.

(٢) بريطانيا تقوم على طريقة الوراثة في تشكيل مجلس اللوردات.

(٣) المادة (١٠٢) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٨.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط٧، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص ٤٦٠.

(٦) المادة (٨٧) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

القوائم المعدة لذلك، وممن تتوافر فيهم شروط الترشيح^(١). وفي ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التنفيذية في إعداد جداول المرشحين لا يمكن لها استبعاد أي من المرشحين، والترشيح بتوافر شروطه يكتمل إلا أن التسجيل في قاعدة البيانات وقبول أوراق المرشح يكون كاشفاً له وليس حقا منشأ.

ومما لاشك فيه أن عملية الانتخاب لا تنتهي عند تسجيل الناخبين والمرشحين، بل لا بد من وجود نظام انتخابي يضمن لهم المساواة في الانتخاب والترشيح، ويقوم على تسمية مرشحي أعضاء المجلس، وبما أن أغلب الدساتير في العصر الحالي تنص على المساواة أمام القانون من حيث الحقوق والواجبات بين مختلف شرائح المجتمع وبدون تمييز فإن النظام الانتخابي ينبغي أن يكون في حدود ذلك فهو يمثل أكثر ضمانة للمرشح والناخب^(٢) فضلاً عن تمثيل شرائح المجتمع، وعلى ذلك نص قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ بخصوص حجز مقاعد لفئات معينة في كل قائمة من القوائم المرشحة^(٣) إلى جانب ذلك جمع دستور عام ٢٠١٤ بين القوائم المغلقة المطلقة والانتخاب الفردي، وتقسيم المقاعد على عدد الدوائر الانتخابية، وضرورة تمثيل العمال والفلاحين، فضلاً عن تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي العلاقة والمصريين القائمين في الخارج^(٤)، والجدير بالملاحظة أن هذا النظام يستخدم في البلدان التي تفتقر إلى تركيبات، أو أحزاب سياسية قوية، حيث يُمكن الناخب من اختيار المرشحين بحرية أكبر دون الأخذ بانتماءاتهم الحزبية، فضلاً عن فسح المجال لتقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية متعادلة نسبياً^(٥)

(١) اشترط الدستور لمرشح مجلس النواب * أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية * حاصلًا على شهادة تمام التعليم الأساسي على الأقل * أن لا يقل عمره عن خمسة وعشرين سنة ميلادية. ينظر: المادة (١٠٢) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٢) عبد الملك زغود وثامر عجرود، النظم الانتخابية والتمثيل الحزبي في الهيئة التشريعية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، ٢٠١٣ - ٢٠١٤، ص ١١.

(٣) المادة (٥) من قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٣ في ٥ يونية سنة ٢٠١٤.

(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ٣٨٧.

(٥) عبد الملك زغود وثامر عجرود، مصدر سابق، ص ١٥.

في ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التنفيذية في تسمية المرشحين تقف عند اختيار النظام الانتخابي الذي يضمن المساواة بين مكونات البلاد، ولا يتجاوز بذلك ما يعود عليها بالكسب الانتخابي أو المحافظة على مقاعدها الانتخابية أو زيادتها في الانتخابات القادمة.

أما في العراق فقد أوكل أمر الانتخاب إلى هيئة مستقلة تسمى (المفوضية المستقلة للانتخابات)^(١) إلا أن ذلك لا يمنع السلطة التنفيذية من التدخل في انتخاب أعضاء مجلس النواب^(٢)، وإن كان تدخلها غير مباشر إذ تقوم المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بإتمام الاجراءات التمهيديّة ابتداءً من إعداد قوائم الناخبين والمرشحين وبعد أن أخذ المشرع بأسلوب الاقتراع العام بانتخاب شخص واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله^(٣)، مما يتوجب على المفوضية العليا الالتزام بإعداد قوائم الناخبين لكل دورة انتخابية، وقد اعتمدت في ذلك على نظام البطاقة التموينية، وفقاً لإحصائيات وزارة التجارة للمحافظات لعام ٢٠٠٥ على أن تضاف لها نسبة ٨,٢% لكل محافظة سنوياً^(٤).

(١) قانون المفوضية المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٣٧ في تاريخ ٢٠٠٧/٣/١٤.

(٢) ثامر كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٣، ٢٠٠٦، ص ١٣٣. قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٨ اتحادية ٢٠١٠ لا يمنع إشراف مجلس الوزراء حتى على الهيئات التي نص الدستور على ارتباطها بالسلطة التشريعية أو مسؤوليتها أمامها. ينظر، محمد يوسف وآخرون، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي دراسة مقارنة، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧، ص ١٢. د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط ١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٧٨.

(٣) أخذت التجارب البرلمانية العراقية بهذا المبدأ لتمثيل النائب لمجلس النواب للشعب العراقي بأكمله، وما أكد ذلك واقع البلاد أثناء احتلال داعش لمحافظات الموصل، وتكريت، والانبار، إلا أن أعضاءها بقوا محتفظين في مناصبهم رغم احتلال مناطقهم الانتخابية، وعلى الرغم من ذلك فإن سيادة هذا المبدأ لا تحتاج إلى نص دستوري، ومن أمثلة ذلك دستور مصر عام ٢٠١٤ لم يتضمن تلك العبارة، ينظر: هاشم يحيى الملاح، و أكرم فالح احمد، الأساس الفلسفي لمسؤولية عضو السلطة التشريعية، مجلة جامعة تكريت، كلية الحقوق، مجلد ٢، عدد ٢، سنة ٢٠١٧، ص ١٥٥.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، ط ١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٧٧.

يُعد هذا الإجراء من أهم الإجراءات التي تسبق الانتخابات لما له من أهمية^(١) وإلى جانب إعداد قوائم الناخبين عليها الالتزام بالتوقيت الزمني الذي يضمن للناخب حق المشاركة^(٢). وبعد انتهاء المفوضية العليا من إعداد جداول الناخبين، تلجأ إلى تدقيق وقبول أوراق المرشحين ممن توافرت فيه الشروط المطلوبة، وأن يتم قبول أوراق المرشح خلال المدة القانونية للتقديم وبعد الانتهاء من تدقيق المستمسكات المطلوبة، وتقديم الاستمارات والتعهدات الشخصية تنتهي إجراءات الترشيح^(٣) وعندها لا بد من تسمية أعضاء السلطة التشريعية وفي هذا الإجراء تؤدي السلطة التنفيذية دوراً مهماً ومباشراً سواءً عن طريق اختيار النظام الانتخابي، أو حجز بعض مقاعد السلطة التشريعية، أو تقسيم الدوائر الانتخابية.

ومن الجدير بالملاحظة أن تدخل السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء مجلس النواب؛ يرجع من الناحية الشكلية اختصاص تنفيذي، ولا يتنافى مع الديمقراطية أو صحة الانتخابات، فضلاً عن ذلك أن مجلس النواب يمتلك سلطات واسعة في محاسبة السلطة التنفيذية في حال ثبوت تلاعب، أو تجاوز عن الحد الدستوري^(٤)

(١) أثبات أن الشخص الذي يحظر أمام صناديق الاقتراع مستوفي للشروط القانونية المطلوبة للمشاركة السياسية* تسهيل عمل المراكز الانتخابية* يعد أداة مهمة من أدوات مقاومة التزوير حيث لا يمكن أن يباشر المواطن السياسي حقه الا في المركز المحدد له بعد التأكد من أسمة في الجدول الانتخابي. ينظر: هشام جميل كمال رحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٢، ص ١٤١.

(٢) من تطبيقات ذلك تحديث قوائم الناخبين في محافظة الانبار بعد تاريخ ٢٠١٧/١١/٩ قد حرم ٧٥% من الناخبين من الاشتراك في الانتخابات، ينظر: الدائرة الإعلامية، الرصد الإخباري، ملف خاص بانتخابات مجلس النواب، العدد ١٣، الثلاثاء، ٢٠١٨/٢/٢٠.

(٣) مثلاً في انتخابات عام ٢٠١٨ لمجلس النواب تبدأ من ٢٠١٨ /١/٤ ولغاية ٢٠١٨ /٢/١٠ في الأماكن المحددة لمكاتب المفوضية في المحافظات، للمزيد من التفاصيل ينظر: موقع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، إجراءات التسجيل والمصادقة على المرشحين انتخابات مجلس النواب العراقي ٢٠١٨، ص ٥ وما بعدها.

(٤) سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات وحرية نزاهة الانتخابات دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل كلية القانون، ٢٠٠٧، ص ١١٤.

ففي تحديد النظام الانتخابي والمقصود به الأساليب والطرق المستعملة لعرض المرشحين على الناخبين للتصويت، ثم فرز النتائج وتحديد لها لمعرفة الفائزين^(١)، وأن دور السلطة التنفيذية في عملية اختيار المرشحين المنتمين للأحزاب السياسية سواء كان نظام الترشيح بالقائمة المغلقة أو المفتوحة، يكون غير مباشر إذ تتم من خلال تزعم مرشحها لقيادة الأحزاب السياسية الكبيرة وبذلك تضمن انتخابهم^(٢)، وقد تبني قانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ نظام (القائمة المغلقة) مع جواز الترشيح الفردي^(٣)، إلا أن هذا النظام حالف الأحزاب الكبيرة في الحفاظ على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية، فضلاً عن ذلك يؤدي إلى زيادة طغيانها ويقلل من حرية الناخبين في اختيار المرشح^(٤)، وبذلك دعت الحاجة إلى نظام انتخابي آخر يسمى (القائمة المفتوحة)، وتم ذلك بموجب قانون الانتخابات العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩^(٥). وفي ضوء هذا القانون يُسمح باختيار الشخصيات الكفوءة في سدة الحكم لعدم سيطرة الأحزاب على اختيار المرشحين لعضوية المجلس. ومن ذلك يظهر لنا الدور المهم للسلطة التنفيذية في تسمية المرشحين، من خلال تحديد نوع النظام الانتخابي عن طريق تقديم مشاريع القوانين الانتخابية أو التصويت عليها عن طريق ممثليها داخل قبة السلطة التشريعية وفق الحدود الدستورية المرسومة، وذلك ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا عند إقرارها بعدم دستورية المادة (٥ / ٢) من قانون انتخاب مجالس المحافظات رقم

(١) فلاح حسن صديق و كاروان اورحمان إسماعيل، دور النظام الانتخابي النيابي في تحقيق مبدأ شرعية السلطة السياسية العراق نموذجاً دراسة مقارنة تحليله

The seientifik jaurhal of cihan Univesisty- Sulaimanyia – VoL(1) Issue(4) p,112.

عبد العزيز عليوي عبد العيساوي، النظم الانتخابية والتجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٣، ص ١.

(٢) محمد خطاب احمد وكاع، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٩٥.

(٣) المادة (٩) من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٣ تشرين الاول ٢٠٠٥.

(٤) محمد بو فرطاس، الحملات الانتخابية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنيطة، ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٣٥. د. خيرى عبد الرزاق جاسم، مصدر سابق، ص ١٧٤. ديفيد بيتام، مصدر سابق، ص ١٩.

(٥) نشر قانون الانتخابات العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ في جريدة الوقائع العراقية رقم ٤١٤ في ٢٨/١٢/٢٠٠٩.

١٦ لسنة ٢٠٠٥ إذ اعتمدت على معيار تسجيل الناخبين في سجلات كل محافظة، وبهذا خالفت نص المادة (٤٩/أ) من الدستور التي حددت نسبة المقعد النيابي بمائة ألف نسمة^(١). أما عن دور السلطة التنفيذية في حجز بعض المقاعد أصبح أكثر بروزاً عند صدور قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣^(٢)، وبموجبه تم توزيع مقاعد مجلس النواب للدورة البرلمانية الحالية وفق نظام رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ الذي أعطى ٣٢٠ مقعداً للمحافظات، أما المقاعد التسعة المتبقية فتوزعت على مكونات المجتمع الأخرى^(٣)، ويتسع دور السلطة التنفيذية أكثر بحجز نسبة ٢٥% من مقاعد السلطة التشريعية للنساء^(٤).

نلخص من ذلك أن نسبة النساء مبالغ فيها، إذ تقف نسبة تمثيل النساء في فرنسا ١١%، وفي أمريكا وإيطاليا ١٢% وفي البرتغال ١٤%^(٥)، وإن كان البعض يرى أن هذا الشرط هو ضرورة ضرورة مهمة تبيح تمثيل المرأة في العملية السياسية^(٦)؛ ولكن من الجدير بالملاحظة أن هذه الطريقة قد تجاوزت حد مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية^(٧)، وتؤدي إلى بخس حقوق المرشح من الرجال الذي حصل على نسبة أصوات أعلى من المرأة.

وفي ضوء ما تقدم نطمح من المشرع الغاء هذه النسبة وجعل مشاركة المرأة السياسية متمثلة بالرجال، وأن تكون حرية الانتخاب هي الفاصل في ذلك، وعدم تقيدها في هذه النسبة فقد تفوز النساء بأغلبية المقاعد وهذا لا يثير إشكالا لأنها فُرزت بانتخابات نزيهة وصحيحة وجاءت أصواتها من القاعدة الشعبية والكفاءة.

(١) لقمان عثمان احمد و الفاروق عبد الرحمن عباس، تطور النظام الانتخابي في العراق ٢٠٠٥-٢٠١٤، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٦، العدد ٢٣، ٢٠١٤، ص ٣٥٠.

(٢) قانون انتخاب مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٠ كانون الاول ٢٠١٣.

(٣) لمعرفة التفاصيل ينظر: نظام توزيع المقاعد رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨، الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

(٤) المادة (٤٩/رابعاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط٢، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠١٧، ص ٢١-٢٢.

(٦) نجلاء الخالدي و شمخي جبر، الكوتا النسائية في البرلمان، مجلة بغداد، العدد ٣٨، سنة ٢٠٠٨، ص ١٠.

(٧) المادة (٢٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

أما عن دورها في تقسيم الدوائر الانتخابية^(١) فلا يمكن إجراء انتخابات إلا بعد تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية متعددة^(٢) إذ يفسح المجال أمام الناخبين لغرض التعرف على مرشحي هذه الدوائر، ومن ثم توخي الدقة في الاختيار لانتخاب الكفوئين، ويعد ذلك من الإجراءات السابقة للعملية الانتخابية وله أهمية في معرفة عدد الأعضاء اللازمين وعدد الناخبين في كل دائرة^(٣)، وبالمقابل أيضاً فهو فرصة للمرشح في عرض برنامجه الانتخابي والدعاية الانتخابية في حدود دائرته الانتخابية^(٤)

ويبرز الجانب السلبي لهذا الاجراء إذا ما استخدمته السلطة التنفيذية كذريعة تتجاوز من خلالها حدودها الدستورية وتتمكن من تشتيت الدوائر الانتخابية الموالية لخصومها حتى تصبح المعارضة أقلية في كل أو معظم الدوائر فيقل تأثيرهم^(٥).

وعليه نرى أن هذا الإجراء من الاجراءات الأكثر أهمية في سير العملية الانتخابية ونجاحها، وعليه لا بد من إسنادها إلى جهة تتمتع بالحيادية مثل (الهيئة المستقلة للانتخابات) بعيداً عن تأثير السلطتين، ولا بد أن تقف الهيئة عند حدود معينة، مثلاً يتم التقسيم وفق نموذج علمي يتيح للناخب إمكانية انتخاب المرشح الذي يمثله، فضلاً عن التوازن بين مساحة الإقليم والتعداد السكاني.

(١) ابتكرت هذه الطريقة في الولايات المتحدة باسم (جير يماندر Gerrymander) وسميت على اسم مخترعها حيث يقوم بتقطيع الولايات بطريقة ذكية للتلاعب في أصوات الناخبين لصالح حزبه. ينظر: موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط١، المؤسسات الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص٨٦.

(٢) ينظر: قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٤ في ٤/٦/٢٠١٨.

(٣) رعد حسون حسين العنكبي، الطعون الانتخابية الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٨، ص٢٦-٢٧.

(٤) د. أحمد فاضل حسين، التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية، جامعة ديالى، الباحث العلمي، العدد ١٠٩، ٢٠١٠، ص٦١.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيا، النظم السياسية الدول والحكومات، مصدر سابق، ص٢١٣. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص٢٣٨.

المطلب الثاني

حدود السلطة التنفيذية في تكوين المجلس الثاني

في أغلب الدول البرلمانية تقوم السلطة التشريعية على مبدأ ثنائية المجلسين لأجل غاية معينة^(١) ولتحقيق تلك الغاية لابد من اختلاف المجلسين من حيث التكوين، إذ لا يكون لأي منهما صورة مطابقة للآخر وإلا انتفت الغاية من نظام الثنائية التشريعية، وأصبح وجود المجلس الآخر عبئاً لفقدان علة وجوده، وعلى ذلك اختلفت حدود السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء المجلس الثاني عن المجلس الأول فضلاً عن اختلافها بين الدول محل المقارنة (بريطانيا والعراق)^(٢).

ففي بريطانيا وبعد تراجع دور مجلس اللوردات عام ١٩٤٩ الذي كان يتكون عن طريق الوراثة، أو التعيين، حتى أصبح يكسب سمة الذات البريطانية، إلى جانب سلطة الملك غير الفعلية^(٣)، أخذ دور الشعب بالتزايد في اختيار ممثليها في المجالس التشريعية عن طريق الانتخاب، وعليه ظهر دور السلطة التنفيذية في تكوين مجلس العموم من خلال تحكمها في الإجراءات الممهدة للانتخابات، فضلاً عن ذلك يمكن الجمع بين عضوية السلطتين.

(١) تأخذ الدول البرلمانية بهذا الأسلوب لعدة مميزات:

- يضمن تمثيلاً أوسع للوطن خاصة إذا كان متعدد القوميات والأديان
- يمكنه ان ينشأ قوانين وسياسات أفضل نظراً لأنه يتيح المزيد من المداولات.
- يمكنه ان يساعد على حسم الخلافات التي تنشأ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

للمزيد من التفاصيل ينظر: بركات حابتي سيلاسي، السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية الضوابط والموازن واستغلال القضاء، بحث معد لمشروع الامم المتحدة المتعلق بصياغة الدستور العراقي، ترجمة المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٣٦. عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، المجلد ٢٦ من سلسلة التقارير القانونية، ٢٠٠١، ص ٢٤. شميم مزهر راضي الربيعي، مصدر سابق ص ٣٤ وما بعدها.

(٢) لم يستقر النظام البرلماني في جمهورية مصر على تكوين ثابت للسلطة التشريعية فتارة تأخذ بنظام المجلسين، وتارة أخرى المجلس الانفرادي، ولكن وعلى الأغلب تقوم السلطة التشريعية على نظام المجلس الانفرادي، ففي دستور عام ١٩٧١ بعد أن اقتصر على مجلس الشعب لحق به تشريع لاحق عام ١٩٨٠ بتشكيل مجلس الشورى إلا انه لا يمارس ادنى اختصاصات تشريعية وليس له تأثير على السلطة التنفيذية من حيث الرقابة أو المسؤولية وسرعان ما الغي في احداث ثورة حزيران ٢٠١٣ أما دستور عام ٢٠١٤ النافذ فقد أقتصر على مجلس النواب.

(٣) د. عبد الصمد سعدون الشمري، النظرية السياسية الحديثة، ط ١، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢،

ففي الاجراءات الممهدة للانتخابات يظهر دور السلطة التنفيذية في تكوين المجلس التشريعي من خلال إعداد جداول الانتخابات، وتنظيم الدوائر الانتخابية إلى (٦٥٠) دائرة موزعة على أنحاء بريطانيا^(١)، وتدقيق أوراق المرشحين للعضوية، تنظيم الدعاية الانتخابية، دعوة هيئة الناخبين للتصويت، إعلان ختام عملية الاقتراع، فرز الأصوات، إعلان نتائج الانتخابات^(٢)، ولكن ما يمنح الدور الكبير للسلطة التنفيذية هو التقدم التكنولوجي وسيطرته على وسائل الاعلام الحديثة التي تساعدها في التحليل والرقابة مما يعطيها القدرة والنفوذ في التأثير على اتجاهات الرأي العام ومعرفة اللحظة المناسبة لإجراء العملية الانتخابية^(٣).

وما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية وإن كانت تحتل دوراً مهماً في تنظيم الاجراءات الممهدة للانتخابات وتأثيرها في الرأي العام، إلا أن دورها يبقى غير مباشر لاختيار أعضاء مجلس العموم كونه متروكاً لإرادة الشعب^(٤)

وفي ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التنفيذية تنتهي عند تنظيم عملية الانتخاب وتدقيق أوراق المرشحين، وأن لا تتجاوز حدودها في منع أحد المرشحين سواء من الذكور أو الإناث ممن بلغ السنة الحادية والعشرين من العمر دون قيود مالية أو دينية^(٥)

أما عن حدود السلطة التنفيذية في الجمع بين عضوية السلطتين فإن بريطانيا هي الأم لنشأة هذا النظام، فأخذت بجواز الجمع بين السلطتين كونه يقوم على التعاون بين السلطات، وعلى أن يقف أعضاء السلطة التنفيذية وفق حدود مرسومة، إذ يلتزم الأقلية من الوزراء في رأي الأغلبية التشريعية، فضلاً عن ذلك يلتزم أعضاء السلطة التنفيذية بعدم التصويت على القوانين بعد المناقشة^(٦)، ولكن ما تجدر الإشارة إليه انفراد النظام البرلماني البريطاني بعدم جواز الجمع بين

(١) محمد عبد جري، مسؤولية عضو البرلمان دراسة مقارنة، مجلة كلية الدراسات الانسانية، العدد ١٥، سنة ٢٠١٦، ص ٨٥. د. نزيه رعد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٢٠١.

(٢) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٠٣. احمد عارف الضلعين، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الطباعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٦.

(٤) د. مهدي صالح الطراونة، مصدر سابق، ص ٧٠، مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان نفاذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٠٤.

(٥) هيو رشيد علي، الفصل بين السلطات، ط ١، در الفكر العربي، ٢٠١٧، ص ٧٣ - ٧٤.

(٦) سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٦٨. د. طه حميد حسن العنكي، مصدر سابق، ص ٢٣٦. هيو رشيد

علي، مصدر سابق، ص ٦٣.

العضويتين لجميع أعضاء السلطة التنفيذية بل يقتصر على من كان عضواً في السلطة التشريعية ومن ثم تسلم منصبا وزارياً في السلطة التنفيذية^(١) وفي ذلك لا نجد مبرراً لتقييد أعضاء السلطة التنفيذية إذ إنه يتنافى مع روح التعاون بين السلطتين.

أما في العراق فقد أخذت التجارب البرلمانية العراقية بنظام ثنائية السلطة التشريعية، ففي القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ أخذ بمجلس الأعيان، وبانتقال العراق حالياً إلى الدولة الفدرالية فغالبية الدول في هذا النظام تأخذ بنظام المجلسين^(٢)، رغبة في توزيع السلطات وتدرجها فالأول يمثل عموم الشعب الفدرالي بحسب نسبة السكان، والثاني يمثل الأقاليم الأعضاء في الاتحاد، ويكون تمثيل هذا المجلس على قدم المساواة^(٣).

ومن الجدير بالملاحظة أن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ لم يذكر كيفية التمثيل لكن أشار إلى (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ"مجلس الاتحاد" يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)^(٤) وعليه سنحاول بيان حدود السلطة التنفيذية وفق وفق الآلية المشار إليها في تكوين المجلس.

فقد أشار مشروع قانون مجلس الاتحاد إلى عملية الاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويتم انتخاب عضوين عن كل محافظة^(٥)، وتقف حدود

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان والبلاد العربية، ط١، المكتب الشرقي للنشر والتوزيع، ١٩٦٩، ص٤٥.

(٢) فوزي حسين سلمان و فريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما عليها دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد ١٥، العدد ٥٥، ٢٠١٢، ص٣٢٤.

(٣) هذه القاعدة ليست مطلقة هناك بعض الدول الفدرالية لانطبق قاعدة التمثيل المتساوي في مجلس الولايات ففي ألمانيا مثلا تمثل كل ولاية ثلاثة ممثلين على الأقل ويزداد الى أربعة اذا كان عدد سكان الولاية يزيد على مليونين، ويصل عدد هؤلاء الممثلين إلى خمسة عند زيادة عدد سكان الولاية الى عن ستة ملايين. ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية. مصدر سابق، ص٩٠.

(٤) المادة (٦٥) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص٢٢١. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص١١٣. د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، مصدر سابق، ص٨٩.

السلطة التنفيذية في ذلك إلى تنظيم الإجراءات الممهدة للانتخابات بنفس الطريقة المتبعة لانتخاب المجلس الأول^(١).

ويُضيف مشروع القانون إلى جانب وسيلة الانتخاب (الرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) الحق في تعيين خمسة أشخاص في المجلس من الشخصيات التي تتمتع بالخبرة المشهودة وبما يضمن تمثيل المكونات^(٢).

ومما تجدر الإشارة إليه أن المجلس الثاني للسلطة التشريعية لم يرَ النور. ونحن ندعوا المشرع الدستوري إلى ضرورة الإسراع في معالجة ذلك من حيث تشكيله وتحديد صلاحياته بالمجلس الأول، وعلى أن يبتعد مجلس النواب عن تشكيل المجلس الثاني؛ لكي نتجنب تأثيره مستقبلاً ولا سيما عند حدوث خلافات بينهم^(٣)، وأن يُمنح صلاحيات متساوية مع صلاحيات المجالس في الدول الفدرالية، لا جرم أن هذا المجلس يؤدي إلى تحقيق التوازن بين الأقاليم والمحافظات غير المنظمة في إقليم بعيداً عن الكثافة السكانية^(٤).

المطلب الثالث

حدود السلطة التنفيذية في سير عمل السلطة التشريعية

قد تبدو للوهلة الأولى أن السلطة التشريعية تعمل باستقلالية عن السلطة التنفيذية، وفق مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن حقائق الأمور في النظام البرلماني تكون على العكس من ذلك، فالحقيقة أن السلطة التنفيذية لها دور كبير في سير عمل السلطة التشريعية لتتقابل بذلك وسائل التأثير والموازنة بين السلطتين وفق حدود دستورية لا يمكن تجاوزها، ولأجل فهم هذه الوسائل وحدودها الدستورية في الدول المقارنة سنقسم المطلب إلى الفروع التالية. وعلى النحو الآتي:

(١) ينظر: قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٩٤، في ٤ حزيران ٢٠١٨.

(٢) مقترح مشروع مجلس الاتحاد منشور على الموقع الإلكتروني ar. Parliament.ig. تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/١٥ في الساعة الثانية عشر مساءً.

(٣) د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار مكتبة البصائر، ٢٠١٦، ص ١٩٥.

(٤) رونالد ل. واتس، مصدر سابق، ص ١٢١. د. ساجد محم الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٤٣٨.

الفرع الأول

حدود السلطة التنفيذية في حق دعوة السلطة التشريعية للانعقاد

للسلطة التشريعية دورات انعقاد عادية وأخرى استثنائية، فالأولى يجري العمل بها في النظم البرلمانية كحق لرئيس الدولة في دعوة السلطة التشريعية للانعقاد في تواريخ معينة، أما الأدوار الاستثنائية فقد تتعدد طرق الدعوة فيها وقد يكون حقاً مشتركاً للسلطتين معاً وفق حدود دستورية^(١). ولمعرفة حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة العادية والاستثنائية في الدول محل المقارنة، سنقسم الفرع إلى فترتين سنتناول في الفقرة الأولى، حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة العادية، أما الفقرة الثانية فستخصص لبيان، حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة الاستثنائية. وعلى النحو الآتي:

الفقرة الأولى: حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة العادية.

يقوم النظام البرلماني على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولتحقيق ذلك منحت دساتير الدول البرلمانية للسلطة التنفيذية الحق في دعوة السلطة التشريعية للانعقاد وفق حدود دستورية قد تختلف بين الدول.

ففي بريطانيا عند انتهاء الدورة الانتخابية أو حل السلطة قبل انتهاء المدة المحددة دستورياً، يتم تحديد تاريخ اجتماع للسلطة التشريعية الجديدة، ففي هذه المدة يتم الاجتماع بدعوة الإعلان الملكي وينتج عن هذا الاجتماع مباشرة توجيه يمين الإخلاص لأعضاء السلطة.^(٢) وفي ضوء ما تقدم نجد أن انعقاد السلطة التشريعية يتم بدعوة الملكة للاجتماع، لكن في حال عدم الدعوة المطلوبة من قبل الملكة خلال المدة الدستورية، تتسع حدود السلطة التشريعية وتجتمع بحكم القانون، ولكن من الجدير بالملاحظة السلطة التشريعية تبقى مقيدة؛ لأن جميع ما يسفر عن اجتماعها من نتائج أو قرارات يقابل بالرفض من قبل السلطة التنفيذية عند عرضها للتصديق.

أما مصر وفي دستورها لعام ١٩٧١ يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، وفي حال عدم الدعوة من قبل رئيس الجمهورية، يتسع الحد الدستوري للسلطة التشريعية في أن تجتمع في اليوم المحدد وبحكم الدستور وتكون دورة

(١) إبراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠، ص ٩٠.

(٢) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣١٣.

الانعقاد سبعة أشهر على الأقل^(١)، ولم يختلف الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ عن السابق من حيث حق السلطة التنفيذية وحقوق السلطة التشريعية، إلا أن الحد الدستوري للمدة المنعقدة بدون دعوة رئيس الجمهورية تكون تسعة أشهر وقبل الخميس الأول من شهر أكتوبر^(٢)

أما في العراق فيختلف الحال بشأن دورة الانعقاد العادية ما بين العهدين الملكي والجمهوري، ففي العهد الملكي تتم دعوة الانعقاد من قبل الملك للاجتماع وافتتاح الجلسة، وفي حال عدم الدعوة في الوقت المحدد تتعقد الجلسة بحكم القانون^(٣)، في حين أن النظام الجمهوري وفق دستور عام ٢٠٠٥ النافذ يدعو رئيس الجمهورية السلطة التشريعية للانعقاد خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة من قبل المحكمة الاتحادية على نتائج الانتخابات النيابية، وهذا يمثل ضماناً مهمة بعدم جواز التأخير في اجتماع المجلس^(٤).

وفي ذلك نرى حسناً فعل المشرع العراقي عندما جعل المدة الدستورية (١٥) يوماً وذلك لتفادي الخلافات السياسية والحزبية بعد إعلان نتائج الانتخابات، لكن من الجدير بالملاحظة إن الدستور العراقي لم ينص على كيفية اجتماع السلطة في حال انتهاء المدة الدستورية من دون توجيه دعوة اجتماع. ومن ذلك نطمح على المشرع الدستوري أن يُضيف عبارة الى المادة (٥٤)، ونقتر شح أن يكون نصها(وتجتمع السلطة التشريعية بحكم القانون في حال عدم الدعوة بعد انتهاء المدة المحددة)

الفقرة الثانية: حدود السلطة التنفيذية في حق الدعوة الاستثنائية.

السلطة التشريعية لا تكون في حالة انعقاد دائم بل قد تكون في حالة عطلة طويلة نسبياً أو بين فترات الانعقاد، وتزامناً مع ذلك قد تحدث أمور على قدر من الأهمية تتطلب موافقة السلطة التشريعية عليها أو الترخيص على معالجتها من قبل السلطة التنفيذية، عليه لا بد من اجتماع السلطة التشريعية بدعوة من قبل السلطة التنفيذية وفق حدود دستورية معينة قد تختلف هذه الحدود بين الدول.

(١) المادة (١٠١ / ١) من دستور مصر عام ١٩٧١.

(٢) المادة (١١٥) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٣) المادة (٣٩) من القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥.

(٤) المادة (٥٤) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. رانا رؤوف حمة كريم و دانا عبد الكريم سعيد، سياسات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠١٤، ص ١٣٢٢.

ففي بريطانيا عند حدوث أمور طارئة تتطلب اجتماع السلطة التشريعية يطلب رئيس الوزراء الاجتماع الاستثنائي^(١)، ومن المفيد ذكره أن حدود السلطة التنفيذية في حالة الاجتماع الاستثنائي تكون لها اليد العليا من خلال التحكم في حالة الانعقاد ولكن تبقى ضمن حدودها، على أن لا تخرج في النقاش عن الحالة الاستثنائية التي دعت للاجتماع من أجلها^(٢).

أما مصر وفي دستور عام ١٩٧١ فقد منح للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية سلطة الدعوة الاستثنائية^(٣)، في حين دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ قد وسع من حدود السلطة التشريعية للدعوة الاستثنائية من خلال تقديم طلب من قبل عشرة من أعضائها^(٤). وهنا لا بد من الإشارة إلى أن السلطتين تقف بنفس الحد الدستوري وهو أن يقتصر الاجتماع على الموضوع المحدد الذي طلب الاجتماع من أجله، ولا يمكن التجاوز على أي موضوع آخر إلا بموافقة السلطة التنفيذية.

أما العراق وفي القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ يدعو الملك إلى اجتماع استثنائي لمعالجة أمور مهمة ويفض الاجتماع بإرادة ملكية^(٥)، في حين دستور عام ٢٠٠٥ النافذ نرى مسألة الدعوة الاستثنائية لم تقتصر على السلطة التنفيذية متمثلة (برئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء)، فقد منح للسلطة التشريعية نفس الصلاحية متمثلة (برئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً) من أعضاء مجلس النواب صلاحية الدعوة إلى انعقاد جلسة استثنائية في حال استجدت مسائل مهمة تستلزم استطلاع رأي السلطة التشريعية، ولا يمكن تأخيرها لحين انعقاد الدورات العادية^(٦)، وفي ضوء ذلك يثار تساؤل بتعدد الجهات المنصوص عليها؟ لمن تكون الأولوية في حال تعدد الدعوات وبمواضيع مختلفة؟ وما هي المدة المحددة للاجتماع؟

(١) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لفاذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٢) عبد الحق محمد عبدة المغربي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اليمن الجمهورية، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ٥١ - ٥٢.

(٣) المادة (١٠٢) من دستور مصر لعام ١٩٧١. أحمد نبيل احمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني دراسة مقارنة، فلسطين ومصر، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧، ص ٢٦.

(٤) المادة (١١٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٥) المادة (٣/٤٠) من القانون الاساسي ١٩٢٥.

(٦) المادة (٥٨/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. د. علي يوسف شكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، ط ١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٤٠.

إلى جانب هذا التساؤل فإن السلطة التشريعية لا يمكن لها أن تجتمع في الضرف الاستثنائي إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية كونها صاحبة الاختصاص، عليه نرى أن هذه الإجراءات معقدة قد تطول على حساب الظرف الاستثنائي الذي يتطلب سرعة المعالجة، وعليه نطمح من المشرع بتوسعة حدود السلطة التشريعية للاجتماع الاستثنائي بقوة القانون.

أما عن حدود السلطتين في الدعوة الاستثنائية فنجد أنها تقف عند مناقشة سبب الدعوة، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في الجلسة الاستثنائية المؤرخة في ٦/٦/٢٠١٨ والتي كانت محددة لمناقشة الخروقات التي شابت العملية الانتخابية، ولم تكن لأغراض الطعن في قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ وذلك ما يخالف أحكام المادة (٥٨/أولاً) من الدستور وبذلك قضت بعدم دستورية الجلسة^(١)، وبطبيعة الحال تكون الدعوة أثناء انعقاد الدورة الرسمية، والتي أمدها أربع سنوات أو حتى في مدة تمديد الفصل التشريعي، وبذلك لا يمكن انعقاد جلسة استثنائية للمجلس خارج المدة القانونية^(٢).

الفرع الثاني

حدود السلطة التنفيذية في فض وتأجيل اجتماعات السلطة التشريعية

لما كانت السلطة التنفيذية في الدساتير البرلمانية لها الحق في دعوة السلطة التشريعية لأدوار الانعقاد العادية والاستثنائية فإن من البديهي لها حق فض وتأجيل جلساتها إذا ما استنفذ دور الانعقاد أغراضه لانقضاء المدة المحددة للانعقاد، أو لاستنفاد جدول الأعمال بالنسبة لدور الانعقاد الاستثنائي، أو تأجيل اجتماعات السلطة التشريعية عند الضرورة، وقد اختلفت حدود السلطة التنفيذية في هذه الوسيلة بين الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا تبلغ مدة التمثيل للسلطة التشريعية خمس سنوات كحد أقصى لا ينبغي أن تستمر في الانعقاد عند بلوغها، وتسمى الفصل أو الدور التشريعي، تقسم إلى عدة دورات يطلق على الواحدة منها اسم " الدورة البرلمانية "، و تدوم الواحدة منها من منتصف شهر نوفمبر تشرين الثاني حتى بداية نوفمبر من السنة القادمة^(٣)، ومن ذلك نجد أن السلطة التنفيذية تتمتع بحرية كاملة في فض انعقاد السلطة التشريعية عند انتهاء الدورة البرلمانية، ولا يحد من ذلك سوى الموازنة العامة في حال عدم إقرارها ينتظر لحين الانتهاء منه^(٤).

(١) قرار المحكمة الاتحادية رقم ٩٩ و١٠٤ و١٠٦ / اتحادية / ٢٠١٨ المؤرخ في ٢١/٦/٢٠١٨.

(٢) د. عبد الجبار الشويلي، الدستور بين السياسة والقضاء، ط١، مؤسسة الثقافة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٢.

(٣) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاد القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣١٦.

(٤) د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٣٤.

أما حدودها في تأجيل الجلسات فلا يوجد خلاف بين الدساتير في الدول الديمقراطية، برلمانية كانت أم رئاسية بإعطاء رئيس الدولة سلطة تأجيل أدوار الانعقاد العادية في حال وجود خلاف بين السلطتين^(١)؛ وذلك لتهدئة النفوس والخروج بتفاهم بينهما، وفي بريطانيا خصوصاً تقوم الملكة أو لجنة ملكية بسلطة التأجيل، وعلى أن يكون التأجيل لمدة قصيرة لا تزيد عن شهر، وأن لا يتكرر التأجيل في نفس مدة الانعقاد^(٢).

أما في مصر فرئيس الجمهورية يمتلك الحق في فض دور الانعقاد العادي في حال انقضاء المدة المحددة في الدستور^(٣) أو انتهاء جدول الأعمال في الدعوة الاستثنائية، ولكن يقف عند حد دستوري بعدم فض اجتماعات مجلس النواب العادية قبل مضي تسعة أشهر على اجتماعاته^(٤)، فضلاً عن موافقة مجلس النواب^(٥). ومن الجدير بالملاحظة قد غفل الدستور المصري لعام ٢٠١٤ عن بيان كيفية فض الاجتماعات الاستثنائية بل اكتفى بالدعوة إليها^(٦). أما بصدد تأجيل الانعقاد فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تأجل جلسات المجلس بل إنها تكتفي في وقف جلسات المجلس عند استفتاء الشعب من قبل رئيس الجمهورية لغرض حل السلطة التشريعية وبهذا تتوقف جلساتها لحين البت في نتيجة الاستفتاء^(٧).

أما العراق وفق الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ فلم يُعطِ للسلطة التنفيذية سلطة فض انعقاد المجلس بل اكتفى في الدعوة إلى الاجتماع العادي والاستثنائي، وفي ذلك تكون السلطة التشريعية في حالة انعقاد شبه دائم^(٨)، وعليه فإن الدستور الحالي قد أبعد السلطة التنفيذية من التدخل لفض اجتماعات السلطة التشريعية، وبهذا فإن حالة الانعقاد شبه الدائم للسلطة التشريعية يتقابل باستمرار الرقابة على السلطة التنفيذية، وذلك ما يفوت على الأولى فرصة التنقيف للدورة الانتخابية القادمة، فضلاً عن إرباك عمل السلطة التنفيذية في كثرة استخدام الوسائل الرقابية،

(١) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج ٢، مكتبة الروضة الحيدرية، ٢٠٠٦، ص ٧١٦.

د. منجد منصور الحلو و د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٤٩٢. د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ١٣٥. د. محمد

رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣٠.

(٣) المادة (١٠١) من دستور مصر لعام ١٩٧١. المادة (١١٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١١٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤. اسامة فرج ابو اسماعيل، مصدر سابق، ١٥٧.

(٥) المادة (١١٥) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٦) المادة (١٠٢) من دستور مصر لعام ١٩٧١. المادة (١١٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٧) المادة (١٣٧) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٨) عبد الحق محمد عبدة المغربي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اليمن الجمهورية، أطروحة دكتوراه

جامعة بغداد، كلية القانون، ١٩٩٧، ص ٥٦.

وعلى ذلك نطمح من المشرع الدستوري بإضافة فقرة للمواد (٥٤) و (٥٨) تضمن الحق للسلطة التنفيذية في فض اجتماع السلطة التشريعية العادي والاستثنائي.

أما تأجيل اجتماعات المجلس من قبل السلطة التنفيذية فهو الآخر لم ينص عليها الدستور، وقد يرجع ذلك لعدم تمتعها بسلطة الحل، إذ تستخدم وسيلة التأجيل لتهديئة النفوس بين السلطتين، فضلاً عن ذلك لا يمكن التأجيل حتى من قبل السلطة نفسها، إذ اكتفى المشرع بالإشارة إلى رئيس المجلس بتأجيل الجلسات في حال عدم اكتمال النصاب القانوني^(١) وبذلك لا يمكن للسلطة التنفيذية تأجيل جلسات السلطة التشريعية مالم تكن هناك ظروف قاهرة تمنع الانعقاد وفق مبدأ (الضرورات تبيح المحظورات).

الفرع الثالث

حدود السلطة التنفيذية في حق حل السلطة التشريعية

من المعروف في النظام البرلماني أنه تتوازن وسائل التأثير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لذلك تمتلك الأخيرة سلطة حل الأولى قبل انتهاء مدة حياتها الدستورية، فهي بذلك تتقابل مع سحب الثقة، إلا أن طريقة استخدامها تختلف بين الدول وفقاً لما يتضمنه دستور الدولة من حدود، فقد تأخذ بعض الدول بنظام طلب رئيس الدولة بعد استفتاء الشعب لحل السلطة التشريعية ويسمى بذلك (الحل الرئاسي)، وبعضها الآخر يقوم على طلب رئيس الوزراء من رئيس الدولة حل السلطة التشريعية، ويسمى بذلك (الحل الوزاري)؛ وعليه تختلف حدود السلطة التنفيذية في الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا يُسند نظام حل السلطة التشريعية إلى الحل الوزاري^(٢)، إذ تقوم الوزارة متمثلة بمجلس الوزراء بطلب من الملك بحل السلطة التشريعية، وفي الأغلب لا يرفض الأخير ذلك؛ وفق تأثير الأحزاب السياسية وهيمنة مجلس الوزراء كونه من الأغلبية البرلمانية، يسير الملك وفق مشورتها، وبذلك يقف دوره عند حد الموافقة على إصدار مرسوم ملكي بحل السلطة، ومن المفيد ذكره أنه قد تلجأ السلطة التنفيذية لحل السلطة الأخرى لأسباب عدة من أهمها السياسة الحزبية أو تصدع صفوف الحزب الحاكم، مثلما حدث في عام ٢٠٠٥ في صفوف حزب العمال عند اشتراك بريطانيا في الحرب على العراق^(٣).

(١) المادة (٢٤) من النظام الداخلي لعام ٢٠٠٧ لمجلس النواب العراقي.

(٢) أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص٣٨.

(٣) ماهر إبراهيم عبيد أمام، حل المجلس التشريعية الإشكاليات والحلول دراسة تحليلية مقارنة،

نخلص مما تقدم أن السلطة التنفيذية بإمكانها حل السلطة التشريعية بتوقيع الملك ومن دون اللجوء إلى استشارتها؛ لكن ذلك لا يخلو من حدود تقف أمام السلطة التنفيذية، منها تسبب الطلب المقدم من قبل رئيس الوزراء لحل السلطة التشريعية^(١) فضلاً عن تحديد وقت لانتخاب سلطة تشريعية جديدة، ولا يمكن حل الأخيرة لنفس السبب، ولا بد من الإشارة إلى أن الموازنة العامة تقف حداً دستورياً لعدم تقديم طلب الحل قبل التصويت عليها بمدة قصيرة^(٢).

أما الموقف في مصر فقد أسند حل السلطة التشريعية وفقاً للنظام الرئاسي^(٣) ففي دستور عام ٢٠١٤ النافذ يتم الرجوع إلى الناخبين وهو ما تفضله مراجع الفقه الدستوري كون الشعب هو من يبدي رأيه في أداء السلطة التشريعية^(٤)، فضلاً عن ذلك فقد احاط المشرع الدستوري مسألة حل السلطة التشريعية بعدد من الحدود سواء كانت سابقة للحل أم لاحقه، إلا أنه غفل عن بيان أسباب أو حالات الحل سوى الإشارة إلى الضرورة^(٥)، وبهذا سار على غرار دستور عام ١٩٧١ الذي أشار إلى حالة الضرورة كأحد أسباب الحل^(٦)، وبذلك نجد أن حق الحل محصور بيد رئيس الجمهورية وله السلطة التقديرية حتى وأن قُدم من قبل مجلس الوزراء.

في ضوء ما تقدم نجد أن السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية يمتلك صلاحية مطلقة في حل السلطة التشريعية ولا يجد منها في ذلك سوى رأي الشعب ليقف حداً دستورياً، أما السلطة التشريعية فلا يكون لها في ذلك أي دور يذكر.

أما العراق فنجد أن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ أعطى صلاحية حل السلطة التشريعية إلى الملك بطلب من الوزارة^(٧)، على العكس من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد أشار إلى طريقتين لحل السلطة التشريعية.

(١) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٧٧ - ٨٩.

(٢) أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، مصدر سابق، ص ٤٢. د. نزية رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٣) المادة (١٣٦) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة (١٣٧) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٤) ذبيح مليود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العقيد الحاج لخضر باتة، ٢٠٠٦، ص ٦٨. مرزوقي عبد الحليم، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٥) اسامة فرج ابو سماعيل، مصدر سابق، ص ١٦٨.

(٦) المادة (١٣٦) من دستور مصر عام ١٩٧١.

(٧) المادة (٢/٢٦) القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

الطريقة الاولى: لرئيس مجلس الوزراء طلب حل مجلس النواب بناءً على موافقة رئيس الجمهورية باعتبار أن الدستور خوله هذه الصلاحية، وفي الواقع فإن هذا الاختصاص يتقاسمه رئيس الجمهورية والكتلة النيابية التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء، إذ يمتلك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية ازاء ذلك فقد يرفض الحل أو يوافق عليه، وهذا ما يؤدي إلى حصول خلل في التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب طالما أن رفض رئيس الجمهورية يعطل إرادة رئيس مجلس الوزراء في ممارسة واستخدام الوسيلة الأساسية في التأثير على مجلس النواب، وفي حال موافقة رئيس الجمهورية على طلب الحل تتم إحالته إلى مجلس النواب لتعود له الكلمة الفصل، فضلاً عن ذلك فإن حل السلطة التشريعية يتقابل معه استقالة مجلس الوزراء، وبذلك يكون مجلس الوزراء تابعاً للسلطة التشريعية، فهل من المعقول أن يُقدم مجلس الوزراء على حل السلطة التشريعية وفق الامتيازات والمنافع؟ وهل يتفق أعضاء مجلس النواب على الحل الذاتي في ظل التوافقات السياسية، فضلاً عن الامتيازات والمنافع؟

أما الطريقة الثانية: فيتقدم ثلث أعضاء مجلس النواب بطلب الحل شريطة أن تتم الموافقة على الطلب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب^(١).

ومن الجدير بالملاحظة أن الحد الدستوري للطريقتين غير ذي جدوى لأنها تقف عند تقديمه لمجلس النواب، والنتيجة النهائية (كلمة الفصل) تعود للمجلس نفسه وعليه يكون الحل ذاتياً وفي ضوء ذلك نجد عدم امتلاك السلطة التنفيذية وسيلة لحل السلطة التشريعية ما يؤدي بالنتيجة إلى اختلال التوازن المطلوب في النظام البرلماني.

وفي ضوء ذلك تتعدى حدود السلطة التنفيذية في أهم الوسائل الرقابية، وهذا ما ينعكس سلباً على أداء السلطة التشريعية سواء في المجال التشريعي أو الرقابي كونها أطمأنت باستمرار حياتها الدستورية، لذلك نطمح على المشرع تعديل نص المادة (٦٤) من دستور عام ٢٠٠٥ وبما يضمن للسلطة التنفيذية تأثيرها على السلطة الأولى من خلال توسعة حدود رئيس الجمهورية في أن يحل السلطة التشريعية بعد استفتاء الشعب.

وهذا لا يعني أن الحدود الدستورية بين هاتين السلطتين تقتصر على الجانب العضوي، بل قد يكون نوع من العلاقة والتعاون في المجال التشريعي، وهذا ما سوف نبينه في الفصل الثاني من هذه الدراسة...

(١) المادة (٦٤/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

الفصل الثاني

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجانب التشريعي

تحتل السلطة التشريعية مكانة عالية وتمثل الإرادة الحرة للشعب كونها منتخبة من قبله، ونتيجة ذلك تتمتع بالسيادة التشريعية، وأي اعتداء على حدودها التشريعية يُعد تعدياً صريحاً على الشعب وإرادته ويمثل تقويضاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وإن كان التشريع هو الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية، إلا أن تطور مفهوم الدولة الحديث ودخول عصر التكنولوجيا واثره في السياسة قد انعكس على ممارسة السلطة التشريعية لاختصاصها، إذ أصبحت عاجزة في بعض الاحيان عن مباشرة بعض الاختصاصات، وهذا بالتالي أعطى للسلطة التنفيذية دوراً متزايداً في المجال التشريعي، فتتعاون كلا السلطتين وفق حدود دستورية على تشريع القانون الدستوري الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها وبما يتفق مع تطور المجتمعات، ومقابل ذلك ولكي تطرح تلك التطورات بنتائجها على المجتمع لابد من مواكبة و تناغم الموازنة العامة للدولة مع الدستور، والتي تستمد قواعدها الرئيسية منه ويضع الاطار العام لها^(١).

فضلاً عن جانب التعاون في تشريع القانون الدستوري والقانون المالي، تشترك السلطتان وفق حدود دستورية على تشريع قوانين عادية تطبق في الظروف العادية، أو قوانين أخرى تطبق في الظروف الاستثنائية، ويستوى في ذلك وجود السلطة التشريعية وعدم تمكنها من مواجهة تلك الظروف في ظل القوانين العادية، أو حدوث تلك الظروف في حال غياب السلطة التشريعية، ولمعرفة حدود السلطتين في مجال التشريع، سنقوم بتقسيم الفصل إلى مبحثين فسنتناول في المبحث الاول، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القانون الدستوري والقانون المالي، وسيخصص المبحث الثاني لبيان، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القوانين في الظروف العادية والاستثنائية. وعلى النحو الآتي:

(١) بلقضي مورا بوعمارة سميحة، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية" بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥، ص ١٢. مريد يوسف الكلاب، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية النظرية العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٢. د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٤١.

المبحث الاول

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعديل الدستور وتشريع

القانون المالي

"لقد حاز تعريف عملية تشريع القانون الدستوري على اهتمام الفقه من خلال بيان مفهومه وآليات تشريعية ومراحل إقراره، ومن بين التعاريف التي وضعت ((هو التشريع الذي يوضع عن طريق ما يسمى بالجمعية التأسيسية أو الاستفتاء الشعبي الدستوري))^(١)، وعليه فإن تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في سن الدستور تكون معدومة؛ فهو قد ينشأ عن طريق جمعية تأسيسية يتم انتخابها لغرض وضع الدستور من دون استفتاء الشعب، أو قد ينشأ عن طريق الاستفتاء الدستوري بعد تعيين أو انتخاب لجنة فنية تقوم بوضع الدستور وعليها استفتاء الشعب للموافقة عليه^(٢) إلا أن تداخل السلطتين يبرز أكثر في ظل تعديل الدستور كون وضعه في أي دولة يُعد انعكاساً للظروف التي تعيشها سواءً من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، لذا فمن غير المعقول أن يبقى من دون تعديل إذ بدونها تبقى نصوصه غير ذات جدوى ولا تحقق الغاية المرجوة منها، إلا أن تحقيق الغاية يتطلب تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفق الاجراءات المحددة لتعديل الدستور ابتداءً من الاقتراح وحتى التصديق وعلى أن تقف كل سلطة عند حدود دستورية معينة^(٣)، وعليه سوف نركز دراستنا على الحدود الدستورية بين السلطتين في مجال تعديل النصوص الدستورية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن تطور دور الدولة وسلطاتها المؤسساتية وتبدل موقعها من دولة حارسة إلى متدخلة قد يكون سبباً في تعديل الدستور، وبمقابل التدخل والتطور تزايد الاعباء المالية للدولة وعليه يُحتم الأمر على إعداد موازنات تواكب ذلك، وهو ما اعطى للسلطة التنفيذية الهيمنة على السلطة التشريعية في إعداد الموازنة العامة لكونها المسؤولة عن تنفيذ المشاريع وإدارة المرافق العامة، إلا أن ذلك لا ينفي دور الأخيرة بالتعاون مع الاولى وفق إجراءات وحدود دستورية مرسومة. وعليه سنقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين، فسنتناول في المطلب الاول، الحدود الدستورية

(١) مريد يوسف الكلاب، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) د. هاني علي الطهراوي، مصدر سابق، ص ٣٣٠ - ٣٣١.

(٣) منجد منصور محمود الحلو، مبدأ تقيد سلطة الدولة وضمانات تطبيقه دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٢٢٠.

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعديل القانون الدستوري، أما المطلب لثاني فسنتناول فيه، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القانون المالي. وعلى النحو الآتي:

المطلب الاول

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تعديل الدستور

لا يمكن تصور ثبات الوثيقة الدستورية دون أن يكون هناك تحول أو تجدد في الاتجاه الذي تحدده الشعوب، وهذه المسألة تخضع لها جميع الانظمة السياسية مهما كانت قوة شرعيتها، فأغلب الدساتير تتضمن خطوات إجرائية تتعاون من خلالها السلطتان التشريعية والتنفيذية وفقاً لحدود دستورية معينة على تعديل بعض نصوص الدستور، لكن ليس كيفما تشاء؟ بل تقف السلطتان عند حدود موضوعية معينة ولا يمكن تجاوزها أو المساس بما هو محظور دستورياً. وعليه سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الاول، حدود السلطتين الإجرائية في تعديل الدستور، وسيخصص الفرع الثاني لبيان، حدود السلطتين الموضوعية في تعديل الدستور. وعلى النحو الآتي:

الفرع الاول

حدود السلطتين الإجرائية في تعديل الدستور

تمر عملية تعديل الدستور في جميع الدول بمراحل إجرائية ابتداءً من الاقتراح وانتهاءً بالتصديق، وعليه سنقوم ببيان حدود السلطتين وفقاً للمراحل الاجرائية في الفقرات التالية:

اولاً: اقتراح التعديل الدستوري

يُعد الاقتراح أول المراحل في تعديل الدستور، وتتباين الدساتير في تحديد الجهة المختصة باقتراح التعديل، وبين ثنايا الجهة المختصة بالاقتراح غايات معينة، فقد يمنح اقتراح تعديل الدستور للسلطة التشريعية إن أراد ترجيح كفتها على السلطة التنفيذية، أو يمنح للسلطة للتنفيذية إذا أراد بها أن تترجح على السلطة التشريعية، وقد يمنح للسلطتين معاً إذا أراد الموازنة بينهما^(١)، وبذلك تختلف الدول في تحديد الجهة المختصة بالاقتراح.

(١) محمد أحمد محمود، تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ط١، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، ٢٠١٠، ص٤٦. د. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٣، ص٩٢-٩٣. د. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص٢١٦.

ففي بريطانيا اتخذ نظام الحكم في بدايته صورة الحكم المطلق وكانت سلطة التشريع في قبضة الملك بدءاً من اقتراح القوانين حتى إصدارها ولم يكن هناك من ينازعه فيه^(١)، إلا أن تراجع دور الملك في ظل النظام البرلماني وانتقال سلطته الفعلية إلى رئيس الوزراء قد أعطى للسلطة التشريعية دوراً في مسألة الاقتراح حتى أصبح حقاً مشتركاً بين السلطتين^(٢)، إذ أن تمسك الشعب البريطاني بتقاليد وراثته جعل الدستور العرفي يمتاز بنوع من الجمود^(٣)، وعليه قيدت السلطان بحق الاقتراح فمن الناحية النظرية؛ السلطة التشريعية لها سلطة تعديل أحكام الدستور العرفي سواء في قواعده العرفية أو في وثائقه الدستورية المكتوبة^(٤) بتقديم طلب لرئيس مجلس العموم وبدون تحديد عدد الأعضاء المتقدمين بالاقتراح، أما السلطة التنفيذية فلها الأولوية في اقتراح التعديل بحكم وظيفتها، وهو تعبير عن رغبات الأكثرية في مجلس العموم والحزب خارج السلطة التشريعية فضلاً عن القواعد الشعبية للحزب^(٥).

ومما تجدر الإشارة إليه أن اشتراك السلطتين في حق الاقتراح بالتعديل يكون من الناحية النظرية؛ لتراجع دور السلطة التشريعية في هذا الجانب، وما يؤكد ذلك أن ٩٠% من مجموع القوانين التي تقرها السلطة التشريعية متمثلة ب (مجلس العموم) هي من اقتراح السلطة التنفيذية وهو بذلك ينطبق على اقتراح تعديل الدستور^(٦).

أما الحدود الدستورية بين السلطتين في هذا المجال تتمثل في التزام رئيس مجلس الوزراء بتقديم حق الاقتراح إلى الملك ليقوم بنفسه بتقديمه للسلطة التشريعية متمثلة بمجلس العموم وبذلك

(١) شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٦٠.

(٢) صالح عبد الناصر، رئيس الدولة في الانظمة السياسية المعاصرة والفكر الاسلامي السياسي، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بالقايد - تلسمان، ٢٠١٧ - ٢٠١٨، ص ١٦١.

(٣) د. بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١٧٩.

(٤) د. ادموند ارباط، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٥) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٠٤. مداغ زوهير مرواني مالك، مصدر سابق، ص ١٧.

(٦) حسين جبار النائي، ضمانات تعديل الدستور الانكليزي. مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.uobabylon.edu.ig تاريخ الزيارة ٣٠/١٩/٢٠٢٢ الساعة العاشرة صباحاً، ص ٣٠١. بلقصي مورا بوعمارة سميحة، مصدر سابق، ص ٢٢.

يكون دور الملك شكلياً، أما السلطة التشريعية فلها أيضاً نفس الموقف في عرض القرار على الملك لكون اعتراض الأخير اعتراضاً مطلقاً.

أما المشرع المصري فهو الآخر أعطى للسلطتين حق الاقتراح لتعديل الدستور، ففي دستور عام ١٩٧١ أُعطي لرئيس الجمهورية حصراً كممثل عن السلطة التنفيذية، أو طلب موقع بما لا يقل عن ثلث أعضاء مجلس الشعب كممثلين عن السلطة التشريعية، وأن تلتزم كلا الجهتين في بيان المواد المطلوب تعديلها والاسباب الداعية لذلك حتى تستطيع السلطة التشريعية متمثلة بمجلس الشعب دراسة ذلك وتقرير مدى ملائمة وضرورة التعديل في ضوء الاوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ومقتضيات المصلحة العامة^(١)، ولم يختلف الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ عن الاول في مسألة التوازن بين السلطتين إذ أُعطي لرئيس الجمهورية، أو خمس اعضاء السلطة التشريعية، طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ويجب أن يحدد المواد المطلوب تعديلها وأسباب ذلك^(٢).

ومما تقدم نجد أن اقتراح التعديل المُلقى على عاتق السلطة التشريعية وفق النصاب المحدد يكمن فيه صعوبة الاتفاق على التعديل، فضلاً عن حرمان الاحزاب الصغيرة من حق الاقتراح وذلك ما أعطى للسلطة التنفيذية مجالاً أوسع من السلطة التشريعية في اقتراح تعديل الدستور.

أما العراق وفي القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ فقد حصر اقتراح التعديل بالسلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الأعيان)^(٣) في حين نجد أن الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ أعطى حق الاقتراح للسلطتين معاً فالسلطة التنفيذية متمثلة ب (برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين) والسلطة التشريعية متمثلة ب (١/٥ أعضائها)^(٤). وما يسجل على ذلك أنه جعل رئيس الجمهورية

(١) المادة (١٨٩) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. رجب محمود طاحن، قيود تعديل الدستور دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٩٢. د. السيد المراكبي، الدساتير المصرية وأثرها على دعم الديمقراطية من دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ وتعديلاته، بدون طبعه، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٦٦. د. حمدي العجمي، مصدر سابق، ص١٥٦.

(٢) المادة (٢٢٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٣) غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الشائبة البرلمانية دراسة مقارنة، ط١، دار نيبور للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٧، ص ٢١١ - ٢١٢. نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص١٦.

(٤) المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. هذا بالنسبة للطريقة العادية ولكن لا بد من الإشارة إلى الطريقة الاستثنائية التي يُعدل بها الدستور العراقي وفق نص المادة (١٤٢) (يشكل مجلس النواب في بداية عملة لجنة من

شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح التعديل فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه، وهو ما يخالف المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور صراحة، إلى جانب ذلك أن عملية التعديل الدستوري تمر بمراحل عدة ابتداءً من الاقتراح والمناقشة ثم الاستفتاء من قبل الشعب وبالتالي يعود لرئيس الجمهورية لغرض المصادقة، ولما أخذ الدستور العراقي (بالنظام البرلماني) الذي يجعل لرئيس الجمهورية منصباً فخرياً، لذا لا نجد هناك ضرورة لاقتراح الاخير^(١)

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطتين قد يصعب معها اقتراح تعديل الدستور، فالنسبة لاقتراح السلطة التنفيذية لا بد من اتفاق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس ونائبين وعدد من الوزراء وعلى مختلف المكونات السياسية مجتمعين، وهنا نتساءل في ظل التوافقات والتجاذبات السياسية هل يمكن أن يتفق أعضاء مجلس الوزراء على اقتراح التعديل ليطم بعدها الاتفاق مع رئيس الجمهورية؟ وفي حالة الخلاف بين الطرفين لمن تعود الكلمة الفصل؟ فبذلك تكمن صعوبة الاتفاق على الاقتراح من قبل السلطة التنفيذية، أما اقتراح السلطة التشريعية لا بد من اتفاق (٥/١) أعضائها فبذلك يعود الاقتراح للأغلبية الحزبية ولا يكمن أن يتم ذلك من قبل الاحزاب الصغيرة، وعليه أصبحت مسألة تعديل الدستور في طي الكتمان ولم نشهد أي اقتراح لتعديله.

وعليه نطمح من المشرع الدستوري في أن يعطي حق اقتراح تعديل الدستور بالنسبة للسلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء، أما بالنسبة للسلطة التشريعية فيكون لعشرة أعضاء حق اقتراح تعديل الدستور، وعلى أن يتضمن الاقتراح المقدم من إحدى السلطتين المواد المطلوب تعديلها فضلاً عن تسببها، وبذلك نكون أمام عدم التعقيد في اقتراح التعديل الذي يكون مجرد فكرة، أما النتيجة النهائية لطرحها على الشعب فهي تعود للسلطة التشريعية في الموافقة عليها بثلاثي أعضائها، وبذلك يمكن رفض الاقتراح في حال عدم وجود ما يبرره.

أعضائه تكون ممثلة للمكونات الأساسية في المجتمع لتقوم بتقديم تقرير خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر تتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراءها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها).

(١) مصطفى سالم النجيفي، تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الرافدين الجامعة، السنة ١٧، المجلد ١٥، العدد ٢٣، ٢٠١٢، ص ٢٨٢. د. سمير داود سلمان و محمد حسب الموسوي، شرح نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٣-٢٤.

ثانياً: مناقشة وإقرار وتصديق تعديل الدستور.

دساتير الدول تحيل مهمة النظر في الاقتراح المقدم بتعديل الدستور إلى السلطة التشريعية كونها ممثلة عن الشعب لإبداء رأيها والتدقيق حول مدى توافر الضرورة الداعية لإجراء التعديل من عدمه^(١)، ولصحة القرار الصادر منها لا بد أن تجتمع السلطة التشريعية بأغلبية أعضائها وأن تُصدر القرار بأغلبية خاصة^(٢).

ويطرح في هذا الصدد تساؤل حول مدى إمكانية تدخل السلطة التنفيذية بعد احالة مقترح التعديل للسلطة التشريعية، فهل يمكن لها التدخل في المناقشة و الإقرار أم تقتفي بتقديم الاقتراح؟ وللإجابة عن ذلك سنحاول بيان حدود السلطتين في الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا تمتلك السلطة التشريعية اليد العليا عند المناقشة والإقرار، إذ إنها تملك سلطة إجراء أو تغيير ما تراه مناسباً في الدساتير، ومن الأقوال الشائعة في بريطانيا (البرلمان يستطيع أن يفعل أي شيء ما عدا أن يجعل المرأة رجلاً والرجل امرأة)^(٣)، وهذا تأكيد لمبدأ سيادة السلطة التشريعية في النظام الدستوري البريطاني، فمقترح تعديل الدستور المرن يقدم إلى السلطة التشريعية بنفس الصيغة الإجرائية المتبعة في تعديل القوانين العادية لتحل القاعدة الدستورية المكتوبة محل القاعدة العرفية^(٤)، إذ تتم مناقشة النصوص المراد تعديلها وبالتالي إقرارها في صورتها النهائية وإصدارها بنفس صيغة إقرار وإصدار التشريعات العادية^(٥).

في ضوء ذلك نجد أن مناقشة وإقرار تعديل الدستور يكون داخل قبة السلطة التشريعية، أما حدود السلطة التنفيذية فإنها تقف عند حد تقديم الاقتراح، لكن لا يمكن نكران تأثيرها عن طريق

(١) د. احسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك، ١٩٨٩، ص ٢٦٠. د. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢١٩. د. عمر حوري، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) خالد حيدر علي الجميلي، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليله نقدية، رسالة ماجستير، المعهد العراقي للدراسات العليا، ٢٠١٢، ص ٤٦. نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد- تلمسان ، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٦٠. مريد يوسف الكلاب، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٣) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، ط١، الجامعة الافتراضية، سوريا، ٢٠٠٩، ص ١٦٠.

(٤) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار بوتقال للنشر، ١٩٨٦، ص ١٠٠.

(٥) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٣، ص ١٣٦.

ممثلها أعضاء السلطة التشريعية من خلال التثقيف والتصويت على الاقتراح المطروح من قبل السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك يُختتم الاقرار بالصادقة من قبلها متمثلة بالملك^(١).

أما في مصر فإن طلب التعديل المقدم من إحدى السلطتين يتم مناقشته داخل السلطة التشريعية ضمن مدة ونصاب دستوري، ففي دستور عام ١٩٧١ تتم المناقشة خلال شهرين بعد موافقة مجلس الشعب، وعلى أن يتم اقرار التعديل بأغلبية الثلثين^(٢)، في حين أن مدة المناقشة في دستور عام ٢٠١٤ النافذ تكون خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمه وأن تتم الموافقة على اقرار التعديل بثلاثي أعضاء المجلس^(٣)

ومن ذلك نجد ضعف الحدود المرسومة للسلطة التنفيذية في المناقشة والتصويت؛ إلا أن تأثيرها يبرز عند استفتاء الشعب فضلاً عن المصادقة من قبل رئيس الجمهورية.

أما العراق وفي دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد أوكل مهمة المناقشة والموافقة على طلب الاقتراح للسلطة التشريعية متمثلة ب(مجلس النواب)، فإذا ما وجد الأخير ضرورة التعديل وجب عليه إعداد مشروع بذلك أو مناقشة مشروع موجود، ثم يصار إلى التصويت عليه لكن يبقى ذلك غير ذي جدوى دون تحقق الحد الدستوري بموافقة ثلثي أعضاء المجلس، فإذا لم يتحقق هذا النصاب يعد الاقتراح مرفوضاً وفي حال الموافقة يصار إلى استفتاء الشعب ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام^(٤)، وعليه فإن حدود السلطة التنفيذية تقف عند المصادقة، إلا أنه من الجدير بالملاحظة فإن المصادقة لا تكون إجراءً خاصاً للسلطة التنفيذية؛ لأن المشرع جعل المصادقة تلقائية بعد انتهاء المدة الدستورية، وبذلك نكون أمام حق إصدار من قبل السلطة التنفيذية وليس حق مصادقة، وعليه يتضح أن السلطة التشريعية هي السلطة المهيمنة فيما يتعلق بتعديل الدستور.

(١) د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، تقديم، دومينيك بريا، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ٩٥. د. محمد نصر مهنا، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٢) المادة (١٨٩) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. رجب محمود طاجن، مصدر سابق، ص ٩٦-٩٧.

(٣) المادة (٢٢٦) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي دراسة قانونية ورؤية سياسية، ط١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٨، ص ١٣. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٣٧.

وفي ضوء ما تقدم لا نجد هناك مبرراً للتشديد في الحصول على إقرار التعديل
بثلاثي أعضاء السلطة التشريعية كون الكلمة الفصل تعود للشعب، وعلى ذلك نطمح على المشرع
أن يجعل الحد الدستوري بموافقة أغلبية الثلثين، إلى جانب ذلك أن يكون التصديق حقاً خاصاً
للسلطة التنفيذية؛ لأنه من غير المعقول رفض رأي الشعب من قبل رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني

حدود السلطتين الموضوعية في تعديل الدستور

الدستور قابل للتعديل بحكم طبيعته، لأنه عبارة عن قواعد قانونية، وهذه القواعد أيّاً كان
مصدرها لا بد أن تقبل التغيير والتبديل حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فضلاً
عن أنّ ذلك الدستور هو القانون الاسمي في الدولة فلا بد أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع
أحكامه كأى قانون آخر؛ ليستطيع بذلك مسايرة تطور المجتمعات، وإلا أصبح معرضاً للتعديل
الكلي وبالأسلوب غير العادي (الثورة أو الانقلاب)^(١).

وبعد أن بينا الحدود الاجرائية للسلطتين التشريعية والتنفيذية في تعديل الدستور، يبرز
تساؤل حول مدى حرية هذه السلطات أو ما هو النطاق الذي تستطيع بموجبه تعديل أحكام
الدستور؟ للإجابة عن ذلك لا بد من بيان حدود السلطات الموضوعية في كل من الدول محل
المقارنة.

أما بريطانيا فحقيقة الأمر أن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البريطاني هي
سيادة السلطة التشريعية، ويترتب على ذلك نتيجة مفادها عدم قدرة أي جهة الطعن في القانون
الصادر عنها بحجة بطلانه أو عدم دستوريته، إلا أن ذلك لا يمنحها الحق في إصدار ما تشاء من
التشريعات لكونها صاحبة الأغلبية، بل لا بد أن تقف وفق حدود لا يمكن للسلطة التشريعية تعديل
الدستور على خلافها؛ فلو رجعنا الى الشرائع الوضعية في أوروبا قبل عصر النهضة لوجدنا
الشعب البريطاني يناضل في سبيل الحصول على وثيقة دستورية موقعة من قبل السلطة الملكية
تعترف وتضمن له ممارسة حقوقه، وتمكن من الحصول عليها إثر ثورة ضد الطغيان والاستبداد
وهذه الوثيقة تسمى الماكناكارتا Magna carta أو العهد الاعظم، ووقعت من قبل الملك "جون"
عام ١٢١٥ وتعهد بموجبها الاخير بعدم التعرض لحقوق الشعب أو المساس بها^(٢) وبذلك فإن

(١) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري النظرية العامة، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٢) د. سعدى محمد الخطيب، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية في اثنين وعشرين دولة عربية دراسة مقارنة، ط ١،
منشورات العربي الحقوقية، ٢٠١١، ص ٥-٦. د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٣٧. محمد قدور
٧٠

السلطتين تقفان عند ذلك ولا يمكن لهما تعديل ما من شأنه المساس بحقوق الانسان، أو ما يؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها أو أن يجعل استعمالها شاقاً ومرهقاً^(١)

أما الموقف في مصر وبموجب دستورها عام ١٩٧١ فلم تنقيد السلطتين بحدود موضوعية عند تقديم اقتراح تعديل بعض النصوص الدستورية^(٢)، إلا أن ذلك لا يطلق لها الحرية في وضع التعديلات الدستورية كيفما تشاء، بل إنها تقف عند المحظورات الموضوعية من دون النص عليها متجسدة في التمسك بمبادئ ومقومات الدولة التي تعبر عن ثوابت الهوية ووحدة الأمة، وكذلك مدى احترام نصوص الدستور في كل تعديلاته لمختلف الحقوق والحريات^(٣) إلى جانب ذلك لا يمكن التعديل بما يسمح بالتدخل في اختصاص السلطة الأخرى تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا إذا كان ذلك سبباً لزيادة ضمانات الحق والحرية، حتى إن السلطة التشريعية عندما تسن قانوناً يتعلق بالحق فإنها تتناوله بالتنظيم بما يخدم مصلحة الفرد والمجتمع^(٤)، فضلاً عن ذلك فإن محاولة تعديل النظام الجمهوري تُعد محاولة انقلاب ضد نظام الحكم وذلك للولاء الممنوح للنظام الجمهوري من قبل رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب^(٥).

أما في دستور عام ٢٠١٤ فقد اختلف عن السابق بالتفاته التشريعية صريحة تنص على حظر تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو المواضيع المتعلقة بالحرية والمساواة مالم يكن ذلك محتوياً على ضمانات معينة تتقدم بها إحدى السلطتين^(٦)، وقد

بومدين، حقوق الانسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، بدون طبعة، دار الراية للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠، ص ٤١.

(١) مروان محمد محروس المدرس، اختصاص المحكمة الدستورية البحرينية في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية. المجلد ١٤، العدد ١٢، سنة ٢٠١٧. ص ٣٧٥.

(٢) د. رجب محمود طاحن، مصدر سابق، ص ١٠٦. منجد منصور محمود الحلو، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٣) دنيا زايد سويح، الضوابط الاجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتة، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٩٠. حبشي لوزق، اثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، اطروحة دكتوراه جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٢٠٤. د. وهبة الزحيلي، حق الحرية في العالم، ط ٤، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٧، ص ٦٤ وما بعدها.

(٤) أكرم فالح احمد و دولة احمد عبد الله، تعديل الدستور واثره في تغيير خصائص الدساتير، مركز الدراسات الاقليمية، دراسة اقليمية ٥(١٤)، ص ٢١.

(٥) د. رجب محمود طاحن، مصدر سابق، ص ١٩٥.

(٦) المادة (٢٢٦) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

نستنتج من ذلك أنه حسناً فعل المشرع المصري بالنص على ذلك ليكون وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي في الدولة، فضلاً عن الدور الكبير الذي يؤديه رئيس الجمهورية في الحياة السياسية في ظل النظام السياسي المصري، ومن ذلك أراد له الاستقرار والثبات وعدم جعله عرضة للتغيير المستمر.

أما الموقف في العراق فقد وضع قيوداً موضوعية تحد من صلاحية السلطتين في تعديل الدستور، سواء كانت قيوداً دائمة أو زمنية ولجميع نصوص الدستور أو بعضها، فالقانون الاساسي عام ١٩٢٥ منع إدخال أي تعديل على بعض نصوصه لمدة محددة أو مطلقة بدون تحديد مدة ومن أمثلة ذلك لا يمكن ادخال أي تعديل في القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ اثناء مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته^(١).

أما في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد أوقف السلطتين بعدم المساس ببعض المسائل عند اقتراح تعديل الدستور إذ لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول^(٢)، والحقوق والحريات بأنواعها المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الواردة في الباب الثاني إلا بعد مرور دورتين انتخابيتين عقب نفاذ الدستور^(٣)، فضلاً عن ذلك عدم إجراء أي تعديل من شأنه الانتقاص من الصلاحيات الممنوحة لسلطات الاقاليم إلا بعد موافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني

(١) المادة (٢٢/أ) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) شكل دولة العراق اتحادي ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. * علاقة الدين بالدولة باعتبار الإسلام دين الدولة وهو المصدر الأساس للتشريع. * التعددية الدينية والقومية والمذهبية في العراق وهويته العربية والإسلامية. * اللغات الرسمية في العراق - العربية والكردية فضلاً عن اللغات الخاصة بالقوميات الأخرى. * سيادة القانون ويكون الشعب مصدر السلطات وأساس شرعيتها. * التداول السلمي للسلطة حظر النهج العنصري أو الإرهابي أو التكفيري مع التزام الدولة بمحاربة الإرهاب. * عدم تدخل العراق بالشؤون الداخلية للدول الأخرى مع التزامه باحترام التزاماته الدولية وحل نزاعاته بالوسائل السلمية. * تكوين القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب مع خضوعها للسلطة المدنية، ولا دور لها في تداول السلطة فضلاً عن حظر تكوين أية مليشيات عسكرية خارج اطار القوات المسلحة خارج اطار القوات المسلحة. * حماية العتبات المقدسة والمقامات الدينية في العراق من قبل الدولة وضمان ممارسة الشعائر بحرية فيها. * علوية الدستور وسموه.

(٣) المادة (١٢٦/ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

والحصول على موافقة أغلبية سكانه عن طريق إجراء استفتاء عام^(١)، وبذلك يكون هذا الحد الدستوري هو أشبه بالحظر الدائم لأنه من الصعب موافقة السلطة التشريعية وسكان الاقليم على الانتقاص من الصلاحيات الممنوحة لهم^(٢).

المطلب الثاني

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القانون المالي (الموازنة العامة)

تعد الوظيفة المالية من الناحية التاريخية هي الأولى ظهوراً للسلطة التشريعية وهي سبب نشوء الانظمة البرلمانية^(٣) وبالرغم من أن هذه الوظيفة هي نوع من الاختصاص التشريعي، لكن يتم دراستها بصورة مستقلة؛ لما للاختصاص المالي من أهمية نابعة من أهمية الموضوعات المالية ذاتها، وقد تشترك السلطان التشريعية والتنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة وفقاً للحدود الدستورية، وطبقاً للمراحل التي يمر بها قانون الموازنة العامة، ولمعرفة حدود السلطتين في كل مرحلة من مراحل تشريع قانون الموازنة العامة، سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الاول، حدود السلطتين في اقتراح الموازنة، أما الفرع الثاني فسيخصص لبيان، حدود السلطتين في تعديل الموازنة. وعلى النحو الآتي:

(١) المادة (١٢٦/ رابعاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٩، ص ٨٢.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ٣٣٨.

(٣) بعد ظهور مفهوم الدولة الحديثة في عصر النهضة وتطور مؤسسات الحكم حتى اخذت شكلا دستوريا، وظهور مجلس النواب في بعض الدول الاوربية، حتى اخذ هؤلاء يطالبون بحقهم في معرفة اسباب فرض الضرائب ومقدارها وطرق جبايتها عندما كان الملك ينفق كيفما يشاء ويلجا الى الضرائب لتغطية النفقات، اذ حققت هذه المطالبات اول نجاح لها في بريطانيا عام ١٦٢٨ في وثيقة اعلان الحقوق petition of Rights من قبل الملك شارل الاول واستقر هذا المبدأ نهائياً في سنة ١٦٨٨ في دستور الحقوق Bill of Righrs الذي اعلن عدم مشروعية جباية اية اموال من الشعب الا بمقدار وبمواعيد توافق عليها السلطة التشريعية. ينظر: جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خضير بسكرة، العدد الاول، ٢٠٠١، ص ١٠٣. د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠، ص ١٦٧. د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ١٦٢.

الفرع الاول

حدود السلطتين في اقتراح قانون الموازنة

ثار جدل فقهي حول أي من السلطتين تكون مسؤولة عن قانون الموازنة؟ فيرى جانب منه أن السلطة التشريعية هي المختصة عن ذلك، ويذهب الجانب الآخر إلى أن السلطة التنفيذية هي المختصة، ويبرر اصحاب الاتجاه الاول، أن تنازل السلطة التشريعية عن حقها في اقتراح القوانين المالية يضعف مركزها وسلطاتها أمام السلطة التنفيذية، وإن كان دورها يتجه دائماً إلى زيادة النفقات تعزيراً لنفوذها وسلطاتها قد أخذت بهذا الاسلوب بعض الدول منها فرنسا بعد قيام ثورتها، والولايات المتحدة حتى عام ١٩٢١^(١)، إلا أن هذا الاتجاه تعرض للنقد فالأخذ به يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من مسؤوليتها في إدارة الجهاز التنفيذي للدولة ومنها إعداد الموازنة العامة، فضلاً عن ذلك فإنّ هذا الاسلوب يؤدي إلى طغيان أعضاء السلطة التشريعية أذا ما رصدوا الاموال لصالح المناطق التي يمثلونها لغرض الدعاية الانتخابية، ونتيجة ذلك تمثل تجاوزاً على الغاية التشريعية^(٢) إلى جانب ذلك انتفاء رقابة السلطة التشريعية في حال إعداد الموازنة من قبلها، وعلى ذلك اخذت الدول محل المقارنة بريطانيا ومصر^(٣) والعراق^(٤) في الجانب الذي اعطى للسلطة التنفيذية مسؤولية حق الاقتراح والاعداد^(٥).

(١) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٣٥٤.

(٢) د. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٨، ص ٨٤. د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص ١٦٢.

(٣) محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط١، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٨، ص ٧٢. (٤) المادة (٤/٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) يرجع حصر اقتراح إعداد الموازنة العامة من قبل السلطة التنفيذية إلى مبررات عدة :

- الموازنة هي عبارة عن برنامج أعمال الحكومة خلال السنة المالية الموضوعة من قبل السلطة المسؤولة وإعداد ذلك يعد إعداد سياسة الدولة في مختلف الجوانب.
- السلطة التنفيذية هي من تتولى تنفيذ البرنامج وإعداده أيضاً لتكون مسؤولة عنه بصورة كاملة ولا يجوز سؤالها عن سياسة لم تضعها بنفسها بل فرضت عليها فرضاً.
- ترتبط الموازنة العامة بالاقتصاد القومي في مجموعة والخطة الإنمائية وبذلك أصبح امراً معقداً لا يستطيع كثير من ممثلي الشعب الاحاطة به وفهمه على حقيقته.

ففي بريطانيا كانت السلطة التشريعية هي المختصة بذلك بعد أن كان يُنظر إلى الوظيفة المالية أنها أهم من الوظيفة التشريعية وفق مبدأ (لا ضريبة بدون تمثيل) إلا أن كثرة الشكوى حول المقترحات المقدمة من أعضاء السلطة التشريعية بشأن القوانين المالية والتي تتطوي على المصالح الشخصية والتي من شأنها إضافة أعباء مالية على خزينة الدولة، فضلاً عن المسار العالمي الذي كان قد وضع حدوداً للسلطة التشريعية في مجال الاختصاص المالي^(١).

ولذلك تمّ تقليص دور السلطة التشريعية بشأن اقتراح القوانين المالية، ولا سيما الاقتراحات التي ترمي إلى فتح اعتمادات جديدة، أو زيادة في أبواب الموازنة، والاحتفاظ بهذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها، لذلك قرر مجلس العموم عام ١٧٠٦ بأن كل اقتراح يهدف إلى خلق أعباء جديدة،

-
- إن تقديم الموازنة العامة من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية يعد ذلك طرح الاولي بنفسها امام الاخيرة وبشكل غير مباشر من أجل منح الثقة وإن المصادقة على مشروع الموازنة انما هو منح للثقة من قبل السلطة التشريعية.
 - انتشار الاجهزة الادارية التابعة للسلطة التنفيذية مما يجعلها أكثر خبرة ودراية بالشؤون المالية والاقتصادية للاقتصاد القومي، وهي ما تعطيه القدرة على تقدير الاحتياجات وإمكانية التمويل لهذه الاحتياجات ومن ثم يساعدها على إعداد موازنة متناسقة تتناغم فيها الموارد مع النفقات.
 - طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية مع الافراد تختلف عن علاقة السلطة التشريعية معهم حيث تسعى الاخيرة إلى ارضاء الناخبين وبالتالي يعدون موازنة لا تستند على الامكانيات الاقتصادية المتاحة، أما الاولي فهي وإن كانت تراعي ذلك فهي وبحكم وظيفتها تحرص على مراعاة الوظائف الاساسية التي يتعين على كل موازنة تحقيقها، كإعادة توزيع الدخل القومي وتحقيق العدالة الضريبية والارتقاء بالمستوى الاقتصادي.
 - لا تخضع السلطة التنفيذية لتيارات المصالح الخاصة التي تتواجد بين أعضاء السلطة التشريعية، ففي حين يعتبر النائب ممثلاً عن منطقة انتخابية معينة، فإن الوزير يمثل البلاد كلها فلذلك يعد الاخير أوسع افقاً من النائب وينظر الى المصلحة العامة بشكل أوسع مما ينظر اليها النائب . ينظر: د. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠١٠، ص٣٣٨. د. زهير احمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٢. ص٢٢٣. د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، مصدر سابق، ص١٨٤. عادل فليح العلي، مصدر سابق، ٣٥٤ - ٣٥٥. سعد شاكر عصفور، مصدر سابق، ص٨٦.

(١) بحث منشور على الموقع الالكتروني [www.aca.ly/ attachments/ article /148/ study7.pdf](http://www.aca.ly/attachments/article/148/study7.pdf)

تاريخ الزيارة ٢٧/٣/٢٠١٩ الساعة العاشرة صباحاً.

أو زيادة الأعباء القائمة، يجب أن يصدر من التاج، أو على الأقل يوافق عليها^(١)، وبذلك تحدد اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية متمثلة بوزير المالية (الخزانة) ولهُ صلاحية تخفيض أو زيادة اعتمادات الوزارات باستثناء نفقات وزارة الدفاع فيعرض الخلاف حولها إلى مجلس الوزراء، وبذلك فإن وزير المالية هو من يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس العموم بعد أن يقوم بإعداد الموازنة بالتعاون مع الوزارات كافة^(٢)، وما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التشريعية لم تكن مكتوفة اليد في هذا الشأن إذ تتدخل في الاقتراح من جانبي الموازنة، ففي جانب النفقات وأثناء تنفيذ الموازنة وفي حال حدوث ظروف تستوجب زيادة الانفاق، يعطي هذا الظرف لأي عضو من اعضائها أن يقدم مقترح زيادة نفقات، لكن ذلك يتوقف على موافقة الملك، أما في جانب الإيرادات العامة فقد يتسع دور السلطة التشريعية بخصوص الضرائب المحلية إذ يتقدم أعضاؤها باقتراحات مشاريع قانونية بعد أن يتم التوقيع عليها من قبل الملك^(٣) ومن ذلك نجد أن السلطة التنفيذية هي المهيمنة على اقتراح الموازنة.

أما مصر فقد أخذت بجانب اقتراح القوانين المالية من قبل السلطة التنفيذية^(٤)، وكانت هذه المهمة من نصيب وزارة المالية^(٥)؛ لنقوم بدورها بتقديم اقتراح الموازنة العامة بعد دراسة مشروع

(١) حنين محمد اكرم حجاب، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٢) د. بلال صلاح الانصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٧، ص ١٨٨. عدنان محسن ظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، بحث مقدم الى برنامج الامم المتحدة الانمائي، ابو ظبي، ٢٠٠٨، ص ٦٢. محمد طاقة و هدى العزاوي، مصدر سابق، ص ١٨٤. عيد مسعود الجهيني، القضاء الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط١، مطابع المجد التجارية، الرياض، ١٩٨٤، ص ١٨٣. (٣) بحث منشور على الموقع الالكتروني www.aca.ly/attachments/article/148/study7.pdf، مصدر سابق. صالح عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٤) المواد (١١٥ و ١١٦ و ١١٧ و ١١٨) من دستور مصر لعام ١٩٧١. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٥) يذهب غالبية الفقه المالي إلى أناطه مهمة اقتراح الموازنة العامة إلى وزارة المالية لمبررات عدة منها:

- الموازنة العامة وإن كانت تعبر عن سياسة الدولة المالية والسلطة التنفيذية هي المسؤولة عنها تضامنياً إلا أن وزير المالية هو الشخص الوحيد الذي لا تكون لديه مصلحة في زيادة النفقات العامة، فضلاً عن ذلك هي الاعرف بالنفقات والإيرادات وهي مسؤولة عن اعداد موازنة متوازنة بين الاثنيين.
- إحالة اعداد الموازنة إلى جهة تنسيقية واحدة تأتي بنتيجة اعداد موازنة منسجمة ومتسقة بلا تضارب أو تعارض خلاف الحال لو كانت هناك اكثر من جهة.
- في الوقت الحاضر أصبحت ظاهرة تعدد الموازنات من الظواهر الشائعة فإلى جانب موازنة النفقات الجارية تكون موازنة تخطيطية، فضلاً عن موازنة النفقات الاستثمارية فيعهد إلى وزير المالية التنسيق

الموازنات المقدمة من قبل الجهات المختصة، فضلاً عن استشارة المصرف المركزي لغرض التنسيق بين السياسات المالية والنقدية والائتمانية لتحقيق أهداف الخطة السنوية، وبعد ذلك يعرض وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية مشروع الموازنة على مجلس الوزراء وبعد الموافقة عليه يحال إلى رئيس الجمهورية ليقوم بدوره في إحالته للسلطة التشريعية في المدة المحددة^(١)، فيتضح لنا أن السلطة التنفيذية متمثلة بوزارة المالية هي المهيمنة على اقتراح الموازنة العامة ولكن لا يمكن تجاوز حدودها بعدم استشارة الجهات المحددة، فضلاً عن عدم تجاوز المدد المحددة ب(ثلاثة اشهر) على الاقل قبل بدء السنة المالية^(٢)، و نرى في ذلك أنها مدة كافية وإيجابية لانتهاء من إعداد الموازنة وإقرارها وعدم عرقلة المشروعات الحكومية المرتبطة بالموازنة العامة.

أما العراق وفي القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ أعطى مسالة اقتراح الموازنة للسلطة التنفيذية ومنع السلطة التشريعية من الاقتراب من مشروعات القوانين المالية^(٣) ولم يختلف الحال في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ إذ جعل مهمة اقتراح الموازنة العامة من اختصاص مجلس الوزراء^(٤)، وأكد ذلك قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩، إذ تعد وزارتي المالية والتخطيط في شهر أذار من كل سنة تقريراً عن اولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً، فضلاً عن تقرير النقد الاجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة(٣) سنوات او اكثر ويقدمه الى لجنة الشؤون الاقتصادية او ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها^(٤)

من خلال ما تقدم يتبين أن حدود السلطة التنفيذية في إعداد مشروع الموازنة العامة تقف عند حد وضع أسس سليمة للموازنة تتعلق بمصلحة المجتمع بكافة قطاعاته، فضلاً عن التوقيات

بينها. ينظر: عادل فليح العلي، مصدر سابق، ٣٥٦. أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، مصدر سابق. ص٩٧.

(١) د. ادهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص٥٠.

(٢) المادة(١٢٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص٢٢٤.

(٤) المادة(٤/٨٠) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (ثالثاً/اولاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٥٠ في ٢٠١٩/٨/٥.

الزمنية المرسومة في الدستور أو القانون، وعلى الامانة العامة لمجلس الوزراء عدم إدخال التغييرات على مشروع الموازنة من دون الرجوع الى وزارتي المالية والتخطيط؛ إذ يؤدي ذلك إلى التأخير في المصادقة على الموازنة، وخصوصاً أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يحدد موعداً زمنياً للسلطة التشريعية للمصادقة على الموازنة العامة، وقد يكون ذلك سبباً في تأخير إقرارها الذي يحصل بشكل سنوي، أو قد يحول دون اقرارها كما حدث في موازنة عام ٢٠١٤، وبالنتيجة يترتب على ذلك الارباك و التأخير وعرقلة المشاريع الحكومية المرتبطة بالموازنة، فضلاً عن التأخير أو التأجيل في صرف الرواتب، وهو ما يُعدُّ تجاوزاً على الحقوق المالية ومخالفة لأحكام قانون الرواتب رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٨^(١).

ومن الجدير بالملاحظة أن قانون الادارة المالية الاتحادي قد عالج مسألة تأخير المصادقة على الموازنة الذي ينتج عن تباطؤ السلطة التنفيذية بتقديم مشروعها في المواعيد المحددة أو السلطة التشريعية بكثرة المناقشات والمطالبات أو الابتزازات السياسية، إلا أن هذه المعالجة توقف السلطة التنفيذية عند حد تسير المرافق العامة، وفق مبدأ (١٢/١) الذي يتضمن باب الصرف لكل شهر على حدة تناسقاً مع أشهر العام الماضي وبما يكفي لسداد الالتزامات الضرورية (الرواتب والامن الاجتماعي وخدمات الدين العام) ولا يمكن إنشاء التزام جديد^(٢)، وعليه فإن هذه المعالجة تعطل عمل الحكومة وتؤثر عليها بشكل سلبي، لذلك نطمح على المشرع الدستوري معالجة ذلك من خلال تعيين مده محددة للسلطة التشريعية في تصديق الموازنة العامة وفي حال انتهاء المدة المحددة من دون مصادقة يسمح لمجلس الوزراء إقرار الموازنة.

الفرع الثاني

حدود السلطتين في تعديل الموازنة العامة

إذا كان إعداد مشروع الموازنة العامة بشقيها النفقات والإيرادات في وثيقة واحدة من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لا يكفي ليحول الموازنة العامة إلى تقديرات قابلة للتنفيذ بل لابد من عرضها على السلطة التشريعية^(٣) وهنا قد تتسع حدود السلطة التشريعية أكثر من المرحلة

^(٥) د. أحمد خلف حسين الدخيل، المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ١٧.

^(٢) المادة (١٣/١ ثانياً/ثالثاً) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩. خالد سعد زغلول حلمي و ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٥٨١.

^(٣) يرجع عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية كونها هي من يمثل الشعب الذي يتحمل عب واراتها من حيث الضرائب والرسوم لذلك لابد من الاطلاع على سياسة السلطة التنفيذية ومراقبتها للسنة القادمة. وجرت العادة

الاولى فيإمكانها إجراء التعديلات عليها، ولكن بشكل محدود يتطلب موافقة السلطة التنفيذية وهذا التدخل قد يختلف في حدوده بين الدول.

ففي بريطانيا وبعد الانتهاء من إعداد مشروع الموازنة العامة من قبل وزير الخزانة (وزير المالية) ومناقشتها في مجلس الوزراء، يقوم وزير المالية بتقديمها إلى السلطة التشريعية متمثلة ب(مجلس العموم) بوقت كافٍ قبل بدء السنة المالية ليستطيع الأخير دراستها ومناقشتها^(١)، ويشكل مجلس العموم بهذا الخصوص لجنتين إحدهما للنفقات والاخرى للحسابات العامة، وفي حال رأت الاغلبية من أعضاء المجلس أن هناك بعض المواد تحتاج إلى تعديل يمكنها القيام بتعديلها^(٢)؛ لكن هذه التعديلات تقف عند حدود معينة منها أن لا تؤدي إلى زيادة أعباء الموازنة، أو زيادة العجز، أو التقليل من الإيرادات، فضلاً عن أن بعض التعديلات يمنع اساساً من إجرائها وبعضها الاخر لا بد من موافقة السلطة التنفيذية قبل التصويت عليها وقرارها^(٣)، ومن خلال ما تقدم نجد أن السلطة التنفيذية هي المهيمنة من خلال سلطاتها الواسعة سواء في الاقتراح أو التعديل حيث تتوقف السلطة التشريعية في الاقتراح عن حد إبداء رأيها في الواردات المحلية(الضرائب) وتعود الموافقة للسلطة التنفيذية.

أما مصر فقد تبنى دستورها لعام ١٩٧١ موقفاً مشدداً تجاه حدود السلطة التشريعية في تعديل مشروع الموازنة العامة، فقد أخضع حق التعديل لموافقة السلطة التنفيذية^(٤) وقد سار دستور عام ٢٠١٤ النافذ على نفس النهج^(٥) وقد يظهر دور السلطة التشريعية عند لجوء السلطة التنفيذية

إذا كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلسين فالمجلس الأدنى هو من يقوم بالمناقشة والتعديل أو حتى الرفض كونه هو أكثر تمثيلاً للشعب. ينظر: سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨، ص٤٥. د. بلال صلاح الانصاري، مصدر سابق، ص١٨٢

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص٨٤.

(٢) Murray, j.o, Government and people Harrap, London, 1973, p, 141-142

(٣) اسماعيل فاضل حلواص ادم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٥، ص٩٠.

(٤) المادة(١١٥) من دستور مصر لعام ١٩٧١. فؤاد محمد النادى، النظم السياسية والقانون الدستوري المصري والتطورات الدستورية لثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، بدون طبعة، مطبعة الدار الهندسية، جامعة القاهرة، ص٢٩٠.

(٥) المادة (١٢٤) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (٠٠٠٠ ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون

اليها بطلب نقل مبلغ من باب إلى آخر، وما نود الإشارة إليه هو أن المشرع المصري قد غفل عن الإشارة حول امكانية المناقلة ضمن الباب الواحد وبذلك تتمكن السلطة التنفيذية بإجرائه.

أما في العراق فقد اتفقت دساتيره البرلمانية على منح السلطة التشريعية حق إقرار الموازنة^(١) ولا يمكن بغير ذلك للسلطة التنفيذية تنفيذها، إلى جانب ذلك لها الحق في إجراء التعديلات عليها، من خلال المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبلغها بدون الرجوع إلى السلطة التنفيذية، في حين أن مقترح الزيادة في مجمل النفقات يتطلب الرجوع إلى السلطة التنفيذية، وفق ما بينته المادة (٦٢/ثانياً)^(٢) وبذلك تتسع حدود السلطة التشريعية في توجيه سياسة الانفاق العام في الدولة^(٣).

في ضوء ذلك نجد أن حدود السلطة التشريعية تقف عند حد المناقلة بين الابواب والتخفيض في النفقات، وليس من صلاحياتها زيادة إجمالي النفقات بدون الرجوع إلى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) لأن ذلك يمثل تجاوزاً على صلاحيات الاخيرة، استناداً للمواد (٧٨ و ٨٠) فضلاً عن تجاوزه على مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، إلى جانب مخالفة المادة (١٣٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي أوجبت أخذ رأي مجلس الوزراء عند أي تعديل على الموازنة من شأنه زيادة الأعباء المالية^(٤)، ولهذا التجاوز تقف المحكمة الاتحادية كضمانة للحدود الدستورية بين السلطتين^(٥) ومن المفيد ذكره أن ضمانات المحكمة

الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون.

(١) المادة (٩٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥. المادة (٦٢/أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبلغها، وله عند الضرورة

أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات.

(٣) د. عبد الباسط علي جاسم العبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، ٢٠١١، ص ٢٠٨.

(٤) اسماعيل فاضل حلوان ادم الشمري، مصدر سابق، ص ٨٧. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، مصدر سابق،

ص ٥٨.

(٥) قضت المحكمة الاتحادية بعدم دستورية التعديلات لبعض المواد التي أجرتها السلطة التشريعية على قانون الموازنات الاتحادية رقم (٢٢ لسنة ٢٠١٢) و(رقم ٢ لسنة ٢٠١٥) للاطلاع في تفاصيل المواد المطعون في عدم

الاتحادية للحدود الدستورية لا تقف عند القوانين الاتحادية بل حتى قوانين الهيئات المستقلة فقد قضت المحكمة بعدم دستورية المواد (٧ / اولاً/ثالثاً/ رابعاً) و (٨/ اولاً/ثانياً) و (١١) و (٢١ / اولاً) و (٢٢) و (٢٦/ رابعاً) من قانون شبكة الاعلام العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٥ كون هذه المواد أُجريت بتعديل من قبل السلطة التشريعية وبدون الرجوع إلى السلطة صاحبة الاختصاص (مجلس الوزراء) ولما كانت هذه المواد تزيد من الاعباء المالية، فإن السلطة التشريعية قد تجاوزت على صلاحيات مجلس الوزراء^(١).

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية في تشريع الموازنة العامة تكون معدومة في إجراءات الاعداد وضيقة جداً عند التعديل، وإن كانت تظهر بصورة جلية عند الاقرار، إلا أن هذا الاجراء يُعد شكلياً، ويرجع ذلك لكون ممثلي السلطة التنفيذية من الاحزاب السياسية هم داخل قبة السلطة التشريعية وهم من يقومون بتوجيه سياسة الموازنة وتميرها أو رفضها^(٢)، ورغم ذلك نجد أن حدودها الدستورية في العراق أوسع مجالاً من الدول محل المقارنة، فلها حق المناقشة بين الابواب وتخفيض المبالغ من دون الرجوع الى السلطة التنفيذية ولا نجد ذلك في دساتير الدول المقارنة.

مما تقدم نطمح من المشرع الدستوري زيادة حدود السلطة التشريعية من خلال عدة وسائل، منها تفعيل دور اللجان البرلمانية المالية، وإنشاء مراكز متخصصة في المجال المالي مزودة بأحدث التقنيات في كل ما يتعلق بالموارد المالية تشارك بها السلطة التنفيذية في مرحلة التحضير والاعداد، فضلاً عن مشاركتها في مرحلة المناقشة والتصويت، وتوضع تحت إشراف السلطة التشريعية، وبالإمكان أن تُدخل وسيله أخرى تكون خارج اطار السلطتين من خلال إعطاء

دستوريتها ينظر: د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٦٠ وما بعدها.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠ وموحداتها ١٠٧/٩٩ اتحادية ٢٠١٥.

(٢) أحمد ناصوري و ياسر سمرة، دور الاحزاب السياسية في صنع السياسة العامة، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمي، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٧، العدد ٢، ٢٠١٥، ص ٣٧٧.

مؤسسات المجتمع المدني دوراً في مرحلة التحضير والاعداد لنعالج في ذلك سبب التباعد بين المشهدين السياسي والمجتمعي وبها يتعزز الحوار وتداول المعلومات في القضايا الراهنة^(١)

المبحث الثاني

الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عند تشريع القوانين في الظروف

العادية والاستثنائية

نتيجة لشيوع المبادئ الديمقراطية في الوقت الحاضر أصبح التشريع الاختصاص الالهام للسلطة التشريعية في أغلب دول العالم^(٢) لكن لا يمكن بحال من الاحوال إنكار الدور الذي تؤديه السلطة التنفيذية في هذا المجال، فهي مسؤولة كذلك عن وضع مشاريع القوانين وإرسالها للسلطة التشريعية؛ لكون السلطة التنفيذية هي من تقوم بتنفيذ القوانين، فضلاً عن ذلك كونها على تماس مباشر مع الافراد واعلم باحتياجاتهم، وعليه تشترك السلطتين في ذات الاختصاص.

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن حياة الدول لا تسير على وتيرة واحدة بل تختلف من وقت لآخر بسبب الازمات التي قد تهدد كيانها ووجودها، ونتيجة لذلك تُحتم الظروف الخروج عن الاصل ووضع تشريعات جديدة تختلف عن التشريعات التي وضعت في الظروف العادية، وبذلك تختلف حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف العادية عن حدودها في الظروف الاستثنائية. ولمعرفة حدود السلطتين في ذلك سنقوم بتقسيم المبحث إلى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول، حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف العادية، أما في المطلب الثاني فسنتناول فيه بيان، حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف الاستثنائية. على النحو الآتي:

المطلب الاول

حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف العادية

مما لا شك فيه أن إعداد أي قانون عادي لكي يصبح قانوناً نافذاً، لا بد أن يمر بمراحل عدة ابتداء من الاقتراح والمناقشة ومن ثم التصويت والاصدار، وينتهي بالتنفيذ وفي كل مرحلة من هذه

(١) سعيد رحو، الاداء التشريعي للبرلمان في المجال المالي بالمغرب وآليات تطويره خلال الولاية التشريعية التاسعة ٢٠١٢-٢٠١٦، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، العدد الاول، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية ، المانيا، برلين، ٢٠١٨، ص ٢٤٢.

(٢) بن سهيلة ثاني بن علي و حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة ١٩٩٦ والمغربي لسنة ٢٠١١، دفا تر السياسة والقانون، العدد الثامن، ٢٠١٣، ص ١٦٧. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، مصدر سابق، ص ٤٧.

المراحل قد تشترك السلطان التشريعية والتنفيذية، ويُعد هذا جانباً مهماً من جوانب العلاقة بينهما وعلى وفق حدود دستورية لابد من استيفائها أو الوقوف عندها؛ لكون القانون الصادر قد يمس حياة الافراد أو حقوقهم وحررياتهم، إلى جانب ذلك فإن ارتكاب أي مخالفة في أي مرحلة من مراحل التشريع ستصيب القانون بعيب عدم الدستورية، وعليه سنقوم ببيان الحدود الدستورية للسلطتين وفق المراحل المتسلسلة لنفاذ القانون وحسب الفروع التالية:

الفرع الاول

حدود السلطتين عند اقتراح القوانين في الظروف العادية

تعد مرحلة اقتراح القوانين أول مرحلة من مراحل الاجراءات التشريعية التي تخرج منها فكرة مشروع القانون أو الاقتراح إلى حيز الوجود على أن لا يخرج الموضوع المراد تنظيمه بقانون عن المسائل التي تعالج بهذا الاختصاص وفقاً لدستور الدولة، فضلاً عن التقيد بالحدود الدستورية التي تبين نطاق هذا القانون، وإلى جانب ذلك يتقدم به من اعطى له الدستور هذا الاختصاص، أما أن يكون اقتراح السلطة التشريعية أو مشروع السلطة التنفيذية^(١) وفقاً لمبدأ التعاون الذي يقوم عليه النظام البرلماني، وعلى أن تقف كل سلطة عند حدودها الدستورية سواء الشكلية أو موضوعية^(٢)،

(١) الغربي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة ٢٠٠٨، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، ٢٠١٠-٢٠١١، ص٩. محمود علاونة وآخرون، دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، (UNDP/PAPP)، فلسطين، ٢٠١٣، ص١٧. بادك نادية وصالحي حكيمة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ضل التعديل الدستوري لعام ٢٠١٦، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٦-٢٠١٧، ص٥٨.

(٢) درجت معظم الدساتير على السلطة المختصة بتشريع القوانين التقييد بالإجراءات الشكلية والموضوعية. أما الاجراءات الشكلية : *تقديم الاقتراح من قبل العدد المنصوص عليه دستورياً مثلاً في العراق تقديم الاقتراح من قبل عشرة من اعضاء السلطة التشريعية ٠٠٠، *مراعاة قواعد الاختصاص في الشكل اللازم اتخاذه في التشريع. أما الاختصاص الموضوعي أن السلطة المختصة قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع المسند اليها دستورياً.*الاختصاص الزماني من خلال وضع الدستور قيد زمناً على السلطتين في ممارسة التشريع. *الاختصاص المكاني اذ تحدد بعض الدساتير مكاناً معيناً تمارس فيه السلطة اختصاصها التشريعي .

أما الاجراءات الموضوعية: *عدم مخالفة فكرة القانون دستور الدولة. *عدم مخالفة فكرة القانون للقانون الخارجي الاسمي(المعاهدات والاتفاقات الدولية). ينظر: هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص٢٥٤ وما بعدها.

فضلاً عن الوقوف عند قاعدة الانسجام التشريعي^(١)، وبذلك تختلف حدود السلطتين في اقتراح القوانين بين الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا مُنح حق اقتراح القوانين في الظروف العادية للسلطتين معاً، إذ تختص السلطة التشريعية في صياغة مقترحات مشروع القانون وتقديمه للملك لغرض المصادقة أو الرفض وفي حال الموافقة يصبح قانوناً نافذاً^(٢).

إلا أن حدود السلطتين قد تغيرت لصالح السلطة التشريعية بعد قيام ثورة ١٦٨٨ التي أدت إلى تقييد السلطة التنفيذية (الملك) فتسيطر الأولى على عملية التشريع في كافة مراحلها، وتؤكد ذلك بصور قانون الحقوق Bill of Rights عام ١٦٨٨^(٣) إلا أن التطور المتلاحق للنظام البرلماني في بريطانيا أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية متمثلة ب (مجلس الوزراء)، فمن الناحية العملية أصبحت تمارس كل السلطات بما في ذلك اختصاصات الملك، وقد ترتب على ذلك نتيجة مفادها أن الملك لم يعد يضع سياسة الدولة بنفسه أو يعد مشروعات القوانين حسب رأيه الشخصي بل أصبح كل ذلك متروكاً للوزارة التي تؤيدها السلطة التشريعية (مجلس العموم).

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية وإن أخذت على عاتقها اقتراح القوانين، فهي تلتزم بطلب رأي الملك في مشروعات القوانين والمسائل الإدارية الهامة، دون عرض تفاصيل مشروع القانون أو المسائل الإدارية المهمة ويقف الملك عند حد الاطلاع، أما القرار النهائي فيكون لرئيس الوزراء^(٤).

(١) يقصد بذلك أن تقف السلطة بعدم تقديم مقترح قانون قد تقدمت به السلطة الأخرى أو سن قانون يتعارض مع قانون شرع مسبقاً. عبد الواحد القرشي، دور المحكمة الدستورية في تجويد القوانين التنظيمية المالية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، مصدر سابق، ص ٣٦.

(٢) حنين محمد اكرم حجاب، مصدر سابق، ص ٢٨. يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الاداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠، ص ٩.

(٣) قيد القانون سلطة الملك في المادة الأولى " ليس للملك سلطة ايقاف تنفيذ القانون " وفي المادة الثانية " ليس للملك سلطة الاعفاء من تطبيق القانون " وفي المادة الرابعة " ليس للملك ان يفرض اي ضريبة بدون موافقة البرلمان. ينظر: احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٦.

(٤) شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨، ص ٦١ - ٦٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٥٦.

في حين الاقتراح المقدم من قبل السلطة التشريعية فلا يُقيد بعدد من الاعضاء، إذ يمكن لأي عضو من أعضاء مجلس العموم التقدم بمقترح قانون Private Members Bill لكن الواقع العملي يشير إلى مجابهة هذا الاقتراح بالرفض؛ ويعود ذلك لافتقاد أعضاء السلطة التشريعية للأجهزة الفنية ونقص في خبراء الصياغة التشريعية التي تساعدهم في إعداد المقترحات^(١)، ولهذا يلجأ أعضاء السلطة التشريعية إلى تقديم المقترح عن طريق أحد الوزراء^(٢)، وفي ضوء ذلك نجد أن الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية أوسع مجالاً من حدود السلطة التشريعية حتى بلغت المشاريع المقدمة من قبل السلطة التشريعية نسبة لا تتجاوز ٢٠,٥% مما يجعلها تشغل ٧٥% من وقتها في المشاريع المقدمة من قبل السلطة التنفيذية^(٣).

أما مصر فقد أعطت دساتيرها حق الاقتراح للسلطتين معاً، إذ خول دستور عام ١٩٧١ رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء أو كل عضو من أعضاء السلطة التشريعية حق تقديم اقتراح قانون^(٤) اما دستورها النافذ عام ٢٠١٤ فقد سار بنفس الاتجاه إذ أعطى لرئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين^(٥)، كما أنه أعطى لكل عضو أو عشرة من أعضاء السلطة التشريعية تقديم حق الاقتراح ولكنه ميز بينهما، فإذا كان مقترح القانون مُقدماً من قبل عضو واحد فهو يخضع للدراسة من قبل لجنة خاصة بالمقترحات على العكس من ذلك دمج إجراءات الاقتراح المقدم من قبل السلطة التنفيذية بمعناها الواسع (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء)، مع الاقتراح المقدم من قبل عشرة أعضاء للسلطة التشريعية بإحالتِه مباشرةً إلى اللجان النوعية لدى الأخيرة

(١) د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

(٢) تقدم عضو السلطة التشريعية (سيدني سلفرمان) مقترحاً عن طريق احد الوزراء لإلغاء عقوبة الاعدام عام ١٩٥٥ وتم إقراره.

(٣) عبير محمد احمد حروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٨، ص ٤٢. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٤٤. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاد القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٣٤٥. د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ٢٧٥. د. مهند صالح الطراونة، مصدر سابق، ص ٩٦-٩٧.

(٤) المادة (١٠٩) و (١٥٦/هـ) من دستور مصر عام ١٩٧١.

(٥) المواد (١٢٣) و (٤/١٦٧) من دستور مصر عام ٢٠١٤. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، بدون طبعة، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ٢٠١٦، ص ٨٢.

لغرض مناقشته وتقديم تقرير عنه لغرض إقراره^(١)، ومما تجدر الإشارة إليه أن للسلطة التنفيذية سلطة تقديرية عند إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمه للسلطة التشريعية في أخذ رأي مجلس الدولة في القانون المقترح، وعليه فإن حدودها الدستورية في اقتراح القانون تكون أكثر اتساعاً من السلطة التشريعية التي تتأثر حدودها بالتعقيد والتضييق بسبب تركيبها وتأثير الأحزاب على ممثليهم داخل السلطة التشريعية^(٢)

أما في العراق فقد أعطى القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ حق الاقتراح للسلطتين معاً، ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع حصر هذا الحق بالنسبة للسلطة التشريعية بمجلس النواب دون الاقتراب من القوانين المالية، أما السلطة التنفيذية والمتمثلة ب(الوزارة) لها حق اقتراح القوانين المالية وغير المالية^(٣) أما دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد سار بنفس الاتجاه إذ اعطى حق الاقتراح بنهج التشارك بين السلطة التنفيذية متمثلة ب(رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) والسلطة التشريعية متمثلة ب(عشرة من أعضاء مجلس النواب أو أحد لجانها المختصة)^(٤) فنجد أن المشرع العراقي قد ساوى بين السلطتين في حق تقديم اقتراح القوانين، إلا أن إجراءات التقديم تختلف من سلطة إلى أخرى إذ إن الاقتراح المقدم من قبل اللجان المختصة يقدم إلى رئيس السلطة التشريعية ليحيله بدوره إلى اللجنة المختصة لإبداء الملاحظات على المقترح قبل أن تتم إحالته إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته وإحالته إلى مجلس النواب، أما الاقتراح المقدم من قبل عشرة أعضاء فيتم إحالته مباشرة إلى اللجنة القانونية دون المرور باللجنة الاولى^(٥)، في حين أن المشروع المقدم من قبل

(١) المادة(١٢٢) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (الرئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوى الخبرة فـالموضوع٢٠٠٠). د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ٣٨٠.

(٢) بالجيلالي خالد، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بالقائد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦ - ٢٠١٧، ص ١٧٣.

(٣) المادة(٤٥) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥. محمد يوسف وآخرون، مصدر سابق، ص ١٩. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٤) المادة (٦٠) البند اولا/ وثانياً)، والمادة (٨٠) البند /ثانياً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٥) د. نعمان عطا الله الهيتي، الاليات تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠١٠، ص ٢٨. وليد حسن حميد الزيايدي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٤٦.

السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) يلتزم المجلس بإرسال مشروع القانون إلى مجلس الدولة^(١) لغرض تدقيقه من ناحية الشكل والموضوع^(٢)، ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بتقديمه إلى السلطة التشريعية. وفي ضوء ما تقدم وعند مقارنة نصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ مع دستور عام ٢٠٠٥ نجد أنه قد تجاوز حدوده الدستورية بحصر تقديم الاقتراحات على عشرة أعضاء وحرمان اللجان المختصة، فضلاً عن ذلك اعطى لأعضائه حق تقديم اقتراح مصاغ في مواد إلا أن الدستور سمح بتقديم مقترح يتضمن فكرة ويتم إحالته الى مجلس الوزراء لتتم صياغته بشكل مواد واحكام تفصيلية^(٣).

أما في الإجراءات فيتفق مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء) مع الاقتراح المقدم من قبل عشرة أعضاء من السلطة التشريعية، لكن تختلف الأخيرة بعدم تقديم الاقتراح المرفوض في نفس دورة الانعقاد^(٤) ولا نجد نصاً يُقيد السلطة التنفيذية بذلك، وبهذا تتسع حدودها الدستورية أكثر من السلطة صاحبة الاختصاص.

وفي ضوء ما تقدم نجد أن المشرع العراقي أعطى للسلطة التنفيذية صلاحية تقديم مشروع قانون من أحد قطبيها، فالمشروع المقدم من رئيس الجمهورية ليس له ارتباط بالمشروع المقدم من مجلس الوزراء ولا يوقع من قبل رئيس الجمهورية^(٥) وبذلك نكون أمام مخالفة للنظام البرلماني التقليدي (رئيس الدولة يسود ولا يحكم)، فضلاً عن ذلك أن مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء يتم دراسته من قبل الوزارة صاحبة الاختصاص ومجلس الدولة، ومن ثم يحال إلى السلطة التشريعية من قبل الامانة العامة لمجلس الوزراء وبالتالي تتم الاحاطة بالأبعاد التشريعية بشكل دقيق، على عكس المشروع المقدم من رئاسة الجمهورية التي تقتصر إلى الخبراء والمختصين لتقديم المشاريع المهمة وبما يخدم ويشبع حاجات المجتمع، وقد يكون مشروع القانون غير ذي أولوية

(١) قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٥٦ بتاريخ ٨/٧/٢٠١٧.

(٢) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، ط٣، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ٩٤.

(٣) المادة (١٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ . د. رافع خصر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٤٣.

(٤) المادة (١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عام ٢٠٠٧.

(٥) جتو اسماعيل مجيد، مصدر سابق، ص ١٨٤. د. سمير داود سلمان و محمد حسب الموسوي، مصدر سابق، ص ٥١. المادة (٢/٢) خامساً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ في ٢٥ آذار ٢٠١٩.

بالنسبة للمشاريع المقدمة من مجلس الوزراء كونه الاعرف باحتياجات المجتمع، فضلاً عن ذلك أن تعدد الجهات التشريعية تؤدي إلى فوضى تشريعية^(١).

ومن ذلك نطمح على المشرع العراقي دمج سلطة تقديم مشروع القانون من قبل السلطة التنفيذية ليتم بالتشاور ما بين رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء، فضلاً عن إعطاء السلطة التشريعية حدوداً أوسع، بعد أن أنتقص منها كل من المحكمة الاتحادية العليا عندما جعلت مشروع القانون اختصاص اصيل للسلطة التنفيذية^(٢) والنظام الداخلي لمجلس النواب عندما قيد مقترح القانون على اللجان المختصة، وتتم المعالجة من خلال السماح للسلطة التشريعية بتقديم مشروع قانون، فضلاً عن تعديل نص المادة(١٢٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ بما يسمح لعشرة من اعضائها تقديم مشروع قانون، إلى جانب اختيار أعضاء اللجان من ذوي الخبرة بتقديم مشاريع القوانين^(٣).

الفرع الثاني

حدود السلطتين في المناقشة والتصويت على القوانين في الظروف العادية

بعد الانتهاء من مرحلة الاقتراح وإبداء الملاحظات من قبل اللجنة المختصة تقوم الاخيرة بإرسال المشروع أو المقترح إلى رئيس السلطة التشريعية لغرض مناقشته والتصويت عليه، ولأجل أن يكون قانوناً لابد من موافقة أعضاء السلطة التشريعية بالتصويت وفق حد دستوري معين. ويبدو وللوهلة الاولى أن السلطة التشريعية هي من تختص في مرحلة المناقشة والتصويت، لذلك نتساءل عن حدود السلطة التنفيذية فهل يمكن لها التدخل في السيادة التشريعية أم يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً بينهما؟

(١) رفضت لجنة الاوقاف البرلمانية مقترح قانون ادارة العتبات المقدسة والمرائد السنوية لوجود قانون الوقف السني. كذلك الحال تم رفض مقترح قانون المدارس الاهلية في العراق من قبل لجنة التربية البرلمانية لصدور قانون وزارة التربية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١١. يقدم مجلس النواب مقترح قانون المفتشين العموميين في حين لجنة اخرى تقدم مقترحاً بنفس الشأن قانون المفتشية العامة. أو يقدم مجلس النواب مقترحاً لقانون يمنع الجمع بين وظيفتين، في حين أن المادة (٥) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل تنص على ذلك. ينظر: هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص٤٤٣. د. أحمد عبيس نعمة التلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط٢، الفارابي، بغداد، ٢٠١٥، ص٤٦. سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩، ص٢٣٤. د. بشرى الزويني، مصدر سابق، ص٢٠٨.

(٢) قرارات المحكمة الاتحادية ٤٣ و ٤٤ / اتحادية ٢٠١٠ تاريخ القرار ٢٠١٠/٧/٢٠١٠.

(٣) وديع دخيل ابراهيم المحلاوي، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٥، ص ١٠٨.

ففي بريطانيا تمر مرحلة المناقشة في إجراءات مطولة، إذ يتم طرح مشروع القانون على أعضاء السلطة التشريعية لغرض الاطلاع، ومن ثم يقوم الوزير المختص بشرح وتوضيح الغرض من مشروع القانون، ليتم فحصه وتدقيقه ووضع اللامسات الاخيرة عليه من قبل عدد من الاعضاء يتراوح عددهم ما بين ١٥-٥٠ عضواً ينتمون لإحدى اللجان الدائمة، ومن ثم تُناقش السلطة التشريعية التقرير المعد من قبل اللجنة بدون إجراء تعديلات عليه مالم تكن التعديلات تؤدي إلى تحسين الصياغة التشريعية، وبعد الموافقة يحال مشروع القانون إلى مجلس اللوردات للنظر فيه^(١) فالسلطة التنفيذية لا يكون لها أي دور في مرحلة مناقشة القانون، لكن لا يمكن نكران تأثيرها من خلال ممثليها داخل مجلس العموم ولا سيما أن النظام البريطاني يسمح بالجمع بعضوية السلطتين.

أما التصويت فيكون لأعضاء السلطة التشريعية حرية التعبير عن اصواتهم لإفراز الاغلبية لصالح القانون أو ضده^(٢) إذ حدد الدستور البريطاني نسبة التصويت لصالح القانون لا تقل عن (٤٠) عضواً من أعضاء مجلس العموم وتنعقد الجلسة برئاسة رئيس المجلس The speaker ويمكن للأخير إنهاء التصويت إذا ما حصل القانون المطروح على هذه النسبة^(٣).

وما يمكن ملاحظته أن الدستور البريطاني لا يتطلب حضور أغلبية أعضاء السلطة التشريعية للتصويت بل المهم في اقرار القانون أن يصوت عليه ما لا يقل عن (٤٠) عضواً، أما حدود السلطة التنفيذية فلا يمكن نكرانها من خلال التأثير الواضح على ممثليها فالحزب الفائز هو من يسيطر على السلطتين معاً ومن السهولة تمرير القوانين.

أما الموقف في مصر فيتم مناقشة القوانين العادية بحضور أغلبية أعضاء السلطة التشريعية، وتتم الموافقة على القانون بأغلبية الحاضرين في غير الاحوال التي تتطلب أغلبية خاصة^(٤)، أما عن كيفية المناقشة في مقترحات القوانين العاجلة فقد عالجتها اللائحة الداخلية

(١) د. هاتف محسن كاظم ، مصدر سابق، ص ٣٨٠، دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٥٠. مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لفاذ القادة الدستورية، مصدر سابق، ص ١٤٥-١٤٦.

(٢) جيهان حسن عبد الله، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٥، ص ٨٥.

(٣) د. هاتف محسن كاظم ، مصدر سابق، ص ٣٨٩، دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٤) المادة (١٠٧) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة (١٢١) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة،

لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦، إذ اجازت نظر مشروعات القوانين على صفة الاستعجال بعد تقديم الطلب من قبل مجلس الوزراء، أو عشرة أعضاء من السلطة التشريعية، أو أي لجنة من لجان السلطة التشريعية، ويكون لهذا المشروع الأولوية في جدول أعمال المجلس، إذ تتم إحالته مباشرة إلى اللجنة النوعية المتخصصة بموضوعه لغرض دراسته وتقديم تقرير عنه في الموعد المحدد، فضلاً عن ذلك يمكن مناقشة الطلب المستعجل خلال نفس الجلسة التي تمت الموافقة فيها^(١)، ونجد من خلال ما تقدم أن مناقشة مشاريع القوانين لا تقتصر على السلطة التشريعية لعدم وجود ما يمنع السلطة التنفيذية من ذلك سواء بالأسلوب المباشر من خلال المشاركة في دراسة النصوص القانونية، أو غير مباشر بتأثيرها على اللجان الدائمة^(٢)

أما التصويت فقد حدد المشرع لغرض إقرار المشروع أنه لا بد أن توافق عليه الاغلبية المطلقة من أعضاء المجلس الحاضرين، إلا في حال إعادته إلى السلطة التشريعية فان إقراره يتطلب أغلبية خاصة.

أما العراق فلم يتضمن دستوره النافذ لعام ٢٠٠٥ أي نص يبين كيفية مناقشة القوانين في الظروف العادية، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ أشار إلى أن يتم مناقشة مشروع القانون بعد أن تقوم اللجنة القانونية بدراسة هذا المشروع وتقديم تقريره إلى رئيس مجلس النواب ويجوز ((لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقدم اقتراحاً يتضمن تعديلاً بالحذف أو الإضافة في المشروع المقترح، بشرط تقديم هذا التعديل مكتوباً لرئيس اللجنة قبل الجلسة التي ستنتظر فيها المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل)) إلى جانب ذلك للسلطة التشريعية إعادة النظر في مواد قد اقترتها مسبقاً، بناءً على أسباب جديدة وقبل الانتهاء من المداولة في المشروع وبناء على طلب من أحد الجهات ((مجلس الوزراء، رئيس اللجنة، خمسين عضواً من

تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس.)
(١) نقلاً عن: صفاء بلاسم ثويني الربيعي، مصدر سابق، ص ٦٠. د. نعمان عطا الله الهيتي، الآليات تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) بايوس فارس و باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة محمد عبد الرحمن ميرة- بجاية، ٢٠١٥ - ٢٠١٦، ص ٣٤. بالجيلالي خالد، مصدر سابق، ١٧٦ - ١٧٧.

اعضاء السلطة التشريعية))^(١) يتضح لنا مما تقدم مناقشة القوانين تتم داخل قبة السلطة التشريعية ولا يوجد ما يمنع السلطة التنفيذية من المشاركة في المناقشة^(٢).

ومن الجدير بالملاحظة أن دستور عام ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧، لم يتضمن النص على حالة الاستعجال كما هو الحال في اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، وإن كان ذلك يقوم على جانبين، أحدهما إيجابي والآخر سلبي، فالإيجابي منهما أن بعض القوانين تحتاج إلى الاستعجال في إقرارها لما نمر به من ظروف أمنية وسياسية واقتصادية، وأما السلبي، فعدم الاستقرار السياسي قد يؤدي إلى استغلال ذلك من قبل التكتلات الحزبية بعيداً عن المصلحة الوطنية، وعليه نرى حسناً فعل المشرع العراقي بعدم النص على حالة الاستعجال وقد تعالج هذه الحالة وفق تشريعات الظروف الاستثنائية.

أما التصويت فقد سائر المشرع العراقي الاتجاه التشريعي المصري في عدم تنظيم اجراءات التصويت دستورياً، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧ لم يغفل عن ذلك، فأشار إلى أن عملية التصويت تتم بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة في القانون العادي، وبعد أن تتم قراءة القانون قراءة أولى، ومرور يومين على الأقل بعد استلام المقترحات التحريرية بتعديله تتم قراءته مرة ثانية^(٣) وبعد ذلك تتخذ القرارات داخل السلطة التشريعية بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب مالم ينص القانون على خلاف ذلك^(٤) وعليه نجد أن القوانين يتم إقرارها بالأغلبية البسيطة للحاضرين من غير الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة، ومن المفيد ذكره فإن الأغلبية البسيطة للحاضرين كان من المفترض أن تؤدي الى سلاسة العملية التشريعية إلا أن التوافقية السياسية قد أضعفت من الناتج التشريعي بسبب طول النقاشات بين جهات متباينة الافكار السياسية مما يؤدي إلى التأخير والتعطيل في تشريع القوانين حتى انتهى الامر بينها إلى عقد الصفقات لتمير القوانين^(٥)، وبالتالي تنعكس أثاره السلبية على الصالح العام، وما تجدر الإشارة إليه أن سلاسة تشريع القوانين نجدها في المشاريع التي تحمل امتيازات ومنافع لأعضاء السلطة

(١) المواد (١٢٩) و (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي. بشرى الزويني، مصدر سابق، ص ٢١٠.

(٢) وليد حسن حميد الزيايدي، مصدر سابق، ص ٥٠. د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٣) المادة (١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٤) المادة (٥٩/ثانياً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٥) سجي فاضل عباس، مصدر سابق، ص ٢٢٤ و ٢٦٨. د. أحمد عبيس نعمة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٥٩-

التشريعية^(١)، وقد يعود ضعف الناتج التشريعي إلى عدم قدرة السلطة التنفيذية على مسألة السلطة التشريعية.

الفرع الثالث

حدود السلطتين في مرحلة تصديق القوانين في الظروف العادية

تعد مرحلة التصديق على القوانين من المراحل النهائية والمهمة في العملية التشريعية، ومما لاشك فيه بعد الانتهاء من مرحلة التصويت على القانون وإقراره من قبل السلطة التشريعية، تتم إحالته إلى رئيس الدولة لغرض المصادقة عليه وإصداره، ومن دون ذلك لا يمكن أن يكون القانون واجب التطبيق.

ومن خلال ما تقدم يُثار تساؤل هل يمكن للسلطة التنفيذية الاعتراض على القانون وعدم المصادقة؟ وبالمقابل هل يمكن للسلطة التشريعية المصادقة على القانون في حال رفض الاولى؟ وهذا ما سنحاول الاجابة عنه عند معرفة حدود السلطتين.

ففي بريطانيا وبعد إقرار القانون من قبل السلطة التشريعية يرسل إلى الملك لتصديقه ولا يمكن أن يكون القانون نافذاً ما لم يصادق عليه الملك، ولكن التجارب العملية أثبتت عدم استخدام الأخير لسلطته برفض التصديق بسبب ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك إلى مجلس الوزراء المتمثل بالأغلبية البرلمانية^(٢)، فأصبحت الوزارة هي المسؤولة عن التصديق؛ ومن خلال مشاركتها في الاقتراح و المناقشة عن طريق ممثليها، فلا يمكن لها أن ترفض المصادقة على مشروع القانون ولا سيما أن الملك كان يتصرف بالاتفاق مع الوزراء ويعلنون عن آرائهم حول القانون أثناء المناقشة^(٣) وإذا ما حصل العكس وتم رفض القانون من قبل السلطة التنفيذية (الملك) وبالمقابل السلطة التشريعية أرادت تصديقه وبما لا يقل عن ثلثي أعضائها فإن على السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) الاستقالة^(٤)، وعليه نجد أن السلطة التنفيذية هي من تقوم

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨٦ في ٢٣ / ١٠ / ٢٠١٣ الذي قضي بعدم دستورية المواد (٤ و٣) من قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧ والتي تضمنت رواتب تقاعدية لرئيس واعضاء مجلس النواب.

(٢) د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ٢٨٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٣) د. جوي تابت، مصدر سابق، ص ٩٥. صالح عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٦٦.

(٤) عبيد محمد احمد حروب، مصدر سابق، ص ٥١. شوق سعد هاشم الموسوي، مصدر سابق، ص ٩٧.

بتصديق القوانين وبالتوقيع الشكلي للملك، ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تتجاوز ذلك و تصادق على القانون بكل الاحوال حيث أن اعتراض الملك على القانون يكون اعتراضاً مطلقاً.

أما الموقف في مصر فقد أعطى لرئيس الجمهورية حق تصديق القوانين أو الاعتراض عليها، ففي حالة الاعتراض على القانون الذي تم إقراره من قبل السلطة التشريعية يتم ارجاع القانون المعترض عليه إلى رئيس السلطة التشريعية بمدة لا تتجاوز ٣٠ يوماً، إذ إن تجاوز المدة الدستورية من دون المصادقة أو الرد يُعد القانون مصادقاً عليه وأن رئيس الجمهورية قد تنازل عن الاعتراض ضمناً^(١) أما في حالة الرد خلال المدة المحددة فإن للسلطة التشريعية المصادقة على القانون من خلال التصويت عليه بأغلبية ثلثي أعضائه^(٢) وفي ضوء ذلك نجد أن السلطة التشريعية قد تشاركت مع السلطة التنفيذية في المصادقة على القانون وفق حدودها الدستورية، التي إما أن تكون بانتهاء المدة الدستورية (٣٠ يوماً) دون إعادة القانون المعترض عليه من قبل الرئيس فيكون التصديق تلقائياً، أو إعادة القانون المعترض عليه خلال المدة الدستورية فإن السلطة التشريعية تستطيع المصادقة بعد الحصول على موافقة الاغلبية الخاصة بعد الاطلاع على البنود المعترض عليها وقد يتم معالجتها.

وأما في العراق فلم تختلف دساتيره البرلمانية بشأن قاعدة التصديق من قبل رئيس الدولة، ففي القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ أعطى للملك سلطة المصادقة على القوانين ويأمر بنشرها خلال المدة الدستورية (ثلاثة شهور) في الاحوال العادية، وفي حالة الاستعجال فعلى الملك المصادقة خلال (١٥ عشر يوماً) وفي حال سكوت الملك خلال المدة تكون المصادقة ضمناً^(٣).

(١) المادة (١١٣) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة (١٢٣) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر)

(٢) صفاء بلاسم ثويني الربيعي، مصدر سابق، ص ٦٦. بالجيلالي خالد، مصدر سابق، ص ١٨١. اسامة مصطفى فرج ابو اسماعيل، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٣) المادة (٣/٦٢) من القانون الاساسي العراقي عام ١٩٢٥.

وقد سار دستور عام ٢٠٠٥ النافذ بنفس الاتجاه إذ اعطى لرئيس الجمهورية حق المصادقة على القوانين خلال مدة (خمسة عشر يوماً) من تاريخ تسلمها وفي حال انتهاء المدة الدستورية مع سكوت رئيس الجمهورية يُعد القانون مصادقاً عليه^(١).

في ضوء ما تقدم يتضح أن حدود السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية) معدومة في مرحلة التصديق على القوانين في الظروف العادية ولا يمكن رفض التصديق أو حتى الاعتراض على جزء منه، وبهذا فإن دور السلطة التنفيذية في تصديق القوانين هو إجراء شكلي، وبالتالي يعطي للسلطة التشريعية الحرية في سن أي قانون دون التقيد من قبل السلطة التنفيذية، إلا أن من المفيد ذكره لا يمكن للسلطة التشريعية أن تتجاوز حدود ما تتضمنه الوثيقة الدستورية من احكام ومبادئ تمثل المقومات الأساسية للمجتمع، وعدم المساس بها من الناحية الموضوعية، مثلاً عدم تشريع قانون يتعارض مع مبادئ الاسلام أو الحقوق والحريات^(٢).

ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن تقيد السلطة التشريعية ب(المقومات الأساسية للمجتمع) لا يكفي لرد وهيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في تشريع قوانين قد لا تخدم المصلحة العامة، وعليه نطمح من المشرع الدستوري إعطاء السلطة التنفيذية متمثلة (برئيس الجمهورية) دوراً في أن يمنع أو يقلل من هيمنة السلطة التشريعية في تصديق القوانين من خلال تعديل نص(المادة ٧٣ الفقرة ٣) بما يعطي لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين.

الفرع الرابع

حدود السلطتين عند تنفيذ القوانين في الظروف العادية

تشريع القوانين في الظروف العادية لا تتناول التفاصيل الدقيقة، إذ أحال بيانها وكيفية تنفيذ القوانين من خلال إصدار أنظمة، أو لوائح تتضمن وضع التفاصيل والتسهيلات لتنفيذ القانون الصادر عن السلطة التشريعية.

ولعل تساؤل يمكن أن يطرح بهذا الصدد: هل بإمكان السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيل في وضع القوانين في الظروف العادية أن تشترك مع السلطة التنفيذية في

(١) المادة(٣/٧٣) من دستور العراق النافذ عام ٢٠٠٥.

(٢) أحمد عبد السلام عبد الدائم، حدود اختصاص القضاء الدستوري دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠١٨، ص ١١٠. سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٢٢ وما بعدها.

إصدار القرارات التنفيذية أم يكون حقاً خاصاً بالسلطة التنفيذية؟ وهذا ما سنحاول الاجابة عنه من خلال توضيح حدود السلطتين في تشريع اللوائح التنفيذية^(١).

ففي بريطانيا تتميز السلطة التشريعية بالسيادة التشريعية ويترتب على ذلك امتلاكها سلطة تشريع القوانين واللوائح^(٢) إلى جانب ذلك فهي تمتلك حق التصرف في تفويض اختصاصها للسلطة التنفيذية للقيام بعملية التشريع في بعض المواضيع؛ و يعود ذلك لكون الدستور الإنجليزي من الدساتير المرنة التي يمكن للسلطة التشريعية تعديلها بالإجراءات نفسها التي تتبع في تعديل القوانين العادية، وعليه تفويض التشريع في بريطانيا لا يصادفه مشاكل في مخالفة قواعد الاختصاص التي تعرفها القوانين الدستورية الجامدة^(٣).

ومما لا شك فيه أن هذه المرونة متأتية من عدم وجود نصوص دستورية تحدد اختصاص السلطات وإنما تحددها الاعراف السائدة، ولما كان القانون في مرتبة أعلى من اللوائح التنفيذية لذا فإن تدخل السلطة التشريعية في تنظيم أو تعديل النصوص التشريعية للائحة التنفيذية هو ما يمثل ضماناً أكثر للأفراد^(٤).

وعليه فإن تشريع اللوائح التنفيذية لا يكون اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية إذ تتعاون السلطتان على تنفيذ القانون، وهذا ما أكدّه القاضي (لورد هورت) بكتابه (الاستبداد الجديد) إذ أشار فيه أن التفويض يؤدي إلى عودة استبداد السلطة التنفيذية، وعلى اثر ذلك تم تشكيل لجنة انتهت إلى جملة من النتائج أهمها وضع حدود للسلطة التنفيذية عند استخدام سلطتها في وضع التشريعات التنفيذية وعلى أن لا تتجاوز الادوات القانونية التي توضع من قبل السلطة التشريعية^(٥).

(١) نقصر في دراسة ذلك على حدود السلطتين في اللوائح التنفيذية المنفذة للقانون اما اللوائح المستقلة فتختص بها السلطة التنفيذية بعيداً عن تنفيذ القوانين انما تلجا اليها عند عدم وجود قانون ينظم سير المرفق العام، ونحيل بدراسة اللوائح الاستثنائية الاخرى الى المطلب اللاحق.

(٢) صالحى عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٦١.

(٣) بلحاج نسيمه، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٦٦.

(٤) عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، المملكة المغربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ٣٤.

(٥) بلحاج نسيمه، مصدر سابق، ص ٦٧.

أما مصر فقد اناطت للسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك من مسؤولياتها اصدار اللوائح التنفيذية بكافة التفاصيل الدقيقة لغرض تنفيذ القانون، إلا أن هذا الحق لا يختص به جميع أعضاء السلطة التنفيذية بل يقتصر على طائفة منهم، (رئيس مجلس الوزراء أو تفويض ذلك) وغالباً ما يكون التفويض إلى الوزير المختص بالتنفيذ أو بالتنسيق مع عدد من الوزراء ممن لهم علاقة بموضوع النظام وبصفة غير مباشرة^(١)، مع الإشارة إلى أن تفويض رئيس مجلس الوزراء هذا الاختصاص يقف حائلاً امامه بعدم اصدار لوائح تنفيذية لاحقة على التفويض، والحكمة من ذلك تجنب التنازع، ومنعاً لحصول التضارب في اصدار اللوائح، فضلاً عن ذلك فإنه لا يجوز للأخير تفويض غيره في حال حدد القانون الجهة المختصة بالتنفيذ^(٢)، وعلى أن تقف السلطة التنفيذية وفق حد دستوري بعدم إصدار تشريع لوائح تتعارض مع اصل القانون أو قد يؤدي إلى تعطيل تنفيذه أو تعديله أو الاعفاء منه وبخلاف ذلك تعد متجاوزة لحدودها الدستورية^(٣).

أما الموقف في العراق فقد حصر تنفيذ القانون بالسلطة التنفيذية، ففي القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ وفي المادة (٢٦) منه اعطى لرئيس السلطة التنفيذية(الملك) صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية من أجل تطبيق القانون.

أما دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فقد تضمن هو الآخر الإشارة الصريحة إلى أن السلطة التنفيذية متمثلة ب (مجلس الوزراء) هي المختصة بإصدار (الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون)^(٤)، وبموجب ذلك فقد اختص مجلس الوزراء بأكمله إصدار اللوائح التنفيذية ولم يعط

(١)المادة(١٤٤و١٥٨) من دستور مصر عام ١٩٧١. المادة(١٦٧ و ١٧٠) من دستور مصر لعام ٢٠١٤. د. خالد بن عبد الرزاق بن صالح الصفي، دليل صياغة الانظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية، ط١، الفالحين للطباعة والنشر، الرياض، ٢٠١٥، ص٢١١.

(٢) د. محمد باهي ابو يونس، الضوابط الدستورية للتوظيفية اللائحية التنفيذية دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨، ص٥٣.

(٣) تعليمات وزير الصحة المصري (بقراري ٣٤١ و ٣٤٢ لسنة ١٩٩٤) بقبول راغبي التدريب في المستشفيات، إذ تجاوز الوزير حدود صلاحيته بإضافة فقرات لم يوردها قانون رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٥٤ ولذلك قضت المحكمة بعدم تنفيذها، للتفاصيل اكثر ينظر: حلا علي حمد، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار التشريعات الفرعية وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص٩٣ وما بعدها. صلاح الدين فوزي، مصدر سابق، ص١١.

(٤) المادة(٨٠ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

له حق التفويض لغيره، فضلاً عن ذلك لم يشر إلى امكانية تفويض جهة أخرى تقوم بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ القانون^(١).

ومن الجدير بالملاحظة هو عدم الاشارة من قبل الدستور أو النظام الداخلي إلى حدود السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية، على العكس من المشرع المصري الذي نص على التزام الاخيرة بعدم (تعطيل، أو اضافة أو أعاء منه) ولكن بالرغم من ذلك يقف مبدأ تدرج القواعد القانونية حائلاً أمام اللوائح التنفيذية بعدم تجاوزها على القانون من حيث التعديل أو الاضافة^(٢). إلى جانب ذلك لم يتم تحديد المدة التي تلتزم بها السلطة التنفيذية لغرض تنفيذ القانون وبذلك قد تتخذها الاخيرة ذريعة للتحايل على عدم تنفيذ القانون ولا سيما إذا كان القانون لا يمكن تنفيذه بدونها.

ومن خلال ما تقدم نجد أن السلطة التنفيذية هي المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية وإن حدود السلطة التشريعية معدومة في ذلك، وهذا ما ذهب اليه المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم ٥٧ / اتحادية ٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨ بعدم دستورية قرار مجلس النواب بإلغاء قرار مجلس الوزراء رقم ٣٨٨ في ٢٠٠٩/١١/١٠ والمتضمن تقسيط المبالغ المترتبة بذمة شركة الهاتف النقال، لعدم اختصاص الاولى بإصدار قرارات تنفيذية^(٣).

فضلاً عن ذلك فإن السلطة التنفيذية تلتزم بتنفيذ القانون الصادر عن السلطة التشريعية نصياً حتى لو اقترن بعيوب^(٤) هذا من جانب ومن جانب آخر فإن بعض التشريعات القديمة والمنفذة من قبل السلطة التنفيذية لا تتناسب مع الواقع المعاصر لذلك نطمح على المشرع الدستوري توسعة حدود السلطة التنفيذية للوقوف على المواد القانونية غير المناسبة وطلب تعديلها، وبالمقابل تقيد السلطة التنفيذية بمدة زمنية لتنفيذ القانون، وفي حال تقاعسها تثار مسؤوليتها السياسية والقانونية.

(١) ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة القرارات الادارية في ظل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٢٤.

(٢) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد، مصدر سابق، ص ١١.

(٣) د. مصدق عادل، القضاء الدستوري في العراق دراسة تطبيقية لدور المحكمة الاتحادية في الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٥٦.

(٤) حلا علي حمد. مصدر سابق، ص ١٠١.

المطلب الثاني

حدود السلطتين عند تشريع القوانين في الظروف الاستثنائية

في الظروف العادية تُعنى السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين من خلال إصدار اللوائح التنفيذية في إطار القانون المراد تنفيذه من دون أي تغيير، أما في ظل الحالات الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد ويتعذر مواجهتها بالقوانين العادية، أو احتياج الدولة إلى تشريع قوانين تقتضي المصلحة الوطنية منها كتمان مضمونها قبل الاعلان عنها لمنع التهرب منها^(١)، في ذلك تتجه الدول إلى إعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات أكثر مما كانت عليه في الظروف العادية، فتتسع تبعاً لذلك حدودها، إذ بإمكانها إلغاء القانون أو تعديله وفق حدود دستورية معينة، ولكن لا بد من الإشارة إلى أن هذه الظروف غير متوقعة وقد تحدث في حال انعقاد السلطة التشريعية وتقوم بتفويض صلاحياتها للسلطة التنفيذية وتسمى (التفويض التشريعي)، أو في حال غيابها فتلجأ السلطة التنفيذية إلى التشريع من دون تفويض وتسمى (تشريعات الضرورة).

ولمعرفة حدود السلطتين في التشريعات الاستثنائية سنقوم بتقسيم المطلب إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول، حدود السلطتين في التفويض التشريعي، أما في الفرع الثاني فسيخصص لبيان، حدود السلطتين في تشريعات الضرورة. وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

حدود السلطتين في التفويض التشريعي

يقصد بالتفويض التشريعي الإذن أو الإجازة الصادر عن السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لأجل إصدار قرارات لها قوة القانون تسمى (القرارات التفويضية)، تطال هذه القرارات مسائل وموضوعات محددة على سبيل الحصر، والتي كانت في أصلها الدستوري من اختصاص السلطة التشريعية وحدها، إلا أن السلطة التنفيذية تضطلع بممارستها بالنيابة عنها أثناء انعقادها لأسباب وظروف مختلفة ومتنوعة^(٢).

(١) دويدي عائشة، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٢) أحمد صالح مجول الجميلي، مبدأ التفويض التشريعي ومدى اعتماده في الدساتير العراقية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١١، ص ٥٠. د. سمير داود سلمان و علي مجيد العكلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية دراسة مقارنة، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٧٦.

ويفهم من ذلك أن تشريع القوانين في الظروف الاستثنائية يكون من اختصاص السلطة التنفيذية، إلا أن الاضطلاع بهذه المهمة مقرونٌ بشروط معينة تتأثر بها حدود السلطتين، بدونها لا يمكن للسلطة التشريعية تفويض اختصاصها وبتوافرها تتمكن السلطة التنفيذية تشريع القوانين وفق حدود دستورية معينة قد تختلف بين الدول. وعليه سنقسم الفرع إلى فقرتين سنتناول في الفقرة الأولى شروط تطبيق التفويض التشريعي، وأما في الفقرة الثانية فسنبين فيها حدود السلطتين في التفويض التشريعي.

الفقرة الأولى: شروط تطبيق التفويض التشريعي

تفويض السلطة التنفيذية في إصدار قرارات بقوة القانون لا يمكن أن تكون دون شروط، وعلى هذه الشروط اتفقت التشريعات الدستورية بعد تقسيمها إلى شروط شكلية تتعلق بظروف ممارسة التفويض التشريعي، وشروط موضوعية تتعلق بتطبيق التشريع التفويضي، ويمكن بيانها على النحو الآتي:

١: الشروط الشكلية المتعلقة بظروف ممارسة التفويض التشريعي

مما لا شك فيه فإنه لا يمكن للسلطة التشريعية صاحبة السيادة التشريعية أن تتنازل عن اختصاصها للسلطة التنفيذية؛ إلا أن الضرورة تحتم عليها ذلك بعد توافر عدد من الظروف منها:

أ: الظرف الاستثنائي وعدم قدرة القوانين العادية على مواجهته

القوانين العادية وجدت لتحكم في الظروف العادية، إلا أن حدوث ظرف استثنائي واستحالة مواجهته بالنصوص العادية استحالة مطلقة^(١) يؤدي إلى أن تطلب السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القانون من السلطة التشريعية تعديل النصوص القانونية بما يتناسب مع الظرف الاستثنائي، ولما كان التعديل يتم داخل قبة السلطة التشريعية وفي ظل المواجهات السياسية بين الأحزاب فقد تجر البلاد إلى خطر أكبر فيما لو استمرت وقتاً طويلاً^(٢)، وإلى جانب الظرف الاستثنائي المهدد

(١) د. مهند ضياء عبد القادر، الحالات الاستثنائية في دستور العراق ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٣.

(٢) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٤٠، المجلد ٢، ص ٢٥٩.

لكيان الدولة قد تحتاج الدولة إلى قانون يشرع بسرية تامة لتجنب التهرب منه، ولتجنب تلك النتائج سارت الدول بإعطاء السيادة التشريعية في الظروف الاستثنائية للسلطة التنفيذية، فبعض الدول أعطت ذلك إلى رئيس الدولة أو مجلس الوزراء، وما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التشريعية هي من تبت بطلب السلطة التنفيذية وهي من تقرر مدى توافر الشروط الواجبة للتفويض التشريعي قبل المصادقة على صلاحيات التفويض^(١).

ب: انعقاد السلطة التشريعية.

مما لا شك فيه أنه لا يمكن اعطاء قيمة قانونية للقرارات التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية إلا بعد تفويض من السلطة صاحبة الاختصاص، ويُعد ذلك الشرط الأساسي للتشريع التفويضي، والذي لا يلزم النص عليه دستورياً إذ أن المفوض (السلطة التشريعية) هي من تأذن بإصدار اللوائح التفويضية، فضلاً عن ذلك هي من تحدد موضوعاتها والأسس التي تقوم عليها، والمدة التي يمكن خلالها للسلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص الاستثنائي في ميدان التشريع بشكل قانون يصدر عن السلطة التشريعية، لذلك يلزم انعقادها ويتعين على السلطة التنفيذية أن تلتزم بالضوابط والقيود التي نص عليها قانون التفويض؛ فصدور القرارات خارج الضوابط تعد غير مشروعة^(٢).

٢: الشروط الموضوعية المتعلقة بتطبيق التشريع التفويضي

توافر الشروط الشكلية لا تكفي للسلطة التشريعية بتفويض اختصاصها التشريعي للسلطة التنفيذية بل لابد من اقترانها بشروط موضوعية تتعلق بتطبيق القرارات التفويضية منها:

١: الجهة المختصة بإصدار التشريع التفويضي.

١- تختلف الجهة المختصة بإصدار التشريع التفويضي بين دولة وأخرى، بحسب ما تقضي به الاعراف أو النصوص الدستورية.

ففي بريطانيا يصدر التشريع التفويضي من قبل مجلس الوزراء، إذ يمنح سلطة التشريع لمجلس الوزراء ويعود ذلك لانشغال السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك فإن السلطة التنفيذية هي

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، عابدين، ٢٠٠٦، ص ٤٢١.

(٢) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط ٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣١٣. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول ٢، ص ٤٣٤. فتحي فكري، مصدر سابق، ص ٤٢٥.

الاسرع والاعلم باحتياجات الافراد^(١) وبذلك تصدر القرارات التفويضية من قبل مجلس الوزراء حتى وان تم توقيعها من قبل الملك.

أما مصر وفي دستورها عام ١٩٧١ فإن رئيس الجمهورية هو من يصدر القرارات التفويضية كونه ممثلاً للسلطة التنفيذية والقائد العام للقوات المسلحة، وبدون مشاركة أي عضو آخر من أعضاء السلطة التنفيذية، وبهذا لا يمكن أن تصدر القرارات التفويضية من أية سلطة سوى رئيس الجمهورية^(٢).

ومن الجدير بالملاحظة أن دستور مصر لعام ٢٠١٤ لم يشر الى التفويض التشريعي.

ب: عرض التشريع التفويضي على السلطة التشريعية

تُصدر السلطة التنفيذية قراراتها التفويضية في الظروف الاستثنائية، ويُعد ذلك أسلوباً للتعاون بين السلطتين^(٣)؛ إلا أن تلك القرارات تُعد غير ذات جدوى ما لم تصادق عليها السلطة صاحبة الاصل، إذ يجب الرجوع اليها في نهاية مدة التفويض لتقول كلمتها في تلك القرارات وهذا ما يتطلب أن تكون السلطة موجودة وفي حال غيابها يعرض عليها في أول انعقاد لها^(٤)، ويترتب على عدم عرضها في المدة المحددة زوال ما لها من قوة قانونية وكأنها لم تكن، أما في حال عرضها فإن السلطة التشريعية لها الحق في الغائها أو تعديلها، ففي حال الغائها يزول ما ترتب عليها من آثار من تاريخ الرفض وتبقى الآثار التي انتجتها قبل الرفض^(٥).

الفقرة الثانية: حدود السلطتين في التفويض التشريعي.

(١) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٧٣. حنين محمد اكرم حجاب، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٢) د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية في مصر، ط١، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٣١. صلاح الدين فوزي، مصدر سابق، ص ١٢. د. سمير داود سلمان و علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص ٧٧.

(٣) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٧.

(٤) د. أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٢٥٤. د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ١٧. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مصدر سابق، ص ٤٣٥. عادل أحمد محمد الخلايلة، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والاردن - دراسة مقارنة مع احكام الفقه والشريعة الاسلامية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، ٢٠١٢ ص ٢٦٠.

(٥) د. نبيلة عبد الحلیم كامل و د. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٥٠.

لا تباشر السلطة التنفيذية مهامها في تلك الظروف إلا بعد صدور قانون التفويض، إذ يظهر لنا جلياً دور السلطة التشريعية من خلال تحديد المدة والاهداف والأسس التي يقوم عليها التشريع.

ولكن هنا نتساءل عن حدود السلطتين أثناء مدة التفويض فهل يمكن للسلطة التشريعية أن تجتمع وتباشر مهامها التشريعية والرقابية اثناء مدة التفويض؟^(١)، وهل يمكن أن تتدخل في الموضوع المفوض؟.

ففي بريطانيا تمتاز السلطة التشريعية بالسيادة التشريعية إذ يمكن لها تعديل ما تشاء من القوانين الدستورية أو العادية، وليس بمقدور أي شخص أو هيئة أو أي سلطة قضائية، أو غير قضائية، إلغاء أي تشريع توافق عليه السلطة التشريعية^(٢) وهذا ما يعطي للسلطة التشريعية اتساع حدودها الدستورية من خلال تعديل القرارات التفويضية؛ إلا أن ذلك يتم عند عرض القرارات المتخذة على الاخيرة لغرض المصادقة، أما اثناء مدة التفويض فالسلطة التنفيذية لا يمكن لها أن تمارس تشريعاتها بشكل مطلق، بل تقف عند حدود دستورية منصوص عليها في قانون التفويض أو دستور الدولة، وتتدخل السلطة القضائية والتشريعية في الرقابة على أعمالها، فتتم الرقابة من قبل السلطة القضائية على القرارات قبل التصديق عليها، كونها تعد قرارات ادارية، ولما كانت بريطانيا لا تمتلك الرقابة على دستورية القوانين فبذلك يقتصر دورها على مطابقة اللائحة مع القانون، وفي حال مخالفة الاخير يحكم بعدم مشروعيتها.

أما رقابة السلطة التشريعية فتتم سواء من خلال الرقابة المتبادلة بين السلطتين أو عند عرض القرارات التفويضية على السلطة التشريعية خلال المدة المعينة وقد تم توحيد هذه المدد لكل القرارات التفويضية ب (أربعين يوماً)^(٣).

(١) ذهب ابو الشعير إلى أن السلطة التشريعية يمكن لها أن تتعقد، إذ يُمكنها ذلك من متابعة ومراقبة الاوضاع باستمرار، فضلاً عن معرفة مدى احترام السلطة التنفيذية لحدودها الدستورية، وتقدير ملائمة الاوضاع من اجل رفع الحالة الاستثنائية، ومراقبة الاجهزة التنفيذية عن مدى تطبيق التشريعات الاستثنائية، فضلاً عن استدعاء الوزراء وابداء الراي. و يمكن لها أن تمارس وظيفتها التشريعية بما لا يتقاطع مع التشريعات الاستثنائية من السلطة التنفيذية. ينظر: سمير شعبان و احمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة ١٢٤ من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، الجزائر، العدد السابع، ٢٠١٥، ص ١١٠.

(٢) حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مصدر سابق، ص ٤٢٦. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مصدر سابق، ص ٣٦٤.

(٣) أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص ٣٨١ وما بعدها. د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٢٥.

أما الموقف في الدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد حصر جهة إصدار القرارات التفويضية برئيس الجمهورية بدون مجلس الوزراء، وبذلك قد احتضن النظام الرئاسي^(١)، بالرغم من ذلك فقد تُقيدُ السلطة التشريعية بصدور قانون التفويض بأغلبية الثلثين فهي من تحدد المواضيع والأسس والمدة، ويعد الخروج عنها تجاوزاً على الحدود الدستورية، وبالنتيجة يُعد القرار التشريعي غير مشروع، إلا أن تقيد السلطة التنفيذية في مواجهة الظروف الاستثنائية في الوقت المناسب غير مبرر، إذ يكمن التأخير في صعوبة الحصول على موافقة اغلبية الثلثين في الوقت المناسب لمواجهة الظروف الاستثنائية^(٢).

وهذا بدوره يثير تساؤلاً مهماً عن مدى إمكانية السلطة التشريعية في تعديل التشريع التفويضي كبديل عن رفضه؟ وان ما اوضحته المادة ١٧ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب هو عدم امكانها تعديل التشريع.

ومن جانبنا لا نتفق مع ما تمت الإشارة إليه، إذ تمتلك السلطة التشريعية الحق في تعديل التشريع الدستوري والعادي وذلك ما يمنح لها الحق في تعديل التشريع الفرعي وفق تدرج القواعد القانونية فضلاً عن (مبدأ من يملك الاكثر يملك الاقل)، أما من جانب الرقابة فيمكن للسلطة التشريعية أن تمارس الرقابة اللاحقة على القرارات، ولها حق الرفض في حال تجاوزت السلطة التنفيذية حدودها الدستورية.

ومن الجدير بالملاحظة أن دستور مصر النافذ لعام ٢٠١٤ لم يشر على إمكانية منح السلطة التنفيذية سلطة ممارسة التفويض التشريعي، وهذا يدعو إلى الاستنتاج بأن السلطة التنفيذية لم تتمتع بصلاحيحة الاصدار.

في ضوء ما تقدم نجد توازن الصلاحيات الممنوحة للسلطتين في إصدار القرارات التفويضية، ففي الوقت الذي تمتلك فيه السلطة التنفيذية حق ممارسة التشريع التفويضي، فإن السلطة التشريعية تمتلك صلاحية منح الاذن أو الموافقة للسلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي، ولم يقتصر دور السلطة التشريعية على منح الاذن بل لها الحق في التعديل أو الرفض

(١) محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الاول، ٢٠١٥، ص ٢٩٣.

(٢) رافت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠، ص ٤٠١. عادل احمد محمد الخليفة، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

أو الموافقة عند عرض التشريعات التفويضية، فضلاً عن ممارسة الرقابة على مدى مشروعية تلك الاعمال.

أما في الشأن العراقي وبالرغم من أن التفويض التشريعي يُعد من الوسائل المهمة لتسيير المرافق العامة في الدولة عند حدوث ظروف استثنائية تعجز السلطة التشريعية عن معالجتها وفق القوانين العادية، فضلاً عن ذلك فإنَّ اللجوء إلى تشريع قانون جديد يتناسب مع الظروف الاستثنائية وفي ظل التجاذبات السياسية والحزبية سيؤدي بالنتيجة إلى التأخير في تشريعه بمقابل ما هو مطلوب من سرعة المعالجة للظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة واستقرارها، أو حاجة البلاد إلى القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية هي الأولى في معالجة هذه الظروف لما تملكه من خبرات إدارية اكتسبتها من خلال ادارتها للمرافق العامة، إلى جانب معرفتها بالحاجات العامة للمجتمع.

وبالرغم من هذه الأهمية إلا أن الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ لم يشر إليه، على العكس من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٣/٢٦) وعليه نطمح من المشرع الدستوري سد هذا الفراغ الدستوري من خلال إضافة فقرة إلى نص المادة (٧٣) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ ونقترح أن تكون صياغتها على النحو الآتي ((الرئيس الجمهورية وبالتشاور مع مجلس الوزراء بعد تفويض مجلس النواب وبالأغلبية البسيطة سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون وعلى أن يكون التفويض لمدة محدودة ويبين مجلس النواب الاسس والموضوعات التي يقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على المجلس وفي حال غياب المجلس تعرض القرارات في اول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال مالها من قوة قانون)).

الفرع الثاني

حدود السلطتين من تشريعات الضرورة^(١)

يقصد بتشريعات الضرورة، هو أن يأذن الدستور للسلطة التنفيذية في إصدار تشريعات في مدة غياب السلطة التشريعية، وعند وقوع أمر يحتم الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة ولمدة محددة، وبهذا تتسع حدود السلطة التنفيذية في تشريع القوانين الجديدة، أو تلغي أو تعدل القوانين القائمة

(١) تختلف التسميات بين الدول، ففي الاردن تسمى (القوانين المؤقتة) في مصر تسمى (لوائح الضرورة) في الكويت

(مراسيم بقانون)

بدلاً عن السلطة التشريعية إلا أنها تلتزم بعرض ما اتخذته على السلطة التشريعية في أول اجتماع^(١).

في ضوء ذلك نجد أن تشريعات الضرورة تتفق مع سابقتها التفويض التشريعي، وإن اختلفت عنها في نقطة جوهرية وهي غياب السلطة التشريعية، ولأي سبب كان سواء في عطلاً أو حل أو انتهاء المدة التشريعية^(٢).

ولعل تساؤل يمكن أن يطرح بهذا الصدد، إذا كانت السلطة التنفيذية تمارس اختصاص التشريع عند غياب السلطة التشريعية هل يمكن أن يكون للسلطة التشريعية دورٌ في تعديل تشريع الضرورة عند العرض عليها؟ وهل لها الحق في الرقابة على ذلك؟^(٣).

ففي بريطانيا يقع على عاتق رئيس الدولة التدخل في المجالات التشريعية عند الحالات الاستثنائية من تلقاء نفسه أو بناءً على تفويض تشريعي^(٤)، إذ تتولى السلطة التشريعية تنظيم هذه الحالات بموجب تشريع معد سلفاً في حال ظهرت ظروف استثنائية في أي وقت، أو كانت على وشك الظهور^(٥)، وعليه لا يمكن للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات الضرورة حتى في حال غياب السلطة التشريعية، كون الأخيرة قد قيدتها مسبقاً بقانون يسمى (قانون الظروف)^(٦)، وعلى ذلك فإن السلطة التشريعية لا تسمح للسلطة التنفيذية بهذه التشريعات إلا بعد الرجوع بما فرض عليها في

(١) عادل أحمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الكويت والاردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٠، ص ٢٣. د. سمير داود سلمان و علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) د. نبيله عبد الحليم كامل و د. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٢٥٣. ازهار هاشم احمد الزهيري، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٣) تمارس السلطة التشريعية الرقابة على تشريعات الضرورة من خلال الوقوف على الشروط التي تدرعت بها السلطة التنفيذية في اصدار التشريعات، منها* قيام حالة الضرورة* تعذر مواجهتها بالقوانين العادية* ابتغاء المصلحة العامة * تناسب الاجراءات الاستثنائية مع حالة الضرورة * انتهاء دور السلطة التنفيذية مع الظروف الاستثنائية. ينظر: صفاء بلاسم ثويني الربيعي، مصدر سابق، ص ١٠٥ وما بعدها. د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم ، مصدر سابق، ص ٣١ - ٣٢.

(٤) التفويض التشريعي في بريطانيا عند حالة الضرورة لا يعني به التفويض في حال وجود السلطة التشريعية بل يتم تفويض رئيس الدولة قبل غياب السلطة التشريعية وقبل حدوث الظروف الاستثنائية.

(٥) حنين محمد اكرم حجاب، مصدر سابق، ص ٤٦.

(٦) بشار جاهم عجمي، مصدر سابق ، ص ٢٦٨.

القانون، وفي ضوء ذلك نجد أن الاعراف البريطانية غير موفقة في معالجة الظروف الاستثنائية لأنه من غير المعقول أن تنتبأ السلطة التشريعية للأحداث المستقبلية وكيفية معالجتها، فضلاً عن ذلك تكون السلطة التنفيذية أداة صماء وفق(قانون الظروف) يتعذر عليها مواجهة الظروف الاستثنائية بالسرعة المطلوبة^(١).

أما مصر فقد نص دستورها لعام ١٩٧١ على تشريعات الضرورة صراحة^(٢) وأعطى السلطة التنفيذية متمثلة ب(رئيس الجمهورية) تقدير الظروف الاستثنائية لإصدار تشريعات الضرورة، أما السلطة التشريعية فتكتفي في الرقابة اللاحقة عند عرض النتائج عليها والنظر بمدى توافر الشروط التي حددها الدستور^(٣).

أما دستور عام ٢٠١٤ النافذ فقد تطرق إلى تشريعات الضرورة في المادة(١٥٦) التي نصت على ((إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين(٠٠٠٠)) ومن هذا نجد أن الدستور المصري النافذ سار على غرار الدستور السابق بحصر الاختصاص التشريعي الاستثنائي للسلطة التنفيذية برئيس الجمهورية من دون رئيس مجلس الوزراء، وقد يرجع ذلك للصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الاول في النظام البرلماني المتطور، إلا أن سلطاته قد قُيدت بعرض القرارات المتخذة من قبله في الظروف الاستثنائية على السلطة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس، وبهذا الاجراء تتمكن الاخيرة من ممارسة سلطاتها الرقابية بتقدير مدى التناسب بين الظروف الاستثنائية وتشريعات الضرورة، أما في حال عدم عرض القرارات أو رفضت من قبل السلطة التشريعية بعد العرض تزول مالها من قوة قانونية، فضلاً عن المجال الرقابي تمتلك

(١) أحمد سلامة بدر، مصدر سابق، ص٥٦٨.

(٢) المادة(١٤٧) من دستور مصر عام ١٩٧١ ((إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر قرارات بشأنها تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً اذا كان البرلمان قائماً وتعرض في اول اجتماع في حال حل او وقف جلساته فاذا لم تعرض او رفضت بعد العرض زال وبأثر رجعي مالها من قوة قانون))

(٣) رافت فودة، مصدر سابق، ص٤١١. فؤاد محمد النادى، مصدر سابق، ص٣٤١. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص٢٠٤. عادل احمد محمد الخاليلة، مصدر سابق، ص٣١٦ وما بعدها.

السلطة التشريعية حق التدخل التشريعي بعد عرض القرارات عليها من خلال سلطتها في تعديل التشريعات^(١).

أما في العراق فيمكن للسلطة التنفيذية مواجهة الظروف الاستثنائية، ففي القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ يتم معالجتها دون الرجوع الى السلطة التشريعية^(٤) في حين دستور عام ٢٠٠٥ تناول ذلك عند وجود السلطة التشريعية، إذ بإمكان رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بطلب مشترك من السلطة التشريعية وعلى أن توافق الاخيرة بأغلبية الثلثين^(٢) في هذه الحالة تفرض حالة الطوارئ، والتي تقترب من التفويض التشريعي كونها تكون في حال وجود السلطة التشريعية، وإن كان هناك اختلاف في مستوى الظروف.

في ضوء ذلك نتساءل عن كيفية معالجة الظروف الاستثنائية في حال غياب السلطة التشريعية مع خلو دستور عام ٢٠٠٥ النافذ على نص يعالج ذلك؟ وبهذا نكون أمام فراغ دستوري، وعليه نطمح من المشرع الدستوري معالجته من خلال اضافة عبارة إلى نص المادة (٧٣) ونقترح أن تكون صياغتها على النحو الاتي (في حال غيبة البرلمان يختص رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء إصدار تشريعات لها قوة القانون وعلى أن تعرض على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانعقاد).

إن ما بيناه في هذا الفصل عن الحدود الدستورية بين السلطتين في المجال التشريعي، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل فيما لو كان هناك أي علاقة بين كلا السلطتين في المجال التنفيذي، وهذا ما سوف نتناوله في الفصل الثالث من هذه الدراسة....

(١) حمدي علي عمر، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٤) المادة (٣/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) المادة (٦١/٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

الفصل الثالث

الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي

تُعد السلطة التنفيذية المحور الأساس في تنفيذ السياسة العامة للدولة، وقد توسعت اختصاصاتها على الصعيد الداخلي و الخارجي على حدّ سواء نتيجة تطور الحياة العامة في الدولة.

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تستقل بمفردها بتنفيذ الوظائف المناطة بها دستورياً، إذ إنها تتقيد لتحقيق التوازن المطلوب بين السلطتين في ظل الانظمة البرلمانية، ولكي تتقابل الأعمال التي تؤديها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية أجازت دساتير الدول البرلمانية للأخيرة أن تؤدي أعمالاً في ميدان السلطة التنفيذية.

وعليه تشترك السلطان التنفيذية والتشريعية في الاختصاصات التنفيذية وهذا ما يتيح للسلطة التشريعية ممارسة دورها الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية في اختصاصها الأصيل وفق حدود دستورية مرسومة، وبها تحُد من طغيان السلطة التنفيذية؛ إلا أن ذلك لا يعني تدخل السلطة التشريعية في مناقشة أو اقتراح الأمور التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية، طالما يعود لها حق رفض القرارات الصادرة عن الاخيرة^(١)، وبالتالي يتداخل عمل السلطة التشريعية في الاختصاصات التنفيذية سواء الداخلية منها أو التي تقوم بها وفق طبيعة العلاقة مع الدول الأخرى في حالات السلم أو الحرب.

ولمعرفة حدود السلطتين في الجانب التنفيذي سنقوم بتقسيم الفصل إلى مبحثين سنتناول في المبحث الأول منها، الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي الداخلي، وسيخصص المبحث الثاني لبيان، الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي الخارجي، وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

الحدود الدستورية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي الداخلي

أسلفنا سابقاً أن السلطة التنفيذية هي المختصة بتنفيذ القوانين التي شرعت من قبل السلطة التشريعية وفق حدودها الدستورية بما يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة، فضلاً عن قيامها بوظائف متنوعة تتمثل تلك الوظائف في (رسم السياسة العامة للدولة، تعيين شاغلي الوظائف

(١) مونتيكيو، روح الشرائع، ج ١، ترجمه، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، دار المعارف، مصر، ص ٢٣٩.

العليا، قيادة القوات المسلحة، وإعلان حالة الطوارئ) ولضمان التأثير المتبادل بين السلطتين تعمد دساتير الدول البرلمانية على إعطاء السلطة التشريعية دوراً مهماً في تلك الوظائف وعلى أن يقف دورها عند حدود دستورية لا يمكن تجاوزها أو المساس باستقلالية وظائف السلطة التنفيذية، ومما تجدر الإشارة إليه هو أن تلك الحدود تختلف من دولة إلى أخرى بين الدول محل المقارنة.

وعليه سنقوم بتقسيم المبحث إلى أربعة مطالب، سنتناول في المطلب الأول، حدود السلطتين في رسم السياسة العامة للدولة، أما المطلب الثاني فسنتناول فيه، حدود السلطتين في تعيين شاغلي الوظائف العليا، أما المطلب الثالث فسيخصص لبيان، حدود السلطتين في قيادة القوات المسلحة، وسنبين في المطلب الرابع، حدود السلطتين في حالة الطوارئ. وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

حدود السلطتين في رسم السياسة العامة للدولة

تضم السياسة العامة بين دفتيها الأطر الفكرية والعملية التي توضح توجهات السلطة التنفيذية وأهدافها، فضلاً عن تحديد برامجها لإشباع حاجات المجتمع أو حلول المشاكل العامة مع تحديد الأولويات وتخصيص الموارد والإمكانيات الواجبة لتنفيذ المشاريع، ويُعد برنامج السلطة التنفيذية الوثيقة الأولى لتحديد تلك السياسة على حد قول الأستاذين بيير أفريل Pierre Avril وجان جكويل Jean Gicquel^(١)، وعليه تمثل السياسة العامة وثيقة اتفاق عام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتلتزم الأخيرة في مضمونها لأداء وظائفها، فضلاً عن التزامها بإبلاغ أعضاء السلطة التشريعية وإحاطتهم علماً بما تم تنفيذه، وما هو في طور الانجاز مع بيان الأمور المستقبلية المزمع القيام بها وبيان صعوباتها، والذي تتم ملاحظته في ذلك أن السياسة العامة للدولة توضع بالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن أجل الوصول إلى فهم أوسع لتلك العلاقة، سنحاول بيان مدى استقلالية السلطة التنفيذية في وضع السياسة العامة للدولة؟ وما هي حدود السلطة التشريعية منها؟

ففي بريطانيا وبعد تشكيل مجلس الوزراء ومباشرة السلطة التشريعية ادوار انعقادها يتقدم رئيس مجلس الوزراء بإعلان برنامج سياسته العامة وشرحها عن طريق البيانات أمام مجلس العموم

(١) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٦، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٠٤. جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط ٥، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ١٥.

ليبان ملاحظاته على سياسة السلطة التنفيذية ومنحها الثقة^(١)، وأول الاجراءات التي تعمد السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء للقيام بها هي رسم السياسة العامة وبيانها أمام السلطة التشريعية، ويقع عليها مسؤولية تنفيذها أمام السلطة التشريعية^(٢)، ومن الجدير بالذكر أن مسؤولية السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) في النظام البرلماني هي مسؤولية جماعية، لذلك أخذ مجلس الوزراء على عاتقه دراسة السياسة العامة ولا سيما من قبل لجانه المختصة، فضلاً عن تعميم تفاصيل السياسة العامة على أعضاء مجلس الوزراء قبل عرضها أو إعلانها على السلطة التشريعية كونها مسؤوله وملتزمة في تفاصيلها^(٣).

ومما تجدر الإشارة إلى أن الأعراف السائدة في بريطانيا تمنع الوزراء من حضور اجتماعات مجلس العموم إلا من كان عضواً فيه قبل تسنم المنصب الوزاري، إلا أن هذا العرف لا يكون مطلقاً إذ لا يمنع رئيس الوزراء من حضور اجتماعات مجلس العموم والتأثير على المجلس في الموافقة على السياسة العامة من خلال استخدام الأغلبية الحزبية^(٤)، ويتبين لنا من خلال ذلك بأن رئيس مجلس الوزراء وبالتشاور مع الوزراء يتمتع بحدود واسعة جداً في رسم السياسة العامة للدولة، وبالتالي هو من يُقدر قيمة القرار الصادر عن السلطة التشريعية، وبالمقابل يُعد هذا القرار قيماً دستورياً على السلطة التنفيذية عليها الالتزام بما تقدمت به وتمت الموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك لا يمكن إنكار دور الأخيرة في حق التعديل والإضافة والحذف على البيانات التي تقدمت بها السلطة التنفيذية^(٥).

(١) كريم لفته مشاري الجراحي، حدود اختصاصات الوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٩، ص ١٥٣.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٣) MINISTERIAL CODE, CABINET OFFICE, Foreword by The prime Minister,

THERESAMAY, December 2016, p4.

(٤) موريس دوفرويجه، مصدر سابق، ص ٢٢١. احمد مصطفى الحسين، مدخل لتحليل السياسات العامة، ط١، المركز العربي للدراسات السياسية، بدون طبعة، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٣٤.

(٥) كريم لفته مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٥٩.

أما مصر وفي دستورها لعام ١٩٧١ فقد مكن رئيس الجمهورية وبالإشتراك مع مجلس الوزراء حق رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها^(١)، وقد سار الدستور النافذ لعام ٢٠١٤ على نفس المنهج، فضلاً عن ذلك أعطى لرئيس الجمهورية حق الدخول إلى مجلس النواب وتقديم البيانات وشرح السياسة العامة أو توجيه رسائل إلى المجلس^(٢).

وبهذا تثار نقطة الخلاف بين النظام البرلماني والرئاسي، فبينما يقوم النظام الرئاسي على عدم السماح لرئيس الجمهورية والوزراء من مناقشة السياسة العامة داخل قبة السلطة التشريعية إذ يكون حضورهم فيها كزائرين، إلا أن النظام البرلماني يقوم على العكس منه إذ يسمح لرئيس الجمهورية والوزراء في الدخول ومناقشة السياسة العامة مع أعضاء السلطة التشريعية ويسمع كلاهما رأي الآخر ونتيجة ذلك تؤدي إلى التعاون بين السلطتين^(٣)، وعليه نجد أن حدود السلطة التنفيذية تقوم على تقديم بيانات السياسة العامة وتوضيحها ومناقشتها داخل قبة السلطة التشريعية عن طريق رئيس الجمهورية، أما السلطة التشريعية فلم نجد لها أي دور سوى المناقشة والإقرار^(٤)

أما في العراق فإننا نجد أن المشرع الدستوري قد استبعد رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص ولم يعط له أي دور، فضلاً عن ذلك يعيب على المشرع الدستوري أنه لم يكن موفقاً في بيان الجهة المختصة برسم السياسة العامة، فتارةً يعطيها لرئيس مجلس الوزراء وتارةً أخرى لمجلس الوزراء^(٥)، وكان من الأجدر بالمشرع العراقي أن يسير على غرار المشرع المصري في

(١) المادة (١٣٨) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر، ص ٦٩٢. فؤاد محمد النادي، مصدر سابق، ص ٣٣٤.

(٢) المادة (١٥٠) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (بضع رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يلقى بياناً حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقادها العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس).

(٣) سامر عبد الحميد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور ٢٠١٤، بدون طبعة ومكان نشر، ٢٠١٥، ص ٣٣.

(٤) صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٤١ وما بعدها.

(٥) المواد (٧٦/ رابعاً) و (٧٨) و (٨٠/ اولاً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥، (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين

منح صلاحية رسم السياسة العامة لرئيس الجمهورية وبالتشاور مع مجلس الوزراء، فضلاً عن دخولها مع السلطة التشريعية في مناقشة وتوضيح السياسة العامة وبيان الأمور المستقبلية، ومؤدى منح هذه الصلاحية من شأنها تيسير تشريع القوانين التي تحتاجها الحكومة لتنفيذ السياسة العامة^(١).

ومن الجدير بالذكر أن رسم السياسة العامة يُعد اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية؛ إلا أن حدودها وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ قد وقفت عند حد الإعداد للسياسة العامة والخطط العامة لتنفيذها، مقابل توسعة حدود السلطة التشريعية من خلال تصديقها وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها^(٢)، وفضلاً عن ذلك تمتلك الأخيرة أيضاً زمام الأمور في رسم وصياغة السياسات التشريعية^(٣)، وبهذا يظهر دورها في رسم السياسة العامة، والأكثر من ذلك أن الواقع العملي في العراق يشير إلى أن السلطة التشريعية تشارك السلطة التنفيذية في اختصاصها عند رسم السياسة العامة، ففي الدورة الانتخابية الأولى تم إعداد السياسة العامة من قبل قادة الكتل البرلمانية الممثلين في مجلس الوزراء^(٤)، ويعود ذلك لطابعها الائتلافي التوافقي^(١)

والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة) و (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأثر اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب) و (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً. تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة).

^(١) محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٧٠.

^(٢) طه حميد حسن العنبيكي، نحو سياسة عامة راشدة في العراق، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٢، العدد ٤، ٢٠١٦، ص ٥٨.

^(٣) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٤٥.

^(٤) تسلم في هذه الفترة رئاسة الوزراء (نوري المالكي) ولم تكن الحكومة مستقلة في وضع منهاجها الوزاري، إذ وضع من قبل قادة الكتل البرلمانية بهدف تشكيل حكومة شراكة وطنية وبعدها تقدم رئيس الوزراء بالمنهاج الوزاري للسلطة التشريعية وبهذا الأسلوب لم يشترك الوزراء في وضع السياسة العامة بحسب ما تحتاجه الوزارة صاحبة الاختصاص بالتشاور مع الهياكل الإدارية لها لتنمية وتطوير مشاريعها. وعاد نفس الأسلوب في دورة المالكي الثانية عام ٢٠١٠ إذ صوت مجلس النواب في جلسته الاعتيادية على المنهاج الوزاري ثم اعقبها ان تقدم نائب رئيس مجلس النواب تقريراً الى اللجنة المكلفة بمراقبة المنهاج الوزاري يتضمن تعديلات عديدة على المنهاج الوزاري لغرض العمل بها. ينظر: تقرير بعنوان (مجلس النواب يمنح الثقة لحكومة المالكي) منشور بتاريخ ٢١ كانون الثاني ٢٠١٠ على

والذي يلاحظ في شأن الدستور العراقي أيضاً أنه لم يحدد مدة زمنية لتقديم السياسة العامة إلى السلطة التشريعية بعد تشكيل الكابينة الوزارية، وهذا ما قد أشارت إليه المحكمة الاتحادية في قرارها ذي العدد ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ المؤرخ في ٢٥/٣/٢٠١٠ عند تفسير المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور على أن السلطة التشريعية لها حق الموافقة على السياسة العامة دون التقيد بمدة معينة كون المدد التي وردت في نص المادة (٧٦) تختص بتقديم الكابينة الوزارية^(٢).

وعليه نطمح من المشرع الدستوري تحديد مدة زمنية معقولة للسلطة التنفيذية متمثلة ب (كافة الوزارات) لتقوم بتقديم سياسة عامة مدروسة وفقاً للأهداف والأسس التي تقوم بها طوال أربع سنوات وعدم التسرع في تقديم سياسة عامة غير مدروسة ومرتبكة مما ينعكس تأثيرها السلبي على الصالح العام، فضلاً عن ذلك تقيد السلطة التشريعية بمدة زمنية محدودة تسمح لها بمناقشة السياسة العامة ومعرفة غاياتها في ما إذا جاءت ملبية للصالح العام، وبذلك نكون قد قطعنا على السلطتين أسباب المماثلة وكثرة الخلافات السياسية، وأعطينا السلطة التنفيذية وقتاً مبكراً في تنفيذ سياستها العامة خلال مدة الأربع سنوات، وهذا ما يؤدي بدوره إلى نتائج ايجابية على الصالح العام.

المطلب الثاني

حدود السلطتين في تعيين شاغلي الوظائف العليا

أعطت بعض الدساتير البرلمانية للسلطة التنفيذية سلطة التعيين في المناصب المهمة ولا سيما في المناصب ذات الطبيعة السيادية أو الادارية أو الخاصة، وسواءً كان أسلوب التعيين من قبل رئيس السلطة التنفيذية بصورة مباشرة أو بالتشاور مع مجلس الوزراء، إلا أن هذه الصلاحية ليست مطلقة بل تتقيد وفق شروط وضوابط، إذ إن استغلال السلطة التنفيذية لصلاحياتها في تعيين أشخاص في المناصب الخاصة هو ما يجعل شاغلي تلك المناصب مدينين لها ويسعون دائماً لكسب رضاها طمعاً بتجديد تعيينهم، وبالتالي يؤثر ذلك على العلاقة بين السلطتين، ولتفادي هذه النتيجة وللحد من طغيان السلطة التنفيذية أخذت بعض دساتير الدول البرلمانية إعطاء السلطة

الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي.: [www. Parliament.ig. jhvdo hg](http://www.Parliament.ig.jhvdo hg). تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/١٢ الساعة التاسعة صباحاً.

(١) محمد عبد الحمزة الحسناوي، النظام السياسي العراقي ما بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٨، ص ٧٤.

(٢) محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢٧١.

التشريعية الحق بالتدخل في هذا المجال وفق حدود دستورية معينة، والتي بدورها تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي في الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا كان التعيين للوظائف العليا سواء المدنية أو العسكرية أو الكنسية محصورة بيد الملك، إذ يعد ذلك من الامتيازات التي يتمتع بها، إلا أن ذلك الأمر لم يَدُم طويلاً جراء انتقال تلك الصلاحيات من الملك إلى الوزارة، وبالرغم من اتساع حدود السلطة التنفيذية في هذا المجال، إلا أن دورها في تعيين كبار الموظفين قد اختلف بين الملك ومجلس الوزراء بحسب نوع الوظيفة، ففي المناصب العامة تكون سلطة التعيين من قبل مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس المجلس، أما المناصب الكنسية فتكون بالتشاور بين الملك ورئيس الوزراء، أما بخصوص المناصب القضائية فان رئيس الوزراء هو من يمتلك حق تعيين قضاة المحكمة العليا بعد أخذ الموافقة الشكلية من قبل الملك^(١)، وعليه فان حدود السلطة التشريعية في بريطانيا تكون معدومة في مجال التعيين للوظائف العليا.

وفي مصر أعطى دستور عام ١٩٧١ للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية حصراً سلطة التعيين في الوظائف العليا سواء كانت مدنية أو عسكرية أو ممثلين سياسيين، ولا يحد من سلطة رئيس الجمهورية سوى القانون الذي ينظم شروط وضوابط التعيين^(٢).

وقد سار دستور عام ٢٠١٤ النافذ بذات الاتجاه في استبعاد مجلس الوزراء والسلطة التشريعية من سلطة تعيين شاغلي الوظائف العليا في الدولة، فضلاً عن إعفائهم من مناصبهم، إذ حصر هذه الوظيفة بيد رئيس الجمهورية ((يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون))^(٣)، وهذا يعني أن كلاً من السلطة التشريعية ومجلس الوزراء غير قادرين على التعيين في هذه المناصب.

(١) علي عباس خلف، الأسباب القانونية لضعف أداء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٤، ص ١١٤. صالح عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(٢) المادة (١٤٣) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسئولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٥٥.

(٣) المادة (١٥٣) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

في ضوء ما تقدم نجد أن المشرع المصري حسناً فعل في إيكال هذه المهمة لرئيس الجمهورية دون الرجوع إلى مجلس الوزراء أو السلطة التشريعية، إذ سرعان ما يتم اختيار الشخص للوظيفة العليا، وما يؤدي بالنتيجة إلى استمرارية المرافق العامة أو المصالح العليا، فضلاً عن منح مهمة الاعفاء من المنصب لنفس الجهة التي تم تعيينه من قبلها، ففي حال إحالة الموظف المخالف إلى السلطة التشريعية عند إخلاله في المهام المناطة به لغرض البت في إعفائه من المنصب قد يستحيل معه الاعفاء في حال كون الموظف من حزب الأغلبية أو تم الاتفاق عليه من خلال التكتلات الحزبية والتوافقات السياسية.

ومن الجدير بالملاحظة أن حدود السلطة التشريعية وإن تلاشت في تعيين الوظائف العليا إلا أنها تتسع في سن القوانين المنظمة للتعيين ابتداءً من تحديد الشروط المطلوبة للتعيين وقد تتشدد هذه الشروط كلما كانت الوظائف العليا أكثر أهمية للدولة، فضلاً عن اتساع حدودها في تحديد ضمانات الموظف للاستحقاق الوظيفي^(١).

في حين أن دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ قد اختط أسلوباً مغايراً عن القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والذي أناط للسلطة التنفيذية مسألة التعيين بدون الرجوع الى السلطة التشريعية^(٢)، فضلاً عن ذلك فقد خالفت الأنظمة البرلمانية محل المقارنة، إذ وسع من صلاحيات السلطة التشريعية في تعيين شاغلي الوظائف العليا في الدولة، إذ تقوم السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء برفع الأسماء المرشحة لشغل احد المناصب المحددة دستورياً^(٣)، إلى السلطة التشريعية، وبهذا يتم تعيين (وكلاء الوزارات وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما وفق ورئيس جهاز المخابرات الوطنية والأجهزة الأمنية) بالتعاون بين السلطتين، وبالرغم من أن المناصب المذكورة في الأصل ذات اختصاص تنفيذي، إلا أن المشرع الدستوري قد أوقف حدود السلطة التنفيذية متمثلة ب (مجلس الوزراء) عند اقتراح الاسم المراد تعيينه في المنصب المطلوب، وبالتالي تهيمن السلطة التشريعية في الموافقة على تعيين شاغلي

(١) سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٣٤. نبيلة عبد الحليم كامل و جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٢٩٦.

(٢) المادة (٨/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٤) المادة (٨٠ /خامساً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥ ((التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية)).

الوظائف العليا، ومفاد ذلك أن القواعد الإجرائية للتعين لا يمكن أن تتم بدون موافقة السلطة التشريعية (مجلس النواب)، وهذا من شأنه التأثير على سير عمل السلطة التنفيذية^(١)، وقد يكون ذلك سبباً في لجوء السلطة التنفيذية إلى (التعيين بالوكالة)، من أجل تسيير شؤون الدولة، وإلى جانب هيمنة السلطة التشريعية فهي تسعى لبسط نفوذها إلى فئات أخرى خارج النص الدستوري، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية عندما قضت بعدم دستورية نصوص المواد (٢٢ / أولاً / أ) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، و المادة (٤/أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١، إذ تضمنت المواد المشار إليها قيام السلطة التشريعية بتشكيل لجنة لاختيار رؤساء الهيئات وبينت أن هذا المنصب يُعد بدرجة وزير، وبذلك خرجت السلطة التشريعية عن الفئات المذكورة على سبيل الحصر في المادة (٨٠/خامساً)، فضلاً عن تجاوزها على نصوص المواد (٤٧) و(٦١/ خامساً/أ) من دستور عام ٢٠٠٥^(٢)، فضلاً عن ذلك فإن المشرع الدستوري حين جعل صلاحية الموافقة على التعيين بيد السلطة التشريعية قد تناقض مع نصوص المواد (٧٨ و٨٠) وسلب من السلطة التنفيذية اختصاصها في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وعليه نطمح من المشرع الدستوري أن يجعل تعيين شاغلي الدرجات العليا في العراق من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً من خلال التشاور بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، إذ إن هذا الأسلوب يؤدي إلى الإسراع في إشغال المناصب المهمة وتجنباً لطول مدة شغورها، فضلاً عن تسيير المرافق العامة والمصالح العليا ولا سيما العسكرية منها، إذ تكون التوافقات السياسية داخل السلطة التشريعية سبباً في التأخير، إلى جانب ذلك فمن يتم تعيينه من قبل السلطة التشريعية فهو يخضع للتوافقات السياسية وبذلك نبتعد عن الكفاءة والخبرة لتسلم المناصب المهمة، فضلاً عن ذلك فإن المناصب التنفيذية تكون من اختصاص السلطة التنفيذية، أما السلطة التشريعية فتتولى مهمة الرقابة عليها، ونتيجة ذلك فإن من غير المعقول أن تتولى السلطة التشريعية مهمة الرقابة على أشخاص قد تم تعيينهم من قبلها.

ومن الجدير بالملاحظة أن دستور عام ٢٠٠٥، لم يبين كيفية عزل من يتم تعيينهم في الدرجات العليا في العراق، ونرى في ذلك أن السلطة الاجدر بمسألة العزل هي السلطة التنفيذية كونها هي المسؤولة عن اعمالهم.

(١) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٢) قرارات المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٠٤ و ١٠٥ اتحادية ٢٠١١ في تاريخ ٣٠/١/٢٠١٢.

المطلب الثالث

حدود السلطتين في قيادة القوات المسلحة

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية هي المختصة في قيادة القوات المسلحة، وتحدد دساتير الدول الشخص المعني بذلك سواء كان رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء أو كليهما. وعليه نتساءل لما كانت السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن قيادة القوات المسلحة، فهل يمكن أن تشارك معها السلطة التشريعية؟ وفي حال الاشتراك فما هي الحدود التي تقف عندها؟ وللإجابة عن ذلك سنحاول بيان حدود السلطة التنفيذية في قيادة القوات المسلحة، ودور السلطة التشريعية وحدودها الدستورية في الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا تُنَاط مهمة قيادة القوات المسلحة للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الوزراء، إذ يترأس الأخير اجتماعات مجلس الأمن القومي التي تعقد أسبوعياً وتتمثل مهمة المجلس هنا بحماية أمن الدولة من الداخل في كافة المستويات الاقتصادية والاجتماعية^(١)، وما تجدر الإشارة إليه أن سلطات المجلس تتحول إلى مجلس حربي لتقوم بحماية الدولة من الجبهة الخارجية عند الضرورة، إلى جانب ذلك فإن مهام قائد القوات المسلحة تتسع إلى حق الإشراف ورسم سياسات مجلس الأمن القومي والرقابة على سياسات مكافحة الإرهاب^(٢).

فضلاً عما تقدم فإن العرف الدستوري في بريطانيا يجري على المسؤولية الجماعية لمجلس الوزراء وهذا يتطلب على جميع الوزراء دعم القرارات المتخذة من قبل مجلس الوزراء^(٣)، فتتفرد السلطة التنفيذية نتيجة لذلك في اتخاذ قراراتها التي تمثل المصلحة العامة؛ لأنها لو تجاوزت في غايتها عن المصلحة العامة قد يؤدي ذلك إلى سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، لذلك تكون مناصب قيادة القوات المسلحة في غاية الأهمية وينفرد رئيس الوزراء في تعيين شاغليها ممن يتوفر فيه الصدق والذكاء والمبادرة، فضلاً عن المعرفة في المناطق والأشخاص، ومن هم ضباط مهنيين ذوات قدرات نفسية وأخلاقية^(٤).

(١) مفيد نايف تركي، محاضرات القيت على طلبة الدراسات العليا، جامعة الانبار، كلية القانون، ٢٠١٧-٢٠١٨، غير منشورة.

(٢) كريم لفته مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٣) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لفاذ القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٤) تسفي عوفر و أفّي كوبر، الإستخبارات والامن القومي، ط١، دار الجليل للنشر، عمان، ترجمة دار الجليل، ١٩٨٩، ص ١٨.

ونتيجة لما تقدم فإن السلطة التنفيذية تنفرد في قيادة القوات المسلحة وتعيين من الأشخاص ما تشاء فيمن تتوافر فيه الشروط المطلوبة ومن دون الرجوع إلى رأي السلطة التشريعية، وبذلك فإن حدود الأخيرة معدومة في تعيين قيادات القوات المسلحة، إلا أن دورها يتسع في الرقابة على القرارات المتخذة في هذا المجال فقد تصل إلى سحب الثقة من مجلس الوزراء أو إثارة الرأي العام حولها عن طريق نشر حالات الغش التي تقوم بها السلطة التنفيذية لغرض إجبارها على تبرير تصرفاتها، كما حدث في غزو العراق حول أسلحة الدمار الشامل وما قدمه رئيس الحكومة (توني بلير) من معلومات كاذبة لمساندة الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

أما مصر فقد أناط دستورها لعام ١٩٧١ مهمة قيادة القوات المسلحة إلى السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة^(٢)، ومن الجدير بالذكر أن دور رئيس الجمهورية في قيادة القوات المسلحة هي قيادة رمزية وليست فعلية، لدخول عصر التكنولوجيا واستخداماتها الحربية فيكون من المتعذر على رؤساء الدول قيادة القوات المسلحة بصورة فعلية وعليهم أن يتركوا هذه المهمة إلى هيئات عسكرية يتوفر فيها التخصص والسرعة والخبرة^(٣)، ويباشر رئيس الجمهورية سلطاته في قيادة القوات المسلحة عن طريق مجلس الدفاع الوطني ويختص أيضاً بتهيئة الوسائل الخاصة بتأمين البلاد وسلامتها^(٤).

وقد سار دستور عام ٢٠١٤ النافذ بنفس الاتجاه إذ أولى مهمة قيادة القوات المسلحة لرئيس الجمهورية^(٥)، وعليه فإن السلطة التنفيذية هي المختصة في قيادة القوات المسلحة، فضلاً عن

(١) مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمانة لنفاد القاعدة الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٨ - ١٤٠.

(٢) المادة (١٥٠) من دستور مصر لعام ١٩٧١. د. السيد المراكبي، الدساتير المصرية واثرها على الديمقراطية من دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ وتعديلاته، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٦٨.

(٣) د. نبيلة عبد الحليم كامل و د. جابر جاد نصار، مصدر سابق، ص ٣٠٣. سامر عبد الحميد العوصي، مصدر سابق، ص ٥٥.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٧٠٧.

(٥) المادة (١٥٢) من دستور مصر لعام ٢٠١٤ ((رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمه قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء. تعيين القائد العام للقوات المسلحة فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأى المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.))

اختيار تشكيلاتها، فعند اختيار وزير الدفاع يتشاور رئيس الجمهورية مع رئيس الوزراء^(١)، وفي ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية معدومة في قيادة القوات المسلحة أو اختيار تشكيلاتها، وفي ذلك نرى حسناً فعل المشرع المصري عندما اناط مهمة قيادة القوات المسلحة وتشكيلاتها إلى السلطة التنفيذية بعيداً عن تدخلات السلطة التشريعية واستناداً إلى مبدأ (تلازم السلطة والمسؤولية)، كون تدخل الاخيرة في اختيار قيادات القوات المسلحة سيؤدي إلى التدخلات السياسية والتأثير على الاستقلالية المطلوبة لعمل السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك فإن السلطة التنفيذية تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية، وعليه فمن غير الضروري تدخل الاخيرة في المجال التنفيذي، بل إن دورها يبقى مقتصرًا في الرقابة عليها.

في حين نرى الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ قد اناط مهمة قيادة القوات المسلحة إلى رئيس مجلس الوزراء^(٢)، ويقع على عاتقه مهمة قيادة القوات المسلحة وتجهيزها، وبهذا اختلف عن نظام القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الذي أعطى للملك هذه السلطة^(٣)، ولكن ما تجدر الاشارة إليه أن القائد العام للقوات المسلحة لا يمكن أن يقوم بإداء مهامه شخصياً في الميادين القتالية، إذ يتطلب ذلك الخبرة المتخصصة والتكتيك الفني، لذا تقتصر مهمة القائد العام للقوات المسلحة على توجيه الاوامر والقرارات العسكرية لصفوف وقطاعات القوات المسلحة^(٤)، سواء كانت وزارتي الدفاع والداخلية، أو جهاز المخابرات الوطني^(٥).

ومما تقدم نجد أن رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة، ولما كانت القيادة في الوقت المعاصر رمزية وليست فعلية فإن مهامه تقوم على التجهيز ورسم السياسة الامنية والاشراف على تنفيذها، فضلاً عن اوامر النقل والتحرك من مكان إلى آخر وإصدار أي أوامر أخرى تطلبها قيادة القوات العسكرية.

وفي ضوء القيادة الرمزية لرئيس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة وعدم المشاركة في الميادين القتالية؛ كونه يعتمد على قادة تشكيلات وصفوف القوات المسلحة. يثار تساؤل، كيف يتم اختيار هؤلاء القادة؟ هل تكون له الحرية في اختيار من هو صاحب الخبرة والكفاءة أم يتم تقييده من قبل السلطة التشريعية؟

(١) المادة (١٤٦) من دستور مصر لعام ٢٠١٤.

(٢) المادة (٧٨) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٢٦/و) من القانون الاساسي العراقي عام ١٩٢٥.

(٤) كريم لفتة مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٩٥.

(٥) المادة (٨٤ / ثانياً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

نجد أن المشرع العراقي وبموجب نص المادة (٨٠/خامساً) قد اشار إلى ذلك بالقول ((التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين ٠٠٠٠٠ رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية))، وبذلك يكون قد سلب من القائد العام للقوات المسلحة سلطاته لتعيين في المناصب المهمة للقيادات العسكرية، إذ تقتصر مهمة القائد العام على مجرد الترشيح للسلطة التشريعية وتعود لها الكلمة الفصل، وعليه تكون السلطة الممنوحة للقائد العام غير ذات جدوى وتؤدي إلى تدخل الكتل السياسية في اختيار الأشخاص ممن يتم الاتفاق عليهم وفق المصالح السياسية بعيداً عن الخبرة والكفاءة، ونتيجة ذلك تؤدي إلى ضعف المنظومة الامنية، وبالتالي ضعف الاداء للسلطة التنفيذية في مجال الامن، إلى جانب ذلك قد تطول المدة في تولية هذه المناصب بسبب التعقيدات التي تجري بين القائد العام والسلطة التشريعية، التي كان من المفترض أن يتم التعيين لهذه المناصب بالسرعة المطلوبة حفاظاً على المصالح العامة.

وعليه نطمح من المشرع الدستوري تعديل نص المادة (٨٠/ خامساً) وعلى أن تأخذ السلطة التنفيذية الصلاحيات الكاملة عند التعيين في المناصب المهمة في تشكيلات القوات المسلحة وأن يتم ذلك بالتشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وبالتالي من يتم اختياره من قبل السلطة التنفيذية تكون هي المسؤولة عنه وبهذا يقتصر دور السلطة التشريعية على الرقابة.

المطلب الرابع

حدود السلطتين في حالة الطوارئ.

مما لاشك فيه أن جميع دول العالم مهما كانت قوتها قد تتعرض إلى ظروف استثنائية تهدد كيانها واستقرارها أو سلامة مواطنيها والمساس بحقوقهم، وقد تكون هذه الظروف ناتجة عن اضطرابات داخلية أو كوارث طبيعية أو غيرها، هنا يتوجب على الدولة كونها المسؤولة عن حماية مواطنيها ورعاياها على حد سواء اتخاذ الاجراءات اللازمة لذلك.

وعليه يثار إشكال حول مدى قدرة التشريعات العادية على مواجهة تلك الظروف الاستثنائية، إلى جانب متطلبات السرعة في اتخاذ الاجراءات، لذلك لجأت أغلب الدساتير إلى معالجة هذه المشكلة بإفراد نصوص خاصة بها تقوم على وضع تشريعات لا تطبق في الظروف العادية وقد يترتب عليها خروجاً عن مبدأ المشروعية كون سلامة الدولة فوق القانون، وللحفاظ على

الدولة وديمومتها وحسن سير عمل مرافقها العامة فضلاً عن حقوق الافراد^(١)، أنيطت هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية؛ كونها الاسرع والاعرف في معالجة هذه الظروف، وبهذا تجمع الاخيرة بين يديها الوظيفتين التشريعية والتنفيذية. إلا أن هذا لا يعني أن تكون للسلطة التنفيذية مطلق الحرية في ممارسة ذلك، بل إنها تقف عند حدود دستورية منها ما تكون سابقة، تتمثل بوجود بعض الشروط للإعلان عن حالة الطوارئ، والآخرى شكلية تتمثل في الاجراءات المطلوبة بين السلطتين لإعلان حالة الطوارئ، وقد تتفق الدول في حدودها الدستورية للشروط المطلوبة في إعلان حالة الطوارئ، إلا أنها تختلف في الحدود الشكلية لفرضها، ومن أجل فهم حدود السلطتين في مجال إعلان حالة الطوارئ يتوجب علينا تقسيم المطلب إلى فرعين، سنتناول في الفرع الاول، الشروط المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ، وسيخصص الفرع الثاني لبيان، حدود السلطتين وفق الاجراءات الشكلية لفرض حالة الطوارئ.

الفرع الاول

الشروط المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ.

قد تتفق اغلب التشريعات الدستورية على تقييد السلطة التنفيذية ببعض الشروط التي بتوافرها يسمح للسلطة التنفيذية تقديم طلب للسلطة التشريعية بفرض حالة الطوارئ أو يتم الاعلان عنها من دون الرجوع للأخيرة، وقد تكون هذه الشروط محل اتفاق بين الدول وأن اختلفت في مضامينها لكنها تبقى تتمحور في وجود ظرف استثنائي أو خطر حال يهدد أمن الدولة، وعدم قدرة الدولة على مواجهة الظروف الاستثنائية بالقوانين العادية، وأن يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة^(٢)، وعليه سنتناول بيان هذه الشروط بعد تقسيم الفرع إلى الفقرات التالية:

اولاً: وجود خطر جسيم وحال يهدد أمن الدول واستقرارها

يقصد بهذه الحالة قيام حالة واقعية وغير اعتيادية تهدد كيان الدولة واستقرارها، وعلى أن تكون الحالة آنية أو على وشك الوقوع، وتتمثل هذه الحالة بظروفها العامة كالحروب والكوارث الطبيعية وغيرها^(٣)، وقد يختلف مضمون هذه الحالة من دولة إلى أخرى.

(١) أيرك برننت، مدخل للقانون الدستوري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ترجمة محمد ثامر، ٢٠١٢، ص٣٤٧.

(٢) عباس عبد الامير ابراهيم العامري، اعلان حالة الطوارئ واثره على حقوق الانسان، ط١، منشورات العربي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص٤٠.

(٣) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص٣١.

ففي بريطانيا يتجلى لنا مفهوم الخطر من خلال نص المادة الاولى من قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠ والمعدل في عام ١٩٦٤ الذي يشكل قيداً يرد على سلطة الملك لإعلان حالة الطوارئ والمتمثل في ((للملكة اعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفاً من طبيعتها تهديد وتأمين توزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الاضاءة أو وسائل القوى المحركة التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء منه من مواد الحياة الضرورية ولا يجوز انفاذ هذا الاعلان لأكثر من شهر واحد دون المبادرة بإعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة وفيما يتم اقراره بإعلان حالة الطوارئ يجب عرضه على البرلمان فوراً وإن كان مجلسي البرلمان غير منعقدين لانعقاد الدورة أو تأجيلها يجب دعوتها للانعقاد خلال خمسة ايام))^(١).

يتضح من ذلك أن مضمون الخطر في بريطانيا الذي يتيح للسلطة التنفيذية إعلان حالة الطوارئ يركز على مواد الحياة الضرورية ولم يشر إلى جسامه الخطر وفيما إذ كان داخلياً أو خارجياً، وفضلاً عن ذلك لم يشر إلى حالة الحرب أو الكوارث الطبيعية.

وفي مصر لم يحدد المشرع الدستوري مضمون الخطر بل اكتفى المشرع بالظروف الاستثنائية الجسيمة التي تخرج عن إطار المخاطر المألوفة وتهدد حياة الدول وكيانها واستقرارها فقد تكون حرباً خارجية أو داخلية أو كوارث طبيعية ويستوي أن تكون هذه الحالة واقعة فعلاً أو وشيكة الوقوع وسواء كانت تشمل اقليم الدولة أو جزءاً منه^(٢).

أما الموقف في العراق فقد غفل المشرع الدستوري عن بيان الاسباب الداعية لإعلان حالة الطوارئ باستثناء ما اشار إليه قانون السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وبنص المادة الاولى منه ((وجود خطر حال وجسيم يهدد الافراد في حياتهم ناشئ عن حملة مستمرة للعنف من أي عدد من الاشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض اخر))^(٣).

(١) عبير محمد احمد حروب، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٢) د. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، العاتك، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٢٢٧. د. مهدي ضياء عبد القادر، مصدر سابق، ص ٣٢. و سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٦٠. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٣) امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٧ / ٢٠٠٤. ١٢٢

في ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التنفيذية في فرض حالة الطوارئ في مصر هي أكثر اتساعاً من الدول محل المقارنة، إذ لم يتم تقيدها بحالات على سبيل الحصر بل اكتفى بظروف استثنائية غير مألوفة على العكس من الموقف في بريطانيا التي قيدت السلطة التنفيذية بظروف على سبيل الحصر، وتتمثل بما يهدد موارد الحياة العامة، أما الموقف في العراق فقد ضيق من الحالات الاستثنائية من خلال النص عليها في قانون السلامة الوطنية وقد يكون ذلك سبباً في عدم فرض حالة الطوارئ في العراق في المحافظات التي احتُلت من قبل العناصر المسلحة (داعش) عام ٢٠١٤ بالرغم من أن الظروف التي مرت بها المحافظات تعد ظرفاً استثنائية وخطيرة على استقرار الدولة وكيانها.

ثانياً: عدم قدرة القوانين العادية على مواجهة الظروف الاستثنائية

إذا ما اختلفت الدول في نوع الخطر الذي يوجب اعلان حالة الطوارئ فإنها لا يمكن أن تختلف حول هذه الحالة التي تعني عدم قدرة الدولة على مواجهة تلك الظروف من خلال مؤسساتها الدستورية المختصة في قوانينها العادية، وفي حال وجود وسائل أخرى يمكن للسلطة التنفيذية اللجوء إليها، فذلك يقف حداً دستورياً أمام السلطتين بعدم إعلان حالة الطوارئ، وتعد السلطة التنفيذية متجاوزة لحدودها الدستورية عند عدم اللجوء لهذه الوسائل والذهاب إلى حالة الطوارئ^(١).

ثالثاً: تهدف حالة الطوارئ إلى تحقيق المصلحة العامة

تبقى تصرفات السلطة التنفيذية مرتبطة بالغاية من إعلان حالة الطوارئ ولا يمكن لها أن تخرج عن تحقيق هدف محدد دستورياً وهو المحافظة على سلامة الدولة وتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على النظام العام فان خروج السلطة التنفيذية عن هذه الغاية يُعد تجاوزاً للحدود الدستورية ويحكم بعدم مشروعيتها تصرفاتها^(٢).

الفرع الثاني

حدود السلطتين الشكلية في إعلان حالة الطوارئ

بعد تحقق الشروط الموضوعية التي تسمح للسلطة التنفيذية ببسط نفوذها والهيمنة على الجوانب التشريعية والتنفيذية معاً، تنتقل إلى إعلان حالة الطوارئ، إلا أنه ومن غير المعقول في

(١) عباس عبد الامير ابراهيم العامري، مصدر سابق، ص ٤١. سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ٣٢. عباس عبد الامير ابراهيم العامري،

مصدر سابق، ص ٤١. محمد قدور بومدين، مصدر سابق، ص ١٠٤.

النظام البرلماني أن تتفرد السلطة التنفيذية في جميع الاجراءات وتفرض ما تشاء من القرارات على الافراد ولا سيما انها تمتلك زمام الامور ويمكن لها الخروج عن مبدأ المشروعية؛ وعليه وللد من طغيان السلطة التنفيذية لجأت دساتير الدول إلى اعطاء السلطة التشريعية دوراً مهماً تشارك فيه مع الاولى عند إعلان حالة الطوارئ وفق حدود دستورية مرسومة، وقد تختلف هذه الحدود بين الدول محل المقارنة، سواء كانت سابقة وتتمثل في الموافقة على اعلان حالة الطوارئ، أو لاحقة تتمثل في الموافقة على القرارات المفروضة من قبل السلطة التنفيذية.

ففي بريطانيا تجد القاعدة المستقرة لرئيس الدولة هي عدم التدخل في شؤون الحكم لكونه يقوم على منصب فخري وليس فعلي، إلا أن هذا الامر لا يحد من سلطته في الظروف الاستثنائية التي تهدد أمن الدولة واستقرارها، وبذلك اتسعت سلطات الملك في بريطانيا عند صدور قانون الطوارئ في عام ١٩٢٠ والمعدل عام ١٩٦٤ الذي تم بموجبه منح الملك سلطة إعلان حالة الطوارئ عند توافر الاسباب المحددة التي تؤدي إلى تهديد أمن الدولة واستقرارها^(١)، وعليه تتسع حدود سلطة الملك في إعلان حالة الطوارئ دون الرجوع إلى السلطة التشريعية أو رئيس الوزراء، إلا أن ذلك لا ينفي تقييد الملك من قبل السلطة التشريعية فهو يُقيد مسبقاً بأسباب الحالة المحددة في قانون الطوارئ، فضلاً عن ذلك يتم إعلان الحالة لمدة لا تتجاوز (شهر واحد) وعلى أن يقوم بإبلاغ السلطة التشريعية فيما إذا كانت بحالة الانعقاد، أما إذا كانت في حالة عطلة هنا تتم دعوتها للانعقاد خلال خمسة أيام من تاريخ الابلاغ وعلى أن تعرض عليها القرارات خلال سبعة ايام، أما في حال تقاعس السلطة التنفيذية عن عدم عرض القرارات المتخذة خلال المدة المحددة من تاريخ اتخاذها تُعد هذه القرارات باطلة ولا يترتب عليها أي أثر^(٢).

في ضوء ما تقدم نجد أن السلطة التنفيذية المتمثلة بالملك لها الصلاحية الكاملة في فرض حالة الطوارئ عند وجود الاسباب التي تبرر ذلك دون الرجوع إلى أخذ رأي السلطة التشريعية أو مجلس الوزراء ونرى ذلك يتناغم مع المعالجة السريعة للظروف الاستثنائية التي قد تهدد الدولة أو تتسع اثارها في حال تأخر معالجتها بسبب الخلافات بين السلطتين، ولأجل السرعة في البت بالقرارات المتخذة من قبل الملك تم تقييد السلطة التشريعية في إصدار قرارها خلال اربعين يوماً وفي انتهاء هذه المدة من دون المصادقة تعد نافذة بقوة القانون^(٣).

(١) عبير محمد احمد جروب، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٢) صالح عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٣) كريم لفته مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٦٨.

أما مصر وفي دستورها لعام ١٩٧١ فقد اختصت السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ، إلا أن تعديل نص المادة (١٣٧) عام ٢٠٠٧ قيد رئيس الجمهورية باستشارة مجلس الوزراء عند حدوث ما يلزم على إعلانها وعلى أن يلتزم بعرض القرارات من قبله على السلطة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً^(١).

في ضوء ذلك نجد أن السلطة التشريعية تتمثل وظيفتها بالرقابة اللاحقة في المصادقة على القرارات، أما السلطة التنفيذية فتلجأ إلى إعلان حالة الطوارئ دون اللجوء للاستشارة، إلا أنها تلتزم بعرض قراراتها خلال خمسة عشر يوماً على الأولى.

وقد سار دستور عام ٢٠١٤ بنفس الاتجاه، إذ إنه أعطى للسلطة التنفيذية هذه الصلاحية متمثلة برئيس الجمهورية بعد استشارة مجلس الوزراء ويتم عرض ما اتخذه على السلطة التشريعية خلال سبعة أيام من تاريخ الاعلان لتعطي رأيها في ذلك، وفي حال تزامن إعلان الحالة مع عطلة السلطة التشريعية أو خلال فترات انعقادها فتجب دعوتها فوراً للعرض عليها، ولا بد من موافقة الأخيرة عليها بأغلبية عدد أعضائها ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وبالإمكان تمديد الحالة لمدة مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس، أما لو تزامن إعلانها مع عدم وجود سلطة تشريعية، ففي ذلك يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة ومن ثم يعرض على السلطة التشريعية الجديدة عند أول اجتماع لها^(٢).

نستخلص مما تقدم أن رئيس الجمهورية هو المختص بإعلان حالة الطوارئ وله السلطة التقديرية في ذلك ونرى أن استشارة مجلس الوزراء أمر غير ملزم له بالنظر للصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في النظام البرلماني المتطور، إلا أن ذلك لا يعني أنه يتمتع بمطلق الحرية إذ تم تقييده من قبل السلطة التشريعية، فعليه يلتزم رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذه خلال سبعة أيام من إعلانها على السلطة التشريعية وتعود لها كلمة الفصل بالموافقة أو الرفض، فضلاً عن ذلك شدد الحد الدستوري للموافقة على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية عدد أعضاء السلطة التشريعية، وعليه فإن إعلان السلطة التنفيذية لحالة الطوارئ تكون غير ذات جدوى دون تحقق النصاب

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٧٠٠. د. السيد المراكبي، مصدر سابق، ص ١٦٧. د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٠٢.

(٢) المادة (١٥٤) من دستور مصر لعام ٢٠١٤. محمد يوسف محييد، حالة الطوارئ والسلطة المختصة بإعلانها في الدساتير المقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٨، والمجلد ٤، العدد ٢٩، ٢٠١٦، ص ٣١٤. سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٥٩.

الدستوري بالموافقة، فضلاً عن ذلك في حال تمديد مدة حالة الطوارئ لثلاثة شهور اخرى لابد من موافقة ثلثي عدد اعضاء السلطة، في ضوء ذلك فإن حدود السلطة التشريعية تقف عند حدود الرقابة اللاحقة عند عرض القرارات المتخذة عليها.

أما العراق وفي التجربة البرلمانية الاولى وفق القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ قد تم منح هذه الصلاحية لرئيس السلطة التنفيذية (الملك)^(١) ، وبذلك فان الاخير هو من يُعلن حالة الطوارئ دون الرجوع إلى السلطة التشريعية^(٢)، في حين الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ جاء بموقف مغاير تماماً، فقد تضمن إعلان حالة الطوارئ^(٣) وفق إجراءات معقدة تتم من خلال تقديم طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، هذا من جانب السلطة التنفيذية، وبالمقابل لا يمكن نكران الدور المهم والحاسم من جانب السلطة التشريعية والمتمثل بالموافقة على الطلب بأغلبية ثلثي اعضائها وتكون المدة عند اقرارها من الاخيرة ثلاثين يوماً قابله للتمديد في حال الموافقة على ذلك من قبل السلطة التشريعية أيضاً وبنفس النصاب الاول.

ومن جانبنا نرى أن النهج المتبع من قبل المشرع العراقي غير ذي جدوى بسبب التعقيدات الناتجة عن الاختصاص المشترك بين السلطتين، فضلاً عن التوافقات السياسية التي تسود النظام العراقي، فمن جانب السلطة التنفيذية فإن الطلب المشترك بين قطبي السلطة التنفيذية قد يصعب الاتفاق عليه في حال عدم التعايش بينهم، وفي حال تم تقديم الطلب من جانب السلطة التنفيذية عند ذلك سنكون أمام حد دستوري أصعب من الاول وهو الموافقة عليه بأغلبية الثلثين، والتي قد لا تتحقق وفق التجاذبات السياسية، فبذلك نكون أمام كل هذه التعقيدات، لذا فمن غير المعقول تستخدم هذه الوسيلة لمعالجة ظرف استثنائي من شأنه تهديد كيان الدولة واستقرارها ويتطلب عندها اتخاذ الاجراءات السريعة والحاسمة للتصدي له، وتعد موافقة السلطة التشريعية شرطاً اساسياً لإعلان حالة الطوارئ، فضلاً عن ذلك نجد أن المشرع العراقي قد غفل عن معالجة حالة غياب السلطة التشريعية فكيف تتم المعالجة وفق متطلبات السرعة في معالجة ظرف الاستثنائي.

من خلال ما تقدم نطمح من المشرع الدستوري تعديل نص المادة (٦١ / تاسعاً/أ) بما يمنح السلطة التنفيذية سلطة إعلان حالة الطوارئ دون الرجوع إلى السلطة التشريعية ويتم الاعلان

(١) المادة (٢٦ / ٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

(٢) محمد يوسف محييد، مصدر سابق، ص ٣ - ١٧ .

(٣) المادة (٦١ / تاسعاً/أ) من دستور العراق عام ٢٠٠٥ .

من خلال التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وما يبرر ذلك هو سرعة المعالجة للظروف الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب أفضل من أن تكون من قبل مجلس الوزراء أو السلطة التشريعية التي تؤثر عليها الخلافات والتوافقات السياسية، والاكثـر من ذلك احتمالية غياب السلطة التشريعية، كل ذلك يُدلي بنتائجـه السلبية على أداء السلطة التنفيذية، ومن جانب آخر أن القرارات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية ستعرض على السلطة التشريعية خلال خمسة عشر يوماً وبذلك نكون أمام رقابة لاحقة، وبالتالي لا ضرورة للتعقيد في إعلان حالة الطوارئ.

بعد أن تم بيان حدود السلطة التشريعية في الاختصاص التنفيذي داخل حدود الدولة وكيفية تأثيرها على أداء السلطة التنفيذية فإن هذا يدفعنا إلى التساؤل عن حدود السلطة التشريعية في الاختصاص التنفيذي خارج حدود الدولة، وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني من هذا الفصل...

المبحث الثاني

الحدود الدستورية بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الجانب التنفيذي الخارجي.

أمام توسع مهام الدولة في الحياة العامة واتساع حدود السلطة التنفيذية في ذلك كونها صاحبة الاختصاص الاصيل في الجانب التنفيذي، ولا يمكن القول أنها تقتصر على الجانب التنفيذي داخل حدود الدولة، إذ إن من متطلبات الحياة العامة واستمراريتها استمرارية وإدامة العلاقات الخارجية مع الدول الاخرى، وتتمثل العلاقة بين الدول في عدة جوانب منها (عقد المعاهدات الدولية، تعيين الممثلين الدبلوماسيين، الاعتراف بالدول)، فضلاً عن العلاقات السلمية بين الدول قد تحتم الضرورة على الدول (اعلان الحرب).

ومما تجدر الإشارة إليه أن دساتير الدول قد اعتادت على إناطة ادارت العلاقات الخارجية للسلطة التنفيذية، إلا أن مبدأ النظام البرلماني القائم على الفصل النسبي بين السلطات، إلى جانب مبدأ الديمقراطية الذي يقتضي مساهمة ممثلي الشعب في القرارات المتخذة في مجال السياسة الخارجية، يحتم على دساتير الدول البرلمانية أن تعطي للسلطة التشريعية دوراً في مجال العلاقات الخارجية^(١).

(١) هيلين توران، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٦، ص ١٨٤.

عكست المواقف أعلاه تعاوناً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في جانب العلاقات الخارجية، إلا أن ذلك لا ينفي تقييد كل سلطة بحدود دستورية معينة لا يمكن تجاوزها، وقد تختلف هذه الحدود بين الدول محل المقارنة، وعليه سنقوم بتقسيم المبحث على أربعة مطالب سنتناول في المطلب الأول، حدود السلطتين في عقد المعاهدات الدولية، أما المطلب الثاني فسيخصص لبيان، حدود السلطتين في تعيين الممثلين الدبلوماسيين، وسنتناول في المطلب الثالث، حدود السلطتين عند الاعتراف بالدول، أما المطلب الرابع فسيخصص لبيان، حدود السلطتين عند اعلان الحرب. وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

حدود السلطتين في عقد المعاهدات الدولية

تعرف المعاهدة بأنها ((عبارة عن اتفاق بين شخصين أو أكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي إلى احداث آثار قانونية معينة))^(١)، وتُعد المعاهدات الدولية مصدراً مهماً لتكوين قواعد قانونية ملزمة للدول بحيث أصبحت تؤدي دوراً مهماً في العلاقات الدولية المعاصرة سواء كانت مع الدول أو المنظمات الدولية وعلى اختلاف أنواعها سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية^(٢)، وعليه ما من دولة إلا ولها علاقات متنوعة مع أعضاء المجتمع الدولي، ومما لا ريب فيه أن الوسيلة المهمة لإنشاء هذه العلاقات الدولية هي المعاهدات الدولية.

ومما تجدر الإشارة إليه أن القصد من الاتفاق في المعاهدة الدولية هو إحداث آثار قانونية مهمة تلتزم بها الدولة وتسمو على القانون الداخلي لها^(٣)، وعليه فمن غير المعقول أن تتسرع الدول في أن تلتزم نفسها في بنود معاهدة تكون سلبية على مصالحها أو من الصعوبة تنفيذها.

لذلك تمر عملية عقد المعاهدات بمراحل مهمة حتى تصبح نهائية وملزمة للدول وتتمثل في (المفاوضات، التحرير والتوقيع، والمصادقة)^(١)، وعلى ذلك يُثار تساؤل من هي السلطة المختصة

(١) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص٥٩. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، ط٣، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٣، ص١١٣.

(٢) علي مجيد العكلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٥٨.

(٣) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص٩٦. د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، ٢٠٠٨، ص٢٨.

في كل مرحلة من مراحل عقد المعاهدات وماهي حدودها؟ وماهي حدود السلطة الاخرى منها؟ ولمعرفة حدود السلطتين عند كل مرحلة من مراحل عقد المعاهدات في الدول محل المقارنة، سنقوم بتقسيم المطلب إلى ثلاثة فروع، سنتناول في الفرع الاول، حدود السلطتين في مرحلة المفاوضات، أما في الفرع الثاني فسنتناول، حدود السلطتين في مرحلة التحرير والتوقيع، وسيخصص الفرع الثالث لبيان، حدود السلطتين في مرحلة التصديق. وعلى النحو الاتي:

الفرع الاول

حدود السلطتين في مرحلة المفاوضات

يقصد بالمفاوضات هي عبارة عن حوار أو مناقشة تجري بين ممثلي الدول الغرض منها توحيد آرائهم من أجل الوصول إلى حل أو تنظيم مسألة أو موضوع ما، ويتم وضع الحلول أو ما يتفق عليه ممثلو الدول في صورة مواد تكون هي مشروع المعاهدة المزمع عقدها بين الدول المتفاوضة^(٢).

وعليه نجد أن المفاوضات هي الخطوة الاولى والرئيسية في عقد المعاهدات الدولية وقد اعتادت دساتير الدول على حصر هذه المهمة بالسلطة التنفيذية متمثلة (برئيس الدولة، أو مجلس الوزراء، أو رؤساء الحكومات أو وزراء الخارجية أو بعض المندوبين السياسيين)^(٣) وقد تختلف الدول محل المقارنة في اناطة مهمة المفاوضات إلى السلطة التنفيذية.

ففي بريطانيا كان الملك يتمتع بسلطة إبرام المعاهدات، إلا أن انتقال المسؤولية من الاخير إلى الوزارة في النظام البرلماني ترتب على أثرها انتقال صلاحية إبرام المعاهدات إلى مجلس الوزراء، الذي اعطى بدوره لوزير الخارجية صلاحية التفاوض لعقد المعاهدات^(٤).

أما الموقف في مصر فقد اعطى لرئيس الجمهورية سلطة إبرام المعاهدات الدولية، واخذ على عاتقه سلطة إبرام المعاهدات^(١) وهذا ما اعطى لرئيس الجمهورية سلطة التفاوض على جميع المعاهدات الدولية مهما كانت اهميتها وتأثيرها على الدولة^(٢) دون التزويد بوثائق تفويض.

(١) عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة التقارير القانونية ٢٩، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠٢، ص ٦.

(٢) عصام العطية، مصدر سابق، ص ٦٥.

(٣) علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٤) كريم لفتة مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٥٤.

وأما في العراق فإنه وأن تشابه مع الدول الأخرى في إناطة مهمة التفاوض إلى السلطة التنفيذية، إلا أننا نجد في قانون عقد المعاهدات تعدد جهات التفاوض، فقد اعطي لرئيس مجلس الوزراء، أو وزير الخارجية دون ابراز وثائق التفويض، فضلاً عن أي شخص يتم تخويله من قبل مجلس الوزراء على أن يلتزم بإبراز وثائق التحويل عند المفاوضة، ومن المفيد ذكره يلتزم المتفاوض في المعاهدات ثنائية الاطراف بعرض مشروع المعاهدة على مجلس الدولة لإبداء رأيه قبل التفاوض، ومن ثم يعرضه الأخير لمجلس الوزراء للوقوف على رأيه^(٣).

وفي ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية معدومة في مرحلة المفاوضات، فضلاً عن ذلك لا تستطيع تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية في هذه المرحلة أو توجيهها نحو إبرام معاهدة معينة أو منعها من ذلك، باعتبار أن دورها في الغالب يكون بعد إبرام المعاهدة، وعليه نطمح على المشرع الدستوري ضرورة تدخل بعض البرلمانين في مرحلة المفاوضات (للمعاهدات المهمة) ليسهل بذلك على السلطة التشريعية سرعة اقرار المعاهدة في مرحلتها النهائية؛ ويرجع ذلك لكون السلطة التشريعية تتخذ قرارها بالرفض في حال لم تساير السلطة التنفيذية توجهاتها، فضلاً عن ذلك تعديل نص المادة(٥) من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ بما يسمح لرئيس الجمهورية أن يتفاوض لعقد المعاهدات.

الفرع الثاني

حدود السلطتين في مرحلة التحرير والتوقيع

بعد اتفاق آراء ممثلي الدول المتفاوضة حول بنود معاهدة معينة، تبدأ مرحلة تدوين ما اتفق عليه في وثيقة مكتوبة ومن ثم يضع كل ممثل تأشيراً على الوثيقة قبل توقيعها النهائي (التوقيع بالأحرف الأولى)؛ لضمان رجوع الممثل إلى السلطات ذات الشأن في دولته أو يكون الممثل غير

(١) المادة(١٥١) من دستور مصر لعام ١٩٧١. المادة(١٥١) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً لأحكام الدستور ٠٠٠٠).

(٢) الإء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية "دراسة تحليلية مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، عمادة الدراسات العليا، ٢٠١٨، ص ٦٠.

(٣) المادة (٥ / اولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً) والمادة (٤ / اولاً) من قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٨٣ في تشرين الاول ٢٠١٥.

مزود بوثائق تسمح له بالتوقيع النهائي، وما تجدر الإشارة إليه قد يُعد هذا الأسلوب بمثابة التوقيع النهائي في حال اتفقت الدول على ذلك أو أجازته الدولة صاحبة الشأن^(١).

في ضوء ذلك يُثار تساؤل، لما كانت السلطة التنفيذية هي المختصة بالتفاوض حول عقد معاهدة، فضلاً عن التوقيع عليها؟ فهل تمتلك السلطة التشريعية دوراً في التحرير والتوقيع أم تتعدم حدودها بانعدام دورها في مرحلة المفاوضات؟.

في بريطانيا لم نجد أي دور للسلطة التشريعية عند تحرير المعاهدة أو التوقيع عليها، فقد انعدمت حدودها في هذه المرحلة؛ كون ممثل الدولة (وزير الخارجية) يتمتع بحرية تامة في هذه المرحلة ولا يمكن للسلطة التشريعية أن تحدّ من صلاحياته؛ ويرجع ذلك لكون السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الوزراء هي المختصة بإدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية^(٢)، فضلاً عن ذلك فإن التوقيع على المعاهدة لا يترتب التزامات على الدولة مالم يتم التصديق عليها من قبل السلطة التشريعية^(٣).

وفي مصر أيضاً لم نجد دوراً للسلطة التشريعية، ففي دساتيرها المتعاقبة ينفرد رئيس الجمهورية في التفاوض والتوقيع على المعاهدة قبل الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية^(٤).

ولم يخرج المشرع العراقي عن هذا الاتجاه فقد انطأ مهمة التوقيع على المعاهدات إلى السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء وله الحق في تفويض غيره^(٥)، إلا أننا نجد أن قانون مجلس الدولة قيد مجلس الوزراء بأخذ رأيه في المعاهدات والاتفاقات الدولية قبل عقدها أو الانضمام إليها^(٦)، ولكن من المفيد ذكره هو أن هذا القيد غير ملزم لمجلس الوزراء^(١).

(١) عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧٠. سهيل حسين الفتلاوي، نظرية المنظمة الدولية، بدون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٠١.

(٢) عوض الليمون، مصدر سابق، ص ٥٠١. الاء سمير حسين مليطات، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٣) عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٤) سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٥١. د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام السياسي المصري، مصدر سابق، ص ٧٠٦.

(٥) المادة (٨٠ / سادساً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على (التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله)

(٦) المادة (السادسة) من قانون مجلس الدولة رقم ١٧ لسنة ٢٠١٣. د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، مصدر سابق، ص ٩٥.

وفي ضوء ما تقدم نجد أن حدود السلطة التشريعية في مرحلة التحرير والتوقيع معدومة لانعدام حدودها في مرحلة المفاوضات؛ ويرجع ذلك لاتحاد الصلاحية في المفاوضة والتوقيع بنفس السلطة.

وعليه كما اشرنا سابقاً أن منح السلطة التشريعية دوراً في مرحلة المفاوضات من خلال ترشيح ممثل عنها يعطي لها دوراً في مرحلة التوقيع، فضلاً عن ذلك لا نجد ضرورة لرجوع ممثل السلطة التشريعية لأخذ رأيها بالتوقيع أو اطلاعها على بنود المعاهدة قبل التوقيع عليها؛ كون التوقيع في هذه المرحلة لا يترتب آثاراً ملزمة على الدولة مالم يصادق عليها من قبل الجهات المختصة، أو يكون التوقيع ضمن الحالات الاستثنائية التي تترتب آثاراً عليه^(٢).

الفرع الثالث

حدود السلطتين في مرحلة التصديق

يقصد بالتصديق (هو الحصول على إقرار السلطة المختصة داخل الدولة للمعاهدة التي تم التوقيع عليها، هذه السلطة قد تكون رئيس الدولة منفرداً، أو رئيس الدولة مشتركاً مع السلطة التشريعية، أو السلطة التشريعية وحدها)^(٣)، ولما كان التوقيع إجراءً شكلياً لا يترتب آثاراً إذا ما نصت المعاهدة على ذلك أو اتفق ممثلو الدول على التصديق، وعليه لا بد من افصاح الدولة عن رغبتها في ترتيب آثار المعاهدة على الصعيد الدولي والداخلي من خلال التصديق عليها، إذ تكمن في هذه المرحلة غايات مهمة منها اعطاء الفرصة للدولة في التفكير بآثار المعاهدة قبل الالتزام

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء قراءة في دستور ٢٠٠٥، بدون طبعة، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩٨.

(٢) اتفاقية افينا قد جعلت على التوقيع آثار قانونية ملزمة لأطراف المعاهدة في حال (اذا نصت المعاهدة على ان يكون للتوقيع هذا الاثر، اذا ثبتت الدول المتفاوضة باي طريقة انها قد اتفقت على ان يكون للتوقيع هذا الاثر، اذا بدت نية الدولة في وثيقة التفويض انها قد اعطت للتوقيع هذا الاثر او انها عبرت عن ذلك اثناء المفاوضات) ينظر: د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧٠، و د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء قراءة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٣) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧٠. علي مجيد العكلي، مصدر سابق، ص ٥٢. سهيل حسين الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٩٧.

بها، واعطاء السلطة التشريعية فرصة لإبداء رأيها^(١) إلى جانب ذلك التأكد من عدم تجاوز السلطة التنفيذية لحدودها المرسومة بعد أن انفردت في المراحل السابقة^(٢).

ومن المفيد ذكره أن انفرد السلطة التنفيذية بالتصديق يخشى منه تحجيم الدور التشريعي للسلطة التشريعية، أما إذا تُرك هذا المجال للسلطة التشريعية وحدها فسيؤدي بالنتيجة إلى أن يكون لها اختصاص تنفيذي أصيل فينتقل بذلك لنظام الحكم المجلسي، ونتيجة لذلك تذهب دساتير الدول البرلمانية إلى اعطاء سلطة التصديق للسلطتين معاً^(٣).

في ضوء ما تقدم نجد بروز السلطة التشريعية لتتشارك مع السلطة التنفيذية في التصديق على المعاهدات الدولية، لكن ذلك لا ينفي أن تقف كلا السلطتين عند حدود دستورية معينة قد تختلف هذه الحدود بين الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا نجد أن رئيس الدولة يمتلك سلطة التصديق على المعاهدات الدولية^(٤) ولكن ما تجدر الإشارة إليه أن سلطة الملك في هذه المهمة ليست مطلقة سواءً من حيث المدة أو نوع المعاهدة، إذ يتم عرض المعاهدة الخاضعة للتصديق على السلطة التشريعية قبل ثلاثة اسابيع من التاريخ المحدد للتصديق والملك هنا لا يستطيع التصديق خلال هذه المدة إلا في حال لم يطلب أعضاء السلطة التشريعية مناقشة المعاهدة، فضلاً عن المدة لا يمكن للملك المصادقة على المعاهدات التي تمس حقوق الافراد أو تتضمن تغيير في القوانين الداخلية إلا إذا دُمجت بموجب إجراء تشريعي في القانون الداخلي للبلاد حتى يتمكن القضاء من تطبيقها^(٥).

وفي مصر نجد أن المشرع الدستوري في دستور عام ١٩٧١ قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة التصديق في بعض المعاهدات، أما البعض الآخر منها والمحددة صراحةً ب ((معاهدة الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة،

(١) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧١.

(٢) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ٩٠.

(٣) محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(٤) ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ٧٣.

(٥) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٧٤. فارس وسمي الظفيري، ابرام المعاهدات الدولية وتطبيقاتها في النظام القانوني الكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢، ص ٥٣. عبير محمد احمد الحروب، مصدر سابق، ص ٦٨.

أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تُحمل خزينة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في (الموازنة))، لا يمكن لرئيس الجمهورية التصديق عليها إلا بعد اخذ موافقة السلطة التشريعية^(١)، ويرجع ذلك لكون هذه المعاهدات هي اخطر شأناً على الدولة؛ ولهذا اشترط الدستور اخذ موافقة ممثلي الشعب^(٢)، في حين أن دستور عام ٢٠١٤ النافذ قد ضيق من حدود السلطة التنفيذية إذ إنه لم يُعطِ لرئيس الجمهورية حق المصادقة حتى على المعاهدات العادية التي لا تكون خطرة على الدولة إلا بعد موافقة السلطة التشريعية، وفي حال كانت من المعاهدات التي تتضمن مسائل خطرة على الدولة (الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة) هنا لا بد على رئيس الجمهورية من استفتاء الشعب ولا يمكن المصادقة إلا في حال كانت النتيجة بالموافقة، والى جانب هذا التقيد لا يمكن لها عقد معاهدة مخالفة لأحكام الدستور أو يترتب عليها تنازل عن جزء من إقليم الدولة^(٣).

أما في العراق فنجد أن القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ اناط مهمة التصديق للملك بعد اخذ موافقة مجلس الامة، إلا أن السلطات الممنوحة للملك جعلت من موافقة مجلس الامة شرطاً غير فعلي فبذلك تهيمن السلطة التنفيذية على ابرام وتصديق المعاهدات^(٤)، في حين دستور عام ٢٠٠٥ النافذ أناط مهمة تصديق المعاهدات إلى للسلطتين معاً، إذ جعل صلاحية السلطة التشريعية تتمثل في اقرار المعاهدة وبموجب قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ وبعد أن ميز في النصاب الدستوري عند إقرار المعاهدات، فجعل الموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب في عموم المعاهدات باستثناء (معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الاقليمية لجمهورية العراق، معاهدات الصلح والسلام، معاهدات التحالف السياسية والامنية والعسكرية، معاهدات تأسيس المنظمات الاقليمية أو الانضمام اليها)، فتكون الموافقة لها بأغلبية الثلثين^(٥)، ومن المفيد ذكره أنه لم يبين القانون الاغلبية هنا هل هي أغلبية الحاضرين أم اغلبية أعضاء السلطة؟ أما صلاحية

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الازاريطة، ٢٠٠٦، ص ٤٥.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري لتحليل النظام الدستوري المصري، مصدر سابق، ص ٧٠٧. د. صبري محمد السنوسي، مصدر سابق، ص ١٣٤. د. نعمان عطا الله الهيتي، الآليات تشريع القوانين، مصدر سابق، ص ١٤٤ - ١٤٥.

(٣) المادة (١٥١) من دستور مصر عام ٢٠١٤، سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٥١.

(٤) رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص ٦٦ - ٦٧.

(٥) د. كاظم علي عباس الجنابي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، كلية التربية، العدد الثاني عشر، ص ٣٩٣. المادة ١٧ من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

السلطة التنفيذية متمثلة ب(رئيس الجمهورية) فتأتي بعد اقرار السلطة التشريعية للمعاهدة وتسليمها لرئيس الجمهورية، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ التسليم^(١)، وبذلك تهيمن السلطة التشريعية على عملية المصادقة؛ ويرجع ذلك لكون دور السلطة التنفيذية دوراً بروتيكولياً والكلمة الفصل تعود للسلطة التشريعية^(٢).

ونخلص مما تقدم أن المشرع الدستوري العراقي قد ساير بذلك الدستور البريطاني بعدم التمييز بين المعاهدات، فكل مشروع معاهدة تكون الدولة العراقية احد اطرافها لابد من اقرارها من قبل السلطة التشريعية، ونرى من الصعوبة تحقيق ذلك من خلال الاغلبية المطلقة في بعض المعاهدات وأغلبية الثلثين في البعض الآخر وهو ما يعرقل اختصاص السلطة التنفيذية في المجال الدولي في حال لم يكن لها عدد من الممثلين داخل السلطة التشريعية ومتساوي مع النصاب الدستوري لغرض تمريرها^(٣).

وعليه نطمح من المشرع العراقي تعديل نص المادة(١٧) من قانون المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥ وبما يضمن التميز بين المعاهدات المهمة وغير المهمة، وعلى أن تمر عملية المصادقة على المعاهدات المهمة بإقرار السلطة التشريعية ومن دون التشديد في نصاب دستوري يجعل السلطة التنفيذية تتردد في دخول مشروع المعاهدة كونها ستفشل عند عرضها للمصادقة، أما المعاهدات الاخرى فلا نجد ضرورة للتشديد؛ فان ذلك يمنع السلطة التنفيذية من عقد المعاهدات غير المالية أو غير المؤثرة على وضع الافراد أو أقاليم الدولة، فضلاً عن ذلك فإن اعطاء السلطة التشريعية الهيمنة في المصادقة على المعاهدات يسمح لها في أن تضع للسلطة التنفيذية مساراً محدداً لتسير عليه في عقد المعاهدات وهي بذلك تشل عمل السلطة التنفيذية في الاختصاص التنفيذي الدولي^(٤).

(١) المادة (٧٣/ ثانياً) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٢) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سائق، ص ٢٢٤. د. علي

يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٣) شبلي بلاط، دليل الدستور العراقي، مشروع العدالة الشاملة، العراق، ٢٠٠٩، ص ٩٠.

(٤) هيلين توران، مصدر سابق. ص ١٩٨.

المطلب الثاني

حدود السلطتين في تعيين الممثلين الدبلوماسيين

من أجل التعاون الدولي ولغرض تواصل الدول مع بعضها البعض لجأت الدول إلى وسيلة مهمة واداة طبيعية للتمثيل الخارجي والتواصل الدولي، إذ تُدار الشؤون الخارجية في اغلب الدول من قبل الممثل الدبلوماسي، ويُعدُّ حقاً مشروعاً لكل دولة مستقلة وكاملة السيادة مهما كان نوع النظام فيها. فالاعتراف بسيادة الدول يأخذ على عاتقه حق إرسال المبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم من الدول الاخرى^(١)، وعليه نجد أن مسألة تعيين المبعوث الدبلوماسي مسألة مهمة لحساسية هذه الوظيفة ودورها في تكوين وتقوية العلاقات بين الدول أو التأثير عليها بالشكل السلبي، إذ إن كثيراً من الازمات الدبلوماسية تنشأ عن سوء الادارة الدبلوماسية^(٢)

وفي خصوص مسألة تعيين الممثلين الدبلوماسيين قد اعتادت دساتير الدول على اناطتها للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الدولة فهو من يهتم بإرسال الممثلين إلى الدول الاخرى واستقبالهم، ويرجع ذلك إلى كونه رئيس السلطة التنفيذية، فضلاً عن رئيس الدولة وممثلها^(٣)، إلا أن حساسية المنصب، فضلاً عن طبيعة النظام البرلماني التي تتطلب الموازنة بين السلطات أدى بنتيجة تدخل السلطة التشريعية، إلا أنها تقف عند حدود دستورية معينة لعدم المساس باستقلال السلطة التنفيذية في الجانب التنفيذي، فقد تختلف هذه الحدود بين الدول محل المقارنة.

ففي بريطانيا وبعد تحول السلطات من الملك إلى رئيس الوزراء المسؤول المباشر عن الاختصاصات التنفيذية حتى أخذَ على عاتقه حق الاشراف وبصفة عامة على الادارات الحكومية مما خوله سلطة التعيين في المناصب العامة للدولة لغرض الوقوف على نشاط الادارات وكفاءة القائمين عليها^(٤)، لذلك نجد أن السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الوزراء تتفرد في تعيين الممثلين الدبلوماسيين بعد أن يتشاور مع وزير الخارجية^(٥)، وبهذا لا نجد للسلطة التشريعية أي دور في تعيين الممثلين الدبلوماسيين.

(١) علي مجيد العكلي، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٢) علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٣) محمد حسن حميد العلي الحديثي، المركز القانوني لرئيس الدولة دبلوماسياً دراسة مقارنة بين القانون الدبلوماسي والدبلوماسية الاسلامية، ط ١، المكتب الجامعي الحديث، بدون مكان نشر، ٢٠١٤، ص ٣١.

(٤) السيد صبري، مصدر سابق، ص ٢٧٤.

(٥) كريم لفته مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٦٤. صالح عبد الناصر، مصدر سابق، ص ١٥٩.

أما في مصر فإن المشرع الدستوري قد انتهج مساراً واحداً في دساتيره المتعاقبة، ففي دستور عام ١٩٧١ أعطي لرئيس الجمهورية منفرداً حق تعيين الممثلين الدبلوماسيين، فضلاً عن تعيينهم له حق العزل بموجب قانون يُسن لذلك^(١)، وفي دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ قد تشابه تماماً مع الدستور السابق إذ نص على أن ((يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، ويعفيهم من مناصبهم، ويعتمد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وفقاً للقانون))^(٢)، وبهذا يتولى رئيس الجمهورية حق تعيين الممثلين السياسيين في الدول الأخرى فضلاً عن اعتماد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية، وعليه فإن السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية تنفرد في تعيين الممثلين الدبلوماسيين وبالمقابل تنعدم حدود السلطة التشريعية في الاختيار، لكن ذلك لا ينفي دورها في وضع القيود على رئيس الجمهورية من خلال قانون اختيار الممثلين السياسيين وبذلك يخضع تعيينهم وعزلهم وفقاً لسيادة القانون وبعيداً عن اهواء رئيس الجمهورية^(٣).

أما العراق وفي التجربة البرلمانية الأولى وفق القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ يقوم الملك بتعيين الممثلين الدبلوماسيين بناءً على اقتراح رئيس الوزراء، ومن المفيد ذكره أن اقتراح الأخير لا يعد قيماً على الملك كون الأخير هو من يمتلك صلاحية تعيين رئيس الوزراء وإعفائه من منصبه^(٤).

في حين أن دستور عام ٢٠٠٥ النافذ قد اختلف كثيراً عن السابق، وقد اختط طريقاً معقداً ومختلفاً عن الانظمة البرلمانية الأخرى محل المقارنة، إذ اناط مهمة تعيين الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى الدول الأخرى وفق عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تبدأ السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء ومن قبل وزير الخارجية تحديداً^(٥) بترشيح الممثل الدبلوماسي الذي

(١) المادة (١٤٣) من دستور مصر عام ١٩٧١.

(٢) المادة (١٥٣) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

(٣) سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٤) المادة (٨/٢٦) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٦، ص ١٢٥.

(٥) المادة (٩/١) أولاً من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٧٩ في ١٧/١١/٢٠٠٨.

تتوافر فيه شروط الترشيح^(١) إلى السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب، لكن اقتراح الاول يبقى غير ذي جدوى ما لم يوافق عليه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(٢)، وبعد موافقة الاخيرة يعاد الامر إلى السلطة التنفيذية ليصدر بذلك مرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية^(٣). أما اعتماد سفراء الدول الاخرى في العراق فيتم ذلك من قبل رئيس الجمهورية بصورة مباشرة من دون الاشتراك مع السلطة التشريعية أو مجلس الوزراء^(٤).

نخلص مما تقدم بان المشرع العراقي قد سلك مسلكاً مغايراً اختلف به عن الانظمة البرلمانية، إذ إن النظام البريطاني والمصري قد حصر سلطة تعيين الممثلين الدبلوماسيين بالسلطة التنفيذية وبذلك تتعدم حدود السلطة التشريعية، أما المشرع العراقي فقد اعطى صلاحية التعيين للسلطتين معاً وبذلك يتم تعيين الممثل الدبلوماسي وفق التوافقات السياسية بعيداً عن الكفاءة والخبرة فضلاً عن الشروط المطلوبة، إذ يتم ترشيح الممثل الدبلوماسي من احد الاحزاب السياسية وبالمقابل تضمن الموافقة عليه من قبل أعضاء مجلس النواب كونهم مسيرين من قبل احزابهم^(٥)، فضلاً عن ذلك فإن المشرع الدستوري قد سلب الاختصاص التنفيذي من السلطة التنفيذية حين اعطى الكلمة الفصل في تعيين الممثل الدبلوماسي إلى السلطة التشريعية، إذ أن ترشيح الشخص من قبل مجلس الوزراء يبقى غير ذي جدوى بدون موافقة السلطة التشريعية وفق نصاب دستوري قد يصعب تحقيقه وفق التجاذبات السياسية، وهذا ما يقيد السلطة التنفيذية في تعيين الانسب لمنصب الممثل الدبلوماسي، وبالتالي ينعكس أثر ذلك على أداء السلطة التنفيذية في مجال العلاقات الدبلوماسية.

(١) تشترط المادة(٩/٩) اولاً) من قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ في المرشح ان يكون:

أ- عراقي الجنسية.

ب-حاصلاً على الشهادة الجامعية الاولية أو ما يعادلها في الاقل.

ج- من ذوي الخبرة والاختصاص ومن المشهود لهم بالنزاهة والكفاءة.

د- لا يقل عمرة عن ٣٥ عاماً.

هـ- أن لا تقل درجته الوظيفية عن درجة مستشار.

و- أن يتقن احدى اللغات الحية أو يكون له المام كافٍ بها على الاقل.

(٢) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٣) صدر مرسوم جمهوري رقم ٩٥ لسنة ٢٠١١ والخاص بتعيين سفير غير مقيم للعراق لدى مملكة تايلند، منشور

في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤١٩٣ في ٢٠١١/٦/١٣، نقلاً عن حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٤) المادة (٧٣/٧٣) سادساً) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥

(٥) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

وبالنظر لحساسية المنصب وما يحيط به من ضرورة توافر الخبرة والكفاءة للشخص المرشح، إذ إن كثيراً من الازمات الدبلوماسية تأتي من عدم تقدير المواقف أو التصريح من غير دراية أو عدم الرجوع إلى الدولة^(١)، عليه نأمل من المشرع الدستوري تعديل نص المادة (٧٣/سادساً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بما يضمن للسلطة التنفيذية حق تعيين الممثلين الدبلوماسيين العراقيين في الخارج، من قبل رئيس الجمهورية وبترشيح من قبل مجلس الوزراء، فضلاً عن قبول الممثلين الاجانب في العراق.

المطلب الثالث

حدود السلطتين عند الاعتراف بالدول

يقصد بالاعتراف بالدول (عمل حر تقر بمقتضاه دولة أو مجموعة من الدول وجود جماعة لها تنظيم سياسي في اقليم معين مستقلة عن أي دولة اخرى وقادرة عن الوفاء بالتزامات القانون الدولي، وتظهر الدول بالاعتراف نيتها في اعتبار هذه الدولة عضواً في الجماعة الدولية)^(٢)، وعليه يتبين أن الاعتراف بالدولة هو عمل اختياري ولا يمكن أن يترتب عليه أي مسؤولية على الدولة القائمة في حالة الرفض، أو التردد، أو التأخير في اعلان الاعتراف بالدولة، لكن ذلك لا ينفي ما قد يُبنى عليه من مواقف سياسية واقتصادية لاحقة^(٣)، إذ يُعد ذلك عملاً غير ودي اتجاهها؛ ويرجع سبب ذلك إلى أن الدولة التي توافرت اركانها تكون بأمس الحاجة إلى اجراء كاشف(الاعتراف الدولي) عن وجودها وشرعيتها، أما عن سبب التردد في الاعتراف ببعض الدول؛ فيرجع الى وجود بعض الملابسات حولها كأن تكون الدولة القائمة غير متأكدة من استقرار الامور في الدولة المراد الاعتراف بها وبهذا لا ترغب الدول في أن تجلب لنفسها اشكالات دولية هي في غنى عنها، وبالمقابل من ذلك لا تريد أن تتجاهل تلك الواقعة، وإلى جانب تلك الاسباب قد يدخل العامل الديني والقومي والمذهبي عاملاً مهماً ويكون تأثيره سلباً وإيجاباً على الاعتراف الدولي فقد تتسارع بعض الدول في الاعتراف بالدولة التي ترتبط معها في تلك العوامل، وبالمقابل يكون سبباً لتأخير الاعتراف بالدول الاخرى، وعلى العكس من حالة الرفض فالاعتراف يعني أن الدولة قد

(١) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٢) د. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٢٥٦. نجم الدين عبد القادر محمد، الاعتراف بالدولة في القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الخرطوم، ٢٠٠٦، ص ٣٨.

(٣) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٦. عصام العطية، مصدر سابق، ص ٢٦٠. نجم الدين عبد القادر محمد، مصدر سابق، ص ٥٨-٥٩.

اعترفت بإمكانية الدولة الأخرى وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية، ويترتب عليه نتائج مهمة منها إقامة العلاقات الدبلوماسية، الوقوف إلى جانب الدول في المحافل الدولية والإقليمية^(١).

ومما تقدم نجد أن الاعتراف أو رفض الدولة القائمة على الاعتراف بالدول حديثة النشأة أو الاستقلال هو موضوع مهم نظراً للنتائج المترتبة عليه. ولذلك نتساءل عن السلطة المختصة في هذا الاختصاص هل هي السلطة التنفيذية كون الاعتراف أو الرفض بالدول الأخرى اختصاصاً ذا صبغة سياسية^(٢)؟ أم يعود الاختصاص للسلطة التشريعية كونها ممثلة عن الشعب؟ أم هو حق مشترك بين السلطتين؟

ومن الجدير بالملاحظة أن هذا الاختصاص لم تشر إليه الدساتير إشارة صريحة، إلا أنه يمكن إعطاء صلاحية الاعتراف بالدول إلى السلطة المختصة بعقد المعاهدات الدولية؛ ويرجع ذلك لكليهما اختصاص ذو صبغة سياسية^(٣).

وعليه نجد أن السلطة المختصة للاعتراف بالدول في بريطانيا هي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، وبالرغم من تقليص سلطاته لصالح مجلس الوزراء، إلا أنه بقي محتفظاً ببعض السلطات على الصعيد الخارجي منها التصديق على المعاهدات بعد التشاور مع مجلس الوزراء وتحديداً مع وزير الخارجية^(٤)، وعليه يمكن أن نسند سلطة الاعتراف بالدول إلى السلطة التنفيذية.

وفي الدساتير المصرية نجد أن رئيس الجمهورية هو من يمثل الدولة في عقد المعاهدات الدولية^(٥)، ويتمتع بسلطات واسعة في المجال الخارجي، بالرغم من إن بعض السلطات التي مُنحت لمجلس الوزراء تتمثل في تنفيذ وصياغة رؤية رئيس الجمهورية؛ ويعود ذلك لكون الأخير هو من يختار وزير الخارجية بعد التشاور مع رئيس الوزراء^(٦)، ولما كانت الوزارة هي من

(١) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٢) طه حميد حسن العنكي، مصدر سابق، ص ٩٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤولية في الدساتير العربية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ١٦١.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية الدول والحكومات، مصدر سابق، ص ٣٢٨.

(٥) المادة (١٥١) من دساتير مصر لعام ١٩٧١ و عام ٢٠١٤.

(٦) المادة (١٤٦) من دستور مصر عام ٢٠١٤.

تقوم بمهمة تخطيط وتنفيذ السياسة الخارجية على وفق السياسة التي يضعها رئيس الجمهورية أو يحدد الاطار العام لها نجد أن السلطة التنفيذية هي من تقوم بسلطة الاعتراف بالدول.

أما الموقف في العراق وفي دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فهو الآخر لم ينص صراحةً على السلطة المختصة بذلك، ولو سلمنا على إحالة هذا الاختصاص إلى السلطة المختصة في عقد المعاهدات الدولية فبذلك يكون حق الاعتراف حقاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ تقوم السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء وتحديدًا وزير الخارجية دراسة ومناقشة فكرة الاعتراف وآثاره المترتبة عليه سلباً وإيجاباً على الدولة ومن ثم يحال القرار إلى السلطة التشريعية متمثلة في مجلس النواب.

ونرى في ذلك أن هذا الاختصاص (الاعتراف بالدول) من العسير تحقيقه ولا يمكن أن يتناسب مع الشأن العراقي في ظل التوافقات السياسية؛ ويرجع ذلك إلى إعطاء الكلمة النهائية بالموافقة أو الرفض للسلطة التشريعية التي تتكون من ممثلين للشعب على اختلاف المذاهب والقوميات، وبالتالي قد يؤثر ذلك على تحقق النصاب الدستوري أو على الأقل يكون ذلك سبباً في التعقيد والتأخير لإعلان الاعتراف بالدول، إلى جانب ذلك فإن هذا الأسلوب يسحب من السلطة التنفيذية اختصاصها التنفيذي.

عليه نأمل من المشرع الدستوري أن يضيف عبارة إلى نص المادة (٧٣/سادساً) تعطي لرئيس الجمهورية سلطة الاعتراف بالدول بعد التشاور مع مجلس الوزراء وتحديدًا وزير الخارجية، فهو الاعرف والاكثر اطلاعاً على خفايا الامور وما قد يترتب على هذا الاعتراف من نتائج على الدولة^(١).

المطلب الرابع

حدود السلطتين في اعلان الحرب

يقصد بحالة الحرب ((الحالة الحاسمة التي تكون اشد من الحالة الاستثنائية، ويبدو عدم اقتصار الامر على أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم، وإنما يشترط أن يكون العدوان قائماً أو على وشك الوقوع حسب ما نصت عليه ترتيبات الملائمة لميثاق الامم المتحدة))^(٢)، وعليه نجد أن حالة الحرب أشد من الحالات الاستثنائية التي توجب إعلان حالة الطوارئ، لذلك اولت الدساتير الحديثة

(١) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) كرازي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر - باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥، ص ٣٦٢.

اهتمامها بالصلاحيات العسكرية والحربية حتى اخذت تميز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية^(١)، أما عن السلطة المختصة في اعلان حالة الحرب فيبرز في النظم الدستورية حول ذلك اتجاهات ثلاث.

يرى اصحاب الاتجاه الاول، أن سلطة اعلان الحرب يكون اختصاصاً اصيلاً للسلطة التنفيذية ومن دون الرجوع إلى السلطة التشريعية؛ كون السرية والسرعة هما من السمات الاساسية لإعلان الحرب، فضلاً عن معرفتها في حقائق الامور اكثر من السلطة التشريعية، ولما كانت السلطة التنفيذية مسؤولة امام السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك فإن الاخيرة هي من توافق على اعتمادات الحرب^(٢)، وعليه لا توجد ضرورة للتشديد والتعقيد باستشارة السلطة التشريعية.

أما اصحاب الاتجاه الثاني، فهم ايضاً اناطوا هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية لكن أوقفوا حدودها بموافقة السلطة التشريعية، ويُرجع اصحاب هذا الاتجاه سبب التشديد إلى الآثار التي تترتب على الحرب، وعليه لا يمكن أن تنفرد سلطة واحدة في إعلان حالة الحرب^(٣) وذهب اصحاب الاتجاه الثالث، على عكس الاتجاهات الاخرى، إذ أعطوا للسلطة التشريعية وحدها سلطة اعلان حالة الحرب والحفاظ على القوات المسلحة، وهذا ما اخذ به الدستور الامريكي^(٤)، والبعض الآخر جعل هذا الاختصاص حقا مشتركاً بين السلطتين^(٥).

(١) يقصد بالحرب الدفاعية هي الحرب التي تدخلها الدولة مرغمة من أجل الدفاع عن وجودها وكيانها واستقلالها وحماية لمصالح شعبها وهي حرب يجيزها القانون الدولي دفاعاً عن المصالح المشروعة.

اما الحرب الهجومية وهي الحرب التي تشنها الدولة خلافاً للقانون الدولي وتجاوزاً للمحظور القانوني من اجل مكاسب عسكرية أو اقتصادية أو رغبة في تأكيد قوتها وتمثل هذه الحرب تحدياً للمجتمع الدولي وتجاوزاً للمحرمات. ينظر: علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، مصدر سابق، ص ٢١٦، حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العرافي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١٠٨-١٠٩.

(٢) ثائر محمد خضير القيسي، صلاحية اعلان حالة الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، ١٩٩٣، ص ٨١، ٨٣.

(٣) محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢٨٩. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٢.

(٤) جيروم بارون و توماس دينيس، الوجيز في لقانون الدستوري المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، ط ٢، الجمعية المصرية لنشر المعرفة الثقافية العالمية، القاهرة، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ١٩٩٨، ص ١٤١. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ٩٥.

وعليه نجد أن دساتير الدول البرلمانية قد اختلفت في إناطة سلطة اعلان الحرب، ونحن نؤيد الاتجاه الذي اناط سلطة اعلان الحرب للسلطة التنفيذية ونعدهُ الاصل في هذا الاختصاص سواء من قبل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو كليهما^(٢)، ولا ينفي ذلك الدور غير المباشر للسلطة التشريعية، وبهذا تؤثر كل سلطة على الاخرى وفق حدود دستورية معينة قد تختلف تلك الحدود بين الدول وفق الطريقة المتبعة لإعلان الحرب.

ففي بريطانيا نجد أن هذه الصلاحية من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بالملك من الناحية النظرية، لكن وبترجع دور الملك أصبح رئيس الوزراء والوزراء هم من يباشرون الاختصاصات المناطة بالملك، وعليه أصبحت مسؤولية اعلان الحرب من الناحية الفعلية من اختصاص رئيس الوزراء^(٣)، أما دور الملك فيكون دوراً شكلياً يقف عند حد التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الوزراء، أما حدود السلطة التشريعية فتكون معدومة عند اعلان حالة الحرب؛ ولكن ذلك لا ينفي دورها غير المباشر فهي من يعود لها الموافقة على تخصيص النفقات المالية للحرب، فضلاً عن مراقبة قرارات السلطة التنفيذية في هذا المجال، أو حتى مساءلتها واجبارها على الاستقالة^(٤).

أما مصر وفي دستور عام ١٩٧١ فإننا نجد أن صلاحية اعلان الحرب حقاً مشتركاً بين السلطتين، إذ تقوم السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية بإعلان حالة الحرب سواءً كانت الهجومية منها أو الدفاعية بعد موافقة السلطة التشريعية^(٥).

أما في ظل دستورها النافذ لعام ٢٠١٤ فهو الاخر اعطى صلاحية إعلان الحرب لرئيس الجمهورية مع احاطتها ببعض الحدود منها اخذ رأي مجلس الدفاع الوطني فضلاً موافقة السلطة التشريعية بأغلبية ثلثي أعضائها، وفي حال غياب الاخيرة يؤخذ رأي المجلس الاعلى للقوات المسلحة، فضلاً عن مجلسي الوزراء والدفاع الوطني^(٦)، وعليه نجد أن صلاحية اعلان حالة

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١١١. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٢) د. وهبة الزحيلي، آثار الحرب، ط٤، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٩، ص ١٥١.

(٣) كريم لفته مشاري الجراحي، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٤) محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢٨٩. مصطفى حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كظمانه لنفاذ القاعدة القانونية، مصدر سابق، ص ١٣٨ - ١٤٠.

(٥) المادة (١٥٠) من دستور مصر عام ١٩٧١.

(٦) المادة (١٥٢) من دستور مصر عام ٢٠١٤ (رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني،

الحرب تكون حقاً مشتركاً بين السلطتين، إلى جانب ذلك نجد أن طريقة اعلان الحرب تكون طريقة معقدة تكمن فيها صعوبة تحقيق النصاب الدستوري من قبل السلطة التشريعية في حال وجودها، وتأخر اجراءات اعلان الحرب بأخذ آراء المجالس المذكورة في حال غيابها، وإن كانت الغاية من تلك التعقيدات تتناسب مع إعلان الحرب الهجومية لما يترتب على الحرب من اثار مدمرة تتطلب التشاور والتأني فيها، إلا انها ومن غير المعقول أن تتناسب مع سرعة الاجراءات المطلوبة في الحرب الدفاعية؛ لذلك لا يمكن أن يُقيد رئيس الجمهورية في هذه الحرب، كونه مكلف بحكم القسم ((أن يحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه)) ولا يتحقق ذلك إلا من خلال رد العدوان والدفاع عن الوطن بكل الوسائل، ومن ثم يعرض ما اتخذته الرئيس على السلطة التشريعية لاحقاً^(١)، وعليه لا يمكن أن تقيد رئيس الجمهورية بتعقيدات اثناء الحرب الدفاعية، مقارنة بالحرب الهجومية.

أما العراق وفي التجربة البرلمانية الاولى فقد أناط سلطة إعلان الحرب إلى السلطة التنفيذية متمثلة بالملك بعد موافقة مجلس الوزراء^(٢).

في حين دستور عام ٢٠٠٥ النافذ اختط طريقاً مختلفاً عن التجربة الاولى، فضلاً عن النظم البرلمانية الاخرى، إذ اشرك قطبي السلطة التنفيذية، فضلاً عن موافقة السلطة التشريعية وبذلك تشترك السلطة التنفيذية مع التشريعية لإعلان الحرب وفق إجراءات دستورية محددة، تبدأ بتقديم السلطة التنفيذية طلباً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وعلى أن تتم الموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية بأغلبية ثلثي اعضائها^(٣).

في ضوء ذلك نجد أن المشرع العراقي قد احاط سلطة اعلان الحرب بقيود يصعب معها ممارسة السلطة التنفيذية لاختصاصها، فهو بعد أن أوقف طلب رئيس الجمهورية على موافقة رئيس الوزراء عاد مرة اخرى ليجعل ذلك غير ذي جدوى مالم يوافق عليه أغلبية ثلثي أعضاء السلطة

وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء تعيين القائد العام للقوات المسلحة فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني)

(١) سامر عبد الحميد العوضي، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٢) المادة (٢٦ / ٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥

(٣) المادة (٦١/٦١/تاسعاً/ أ) من دستور العراق النافذ ٢٠٠٥ (الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)

التشريعية، وقد يرجع هذا التشديد من قبل المشرع إلى آثار الحروب المدمرة التي خاضها العراق في حرب الخليج الاولى والثانية فضلاً عن حرب عام ٢٠٠٣^(١).

فضلاً عن ذلك نجد أن المشرع الدستوري لم يفرق بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية، لذلك نرى من الاولى على المشرع الدستوري التمييز بينهما، ومن المنطقي أن يكون التشديد في سلطة اعلان الحرب الهجومية فقط؛ وذلك لعدم التسرع لدخول البلاد في حروب مدمرة قد لا تستوجب الاسباب في ذلك، وعلى أن يتخذ القرار في تأني وتبصر من قبل السلطتين، لكن في حال تجد الدولة نفسها وبصورة مفاجئة قد تعرضت لهجوم خارجي ففي ذلك وعلى وفق التعقيدات التي تمر بها سلطة اعلان الحرب قد تجد الدولة نفسها قد دمرت، أو عدم القدرة لها للدفاع عن نفسها، فضلاً عن ذلك أن رئيس الجمهورية قد أقسم بالمحافظة على ((٠٠٠ وأرعى مصالح شعبه وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته(٠٠٠))^(٢) وعلى وفق تلك الاجراءات لا يستطيع المحافظة على ما أقسم عليه إذ إن موافقة السلطة التشريعية بأغلبية الثلثين قد يطول معها الوقت، فضلاً عن ذلك ما هو البديل في حال كون الأخيرة في حالة غياب؟ إلى جانب ذلك نجد أن الدستور قد فرق بين القيادة التشريعية والقيادة الفعلية أو المطلقة إذ اعطى لرئيس الجمهورية القيادة العامة للقوات المسلحة لأغراض تشريفية^(٣)، عليه كان من الاولى إعطاء رئيس الجمهورية القيادة العامة المطلقة للقوات المسلحة الفعلية منها والتشريفية.

وفي حال سلمنا ببقاء النظام البرلماني فإن مشاركة رئيس الجمهورية مع رئيس الوزراء أمر يتعارض مع سمات النظام البرلماني؛ كون الاول غير مسؤول وإن رئيس الوزراء هو المسؤول عن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها باعتباره القائد العام للقوات المسلحة.

(١) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٢) المادة (٥٠) من دستور العراق عام ٢٠٠٥.

(٣) د. كاظم علي عباس الجنابي و احمد نهير راهي، مصدر سابق، ص ٣٩٣. المادة (٧٣/ تاسعا) من دستور العراق ٢٠٠٥.

الخاتمة

أولاً: النتائج

بعد الانتهاء من دراسة موضوع الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مع التركيز على التجربة البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وعند مقارنة نتائج الحدود بين السلطتين في ظل التوافقات السياسية تبين أن النظام السياسي الافضل للعراق هو الانتقال إلى نظام (شبه رئاسي) ومسوغات ذلك تتمثل في النتائج التالية:

١. لقد بينت هذه الدراسة بأن النشأة الاولى للنظام البرلماني تعود إلى بريطانيا بسبب ظروفها الاجتماعية، بعد أن تطور عبر مراحل تاريخية متعددة وصل إلى ما هو إليه الآن من حالة للاستقرار السياسي. على العكس من ذلك نجد أن سبب ظهور النظام البرلماني في العراق سبب فجائي، وهذا ما نجده اثراً واضحاً في القانون الاساسي العراقي عام ١٩٢٥، ودستور عام ٢٠٠٥ النافذ تزامناً مع احتلال البلاد، وبذلك فإن دخول العراق في نظام سياسي جديد (برلماني) بعد الانتقال من (نظام رئاسي) بدون تمهيد أو الخوض في تجربة ديمقراطية سابقة قد أثر سلباً على كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي يؤدي إلى التخبط والارباك وضعف أداء السلطتين.

٢. لقد بينت الدراسة بأن خصائص النظام البرلماني في العراق وبموجب دستور عام ٢٠٠٥ النافذ قد اختلفت عن اركان النظام البرلماني الأساسية سواء (التقليدي أو المتطور) من ناحيتين، الناحية الاولى: تختص بسلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية، إذ وسع من صلاحياته بما لا يتناسب مع النظام التقليدي ولا ترقى إلى النظام المتطور، أما الناحية الثانية: فهي اختلال التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية ونتيجة ذلك تؤدي إلى ضعف أداء السلطتين.

٣. طريقة اختيار أطراف السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء، الوزراء) من قبل السلطة التشريعية، قد أثر سلباً على أداء السلطة التنفيذية.

٤. توصلت الدراسة إلى نتيجة مفادها بأن الدور الرقابي للسلطة التشريعية يتسم بالضعف وقد يرجع ذلك لسببين السبب الاول: أن الوسائل الرقابية ذاتها قد لا ترتب آثاراً على السلطة التنفيذية لغرض السير بالاتجاه الصحيح، فبعضها يقف عند حد الاستفسار والبعض الآخر يستوجب تقديم طلب من عدد غير قليل من الاعضاء يصعب معه الاتفاق، فضلاً عن ذلك فإنه بالإمكان التراجع عن الوسيلة الرقابية أو انتهائها مع انتهاء الدورة الانتخابية. أما السبب الاخر

والاهم هو: أن طريقة اختيار رئيس الوزراء والوزراء وفق التوافقات السياسية يصعب معه محاسبة أي وزير نتيجة المحاباة السياسية بين الكتل الحزبية، إذ لا يمكن أن تتفق الاغلبية المطلقة على سحب الثقة من أحد الوزراء وهو ما يعطي له الامان للقيام بأعمال لا تمثل المصلحة العامة، وبالتالي يضعف دور الوزراء والسلطة التنفيذية بشكل عام.

٥. لقد بينت الدراسة بأن الوسائل الممنوحة للسلطة التنفيذية في سير عمل السلطة التشريعية أدت إلى ضعف أداء الأخيرة، ففي حق الدعوة العادية لم يسمح لها بالاجتماع بحكم القانون في حال تجاوز المدة الدستورية، أما الدعوة الاستثنائية ففضلاً عن تعدد جهات الدعوة الاستثنائية المقسمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تؤدي إلى الارباك فإنها لا يمكن لها أن تجتمع إلا بعد موافقة السلطة التنفيذية كونها صاحبة الاختصاص. أما السبب الاهم في ضعف عمل السلطة التشريعية هو عدم قدرة السلطة التنفيذية على حلها مهما كان أداؤها وهذا ما نجده أثراً واضحاً بدخول تشريع القوانين في حساب الابتزازات السياسية، أو كثرة تعطيل اجتماعات السلطة التشريعية بسبب عدم اكتمال نصاب الانعقاد، سوى في القوانين ذات الامتياز أو المنافع العائدة اليهم.

٦. التعديل الدستوري في ظل الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ أصبح طي الكتمان نتيجة لصعوبة الحدود الدستورية، ابتداءً من اقتراح التعديل المقسم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فمن جانب السلطة التنفيذية تكمن الصعوبة في اتفاق رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء المتكون من عدد من الكتل السياسية، أما من جانب السلطة التشريعية صعوبة اتفاق ٥/١ اعضائها وفق الاختلافات بين الكتل السياسية والمذاهب القومية، وفي حال تقديم الاقتراح نكون أمام صعوبة أخرى هي موافقة ثلثي اعضاء السلطة التشريعية على فكرة اقتراح التعديل ليرحمها على الشعب لإعطاء رأيه فيها.

٧. تشريع القانون المالي (الموازنة العامة) وفق المراحل الاجرائية المرسومة قد ينعكس سلباً على المصلحة العامة، إذ تتعاون أطراف السلطة التنفيذية متمثلة بوزارتي (المالية والتخطيط) في إعداد الموازنة وفق إجراءات وتوقيتات معينة، ويتم إحالتها إلى الامانة العامة لمجلس الوزراء لغرض مناقشتها واحالتها إلى السلطة التشريعية لغرض المصادقة التي لم يتم تحديدها بمدة زمنية، وهذا ما يفسح امام اعضائها كثرة المطالبات والابتزازات السياسية بعدم تمرير قانون الموازنة العامة إلا بعد تمرير قوانين أخرى تعود بالنفع لفئة معينة، فضلاً عن ذلك قد تلجأ السلطة التشريعية إلى

بعض التعديلات التي تزيد من الاعباء المالية دون الرجوع إلى (مجلس الوزراء) كل ذلك يؤدي بنتائجه على التأخير والتلكؤ في المشاريع الخدمية أو الإضرار بالمصالح العامة.

٨. تشريع القوانين العادية وفق الآلية المرسومة للسلطتين تؤدي إلى ضعف الناتج التشريعي، فضلاً عن الأرباك أو تشريع قوانين لا تمثل المصلحة العامة، فمن جانب السلطة التنفيذية وبعد أن خالفت سمات النظام البرلماني التقليدي بمنح رئيس الجمهورية سلطة تقديم مشروع قانون جعلته منفرداً عن المشروع المقدم من قبل مجلس الوزراء ومن دون الاطلاع أو التوقيع، فضلاً عن ذلك فإن اقتراح القوانين المقدمة من قبل السلطة التشريعية لا تكون بالتنسيق مع الأولى، وبالتالي فإن تعدد جهات التقديم يؤدي إلى إرباك السلطة التشريعية في مناقشة القوانين، فضلاً عن ذلك وبانتهاء الأخيرة من المناقشة والتصويت يرسل إلى رئيس الجمهورية لغرض (الإصدار) وليس التصديق كونه حرم من حق الاعتراض، وهذا ما يعطي للسلطة التشريعية المسيطرة عليها الأحزاب السياسية الهيمنة في تشريع أي قانون وإن كان لا يمثل المصلحة العامة.

٩. تتداخل السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في الجانب التنفيذي الداخلي قد أثر سلباً على أدائها الوظيفي وأدى إلى إضعاف الحدود الدستورية بين السلطتين إذ لم يتم تقييد السلطة التشريعية بمدة معينة لغرض المصادقة على السياسة العامة ونتيجة للابتزازات السياسية يؤخر مباشرة السلطة التنفيذية لأعمالها المرسومة على مدار الأربع سنوات. فضلاً عن ذلك سلبت منها الاختصاص التنفيذي في تعيين شاغلي الوظائف العليا (المدنية والعسكرية) إذ لا يسمح للسلطة التنفيذية التعيين في تلك الوظائف إلا بعد موافقة الأغلبية المطلقة من أعضاء السلطة التشريعية، وبالتالي لا يمكن تعيين إلا من تتفق عليه الكتل السياسية بعيداً عن الكفاءة والخبرة. ونتيجة ذلك تؤثر سلباً على عمل السلطة التنفيذية في الجانب المدني والعسكري.

١٠. الحدود المرسومة للسلطة التنفيذية لإعلان حالة الطوارئ لا تتسجم مع الظروف الاستثنائية التي تتطلب سرعة المعالجة كونها تهدد كيان الدولة واستقرارها، ويرجع ذلك للتعقيدات التي تجري بين السلطتين، فمن جانب السلطة التنفيذية لا بد من اشتراك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وقد يصعب ذلك في حال عدم التعايش بينهم، وفي حال تقديم الطلب نكون أمام صعوبة الحصول على موافقة أغلبية الثلثين من أعضاء السلطة التشريعية وفق التجاذبات السياسية، فضلاً عن ذلك فقد تكون الأخيرة في حالة غياب، كل ذلك يؤثر سلباً على أداء السلطة التنفيذية في سرعة المعالجة للظرف الاستثنائي.

١١. تدخل السلطة التشريعية في الاختصاص التنفيذي الخارجي قد يؤثر سلباً على علاقة العراق بالدول الأخرى، إذ تتردد السلطة التنفيذية عند التفاوض في عقد أي معاهدة، وسبب ذلك هيمنة السلطة التشريعية في المصادقة على جميع المعاهدات، لذلك قد تجابه المفاوضات التي قامت بها السلطة التنفيذية بالرفض في حال عدم مسايرة هذه المعاهدة قناعات الكتل السياسية مختلفة الطوائف والقوميات، أو صعوبة اتفاق الأغلبية المطلقة لبعض المعاهدات وأغلبية الثلثين لمعاهدات أخرى، فضلاً عن ذلك وإلى جانب المعاهدات الدولية لا يمكن لمجلس الوزراء تحديداً (وزير الخارجية) تعيين من هو الأكفأ من الممثلين الدبلوماسيين، كون الكلمة الفصل في ذلك تعود للسلطة التشريعية وبموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائها، وفق ذلك لا يمكن تعيين إلا من تتفق عليه الكتل السياسية بعيداً عن الكفاءة والخبرة، وإلى جانب ما تقدم لم يشر دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ على السلطة المختصة بالاعتراف بالدول الأخرى. كل ما تقدم يؤثر سلباً على أداء السلطة التنفيذية بشكل خاص وعلاقة العراق بالدول الأخرى بشكل عام.

١٢. الحدود المرسومة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إعلان الحرب قد يؤثر سلباً على أداء السلطة التنفيذية بشكل خاص وحماية وسلامة أمن الدولة بشكل عام، إذ إن طلب رئيس الجمهورية في إعلان الحرب سواء كانت (هجومية أم دفاعية) لا بد أن يجابه بالموافقة من قبل رئيس الوزراء ومن ثم ينقل للموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية بأغلبية ثلثي عدد أعضائها، وإن كانت هذه التعقيدات تصح مع الحرب الهجومية، لغرض التأمي وعدم دخول العراق في حروب مدمرة إلا بعد التشاور وأخذ رأي ممثلي الشعب، إلا أنها من غير المعقول أن تقيد السلطة التنفيذية في حالة الحرب الدفاعية التي قد تدمر البلاد حين الانتهاء من الإجراءات المطلوبة.

ثانياً: المقترحات

بعد أن تم بيان النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراسة موضوع الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور عام ٢٠٠٥ النافذ فإن لنا نضع بعض المقترحات التي قد يُستفاد منها للخروج من الواقع السياسي المؤثر على أداء السلطتين.

١. ضرورة الأخذ بالنظام البرلماني شبه الرئاسي، والاستفادة من التجربة المصرية القريبة من التجربة العراقية وفق ما سنتناوله من توصيات لاحقة، إذ يقوم هذا النظام في إدارة شؤون الحكم على ثلاث ركائز (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والسلطة التشريعية).

٢. إجراء تعديل دستوري يتضمن استقلال رئيس الجمهورية من خلال انتخابه من قبل الشعب مباشرة مع تحديد مدة ولاية بأربع سنوات وعدم جواز انتخابه لأكثر من مرتين متتاليتين مما يعزز احترام الحدود الدستورية بين السلطتين.

٣. إجراء تعديل دستوري يتضمن استقلال مجلس الوزراء (رئيس الوزراء و الوزراء)، ويتم ذلك من خلال قيام رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزراء من (حزب الاغلبية) ليشاور معه على تشكيل الكابينة الوزارية، وتقديمها إلى السلطة التشريعية لغرض منح الثقة للكابينة الوزارية مرة واحدة وليس على انفراد ويتم وفق مدة معينة.

٤. ملء الفراغ الدستوري من خلال تنظيم الحالات الاستثنائية (الاستقالة، الوفاة، العجز) لشغور منصب (رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء) بشكل دقيق، لغرض ضمان استقرار مؤسسات الدولة بكل منتظم، وعلى أن يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه سواء (المؤقت او الدائم)، أما شغور منصب رئيس الوزراء فيحل بدلاً عنه نائب رئيس الوزراء وفي حال عدم وجود نائب يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء. فضلاً عن ذلك يتم البت في استقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية.

٥. ضرورة إعادة النظر في وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بما يعطي لها القوة في توجيه السلطة التنفيذية بالاتجاه الصحيح، ولا سيما (السؤال، وطلب المناقشة العامة، واللجان التحقيقية) ويكون ذلك بالانتقال من كونها أدوات استفهام، وحوار، وتبادل آراء، إلى أدوات يمكن من خلالها إثارة مسؤولية السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك عدم التنازل عنها، أو سقوطها بزوال صفة العضوية ٠٠٠ ألخ، إلى جانب ذلك اثاره المسؤولية السياسية للوزير الممتنع عن حضور الجلسة المخصصة لاستخدام أحد الوسائل الرقابية بحقه. أما (سحب الثقة) من احد الوزراء ضرورة اناطتها برئيس الوزراء بدون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

٦. يتوجب على المشرع العراقي الغاء نسبة كوتا النساء والمحددة ب (٢٥%) وعلى أن تكون أصوات الناخبين لنسبة التمثيل هي الفاصل بينهم، كونها قد تناقضت مع المادة (١٤) والتي اشارت إلى المساواة امام القانون بدون تمييز، فضلاً عن ذلك فقد تناقضت مع المادة (٢٠) التي اشارت إلى حق المشاركة السياسية للرجال والنساء.

٧. تقوية أداء السلطة التشريعية من خلال إناطتها حق الاجتماع العادي بحكم القانون في حال عدم الدعوة من قبل رئيس الجمهورية بعد (خمسة عشر يوماً) من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، إلى جانب الدعوة الاستثنائية بدون الرجوع إلى السلطة التنفيذية، فضلاً عن ذلك يكون

لأخيرة حق فض اجتماع السلطة التشريعية وتأجيله، والسبب الأهم في ذلك تعديل نص المادة (٦٤ / أولاً) وفق النص الآتي (يجوز لرئيس الجمهورية حل السلطة التشريعية بعد استفتاء الشعب) إذ يعطي هذا التعديل للسلطة التنفيذية سلاحاً لصد طغيان السلطة التشريعية وبه تتوازن وسائل التأثير بين السلطتين ومما يدفع السلطة التشريعية نحو تقديم الأفضل.

٨. على المشرع ولغرض تعديل الدستور أن يسهل إجراءات التعديل، ففي اقتراح التعديل من جانب السلطة التنفيذية يكون لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، أما السلطة التشريعية فيكون لعشرة من أعضائها، أما اقرار التعديل فيكون بأغلبية الثلثين لأعضاء السلطة التشريعية؛ كون مشروع التعديل يكون مجرد فكرة وسيعرض على الشعب ويكون له الكلمة الفصل.

٩. نقترح في تشريع قانون الموازنة على تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية، فمن جانب السلطة التنفيذية يتم تشكيل لجنة مشتركة من وزارتي المالية و التخطيط، فضلاً عن الامانة العامة لمجلس الوزراء، أما السلطة التشريعية فيتم من خلال اشتراك اللجان البرلمانية وانشاء مراكز متخصصة في المجال المالي وتوضع تحت اشرافها، مما يؤدي إلى التقليل من حدة الخلافات والسرعة في المصادقة، فضلاً عن تعاون السلطتين يمكن استشارة مؤسسات المجتمع المدني لتعالج بذلك مشكلة التباعد بين المشهدين السياسي والمجتمعي، وبعد الاقتراح يتم تحديد مدة زمنية للسلطة التشريعية من أجل المصادقة وفي حال انتهاء المدة يتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء.

١٠. على المشرع جعل سلطة تقديم مشاريع القوانين في الظروف العادية من كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، بعد اعادة النظر في جهات التقديم لكل سلطة على حدة فمن جانب السلطة التنفيذية يتشاور رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء، أما السلطة التشريعية فتكون لعشرة من أعضائها أو لجانها المتخصصة.

١١. اعطاء السلطة التنفيذية ممثلة ب(رئيس الجمهورية) حق الاعتراض على القوانين التي تم التصويت عليها من السلطة التشريعية، خلال مدة محددة.

١٢. نقترح على المشرع تحديد السلطة التنفيذية بمدة زمنية معقولة لغرض تنفيذ القوانين، مع إضافة نصوص تمنح السلطة التنفيذية ممثلة ب (رئيس الجمهورية) الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية في حال غيبة السلطة التشريعية، وفي حال وجودها بإمكانها تفويض اختصاصها للسلطة التنفيذية.

١٣. ينبغي على المشرع أن يعطي السلطة التنفيذية الاستقلالية التامة في (رسم السياسة العامة وفق مدة محددة، تعيين شاغلي الوظائف العليا، قيادة القوات المسلحة وتعيين شاغلي

المناصب المهمة في تشكيلات القوات المسلحة، تعيين الممثلين الدبلوماسيين، الاعتراف بالدول (مع تقييد دور السلطة التشريعية في المصادقة على السياسة العامة وفق مدة محددة.

١٤. على المشرع إلغاء دور السلطة التشريعية في الموافقة على إعلان حالة الطوارئ وبإمكان السلطة التنفيذية إعلانها، مع وجوب انعقاد السلطة التشريعية خلال سبعة أيام من إعلانها ليقف دورها على الرقابة اثناء التنفيذ من خلال تفعيل لجنة الامن والدفاع النيابية.

١٥. على المشرع ضرورة التمييز بين المعاهدات المهمة وغير المهمة التي لا ترتب أثراً على سيادة الدولة أو موازنتها المالية، ففي الاولى مشاركة بعض البرلمانين في مرحلة المفاوضات فضلاً عن التصديق من قبل السلطة التشريعية بأغلبية مطلقة. أما الثانية فتستقل السلطة التنفيذية بعقدتها دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

١٦. ضرورة التمييز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية، ففي الاولى لابد من تشارك السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق الاجراءات المرسومة في المادة (٦١/تاسعاً/أ) من دستور عام ٢٠٠٥، أما الثانية فلا بد من استقلال السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية القائد العام للقوات المسلحة من دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية.

١. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة - الوزارة" في الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. — ، النظم السياسية الدول والحكومات، بدون طبعة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٣. — ، النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل النظام الدستوري المصري، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
٤. ابراهيم محمد حسنين، الانتخابات القادمة نزيهة ام مزورة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٥. احسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، شركة العاتك، ١٩٨٩.
٦. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٧. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
٨. احمد عبيس نعمة التلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط٢، الفارابي، بغداد، ٢٠١٥.
٩. احمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، ط٣، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٥.
١٠. احمد مصطفى الحسين، مدخل لتحليل السياسات العامة، ط١، المركز العربي للدراسات السياسية، بدون طبعة، عمان، ٢٠٠٢.
١١. ادمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط٣، دار الملايين للعلم، بيروت، ١٩٨٣.
١٢. ادهم عبد القادر الحاج، الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦.

١٣. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار مكتبة البصائر، ٢٠١٦.
١٤. بلال صلاح الانصاري، مبادئ واقتصاديات المالية العامة، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٧.
١٥. بوكرا ادريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠١٦.
١٦. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط١، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٤.
١٧. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ط١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨.
١٨. جتو إسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وأشكالها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣.
١٩. جهاد سعيد خصاونة، علم المالية والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، ط١، دار وائل للنشر، ٢٠١٠.
٢٠. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
٢١. حسن مصطفى البحري، الانتخابات كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، ط٢، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٦.
٢٢. —، القانون الدستوري النظرية العامة، ط١، الجامعة الافتراضية، سوريا، ٢٠٠٩.
٢٣. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ٢٠٠٣.
٢٤. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي دراسة قانونية ورؤية سياسية، ط١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٨.
٢٥. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.

٢٦. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقا لدستور ٢٠١٤، بدون طبعة، منشأة المعارف الاسكندرية، مصر، ٢٠١٦.
٢٧. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط٣، العاتك، القاهرة، ٢٠١٠.
٢٨. —، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
٢٩. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
٣٠. —، ثنائية المجلس التشريعي في العراق دراسة في مجلس الاتحاد، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
٣١. —، مجلس الوزراء قراءة في دستور ٢٠٠٥، بدون طبعة، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
٣٢. خالد بن عبد الرزاق بن صالح الصفي، دليل صياغة الانظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية، ط١، الفالحين للطباعة والنشر، الرياض، ٢٠١٥.
٣٣. خالد سعد زغلول حلمي و ابراهيم الحمود، الوسيط في المالية العامة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٣٤. خيري عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
٣٥. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، ط، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٣٦. دلين سردار زهدي النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.
٣٧. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
٣٨. رافت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠.

٣٩. رافع خصر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٧.
٤٠. —، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
٤١. —، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١٣.
٤٢. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٢، العاتك، القاهرة، ٢٠١٢.
٤٣. رجب محمود طاحن، قيود تعديل الدستور دراسة في القانونين الفرنسي والمصري، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٤٤. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
٤٥. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار بوتقال للنشر، ١٩٨٦.
٤٦. زهير احمد قدورة، علم المالية العامة والتشريع الضريبي وتطبيقاته في المملكة الاردنية الهاشمية، ط١، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٢.
٤٧. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج٢، مكتبة الروضة الحيدرية، ٢٠٠٦.
٤٨. ساجد محمد الزالمي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بدون طبعة، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤.
٤٩. سامر عبد الحميد العوضي، اختصاصات رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور ٢٠١٤، بدون طبعة ومكان نشر، ٢٠١٥.
٥٠. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.
٥١. سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار امجد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩.
٥٢. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، بدون طبعة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ٢٠١١.

٥٣. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، بدون طبعة، مصر، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
٥٤. سعدي محمد الخطيب، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية في اثنين وعشرين دولة عربية دراسة مقارنة، ط١، منشورات العربي الحقوقية، القاهرة، ٢٠١١.
٥٥. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج٢، ط٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر.
٥٦. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط٧، دار الفكر العربي، ٢٠١٢.
٥٧. سمير داود سلمان و علي مجيد العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
٥٨. سمير داود سلمان و محمد حسب الموسوي، شرح نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
٥٩. سهيل حسين الفتلاوي، نظرية المنظمة الدولية، بدون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠.
٦٠. السيد المراكبي، الدساتير المصرية واثرها على الديمقراطية من دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ وتعديلاته، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٦١. السيد صبري، حكومة الوزارة، بدون طبعة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٧٣.
٦٢. سيروان عدنان ميرزا الزهاوي، الرقابة البرلمانية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨.
٦٣. شبلي بلاط، دليل الدستور العراقي، مشروع العدالة الشاملة، العراق، ٢٠٠٩.
٦٤. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بدون طبعة، مطبعة دار الحكمة، ١٩٩٩.
٦٥. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.

٦٦. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٩.
٦٧. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم مركزية السلطة المركزية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣.
٦٨. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة، مجلس لنشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٠.
٦٩. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي الضريبي، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
٧٠. عباس عبد الامير ابراهيم العامري، اعلان حالة الطوارئ واثرة على حقوق الانسان، ط١، منشورات العربي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٧١. عبد الجبار الشويلي، الدستور بين السياسة والقضاء، ط١، مؤسسة الثقافة القانونية، بغداد، ٢٠١١.
٧٢. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ١٩٦٣.
٧٣. عبد الصمد سعدون الشمري، النظرية السياسية الحديثة، ط١، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٧٤. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، مطابع السعدني، ٢٠٠٤.
٧٥. _____، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الاسكندرية، ١٩٩٥.
٧٦. عدنان الزنكة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفدرالية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٧٧. عدنان محسن ضاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، بحث مقدم إلى برنامج الامم المتحدة الانمائي، ابو ظبي، ٢٠٠٨.
٧٨. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٧٩. عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، سلسلة التقارير القانونية ٢٩، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠٢.
٨٠. —، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، المجلد ٢٦ من سلسلة التقارير القانونية، ٢٠٠١.
٨١. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
٨٢. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
٨٣. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٦، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٧.
٨٤. علي الدين هلال و نيفين سعد، النظم السياسية العربية قضايا الاستمرار والتغير، بدون طبعة، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠.
٨٥. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٨٦. علي محمد بدير و د. مهدي ياسين السلامي و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، مبادئ واحكام القانون الاداري، بدون طبعة، العاتك، القاهرة، بدون سنة نشر.
٨٧. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.
٨٨. —، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٨٩. —، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط١، دار الكتب والوثائق، بغداد، ٢٠١٦.
٩٠. —، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
٩١. —، انتهاء ولاية رئيس الدولة في الدساتير العربية، بدون طبعة، دار صفاء للنشر، ٢٠٠٢.
٩٢. —، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، ط١، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.

٩٣. عمر حوري، القانون الدستوري، بدون طبعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
٩٤. عيد مسعود الجهيني، القضاء الاداري وتطبيقاته في المملكة العربية السعودية، ط١، مطابع المجد التجارية، الرياض، ١٩٨٤.
٩٥. غازي فيصل مهدي، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان، ط٢، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠١٧.
٩٦. غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية دراسة مقارنة، ط١، دار نيبور للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٧.
٩٧. فائز علي اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية للطباعة والنشر، ١٩٨٤.
٩٨. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، عابدين، ٢٠٠٦.
٩٩. فؤاد محمد النادى، النظم السياسية والقانون الدستوري المصري والتطورات الدستورية لثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، بدون طبعة، مطبعة الدار الهندسية، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر.
١٠٠. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الازارطة، ٢٠٠٦.
١٠١. محمد احمد محمود، تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ط١، الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، ٢٠١٠.
١٠٢. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
١٠٣. محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٧.
١٠٤. _____، الضوابط الدستورية للوظيفية اللاتحفية التنفيذية دراسة مقارنة، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٨.

١٠٥. محمد حسن حميد العلي الحديثي، المركز القانوني لرئيس الدولة دبلوماسياً دراسة مقارنة بين القانون الدبلوماسي والدبلوماسية الاسلامية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، بدون مكان نشر، ٢٠١٤.
١٠٦. محمد حلمي، المبادئ الدستورية العامة، ط٦، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٣.
١٠٧. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة مع دراسة لدستور مصر ٢٠١٤، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٦.
١٠٨. _____، مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، دار الطباعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧.
١٠٩. محمد شاكر عصفور، اصول الموازنة العامة، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ٢٠٠٨.
١١٠. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، بدون طبعة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠.
١١١. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
١١٢. محمد قدور بومدين، حقوق الانسان بين السلطة الوطنية والسلطة الدولية، بدون طبعة، دار الراية للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٠.
١١٣. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، بدون طبعة، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠٠٨.
١١٤. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، ط٢، دار الفكر العربي، ١٩٦٢.
١١٥. محمد لطفي زكريا الشمسي، النظام البرلماني البرلمان الانكليزي نموذجاً، بدون طبعة، ومكان النشر، ٢٠٠٩.
١١٦. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته دراسة تطبيقية في مصر، ط١، دار ابو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦.
١١٧. محمد محمد عبد اللطيف، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية، ط١، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٨.
١١٨. محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط١، دار الوفاء للطباعة والنشر، الاسكندرية، ٢٠١١.

١١٩. محمد يوسف آخرون، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي دراسة مقارنة، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧.
١٢٠. محمد يوسف علوان، القانون الدولي العام، ط٣، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٣.
١٢١. محمود علاونة وآخرون، دليل اجراءات العملية التشريعية في المجلس التشريعي الفلسطيني، معهد الحقوق، جامعة بيرزيت، برنامج الامم المتحدة الانمائي، برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني، (UNDP/PAPP)، فلسطين، ٢٠١٣.
١٢٢. مريد يوسف الكلاب، مبادئ القانون الدستوري والعلوم السياسية النظرية العامة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٨.
١٢٣. مصدق عادل، القضاء الدستوري في العراق دراسة تطبيقية لدور المحكمة الاتحادية في الرقابة على دستورية القوانين وتفسير نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٢٤. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان والبلاد العربية، ط١، المكتب الشرقي للنشر والتوزيع، ١٩٦٩.
١٢٥. منجد منصور الحلو و د. مصدق عادل، الانظمة السياسية، بدون طبعة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
١٢٦. مهند ضياء عبد القادر، الحالات الاستثنائية في دستور العراق وداستير دول مجلس التعاون الخليجي، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
١٢٧. نبيل عبد الرحمن حياوي، ضمانات الدستور، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
١٢٨. نبيلة عبد الحليم كامل و د. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
١٢٩. نجيب خلف احمد و محمد علي جواد كاظم، القضاء الاداري، ط٣، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣.
١٣٠. نزية رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠٠٨.
١٣١. —، الأنظمة السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢.

١٣٢. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٧، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.
١٣٣. نعمان عطا لله الهيبي، الاليات تشريع القوانين دراسة دستورية مقارنة، بدون طبعة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، ٢٠١٠.
١٣٤. هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفدرالية) دراسة مقارنة، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
١٣٥. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠٨.
١٣٦. هيو رشيد علي، الفصل بين السلطات، ط١، در الفكر العربي، ٢٠١٧.
١٣٧. وهبة الزحيلي، أثار الحرب، ط٤، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٩.
١٣٨. —، حق الحرية في العالم، ط٤، دار الفكر، دمشق، ٢٠٠٧.

ثانياً: الاطاريح والرسائل الجامعية

أ: الاطاريح

١٣٩. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة القرارات الادارية في ضل دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥.
١٤٠. اسماعيل فاضل حلواص ادم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠١٥.
١٤١. انتصار حسن عبد الله محييد، التنظيم الدستوري والقانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية في العراق دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧.
١٤٢. بالجيلالي خالد، السلطة التقديرية للمشرع دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بالقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦ - ٢٠١٧.
١٤٣. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، ٢٠٠٥ - ٢٠٠٦.

١٤٤. دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة الجبالي اليايس سيدي بلعباس، كلية الحقوق، ٢٠١٧ - ٢٠١٨.
١٤٥. صالح عبد الناصر، رئيس الدولة في الانظمة السياسية المعاصرة والفكر الاسلامي السياسي، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بالقايد - تلسمان، ٢٠١٧ - ٢٠١٨.
١٤٦. عادل احمد محمد الخلايلة، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والاردن- دراسة مقارنة مع احكام الفقه والشريعة الاسلامية، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، ٢٠١٢.
١٤٧. عبد الحق محمد عبدة المغربي، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اليمن الجمهورية، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
١٤٨. عبد الكريم الحديكي، التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في النظام الدستوري المغربي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، المملكة المغربية، ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣.
١٤٩. علي سعد عمران، حدود حل البرلمان دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤.
١٥٠. كريم لفته مشاري الجراحي، حدود اختصاصات الوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٩.
١٥١. محمد بو فرطاس، الحملات الانتخابية دراسة مقارنه بين التشريع الجزائري والتشريع الفرنسي، أطروحة دكتوراه ، جامعة منتوري قسنيطة، ٢٠١٠ - ٢٠١١.
١٥٢. مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ضل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٣ - ٢٠١٤.
١٥٣. منجد منصور محمود الحلو، مبدأ تقييد سلطة الدولة وضمانات تطبيقه دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥.
١٥٤. نفيسة بختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، اطروحة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد- تلسمان ، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.

١٥٥. هشام جميل كمال رحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق
دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٢.

ب: الرسائل

١٥٦. الاء سمير حسين مليطات، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية "دراسة تحليلية
مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة القدس، عمادة الدراسات العليا، ٢٠١٨.

١٥٧. إبراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت
دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠.

١٥٨. احمد جاسم حسن، الاستجواب البرلماني وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة
ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٣.

١٥٩. احمد صالح مجول الجميلي، مبدأ التفويض التشريعي ومدى اعتماده في الدساتير
العراقية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١١.

١٦٠. احمد عبد السلام عبد الدائم، حدود اختصاص القضاء الدستوري دراسة مقارنة،
رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠١٨.

١٦١. احمد نبيل احمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني دراسة مقارنة، فلسطين
ومصر، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٧.

١٦٢. أسامة فرج أبو إسماعيل، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقا
للقانون الأساسي الفلسطيني دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير جامعة الاقصى،
٢٠١٦.

١٦٣. بادك نادية وصالحي حكيمة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في
ضل التعديل الدستوري لعام ٢٠١٦، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة - بجاية،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٦ - ٢٠١٧.

١٦٤. بایبوس فارس و باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية
وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة محمد عبد
الرحمن ميرة - بجاية، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.

١٦٥. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية
للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة يوسف بن خدة، كلية الحقوق، ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧.

١٦٦. بلقفي موراد بوعماره سمحه، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية" بين ضرورة التوازن وواقع الهيمنة"، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٥.
١٦٧. تشعبت محمد، الاستجاب وسيله من وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠١٣-٢٠١٤.
١٦٨. ثائر محمد خضير القيسي، صلاحية اعلان حالة الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون والسياسة، ١٩٩٣.
١٦٩. جيهان حسن عبد الله، دور المجلس التشريعي الفلسطيني في عملية ترسيخ الديمقراطية في فلسطين، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة بيرزيت، فلسطين، ٢٠٠٥.
١٧٠. حبشي لرزق، اثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، اطروحة دكتوراه جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان، ٢٠١٢-٢٠١٣.
١٧١. حلا علي حمد، اختصاص مجلس الوزراء في اصدار التشريعات الفرعية وتطبيقاته في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٧.
١٧٢. خالد حيدر علي الجميلي، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة تحليله نقدية، رسالة ماجستير، المعهد العراقي للدراسات العليا، ٢٠١٢.
١٧٣. خناطلة ابراهيم، التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتة، ٢٠١٢-٢٠١٣.
١٧٤. دنيا زايد سويح، الضوابط الاجرائية والموضوعية للتعديل الدستوري في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتة، ٢٠١٢-٢٠١٣.
١٧٥. نبيح مليود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة العقيد الحاج لخضر باتة، ٢٠٠٦.
١٧٦. رعد حسون حسين العنكي، الطعون الانتخابية الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٨.

١٧٧. زاهر ناجي إسماعيل عطا لله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني ٢٠٠٨-٢٠١٣، رسالة ماجستير، جامعة الاقصى، ٢٠١٦.
١٧٨. سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
١٧٩. سعد غازي طالب، حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
١٨٠. سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات وحرية نزاهة الانتخابات دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل كلية القانون، ٢٠٠٧.
١٨١. شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤.
١٨٢. شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهرين كلية الحقوق، ٢٠٠٨.
١٨٣. شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية الحقوق، ٢٠٠٨.
١٨٤. ضياء كامل كزار الساعدي، السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤.
١٨٥. عادل احمد حسين بوعركي، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الكويت والاردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٠.
١٨٦. عبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة غزة، ٢٠١٠.
١٨٧. عبد العزيز عليوي عبد العيساوي، النظم الانتخابية والتجربة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، ٢٠١٣.
١٨٨. عبد الملك زغود وثامر عجرود، النظم الانتخابية والتمثيل الحزبي في الهيئة التشريعية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ٢٠١٣-٢٠١٤.

١٨٩. عبير محمد احمد حروب، السلطات التشريعية للرئيس في النظام الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، عمادة الدراسات العليا، جامعة القدس، فلسطين، ٢٠١٨.
١٩٠. علي سعد عمران، ظاهرة تقوية رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٦.
١٩١. علي عباس خلف، الأسباب القانونية لضعف أداء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، كلية الحقوق، ٢٠١٤.
١٩٢. الغربي أيمن، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة ٢٠٠٨، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، بن عكنون، ٢٠١٠-٢٠١١.
١٩٣. فارس وسمي الظفيري، ابرام المعاهدات الدولية وتطبيقاتها في النظام القانوني الكويتي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٢.
١٩٤. فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة أمجد بوقرة - بومرداس.
١٩٥. قبيوغة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح- ورقلة، ٢٠١٤-٢٠١٥.
١٩٦. لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
١٩٧. ليلي حنتوش ناجي الخالدي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠٠٩.
١٩٨. محمد خطاب احمد وكاع، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٣.
١٩٩. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون، ٢٠١٠.
٢٠٠. محمد عبد الحمزة الحسنوي، النظام السياسي العراقي ما بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٨.

٢٠١. مناور بيان مناور الراجحي، التحقيق البرلماني وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١.
٢٠٢. منكاش نريمان، السلطة التنفيذية في دساتير بعض الدول المغاربية الجزائر، المغرب، تونس، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠١٤ - ٢٠١٥.
٢٠٣. نجم الدين عبد القادر محمد، الاعتراف بالدولة في القانون الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الخرطوم، ٢٠٠٦.
٢٠٤. هشام جليل إبراهيم الزبيري، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة النهدين، ٢٠١٢.
٢٠٥. وديع دخيل ابراهيم المحلاوي، تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٥.
٢٠٦. وليد حسن حميد الزيايدي، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الدولة الاتحادية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٤.
٢٠٧. يحيى حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الاداء البرلماني في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٠٩ - ٢٠١٠.
٢٠٨. يحيى غازي عبد الحمدي، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١٧.
- ثالثاً: الدوريات.**
٢٠٩. احمد خلف حسين الدخيل، المعوقات المالية للحكم الرشيد في اقليم كردستان، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٢، العدد ٢، ٢٠١٦.
٢١٠. احمد عارف الضلاعين، التدوير الوزاري بين المشروعية والمخالفة الدستورية، دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٥، العدد ٢، ٢٠١٨.
٢١١. احمد علي عبود الخفاجي، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، المجلد الثامن، العدد الثاني، ٢٠١٧.

٢١٢. احمد فاضل حسين، التنظيم القانوني للدعاية الانتخابية، جامعة ديالى ، الباحث العلمي، العدد ١٠٩، ٢٠١٠.
٢١٣. احمد ناصوري و ياسر سمرة، دور الاحزاب السياسية في صنع السياسة العامة، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمي، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٣٧، العدد ٢، ٢٠١٥.
٢١٤. أكرم فالح احمد و دولة احمد عبد الله، تعديل الدستور واثرة في تغير خصائص الدساتير، مركز الدراسات الاقليمية، دراسة اقليمية ٥ (١٤).
٢١٥. بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٤٠، المجلد ٢، بدون سنة نشر.
٢١٦. بن سهيلة ثاني بن علي و حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة ١٩٩٦ والمغربي لسنة ٢٠١١، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثامن، ٢٠١٣.
٢١٧. ثامر كامل الخزرجي، السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٢٣، ٢٠٠٦.
٢١٨. جمال لعمارة، تطور فكرة ومفهوم الموازنة العامة للدولة، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خضير بسكرة، العدد الاول، ٢٠٠١.
٢١٩. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول ٢.
٢٢٠. حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد الاول، المجلد الخامس، ٢٠١٦.
٢٢١. حسينة شرون، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، الاجتهاد القضائي، العدد الرابع.
٢٢٢. رانا رؤوف حمة كريم و دانا عبد الكريم سعيد، سياسات النظام البرلماني واشكالياته في إقليم كوردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، ٢٠١٤.

٢٢٣. سعيد رحو، الاداء التشريعي للبرلمان في المجال المالي بالمغرب واليات تطويره خلال الولاية التشريعية التاسعة ٢٠١٢-٢٠١٦، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، العدد الاول، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المانيا، برلين، ٢٠١٨.
٢٢٤. سمير شعبان و احمد غراب، مجال التشريع بالأوامر في ضوء المادة ١٢٤ من الدستور، مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية، الجزائر، العدد السابع، ٢٠١٥.
٢٢٥. شورش حسن عمر، مدى دستورية قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث في العراق رقم ٨ لسنة ٢٠١٣، دراسة مقارنة، مجلة جامعة القادسية، العدد الثاني، المجلد الثامن، ٢٠١٧.
٢٢٦. صبيح ووح حسين العطواني، علاقة رئيس مجلس الوزراء العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ مع أعضاء المجلس دراسة مقارنة، مركز دراسات الكوفة، العدد الثاني والعشرون، ٢٠١١.
٢٢٧. طه حميد حسن العنكي، نحو سياسة عامة راشدة في العراق، مجلة جامعة التنمية البشرية، المجلد ٢، العدد ٤، ٢٠١٦.
٢٢٨. عبد الباسط علي جاسم العبيدي، الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٣، العدد ٤٧، ٢٠١١.
٢٢٩. عبد الواحد القرشي، دور المحكمة الدستورية في تجويد القوانين التنظيمية المالية، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، العدد الاول، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، المانيا، برلين، ٢٠١٨.
٢٣٠. علي كاظم أرفيحي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، بغداد، العدد ٢، ٢٠٠٧.
٢٣١. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مركز دراسات الكوفة، العدد السابع، ٢٠٠٨.
٢٣٢. علي يوسف شكري و د. ساجد محمد الزالمي، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيا لها، مجلة الكوفة، العدد ٤، ٢٠١٠.

٢٣٣. عوض الليمون، المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظام الدستوري الاردني،
دراسة مقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩، العدد ٢، سنة ٢٠١٢.

٢٣٤. فلاح حسن صديق و كاروان اورحمان إسماعيل، دور النظام الانتخابي النيابي
في تحقيق مبدأ شرعية السلطة السياسية العراق نموذجا دراسة مقارنة تحليلية،

**The seientifik jaurhal of cihan Univesisty– Sulaimanyia –
VoL(1) Issue(4**

٢٣٥. فلاح مصطفى صديق، اختلال التوازن بين السلطات في النظم السياسية
المعاصرة، دراسة تحليله مقارنة،

**ULUSLARASI DIN BİLİMLERİ CALISTAYI ,
INTERNATIONAL WORKSHOP ON RELIGIOUS SCIENCES 30
.ARALIK / DECEMBER, 2017.**

٢٣٦. فوزي حسين سلمان و فريد كريم علي، اللامركزية الإدارية في العراق مالها وما
عليها دراسة مقارنة، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد ١٥، العدد ٥٥، ٢٠١٢.

٢٣٧. فيصل شنتاوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام
الدستوري الأردني خلال ٢٠٠٢-٢٠٠٩، مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم
الإنسانية) مجلد ٢٥، (٩)، ٢٠١١.

٢٣٨. كاظم علي الجنابي و علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية في ظل النظام الرئاسي الأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة
الشهيد حمه لخضر بالوادي، العدد ١٣، ٢٠١٠.

٢٣٩. كاظم علي عباس الجنابي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية،
مجلة كلية التربية، جامعة واسط، كلية التربية، العدد الثاني عشر.

٢٤٠. لقمان عثمان احمد و الفاروق عبد الرحمن عباس، تطور النظام الانتخابي في
العراق ٢٠٠٥-٢٠١٤، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، السنة ٦، العدد ٢٣، ٢٠١٤.

٢٤١. ماهر إبراهيم عبيد أمام، حل المجلس التشريعية الإشكاليات والحلول دراسة
تحليلية مقارنة،

**Route Educational & Social Science Journal
.Volume5 (13),December 2018**

٢٤٢. محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام
٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة، العدد الاول، ٢٠١٥.

٢٤٣. محمد خطاب احمد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على اعمال الحكومة في النظام البرلماني، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٢، العدد ١٩، السنة ٥.

٢٤٤. محمد عباس حسن، الاختصاص الرقابي لمجلس النواب في توجيه الأسئلة البرلمانية، مجلة الكوفة، العدد ٦، بدون سنة نشر.

٢٤٥. محمد عبد جري، مسؤولية عضو البرلمان دراسة مقارنة، مجلة كلية الدراسات الانسانية، العدد ١٥، سنة ٢٠١٦.

٢٤٦. محمد يوسف محميد، حالة الطوارئ والسلطة المختصة بإعلانها في الدساتير المقارنة، مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة ٨، والمجلد ٤، العدد ٢٩، ٢٠١٦.

٢٤٧. مداغ زوهير ومروان مالك، تطور البرلمان بين التشريعات المقارنة والتجربة الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، ٢٠١٤ - ٢٠١٥.

٢٤٨. مروان محمد محروس المدرس، اختصاص المحكمة الدستورية البحرينية في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والقانونية. المجلد ١٤، العدد ١٢، سنة ٢٠١٧.

٢٤٩. مصطفى سالم النجيفي، تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الرافدين الجامعة، السنة ١٧، المجلد ١٥، العدد ٢٣، ٢٠١٢.

٢٥٠. نجلاء الخالدي و شمخي جبر، الكوتا النسائية في البرلمان، مجلة بغداد، العدد ٣٨، سنة ٢٠٠٨.

٢٥١. هاشم يحيى الملاح، و أكرم فالح احمد، الأساس الفلسفي لمسؤولية عضو السلطة التشريعية، مجلة جامعة تكريت، كلية الحقوق، مجلد ٢، عدد ٢، سنة ٢٠١٧.

رابعاً: الكتب المترجمة

٢٥٢. أيرك برندت، مدخل للقانون الدستوري، ط ١، مكتبة السنهوري، ترجمة محمد ثامر، بغداد، ٢٠١٢.

٢٥٣. باتريك أونيل، مبادئ علم السياسة المقارن، ترجمة باسل جبيلي، تدقيق حسام الدين خضور، ط ١، دار الفرقد، ٢٠١٢.

٢٥٤. بركات حابتي سيلاسي، السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية الضوابط والموازن واستغلال القضاء، بحث معد لمشروع الامم المتحدة المتعلق بصياغة الدستور العراقي، ترجمة المعهد الديمقراطي الوطني، بيروت، ٢٠٠٥.
٢٥٥. تسفي عوفر و أفِّي كوبر، الإستخبارات والامن القومي، ط١، دار الجليل للنشر، عمان، ترجمة دار الجليل، ١٩٨٩.
٢٥٦. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، تقديم، دومينيك بريا، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.
٢٥٧. جيروم بارون و توماس دينيس، الوجيز في لقانون الدستوري المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، ط٢، الجمعية المصرية لنشر المعرفة الثقافية العالمية، القاهرة، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ١٩٩٨.
٢٥٨. جيمس اندرسون، صنع السياسة العامة، ترجمة عامر الكبيسي، ط٥، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
٢٥٩. ديفيد بيتام، البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين دليل للممارسة الجديدة، بدون طبعة، ترجمة مكتب صبرة للترجمة في جمهورية مصر العربية، بيروت، ٢٠٠٦.
٢٦٠. رونالد ل. واتس، الانظمة الفدرالية، طبعة خاصة، ترجمة غالي برهومة وآخرون، ٢٠٠٦.
٢٦١. موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط١، المؤسسات الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
٢٦٢. مونتسكيو، روح الشرائع، ج١، ترجمه، اللجنة الدولية لترجمة الروائع، دار المعارف، مصر، بدون سنة نشر.
٢٦٣. هيلين توران، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٦.

خامساً: الدساتير

٢٦٤. دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
٢٦٥. دستور جمهورية مصر الملغي لعام ١٩٧١.

٢٦٦. دستور جمهورية مصر النافذ لعام ٢٠١٤.

٢٦٧. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

سادساً: القوانين والانظمة والقرارات.

أ: القوانين

٢٦٨. امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤.

٢٦٩. قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

٢٧٠. قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.

٢٧١. قانون الانتخابات العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩.

٢٧٢. قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥.

٢٧٣. قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨.

٢٧٤. قانون المفوضية المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧.

٢٧٥. قانون انتخاب مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣.

٢٧٦. قانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨.

٢٧٧. قانون عقد المعاهدات رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥.

٢٧٨. قانون مجلس الدولة رقم ٧١ لسنة ٢٠١٧.

٢٧٩. قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

ب: الانظمة

٢٨٠. اللائحة الداخلية رقم ١ لسنة ٢٠١٦ لمجلس النواب المصري.

٢٨١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عام ٢٠٠٧.

٢٨٢. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٨.

٢٨٣. نظام توزيع المقاعد رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة

للاانتخابات.

ج: القرارات^(١)

٢٨٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١١٩ اتحادية ٢٠١٦ .

٢٨٥. قرار المحكمة الاتحادية رقم ٨٨ اتحادية ٢٠١٠.

^(١) اخذت قرارات المحكمة الاتحادية من الموقع الرسمي للمحكمة على شبكة الانترنت <https://www.iraqfsc.iq>.

، أو من بعض المصادر التي تم الاشارة اليها.

٢٨٦. قرار المحكمة الاتحادية رقم ٩٩ و١٠٤ و١٠٦ / اتحادية / ٢٠١٨.
٢٨٧. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٠ وموحداتها ١٠٧/٩٩ اتحادية ٢٠١٥.
٢٨٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٠٤ و ١٠٥ اتحادية ٢٠١١.
٢٨٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٦٤ اتحادية ٢٠١٣.
٢٩٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨٦ اتحادية ٢٠١٣.
٢٩١. قرارات المحكمة الاتحادية ٤٣ و ٤٤ / اتحادية ٢٠١٠.

سادساً: المواقع الالكترونية

٢٩٢. بحث منشور على الموقع الالكتروني www.aca.ly / attachments/ article /148/ study7.pdf.
٢٩٣. تعديل نص المادة ١٤٠ من دستور مصر لعام ٢٠١٤ منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.alhurra.com/a>.
٢٩٤. تقرير بعنوان (مجلس النواب يمنح الثقة لحكومة المالكي) منشور بتاريخ ٢١ كانون الثاني ٢٠١٠ على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: [www. Parliament.ig.jhvdo hg](http://www.Parliament.ig.jhvdo hg).
٢٩٥. حسين جبار النائلي، ضمانات تعديل الدستور الانكليزي. مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.uobabylon.edu,ig.
٢٩٦. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ وتعديلاته لغاية عام ٢٠٠٨ منشور على الموقع الالكتروني <https://www.Constituteproject.org>.
٢٩٧. طالب محيبس حسن الوائلي، البرلمان الانكليزي الحديث صراع من اجل السلطة ١٤٥٧-١٨٣٢، بحث منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iasj.nat>.
٢٩٨. اللائحة الداخلية رقم ١ لسنة ٢٠١٦ لمجلس النواب المصري والمنشورة على الموقع الالكتروني <https://www.youm7.com>.
٢٩٩. المادة (٢٣٤) من دستور مصر ٢٠١٤ بعد تعديل في ٦ ابريل ٢٠١٩ منشورة على الموقع الالكتروني <https://www.youm7.com/story/2019/4/6>.
٣٠٠. ماهر دهمان، تقرير بعنوان (ماذا سيحدث لمصير المملكة بعد ملكة بريطانيا) منشور على الموقع الالكتروني www.arageek.com.

٣٠١. محضر الجلسة (١١) في ٢٠٠٩/٥/١٤ لمجلس النواب العراقي منشورة على الموقع الالكتروني parliamentirag. Com.
٣٠٢. مقترح مشروع مجلس الاتحاد منشور على الموقع الالكتروني ar. Parliament.ig
٣٠٣. منعم خميس مخلف، الشكل المستقبلي في العراق، مركز أضواء البحوث والدراسات الاستراتيجية، بحث منشور على الموقع الالكتروني www.adlhwaa.com.
- سابعاً: المصادر الاجنبية
٣٠٤. cassll and company; L.T.D parliaments, London, 1962
٣٠٥. MINISTERIAL CODE, CABINET OFFICE, Foreword by The prime Minister, THERESAMAY, December 2016
٣٠٦. Murray, j.o, Government and people Harrap, London, 1973