

**سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات
الآزمات في دستور جمهورية العراق
سنة 2005 - دراسة مقارنة**

The authority of the report and the
implementation of the Constitution of
the Republic of Iraq for the year 2005
"A comparative study"

★ د.م.د. حيدر محمد حسن
الوزان



نبذة عن الباحث :
مدرس القانون الدستوري -
كلية القانون جامعة الكوفة

المقدمة

أولاً: موضوع البحث :

اختلفت خطة المشرع الدستوري في دستور
جمهورية العراق لسنة 2005 عن خطة نظرائه في
كل الوثائق الدستورية السابقة الصادرة في العراق
. عندها حدد بشكل مباشر في المادة (1) شكل
نظام الحكم بالنص على أن (جمهورية العراق دولة
اقتصادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة . نظام
الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا
الدستور ضامن لوحدة العراق) 0

والتأمل لعضوون هذه النظام عده - مع اختلاف
تطبيقاته - يخضع لبادئ أساسية . لا تحكمها
نصوص مكتوبة . نشأت وتطورت نتيجة للحوادث
والظروف التي اسهمت في انشاء عرف بني على
الادراك السليم للبادئ الديمقراطية الصحيحة .
بالتالي يجب التقيد بها حتى يمكن وصف هذه
الانظمة بأنها برلمانية 0

وفي مقدمة هذه المبادئ ومركز الجاذبية الذي تدور
في فلكه : مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية . الذي
يقضي بأن يكون على رأس هذه السلطة شخصان
منفصلان عضوياً . ومستقلان وظيفياً اذ دعا عن
الأخر . وغير متساويين من حيث الأعباء والمهام

الموكلة الي كل منهما . رئيس دولة ملك ولا يحكم . ورئيس وزراء يحكم ويحاسب
 أمام البرلمان . وبذلك وجد رئيس الدولة والبرلمان نصيباً لهما في الحكم . من خلال
 الدور المنوط برئيس الوزراء⁽¹⁾

وهذا امر بداهي في النظام البرلماني في صورته الصحيحة كون هذا النظام .
 يشخص عن وضع سلطة الحكم في يد حزب الاغلبية مثلاً بزعمه الذي يتولى
 منصب رئيس الوزراء . باقتناع هيئة الناخبين ببرنامجه السياسي وتصوره لنهج
 الحكم . و شخصيته المهنية و نشاطه وكعابته وإلمامه بكل أمور الدولة . وعفدته
 على إيجاد الحلول المناسبة . أو الشغلي عن الثقة التي ملئت له كي لا يضار
 الصالح العام . كما هو من يتحمل المسؤولية كاملة عن جميع تصرفاته لا أمام
 البرلمان فقط بل وأمام هيئة الناخبين أيضاً⁰

من هنا كان رئيس الوزراء . هو محور ارتكاز الحكومة برمتها . و مركز الشغل و
 حجر الزاوية فيها . حتى أصبح معروفاً أنه بنوء تحت ثقل عبء منصبه . بل
 وتسمى الحكومات بأسماء الشخصيات . ليس هذا فحسب فالوزارة برئاسة هي من
 تحدد السياسة العامة الداخلية والخارجية . بل وتسيطر على السياسة التشريعية
 وتعدّ ميزانية العامة للدولة . وهي التي تحلّ حل البرلمان . كما وتختص بسلطة
 التقرير والتنفيذ بأوقات الإزمات . بعد أن تفهد مخرجات هذه السلطة الي رئيسها .
 الذي يصدر القرارات بفواتين في حالة الضرورة وهو الذي يتولى عرضها بعد ذلك على
 البرلمان . كما هو من تحدد السياسة الدفاعية للبلاد في حالة الحرب عليها . حتى

اعتبره البعض الحاكم الحقيقي في النظام البرلماني⁰

وهذا الدور غير عنه Herbert Asquith's بقوله لا يكون من المبالغة أن تعلن
 بحمّة وبصرامة شديدة أن رئاسة الوزراء هو ما يفهم به رئيس الوزراء وحده⁽²⁾ بل هذه
 هي الحقيقة . التي تحدث بها الملك البريطاني هنري الثامن لوزيره الأول وولزي Wolsey
 بقوله : أقم أجعلك رجل الدولة الأول⁰

ثانياً : مشكلة البحث :

أن المشرع الدستوري عندما يصرح حملاً باختيار النظام البرلماني . فإنه ليس كذلك
 في اختيار الاساليب والآليات التي تنشأ هذا النظام . لأن لهذا النظام آليات غائبة
 صمدة لا يتحقق إلا بها . فأن تخلف أحدها . أو طبق بصورة مزيفة . أو احتوى
 مضمون بخاير تمامها متطلباتها . خرج هذا النظام عن مساره الصحيح⁰ وكنا امام

نظام لا يحصل من البرلماني سوى اسمه وشكله دون جوهره⁰

و في مقدمة هذه الآليات وجود رئيس وزراء يقرر وينفذ بمصالحات جعل منه . على
 أقل تقدير يمثل مركزاً له سلطان خاص ونفوذ استثنائي . عبر عنه وإمام هاويكوت
 بالقمير بين الكواكب الصغيرة . تعبيراً كم يفتح جنتنجر الذي قال أن رئيس الوزراء كم
 بعد ذلك فقط⁰ وإنما عدا الشمس التي تدور حولها الكواكب⁰

هذا في الظروف العادية كيف وقد ثمر البلاد بأوقات أزمات تهدد أمنها وحياة مواطنيها ودوام السير المنتظم لمؤسساتها الدستورية ؛ وأمام هذا الاستعجال لا يمكن أن ننظر سلطة التقرير والتنفيذ انعقاد البرلمان - عجلة أنه الممثل للإرادة العامة - أو أنه الجهة التي تتعقد بالتصرفات الصادرة منها صحة العمومية والطبيعة الجبردة ، لأن ذلك لا يمنع القانون - في حالات معينة - من انتهاك هذه الصفات عندما يرفض أو يتدخل في أعمال الخلف الاستثنائي لاعتبارات سياسية⁽³⁾ 0

لذلك اعترفت الوثائق الدستورية في الانظمة البرلمانية الخالصة لهذه السلطة باختصاصات واسعة بعد أن تفهد مفرداتها الى رئيسها ، ليتخذ من التدابير التي تقتضيها هذه الظروف 0

إلا ان ذلك لا يعني اعتماد وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لهذه الأسس والشواهد والآليات العامة الموضوعية التي تحكم عمل سلطة التقرير والتنفيذ في أوقات الأزمات ، لأن بعض النصوص المنظمة لها قد شكلت خروجاً على الخصائص الموضوعية لعملها في النظام البرلماني عند كتابة وصن هذه الوثيقة 0

الأمر الذي غم عنده عجز هذه النصوص عن تنظيم التدابير التي تقتضيها هذه الظروف في الحد الذي أثر على طبيعة العلاقة بين السلطات وهو ما انعكس على التوازن والتوازن المفترض بينهما والذي بدوره اضعب الدور المرسوم لها بأوقات الأزمات . حتى دون أن يشكل - من وجهة نظرنا - عدم التطبيق الذي تضمنته بعض هذه النصوص مع قواعد النظام البرلماني . خصوصية تعكس فلسفة المشرع الدستوري : لأن إقامة علاقة غير متوازنة بين هذه السلطات ، بحجة أن تكون الشواهد المنظمة لنظام الحكم انعكاس للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتعبيراً عنه هو تعارض مع الأصل النظري والتطبيقي لذلك النظام بالشكل الذي عرفه عن مساره . كما وتكون سبب رئيس في ولادة نظام برلماني قولا لا عملا ونعماً لا روحاً هجيناً جامعاً لعناصر أكثر من نظام ، لم يستطع أن يحاري واقع الحياة السياسية في الدولة 0

ثالثاً : أهمية البحث :

شرعت بعض الوثائق الدستورية ذات النوجه البرلماني . ومنها وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، في تضمين بعض نصوصها مضامين تختلف في اجزاء منها مع ما تتمتع به سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني في صورته الصحيحة من الحق في العمل دون استشارة الوزارة عند اعلاناتها لسياسة جديدة هذا إضافة الى اختصاصها الواسع في اتخاذ التدابير الدستورية التي تقتضيها اوقات الأزمات 0

الأمر المهم الذي اقتضى مفاهيم الاصول الدستورية أن نتولى بيان أثر ذلك الاختلاف في القواعد على طبيعة دور هذا السلطة . وفعلها فيها في الحد من الخطر المتعاظم الذي يواجه المصالح الحيوية للدولة . وما مدى تأثير الحد من هذه السلطات الممنوحة لها في هذه الأوقات وانعكاس ذلك على شكل التوازنات القائمة على أساسها النظام البرلماني . وبالتالي قد لا تكون بحسب نظام برلماني 0

رابعاً : منهجية البحث :

أن الاجابة عن اسئلة البحث تقتضي اتباع المنهج التحليلي المقارن بين دساتير دول رئيسة تمثلت في الوثائق الدستورية في بريطانيا و القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل 2012 ، و دستور ايطاليا لسنة 1947 المعدل 2012 الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 ، و دستور اليابان لسنة 1946 مضاعفا الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 : هذا الى جانب دساتير دول سائدة مثل دستور جنوب افريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012 و دستور النمسا لسنة 1945 المعدل 2013 ، للوصول الى نتائج نستطيع من خلالها ان نقرر مدى اتفاق الاحكام التي صاغتها وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وبصفة خاصة ما يتعلق منها بسلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الالتزامات مع قواعد النظام البرلماني الصحيح ، لما في ذلك من أثر كبير على صحة النظام من عدمه 0

وتحقيق ذلك استلزم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث خصص الاول منها لشرح جوهر سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الالتزامات في النظام البرلماني ، والذي بدوره اقتضى تقسيمه الى مطالب ثلاثة بين الأول منها المقصود بهذه السلطة ، بينما وضح الثاني حقيقة أوقات الالتزامات فيما افرد الثالث الى طرق اعمال هذه السلطة في اوقات الالتزامات 0

بينما تناول البحث الثاني تفصيل ضوابط سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الالتزامات في مطلبين خصص الاول منها لبيان الضوابط العامة لسلطة التقرير والتنفيذ . في حين اوضح الثاني الضوابط الخاصة لهذه السلطة 0

فيما افرد المبحث الثالث لشرح اختصاص سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الالتزامات . بعد ان قسم على مطلبين اوضح الاول منها اختصاصها في الحفاظ على وحدة الدولة . بينما شرح الثاني اختصاصها في تحييد وتنفيذ السياسة العامة للدولة 0

المبحث الأول : جوهر سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الالتزامات .

أن أدرك حقيقة سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الالتزامات لا يتحقق . دون معرفة المقصود بهذه السلطة و الاصول التي تستمد منها مشروعيتها غلبها عن التنفيذ بجزء من القواعد القانونية النافذة لمواجهة خطر المساس بالمصالح العليا للدولة ، فضلاً عن بيان مكانتها التي حدد خصوصيتها وطرق اعمالها التي يلحظ عليها

التعارض بين فكرتين متضادتين : الأولى فكرة المشروعية الدستورية التي تتمثل بتفويض السلطة بالإجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية في جميع الأوقات حتى الاستثنائية منها ، من بينها التي تحدد اختصاصاتها وتبين هياديين نشاطها ، لنحها من تعويق امتيازاتها أو إساءة استخدامها أو فرضها لقيم تعرض بها مصالح صموده أعينها (4) من أجل هذا لا يمكن للسلطة ان تملك قدرات واختصاصات او وظائف الا بقدر ما يمنحه لها تلك النصوص (5) والا فقد الاجراء القانوني الصادر منها كل قيمة قانونية (6) 0

والفكرة الثانية الشرعية وهي ان تستمد السلطة وجودها من رضاء الحكوميين بها (7) بحيث تحظى قراراتها وصايرها المرجعية بموافقة الأغلبية الكبيرة للمحكومين وتعتبر عن أراداتهم (8) حتى وان لم تستند في قراراتها هذه إلى سند قانوني يقرها : اما لكون طبيعة الاوضاع تقضي بوجودها ، أو لاتفاقها مع ممثلين تحفيق العدالة التي يتوخاها الضائم على القرار في الدولة ويعمل على تحفيقها (9) 0

من هنا خصص هذا المبحث لتحقيق هذا الغرض ، وذلك غير التعرف على المقصود بسلطة التقرير والتنفيذ وهذا ما خصص له المطلب الأول : بينما بين المطلب الثاني حقيقة أوقات الإزمات فيها أفرد المطلب الثالث في طرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الإزمات 0

المطلب الأول: المقصود بسلطة التقرير والتنفيذ

السلطة كلمة اختلفت دلالتها باختلاف مواضع الإشارة اليها . الأمر الذي انعكس على استخداماتها من أجل التمييز على المعنى المقصود منها (10) فالسلطة يستعين بها البعض كثيراً الى النظام السياسي الذي يتقرر في الدستور بمعناه العام الشامل ، وأن اختلفت عناصره ومفهومه من دولة الى أخرى (11) 0 والبعض الآخر يستعمل كلمة السلطة ذاتها وهو يقصد الإشارة الى وظائفها ومدلولاتها التي يقرها الدستور ، فيتحدث عن وظيفة التنفيذ والتشريع والفصل في المنازعات (12) بوصفها العناصر المختلفة للسيادة المجرئة (13) وفي مقدمتهم العقيه الفرانسي مارسيلو برلو عندها ذهب الى تعريف القانون الدستوري : بأنه فن وظائف السلطة أو أدواتها ، وأن ظاهرة السلطة تمثل بذاتها موضوع القانون الدستوري (14) بحيث لا يوجد أي مجتمع سياسي ، دون أن توجد فيه سلطة منظمة وقواعد تتعلق بكيفية أنشائها وممارستها لوظائفها القانونية 0 وفريق ثالث ذهب ابعد فعرف الدولة بالسلطة : حينما قال أنها تنظيم لقوة الردع المنظم لحماية أمنها وأمن المقيمين عليها داخليا وخارجيا (15) وأن أكثر ما يميز الدولة هو احتكارها لهذه السلطة ، وذلك ما يفاير بينها وبين كل تنظيم اخر يوجد على امتداد اقليمها ، اجتماعيا كان ام سياسيا ، كما وهي التي تعطىها المكانة المشرقة بين تنظيماتها (16) 0

فيما غن نستعين بكلمة السلطة في هذه الفرضية من البحث للدلالة على الهيئات العامة في الدولة التي تظهر بمظهر السلطة العامة وصاحبة الاختصاص أو التصرف في مجال معين - وعلى وجه الخصوص - نفصده عند التحدث عن السلطة رئيس مجلس الوزراء دون غيره من الهيئات العامة - بوصفه أداة للتقرير والتنفيذ في أوقات الالتزامات كما قررت ذلك قواعد النظام البرلماني في صورته الصحيحة⁰

أما عن بيان معنى مكنة رئيس الوزراء في التقرير - أو كما يصطلح عليه " المجال المجهوز لتدخل رئيس الوزراء ابتداءً بموجب الدستور " فهو السلطة المخولة له في تنظيم موضوع من الموضوعات ابتداءً : أما لكون هذا الموضوع هو من الاختصاصات الأصلية التي خص الدستور بها رئيس مجلس الوزراء بأوقات الالتزامات - بعد أن نظمها تنظيمياً نهائياً بحمد المشرع العادي عن تناولها بصحة مختلفة⁽¹⁷⁾ 0

أو لكون الدستور لم ينظمه أصلاً - الأمر الذي أعطى لرئيس مجلس الوزراء سلطة في التدخل لتنظيمه دون قيد عليه في ذلك انطلاقاً من رأي بعض العُلماء أمثال Aoreau et Hauriou بأن سلطته لا تحتاج إلى نص للإقرار بوجودها ، فطبيعية الأوضاع تخفي بوجودها ، ويجب الاعتراف بها طالما أنها لم تمنح لسلطة أخرى كما لم تسحب منه بنص واضح صريح ، فالنص الدستوري غير لازم لوجودها ، ولكنه لازم لإنكار هذا الوجود ، وإقدمه على ممارستها في أوقات الالتزامات ضروري لاستمرار دوام السير المنظم للمؤسسات العامة⁽¹⁸⁾ 0

وأما لكون المشرع قد نظم هذه الموضوعات بصورة عامة هتخصبة - وهو ما يعتبر من قبيل الفروع لأهمّل أغفل بيانه - وهنا ترك له مجالاً للتدخل أو بعبارة أخرى اختصاصاً للتدخل عمود وشروط تحسبها النص الدستوري ذاته 0

بينما سلطة رئيس مجلس الوزراء في التنفيذ بأوقات الالتزامات هي قدرة رئيس مجلس الوزراء على أن يتخذ من القرارات التي من شأنها أن تجعل كل خطط الحكومة وبرامجها وسياساتها واقعاً ملموساً يعيها المواطن - بحيث في مقبوره العمل دون استشارة الوزارة عند اعلانه لسياسة جديدة - فضلاً عن قدرته في عزل كل وزير معارض لهذه السياسة - هذا إضافة لمراقبته اتجاهات الرأي العام وعدم معارضتها بل والعمل على تخفيفها بحسب النظر عن مقدار اتفاقها ووجهة نظره 0

وخلاصة كل ما تقدم نلاحظ أن معنى سلطة رئيس مجلس الوزراء في التقرير والتنفيذ بأوقات الالتزامات في النظام البرلماني هو أن عليه فوق قيامه بأعماله التي خصه الدستور بها ، أن يكون على علم تام بأعمال الوزارات الأخرى كما ويلزم بكل الحوادث المتصلة بها ليتخذ كل القرارات اللازمة التي يقع على كاهل الوزراء تسعيه ضمان تنفيذها كل في دائرة اختصاصه ، فضلاً عن التزامهم - في حدود معينة -

على قبول سياسة جديدة وذلك بإعلانه عنها . كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطیع فيه مواجهة اخطار معينة تمس المصالح العليا للدولة سواء كان مصدرها داخليا أو خارجيا .

المطلب الثاني : حقيقة أوقات الأزمات

يُقصد بأوقات الأزمات الخطر الداهم والمناخ الذي يهدد الأرواح والممتلكات واستمرار الخدمات وعمل المرافق العامة ، مما يحدث توترا واضطرابا في المجتمع والأجهزة الرسمية وغير الرسمية . وانتشار الشائعات التي تزيد الضغط على مركز اتخاذ القرار . بشكل تجبره على اتخاذ قرار سريع حازم ومات لا يحتمل أي خطأ قد يتسبب في نشوء أزمات جديدة أشد وأصعب من الأولى قد تقضي على كيان الدولة بأكملها^(١) بمعنى هي حالة طارئة وصعبة تتخذ خطر يهدد الدولة أو مؤسساتها . مما يوجب ضرورة التصدي والمواجهة بقرارات رشيدة وسريعة على الرغم من ضيق الوقت وقلة المعلومات^(٢) ٠

كما تعرف بأنها نقطة تحول جوهري في تطور الأحداث الجارية . نتيجة التفاعل الداخلي معها . تفقد متخذ القرار القدرة على تقدير تداعياتها المتلاحقة . مما ينجم عنها تهديدا مباشرا وأساسيا لكيان الدولة واستمراريتها . مما تتطلب عملا عاجلا يستدعي التدخل العفوي الذي يحول دون تفاقمها . من خلال إضعاف إمكانياتها وغجيم آثارها^(٣) ٠

أو بتعبير أدق هي خطر جسيم حال يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على الحالة الى ان تلجأ الى الوسائل الاستثنائية كدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمة^(٤) وبذلك تسمح لها بسلطات أكثر اتساعا مما لها في الظروف العادية نظرا لأثر يهدد الدولة وأمنها^{(23)٠}

ما تقدم تلخصه أن من الصعوبة وضع تعريف جامع مانع لحالة الأزمة . لأن شروطها وأسبابها وأوضاعها مختلفة في الدول . إلا أن مفاهيمها بشكل عام قائمة على وجود خطر مناخهم حال يمر فيه الدولة يتطلب منها الخروج على الحياة القانونية الاعتيادية الى إجراءات الضرورة ؛ هذا الخطر اختلف الوثائق الدستورية في المنهج الذي اتبعته في توصيفه . الأمر الذي جعل أثره مختلفا باختلاف الأوصاف التي اختارها النظم القانوني^٠

وهذا الأمر ينطبق على الوثائق الدستورية العراقية . فعلى الرغم من تنظيم بعضها البعض منها شروط وأوضاع خاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية المعارضة التي تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها . إلا أنها تباينت في الأوصاف التي نعنتها بها . كما هيزت بين التعابير الدالة عليها^٠

ومن ذلك المنهج المادة (120) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 في فقرتها (الأولى) عندما بينت أحكام هذه الحالة بالنص على انه في حالة حدوث فلاق . أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق . أو

في حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق ... " بنم ...
إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في إلغاء العراق التي قد يحسبها خطر الفلاقل أو
الغارات. ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المربية.

بينما أوضحت الفقرة (الثانية) من ذات المادة انه عند حدوث خطر أو
عسبان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق تعلن حالة الطوارئ في
جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها ...

وهذا التمييز بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، يُبرز بدلالة صريحة قصد
المشرع بأن تكون هناك سمات أساسية تميز كل منهما 0

حيث أن الأحكام العرفية لا تطبق الا نتيجة لحدوث فلاق أو حرب . وعلى
الامكان التي تمسها تلك الحرب أو الفلاق . لما لهذه المشاكل من آثار حيوية
وحاسمة على حياة الامة . بمعنى اخر انها نظام عسكري يطبق في مناطق محددة .
عند تعرضها للاضطرابات التي تصل حد التمرد أو الحرب . وإن اعلانها يعطل
العجل بالقوانين العادية التي تطبقها المحاكم العادية ليحل محلها القانون
والحكام العسكرية 0

بينما تعلن حالة الطوارئ عندما تصبح الدولة مهددة في كيانها بسبب
حدوث خطر أو عسبان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق . يعرض
النظام فيها لخطر كبير . تعجز معه الدولة وقوانينها العادية عن مواجهته . الامر
الذي يتطلب صدور قانون بإعلانها بخسفي صفة الشرعية على ما تقوم به
السلطة استثناء من اعمال وتصرفات خرج عن القواعد القانونية المقررة . كما انه
يحدد نطاق هذه الاختصاصات الاستثنائية (1) 0

وهذا المنهج الدستوري الذي تأسس على التمييز بين حالة الأحكام العرفية
وحالة الطوارئ : مع التحديد المباشر للأفعال الموجبة التي إذا ما تحقق أي منها
كانت موجبا لإعلان كل منهما . لم يكن حاضرا عند لجنة اعداد دستور جمهورية
العراق لسنة 2005 . عندما نمت منها مختلف غنيت به التأويل والتفسير .
يقوم على أساس التمييز بين حالة الحرب وحالة الطوارئ . وبهذا تضع قواعد هذا
المنهج كل خطر يحدق بالوطن نتيجة مبررات اخرى غير حالة الحرب ضمن مسوغات
إعلان حالة الطوارئ 0

كما لم ينعكس هذا الاختلاف الذي شرعته قواعد هذا المنهج على
مضمون الآثار التي ترتبت على كل من الحرب وحالة الطوارئ . كما نظم ذلك
القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 من حيث توقيف تطبيق القوانين
والنظامات المربية وتحديد الجهة المعلنه فيها . بل قصر اثرها على إنشاء قواعد
قانونية جديدة مؤقتة الغاية منها ادارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة
الطوارئ . عندما صرح عن ذلك في المادة (61) الفقرة (تاسعا) عجز البند (4)
بالنص على (... وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ، بما لا يتعارض مع الدستور) .

وهو المنهج المختلف بين الوثائق الدستورية انعكس على مضمانيين الوثائقين المتكلمة لتلك الوثائق . بحيث لم يميز البعض منها بين الافعال المنشأة لحالة الطوارئ وحالة الحرب . معتبرا اياهما حالة واحدة . وقد تجسد هذا المنهج في قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 . عندما قررت المادة (11) منه بأنه يجوز اعلان حالة الطوارئ في العراق أو في أي منطقة منه في الاحوال الآتية اولا: اذا حدث خطر في غارة عدائية او اعلنت الحرب او قامت حالة حرب او أية حالة تهدد بوقوعها ثانيا: اذا حدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له ثالثا: اذا حدث وباء عام او كارثة عامة .

في حين جاء امر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة 2004 بتعريف لحالة الطوارئ يستلزم في مضمينه حالة الحرب . وهذا ما قرره المادة (11) منه بنسها لرئيس الوزراء ... اعلان حالة الطوارئ في أي منطقة في العراق . عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم . وتأشُر من حملة مستمرة للعنف . من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة واسعة التمثيل في العراق او تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين او أي غرض اخر 0

وهذا ما خالفه مشروع قانون السلامة الوطنية الذي وافق عليه مجلس الوزراء واحاله الي مجلس النواب استنادا للمادتين (61) البند اولا 1 و 80 البند ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الا انه لم يشترع لحد الان 0

حينما جاءت النصوص المفترجة لهذا المشروع لتدخل الافعال المنشأة لحالة الحرب واعلانيها تحت مضمانيين حالة الطوارئ . وهذا يخالف نص الدستور الذي جاء بنص صريح للتمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحرب 0

عندما جاءت المادة (2) من المشروع بالنص على أن (يجوز اعلان حالة الطوارئ في الحالات الآتية : اولا: اذا تهدد الشعب العراقي بخطر حال وجسيم نتيجة الاعمال الارهابية التي تقوم بها مجموعات مسلحة او غير مسلحة. ثانياً: اذا حدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له. ثالثاً: أي عمل عسكري او غير عسكري يهدد التداول السلمي للسلطة وفقاً لأحكام الدستور. رابعاً- اذا حدث وباء عام او كارثة عامة . خامساً: اعلان الحرب او التهديد بإعلانها او تعرض البلاد او أي منطقة فيها الى أي عمل عسكري عدواني يهدد سلامة العراق) .

بينما اوجد واضعي الدساتير في دول اخرى - معيار يركز على مصدر الخطر الذي يتهده الدولة . فاعلنوا أن الغاية من اعلان حالة الطوارئ . تتمثل في دحر خطر منشأه ظروف انجها الكيان الداخلي للاختفاء . فأنشأت خطر يهدد هذا الكيان او النظام الديمقراطي الحر فيه : وذلك عندما جاءت نصوص تلك الدساتير بنظام اصطلحوا عليه 'حالة الطوارئ' الداخلية . وأنشأوا لها تظلم خاص تستطيع من خلاله الحكومة توجيه الاوامر بغية توفير مكافحة فعالة 0

وقد تجسد ذلك في القانون الاساسي الاتاني لسنة 1949 المعدل 2012 عندما قررت المادة (91) التي جاءت بعنوان " حالة الطوارئ الداخلية " ان اعلانها ينهم بموجب الفقرة (1) " في حالة دمر خطر يهدد كيان الاتحاد او النظام الديمقراطي الحر....."

وما يؤكد ذلك هو المحصل العاشر من القانون الاساسي الاتاني اعلاه المعنون حالة الدفاع " في المادة (115) وبالتحديد . حينما قررت بفقراتها الخمس قواعد الاعلان عن حالة الدفاع " الحرب الدفاعية اذا تعرضت اراضي الاتحاد الى هجوم مسلح يتخلل تدخلا عاجل لتعادي الاضرار الناجمة عنه 0

اما الدستور الايطالي لسنة 1947 المعدل 2012 . نجد ان المنهج الذي اتبعه قد اختلف عن سابقه . عندما استخدم المشرع الدستوري . في المادة (77) من الدستور تعبير " الضرورة والاحتاج " لتحويل الحكومة اصدار أنظمة مؤقتة . في حالات خاصة يهدد فيها الخطر احوال كيان الدولة او مؤسساتها او اقتصادها 0

وهو ما شاعره به جرنبا الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 عندما عبر عن اوقات الازمات بحالات الاستنفار والطوارئ والحصار ليدخل كل هذه الافعال المنشأة لها باختلاف مسمايتها تحت مضمين الاحكام العرفية . وبذلك تضع قواعد هذا المنهج كل حالة استنفار او طوارئ او حصار ضمن مسوغات اعلان حالة الاحكام العرفية وبالتالي لم يقصد بان يكون لكل منهما سمات تميزها عن الاخرى . وان مايز في الاجراءات الخاصة باعلان كل مسوغ منها .

وهذا ما قرره في المادة (116) من الدستور اعلاه عندما قررت بالفقرة (1) منها " بنظم قانون اساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار (الاحكام العرفية) والصلاحيات والتبؤ المترتبة على اعلانها) .

بينما حاولت دساتير دول اخرى . تحديد الحالات التي تدخل في تكوين الازمة دون الاشارة اليها تحت توصيف معين 0 ومن هذه الدساتير دستور النمسا لسنة 1945 المعدل 2013 . عندما نظمت المادة 2/78 أبرز العناصر المكونة لها . والتي تتمثل فيما : ا) كانت حياة او صحة او حرية او ممتلكات الافراد مهددة بخطر محقق حقيقته او في أي خطر وشيك بحسرة مفاجئة 0

لم يخالفها في ذلك دستور جنوب افريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012 . عندما جاءت المادة (37) الفقرة (1) منه بالنص على ان " لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني . ويقتصر ذلك على ما يلي (أ) . عندما تكون الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو العوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العاصفة و (ب) . إذا كان ذلك ضروريا لاستعادة السلام والنظام.

يستنتج مما تقدم ان الوثائق الدستورية سلكت في تأصيل حثيضية أوقات الأزمات وبيان مضامينها مسلكتين : الأولى بذهب الى بيان الأفعال التي تدخل في تكوين الأزمة دون الإشارة إليها تحت توصيف معين والتي مثلها بالخطر المحقق لحياة أو صحة أو حرية أو ممتلكات الأفراد⁰ ومن هذه الدساتير دستور النمسا لسنة 1945 المعدل 2013 .

بينما ذهب المسلك الثاني الى تحديد الأوصاف المنشأة لازمة بشكل صريح وأن اختلف في مسمياتها . وهذا المسلك بدوره انقسم الى مذهبين الأول يميز بين هذه الأوصاف وأجراءات إعلانها والآثار المترتبة على هذا الإعلان ومن ذلك فميز بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ . وهذا يبرز بدلالة صراحة قصد المشرع بأن هناك سمات أساسية تميز كل منهما عن الأخرى⁰ ومن ذلك المذهب المادة (120) من القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 أو يقوم على اساس التمييز بين حالة الحرب وحالة الطوارئ . وبهذا تضح فواعد هذا المنهج كل خطر يحدق بالوطن نتيجة هجمات أخرى غير حالة الحرب ضمن مسوغات إعلان حالة الطوارئ ومن ذلك دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فيما ادخل المذهب الثاني كل هذه الأوصاف باعتماد مسمياتها التي عنوانها بالاستثناء والطوارئ والحصار تحت مضامين الأحكام العرفية⁰ وهذا هو منهج الدستور الإسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 . أو قصد توصيفها بالضرورة والإلحاح كما فعل الدستور الإيطالي لسنة 1947 المعدل 2012 . فيما ترى ان هذا المنهج التفصيلي المتمثل بعدد الأوصاف أو الأفعال المنشأة لأوقات الأزمات بما ينجم عنه اختلاف الإجراءات والآثار المترتبة على قيام أي منها . بدءاً لا يتفق وطبيعة الدستور القائمة على إبراء القواعد العامة تاركاً التفصيلات الى التشريعات المكملة . فضلاً عن ان التعقيد في اتخاذ قرار إعلان وجود حالة الأزمة لا يتفق والغاية من تشريعها وأقرارها التي تتطلب السرعة والحزم الذي لا يجنب أي تأخير أو خطأ قد يسبب في نشوء أزمات جديدة أشد وأصعب من الأولى قد تقضي على كيان الدولة بأكمله⁰

من هنا فإن التوجه الذي نتبناه بتأسيس على ضرورة ان لا يكون الاختلاف على الوسيلة وتعقيد إجراءاتها سبب في انتفاء الغاية من قيامها : بمعنى ان لا تركز نصوص الوثائق الدستورية على الانشغال في تعدد المسميات أو الأوصاف أو الحالات المنشأة لوقت الأزمة بقدر ما تؤكد على تحديد ضوابط الحالة الطارئة بشكل يضمن التوازن بين معتبرين الأول : ضرورة إيجاد الوسائل القانونية التي تكفل لسلطة التقدير والتمثيل المتمثلة برئيس مجلس الوزراء النيابي والمواجهة بقرارات رشيدة وسريعة على الرغم من ضيق الوقت وقلة المعلومات . والفرض الثاني : يتمثل في وجود ضمانات تمنع تعسف استخدام هذه السلطة لوقائعها في هذه الفترة . غلباً للغاية المتمثلة بمنع استمرار الظروف المعقدة التي تندر لخطر يهدد الدولة أو مؤسساتها أو حتى قد يهدد سلامة وجود الدولة بأكمله .

المطلب الثالث: طرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الإزمات

إذا كان حد السلطة هو مباشرتها وفقاً للدستور . بمعنى ان تراعي السلطة الحدود الدستورية التي تباشر فيها ولايتها ، بما ينضو وطبيعة وظائفها . ما لم يكن خروجها على وظائفها الطبيعة مكفولاً لمنح خاص في الدستور و في حدود الاجراءات المرسومة فيه^(١) وهي ما بصطلح عليها بسلطة التقرير والتنفيذ الرسمية⁰

إلا أن الدولة قد تواجه غزواً أجنبياً أو تمرداً داخلياً أو تحسوراً اقتصادياً أو سياسياً أو اجتماعياً يهدد تكامل اقليتها أو وحدة شعبها أو ترابط مصالحها . وقد تداعبها هذه المخاطر ولا يكون في وسع رئيس مجلس الوزراء كسلطة تقرير وتنفيذ مفاصلها الا بتدابير عاجلة يكون عنصر الزمن حاسماً في فعاليتها . دون ان ينتظر من السلطة التشريعية اعلان هذه التدابير وأن كان الدستور قد حولها وحدها إصدار قرار بشأنها . لأن حياة الدولة واستمرارها وسلامتها أولى من مجرد الحرص على القواعد القانونية فيها . أو تعبير آخر ان السلامة العامة للوطن ومرو الاخطار هي القانون الاسمي في الظروف الاستثنائية وهذه هي سلطة التقرير والتنفيذ الفعلية⁰

والثأمل في هذه الافكار المتعلقة بطرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الإزمات يلحظ بأنها تنقسم الى قسمين :

الاول - سلطة التقرير والتنفيذ الرسمية :

يقتصد بسلطة التقرير والتنفيذ الرسمية في اوقات الإزمات أن يتم الاعلان عن حق رئيس الوزراء في ممارسة هذه السلطة بشكل رسمي وفق الاجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة . تفديراً منها لما يجب ان يتمنع به من اختصاصات واسعة قوله ارجاء تطبيق القواعد القانونية المقررة للظروف العادية وخطيئها لأنشاء قواعد جديدة تلائم مع الاوضاع التي أوجدتها الظروف الاستثنائية أو دعت اليها الضرورة أو استلزماتها حالة الاستعجال كواجهة الظروف التي أدت اليها⁰

الامر الذي يقتضي أن يترك لرئيس مجلس الوزراء سلطة كبيرة في تفدير الظروف التي تعلن من اجلها حالة الطوارئ عند حدوث مسبباتها^(٢) وفي اتخاذ الاجراءات الضرورية لمواجهة هذه الحالة⁰

وقد طبق هذا المسلك في بريطانيا . فبعد أن كانت الملكية تختص بإعلان حالة الطوارئ دون الوزير الاول لأن المستشر هناك ان الناجح بما له من امتيازات هو المختص اساساً بالمحافظة على أمن المملكة ومؤسساتها ؛ انشج تطور الاحداث والظروف صدور قانون الطوارئ لسنة 1920 الذي منح الوزير الاول اختصاص واسع في ان

بحسب ما برآه ضروريا من اللوائح لمجابهة حالة الطوارئ بشرط عرض ما يصدر من هذه اللوائح على البرلمان في اقرب وقت ممكن^(١)

فيما لم تنفد بحسب القواعد الاجرائية لهذا المسلك الكثيرة من الدول رغم توجيهها البرلماني ، فاختارت منهجا منفردا يختلف وحجم الدور المسند الى رئيس الوزراء في هذه الانظمة . عندما اجهت فيها ارادة المشرع الدستوري الى أحد السبل الآتية :

اما باشتراك اعضاء الوزارة بعد ان اشترطت موافقة ثلثي اعضائها كشرط لتقديم طلب بإعلانها دون حصر ذلك برئيسها . ومفهوم المخالعة واستنادا لقاعدة " من يملك النج يملك المنع " ومن يملك الكوافة يملك عدمها . يكون لقرار الرخص الصادر من أكثر من ثلث اعضاء الوزارة أثر يمنع رئيس الوزارة من تقديم هذا الطلب .

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2012 . عندها قررت المادة (115) الفقرة (أ) البند (1) بنصها " ... يشخذ هذا القرار تبعا لطلب من الحكومة الاتحادية . ويتطلب اقراره موافقة ثلثي الاصوات المدلي بها . والتي لا تقل عن اقلية عدد اعضاءها " بعد ذلك يقرر المجلس النيابي الاتحادي بموافقة المجلس الاتحادي بأن مناطق الاتحاد ستعرض لهجوم مسلح أو بان هجوما كهذا سيجريها بشكل مباشر : لتنتقل بعد ذلك كل السلطات الى مستشار الاتحاد . بموجب الفقرة (ب) التي جاء نصها بمجرد اعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات تنتقل قيادة القوات المسلحة الى مستشار الاتحاد .

بينما خالف المشرع الدستوري الإيطالي في دستوره لسنة 1947 المعدل سنة 2012 . توجه القانون الاساسي الاتحادي لسنة 1949 المعدل سنة 2002 عندما حظر في الاصل على الحكومة الحق في اصدار المراسيم ذات النفاذ القانوني دون قانون يمكنها من ذلك . ليحولها ذلك استثناء باعتبار انظمة مؤقتة على مسؤوليتها في حالة الضرورة والاتحاج . بعد الشغل من التزامها بالقانون فانهم لعجزه عن حمايتها وضمها بقائها .

وهذا يفهم منه أن اصدار الحكومة للأنظمة المؤقتة لا يتم الا في حالة الضرورة والاتحاج وعلى مسؤوليتها بمعنى هي ملزمة ان تقدمها الى البرلمان لتحويلها الى قانون . وأثناء عدم انعقاده . يجب انعقاده خلال خمسة عشر يوم من هذا الاقتراح . وبعبارة تفقد تلك الانظمة فعاليتها منذ بداية تحولها لقانون من قبل البرلمان .

كما يستنتج منه عدم جواز انفراد رئيس الحكومة بطلب الاعلان عن حالة الضرورة والاتحاج لان اللفظ جاء عاما . واللفظ المطلق يؤخذ بأطلاقه . بمعنى ان قيام حالة الضرورة والاتحاج تقتضي موافقة كل اعضائها . كما يمكن ان يقدم هذا الطلب من أيا منهم دون الاقتصار على رئيسها . فضلا عن انه بالإمكان ان يحض الاعلان عنها حتى وان كان مقدم من رئيسها اذا لم يوافق عليه بقية اعضائها .

وبالتالي يكون الدور الذي منحه الدستور لرئيس الحكومة في الاعلان عن حالة الضرورة والالاحاج محدود لا يتناسب وسلطته الفعلية في الحفاظ على حياة الدولة واستمرارها وسلامتها في الظروف الاستثنائية 0

وهذا ما اكدته المادة (77) من القانون الاساسي الاتحادي حينما جاءت بالنص على ان لا يمكن للحكومة اصدار المراسيم ذات النفاذ القانوني . دون قانون يمكنها من ذلك صاعد من المجلسين . وعندما تقوم الحكومة في الضرورة والالاحاج . باعتقاد أنظمة مؤقتة على مسؤوليتها . ينبغي عليها تقديم هذا النظام الى البرلمان لتحويله الى قانون . وثناء عدم انعقاده . يجب انعقاد البرلمان خلال خمسة ايام من الاقتراح . وتغف مثل تلك الأنظمة فعاليتها منذ بداية تحويلها لقانون من قبل البرلمان خلال ستين يوم من نشرها . ويمكن للمجلسين تنظيم العلاقات القانونية المنبثقة عن الأنظمة المرقوضة 0

كما وتظهر هذا الاتجاه في المادة (37) من دستور جنوب افريقيا لسنة 1996 المعدل 2012 عندما جاءت الفقرة (1) بالنص على ان (لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني.....) 0

ولم يختلف عن ذلك كثيرا الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 الاعلان عن حالة الاستنفار لمدة حدها بخمسة عشر يوم يختار خلالها مجلس النواب فيما الزمه بالأمن المسبق من مجلس النواب عند اعلان حالة الطوارئ . في الوقت الذي قيد فيه مجلس الوزراء بتقديم اقتراح فقط لحالة الحصار مشترطا تحقق الأغلبية المطلقة لا أعضاء مجلس النواب بخصوص ذلك .

وهذا ما نظمته الفقرات (2-3-4) من المادة (116) من الدستور الاسباني اعلاه عندما جاءت بالنص في الفقرة (2) على حالة الاستنفار بالقبول (تعلم الحكومة بواسطة مرسوم بقره مجلس الوزراء عن حالة الاستنفار لمدة أقصاها خمسة عشر يوما. ويتم إخطار مجلس النواب الذي يجتمع فوراً لهذا الغرض ولا يمكن تمديد هذه المدة إذا لم يبد المجلس المذكور موافقته على ذلك. ويحدد المرسوم المناطق التي تشملها الإعلان عن حالة الاستنفار.

في الوقت الذي اشارت فيه الفقرة (3) من المادة ذاتها حالة الطوارئ بالنص (تعلم الحكومة عن حالة الطوارئ بواسطة مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد إذن مسبق من مجلس النواب. ويجب أن ينبع عن قبول حالة الطوارئ والإعلان عنها تمديد مبرمج لآثارها والمناطق التي تغطيها ومدتها التي يجب ألا تتجاوز ثلاثين يوما قابلة للتديد لفترة مماثلة مع مراعاة نفس الشروط) .

اما الفقرة (4) فقد قررت حالة الحصار بالنص (تعلم الأغلبية المطلقة مجلس النواب عن حالة الحصار. باقتراح تقدم به الحكومة وحدها. ويحدد مجلس النواب المناطق التي تشملها ومدتها وشروطها) .

بينما أجتهد واضعي الدستور في دول أخرى إلى تحقيق ذات المعنى المتمثل بتجسيم سلطة رئيس الوزراء في مواجهة حالة الطوارئ . بسبيل آخر تمثّل بتعليق سلطته في طلب إعلان تحقيق هذه الحالة لأخذ الإجراءات اللازمة بتجسيمها وتشغيل الاخطار الناجمة عنها على تحقيق ضوابط موضوعية تشترط موافقة رئيس الجمهورية ، الذي له الموافقة على الاعلان اذا ما توافرت له الضمانة بأن الخطر الحال الجسمي الذي استدعى رئيس الوزراء الى تقديم الطلب سيبتشي حملة مستمرة للعنف . تحدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له . كما ولم عدم الموافقة . وفقاً لقاعدة من يملك المنح يملك النزع . هذا فضلاً عن اشتراط تحقيق اقلية خاصة لأعضاء مجلس النواب للموافقة على اعلان هذه الحالة تشمل بأقلية الثلثين . وهذا شرط آخر تادر التحقق في ظل صعوبة وجود ثلثين متوافقين . مع التباين المتوقع للمجلس . الأمر الذي يمكن أن يعطل إعلان هذه الحالة 0

وقد تحقق هذا النهج في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . عندما جاء بالنص في المادة (61) الفقرة (تاسعا) البند (أ . ب . ج) على ان الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأقلية الثلثين . بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . على أن تعلن لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبالموافقة عليها في كل مرة . يحول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلاتها وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

وفي الواقع أن هذا الاتجاه يترتب عليه نتائج بالغة الخطورة : فتجارب الدول ذات الانظمة البرلمانية تثبت ان تغرد جهة دستورية بناط بها مهمة التصدي والمواجهة بقرارات سريعة للحالات الطارئة والمضاجنة التي تتعرض لها الدولة أو مؤسساتها يمثل ضمانة فعالة لدفع الخطر ومواجهة الأزمة . طالما ان الدستور ضمن مباشرة هذه الجهة لاختصاصها بالشكل الذي يمنعها من ان تتخذ من الاختصاصات الممنوحة لها في هذه الظروف ذريعة للاستبداد 0

فحسباً عن انه بالإمكان ان يحبط الاعلان عن وجود حالة الطرف الاستثنائي بالشكل الذي يجبر سلطة التقرير والتنفيذ عن القيام بمهامها بما يعرض السلامة العامة للوطن للخطر . اذا لم يوافق على الاعلان بغير الجهات الدستورية الأخرى لأسباب عدة .

أولاً- سلطة التقرير والتنفيذ الفعلي :

يقصد بسلطة التقرير والتنفيذ الفعلية هي تلك السلطة التي لا تستند في وجودها الى نص دستوري صريح يحدد مبادئ نشاطها وأهدافها التي تسعى الى تحقيقها وإنما تستند الى روح النصوص و طبيعة الاوضاع القائمة التي تقتضي بوجودها . أو لاتعاقها مع مسئوليات تحقيق العدالة التي بشوغهاها الفانير على القرار في الدولة ويعمل على تحقيقها . في حدود الدستور والقوانين النافذة . بمعنى آخر

هي مكنة الحكومة في تنظيم مسألة صعبة استقلالاً عن القانون وبصورة مبدئية دون النظر إلى وجود حماية دستورية لهذه السلطة أو عدم وجودها⁰

من الوصف المتقدم - تلحظ أن سند هذه السلطة الفعلية إما أن يكون روح النصوص وهي صباه أو اسم أو مرتكزات عامة ، تستخلص من نصوص دستورية موجودة ليتم تطبيقها على الحالات التي لم ينص عليها بسبب إدراجها ضمن المبدأ المستنبط من الوثيقة ذاتها ، أو هي كما يصفها آخر بأنها استخلاص الأحكام من خلال الاسترشاد بمجموع نصوص التشريع وروحه^(١) أو قد تكون طبيعة الأوضاع القائمة هي من تفنضي بوجود هذه السلطة كالتدابير المتلاحقة التي بنجم عنها تهديد مباشر وأساسي لكيان الدولة واستمراريتها ، بما يتطلب عمل عاجل يستدعي التدخل الفوري الذي يحول دون تفاقمها ، من خلال إضعاف امكانياتها وتجميع أثارها⁰ أو لاتفاقها مع قواعد العدالة التي بعد الاستناد إليها بمثابة الرجوع إلى قاعدة من قواعد القانون⁰

ويمكن أن نستخلص هذه الأسس في الكثير من الممارسات التي أقدمت عليها سلطة التنفيذ والتقرير في الكثير من الدول⁰

من ذلك ما أقدم عليه رئيس مجلس الوزراء في البرنامج الذي تقدم به بالاستناد إلى روح نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بالنص على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة) بعد أن يشارك في تخطيطها والإعداد لها والإشراف عليها بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء وعضواً فيه كما قررت ذلك المادة (80) أولاً من الدستور بالنص على : أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية أولاً (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والمخطط العامة ، والإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة)⁰

مفردة هذه المادتين لمركزه الحق في تقرير السياسة العامة للدولة في كل ما يتعلق بالجوانب الإدارية والاقتصادية والسياسية بعد عرضها على مجلس النواب للموافقة عليها . على أن يختص بمفرده بالمسؤولية عن تنفيذها الذي يكون من اختصاص الوزراء كل حسب وزارته ضمن حدود السياسة العامة للدولة ، وبالتالي لا يقصر دوره فقط على إعلان السياسة العامة بل الاشتراك في تقريرها وتنفيذها لأن طبيعة الأوضاع القائمة المتمثلة بتعرض الأمن العام للدولة إلى الخطر أو حرمان أفرادها من موارد الحياة الضرورية تفنضي ذلك⁰

بعضهم من ذلك أن هذه المادة تعطي لرئيس مجلس الوزراء صلاحيات تنفيذية بمقتضاها يتخذ من الأعمال ما يتخطى مجال التقرير الحكومي ، إذ يجوز له الخروج على القرارات التنفيذية القائمة تعديلاً أو إلغاءً ، لأن الشك في الوارد في هذه المادة تنظيمياً مبدئياً لا يتوقف على أن من المشرع . وبذلك تعتبر مصدراً هاماً لسلطة التنفيذ والتقرير . ولكن لا يؤثر هذا أو ذلك على القول بأن هذه الإجراءات تنتمي

لمصدر واحد الا وهو عدم مخالفة الدستور والقوانين النافذة . وبالتالي فإن اغلب تدخلات الحكومة ستكون في هذا المجال غير مشروعة اذا ما خالفت مبدأ الثباتية القانونية الذي يفرضي بفقدان القرار التنفيذي قوته في مواجهة القانون وازال النتائج المترتبة عليه كعدم جواز تعديل القانون أو وقف العمل به إلا بقانون آخر⁰

المبحث الثاني: ضوابط سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الإزمات

إن النص الدستوري عندها يقرر لسلطة التقرير والتنفيذ ممارسة اختصاصاتها الاستثنائية . إنما يسمح لهذه الأخيرة القيام بوضع بعض الاجراءات التنظيمية اللازمة لممارستها في حدود القواعد التي يقرها هذا النص . إلى الحد الذي لا يمكن الاعتراف بالقيمة القانونية لأي عمل صادر منها إذا كان خارجاً عن هذه الاختصاصات . أي ذلك المجال الذي حددته الدستور لتلك السلطة⁰

من هنا استلزم بحث الضوابط الدستورية العامة التي تحدد إطار تدخل هذه السلطة ومدى توافقها مع البناء القانوني للدولة . كما أن من الضروري تحديد صلاحياتها - وهو ما اصطلاح عليه الفقه الدستوري بالضوابط الخاصة - لأنه لا يمكن أن يقال أن كل تدخل لازم لممارستها هو عدوان عليها . بل كثير ما يكون التدخل أو التنظيم معيناً لها وضرورياً لممارستها⁰ وهذا ما سنخصص له المطلبين الآتيين :

المطلب الأول: الضوابط العامة

لما كان الدستور هو الذي يحدد الإطار القانوني العام للدولة فيما يتعلق بجميع أوجه النشاط في داخلها . فيكون على الهيئات الحاكمة - في مقدمتها - سلطة التقرير والتنفيذ الالتزام بما رسمه الدستور لها في هذا الخصوص . والتشديد فيما تمارسه من أوجه النشاط المنوط بها ، والا كان في خروجها عليه هم لسند وجودها وأساس نشاطها^(١) وهو ما اصطلاحنا عليه بالضوابط العامة لسلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الإزمات والتي سننوها بالبحث في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: التقيد بحدود المبادئ الواردة في الدستور

أن تفيد السلطة بحدود المبادئ الواردة في الدستور بكل تنظيماتها . مؤداه أن يجري جميع أعمالها وتصرفاتها في دائرة قواعده . حتى تأتي في تدرجها متوافقة ومتألقة مع إطار البناء القانوني للدولة^(٢) تضمنان ألا تتزل بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها وحرياتهم عن الحدود الدنيا لاحتياجاتها المقبولة في المول الديمقراطية^(٣) ليس هذا فقط بل لابد من تقسيم السلطة بين أقرعها . توثيقاً للحدود التي احتجز الدستور داخلها ولاية كل فرع منها . بحيث تختص كل منها بوظيفة محددة بما يكفل تحديد مسؤولياتها وعدم التداخل والاحتكاك فيما بينها^(٤) ولو كان تدخلها أكثر ملائمة أو كان القرار الصادر عنها أكثر موضوعية . ذلك أن موضوعية أو ملائمة قراراتها الصادرة فيما يحاور اختصاصها . لا يندرج في إطار الاعتراض الأولية التي تنوعها التنظيم القانونية^(٥)

ووفقاً لما تقدم : تعد المبادئ الواردة في الدستور هي أساس المشروعية في الدولة وقمتها . وأصل كل نشاط قانوني يمارس فيها ، والقاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني . بحيث لا يمكن الاعتراف بالقيمة القانونية لأي عمل صادر منها إذا كان خارجاً عن الإطار الدستوري لها . أي ذلك المجال الذي حدده الدستور ^(١٠٠) تلك السلطة

من هنا باتت قدرات السلطة التي ينشئها الدستور ومنحها اختصاصها تدور وجوداً أو عدماً وسعة أو ضيقاً مع الضوابط التي تحدها لها القواعد الواردة في الدستور . بما فيها سلطة التقرير والتنفيذ التي أصبحت تستند محسرة وجودها وشكل هذا الوجود وما تسير عليه من إجراءات والأعراس النوظفة بها تحقيقتها عن الدستور صاحب السيادة في الدولة ⁰

وحتى تحقق سلطة التقرير والتنفيذ وجودها وشرعية مهامها . توجب عليه الالتزام بالحدود التي رسمها الدستور ^(١٠١) بما يقتضي عليها العمل في إطار الضيقة المخصصة والضوابط التي لا يجوز الاغتراف عنها بقصد وفاء هذه السلطة بالغرض المبني من وراء ممارستها وهو تنظيمها على وجه لا يفضي معه اختصاص سلطة أخرى ولا ينتقص منها . لأنها - أي سلطة التقرير والتنفيذ - ليست بسلطة التقدير أو ليست صاحبة سلطة مطلقة ⁰ لأن الدستور يتضمن قواعد تتعلق بتحديد الحالات التي يحق لسلطة التقرير والتنفيذ التدخل في المجال الخاص بها . وكذلك الإجراءات والشكليات المطلوبة لمباشرتها . فضلاً عن القواعد الموضوعية التي يفرضها الدستور عند قيامها باختصاصاتها ^(١٠٢)

وترتباً على ذلك فإن سلطة التقرير والتنفيذ لا تستطيع أن تتجاوز حدود وظيفتها الأساسية بأوقات الأزمات ولو عن طريق القرارات عند ممارستها للوظيفة التشريعية إلا في الحدود التي رسمها الدستور . ومن ثم فإن ممارسة التشريع عن طريق القرارات - أي كان نوعها أو قوتها - من قبل سلطة التقرير والتنفيذ هو استثناء مفيد تماماً لكل ما ورد في الدستور من حدود وقود ^(١٠٣)

وعليه إذا تجاوزت سلطة التقرير والتنفيذ الشروط التي يعرضها الدستور لمباشرة اختصاصها في غيبة السلطة التشريعية ، أو بتفويض منها مع عدم احتواء الدستور على نص يحيز التفويض في حالة معينة في مباشرة أي اختصاص دستوري وتم فيها التفويض فإنه يكون مشوب بعيب عدم الدستورية ^(١٠٤) الذي يفرضها كل سند شرعي ويعملها غير قانونية ^(١٠٥)

من ذلك القرار التشريعي الذي صوت عليه مجلس النواب بجلسته الاعتيادية العاشرة التي عقدت برئاسة رئيس المجلس وبحضور (297) نائباً في يوم الثلاثاء الحادف 2015/8/11 على قرار مجلس الوزراء المتخذ في الجلسة الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 2015/8/9 والخاص بالحرمة الأولى للإجراءات الإصلاحية ⁰

و الذي جاء في البعض من مضافاته ان مجلس النواب العراقي يشق اهم استحقاق شعبي مهم يمثل تجربة جديدة في اتخاذ القرارات الحاسمة . مشيراً ان المجلس اليوم اهم اختبار حقيقي لقدرته على التحول من الروتين السياسي الى القرارات الحاسمة بحضل الشعب العراقي المبدع في خلق الجديد برهن المجته . موضحاً ان التظاهرات تمثل مدرسة سياسية جديدة تستند على الارادة والحمدي والنيات (0)

جاء بالخالفه للقواعد الخاصة بالتفويض . فضلاً عن مخالفته صراحة المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بالنص على انه لا يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس . بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون (. للأسباب الآتية :

1- لا يجوز لمجلس النواب النزول عن وظيفته التشريعية الى رئيس الوزراء . لأن هذه الوظيفة ليست بحق يمكنه النزول عنه على نحو كلي أو جزئي . ولكنها اختصاص عهد به الدستور الى الهيئة التشريعية التي لا يمكن لها النزول عنه أو إتائه لهيئة أخرى . وإلا أعني ذلك مخالفة لما قرره الدستور ذاته في أمر تنظيم وتوزيع الاختصاصات . حتى يغير الحاجة الى النص على ذلك في صلب الدستور . لأن البرلمان ليس بصاحب السلطان والسلطة . وإنما هو مفوض من قبل الشعب بمصدر السلطات . والذي يملك وحده الحق بالتفويض وإباحته تغييره من السلطات (41) 0

2- إذا كان المشرع الدستوري يميز في بعض الحالات التفويض في مسائل معينة لدواعي واعتبارات تمنحها ضرورات عملية . فوجب أن ينهم التفويض جزئياً أو منصباً على مسائل معينة لأن التفويض الشامل يكون تصرفاً مخالفاً للقواعد العامة . كما ولا بد أن يصدر بقانون . وبالمخالفة يكون تفويض مجلس النواب على موضوعات عامة غير محددة في مجالات مختلفة (سياسية . اقتصادية . اجتماعية) بقرار تشريعي . تفويضاً مخالفاً للدستور الذي استوجب ان يكون تنظيم هذه المسائل بقانون صادر من البرلمان وفي موضوعات محددة 0

3- إذا كان التفويض هو اذن تمنحه جهة الاختصاص الاممية الى جهة اخرى مباشرة جزء من اختصاصاتها بناءً على اقرار الدستور بذلك . فإن ما اقرته المادة (123) من الدستور لم تفر يجوز تفويض مجلس النواب لبعض اختصاصاته لرئيس الوزراء وان كل ما تضمنته هي حالة تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس . بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون . وبناءً على ذلك يكون قرار التفويض مخالفاً لأمر تنظيم وتوزيع الاختصاصات . وهذا ما يؤدي الى فقدان الدستور قيمته واختلال النظام في الدولة 0

4- ما يؤكد كل ما تقدم هو قبول مجلس النواب عن موقعه السابق وعدوله عن القرار عندها صوت بجلسته الاعتيادية الرابعة والثلاثين التي عقدت برئاسة رئيس المجلس وبحضور (252) نائباً اليوم الاثنين 2015/11/2 ، على قرار يؤكد دعمه الكامل لمزمتي الاصلاحات النيابية والحكومية وحرصه على انجازها وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة ضمن التوقيتات الزمنية المحددة. نافياً قيام المجلس بتفويض أي من اختصاصاته التشريعية إلى أي من السلطات الأخرى^(٥) وعليه فإن العبرة في مدى سلامة تصرف سلطة التقرير والتنفيذ وخلوه من المخالفات الشكلية والموضوعية ، إنما يكون المرجع فيه إلى الدستور الذي صدر هذا التصرف في ظل احكامه^٥ فإن جاء مشوباً بعيب شكلي يصيب قواعد الشكل أو الاختصاص أو عيب موضوعي يتعلق بمخالفة الحائقة الواقعية أو القانونية التي تدفع إلى إصداره^(٦) أو الغرض منه أو الاعتراف به بحيث يخالف روح الدستور وأهدافه ، كان تصرفها مخالفاً للقانون بالشكل الذي يوجب السطو^٥

الفرع الثاني: النأي عن التجاوز على ولاية السلطة التشريعية وحقوق الأفراد

تلياً سلطة التقرير والتنفيذ - إذا ما حدثت ظروف استثنائية خطيرة تهدد كيان الدولة - إلى ممارسة اختصاص لا يتفق مع صريح نص القانون - بالمعنى الواسع لهذا المصطلح - وذلك إذا قدر أن ممارستها له من شأنه أن يعمد السياسة العامة للدولة من ضرر جسيم أو ينتج عنه منع أزمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية^٥

هنا يجب عليها أن تضع قيوداً تطبيقية عملية توفق بين هدفين : الأول : منحها سلطات تكفل لها تجنب سياساتها بما يحقق المصلحة العامة بشكل متجنب فيه التجاوز على ولاية السلطة التشريعية وعدم إعطاؤها ذريعة لكي تتهمها بأنها تغتصب سلطاتها وصلاحياتها . الثاني : ضمان أكبر حماية ممكنة لحريات وحقوق الأفراد وعدم الانتقام منها أو نقضها من خلال وضع القيود عليها إلا في الحد الأدنى الضروري اللازم لتحقيق المصلحة العامة^٥

ما تقدم نلاحظ بأن الضوابط التطبيقية لسلطة التقرير والتنفيذ : تتمثل بفيتين جوهرين الأول النأي عن التجاوز على ولاية السلطة التشريعية بحيث إذا تدخلت سلطة التقرير والتنفيذ في غير المجالات المحددة دستورياً لها . أو مارس اختصاص لا يتفق وصريح نص القانون ، عليها أن لا تخالف قواعد توزيع الاختصاص والولاية أو تخرج عن النطاق الذي حددته الدستور لها لممارسة اختصاصها من خلاله . كما يجب أن لا يؤدي تدخلها إلى تعديل ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين أو تعجيل تنفيذها أو الإضافة إلى ما تنويه من أحكام^(٦) بما يعني عدم نقل ولاية التشريع بأكملها أو في جوانبها الأكثر أهمية لها^(٦) حتى

لا تتحول سلطة التقرير والتنفيذ الى سلطة حكم تعصف بالمسألة محل التنظيم . لأن السلطة أيا كان مصدرها ينبغي أن تكون سلطة منضبطة وليست حكيمية^(١) بمعنى لو ترك لها أن تحدد وفق مشيئاتها مضمين القاعدة القانونية دون أي ضابط أدى ذلك إلى أن تكون سبادة القاتون فرضاً للطاعة على المحكومين^(٢) دون المحاكين^(٣)

أما القيد الثاني فهو منع سلطة التقرير والتنفيذ من مصادرة الحقوق أو الانتقاص منها أو الحد من فاعليتها . حيث كما كان ينبغي على المشرع - صاحب الحق الاصيل- بتنظيم الحقوق الالتزام بالضوابط التي يحددها الدستور حتى لا يؤدي تدخله في تنظيم الحق إلى الانتقاص منه أو إهداره . فإتة من - باب أولى - عندما تقتضي أسس موضوعية أو اعتبارات يفرضها الصالح العام أو قد يفرضها القانون في أحيان أخرى أن تمارس سلطة التقرير والتنفيذ اختصاص معين . فإن الدستور يوجب عليها عدم مصادرة هذه الحقوق أو تهيميشها أو الانتقاص من أطرافها أو التيهوت بمستوياتها إلى حدود لا تقبلها الدول القانونية^(٤) وهذا لا يتحقق إلا بالالتزام سلطة التقرير والتنفيذ عند ممارستها لاختصاصها أن تجعل استخدام الأفراد لها استخداماً مكتمل . من خلال تمكينهم من التمتع بها كاملة من حيث مضمونها ومحتواها^(٥) وبعبارة يكون تنظيمها جانباً لأحكام الدستور منافعاً لقاصده^(٦) بالشكل الذي يوصفه بالمخالفة المباشرة لأحكام الدستور . وذلك لأن نقض هذه الحقوق التي يحميها الدستور أو إهداره لمحتواها هو في حقيقة الأمر عدوان على ذات الحق . وإهدار الحكم الدستور الذي يحميها^(٧)

ومن التطبيقات العملية لذلك القرار الذي أصدره مجلس الوزراء بالرقم (366) لجلسته الاعتيادية التاسعة والثلاثين المنعقدة بتاريخ 13/10/2015 الموافقة على توصيات لجنة اصلاح نظام الرواتب والمخصصات لموظفي الدولة كافة المشكلة بموجب الامر الديواني رقم (1317) لسنة 2015 . وكما يأتي :- أولاً : تعديل جدول الرواتب الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العلم رقم (22) لسنة 2008 وفقاً للجدول المرفق ريعاً^(٨) ثانياً : منع هذا القرار ابتداءً من تاريخ 01/11/2015^(٩) وتعديل محتاجين قرار مجلس الوزراء الخاص بتعديل سلم الرواتب قراءة علمية موضوعية . مقارنة بقواعد التوفيق الدستورية لجمهورية العراق لسنة 2005 . وفي حدود السلطات التي خولتها تلك القواعد لرئيس الوزراء بوصفه سلطة التقرير والتنفيذ^(١٠)

يلحظ من خلال هذا التحليل لتلك المضمين أن تنظيمه للمحقوق المالية لموظفي الدولة والقطاع العام جاء جانباً لأحكام الدستور منافعاً لقاصده بالشكل الذي يوصفه بالمخالفة المباشرة لأحكامه . وذلك لأن نقضه لهذه الحقوق التي يحميها الدستور أو إهداره لمحتواها هو في حقيقة الأمر عدوان على ذات الحق . وإهدار الحكم

الدستور الذي يحميها ، وهذا ما يقرن بشأنه عدم الدستورية التي توصفها بالبطلان⁰ للأسباب التالية :

أولاً: مخالفة القرار بالالتزام الدولة التي قرره المادة (30) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . القاضي بكفالة المفوضات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة⁰ التي نصت عليها في الفقرة (أولاً) منها والتي جاءت بالنص على أن (تكفل الدولة للفرد المفوضات الأساسية للعيش في حياة حرة كريمة ، تؤمن لهم الدخل المناسب ، والسكن الملائم) وهذه القاعدة الدستورية لا تمثل إلا - وعداً دستورياً - غير قابل لإنتاج آثاره بنفسه وإنما يلزمه تحرك تشريعي . يوجد قانون بنجد إلى إعمالها . ومن القوانين التي أعملت هذه القاعدة الدستورية قانون الاتحاد الموحد رقم (9) لسنة 2014 . قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 . قانون الخدمة العامة رقم (23) لسنة 2008 . هذه يعني أن القوانين هي الأداة المختصة بتنظيم الحقوق وحمايتها . وبالتالي صمّم قرار من السلطة التنفيذية مثل مجلس الوزراء ، يعني أن سلطة التقرير والتنفيذ تدخلت في مجال غير اختصاصها بما يوجب بطلان تصرفها⁰

ثانياً: مخالفة القرار لقاعدة انفراد التشريع بتنظيم الحقوق : أن مبدأ انفراد التشريع يعني الإقرار للبرلمان وحده بالأحقية في أن يتدخل عن طريق التشريع لتنظيم هذه المسألة المهمة . كما يعني هذا المبدأ أن السلطة التنفيذية لا تملك من خلال التشريع الفرعي معالجة هذه المسألة . لسبب مفاده أن التشريع هو الأداة الرئيسية للتعبير عن الإرادة العامة للشعب . وبالتالي من المستبعد أن تصرف هذه الإرادة العامة إلى هدر أو انقاص حقوق المواطنين الذين أسهموا في تكوينها . هذا إضافة إلى أن القانون عام ولا ينصرف إلى فرد بعينه⁽⁵¹⁾ كما لا يتعلق بحالة خاصة الأمر الذي يوجب المشروعية . بما يحول دون الخوف من أن يعمل القانون لصالح شخص معين أو للإضرار به . فتسود أخيراً الطمأنينة بين المواطنين . وتحقق المساواة فيما بينهم⁽⁵²⁾ وهذا الدور للقانون أكدته المادة (46) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بنصها على أن (لا يكون تنفيذ مرسلة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تغييرها إلا بقانون أو بناء عليه . على ألا يمس ذلك التحديد والتنفيذ جوهر الحق أو الحرية)⁰

وبناء على ذلك . فإن تعديل سلطة التقرير والتنفيذ لقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 جاءت بالمخالفة لأحكام الدستور . لتدخلها في ميدان يخرج عن نطاق اختصاصها الذي حدده الدستور . كما ويتناقض مع قاعدة تدرج التشريعات التي تقضي بأن القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة ترتبط ببعضها ارتباطاً تراتبياً⁽⁵³⁾ بقضي بعدم وجودها في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية . وإنما تدرج فيما

بينها بحيث يجد الدستور في قمة الشواهد القانونية ثم يليه القانون الصادر عن السلطة التشريعية. ثم الفرار التبعي في درجة أدنى في سلم التدرج القانوني⁰ وترتيباً على ذلك يكون تصرف سلطة التقرير والتنفيذ اعلاء قد تجاوز حدود اختصاصها الأساسية في التنفيذ. كونه فحسب بتعديل قانون نافذ وهذا يخالف الأغراض التي عولها الدستور بها. كما ويتنافر مع وحدة القاعدة القانونية التي تتوافق قيمها وثوابتها وبالتالي لا يكون ادانها مقبداً أو معدلاً لأعلاها^(١) ثالثاً: معالفة الفرار لبدأ الفصل بين السلطات: الذي يعني تقسيم وظائف الدولة على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها - كقاعدة - بشكل مستقل عن السلطتين الأخريين. فالوظيفة التشريعية تعنى بوضع القوانين. والوظيفة التنفيذية تتعلق بتنفيذ القوانين. فيما تنحصر الوظيفة القضائية بمهمة الفصل في المنازعات التي تثيرها تطبيق القوانين. كما يعني أن تراقد كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الأخريين في أداء وظائفهما لإبقائها عند تجاوزها استعمال سلطتها خارج حدودها الطبيعية. لأن السلطة عند السلطة وتوقعها^(٢) وهذا ما قرره صراحة المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالنص على أن تكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

وبالتالي فإن قيام سلطة التقرير والتنفيذ بالتدخل في ميدان السلطة التشريعية دون إذن الدستور بذلك من خلال تعديلها للقانون يوصم عملها بالمخالفة المباشرة للدستور التي توجب بطلان تصرفها⁰

المطلب الثاني: الضوابط الخاصة

إذا كانت اوقات الإزمات وأشباهاها تحول سلطة التقرير والتنفيذ سلطات أوسع من الحالات التي تنعدم فيها سلطتها - للاعتبارات السابق ذكرها - رغم ذلك تظل هذه السلطة مشيدة بالحدود والضوابط الخاصة التي يضعها الدستور لإنشاء وتنظيم هذه السلطة⁰

وبذلك لا يكفي لاعتبار التصرف الصادر منها دستورياً أن يأتي مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للدستور. وصادراً عن سلطة التقرير والتنفيذ المختصة المحددة في الوثيقة الدستورية. إذ يجب لكي يكون كذلك ألا يكون مخالفاً في موضوعه قاعدة دستورية حددها المشرع الدستوري - أو متجاوزاً - كما ذهب بعض الفقهاء في غايته روح الوثيقة الدستورية⁰

هذا يعني أن معالفة الضوابط الخاصة بسلطة التقرير والتنفيذ تنهك في الخروج على القواعد الإجرائية والموضوعية المقررة في الوثيقة الدستورية⁰ وهذا ما خصصنا لبيانته الفرعين الآتيين⁰

الفرع الأول: الضوابط الإجرائية

تكمّل أهمية الدستور في وجوده وفي تنفيذ وتطبيق أحكامه بشكل سليم .
و ضمان استمرارية الالتزام بالقواعد الواردة فيه . فقيمة الدستور ليست في كونه
نصوصاً مدونة في الوثيقة الرسمية وإنما تكمن قيمته في السمو العملي لقواعده
على جميع السلطات العامة . وذلك لأنّ يثبّت إلّا إذا التزم جميع السلطات
العامة في الدولة أحكامه^(١) وفي مخدمتها سلطة التقدير والتنفيذ بأوقات الإزمات
إذ يفترض استيفاء التصرفات الصادرة منها للأوضاع والإجراءات الشكلية
الجمهورية التي يحددها الدستور⁰

ذلك لأنّ الأوضاع الشكلية هي من مفومات هذه السلطة . لا تقوم إلا بها ولا
يكتمل بنيانها أصلاً في غيابها . وبالتالي تعقد شخلفها وجودها كقاعدة قانونية
توافر لها خاصية الإلزام^(٢) فتصبح باطلة متعينا لغايتها أو الاستناع عن
تطبيقها⁰

ولا خلاف بين المفسّرين في أن من حق الجهة المخوطة بها الرقابة على دستورية
القوانين أن تراقبها من الناحية الشكلية لتأكد من مسودتها من الهيئة التي
حولها الدستور حق إصدارها . ومن اتباعها للإجراءات المطلوبة في هذا الصدد⁰
وهذا ما صرح به أغلب الوثائق الدستورية عند تنظيمها للأوضاع الشكلية
المنظمة لسلطة التقرير والتنفيذ في أوقات الإزمات⁰

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الأساسي لسنة 1949 المعدل 2002 .
عندما قررت المادة (191) بأن حالة الطوارئ الداخلية يتم إعلانها بموجب الفقرة (1)
من هذه المادة في حالة درء خطر يهدد كيان الاتحاد أو النظام الديمقراطي الحر ...
وهنا تستنطج الولاية التي وقع فيها الخطر طلب تزجدها بقوات شرطة من ولايات
أخرى إذا كانت غير مستعدة لمكافحة هذا الخطر أو ليست في وضع يساعد
على ذلك . حينئذ تستنطج الحكومة الاتحادية أن تضع قوات الشرطة في ولايات
أخرى تحت امرتها أو توظف قوات الحرس الاتحادي لهذه الغاية⁰

ومثل تلك الإجراءات قررت لحالة الحرب عندما جاءت المادة (115) الفقرة (أ)
المعنونة ' مفهوم حالة الدفاع والإقرار بوقعها ' وفي البند (1) منها بأن المجلس
النيابي الاتحادي هو الذي يقرر . بموافقة المجلس الاتحادي الأعلى . بأن مناطق الاتحاد
ستعرض لهجوم مسلح . أو بأن هجوماً مسلحاً كهذا يهدد بشكل مباشر (حالة
الدفاع) يتخذ هذا القرار تبعاً لطلب من الحكومة الاتحادية . ويتطلب إقراره
موافقة ثلثي الأصوات المدلى بها . والتي لا تغل عن أغلبية عدد أعضائها^٢

أما إذا تطلب الوضع تدخلاً عاجلاً غير قابل لتفاديه - بحسب ما قرر ذلك البند 2
(من المادة ذاتها . ووقعت عوائق منبئة حائلة في طريق عقد اجتماع للمجلس
الاتحادي النيابي في الوقت اللازم . أو ان النصاب غير مكتمل لاتخاذ القرار من قبل هذا

المجلس . فعلى اللجنة المشتركة عندئذ أن تتخذ القرار حول الحالة بأغلبية ثلثي الاصوات المدلى بها . والتي لا تقل عن أغلبية عدد اعضائها 0
 بينما اذا تعرضت بالفعل اراضي الاتحاد الى هجوم مسلح . ولم تكن الهيئات الاتحادية المتخولة في وضع تستطيع فيه اتخاذ القرار فوراً فعندئذ كما قرر البند (3) يعتبر القرار متخذاً ومعلناً كتحصيل حاصل منذ لحظة بدء الهجوم . ويقوم رئيس الجمهورية الاتحادية بالتصريح عن هذا التوقيت بمجرد ان تسمح الظروف بذلك 0

لنتفشل بعد ذلك كل السلطات الى مستشار الاتحاد . بموجب الفقرة (ب) التي جاء نصها ب مجرد اعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات قيادة القوات المسلحة الى مستشار الاتحاد 0

اما اذا لم تكن الاجهزة الاتحادية المختصة في وضع يمكنها من اتخاذ الاجراءات اللازمة لصد الخطر . واصبح الوضع يتطلب بشكل لا يمكن رده تحركاً فورياً مستثلاً في اجزاء من اراضي الاتحاد . فقدت قررت المادة (115/ط) بأن تؤول الصلاحية في هذه الحالة الى حكومات الولايات أو الى الدوائر التي تعينها أو تكلفها بأن تتخذ ضمن مناطق نفوذها التي تدخل في مفهوم المادة (11/115) اعلاه 0

بينما خالف المشرع الدستوري الايطالي في دستوره لسنة 1947 المعدل سنة 2012 . ما تقدم من اجراءات . وهذا ما اكدته المادة (77) من الدستور حينها جاءت بالنص على ان (لا يمكن للحكومة اصدار المراسيم ذات النفع القانوني . دون قانون يمكنها من ذلك صاير من المجلس . وعندما تقوم الحكومة في الضرورة والاخراج . باعتماد أنظمة مؤقتة على مسؤوليتها . ينبغي عليها تقديم هذا النظام الى البرلمان لتحويله الى قانون . وأثناء عدم انعقاده . يجب انعقاد البرلمان خلال خمسة ايام من الاقتراح . وتغد مثل تلك الأنظمة فعاليتها منذ بداية تحويلها لقانون من قبل البرلمان خلال سبعة ايام من نشرها . ويمكن للمجلس تنظيم العلاقات القانونية المنبثقة عن الأنظمة المرقوضة) 0

فيما تعهد دستور اسبانيا الصادر سنة 1978 المعدل سنة 2011 بتشريع قواعد إجرائية لم تؤصل لها اغلب التشريعات الدستورية عندما اشترطت نظام اجرائي خاص بكل حالة من الحالات المنبثقة للضرورة . بعد ان قررت ضرورة صدور تشريع ينظم صلاحيات سلطة التقرير والتنفيذ أثناء اعلان هذه الحالة والقيود المترتبة على اعلاناتها 0

وهذا ما قرره الفقرة (1 و 2 و 3 و 4) من المادة ذاتها عندما جاءت بالنص على في الفقرة (2) على ان (ينظم قانون أساسي حالات الاستنهار والطوارئ والحصار (الأحكام العرفية) والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها) . على ان تعلن كما قررت ذلك الفقرة (2) (الحكومة بواسطة مرسوم يقره مجلس الوزراء عن حالة

الاستنفار لمدة أقصاها خمسة عشر يوما، ويتم إخطار مجلس النواب الذي يجتمع فوراً لهذا الغرض ولا يمكن تحديد هذه المدة إذا لم يبد المجلس المذكور موافقته على ذلك. وبعد المرسوم المناطق التي يشملها الإعلان عن حالة الاستنفار) بينها تعلن الحكومة عن حالة الطوارئ بموجب الفقرة (3) (بواسطة مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد أن مسبق من مجلس النواب. ويجب أن ينبثق عن قبول حالة الطوارئ والإعلان عنها تحديد مسبق لأثارها والمناطق التي تطالها ومدتها التي يجب ألا تتجاوز ثلاثين يوماً قابلة للتمديد لفترة مماثلة مع مراعاة نفس الشروط (4) في حين اشترطت الفقرة (4) تحقق موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب على اقتراح لقيام حالة الحصار وهو ما قرره الفقرة (44) بالنص على أن (تعلن الأغلبية المطلقة مجلس النواب عن حالة الحصار باقتراح تقدم به الحكومة وحدها. وبعد مجلس النواب المناطق التي تشملها ومدتها وشروطها (0

وهو ما خالفه المشرع الدستوري في جنوب أفريقيا في دستوره لسنة 1996 المعدل 2012 عندما اشترط لإعلان حالة الطوارئ صديق قانون، على أن لا يسري هذا الإعلان إلا إذا كان لفترة وشبكة لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني (0

عندما قررت ذلك المادة (37) منه بالنص في الفقرة (1) بأنه (لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني.....) 0 على أن لا يسري إعلان حالة الطوارئ، وأي تشريع يصدر أو إجراء آخر يتخذ نتيجة لذلك الإعلان. بحسب الفقرة (2) إلا إذا كان- أ. لفترة وشبكة: ب. لفترة لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان. يجوز للجمعية تحديد إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة. ويكون أول تحديد لفترة حالة الطوارئ بقرار يتخذ بالتصويت موافقة أغلبية أعضاء الجمعية. ويكون أي تحديد لاحق بقرار يتخذ بالتصويت موافقة 60 % على الأقل من أعضاء الجمعية. ولا يجوز التصديق على قرار بمقتضى هذه الفقرة إلا بعد إجراء مناقشة عامة في الجمعية).

بينما اختار واضعي الدستور في دول أخرى التأصيل لإجراءات أكثر تعقيداً من شأن تطبيقها أن يحول دون اتخاذ الإجراءات العاجلة لدرء خطر يهدد كيان الدولة أو النظام الديمقراطي فيها (0

وقد تحقق هذا النهج في دستور جمهورية العراق لسنة 2005. عندما جاء بالنص في المادة (61) الفقرة (أ) البند (أ. ب. ج) على أن الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، على أن تعلن لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبالموافقة عليها

في كل مرة . يتول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلاتها وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

الفرع الثاني: الضوابط الموضوعية

الي جانب الضوابط الاجرائية الخاصة تضمنت الوثائق الدستورية للكثير من الدول عدة من الضوابط الموضوعية التي يجب على سلطة التقرير والتشريع مراعاتها في اوقات الأزمات والتشديد بها ولا يمكن الخلص تلك القرارات حال مخالفتها لتلك الضوابط التي تطلبها الدستور

من تلك الدول الحاض الاغادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2002 . عندما قررت المادة (115) الفقرة أ البند 1 بنصها عندما (يقرر المجلس النيابي الاغادي بأن مناطق الاغاد ستعرض لهجوم مسلح او بان هجومها سيهددها بشكل مباشر... 0

وبالتالي فإن الواضح من النص ان الضابط الموضوعي الرئيس يتمثل في ضرورة وجود دلائل يثبت بان مناطق الاغاد ستعرض لهجوم مسلح دون ان يتضمن اية اشارة الى نوع هذا الهجوم او درجة الخطر الذي يسببه ولا حتى شروطه ولا مصدره ان كان داخليا او خارجيا كما لم يبين طبيعته عادية متوقعا كان ام جسيما لا يمكن مواجهته . بشكل يستوعق منه توسيع دائرة تحقق الازمة بشكل يتول الجهة الفاضية على ادارة شؤون الدولة حال اعلانها مواجهتها باستخدام السلطات الاستثنائية التي تقرها القوانين الخاصة 0

وهذا ما خالفته دساتير دول اخرى عندما جاءت وثائقها الدستورية بنصوص صريحة تحدد الاوصاف او الضوابط الموضوعية تفهم الخطر المنشأ للحالة الاستثنائية . دون اشتراط تفيد به شروط خاصة تبين طبيعة الخطر الذي يتسبب به او اوصافه أو درجته

ومن تلك الدول جاءت ايطاليا في دستورها لسنة 1947 المعدل سنة 2012 عندما اكدت في المادة (77) في الحالة التي توجب على الحكومة اعتماد أنظمة مؤقتة . والتي عبرت عنها بالضرورة والاحتاج . وهذا الوصف بكل ما يعمل من معان استثنائية لا يتحقق الا اذا كانت الاخطار حالة وجسيمة الى الحد الذي لا يمكن معالجتها بالقوانين العادية . بمعنى أن يكون تهديدا يوشك أن يهدد وجود الدولة كأن يعرض حياة وأمن مواطنيها الى الخطر أو يعرقل السير المنتظم للسلطات العامة قبلها أو يمنعها من اداء اعمالها . أي بشرط هنا وقوع التهديد الداهم وبالتالي لا يكفي مجرته التهديد الفردي المعارض 0

بينما تضمنت دول اخرى منهج يختلف عن سابقتها في جوانب عدة منها أنها عررت عنها بحسب اوقات مختلفة حين وصفتها بحالة الضرورة والحرب . دون بيانها

للأفعال الكونية لكل منها أو طبيعتها أو أوصافها . كونها احوالت ذلك الى قانون تصدره السلطة التشريعية بثبني تعميل ذلك

وقد تحقق هذا النهج في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (61) الفقرة (تاسعاً) : أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء 0

لتشريع بعد ذلك الفقرة (ج) - يجوز رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور 0

على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والناتجة في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها) 0 كما قرر ذلك البند (د) من المادة ذاتها 0

بينما اختارت دستاير دول اخرى الاحالة الى تشريع يحدد هذه القيود التشريعية على اعلانها . بعد ان قررت صراحة الضوابط الموضوعية لهذا الاعلان 0

وهذا المذهب قررت محتاسبه الفقرة (1) و (4) من المادة (116) من (ينظم قانون أساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصر الأحكام العرفية والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها) 0

بينما اوضحت الفقرة (4) من ذات المادة هذه الضوابط بالنص على ان (لا يمكن حل مجلس النواب خلال الفترة التي يعلن فيها عن بعض الحالات المنصوص عليها في هذه المادة، ويعقد مجلسا البرلمان جلساتها تلقائياً إذا لم تكن قد حانت المدة البرلمانية بعد، ولا يمكن أن تتوقف مهام البرلمان أو باقي السلطات الدستورية للدولة في الوقت الذي تكون فيه الحالات المذكورة سارية المفعول، إذا تم حل مجلس النواب أو انتهت ولايته ووقع ما يدعو إلى إعلان إحدى الحالات المذكورة. يجوز صلاحياته إلى النيابة الدائمة) 0

المبحث الثالث: اختصاص سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات

استشر الوضع في النظام البرلماني - كما لاحظنا - على اشتراك كل من السلطة التشريعية والتنفيذية في العمل الحكومي وعلى اعطاء كل منهما وسائل تؤثر بها في الأخرى . بحسبنا ان الوزراء هم ممثلو البرلمان في ممارسة السلطة التنفيذية فضلاً عن انهم مسؤولو رئيس الوزراء ورجاله قبل كل اعتبار 0

بما يتضح من ذلك ان المميز للنظام البرلماني لا يتركز فقط على وجود الوزارة وفي قدرتها على حرية العمل - بل في المركز الدستوري الخاص الذي أوجد لرئيسها إزاء كل من السلطتين التشريعية ورئيس الدولة ، فهو على اتصال لا بالبرلمان فقط بل و رئيس الدولة كذلك وهو بذلك يقوم بعمله بالاعتماد على كليهما في وقت واحد 0

بهذا الوضع جعل منه المهيمن على مصالح الدولة والمختص بالحفاظ على وجودها والقرار لسياساتها العامة كونه أغلب مشاريع القوانين الهامة التي تخطط هذه السياسة وتقرها تفرج من الوزارة لتدعيمها الاغلبية المؤيدة لرئيسها داخل البرلمان. الامر الذي ينتج عنه تموقعه - في مباشرة سلطة تخطيط السياسة العامة وتنفيذها⁰

المطلب الأول: الحفاظ على وجود الدولة

أن الدولة إذا ما تهددها خطر أو تعرضت مصالحها الحيوية أو استقلالها أو سلامة أراضيها للخطر. فإن الحفاظ على وجودها واستمرارها يقضي وجود قواعد خاصة بمعالجتها بما يناسب وخطورتها⁰ وفي مقدمة هذه القواعد منح اختصاص واسع لسلطة التقرير والتنفيذ في تقدير الظروف التي تعلن من اجلها حالة الطوارئ والحرب عند حدوث مسبباتها. وهذا ما سنحاول تبينه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: حالة الطوارئ

لما لتقرير حالة الطوارئ من اثر كبير في تخفيف وجود الخطر الذي يهدد امن الدولة وسلامتها واستقرارها. ودوام السير المنتظم لؤسسائها الدستورية⁰ لذلك آسست الدساتير البرلمانية عند تنظيمها القواعد الخاصة بتقرير هذه الحالة على التوفيق بين متناقضتين الاولى: ضرورة منح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاص واسع لتجنب سوء تقدير المواقف وتمكينها من اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لإعادة استتباب الامن والاستقرار داخل الدولة⁰ الثاني: ضرورة الالتزام بتخفيف الخطر ودرئه تحت شروط دقيقة وصحده لكي لا تمنح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاصات واسعة تستطيع من خلالها المساس بحقوق الافراد وحررياتهم⁰

وقد جاءت الوثائق الدستورية متباينة نسبياً في قدرتها على التوفيق بين هذين المتناقضتين. بحيث غلبت البعض منها الاعتبار الاول عندما اعترفت باختصاص مطلق لسلطة التقرير والتنفيذ في تقرير حالة الطوارئ واعلاقتها⁰

ومن تلك الوثائق دستور اسبانيا الصادر سنة 1978 المعدل سنة 2011 بعد ان اشترط نظام اجرائي خاص بكل حالة من الحالات المنشأة لازمة يصدر بتشريع ينظم صلاحيات سلطة التقرير والتنفيذ أثناء اعلان هذه الحالة والقيود المترتبة على اعلانها، فحسباً عن شروط الحالات المنشأة لها وضوابطها ووصافها، جاء بعد ذلك كبحر مسؤولية الحكومة وبمطلبها المشار اليهم في الدستور والقوانين⁰

وهذا ما قرره الفقرة (1 و 6) من المادة ذاتها عندما جاءت بالنص على في الفقرة (2) على ان (ينظم قانون اساسي حالات الاستنصار والطوارئ والمحصار (الأحكام التعريفية) والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها) . على ان تقرر

مسؤولية الحكومة ومثلها المشار إليهم في الدستور والقوانين . ان صدر عنها افعال تستطيع من خلالها المساس بحقوق الافراد وحررياتهم عند ممارستها لاخصاساتها في هذه الفترة كما قررت ذلك الفقرة (6) بالنص على ان (لا يعدل الإعلان عن حالات الاستنفار والطوارئ والحصار سداً مسؤولية الحكومة ومثلها المشار إليهم في الدستور والقوانين) 0

بينما قصرت وتائق اخرى هذه السلطة في حالات خاصة يهدد فيها الخطر الحال كيان الدولة أو مؤسساتها أو اقتصادها 0 ومنها دستور إيطاليا لسنة 1947 المعدل 2012 . حيث نجد أن المنهج الذي اتبعه قد اختلف عن سابقه . عندما استخدم المشرع الدستوري . في المادة (177) من الدستور تعبير 'الضرورة والاخلاق' لتحويل الحكومة اصدار أنظمة مؤقتة . في حالات خاصة يهدد فيها الخطر الحال كيان الدولة أو مؤسساتها أو اقتصادها 0

في حين رجحت دساتير دول اخرى الاعتبار الثاني المتمثل بضرورة الالتزام بتجسيم الخطر ودرته . تحت شروط دقيقة ومحددة لكي لا تمنح سلطة التفرير والتفويض اخصاسات واسعة تستطيع من خلالها المساس بحقوق الافراد وحررياتهم 0

من تلك الدول ألمانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2002 . عندما قررت المادة (191) بأن حالة الطوارئ الداخلية يتم اعلانها بموجب الفقرة (1) في حالة دمع خطر يهدد كيان الاتحاد أو النظام الديمقراطي الحر ... 0

وقد ساريتها في ذلك دساتير دول اخرى منها دستور النمسا لسنة 1945 المعدل 2013 . عندما نظمت المادة 78 الفقرة (أ) البند (2) أبرز العناصر المكونة لها . والتي تشمل فيها : اذا كانت حياة أو صحة أو حرية أو ممتلكات الافراد مهددة بخطر محقق حقيق أو في أي خطر وشيك بحسرة مفاجئة 0

بينما جاءت دساتير دول اخرى بمنهج وفق بهن منح سلطة التفرير والتنفيذ اخصاسات واسع من شأنه الحفاظ على وجود الدولة وبين اقتضار الاجراءات الصادرة منها على تجسيم الخطر دون المساس بحقوق وحرريات الافراد 0

وقد تجسد ذلك في دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012 . في المادة (137) المعنونة بحالات الطوارئ بالنص في الفقرة (1) منها بأنه (لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني . ويقتصر ذلك على ما يلي (أ)) عندها تكون الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو العوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة (ب) إذا كان ذلك ضروريا لاستعادة السلام والنظام.

كما لا يسري إعلان حالة الطوارئ . وأي تشريع يصدر أو إجراء آخر يتخذ نتيجة لذلك الإعلان بحسب الفقرة (2) إلا إذا كان : (أ) لغرض وشبكة (ب) لغرض

لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان . يجوز للجمعية تحديد إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة . ويكون أول تحديد لفترة حالة الطوارئ بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة أغلبية أعضاء الجمعية . ويكون أي تحديد لاحق بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة 60 % على الأقل من أعضاء الجمعية . ولا يجوز التصديق على قرار بمقتضى هذه الفقرة إلا بعد إجراء مناقشة عامة في الجمعية . كما منح القضاء بكافة درجاته الحق بالبت في صحة كل ما يتعلق بحالة الطوارئ بالنص في الفقرة (3) من المادة ذاتها عندما جاءت بالنص على أنه (يجوز لأية محكمة مختصة أن تبت في صحة (أ) أي إعلان لحالة الطوارئ (ب) أي تحديد لإعلان حالة الطوارئ (ج) أي تشريع يصدر ، أو أي إجراء آخر يتخذ، نتيجة الإعلان لحالة الطوارئ.

مضافاً إلى الحكم على التشريع المنظم لهذه الحالة بالبطال عند انتفاخه من حقوق الأفراد بالنص على ذلك في الفقرة (4) من المادة ذاتها عندما نصت بأنه (لا يجوز لأي تشريع يصدر نتيجة إعلان حالة طوارئ أن ينتقص من وثيقة الحقوق إلا إذا كان (أ) الانتفاخ مفتضيه حالة الطوارئ (ب) التشريع (1) كما أوجب بأن تحقق حالة الطوارئ مع الالتزامات المقررة بموجب قواعد القانون الدولي حينما قررت ذلك بالنص في البند (1) من الفقرة (ب) متماشياً مع التزامات الجمهورية بموجب القانون الدولي المعمول به في حالات الطوارئ (2) متوافقاً مع القسم الفرعي (5) (3) المنشور في الجريدة الرسمية الوطنية في أسرع وقت ممكن عفاً بعد إقراره.

هذا بالإضافة إلى أن ما قرره الفقرة (5) هو (لا يجوز لأي قانون برلماني يجيز إعلان حالة طوارئ ، ولا لأي تشريع يصدر أو أي إجراء آخر يتخذ نتيجة إعلان حالة طوارئ، أن يسمح بما يلي أو يحظره (أ) دحر المسؤولية عن الدولة ، أو أي شخص ، فيما يتعلق بأي إجراء غير قانوني . (ب) أي انتفاخ من هذا القسم : أو (ج) أي انتفاخ من قسم مذكور في العمود 1 في جدول الحقوق التي لا يمكن الانتفاخ منها، بالقدر المشار إليه في العمود 3 المقابل لذلك القسم في الجدول.

بينما تفرد المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بمنهج لم يساير في قواعده أغلب الدساتير عندما حجبت تلك القواعد من سلطة التقرير والتنفيذ . فضلاً عن خلوها من الإشارة إلى أي إجراء يتضمن حقوق الأفراد عند تقرير هذه الحالة . عندما جاءت المادة (61) الفقرة (تاسعاً) بالنص على أن الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بـ تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة

للتجديد وموافقة عليها في كل مرة . ج - يحول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور . د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من انتهائها.

بما نلاحظ من هذا النهج ابراره الكثير من أوجه التقيد بسلطات رئيس مجلس الوزراء . وفرض عدد من الالتزامات عليه في هذا الصدد . مع تحقيق قدر هام من السيطرة لمجلس النواب ورئيس الجمهورية . وقد تمثل ذلك في :

أولاً : اشتراطه تحقيق موافقة اقلية ثلثين مجلس النواب ؛ وهذه الاقلية تشترط توافق اغلب الاحزاب الرئيسية في مجلس النواب . وهو ما يصعب تحقيقه في ظل سيادة مبدأ الاقلية التوافقية التي ما لبثت ان تشكلت من تجمع عدة احزاب لمصلحة آنية . حتى تفصل بعد قليل وينتهدم تألفها . الأمر الذي يمنع انعقادها وتحققها عند قيام الاسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ بما يضر بمصلحة البلاد ويمنع تكوين سياسة عامة ثابتة مستقرة تمكن سلطة التقرير والتنفيذ من مواجهة الخطر الجسيم المحدق بها من خلال الاجراءات الاستثنائية التي يقرها اعلان هذه الحالة 0

ثانياً : تدمير طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان حالة الطوارئ : وهذا الاشتراط يخلق تعارض يعطل من سلطة رئيس مجلس الوزراء في الحالات الاستثنائية لأن من يملك المنح يملك المنع . كما يشكل خرق بين لقواعد ثنائية السلطة التنفيذية . واخرافاً عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني تفضي بأن يكون على رأس هذه السلطة شخصين غير متساويين من حيث الأعباء والهام الوكيله الى كل منهما : رئيس دولة يملك ولا يحكم . ورئيس وزراء يحكم وبمحاسب أمام البرلمان 0

ثالثاً : تنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور : وهذا يحول مجلس النواب دور أكبر في تقيد سلطة رئيس مجلس الوزراء عند ممارسته لاختصاصاته في هذه الظروف الاستثنائية . عندما لا ينعذ المجلس إرادة واضعي الدستور في تحقيق حماية هذه السلطة وكفالة ممارستها . بل يخالفها منغياً بالمصلحة العامة . فيتخذ من تنظيمها ذريعة لتفضيها ما ينتفي معه جوهرها وينتقص منها بما يفرض من محتواها . أو يحرمها من اختصاصاتها أو يفيد من آثارها بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها 0

الفرع الثاني: حالة الحرب

ان النظرية التي تأسست عليها فلسفة النول ذات الانظمة البرلمانية وسار عليها التطبيق العملي تذهب الى منح رئيس مجلس الوزراء كجهة تقرير وتنفيذ سلطة قيادة حذيقية ذات مضمون شامل في حالة الحرب التي تهدد امن الدولة او

تعرض سلامتها للخطر . نتيجة لوضع غير طبيعي بين الدول المتحاربة ينتج عنها نشوء ظروف شديدة التأثير على صالح الأفراد وتشططهم التي يمارسونها في الظروف الاعتيادية^(١).

وهذا يشمل كل السلطات التي يمكن ان تتطلبها تلك القيادة وفي مقدمتها طلب اعلان الحرب عند تحقق موجباتها . واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها على ان يقتصر دور السلطة التشريعية على المصادقة على تلك الاجراءات⁰ وكان الهدف من ذلك في رأيهما هو أن يترك لسلطة التقرير والتنفيذ حق المبادرة في مواجهة الحرب . بغية حماية وجود الدولة من كل خطر يهدد امنها أو يعبت بغية موافقتها⁰

بالرغم من الاغلب منها تضمن الكثير من الخلاف في القواعد المنظمة لها واشكالها ، مضافاً الى تضمينها الكثير من اوجه التشبيد لسلطات رئيس الوزراء . وفرض عدد من الالتزامات عليه في هذا الصدد ، مع تحقيق قدر هام من السيطرة للسلطة التشريعية في هذا الصدد⁰

حتى ان البعض منها لم ينظم الحرب بكل اشكالها ، بل قصر التنظيم على حالة الحرب الدفاعية فقط ، الا انه غفل سلطة التقرير والتنفيذ المتمثلة برئيس الوزراء (المستشار الاعادي) كل اختصاصات قيادة القوات المسلحة عند وقوع حالة الحرب الدفاعية . بعد طلب الحكومة الاعادية وموافقة السلطة التشريعية الاعادية⁰

وهذا المنهج قررت قواعد نصوص الفصل العاشر من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949 المعدل لسنة 2012 الذي جاء بعنوان (حالة الدفاع) وبالمحدد عندما اشارة المادة (115) البند (أ) الى اعلان حالة الدفاع بالنص في البند (1) بأن (يحصر البوندستاغ . بموافقة من البوندسرات . بأي قرار يفيد بتعرض الإقليم الاعادي لهجوم مسلح . أو عضونه للتهديد وشيك ناتج عن هذا الهجوم حالة الدفاع . ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاعادية . ويتطلب إصداره موافقة ثلثي أغلبية الأصوات المعطاة . والتي تشمل أغلبية أعضائه على الأقل)⁰ لتقرر بعد ذلك الفقرة (ب) من ذات المادة صلاحية القيادة المخولة إلى المستشار الاعادي . بالنص على انه (عقب اعلان وقوع حالة الدفاع . تنتقل صلاحية قيادة القوات المسلحة إلى المستشار الاعادي)⁰

فيما جاءت دساتير دول اخرى لتعتبر الحرب الدفاعية هي احدى الافعال المكونة لحالة الطوارئ . دون ان تقرر احكام خاصة بها . او توسع من سلطة التقرير والتنفيذ في حال تحققها . بل كل ما اشترطته هم صدور قانون برلماني بشر اعلان هذه الحالة ويكون متماشياً مع التزامات الدولة بموجب قواعد القانون الدولي . فضلاً عن عدم مساسه او انتهاكه بحقوق الافراد الاساسية⁰

وهن ذلك النهج دستور جنوب أفريقيا لسنة 1996 المعدل 2012 . عندما جاءت المادة (37) منه في الفقرة (1) منظمة لحالات الطوارئ بالنص على انه لا يجوز إعلان حالة الطوارئ إلا بمقتضى قانون برلماني . ويقتصر ذلك على ما يلي : - أ . عندما تكون الأمة مهددة بالحرب أو الغزو أو العصيان العام أو العوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة و ب . إذا كان ذلك ضروريا لاستعادة السلام والنظام.

بينما جاء لفظ الحرب عام عند صياغة القواعد المنظمة لها وتحدد الجهة المختصة بإعلانها . وهن يملك الصلاحيات اللازمة لمواجهةها 0
وقد تجسد هذا النهج في دستور إيطاليا لسنة 1947 المعدل سنة 2012 في المادة (78) عندما جاءت بالنص : يقرر البرلمان حالة الحرب ويمنح الحكومة الصلاحيات اللازمة . (0

وبذلك تكون نية واضعي النص أنهيته إلى أن القواعد المنظمة لحالة الحرب تشمل كل من الحرب الهجومية والحرب الدفاعية . موكل إلى البرلمان سلطة تقريرها . ما عدا الحكومة كل الصلاحيات اللازمة لمواجهة الاخطار الناجمة عنها 0
وهذا النهج ذاته اشارت إلى بعض جوانبه بخصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . بعد ان قررت حالة الحرب خصوصية نبرها عن حالة الطوارئ في المادة (16) الفقرة (تاسعا) السد أ) بالنص على أن (الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين) 0

ليخول البند (ج) من ذات الفقرة (رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شئون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور 0
فقوم بعد ذلك رئيس الوزراء بموجب (البند د) على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوما من انتهائها.

المطلب الثاني : التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة

كما كانت عملية تقرير السياسات العامة للدولة في اوقات الأزمات ترتبط برئيس الوزراء بوصفه اداة للتقرير والتنفيذ في هذه الاوقات . كما ويمارس صدرات هذه السلطة . هن خلال إمداد القرارات بفواتين كما هن شأن ذلك أن يحدث تغيير إيجابي في انعاش هذه السياسة أو إعلان سياسة عامة جديدة تتطلبها هذه الاوقات في حدود الدستور 0

ولكنون الخطوة الاولى في تحقيق ذلك تتمثل في التخطيط الذي يعتبر مقدمة منخبة وسابقة على وضع السياسات كما يملك من رؤية أشمل وأعمق للدولة

كونه يقوم على التوفيق بين الإمكانات المتاحة والطلبات المطلوبة تحقيقها .
تقوم بعد ذلك سلطة التنفيذ والتشريع بأصدار عملية التنفيذ الى الجهاز الإداري
لوضعها موضع التنفيذ الفعلي⁰

ما تقدم تلخص ان رئيس الوزراء يؤدي دور مهم في تخطيط وتنفيذ السياسة
العامة في اوقات الإزمات . وهذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول : تخطيط السياسة العامة

بالرغم من ان رئيس الوزراء ليس وزيراً أكبر وأنه لا يملك سلطاتاً على زملائه
المتساويين وأن صوته في المجلس يعد - اللهم في الأحوال النادرة - كصوتهم إلا انه
يعد الأول بين المتساويين . ويغل مركزاً له نفوذ استثنائي^(١) يحوله الاسهام بدور
كبير في تخطيط السياسة العامة للدولة التي تمثل إحدى مظاهر نجاح الدولة أو
فشلها في تأمين مبررات وجودها التي تضمن لمواطنيها تأمين المسائل الحيوية
لبقائهم وكذلك وسائل رفاههم أيضاً^(٢) من خلال توجيه الموارد المالية استناداً الى
خطط وبرامج لها أهداف واضحة⁰

أو بعبارة أخرى هي مجموعة من الأنشطة الخاصة بإعداد برامج العمل الكفيلة
بتحقيق رفاه الفرد وازدهار الدولة . ثم تقوم مدى فعالية هذه البرامج في تحقيق
النتائج المرجوة . أو هي مجموعة من الخطط والبرامج الهادفة الى تحقيق جملة من
المنافع لتخفيف المعاناة عن الفرد . مما يضمن الاهتمام بصيانتها أو رسمها بشكل
يؤدي الى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها . وتقبل
احتمالات فشلها الى أقل نسبة ممكنة . فالسياسات العامة التي تصاغ بشكل
دقيق بالاعتماد على معلومات ومعطيات صادقة وصحيحة ، تجنب التجمع الكثير
من التضخيم والالام والاحباط الذي يصاحب تنفيذ السياسات العامة الفاشلة أو
المرسومة بشكل غير صحيح^(٣)

وقد تأكد هذا الدور لرئيس الوزراء بشكل واضح في عدد من الوثائق الدستورية .
وان تباينت في الشعارات الدالة عنه بالشكل الذي يمكن ان نستنتج منه بأن البعض
منها قصد توسيع هذا الدور عندما قرر له الحق في توجيه السياسة العامة⁰

ومن تلك الوثائق الدستور الإيطالي لسنة 1947 المعدل سنة 2012 عندما جاءت
المادة (95) بالنص على ان (يعمل رئيس مجلس الوزراء على توجيه السياسة
العامة للحكومة ويكون مسؤولاً عنها 04 باعتبار ان التوجيه هو تنسيق ومتابعة
أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والإشراف على ترجمة السياسات العامة الى
برامج وخطط عمل الى جانب اعداد مشروعات القوانين والقرارات واعادها مشروع
الخطط العامة للدولة والموازنة العامة وبذلك لا يقتصر دور رئيس مجلس الوزراء في
صنع السياسات العامة باعتباره جهة تخطيط وطرح للبدايل وباعتباره أيضاً
جهة تنفيذ^(٤) .

و ذات النهج سارت عليه تصويب القانون الاساسي الاتاني لسنة 1949 المعدل لسنة 2012 حينما قررت المادة (65) منها بأن لا يعد المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية العامة للسياسات ويتحمل مسؤوليتها . ويدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في إطار تلك الحدود باستقلالية وعلى مسؤوليته الشخصية . وتولي الحكومة الاتحادية تسوية الخلافات في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين . ويدير المستشار الاتحادي أعمال الحكومة وفق قواعد إجرائية خاصة بها تقرها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي (0)

وهذا يقوم المستشار الاتحادي بسحب سياسات وعخطط الوزارات والتنسيق بينهما من خلال وضع خطة متكاملة على المستوى القومي ودراسة مشكلات التطبيق واقتراح الحلول المناسبة . بمعنى اخر يتولى دراسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون الدولة على كافة المستويات . من خلال أليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها (١) على أن يدير الوزير وهو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته . مهامه في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها . وفق القواعد الإجرائية التي تقرها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي (0)

فيما اختار الدستور البابائي لسنة 1946 منهجا مختلف في جوانب عدة في مضمونها توصيف السياسة العامة للدولة بمعنى مختلف غير انه الدستور بالشؤون القومية العامة . بالشكل الذي قصد منه التضييق من سلطة رئيس الوزراء في توجيهها . عندما عهد له بتنفيذ تقارير عنها الى مجلس الطائت دون اطلاق سلطته في توجيهها من خلال اعداد الخطط اللازمة لها والاشراف على تنفيذها وهو ما قرره العقرة (72) منه بالنص على ان (يقدم رئيس الوزراء . مثلا عن مجلس الوزراء مشاريع القوانين والتفارير عن الشؤون القومية و..... الى البرلمان) (0)

وهذا ما سار خلاله المشرع الدستوري في وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عندما جاء بمنهج خالفت مضامينه اغلب دساتير الدول . حينما جاءت قواعد هذا النهج في البدء كنشر مسؤوليته الكاملة والمباشرة عن السياسة العامة للدولة . فيما قيدتها بعد ذلك بحدود التخطيط والتنفيذ (0)

كما قررت ذلك المادة (78) من الدستور عندما وصغته بالمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة عندما عبرت عن ذلك بقولها (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.....) بينما قننت المادة (80) من الدستور حدود هذا الاختصاص في مرحلة عخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة و اعداد الخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بوصفه احد الاعضاء المكونين لمجلس الوزراء والمسؤول

عن ادارته . عندما نصت على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : أولاً : ()
تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والمخطط العامة والإشراف على عمل
الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) .

وان تحليل مضمون هذا النصوص يكشف عن الآتي :

1- أن من مميزات المسؤولية التنفيذية المباشرة عن السياسة العامة للدولة
التي قررتها المادة (78) من الدستور لرئيس مجلس الوزراء هو قدرة رئيس
مجلس الوزراء على اتخاذ القرار في كل مراحل إعداد السياسة العامة
للدولة . كما ويسأل عن نتائج تنفيذها . بدء من صياغة مبرراتها في
البرنامج الحكومي وإعداد المخطط اللازمة وانتهاءً بتوجيه الموارد المالية
لتحقيق هذه المخطط . لأن المسؤولية بقدر السلطة وحيث توجد السلطة
توجد المسؤولية 0

2- ان تخطيط وتنفيذ السياسة العامة و المخطط العامة والإشراف على
عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي أوكلتها المادة (180) أعلاه إلى
مجلس الوزراء . تعني اختصاص كل وزارة بإعداد السياسة العامة الخاصة
بها والتي مجموعها تمثل السياسة العامة للدولة . ومن ثم إدراجها ضمن
جدول أعمال المجلس لناقشتها واتخاذ قرار بشأنها بعد تصويت أعضاء
المجلس ضمنهم رئيس مجلس الوزراء بوسعه أحد الأعضاء المكونين .
وهذا الوضع القانوني لا يستقيم ومسؤوليته المباشرة عن تنفيذها كون
دوره لم يصل عند حد إعدادها وتخطيطها وتنفيذها والذي هو اختصاص
كل وزارة كما قررت ذلك المادة 78 وإنما اقتصر على حقه في التصويت
عليها 0

3- أن الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي أوكلتها
المادة (80) أعلاه إلى مجلس الوزراء . هي إحدى القواعد المسلم بها لرئيس
الوزراء لأنه المسؤول لا عن أعمال وخلفيته فحسب بل عن أعمال مجلسه
كون ذلك جزء من تنفيذ المنهج الحكومي الذي خاض الانتخابات على
أساسه . وعليه من وقت لأخر ان يدافع عن أعمال حكومته لا أمام مجلس
النواب فقط بل وأمام هيئة الناخبين أيضاً () وبالتالي فأن توكيل ذلك إلى
مجلس الوزراء يخالف قواعد مسؤوليته المباشرة عن السياسة العامة كما
ويناقض قواعد النظام البرلماني 0

الفرع الثاني : الإشراف على تنفيذ السياسة العامة

لرئيس الوزراء حق الإشراف العام على تنفيذ السياسة العامة بوجهه المسؤول
التمهذي المباشر عنها ليس أمام مجلس النواب فحسب بل أمام هيئة الناخبين
كجزء من مبررات برنامجهم الحكومي بالشكل الذي ينتج عنه إنجاز فعلي تحقق

به أهداف السياسة العامة بكفاءة وعدالة . وليس لهذا الاشراف ضابط محدود . وأن كان من النضيق عليه هو نوع من الرقابة العامة التي تصل الى حد التدخل في تحديد مصالح الدولة الجمهورية في كل وزارة تاركا التفاصيل لينولاها كل وزير في وزارته 0

وقد سلكت الدول مناهج مختلفة في الاقرار لرئيس الوزراء بسلطته في الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة . بحيث أن البعض منها وإن لم يشر صراحة في العنوان الرئيس لهذه السلطة إلا أنه قدم تعريفاً مفرداً لها كجزء من الواجبات المفصلة لرئيس مجلس الوزراء 0

ومن تلك الدول إيطاليا حينما قررت المادة (65) من دستورها لسنة 1947 المعدل 2012 بأن « يحافظ رئيس مجلس الوزراء على اتساق التوجيهات السياسية والإدارية وينسق نشاطات الوزراء » 0

وهذا التعريف للمعدرات يوجب على رئيس مجلس الوزراء تكوين جهاز إداري ضمن وحدات السياسة التنفيذية يكلف بمسؤولية اتساق التوجيهات السياسية والإدارية وينسق نشاطات الوزراء هذا إلى جانب استخدام الموارد المالية وغيرها لضمان العمل اللازمة لتحويل السياسة العامة من مجرد تشريع على يد مؤسسة تنفيذية إلى خطط وبرامج تنفيذ السياسة العامة.

وهذا النهج سارت عليه دولة ألمانيا الاتحادية كذلك في قانونها الأساسي لسنة 1949 المعدل سنة 2012 عندما خصصت المادة (65) لتعداد المفردات التي تكفل للمستشار الاتحادي حقه في تنفيذ السياسة العامة فجاءت تحت عنوان « اختصاص تحديد المبادئ التوجيهية للسياسات » 0

لننظر ان مسؤولية تحديد تلك المبادئ التوجيهية التي تخضع السياسة العامة قيد التنفيذ من اختصاص المستشار الاتحادي بنصها « يحدد المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية العامة للسياسات ويحمل مسؤوليتها ويدبر المستشار الاتحادي أعمال الحكومة وفق قواعد إجرائية خاصة بها تفرها الحكومة الاتحادية وبمصادق عليها الرئيس الاتحادي » 0

وهذا يقتضي وضع المستشار الاتحادي لمبادئ وتوجيهات برنامجية عملية بشأن تعزيز قدرة الدولة على ترجمة السياسات العامة إلى برامج وخطط عمل تحفز الانعاش الاقتصادي . بما في ذلك استخدام أدوات ابتكارية ، ومنهجيات تفهيمية ، ومبادئ توجيهية لأفضل الممارسات مصممة لتحديد المهام الأساسية للدول بهدف دعم وتنفيذ سياساتها العامة بشكل حكيم يحقق رفاه الفرد وازدهار الدولة 0

بينما اختار دستور اليابان لسنة 1946 منهج يهدف إلى منح رئيس الوزراء سلطة غير مباشرة في الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة . وهو ما قرره

المادة (72) من الدستور حينها نصت على أن رئيس الوزراء (...) يمارس الضبط والإشراف على مختلف الأفرع الإدارية 0

وهذا الاختصاص من شأنه أن يحوله إصدار القرارات التي يفتح على كاهل الوزراء ضمان تعهده في دائرة اختصاصه ، ورئيس الوزراء أن يطالبهم بالسهر على هذا التنفيذ وهذا يعطيه نوعاً من السيطرة والمراقبة على كل الوزراء ويحوله الخاء ما يراه مناسباً من الإجراءات لحفظ وحدة السياسة العامة للدولة 0

بينما انتهجت دستير دول أخرى منهجاً مغايراً لسابقتها من الدول عندما جعلت من صاحب هذا المركز المشرف على جميع الوزارات ، ولا فاعل على ذلك عن التقرير له بالأشراك في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للوزارة حتى أصبح مسؤولاً مباشراً عن تنفيذها 0

وقد تجسد ذلك في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (80) عندما تفصلت صلاحيات مجلس الوزراء بالنص على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية أولاً : (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والتخطيط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) 0 بعد أن قررت المادة (78) أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة... 0

الخلاصة :

إن الدراسة النظرية التطبيقية لواقع سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني الخالص : ومغايرة ذلك من خلال تحليل النصوص المنظمة لها في بعض الدساتير بالمقارنة مع موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 0

ينتج عن ذلك تسجيل بعض النتائج المستخلصة ، التي يمكن صياغتها كإشكالات : حاول البحث تقديم المعالجات اللازمة لها من خلال جملة من النصوص القانونية المقترحة التي تقدم بها في التوصيات - بما من شأنه أن يحقق مغايرة واقعية لعمل سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع قواعد النظام البرلماني الخالص بما ينعكس بالإيجاب على عمل السلطات العامة ودورها وحيوية العلاقة بينها بما يساهم في إصلاح وتقوم النظام السياسي في الدولة 0

أولاً : النتائج 0

1- أن رئيس مجلس الوزراء هو أداة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني ويمارس صلاحيات هذه السلطة دون استشارة الوزراء كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه مواجهة أخطار معينة تحس المخاطر العليا للدولة إلا بإعلان سياسة جديدة ، مصدرها القرارات بقوانين لبتولي عرضها بعد ذلك على البرلمان ، حتى اعتبر الحاكم الحقيقي في النظام البرلماني 0

2- إذا كان الأصل في سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني هو تنفيذها بالنصوص الدستورية التي تبشر فيها ولايتها ، بما يتفق وطبيعة وظائفها . فإن الاستثناء هو جواز مباشرتها بالاستناد إلى روح هذه النصوص وطبيعة الأوضاع القائمة التي تقتضي بوجودها . دون الحاجة لوجود نص دستوري صريح يحدد هيادين نشاطها أو أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها 0

3- إذا جاز لسلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني أن تمارس اختصاص لا يشره صريح نص الدستور ، فإن هذا الجواز تفيد ضوابط تطبيقية عملية توفق بين هدفين الأول : منحها سلطات تكفل لها تنفيذ سياساتها بما يحقق المصلحة العامة بشكل تنجيب فيه التجاوز على ولاية السلطة التشريعية وعدم إعطائها فريضة لكي تتهمها بأنها تفلسف سلطاتها وصلاحياتها . الثاني : ضمان أكبر حماية ممكنة لحرية وحقوق الأفراد وعدم الانتقاص منها أو تفضيها من خلال وضع الضوابط عليها إلا في الحد الأدنى الضروري اللازم لتحقيق المصلحة العامة 0

4- إن النهج الذي نظمته المادة (61) العشرة (تسعة) البنود (أ - ب - ج - د) تضمن الكثير من أوجه التقييد لسلطات رئيس مجلس الوزراء ، وفرض عدد من الالتزامات عليه في هذا الصدد . مع تحقيق قدر هام من السيطرة لمجلس النواب ورئيس الجمهورية ، وقد تمثل ذلك في :

- اشتراطه تحقيق موافقة أغلبية ثلثين مجلس النواب : وهذه الأغلبية تشترط توافق أغلب الأحزاب الرئيسية في مجلس النواب ، وهو ما يصعب تحقيقه في ظل سيادة مبدأ الأغلبية الشوافقية التي ما تلبث أن تشكل من تجمع عدة أحزاب لمصلحة أنية . حتى تفصل بعد فترة وجيزة وينهدم تألفها . الأمر الذي يمنع انعقادها وتخفيفها عند قيام الأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ بما يضر بمصلحة البلاد ويمنع تكوين سياسة عامة ثابتة مستقرة تمكن سلطة التقرير والتنفيذ من مواجهة الخطر الجسيم المحقق

بها من خلال الاجراءات الاستثنائية التي يقرها إعلان هذه الحالة 0

- تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان حالة الطوارئ : وهذا الاشتراط يخلق تعارض يعطل من سلطة رئيس مجلس الوزراء في الحالات الاستثنائية لأن من يملك المنح يملك المنع . كما يشكل خرقاً بين لقواعد ثنائية السلطة التنفيذية ، وأغراف عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني تقتضي بأن يكون على رأس هذه السلطة شخصين غير متساويين من حيث الأعباء والهام الموكلة إلى كل منهما : رئيس دولة يملك ولا يحكم . ورئيس وزراء يحكم ويحاسب أمام البرلمان 0

- تنظم هذه المصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور : وهذا يخول مجلس النواب دور أكبر في تشييد سلطة رئيس مجلس الوزراء عند ممارسته لاختصاصاته في هذه الظروف الاستثنائية . عندها لا ينفذ المجلس إرادة واضعي الدستور في تحقيق حماية هذه السلطة وكفالة ممارستها . بل يحالها متخفياً بالمصلحة العامة . فينخذل من تنظيمها فريضة لنقضها بما ينتفي معه جوهرها وينتقص منها بما يقلص من محتواها . أو يحرفها من خصائصها أو يفيد من آثارها بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها 0

5- إن غطيط وتنفيذ السياسة العامة و المخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي أوكلتها المادة (80) اعلاه الى مجلس الوزراء . تعني اختصاص كل وزارة بإعداد السياسة العامة الخاصة بها والتي بموجبها تمثل السياسة العامة للدولة . ومن ثم ادراجها ضمن جدول أعمال المجلس المناقشتها واتخاذ قرار بشأنها بعد تصويت أعضاء المجلس بضمومهم رئيس مجلس الوزراء بوصفه أحد الأعضاء المكونين . وهذا الوضع القانوني لا يستقيم ومسؤوليته المباشرة عن تنفيذها كونه مورد لهم يحصل عند حد اعدادها وغطيطها وتنفيذها والذي هو اختصاص كل وزارة كما قررت ذلك المادة 78 وإنما يقتصر على حقه في التصويت عليها 0

6- إن نص المادة (2) من مشروع قانون السلامة الوطنية المقترح التي جاءت بالنص : يجوز إعلان حالة الطوارئ في الحالات الآتية : أولاً- إذا تهدد الشعب العراقي بخطر حال ويسببهم نتيجة الأفعال الإرهابية التي تقوم بها مجموعات مسلحة أو غير مسلحة. ثانياً - إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له. ثالثاً - أي عمل عسكري أو غير عسكري يهدد التداول السلمي للسلطة وفقاً لأحكام الدستور. رابعاً- إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة. خامساً - إعلان الحرب أو التهديد بإعلانها أو تعرض البلاد أو أي منطقة فيها إلى أي عمل عسكري عدواني يهدد سلامة العراق) . جاء ليدخل الأفعال المكونة لحالة الحرب وإعلانها تحت مضامين حالة الطوارئ . وهذا مخالف للنص البند أ من الفقرة 9 م المادة 61 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بنص صريح للتمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحرب . عندها عبرت عن ذلك بقولها (الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين) 0

ثانياً : التوضيحات :

من النتائج التي توصل اليها البحث :

نلاحظ ان التنظيم الدستوري لأوقات الأزمات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 : من حيث الاصطلاحات الدالة عليها . و جهة الاختصاص في إعلانها و

تحديد صحتها وتمديدتها . و الأفعال الكفوتة لها . و الجهة صاحبة الاختصاص في القيام بالإجراءات اللازمة للحد منها . ونوع الضمانات التي تكفل حماية التزامات الدولة تجاه غيرها وأفرادها عند تحققها 0

جاء ليخلق تعارض بين السلطات عند مباشرتها لاختصاصاتها الممنوحة لها في الأنظمة البرلمانية في هذه الأوقات بشكل الذي ينعدم معه التعاون والتوازن المتعرض بينهما . كما وسمح لبعضها بتفقد سلطة الأخرى بما يضر بمصلحة البلاد ويمنع تكوين سياسة عامة ثابتة مستقرة تمكن سلطة التشريع والتنفيذ من مواجهة الخطر الجسيم المحقق بها من خلال الإجراءات الاستثنائية التي يقرها إعلان هذه الحالة 0

الامر الذي اقتضي معالجته هذا النقص التشريعي . من خلال إعادة صياغة جزء من الفواعل المنظمة لها التي تضمنتها الفقرة التاسعة من المادة (61) من دستور وتعديل الجزء الآخر فتملاً عن اضافة احكام جديدة لتلك الفواعل 0 وفق الآتي :

النص الاصيل للفواعل المنظمة لأوقات الأزمات

المادة (61) الفقرة تاسعاً

أ - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

ب - تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وموافقة عليها في كل مرة .

ج - يجوز رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شئون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور .

د - يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

النص المقترح للفواعل المنظمة لأوقات الأزمات

أولاً : تعلن حالة الطوارئ بشانين في الحالات الآتية :

1- عندما تكون الدولة مهددة بحرب أو أعمال تهدد الامن أو غير ذلك من

حالات الطوارئ العاصدة 2- إذا كان ذلك ضرورياً لاستعادة الامن والنظام .

ثانياً : بمجرد اعلان حالة الطوارئ تنتقل كل السلطات اللازمة لاستعادة الامن والنظام الى رئيس مجلس الوزراء 0

ثالثاً : لا يسري اعلان حالة الطوارئ الا لفترة محددة لا تتعدى الثلاثين يوماً من

تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر رئيس مجلس الوزراء أو مجلس النواب مد الإعلان

لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة . على ان يكون التمديد الاول بقرار

يتخذ موافقة أغلبية أعضاء المجلس . فيما يشترط في قرار أي تمديد لاحق ان

بمقتضى هذه الفقرة إلا بعد إجراء مناقشة عامة في المجلس⁰
وأبداً : لا يجوز لأي تشريع يصدر نتيجة إعلان حالة طوارئ أن ينتقص من الحقوق والحريات إلا إذا كان الانتقاص مقتضيه حالة الطوارئ وحسباً لاستعادة الأمن والنظام .

خامساً : يجوز لأية محكمة مختصة أن تبت في صحة : (1) أي إعلان لحالة الطوارئ (2) أي عميد لإعلان حالة الطوارئ (3) أي إجراء آخر يتخذ نتيجة الإعلان لحالة الطوارئ.

هواشناسی چیست

¹ O. Jaffar، «الحياة الفنية للشيخ بين الشك والتمسح في دستور 1971»، دراسة مقارنة - المجلد الثاني، مركز دار الحياة العربية، الطبعة الأولى 2001، ص 258.

2) Peter Hennessy, the dean of prime ministerial studies, echoes Herbert Asquith's dictum in saying 'it would be an exaggeration to ... declare boldly and baldly that the premiership is what the prime minister does, but there is an element of truth in that

W. L. Marshall : Exploring (and Explaining) the British Prime Minister , doi:
10.1111/j.1467-856x.2005.00203.x, BJPIR: 2005 VOL 7, P605.

- www.pdflib.com – sales@pdflib.com

3) Marie- Joëlle RADOR : De l'Etat legal , l'Etat de droit. Economic, Paris, 1992. P 158 -159 .

4- «دعای من: یاد می‌آید قانون اساسی دارالملک لبنان و آداب و آداب بغداد 2004، ص 247 و 248 سید محمد لبنانی، «التجربة النبطية لفرار بلادی: عمارة سورنة»، ص 62 دار النظم العربي المعاصر، 1991، ص 15-16، سید دوفرج، «المؤسسات البلیة والقانون السوری» - افتتاحه البلیة لتکبری م جمعة 20 جويلية 1991، ص 12 المذبة الخامسة للملک، ص 12، ص 152.

6) Joseph – Barthelemy et Paul Duez : TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL, L.G.D.J. Diffuseur, Université PANTHON – ASSAS, PARIS II, P 186 .

(7) اسيريه مريم : المصنف المسمى في الكتاب الاصلية لهذا العمل، بيروت، 1974، ص 110.

80 أحمد فراج - من بين الأعلام - الكاتب في دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 150

9, 10 آذار/حزيران، وسيتساءل القاري

10. إن رخص قوائم منظمة التحرير المستقلة عراقية مطابقة لدرجته العربية. الفاعلية: 22 من 06 05 2006 بعد عيد
الاجل: عيد السنة البيئية - ماله في عراقية - الخلية البيئية - بحث تطور في علم ذات تدوين: العدد 37
من 01 12 2006 إلى على لم بعد لالكتون

<https://www.google.com.eg/search>

¹¹ Oda Salihi Jilal al-Din, *القانون الدستوري والشرعية الدستورية*، طبع في بغداد، جامعة بغداد، كلية الحقوق، 2005، ص 5.

¹² د. محمد فهد المرابط، ص 60 في معنى ذمة المدين. لجنة الفقهية في العراق، العراق، مجلة الفقه، العدد 3، 2006.

¹³) Leon DUGUIT : TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, PARIS, BOCCARD, 2 ED , 1921-1925. P 642 .

- 14 ، شار أن التعريف ذو ابعاده عبد العزيز شبح . جريدة الدستورية العامة مساء الثلاثاء 27 اكتوبر 2006 ،
 ص 39
 15 :0 غنية الجرف . نظرية الدولة والافس العامة للتنظيم لبيبي . مكتبة النهضة العربية . القاهرة 1964 ، 094
 16 ، :0 عومر المر الرقابة تنفيذ على دستورية القوانين في ملاحه الرئيسيه مركز رينه جان ديو للعلوم
 والثنيه العامة . بلاسه . ص 08
 17) Jerome TREMEAU : LA RESERVE DE LOI COMPETENCE LEGISLATIVE ET
 CONSTITUTION , presse universitaire d Aix - Marseilles -Economica 1997 . Page 36
 18 :0 الب حري حاكمه الوزراء بحث تحليلي لشدة واستوى الفداء البرلماني في تجزرا الغنية العامة . جلمه
 القاهرة 1953 ص 153
 19 ، :0 لاند شعر الث حري . عبود الأثرة . حسب ومراحل شونها . ورقة بحثية منشورة على الشبكة العالمية
 ص 2 الموقع الالكتروني
 http://www.hrdiscussion.com
 20 :0 علي بن عتيق التويهي . ارمات نظريه - ابدنه - سب - ح - جلمه نيف كيه الحسم "الاسم انيه
 لمسكة العربية الدستورية 2011 ص 03
 21 :0 لاند متدن الث حري الحسم البليو . ص 02
 22 ، :0 حن نياه الخلال . نظرية الضرورة كاسته يرك ملو عبد الحسم الحسم . مؤسسه انوار للدراسه والشر
 والتوير . النجده الاشرف 2009 ص 039
 23 :0 غنية الخرف مبد مشروحيه ورقلة نفسه لاحمل الادارة العامة ص 3 دار نهضة العربية . القاهرة 1976 ،
 ص 26
 24 ، :0 عبد فوي عيني . الحلية الدستورية والقانونية والصلية للحرية الشخصية ، ان :نص القوانين الشراري حرسه
 معونه في فرن وم . اطروحه دكتوراه كلية الحقوق . جامعة حصار ص 2010 ص 34
 25 :0 عومر لم . القسم البليو . ص 28-27
 26 :0 محمد قدي حسم . رسم مجلس الوزراء في التة البرلمانية لمدرسة . حرسه مطبوعه دار الفكر العربي . القاهرة
 1987 . ص 118-119
 27 :0 حني اساميل لرقابه صر عمل السنه لملحه ملو حالة الشراري الحسم الاكاديميه 1981 . ص 049
 28 :0 عبد صالح الخوري انواع التبر ومفرقة والفراد العامة ومبنيه . مله لشدة . نصه اجتماعي . بغداد المذ 3 ،
 السنه 1970 ص 149 :0 مله ليه :0 علي عدي حلية مبالا لشرية العامة في عسر الحسم واتجهت لمسكة
 الاخلاقيه لعلي في عسر الحسم لراقي . بغداد 2009 . ص 087
 29 :0 ابراهيم عبد العزيز شبح البلاط الدستورية العامة مساء الثلاثاء 27 اكتوبر 2006 ص 177
 30) Burdeau : G. Traite de science politique , TIV . 2e Ed , paris , paris , 1969 , p 191 . et ss .
 31 :0 عومر لم . القسم البليو . ص 18
 32 :0 شعبان الحمد متدن شوبن والثر لرقبه حرس دستورية القوانين . دراسة صرته . دار نهضة العربية . القاهرة
 2000 . ص 353
 33 :0 عومر لم . القسم البليو . ص 21
 34 :0 محمد عبد العزيز متدن :رقبه دستورية القوانين دار الفكر العربي . القاهرة 1995 . ص 134
 35 ، :0 عومر عبد عومر صراف لرقابه حرس دستورية القوانين في ليبيا . حرسه تحليله صرته أطروحه دكتوراه
 كلية الحقوق . جامعة الاكاديميه ص 2013 . ص 04
 36 ، :0 عومر عبد عومر :0 ابراهيم محمد حني لرقابه تنفيذ على دستورية القوانين في افقه ولفقه . دار نهضة
 العربية . القاهرة 2000 ص 109
 37 :0 داني جمال الحسم الدوايع الادارية ومنسكة الرقابة الضالفة صلة العارف الاكاديميه 2003 ص 87 :0 وفي
 الفوق ذه . محمود سجي علي ليد الرقابة حرس دستورية القوانين في افقه لصرته . رسالة دكتوراه كلية الحقوق
 جامعة بن مسهر ص 2011 ص 20

³⁸ د. منير عبد الحيد - حول لرقبة لعدنية بلوسية في القوانين واللوائح المكتبة القانونية، القاهرة 2001، ص 146

³⁹ قريب من لفق لثارة اليه د. عزيزه الشريف دراسة في لرقبة مودستورية انشراح الكوب 1995، ص 23

⁴⁰ نسر لقرار مشور حسر الموقع الالكتروني

<http://www.parliament.iq/details>.

⁴¹ محمد بن محمد كمال وبن، انشراح لقوانين التشريعي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كية لمعور جمعة بين شهر، القاهرة 2002، ص 53-56

⁴² المرع مشور حسر الموقع الالكتروني

<http://www.parliament.iq/details>.

⁴³ قريب مرع لفق، د. عنام عبد الله الرقبة مودستورية لقوانين، دراسة مقارنة، لقيه الحية المكب، بيروت 2013، ص 573

⁴⁴ د. عبد الله الفول، فكرة الاحساس النقي لشرع، القسم الباب، ص 173

⁴⁵ د. عبد الحيد علي الشبي رقيه الاصل الشريعي لقيه المكبة لستورية انشراح المرع بين، ص 19

⁴⁶ د. جورجى تين سري، رقيه الساب، ص 110

⁴⁷ د. محمد حمود، انشراح بين لقانون والسنة في الشرق والغرب، ص 99

⁴⁸ د. عوض لم، القسم الباب، ص 1339

⁴⁹ د. عنام محمد شريح، القسم الباب، ص 242

⁵⁰ قريب من هذا المعور د. عبد الحيد بر عيسى، لكمة التفسيرية لشرع، دراسة مقارنة، دار الجمعه بلية، الانكفريه 2010، ص 520

⁵¹ د. جسر العنسي ود. منير عبد الحيد العمل المدخل للعلوم القانونية انشراح الدكمة لفسان انشراح الدمة لفق، د. 11 حلقه لومل، 1987، ص 20

⁵² د. نيل بر عيسى ود. محمد حسن قسم المرع الباب، ص 32

⁵³ د. تروى موي، نسر انشراح لادريه ومدى التروية، دار لكمة العربية، القاهرة 2007، ص 9

⁵⁴ محمود ديجي علي كيد القسم الباب، ص 19-20

⁵⁵ د. سيد السيد علي، حقية العمل بين السلفات في القسم السبي و لستوري للولايات المتحدة الامريكية بلا نسر، 1999، ص 15-19 د. ثعابن احمد بنون، لكمة الساب والقانون المصري، دار لكمة العربية، القاهرة 2008، ص 223

⁵⁶ ساذ د. افق حفر د. ع. شير، سنون الاتهك الساب لريس الدولة، بحث مشور في كمة كية قريب جمعه بل، لكمة السبي، بعد لاول، 2008، ص 54

⁵⁷ د. زكري الشامر، السبر السبق، ص 630

⁵⁸ د. محمد حنيز العيسى، صلاحية العمل الخرب لفسر لملامح دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كية لقانون جمعه بعدد 1993، ص 10 انشراح السبي و حوق العنسي، رئيس مجلس الوزراء في لستور 2005، دراسة مقارنة كية لقانون جمعه لكوفه، 2010، ص 194

⁵⁹ د. السبي سري، القسم الباب، ص 267

⁶⁰ د. خليل حين، السيلك لكمة ومفهوم لكمة السولة، عمل مشور حسر الموقع الالكتروني

http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html

⁶¹ د. عنام حيدر حواد و الاستاذ ارزوقم حيدر عبد الله الساب لكمة بحث مشور في كمة عمل اليه جمعه لفق انشراح لكمة السبي، بعد لاول، ص 138 مشور حسر الموقع الالكتروني

<http://abu.edu.iq/researches/5> سريخ الحول لسكرق 2015/12/24

⁶² د. نجوى بر عيسى محمد، لكمة الساب لكمة عمل مشور حسر الموقع الالكتروني

<http://www.ahram.org.eg/Archive/2001/2/12/FILE2.HTM>

⁶³ د. حيدر حيدر - نشر الحق بلا منعه 0

⁶⁴ د. أبي بري - نشر الحق بلا منعه 0 254

المصادر:

مصادر البحث:

أولاً: الكتب العربية 0

- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شبيحا: المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 2- د. إبراهيم عبد العزيز شبيحا: المبادئ الدستورية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 3- د. إبراهيم محمد حسنين - الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والفضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 4- د. أحمد فتحي سرور: منهج الاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 5- د. اسماعيل مرزق: مبادئ القانون الدستوري والعلم والسياسي، دار الملوك للعلوم والآداب والنشر، بغداد، 2004.
- 6- د. أنور أحمد رسولان: وسيط القضاء الإداري، الكتاب الأول، التشريعية والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 7- د. شروت بدوي: تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 8- جعفر الفضلي ود. هنتر عبد الحسين الفضل: المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون / النظرية العامة للحق اءا 1، جامعة الموصل، 1987.
- 9- د. حسن ضياء الخلفالي: نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور، مؤسسة الدراسات للطباعة والنشر والتوزيع - النجف الاشرف، 2009.
- 10- د. حفي اسماعيل: الرقابة على اعمال السلطة القضائية على حالة الطوارئ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1981.
- 11- د. رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 12- د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرتسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.

- 13- د. رأفت فودة : سلطة التقرير المستقلة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 .
- 14- د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
- 15- د. سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية وضمان الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 .
- 16- د. سعيد السيد علي : حقيقت الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، بلا تاشر ، 1999 .
- 17- د. سليمان محمد الخطاوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، ط6 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1991 .
- 18- د. السيد صبري : حكومة الوزارة ، بحث عقلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا ، المطبعة العالمية ، جامعة القاهرة ، 1953 .
- 19- د. شعبان احمد رمضان : الانظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 .
- 20- د. شعبان احمد رمضان : ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 .
- 21- د. عليم الجرف : نظرية الدولة والاسس العامة للأنظمة السياسية ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1964 .
- 22- د. عليم الجرف : مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، ط3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 .
- 23- د. عبد المجيد ابراهيم سليم : السلطة التنفيذية للمشروع ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2010 .
- 24- د. عزيزة الشريف : دراسة في الرقابة على دستورية التشريع ، الكويت ، 1995 .
- 25- د. عصام سعيد عبد احمد : الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2013 .
- 26- د. علي بن هليل الرويلي : الأزمات تعريتها - ابعادها - اسبابها ، ج1 ، جامعة تايك ، كلية العلوم الاستراتيجية ، المملكة العربية السعودية ، 2011 .
- 27- د. علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي ، بغداد ، 2009 .
- 28- د. عوض المر : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ، مركز رينيه جان دوي للقانون والتنمية ، القاهرة ، بلا سنة .

- 29- د. محمد بن محمد كامل زين : نظرية التمييز التشريعي ، دراسة مقارنة رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 2002 .
- 30- د. محمد عبد العزيز سالان : رقابة دستورية القوانين ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 .
- 31- د. محمد قمرى حسن : رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني المعاصرة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987 .
- 32- د. منير عبد الحميد : أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، المكتبة القانونية ، القاهرة ، 2001 .

ثانياً : الكتب المترجمة .

- 33- هوريس دوقرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د0 جورج اسعد ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت .
- 34- اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الاصلية للنشر والتوزيع ، بيروت 1974 .

ثالثاً : الرسائل والاطاريح .

• الاطاريح

- 35- محمود فوزي عفيفي : الحماية الدستورية والقانونية والقضائية للحرية الشخصية أثناء تطبيق قوانين الطوارئ ، دراسة مقارنة في فرنسا ومصر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، مصر ، 2010 .
- 36- عمر عبد الله عمر مبارك : الرقابة على دستورية القوانين في ليبيا ، دراسة تحليلية مقارنة ، اطروحة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية ، مصر ، 2013 .
- 37- محمود صبحي علي السيد : الرقابة على دستورية اللوائح في النظام العراقي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2011 .

• الرسائل

- 38- صبيح وحود العظواني : رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور 2005 ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2010 .

ثالثاً : البحوث

- 39- اسناداته د. رافع خضر صالح مشير : مضمون الانتهاك المنسوب للرئيس الدولة : بحث منشور في مجلة كلية التربية ، جامعة بابل ، العدد الثاني ، المجلد الاول ، 2008 .

40- د. رعد عبد الجليل : مفهوم السلطة السياسية - مساهمة في دراسة النظرية السياسية - بحث منشور في مجلة دراسات دولية ، العدد 37 ، ص 121 0 هشام اليد على الرابط الالكتروني :

<https://www.google.com.eg/search>

41- د. عباس حسين جواد والاستاذ اريزوقي عباس عبد : صياغة السياسات العامة ، بحث منشور في مجلة أهل البيت ، جامعة أهل البيت ، كربلاء المقدسة ، العدد الاول ، ص 138 0 منشور على الموقع الالكتروني :

<http://abu.edu.iq/researches/5> / تاريخ الدخول للموقع 2015/ 12/24 0

42- د. محمد صالح القويزي : انواع التفسير وطرقه والقواعد العامة في تطبيقه ، مجلة القضاء ، نقابة المحامين ، بغداد ، العدد 3 ، السنة 1970 .

43- هشام الشاطري : مفهوم الأزمة .. خصائصها ومراحل تنبؤها ، ورقة بحثية منشورة على الشبكة العالمية ، ص 2 ، الموقع الالكتروني :

<http://www.hrdiscussion.com>

رابعاً : الكتب الاجنبية

- 44-) Carre de MALBERG : Contribution a la theorie Generale de L'Etat, Paris, Sirey ed , 1970 .
- 45-Burdeau : G. Traite de science politigue , TIV .2e Ed , paris , parise , 1969 .
- 46- Jerome TREMEAU : LA RESERVE DE LOI COMPETENCE LEGISLATIVE ET CONSTITUTION , presse universitaire d Aix -Marsailles -Economica 1997 .
- 47- Joseph – Barthelemy et Paul Duez : TRAITO DE DROIT CONSTITUTIONNEL, L.G.D.J. Diffuseur, UniversitO PANTHON – ASSAS. PARIS II.
- 48-Leon DUGUIT : TRAITE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, PARIS, BOCCARD, 2 ED , 1921-1925.
- 49-Marie- Joëlle RADOR : De l'Etat legal , l'Etat de drot. Economic, Paris, 1992. P 158 -159 .
- 50-Richard Heffernan : Exploring (and Explaining) the British Prime Minister , doi: 10.1111/j.1467-856x.2005.00203.x , BJPIR: 2005 VOL 7, P605. www.pdfliib.com – sales@pdfliib.com.