

**سلطة التقرير والتنفيذ باوقات
الازمات في دستور جمهورية العراق
لسنة 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"

* 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
. عندما حدد بشكل مباشر في المادة (1) شكل
نظام الحكم بالنص على أن (جمهورية العراق دولة
اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة . نظام
الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا
الدستور ضامن لوحدة العراق)⁰

والتأمل لمضمون هذه النظام يحده - مع اختلاف
تطبيقاته - يخضع لمبادئ أساسية ، لا تحكمها
نصوص مكتوبة . نشأت وتطورت نتيجة للحوادث
والظروف التي اسهمت في ايجاد عرف بني على
الادراك السليم للمبادئ الديمقراطية الصحيحة .
بالتالي يجب التقيد بها حتى يمكن وصف هذه
الانظمة بأنها برلمانية⁰

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 احدهما عن
الآخر . وغير متساويين من حيث الأعباء والمهام

الموكلة الى 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 بديهي في النظام البرلماني في صورته الصحيحة كون هذا النظام يتمخض عن وضع سلطة الحكم في يد حزب الاغلبية مثلاً بزعيمة الذي يتولى منصب رئيس الوزراء . باقتناع هيئة الناخبين ببرنامجه السياسي وتصوره لمنهج الحكم . و شخصيته المهيبة و نشاطه وكفايته وإلمامه بكل أمور الدولة . ومقدرته على إيجاد الحلول المناسبة . أو التخلي عن الثقة التي منحت 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 الثقل و حجر الزاوية فيها . حتى اصبح معروفاً أنه ينوء تحت ثقل عبء منصبه . بل وتسمى الحكومات بأسماء الشخصيات . ليس هذا فحسب فالوزارة برئاسته هي من تحدد السياسة العامة الداخلية والخارجية . بل وتسيطر على السياسة التشريعية وتعد الميزانية العامة للدولة . وهي التي تملك حل البرلمان . كما وتختص بسلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات . بعد أن تعهد بمفردات هذه السلطة الى رئيسها . الذي يصدر القرارات بقوانين في حالة الضرورة وهو الذي يتولى عرضها بعد ذلك على البرلمان . كما هو من يحدد السياسة الدفاعية للبلاد في حالة الحرب عليها . حتى اعتبره البعض الحاكم الحقيقي في النظام البرلماني⁰

وهذا الدور عبر عنه Herbert Asquith بقوله لا يكون من المبالغة أن نعلن بجرأة وبصراحة شديدة أن رئاسة الوزراء هو ما يقوم به رئيس الوزراء وحده⁽²⁾ بل هذه هي الحقيقة . التي تحدث بها الملك البريطاني هنري الثامن لوزيره الأول وولزي Wolsey بقوله " أَلَمْ أَجْعَلْكَ رَجُلَ الدَّوْلَةِ الْأَوَّلِ " ⁰

ثانياً : مشكلة البحث :

أن المشرع الدستوري عندما يصرح حراً باختيار النظام البرلماني . فإنه ليس كذلك في اختيار الاساليب والآليات التي تنشأ هذا النظام . لأن لهذا النظام اليات غائية محددة لا يتحقق إلا بها . فأن خلف أحدها . أو طبق بصورة مزيفة . أو احتوى مضمون يغاير تماماً متطلباتها . خرج هذا النظام عن مساره الصحيح⁰ وكنا امام

نظام لا يحمل من البرلماني سوى اسمه وشكله دون جوهره⁰

و في مقدمة هذه الآليات وجود رئيس وزراء يقرر وينفذ بصلاحيات تجعل منه . على أقل تقدير يحتل مركزاً له سلطان خاص ونفوذ استثنائي . عبر عنه وليام هاويكوت بالقمر بين الكواكب الصغيرة . تعبيراً لم يقنع جننجز الذي قال أن رئيس الوزراء لم يعد ذلك فقط " وإنما غدا الشمس التي تدور حولها الكواكب ⁰

هذا في الظروف العادية كيف وقد تمر البلاد بأوقات أزمات تهدد أمنها وحياة مواطنيها ودوام السير المنتظم لمؤسساتها الدستورية : وأمام هذا الاستعجال لا يمكن أن تنتظر سلطة التقرير والتنفيذ انعقاد البرلمان - بحجة أنه الممثل للإرادة العامة - أو انه الجهة التي تنعقد بالتصرفات الصادرة منها صفة العمومية والطبيعة المجردة . لان ذلك لا يمنع القانون - في حالات معينة - من انتهاك هذه الصفات عندما يرفض أو يتخلى عن أعمال الظرف الاستثنائي لاعتبارات سياسية⁽³⁾ 0

لذلك اعترفت الوثائق الدستورية في الانظمة البرلمانية الخالصة لهذه السلطة باختصاصات واسعة بعد أن تعهد بمفرداتها الى رئيسها . ليتخذ من التدابير التي تفتضيها هذه الظروف 0

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

الامر الذي نجم عنه عجز هذه النصوص عن تنظيم التدابير التي تقتضيها هذه الظروف الى الحد الذي أثر على طبيعة العلاقة بين السلطات وهو ما انعكس على التعاون والتوازن المفترض بينهما والذي بدوره اضعف الدور المرسوم لها بأوقات الازمات . حتى دون أن يشكل - من وجهة نظرنا - عدم التطابق الذي تضمنته بعض هذه النصوص مع قواعد النظام البرلماني . خصوصية تعكس فلسفة المشرع الدستوري : لأن اقامة علاقة غير متوازنة بين هذه السلطات . بحجة أن تكون القواعد المنظمة لنظام الحكم انعكاس للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتعبيراً عنه هو تعارض مع الأصل النظري والتطبيقي لذلك النظام بالشكل الذي تحرفه عن مساره . كما وتكون سبب رئيس في ولادة نظام برلماني قولا لا عملا ونصاً لا روحاً هجيناً جامعاً لعناصر أكثر من نظام . لم يستطع ان يجري واقع الحياة السياسية في الدولة 0

ثالثاً : أهمية البحث :

شرعت بعض الوثائق الدستورية ذات التوجه 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 الازمات في النظام البرلماني في صورته الصحيحة من الحق في العمل دون استشارة الوزارة عند اعلانها لسياسة جديدة هذا اضافة الى اختصاصها الواسع في اتخاذ التدابير الضرورية التي تفتضيها اوقات الازمات 0

الامر المهم الذي اقتضى بمفهوم الاصول الدستورية أن نتولى بيان اثر ذلك الاختلاف في القواعد على طبيعة دور هذا السلطة . وفعاليتها في الحد من الخطر المتعظم الذي يواجه المصالح الحيوية للدولة . وما مدى تأثير الحد من هذه السلطات الممنوحة لها في هذه الاوقات وانعكاس ذلك على شكل التوازنات القائم على اساسها النظام البرلماني . وبالتالي قد لا نكون بصدد 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 الالماني لسنة 1949 المعدل 2012 و دستور ايطاليا لسنة 1947 المعدل 2012 الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 ، و دستور اليابان لسنة 1946 مضافاً 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 الازمات مع قواعد النظام البرلماني الصحيح ، لما في ذلك من اثر كبير على صحة النظام من عدمه 0

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

بينما تناول المبحث الثاني تفصيل ضوابط سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات 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 الازمات . بعد ان قسم على مطلبين اوضح الاول منها اختصاصها في الحفاظ على وحدة الدولة . بينما شرح الثاني اختصاصها في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة 0

المبحث الأول: جوهر سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات.

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

التعارض بين فكرتين متضادتين : الاولى فكرة المشروعية الدستورية التي تتمثل بتقييد السلطة بالإجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية في جميع الاوقات حتى الاستثنائية منها . من بينها التي تحدد اختصاصها وتبين ميادين نشاطها . لمنعها من تعميق امتيازاتها أو إساءة استخدامها أو فرضها لقيم ترعى بها مصالح محدودة أهميتها ⁽⁴⁾ من أجل هذا لا يمكن للسلطة ان تملك قدرات واختصاصات او وظائف الا بقدر ما تمنحه لها تلك النصوص ⁽⁵⁾ والا فقد الاجراء القانوني الصادر منها كل قيمه قانونية ⁽⁶⁾ 0

والفكرة الثانية الشرعية وهي ان تستمد السلطة وجودها من رضاء المحكومين بها ⁽⁷⁾ بحيث تحظى قراراتها ومعاييرها المرجعية بموافقة الأغلبية الكبيرة للمحكومين وتعبّر عن أرائاتهم ⁽⁸⁾ حتى وان لم تستند في قراراتها هذه إلى سند قانوني يقرها : اما لكون طبيعة الاوضاع تقضي بوجودها . أو لاتفاقها مع مقتضيات تحقيق العدالة التي يتوخاها القائم على القرار في الدولة ويعمل على تحقيقها ⁽⁹⁾ 0

من هنا خصص هذا المبحث لتحقيق هذا الغرض . وذلك عبر التعرف على المقصود بسلطة التقرير والتنفيذ وهذا ما خصص له المطلب الأول : بينما بين المطلب الثاني حقيقة أوقات الازمات فيما أفرد المطلب الثالث الى طرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات 0

المطلب الأول: المقصود بسلطة التقرير والتنفيذ

السلطة كلمة اختلفت دلالتها باختلاف مواضع الإشارة إليها . الأمر الذي انعكس على استخداماتها من أجل التدليل على المعنى المقصود منها ⁽¹⁰⁾ فالسلطة يستعين بها البعض مشيراً 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 المجزئة ⁽¹³⁾ وفي مقدمتهم الفقيه الفرنسي مارسيلو برلو عندما 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 إبعد فعرف الدولة بالسلطة : حينما قال أنها تنظيم لقوة الردع المنظم لحماية امنها وامن المقيمين عليها داخلياً وخارجياً ⁽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 تعطيها المكانة المتفردة بين نظيراتها ⁽¹⁶⁾ 0

فيما نحن 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 - نقصد عند التحدث عن السلطة رئيس مجلس الوزراء دون غيره من الهيئات العامة . بوصفه اداة للتقرير والتنفيذ في أوقات الأزمات كما قررت ذلك قواعد النظام البرلماني في صورته الصحيحة ⁰

اما عن بيان معنى مكنة رئيس الوزراء في التقرير . أو كما يُصطلح عليه " المجال المحجوز 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 الازمات . بعد أن نظمها تنظيمًا نهائياً يصدر المشرع العادي عن تناولها بصفة مطلقة ⁽¹⁷⁾ 0

أو لكون الدستور لم ينظمه أصلاً . الامر الذي اعطى لرئيس مجلس الوزراء سلطة في التدخل لتنظيمه دون قيد عليه في ذلك انطلاقاً من رؤى بعض الفقهاء امثال Aoreau et Hauriou بأن سلطته لا تحتاج الى نص للإقرار بوجودها . فطبيعة الاوضاع تقضي بوجودها . ويجب الاعتراف بها طالما انها لم تمنح لسلطة اخرى كما لم تسحب منه بنص واضح صريح . فالنص الدستوري غير لازم لوجودها . ولكنه لازم لإنكار هذا الوجود . واقدامه على ممارستها في اوقات الازمات ضروري لاستمرار دوام السير المنتظم للمؤسسات العامة ⁽¹⁸⁾ 0

وأما لكون المشرع قد نظم هذه الموضوعات بصورة عامة مقتضبة . وهو ما يعتبر من قبيل الفروع لأصل أغفل بيانه . وهنا ترك له مجالاً للتدخل أو بعبارة اخرى اختصاصاً للتدخل بحدود وشروط تضمنها النص الدستوري ذاته 0

بينما سلطة رئيس مجلس الوزراء في التنفيذ بأوقات الأزمات هي قدرة رئيس مجلس الوزراء على أن يتخذ من القرارات التي من شأنها ان تجعل كل خطط الحكومة وبرامجها وسياساتها واقعا ملموساً يعيشه المواطن . بحيث في مقدوره العمل دون استشارة الوزارة عند اعلانه لسياسة جديدة . فضلا عن قدرته في عزل كل وزير معارض لهذه السياسة . هذا اضافةً لمراقبته اتجاهات الرأي العام وعدم معارضتها بل والعمل على تحقيقها بصرف النظر عن مقدار اتفاقها ووجهة نظره 0

وخلاصة كل ما تقدم نلاحظ ان معنى سلطة رئيس مجلس الوزراء في التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات في النظام البرلماني هو ان عليه فوق قيامه بأعماله التي خصه الدستور بها . ان يكون على علم تام بأعمال الوزارات الاخرى كما ويلزم بكل الحوادث المتصلة بها ليتخذ كل القرارات اللازمة التي يقع على كامل الوزراء تبعية ضمان تنفيذها كل في دائرة اختصاصه . فضلا عن الزامهم - في حدود معينة -

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

المطلب الثاني : حقيقة أوقات الازمات

يقصد بأوقات الازمات الخطر الداهم والمتعاضم الذي يهدد الأرواح والممتلكات واستمرار الخدمات وعمل المرافق العامة . مما يحدث توتراً واضطراباً في المجتمع والأجهزة الرسمية وغير الرسمية . وانتشار الشائعات التي تزيد الضغط على مركز اتخاذ القرار . بشكل يجبره على اتخاذ قرار سريع حازم وصائب لا يحتمل أي خطأ قد يتسبب في نشوء أزمات جديدة أشد وأصعب من الأولى قد تقضي على كيان الدولة بأكمله⁽¹⁹⁾ بمعنى هي حالة طارئة ومفاجئة تنذر بخطر يهدد الدولة أو مؤسساتها . مما يوجب ضرورة التصدي والمواجهة بقرارات رشيدة وسريعة على الرغم من ضيق الوقت وقلة المعلومات⁽²⁰⁾

كما تعرف بأنها نقطة تحول جوهري في تطور الأحداث الجارية . نتيجة التعامل الخاطئ معها . تفقد متخذ القرار القدرة على تقدير تداعياتها المتلاحقة . بما ينجم عنها تهديداً مباشراً وأساسياً لكيان الدولة واستمراريتها . مما تتطلب عملاً عاجلاً يستدعي التدخل الفوري الذي يحول دون تفاقمها . من خلال إضعاف امكانياتها وتخفيف اثارها⁽²¹⁾

أو بتعبير أدق هي خطر جسيم حال يتعذر تداركه بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على الحالة الى ان تلجأ الى الوسائل الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمة⁽²²⁾ وبذلك تسمح لها بسلطات أكثر اتساعاً عما لها في الظروف العادية نظراً لأمر يهدد الدولة وأمنها⁽²³⁾

بما تقدم نلاحظ أن من الصعوبة وضع تعريف جامع مانع لحالة الازمة . لأن شروطها واسبابها واطواعها مختلفة في الدول . الا أن مفهومها بشكل عام قائم على وجود خطر متعاضم حال تمر فيه الدولة يتطلب منها الخروج على الحياة القانونية الاعتيادية الى إجراءات الضرورة : هذا الخطر اختلفت الوثائق الدستورية في المنهج الذي اتبعته في توصيفه . الامر الذي جعل اثره مختلفاً باختلاف الأوصاف التي اختارها النظام القانوني⁽²⁴⁾

وهذا الامر ينطبق على الوثائق الدستورية العراقية . فعلى الرغم من تنظيم نصوص البعض منها شروط واطواع خاصة لمواجهة الظروف الاستثنائية العارضة التي تعجز التشريعات العادية عن مواجهتها . الا انها تباينت في الأوصاف التي نعتتها بها . كما ميزت بين التعابير الدالة عليها⁽²⁵⁾

ومن ذلك المنهج المادة (120) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 في فقرتها (الاولى) عندما بينت أحكام هذه الحالة بالنص على انه " في حالة حدوث قلاقل . 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 ... " يتم " .. إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل أو الغارات . ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية... " .
بينما اوضحت الفقرة (الثانية) من ذات المادة انه " عند حدوث خطر أو عصيان 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 اساسية تميز كل منهما 0

حيث أن الأحكام العرفية لا تطبق الا نتيجة لحدوث قلاقل أو حرب ، وعلى الأماكن التي تمسها تلك الحرب أو القلاقل ، لما لهذه المشاكل من اثار حيوية وحاسمة على حياة الأمة ، بمعنى اخر انها نظام عسكري يطبق في مناطق محددة ، عند تعرضها للاضطرابات التي تصل حد التمرد أو الحرب ، وان اعلانها يعطل العمل بالقوانين العادية التي تطبقها المحاكم العادية ليحل محلها القانون والمحاكم العسكرية 0

بينما تعلن حالة الطوارئ عندما تصبح الدولة مهددة في كيانها بسبب حدوث خطر أو عصيان 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 يضيف صفة الشرعية على ما تقوم به السلطة استثناءً من اعمال و تصرفات تخرج عن القواعد القانونية المقررة ، كما انه يحدد نطاق هذه الاختصاصات الاستثنائية (24) 0

وهذا المنهج الدستوري الذي تأسس على التمييز بين حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ؛ مع التحديد المباشر للأفعال الموجبة التي إذا ما تحقق ايأ منها كانت موجبا لإعلان كل منهما ، لم يكن حاضرا عند لجنة اعداد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، عندما تبنت منهجا مختلفا تجنبت به التأويل والتفسير ، يقوم على اساس التمييز بين حالة الحرب وحالة الطوارئ ، وبهذا تضع قواعد هذا المنهج كل خطر محقق بالوطن نتيجة مبررات اخرى غير حالة الحرب ضمن مسوغات اعلان 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 المرعية وتحديد الجهة المعلنة فيها ، بل قصر اثرها على انشاء 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 (أ) بالنص على (... وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ، بما لا يتعارض مع الدستور) .

وهو المنهج المختلف بين الوثائق الدستورية انعكس على مضامين القوانين المكملية لتلك الوثائق . بحيث لم يميز البعض منها بين الافعال المنشأة لحالة الطوارئ وحالة الحرب . معتبراً اياهما حالة واحدة . وقد تجسد هذا المنهج في قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 . عندما قررت المادة (1) منه بأنه يجوز اعلان حالة الطوارئ في العراق أو في أي منطقة منه في الاحوال الآتية اولا: اذا حدث خطر في غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اية حالة تهدد بوقوعها ثانيا: اذا حدث اضطراب خطير في الامن العام أو تهديد خطير له ثالثا: اذا حدث وباء عام أو كارثة عامة .

في حين جاء امر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة 2004 بتعريف لحالة الطوارئ يستثنى في مضامينه حالة الحرب . وهذا ما قرره المادة (1) منه بنصها (لرئيس الوزراء ... اعلان حالة الطوارئ في أي منطقة في العراق . عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم . وناشئ 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 الى مجلس النواب استنادا للمادتين (61 البند اولا) و (80 البند ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الا انه لم يشرع لحد الان⁰

حينما جاءت النصوص المقترحة لهذا المشروع لتدخل الافعال المنشأة لحالة الحرب واعلانها تحت مضامين حالة الطوارئ . وهذا مخالف لنص الدستور الذي جاء بنص صريح للتمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحرب⁰ 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 اي منطقة فيها الى اي عمل عسكري عدواني يهدد سلامة العراق) .

بينما اوجد واضعي الدساتير في دول اخرى : معيار يركز على مصدر الخطر الذي يتهدد الدولة . فاعلنوا أن الغاية من اعلان حالة الطوارئ . تتمثل في درء خطر منشأه ظروف انتجها الكيان الداخلي للاتحاد . فأننتجت خطر يهدد هذا الكيان او النظام الديمقراطي الحر فيه ؛ وذلك عندما جاءت نصوص تلك الدساتير بنظام اصطلاحوا عليه " حالة الطوارئ الداخلية . وانشأوا لها نظام خاص تستطيع من خلاله الحكومة توجيه الاوامر بغية توفير مكافحة فعالة⁰

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

وما يؤكد ذلك هو الفصل العاشر من القانون الاساسي الالمانى 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 يتطلب تدخلا عاجل لتفادي الاضرار الناجمة عنه 0

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

وهو ما شاطره به جزئياً الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 عندما عبّر عن اوقات الازمات بحالات الاستنفار و الطوارئ والحصار ليدخل كل هذه الافعال المنشأة لها باختلاف مسمياتها تحت مضامين 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 ما يميز في الاجراءات الخاصة بإعلان كل مسوغ منها .

وهذا ما قرره في المادة (116) من الدستور اعلاه عندما قررت بالفقرة (1) منها) ينظم قانون اساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار (الاحكام العرفية) والصلاحيات والقيود 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 : اذا كانت حياة او صحة او حرية او ممتلكات الافراد مهددة بخطر محقق حقيقة أو في أي خطر وشيك بصورة 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 الفوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة؛ و (ب) . إذا كان ذلك ضرورياً لاستعادة السلام والنظام.

يستنتج مما تقدم ان الوثائق الدستورية سلكت في تأصيل حقيقية اوقات الازمات وبيان مضامينها مسلكين : الأول يذهب الى بيان الافعال التي تدخل في تكوين الازمة دون الاشارة اليها تحت توصيف معين والتي مثلها بالخطر المحدق حياة او صحة او حرية او ممتلكات الافراد 0 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 الاول ميز بين هذه الاوصاف واجراءات اعلانها والاثار المترتبة على هذا الاعلان ومن ذلك تميزه بين الاحكام العرفية وحالة الطوارئ ، وهذا يبرز بدلالة صريحة قصد المشرع بأن هناك سمات اساسية تميز كل منهما عن الاخرى 0 ومن ذلك المذهب المادة (120) من القانون الاساسي العراقي لسنة 19250 أو يقوم على اساس التمييز بين حالة الحرب وحالة الطوارئ ، وبهذا تضع قواعد هذا المنهج كل خطر يحق بالوطن نتيجة مبررات اخرى غير حالة الحرب ضمن مسوغات اعلان حالة الطوارئ ومن ذلك دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فيما ادخل المذهب الثاني كل هذه الاوصاف باختلاف مسمياتها التي عنونها بحالات الاستنفار والطوارئ والحصار تحت مضامين الاحكام العرفية 0 وهذا هو منهج الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل سنة 2011 . او قصد توصيفها بالضرورة والالحاق كما فعل الدستور الايطالي لسنة 1947 المعدل 2012 . فيما نرى ان هذا المنهج التفصيلي المتمثل بتعدد الاوصاف او الافعال المنشأة لأوقات الازمات بما ينجم عنه اختلاف الاجراءات والاثار المترتبة على قيام أي منها ، بدءاً لا يتفق وطبيعة الدستور القائمة على ايراد القواعد العامة تاركاً التفاصيل الى التشريعات المكملة ، فضلاً عن ان التعقيد في اتخاذ قرار اعلان وجود حالة الازمة لا يتفق والغاية من تشريعها واقرارها التي تتطلب السرعة والحزم الذي لا يخلو أي تأخير أو خطأ قد يتسبب في نشوء أزمات جديدة أشد وأصعب من الأولى قد تقضي على كيان الدولة بأكمله 0

من هنا فأن التوجه الذي نتبناه يتأسس على ضرورة ان لا يكون الاختلاف على الوسيلة وتعقيد اجراءها سبب في انتفاء الغاية من قيامها : بمعنى ان لا تركز نصوص الوثائق الدستورية على الانشغال في تعدد المسميات او الاوصاف او الحالات المنشأة لوقت الازمة بقدر ما تؤكد على تحديد ضوابط الحالة الطارئة بشكل يضمن التوازن بين مفترضين الاول : ضرورة إيجاد الوسائل القانونية التي تكفل لسلطة التقدير والتنفيذ المتمثلة برئيس مجلس الوزراء التصدي والمواجهة بقرارات رشيدة وسريعة على الرغم من ضيق الوقت وقلة المعلومات . والمفترض الثاني : يتمثل في وجود ضمانات تمنع تعسف استخدام هذه السلطة لوظائفها في هذه الفترة ، تحقيقاً للغاية المتمثلة بمنع استمرار الظروف المفاجئة التي تنذر بخطر يهدد الدولة أو مؤسساتها او حتى قد يهدد سلامة وجود الدولة بأكملها .

المطلب الثالث: طرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات

إذا كان حد السلطة هو مباشرتها وفقاً للدستور ، بمعنى ان تراعي السلطة الحدود الدستورية التي تباشر فيها ولايتها ، بما يتفق وطبيعة وظائفها ، ما لم يكن خروجها على وظائفها الطبيعية مكفولاً بنص خاص في الدستور و في حدود الاجراءات المرسومة فيه⁽²⁵⁾ وهي ما يصطلح عليها بسلطة التقرير والتنفيذ الرسمية⁰

إلا أن الدولة قد تواجه غزواً أجنبياً أو تمرداً داخلياً أو تدهوراً اقتصادياً أو سياسياً أو اجتماعياً يهدد تكامل اقليمها أو وحدة شعبها أو ترابط مصالحها ؛ وقد تداممها هذه المخاطر ولا يكون في وسع رئيس مجلس الوزراء كسلطة تقرير وتنفيذ مقابلتها الا بتدابير عاجلة يكون عنصر الزمن حاسماً في فعاليتها ، دون ان ينتظر من السلطة التشريعية اعلان هذه التدابير وأن كان الدستور قد خولها وحدها إصدار قرار بشأنها ، لأن حياة الدولة واستمرارها وسلامتها أولى من مجرد الحرص على القواعد القانونية فيها ، أو بتعبير آخر ان السلامة العامة للموطن ودرء الاخطار هي القانون الاسمى في الظرف الاستثنائي وهذه هي سلطة التقرير والتنفيذ الفعلية⁰

والمتأمل في هذه الافكار المتعلقة بطرق اعمال سلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات يلحظ بأنها تقسم الى قسمين :

الاول - سلطة التقرير والتنفيذ الرسمية :

يقصد بسلطة التقرير والتنفيذ الرسمية في اوقات الازمات أن يتم الاعلان عن حق رئيس الوزراء في ممارسة هذه السلطة بشكل رسمي وفق الاجراءات والشكليات المقررة في متن الوثيقة الدستورية للدولة ، تقديرها منها لما يجب ان يتمتع به من اختصاصات واسعة تحوله ارجاء تطبيق القواعد القانونية المقررة للظروف العادية وخطيها لإنشاء قواعد جديدة تتلاءم مع الاوضاع التي أوجدتها الظروف الاستثنائية أو دعت اليها الضرورة أو استلزماتها حالة الاستعجال لمواجهة الظروف التي أدت اليها⁰

الامر الذي يقتضي أن يُترك لرئيس مجلس الوزراء سلطة كبيرة في تقدير الظروف التي تعلن من اجلها حالة الطوارئ عند حدوث مسبباتها⁽²⁶⁾ وفي اتخاذ الاجراءات الضرورية لمواجهة هذه الحالة⁰

وقد طبق هذا المسلك في بريطانيا ، فبعد أن كانت الملكة تختص بإعلان حالة الطوارئ دون الوزير الاول لان المستقر هناك ان التاج بما له من امتيازات هو المختص اساساً بالمحافظة على امن المملكة ومؤسساتها ؛ انتج تطور الاحداث والظروف صدور قانون الطوارئ لسنة 1920 الذي منح الوزير الاول اختصاص واسع في ان

يصدر ما يراه ضروريا من اللوائح لمجابهة حالة الطوارئ بشرط عرض ما يصدر من هذه اللوائح على البرلمان في اقرب وقت ممكن⁽²⁷⁾ 0

فيما لم تتقيد بحدود القواعد الاجرائية لهذا المسلك الكثرة من الدول رغم توجهها البرلماني . فاختارت منها متفردا يختلف وحجم الدور المسند الى رئيس الوزراء في هذه الانظمة . عندما اجهت فيها ارادة المشرع الدستوري الى أحد السبل الأتية :

اما باشتراك اعضاء الوزارة بعد ان اشترطت موافقة ثلثي اعضاءها كشرط لتقديم طلب بإعلانها دون حصر ذلك برئيسها . وبمفهوم المخالفة واستنادا لقاعدة " من يملك المنح يملك المنع " ومن يملك الموافقة يملك عدمها . يكون لقرار الرفض الصادر من أكثر من ثلث اعضاء الوزارة اثر يمنع رئيس الوزارة من تقديم هذا الطلب .

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2012 . عندما قررت المادة (115) الفقرة (أ) البند (1) بنصها " ... يتخذ هذا القرار تبعا لطلب من الحكومة الاتحادية . ويتطلب اقراره موافقة ثلثي الاصوات المدلى بها . والتي لا تقل عن اغلبية عدد اعضاءها " بعد ذلك يقرر المجلس النيابي الاتحادي بموافقة المجلس الاتحادي بأن مناطق الاتحاد ستعرض لهجوم مسلح او بان هجوما كهذا سيهددها 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 الايطالي في دستوره لسنة 1947 المعدل سنة 2012 . توجه القانون الاساسي الالماني 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 استثناءً باعتماد انظمة مؤقتة على مسؤوليتها في حالة الضرورة والالحاح . بعد التحلل من التزامها بالقانون القائم لعجزه عن حمايتها وضمان بقائها .

وهذا يفهم منه أن اصدار الحكومة للأنظمة المؤقتة لا يتم الا في حالة الضرورة والالحاح وعلى مسؤوليتها بمعنى هي ملزمة ان تقدمها الى البرلمان لتحويلها الى قانون . واثناء عدم انعقاده . يجب انعقاده خلال خمسة عشر يوم من هذا الاقتراح . وبعكسه تفقد تلك الانظمة فعاليتها منذ بداية تحويلها لقانون من قبل البرلمان . كما يستنتج منه عدم جواز انفراد رئيس الحكومة بطلب الاعلان عن حالة الضرورة والالحاح لان اللفظ جاء عاما _ واللفظ المطلق يؤخذ بأطلاقه _ بمعنى ان قيام حالة الضرورة والالحاح تقتضي موافقة كل اعضاءها . كما يمكن ان يقدم هذا الطلب من أيا منهم دون الاقتصار على رئيسها . فضلا عن انه بالإمكان ان يهض الاعلان عنها حتى وان كان مقدم من رئيسها اذا لم يوافق عليه بقية اعضاءها .

وبالتالي يكون الدور الذي منحه الدستور لرئيس الحكومة في الاعلان عن حالة الضرورة والالاحاح محدود لا يتناسب وسلطته الفعلية في الحفاظ على حياة الدولة واستمرارها وسلامتها في الظروف الاستثنائية⁰

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

كما وظهر 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 يخطر خلالها مجلس النواب فيما الزمه بالأذن المسبق من مجلس النواب عند اعلان حالة الطوارئ . في الوقت الذي قيد فيه مجلس الوزراء بتقديم اقتراح فقط لحالة الحصار مشترطا تحقق الاغلبية 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 بالقول (تعلن الحكومة بواسطة مرسوم يقره مجلس الوزراء عن حالة الاستنفار لمدة أقصاها خمسة عشر يوماً. 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 يشملها الإعلان عن حالة الاستنفار.

في الوقت الذي اشارت فيه الفقرة (3) من المادة ذاتها حالة الطوارئ بالنص (تعلن الحكومة عن حالة الطوارئ بواسطة مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد إذن مسبق من مجلس النواب. ويجب أن ينجم عن قبول حالة الطوارئ والإعلان عنها تحديد صريح لآثارها وللمناطق التي تطالها ومدتها التي يجب ألا تتجاوز ثلاثين يوماً قابلة للتمديد لفترة ماثلة مع مراعاة نفس الشروط) .

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

بينما أجتهد واضعي الدستور في دول أخرى الى تحقيق ذات المعنى المتمثل بتحجيم سلطة رئيس الوزراء في مواجهة حالة الطوارئ ، بسبيل آخر تمثل بتعليق سلطته في طلب اعلان تحقق هذه الحالة لاتخاذ الاجراءات اللازمة بتحجيمها وتقليل الاخطار الناجمة عنها على تحقق ضوابط موضوعية تشترط موافقة رئيس الجمهورية ، الذي له الموافقة على الاعلان اذا ما توافرت له القناعة بأن الخطر الحال الجسيم الذي استدعى رئيس الوزراء الى تقديم الطلب سينشئ حملة مستمرة للعنف . تحدث اضطراب خطير في الامن العام او تهديد خطير له . كما وله عدم الموافقة . وفقاً لقاعدة من يملك المنح يملك المنع . هذا فضلاً عن اشتراط تحقق اغلبية خاصة لأعضاء مجلس النواب للموافقة على اعلان هذه الحالة تتمثل بأغلبية الثلثين . وهذا شرط آخر نادر 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 بأغلبية الثلثين . بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . على ان تعلن لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبالموافقة عليها في كل مرة . يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلانها 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 تفرد جهة دستورية يناط بها مهمة التصدي والمواجهة بقرارات سريعة للحالات الطارئة والمفاجئة التي تتعرض لها الدولة أو مؤسساتها يمثل ضماناً 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

فضلاً عن انه بالإمكان ان يجهض الاعلان عن وجود حالة الظرف الاستثنائي بالشكل الذي يُعجز سلطة التقرير والتنفيذ عن القيام بمهامها بما يعرض السلامة العامة للوطن للخطر اذا لم يوافق على الاعلان بقية الجهات الدستورية الاخرى لأسباب عدة .

اولاً- سلطة التقرير والتنفيذ الفعلي :

يقصد بسلطة التقرير والتنفيذ الفعلية هي تلك السلطة التي لا تستند في وجودها الى نص دستوري صريح يحدد ميادين نشاطها واهدافها التي تسعى الى تحقيقها وانما تستند الى روح النصوص و طبيعة الاوضاع القائمة التي تقضي بوجودها . أو لاتفاقها مع مقتضيات تحقيق العدالة التي يتوخاها القائم على القرار في الدولة ويعمل على تحقيقها . في حدود الدستور والقوانين النافذة . بمعنى آخر

هي مكنة الحكومة في تنظيم مسألة معينة استقلالا عن القانون وبصورة مبتدآه دون النظر الى وجود حماية دستورية لهذه السلطة أو عدم وجودها 0 من الوصف المتقدم : نلاحظ ان سند هذه السلطة الفعلية اما ان يكون روح النصوص وهي مبادئ او اسس أو مرتكزات عامة . تستخلص من نصوص دستورية موجودة ليتم تطبيقها على الحالات التي لم ينص عليها بسبب إدراجها ضمن المبدأ المستنبط من الوثيقة ذاتها ، او هي كما يصفها آخر بأنها استخلاص الاحكام من خلال الاسترشاد بمجموع نصوص التشريع وروحه (28) او قد تكون طبيعة الاوضاع القائمة هي من تقتضي بوجود هذه السلطة كالتداعيات المتلاحقة التي ينجم عنها تهديد مباشر وأساسى لكيان الدولة واستمراريتها . مما يتطلب عمل عاجل يستدعي التدخل الفوري الذي يحول دون تفاقمها . من خلال إضعاف امكانياتها وتحجيم اثارها 0 او لاتفاقها مع قواعد العدالة التي يعد الاستناد اليها بمثابة الرجوع الى قاعدة من قواعد القانون 0

ويمكن ان نستخلص هذه الاسس في الكثير من الممارسات التي اقدمت عليها سلطة التنفيذ والتقرير في الكثير من الدول 0

من ذلك ما اقدم عليه رئيس مجلس الوزراء في البرنامج الذي تقدم به بالاستناد الى روح نص المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بالنص على ان (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة) بعد أن يشترك في تخطيطها والاعداد لها والاشراف 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 ، والخطط العامة ، والاشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة) 0

مقررة هذه المادتين لمركزه الحق في تقرير السياسة العامة للدولة في كل ما يتعلق بالجوانب الادارية والاقتصادية والسياسية بعد عرضها على مجلس النواب للموافقة عليها . على ان يختص بمفرده بالمسؤولية عن تنفيذها الذي يكون من اختصاص الوزراء كل حسب وزارته ضمن حدود السياسة العامة للدولة . وبالتالي لا يقصر دوره فقط على اعلان السياسة العامة بل الاشتراك في تقريرها وتنفيذها لأن طبيعة الاوضاع القائمة المتمثلة بتعرض الامن العام للدولة الى الخطر أو حرمان افرادها من موارد الحياة الضرورية تقتضي ذلك 0

يفهم من ذلك أن هذه المادة تعطي لرئيس مجلس الوزراء صلاحيات تنفيذية بمقتضاها يتخذ من الاعمال ما يتخطى مجال التقرير الحكومي . إذ يجوز له الخروج على القرارات التنظيمية القائمة تعديلاً أو الغاءً . لأن التنظيم الوارد في هذه المادة تنظيمياً مبتدأ لا يتوقف على اذن من المشرع . وبذلك تعتبر مصدراً هاماً لسلطة التنفيذ والتقرير . ولكن لا يؤثر هذا أو ذاك على القول بأن هذه الإجراءات تنتهي

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

المبحث الثاني: ضوابط سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات

ان النص الدستوري عندما 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 حدده 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 مداها - وهو ما اصطلح 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 . والتقييد فيما تمارسه من أوجه النشاط المنوط بها. والا كان في خروجها عليه هدم لسند وجودها واساس نشاطها⁽²⁹⁾ وهو ما اصطلحنا عليه بالضوابط العامة لسلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات والتي سنتولاها بالبحث في الفرعين الآتيين :

الفرع الأول: التقييد بحدود المبادئ الواردة في الدستور

أن تقيّد السلطة بحدود المبادئ الواردة في الدستور بكل تنظيماتها . مؤداه أن تجري جميع اعمالها وتصرفاتها في دائرة قواعده . حتى تأتي في تدرجها متوافقة ومتألّفة مع إطار البناء القانوني للدولة⁽³⁰⁾ لضمان الا تنزل بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها وحرياتهم عن الحدود الدنيا لمتطلباتها المقبولة في الدول الديمقراطية⁽³¹⁾ ليس هذا فقط بل لابد من تقسيم السلطة بين افرعها . 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⁽³²⁾ ولو كان تدخلها أكثر ملائمة أو كان القرار الصادر عنها أكثر موضوعية . ذلك أن موضوعية أو ملائمة قراراتها الصادرة فيما يجاوز اختصاصها . لا يندرج في إطار الأغراض الأولية التي تتوخاها النظم القانونية⁽³³⁾

ووفقاً لما تقدم : تعد المبادئ الواردة في الدستور هي اساس المشروعية في الدولة وقمتها . و اصل كل نشاط قانوني يمارس فيها . والقاعدة الاساسية التي يتركز 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 لتلك السلطة (34) 0

من هنا باتت قدرات السلطة التي ينشئها الدستور وبمنحها اختصاصها تدور وجوداً أو عدماً وسعة أو ضيقاً مع الضوابط التي تحدها لها القواعد الواردة في الدستور . بما فيها سلطة التقرير والتنفيذ التي أصبحت تستمد مصدر وجودها وشكل هذا الوجود وما تسير عليه من إجراءات والأغراض المنوطة بها تحقيقها من الدستور صاحب السيادة في الدولة 0

وحتى تحقق سلطة التقرير والتنفيذ وجودها وشرعية مهامها . توجب عليه الالتزام بالحدود التي رسمها الدستور (35) بما يقتضي عليها العمل في إطار الغاية المخصصة والضوابط التي لا يجوز الانحراف عنها بقصد وفاء هذه السلطة بالغرض المبغى من وراء ممارستها وهو تنظيمها على وجه لا ينقض معه اختصاص سلطة اخرى ولا ينتقص منها . لأنها - أي سلطة التقرير والتنفيذ - ليست مطلقة 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 الاجراءات والشكليات المتطلبية لمباشرتها . فضلاً عن القواعد الموضوعية التي يقيد بها الدستور عند قيامها باختصاصاتها (36) 0

وترتيباً على ذلك فإن سلطة التقرير والتنفيذ لا تستطيع أن تتجاوز حدود وظيفتها الاساسية بأوقات الازمات ولو عن طريق القرارات عند ممارستها للوظيفة التشريعية الا في الحدود التي رسمها الدستور . ومن ثم فإن ممارسة التشريع عن طريق القرارات - ايأ كان نوعها او قوتها - من قبل سلطة التقرير والتنفيذ هو استثناء مقيد تماماً بكل ما ورد في الدستور من حدود وقيود (37) 0

وعليه إذا تجاوزت سلطة التقرير والتنفيذ الشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة اختصاصها في غيبة السلطة التشريعية . او بتفويض منها مع عدم احتواء الدستور على نص يجيز التفويض في حالة معينة في مباشرة اي اختصاص دستوري وتم فيها التفويض فإنه يكون مشوب بعيب عدم الدستورية (38) الذي يفقدها كل سند شرعي ويجعلها غير قانونية (39) 0

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

و الذي جاء في البعض من مضامينه ان مجلس النواب العراقي يقف امام استحقاق شعبي مهم يمثل تجربة جديدة في اتخاذ القرارات الحاسمة ، مشيراً ان المجلس اليوم امام اختبار حقيقي لقدرته على التحول من الروتين السياسي الى القرارات الحاسمة بفضل الشعب العراقي المبدع في خلق الجديد بزمن المحنة .
موضحاً ان التظاهرات تمثل مدرسة سياسية جديدة تستند على الارادة والتحدي والثبات (40) 0

جاء بالمخالفة للقواعد الخاصة بالتفويض ، فضلاً عن مخالفته صراحة المادة (123) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بالنص على انه (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 إنابته لهيئة أخرى ، وإلا أعتبر ذلك مخالفة لما قرره الدستور ذاته في أمر تنظيم وتوزيع الاختصاصات ، حتى بغير الحاجة الى النص على ذلك في صلب الدستور ، لأن البرلمان ليس بصاحب السلطان والسلطة ، وإنما هو مفوض من قبل الشعب مصدر السلطات ، والذي يملك وحده الحق بالتفويض وإباحته لغيره من السلطات (41) 0

2- إذا كان المشرع الدستوري يميز في بعض الحالات التفويض في مسائل معينة لدواعي واعتبارات تفتضيها ضرورات عملية ، فيجب أن يتم 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 الاصلية الى جهة اخرى مباشرة جزء من اختصاصاتها بناءً على اقرار الدستور بذلك ، فإن ما اقرته المادة (123) من الدستور لم تفرجوا تفويض مجلس النواب لبعض اختصاصاته لرئيس الوزراء وان كل ما نظمته 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 تحول مجلس النواب عن موقفه السابق وعدوله عن القرار عندما صوت بجلسته الاعتيادية الرابعة والثلاثين التي عقدت برئاسة رئيس المجلس وبحضور (252) نائباً اليوم الاثنين 2015/11/2 ، على قرار يؤكد دعمه الكامل لحزمتي الاصلاحات النيابية والحكومية وحرصه على اجازهما وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة ضمن التوقيتات الزمنية المحددة. نافياً قيام المجلس بتفويض اي من اختصاصاته التشريعية الى اي من السلطات الاخرى⁽⁴²⁾ وعليه فإن العبرة في مدى سلامة تصرف سلطة التقرير والتنفيذ وخلوه من المخالفات الشكلية والموضوعية ، انما يكون المرجع فيه الى الدستور الذي صدر هذا التصرف في ظل احكامه⁰ فإن جاء مشوباً بعيب شكلي يصيب قواعد الشكل او الاختصاص أو عيب موضوعي يتعلق بمخالفة الحالة الواقعية او القانونية التي تدفع الى اصداره⁽⁴³⁾ أو الغرض منه أو الاغراف به بحيث يحاوز روح الدستور وأهدافه ، كان تصرفها مخالفاً للقانون بالشكل الذي يوجب البطلان⁰

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

تلجأ سلطة التقدير والتنفيذ - إذا ما حدثت ظروف استثنائية خطيرة تهدد كيان الدولة - الى ممارسة اختصاص لا يتفق مع صريح نص القانون - بالمعنى الواسع لهذا المصطلح - وذلك اذا قدر ان ممارستها له من شأنه أن يحمي السياسة العامة للدولة من ضرر جسيم او ينتج عنه منع ازمة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية⁰

هنا يجب عليها أن تضع قيوداً تطبيقية عملية توفق بين هدفين : الأول : منحها سلطات تكفل لها تنفيذ سياستها بما يحقق المصلحة العامة بشكل تتجنب فيه التجاوز على ولاية السلطة التشريعية وعدم اعطاءها ذريعة لكي تتهمها بانها تغتصب سلطاتها وصلاحياتها ، الثاني : ضمان اكبر حماية ممكنة لحرية وحقوق الأفراد وعدم الانتقاص منها او نقضها من خلال وضع القيود عليها الا في الحد الادنى الضروري اللازم لتحقيق المصلحة العامة⁰

ما تقدم نلاحظ بأن الضوابط التطبيقية لسلطة التقرير والتنفيذ : تتمثل بقيدين جوهرين الأول النأي عن التجاوز على ولاية السلطة التشريعية بحيث اذا تدخلت سلطة التقرير والتنفيذ في غير المجالات المحددة دستورياً لها ، أو مارست اختصاص لا يتفق وصريح نص القانون ، عليها ان لا تخالف قواعد توزيع الاختصاص والولاية أو خرج عن النطاق الذي حدده الدستور لها لتمارس اختصاصها من خلاله ، كما يجب ان لا يؤدي تدخلها إلى تعديل ما تسنه السلطة التشريعية من قوانين أو تعطيل تنفيذها أو الإضافة إلى ما تحتويه من أحكام⁽⁴⁴⁾ بما يعني عدم نقل ولاية التشريع بأكملها أو في جوانبها الأكثر أهمية لها⁽⁴⁵⁾ حتى

لا تتحول سلطة التقدير والتنفيذ الى سلطة تحكم تعصف بالمسألة محل التنظيم . لأن السلطة أياً كان مصدرها يتعين أن تكون سلطة منضبطة وليست حكيمية⁽⁴⁶⁾ بمعنى لو ترك لها ان تحدد وفق مشيئاتها مضمون القاعدة القانونية دون اي ضابط لأدى ذلك الى ان تكون سيادة القانون فرضاً للطاعة على المحكومين دون الحاكمين⁽⁴⁷⁾

اما القيد الثاني فهو منع سلطة التقرير والتنفيذ من مصادرة الحقوق او الانتقاص منها او الحد من فاعليتها . حيث لما كان يتعين على المشرع - صاحب الحق الاصيل- بتنظيم الحقوق الالتزام بالضوابط التي يحددها الدستور حتى لا يؤدي تدخله في تنظيم الحق الى الانتقاص منه او اهداره . فإنه من - باب اولي - عندما تقتضي اسس موضوعية او اعتبارات يفرضها الصالح العام أو قد يقرها القانون في احيان اخرى ان تمارس سلطة التقرير والتنفيذ اختصاص معين . فإن الدستور يوجب عليها عدم مصادرة هذه الحقوق أو تهيمشها أو الانتقاص من أطرافها أو الهبوط بمستوياتها إلى حدود لا تقبلها الدول القانونية⁽⁴⁸⁾ وهذا لا يتحقق إلا بالترام سلطة التقرير والتنفيذ عند ممارستها لاختصاصها أن تجعل استخدام الأفراد لها استخداماً مكتمل . من خلال تمكينهم من التمتع بها كاملة من حيث مضمونها ومحتواها⁽⁴⁹⁾ وبعبارة أخرى يكون تنظيمها مجانباً لأحكام الدستور منافياً لمقاصده⁽⁵⁰⁾ بالشكل الذي يوصفه بالمخالفة المباشرة لأحكام الدستور . وذلك لان نقض هذه الحقوق التي يحميها الدستور أو اهداره تحتواها هو في حقيقة الأمر عدوان على ذات الحق . وإهدار لحكم الدستور الذي يحميها⁰

ومن التطبيقات العملية لذلك القرار الذي اصدره مجلس الوزراء بالرقم (366) مجلسه الاعتيادية التاسعة والثلاثين المنعقدة بتاريخ 13/10/2015 الموافقة على توصيات لجنة اصلاح نظام الرواتب والمخصصات لموظفي الدولة كافة المشكلة بموجب الامر الديواني رقم (317) لسنة 2015 . وكما يأتي :- أولاً : تعديل جدول الرواتب الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 وفقاً للجدول المرفق ريبطاً⁰ ثانياً : ينفذ هذا القرار ابتداءً من تاريخ 1/11/2015⁰ وتحليل مضامين قرار مجلس الوزراء الخاص بتعديل سلم الرواتب قراءة علمية موضوعية . مقارنة بقواعد الوثيقة الدستورية لجمهورية العراق لسنة 2005 . وفي حدود السلطات التي خولتها تلك القواعد لرئيس الوزراء بوصفه سلطة التقرير والتنفيذ⁰

يلحظ من خلال هذا التحليل لتلك المضامين ان تنظيمه للحقوق المالية لموظفي الدولة والقطاع العام جاء مجانباً لأحكام الدستور منافياً لمقاصده بالشكل الذي يوصفه بالمخالفة المباشرة لأحكامه . وذلك لان نقضه لهذه الحقوق التي يحميها الدستور أو اهداره تحتواها هو في حقيقة الأمر عدوان على ذات الحق . وإهدار لحكم

الدستور الذي يحميها . وهذا ما يقرن بشائبة عدم الدستورية التي توصمه بالبطلان 0 للأسباب التالية :

اولاً: مخالفة القرار لالتزام الدولة التي قرره المادة (30) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . القاضي بكفالة المقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة 0 التي نصت عليها في الفقرة (اولا) منها والتي جاءت بالنص على أن (تكفل الدولة للفرد المقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة . تؤمن لهم الدخل المناسب . والسكن الملائم) وهذه القاعدة الدستورية لا تمثل إلا - وعداً دستورياً - غير قابل لإنتاج أثارة بنفسه وإنما يلزمه تحرك تشريعي . يُوجد قانون يتجه إلى إعمالها . ومن القوانين التي اعملت هذه القاعدة الدستورية قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 . قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) لسنة 2008 . قانون الخدمة الجامعة رقم (23) لسنة 2008 . هذه يعني ان القوانين هي الاداة المختصة بتنظيم الحقوق وحمايتها . وبالتالي صدور قرار من السلطة التنفيذية مثله بمجلس الوزراء . يعني ان سلطة التقرير والتنفيذ تدخلت في مجال غير اختصاصها مما يوجب بطلان تصرفها 0

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 ان التشريع هو الاداة الرئيسية للتعبير عن الإرادة العامة للشعب . وبالتالي من المستبعد أن تنصرف هذه الإرادة العامة إلى هدر أو انقاص حقوق المواطنين الذين أسهموا في تكوينها . هذا اضافة الى ان 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 لمصلحة شخص معين أو للإضرار به . فتسود أخيراً الطمأنينة بين المواطنين . وتحقق المساواة فيما بينهم ⁽⁵²⁾ وهذا الدور للقانون اكدته المادة (46) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بنصها على ان (لا يكون تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور أو تخديدها الا بقانون أو بناء عليه . على ألا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية) 0

وبناءً على ذلك : فأن 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⁾ يقضي بعدم وجودها في مرتبة واحدة من حيث القيمة والقوة القانونية . وإنما تتدرج فيما

بينها بحيث نجد الدستور في قمة القواعد القانونية ثم يليه القانون الصادر عن السلطة التشريعية . ثم القرار التنفيذي في درجة ادنى في سلم التدرج القانوني⁰ وترتيباً على ذلك يكون تصرف سلطة التقرير والتنفيذ اعلاه قد تجاوز حدود وظيفتها الاساسية في التنفيذ . كونه قضى بتعديل قانون نافذ وهذا يخالف الاغراض التي خولها الدستور بها . كما ويتنافر مع وحدة القاعدة القانونية التي تتوافق قيمها وثوابتها وبالتالي لا يكون ادناها مقيداً او معدلاً لأعلاها⁽⁵⁴⁾ ثالثاً : مخالفة القرار لمبدأ الفصل بين السلطات : الذي يعني تقسيم وظائف الدولة على هيئات ثلاث تتولى كل منها وظيفتها - كقاعدة - بشكل مستقل عن السلطتين الاخرين . فالوظيفة التشريعية تعنى بوضع القوانين . والوظيفة التنفيذية تتعلق بتنفيذ القوانين . فيما تنفرد الوظيفة القضائية بمهمة الفصل في المنازعات التي تثيرها تطبيق القوانين . كما يعني أن تراقب كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الاخرين في اداء وظائفهما لإيقافها عند تجاوزها استعمال سلطتها خارج حدودها الطبيعية . لان السلطة تحدد السلطة وتوقفها⁽⁵⁵⁾ وهذا ما قرره صراحة المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالنص على ان تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات .

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

المطلب الثاني: الضوابط الخاصة

اذا كانت اوقات الازمات واشباهها تخول سلطة التقدير والتنفيذ سلطات أوسع من الحالات التي تنعدم فيها سلطتها - للاعتبارات السابق ذكرها - رغم ذلك تظل هذه السلطة مقيدة 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 ان مخالفة الضوابط الخاصة بسلطة التقرير والتنفيذ تتمثل في الخروج على القواعد الاجرائية والموضوعية المقررة في الوثيقة الدستورية⁰ وهذا ما خصصنا لبيان الفرعين الآتيين⁰

الفرع الأول: الضوابط الإجرائية

تكمن أهمية الدستور في وجوده وفي تنفيذ وتطبيق أحكامه بشكل سليم ، وضمان 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 لن يتحقق إلا إذا التزمت جميع السلطات العامة في الدولة أحكامه ⁽⁵⁶⁾ وفي مقدمتها سلطة التقدير والتنفيذ بأوقات الازمات إذ يفترض استيفاء التصرفات الصادرة منها للأوضاع والإجراءات الشكلية الجوهرية التي يحددها الدستور 0

ذلك لأن الأوضاع الشكلية هي من مقومات هذه السلطة . لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنيانها أصلاً في غيابها . وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الالتزام ⁽⁵⁷⁾ فتصبح باطلة متعيناً الغائها أو الامتناع عن تطبيقها 0

ولا خلاف بين الفقهاء في أن من حق الجهة المنوط بها الرقابة على دستورية القوانين أن تراقبها من الناحية الشكلية لتتأكد من صدورها من الهيئة التي خولها الدستور حق إصدارها . ومن اتباعها للإجراءات المتطلبة في هذا الصدد 0 وهذا ما صرحته عنه اغلب الوثائق الدستورية عند تنظيمها للأوضاع الشكلية المنظمة لسلطة التقرير والتنفيذ في اوقات الازمات 0

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2002 . عندما قررت المادة (91) بأن حالة الطوارئ الداخلية يتم اعلانها بموجب الفقرة (1) من هذه المادة " في حالة درء خطر يهدد كيان الاتحاد او النظام الديمقراطي الحر ... " وهنا تستطيع الولاية التي وقع فيها الخطر طلب تزويدها بقوات شرطة من ولايات اخرى اما اذا كانت غير مستعدة لمكافحة هذا الخطر او ليست في وضع يساعد على ذلك . حينئذ تستطيع الحكومة الاتحادية أن تضع قوات الشرطة في ولايات اخرى تحت امرتها او توظف قوات الحرس الاتحادي لهذه الغاية 0

ومثل تلك الاجراءات 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 ستتعرض لهجوم مسلح . أو بأن هجوماً مسلحاً كهذا يهدد بشكل مباشر (حالة الدفاع) يتخذ هذا القرار تبعاً لطلب من الحكومة الاتحادية . ويتطلب اقراره موافقة ثلثي الاصوات المدلى بها . والتي لا تقل عن اغلبية عدد اعضائها " 0

اما اذا تطلب الوضع تدخلاً عاجلاً غير قابل لتفاديه - بحسب ما قرر ذلك البند (2) من المادة ذاتها . ووقعت عوائق منيعة حائلة في طريق عقد اجتماع للمجلس الاتحادي النيابي في الوقت اللازم . او ان النصاب غير مكتمل لاخذ القرار من قبل هذا

المجلس . فعلى اللجنة المشتركة عندئذ ان تتخذ القرار حول الحالة بأغلبية ثلثي الاصوات المدلى بها . والتي لا تقل عن اقلية عدد اعضائها⁰ بينما اذا تعرضت بالفعل اراضي الاتحاد الى هجوم مسلح . ولم تكن الهيئات الاتحادية المخولة في وضع تستطيع فيه اتخاذ القرار فوراً فعندئذ كما قرر البند (3) يعتبر القرار متخذاً ومعلننا كتحصيل حاصل منذ لحظة بدء الهجوم . ويقوم رئيس الجمهورية الاتحادية بالتصريح عن هذا التوقيت بمجرد ان تسمح الظروف بذلك⁰

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

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 مستقلاً في أجزاء من أراضي 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 (115/ ط) اعلاه⁰

بينما خالف المشرع الدستوري الايطالي في دستوره لسنة 1947 المعدل سنة 2012 . ما تقدم من اجراءات . وهذا ما اكدته المادة (77) من الدستور حينما جاءت بالنص على ان (لا يمكن للحكومة اصدار المراسيم ذات النفاذ القانوني . دون قانون يمكنها من ذلك صادر من المجلسين . وعندما تقوم الحكومة في الضرورة والا لحاح . باعتماد أنظمة مؤقتة على مسؤوليتها . ينبغي عليها تقديم هذا النظام الى البرلمان لتحويله الى قانون . واثناء عدم انعقاده . يجب انعقاد البرلمان خلال خمسة ايام من الاقتراح . وتفقد مثل تلك الأنظمة فعاليتها منذ بداية تحولها لقانون من قبل البرلمان خلال ستين يوم من نشرها . ويمكن للمجلسين تنظيم العلاقات القانونية المنبثقة عن الانظمة المرفوضة)⁰

فيما تفرد 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 المنشأة للالزمة . بعد ان قررت ضرورة صدور تشريع ينظم صلاحيات سلطة التقرير والتنفيذ اثناء اعلان هذه الحالة والقيود المترتبة على اعلانها⁰

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 الاستنفار 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 يوماً. 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 يشملها الإعلان عن حالة الاستنفار) بينما تعلن الحكومة عن حالة الطوارئ بموجب الفقرة (3) (بواسطة مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد إذن مسبق من مجلس النواب. ويجب أن ينجم عن قبول حالة الطوارئ والإعلان عنها تحديد صريح لآثارها وللمناطق التي تطلها ومدتها التي يجب ألا تتجاوز ثلاثين يوماً قابلة للتمديد لفترة ماثلة مع مراعاة نفس الشروط (في حين اشترطت الفقرة (4) تحقق موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب على اقتراح لقيام حالة الحصار وهو ما قرره الفقرة (4) بالنص على أن (تعلن الأغلبية المطلقة بمجلس النواب عن حالة الحصار باقتراح تتقدم به الحكومة وحدها. ويحدد 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 صدور قانون . على أن لا يسري هذا الاعلان إلا إذا كان لفترة وشيكة 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 وشيكة ؛ و ب . لفترة لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان . يجوز للجمعية تمديد إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة . ويكون أول تمديد لفترة حالة الطوارئ بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة أغلبية أعضاء الجمعية . ويكون أي تمديد 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) .

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 (تاسعا) البند (أ . ب . ج) على أن الموافقة على اعلان 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 . يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلانها وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

الفرع الثاني: الضوابط الموضوعية

الى جانب الضوابط الاجرائية الخاصة تضمنت الوثائق الدستورية للكثير من الدول عددا من الضوابط الموضوعية التي يجب على سلطة التقرير والتنفيذ مراعاتها في اوقات الازمات والتقييد بها وإلا أمكن الطعن بتلك القرارات حال مخالفتها لتلك الضوابط التي تطلبها الدستور

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2002 . عندما قررت المادة (115) الفقرة "أ" البند "1" بنصها عندما (يقرر المجلس النيابي الاتحادي بأن مناطق الاتحاد ستعرض لهجوم مسلح او بان هجوما كهذا سيهددها بشكل مباشر....) 0

وبالتالي فإن الواضح من النص ان الضابط الموضوعي الرئيس يتمثل في ضرورة وجود دلائل يقينية بأن مناطق الاتحاد 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 عاديا متوقعا كان ام جسيما لا يمكن مواجهته . بشكل يستوحى منه توسيع دائرة تحقق الازمة بشكل يخول الجهة القائمة 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 لقيام الخطر المنشأ للحالة الاستثنائية . دون اشتراط تقيده بشروط خاصة تبين طبيعة الخطر الذي يتسبب به أو أوصافه أو درجته

ومن تلك الدول ايطاليا في دستورها لسنة 1947 المعدل سنة 2012 عندما اكدت في المادة (77) الى الحالة التي توجب على الحكومة اعتماد انظمة مؤقتة . والتي عبرت عنها بالضرورة والاحاح . وهذا الوصف بكل ما يحمله 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 فيها أو يمنعها من اداء اعمالها . أي يشترط هنا وقوع التهديد الداهم وبالتالي لا يكفي مجرد التهديد الفردي العارض 0

بينما تفردت دول اخرى بمنهج يختلف عن سابقتها في جوانب عدة منها أنها عبّرت عنها بصياغات مختلفة حين وصفتها بحالة الضرورة والحرب . دون بيانها

للأفعال المكونة لكل منها أو طبيعتها أو أوصافها . كونها احوالت ذلك الى قانون تصدره السلطة التشريعية يتبنى تفصيل ذلك

وقد حقق هذا المنهج في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (61) الفقرة (تاسعاً) (تاسعاً : أ - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين. بناءً

على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء 0

لتقرر بعد ذلك الفقرة (ج) - يحول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه

الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور 0

على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من

انتهائها) 0 كما قرر ذلك البند (د) من المادة ذاتها 0

بينما اختارت دساتير دول اخرى الاحالة الى تشريع يحدد هذ القيود المترتبة على

اعلانها . بعد ان قررت صراحة الضوابط الموضوعية لهذا الاعلان 0

وهذا المذهب قررت مضامينه الفقرة (1 و 4) من المادة (116) من (ينظم قانون اساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار) 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 الدورة 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. يحول صلاحياته إلى

النيابة الدائمة) 0

المبحث الثالث: اختصاص سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات

استقر 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 . حقيقة ان الوزراء هم ممثلو البرلمان في ممارسة السلطة التنفيذية فضلاً

عن انهم مندوبو 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

وهذا الوضع جعل منه المهيمن على مصالح الدولة والمختص بالحفاظ على وجودها والمقرر لسياساتها العامة كون اغلب مشاريع القوانين الهامة التي تخطط هذه السياسة وتقررها تقترح من الوزارة لتدعمها الاغلبية المؤيدة لرئيسها داخل البرلمان . الامر الذي ينتج عنه تفوقه - في مباشرة سلطة تخطيط السياسة العامة وتنفيذها 0

المطلب الأول : الحفاظ على وجود الدولة

أن الدولة إذا ما تهددها خطر أو تعرضت مصالحها الحيوية أو استقلالها أو سلامة أراضيها للمساس . فأن الحفاظ على وجودها و استمرارها يقضي وجود قواعد خاصة بمعالجتها بما يتناسب وخطورتها 0 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 سنتولى تبياناه في الفرعين الآتين :

الفرع الأول: حالة الطوارئ

لما لتقرير حالة الطوارئ من اثر كبير في تحجيم وجود الخطر الذي يهدد امن الدولة وسلامتها واستقرارها . ودوام السير المنتظم لمؤسساتها الدستورية 0 لذلك أسست الدساتير البرلمانية عند تنظيمها القواعد الخاصة بتقرير هذه الحالة على التوفيق بين متناقضين الاول : ضرورة منح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاص واسع لتجنب سوء تقدير المواقف وتمكينها من اتخاذ الإجراءات السريعة اللازمة لإعادة استتباب الامن والاستقرار داخل الدولة 0 الثاني : ضرورة الالتزام بتحجيم الخطر ودرئه تحت شروط دقيقة ومحددة لكي لا تمنح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاصات واسعة تستطيع من خلالها المساس بحقوق الافراد وحررياتهم 0

وقد جاءت الوثائق الدستورية متباينة نسبياً في قدرتها على التوفيق بين هذين المتناقضين . بحيث غلبت البعض منها الاعتبار الاول عندما اعترفت باختصاص مطلق لسلطة التقرير والتنفيذ في تقرير حالة الطوارئ واعلانها 0

ومن تلك الوثائق دستور اسبانيا الصادر سنة 1978 المعدل سنة 2011 بعد ان اشترط نظام اجرائي خاص بكل حالة من الحالات المنشأة للالزمة يصدر بتشريع ينظم صلاحيات سلطة التقرير والتنفيذ اثناء اعلان هذه الحالة والقيود المترتبة على اعلانها . فضلاً عن شروط الحالات المنشأة لها وضوابطها واوصافها . جاء بعد

ذلك ليقرر مسؤولية الحكومة ومثليها المشار اليهم في الدستور والقوانين 0 وهذا ما قرره الفقرة (1 و 6) من المادة ذاتها عندما جاءت بالنص على في الفقرة (2) على ان (ينظم قانون أساسي حالات الاستنفار والطوارئ والحصار) الأحكام العرفية) والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها) . على ان تقرر

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

بينما قصرت وثائق اخرى هذه السلطة في حالات خاصة يهدد فيها الخطر الحال كيان الدولة أو مؤسساتها أو اقتصادها 0 ومنها دستور ايطاليا لسنة 1947 المعدل 2012 . بحيث نجد أن المنهج الذي اتبعه قد اختلف عن سابقه . عندما استخدم المشرع الدستوري . في المادة (77) من الدستور تعبير "الضرورة والالحاح" 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 بتحجيم الخطر ودرئه تحت شروط دقيقة ومحددة لكي لا تمنح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاصات واسعة تستطيع من خلالها المساس بحقوق الافراد وحررياتهم 0

من تلك الدول المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة 1949 المعدل 2002 . عندما قررت المادة (91) بأن حالة الطوارئ الداخلية يتم اعلانها بموجب الفقرة (1) "في حالة درء خطر يهدد كيان الاتحاد او النظام الديمقراطي الحر..." 0

وقد سايرتها 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 تتمثل فيما : اذا كانت حياة أو صحة أو حرية أو ممتلكات الافراد مهددة بخطر محقق حقيقة أو في أي خطر وشيك بصورة مفاجئة 0

بينما جاءت دساتير دول اخرى بمنهج وفق بين منح سلطة التقرير والتنفيذ اختصاص واسع من شأنه الحفاظ على وجود الدولة وبين اقتصاص الاجراءات الصادرة منها على تحجيم الخطر دون المساس بحقوق وحرريات الافراد 0

وقد تجسد ذلك في دستور جنوب افريقيا لسنة 1996 المعدل سنة 2012 . في المادة (37) المعنونة بحالات الطوارئ بالنص في الفقرة (1) منها بأنه (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 الفوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة 0 (ب) إذا كان ذلك ضرورياً 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) لفترة وشيكة (ب) لفترة

لا تتعدى واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إصدار الإعلان ما لم يقرر المجلس الوطني مد الإعلان . يجوز للجمعية تمديد إعلان حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر في المرة الواحدة . ويكون أول تمديد لفترة حالة الطوارئ بقرار يتخذ بالتصويت بموافقة أغلبية أعضاء الجمعية . ويكون أي تمديد 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 مُنح 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 تمديد لإعلان حالة الطوارئ (ج) أي تشريع يصدر . أو أي إجراء آخر يتخذ . نتيجة الإعلان لحالة الطوارئ.

مضافاً الى الحكم على التشريع المنظم لهذه الحالة بالبطلان عند انتفاصه من حقوق الافراد 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) الانتفاص تفتضيه حالة الطوارئ⁰ (ب) التشريع⁰
كما اوجب بان تتفق 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) منشوراً في الجريدة الرسمية الوطنية في أسرع وقت ممكن عقلاً بعد إقراره.

هذا بالإضافة الى ان ما قرره الفقرة (5) هو (لا يجوز لأي قانون برلماني يُجيز إعلان حالة طوارئ . ولا لأي تشريع يصدر أو أي إجراء آخر يتخذ نتيجة إعلان حالة طوارئ. أن يسمح بما يلي أو يحيزه (أ) درء المسؤولية عن الدولة . أو أي شخص . فيما يتعلق بأي إجراء غير قانوني ؛ (ب) أي انتفاص من هذا القسم ؛ أو (ج) أي انتفاص من قسم مذكور في العمود 1 في جدول الحقوق التي لا يمكن الانتفاص 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 اغلب الدساتير عندما حجمت تلك القواعد من سلطة التقرير والتنفيذ . فضلاً عن خلوها من الاشارة الى أي إجراء يضمن حقوق الافراد عند تقرير هذه الحالة . عندما جاءت المادة (61) الفقرة (تاسعاً) بالنص على 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

للتמיד وبموافقة 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 يوماً من انتهائها.

بما نلاحظ من هذا النهج ايراده 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 :

أولاً: اشتراطه تحقق موافقة اغلبية ثلثين مجلس النواب ؛ وهذه الاغلبية تشترط توافق اغلب الاحزاب الرئيسية في مجلس النواب ، وهو ما يصعب تحقيقه في ظل سيادة مبدأ الاغلبية التوافقية التي ما تلبث ان تتشكل من تجمع عدة احزاب لمصلحة آنية ، حتى تفصل بعد قليل وينهدم تألفها ، الأمر الذي يمنع انعقادها وتحقيقها 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 يقررها اعلان هذه الحالة 0

ثانياً : 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 خرق بين لقواعد ثنائية السلطة التنفيذية ، وانحراف عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني تقضي بأن يكون على رأس هذه السلطة شخصين غير متساويين من حيث الأعباء والمهام الموكلة الى كل منهما : رئيس دولة يملك ولا يحكم ، ورئيس وزراء يحكم ويحاسب أمام البرلمان 0

ثالثاً : تنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور ؛ وهذا يحول مجلس النواب دور اكبر في تقييد سلطة رئيس مجلس الوزراء عند ممارسته لاختصاصاته في هذه الظروف الاستثنائية ، عندما لا ينفذ المجلس إرادة واضعي الدستور في تحقيق حماية هذه السلطة وكفالة ممارستها ، بل يخالفها متخفياً بالمصلحة العامة ، فيتخذ من تنظيمها ذريعة لنقضها بما ينتفي معه جوهرها و ينتقص منها بما يقلص من محتواها ، أو يجردها من خصائصها أو يقيد من أثارها بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها 0

الفرع الثاني: حالة الحرب

ان النظرية التي تأسست عليها فلسفة الدول ذات الانظمة البرلمانية وسار عليها التطبيق العملي تذهب الى منح رئيس مجلس الوزراء كجهة تقرير وتنفيذ سلطة قيادة حقيقية 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 الافراد وانشطتهم التي يمارسونها في الظروف الاعتيادية⁽⁵⁸⁾ .

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 او يعبث بحياة مواطنيها⁰

بالرغم من الاغلب منها تضمن الكثير من الخلاف في القواعد المنظمة لها واشكالها . مضافاً الى تضمينها الكثير من اوجه التقييد 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 خول سلطة التقرير والتنفيذ المتمثلة برئيس الوزراء (المستشار الاتحادي) كل اختصاصات قيادة القوات المسلحة عند وقوع حالة الحرب الدفاعية . بعد طلب الحكومة الاتحادية وموافقة السلطة التشريعية الاتحادية⁰

وهذا المنهج قررت قواعده نصوص الفصل العاشر من القانون الاساسي الالماني لسنة 1949 المعدل لسنة 2012 الذي جاء بعنوان (حالة الدفاع) وبالتحديد عندما اشارة المادة (115) البند (أ) الى إعلان حالة الدفاع بالنص في البند (1) بأن (يُصرح البوندستاغ . بموافقة من البوندسرات . بأي قرار يفيد بتعرض الإقليم الاتحادي لهجوم مسلح، أو خضوعه لتهديد وشيك ناتج عن هذا الهجوم حالة الدفاع . ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية . 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 الاتحادي : بالنص على انه (عقب إعلان وقوع حالة الدفاع، تنتقل صلاحية قيادة القوات المسلحة إلى المستشار الاتحادي)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 يقرر اعلان هذه الحالة ويكون متماشياً مع التزامات الدولة بموجب قواعد القانون الدولي . فضلاً عن عدم مساسه او انتقاصه بحقوق الافراد الاساسية⁰

ومن ذلك النهج دستور جنوب افريقيا 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 الفوضى أو كارثة طبيعية أو غير ذلك من حالات الطوارئ العامة و ب . إذا كان ذلك ضرورياً لاستعادة السلام والنظام.

بينما جاء لفظ الحرب عام عند صياغة القواعد المنظمة لها وتحديد الجهة المختصة بإعلانها . ومن يملك الصلاحيات اللازمة لمواجهتها 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 اتجهت الى ان القواعد المنظمة لحالة الحرب تشمل كل من الحرب الهجومية والحرب الدفاعية . موكلاً الى البرلمان سلطة تقريرها . ماخذاً الحكومة كل الصلاحيات اللازمة لمواجهة الاخطار الناجمة عنها 0
وهذا النهج ذاته اشارت الى بعض جوانبه نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 . بعد ان قررت لحالة الحرب خصوصية تميزها عن حالة الطوارئ في المادة (16) الفقرة (تاسعا) البند (أ) بالنص على ان (الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين) 0

ليخول البند (ج) من ذات الفقرة (رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور 0
لقوم بعد ذلك رئيس الوزراء بموجب (البند د) على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

المطلب الثاني : تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة

لما كانت عملية تقرير السياسات العامة للدولة في اوقات الازمات ترتبط برئيس الوزراء بوصفه اداة للتقرير والتنفيذ في هذه الاوقات . كما ويمارس مفردات هذه السلطة . من خلال إصدار القرارات بقوانين لما من شأن ذلك أن يحدث تغيير إيجابي في انعاش هذه السياسة او اعلان سياسة عامة جديدة تتطلبها هذه الاوقات في حدود الدستور 0

ولكون الخطوة الاولى في تحقيق ذلك تتمثل في التخطيط الذي يعتبر مقدمة منطقية وسابقة على وضع السياسات لما يمثله من رؤية أشمل وأعمق للدولة

كونه يقوم على التوفيق بين الإمكانيات المتاحة والطموحات المطلوب تحقيقها .
لتقوم بعد ذلك سلطة التنفيذ والتقرير بأسناد عملية التنفيذ الى الجهاز الاداري
لوضعها موضع التنفيذ الفعلي⁰

ما تقدم نلاحظ ان رئيس الوزراء يؤدي دور مهم في تخطيط وتنفيذ السياسة
العامة في اوقات الازمات ، وهذا ما سنوضحه في الفرعين الآتين :

الفرع الاول : تخطيط السياسة العامة

بالرغم من ان رئيس الوزراء ليس وزيرا أكبر وأنه لا يملك سلطانا على زملائه
المتساويين وأن صوته في المجلس يعد - اللهم في الاحوال النادرة - كصوتهم الا انه
يعد الأول بين المتساويين . ويحتل مركزا له نفوذ استثنائي⁽⁵⁹⁾ يحوله الاسهام بدور
كبير في تخطيط السياسة العامة للدولة التي تمثل احدى مظاهر نجاح الدولة او
فشلها في تأمين مبررات وجودها التي تضمن لمواطنيها تأمين المسائل الحيوية
لبقائهم وكذلك وسائل رفاههم ايضا⁽⁶⁰⁾ من خلال توجيه الموارد المالية استنادا الى
خطط وبرامج لها اهداف واضحة⁰

أو بعبارة اخرى هي مجموعة من الأنشطة الخاصة بإعداد برامج العمل الكفيلة
بتحقيق رفاه الفرد وازدهار الدولة . ثم تقييم 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 يحتم الاهتمام بصياغتها أو رسمها بشكل
يؤدي الى زيادة فرص نجاحها وتحقيق المنافع المتوقعة عند تنفيذها . وتقليل
احتمالات فشلها الى أقل نسبة ممكنة . فالسياسات العامة التي تصاغ بشكل
دقيق بالاعتماد على معلومات ومعطيات صادقة وصحيحة . تجنب المجتمع الكثير
من التضحيات والالام والاحباط الذي يصاحب تنفيذ السياسات العامة الفاشلة أو
المرسومة بشكل غير صحيح⁽⁶¹⁾ 0

وقد تأكد هذا الدور لرئيس الوزراء بشكل واضح في عدد من الوثائق الدستورية .
وان تباينت في التعابير 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 الايطالي لسنة 1947 المعدل سنة 2012 عندما جاءت
المادة (95) بالنص على ان (يعمل رئيس مجلس الوزراء على توجيه السياسة
العامة للحكومة ويكون مسؤولاً عنها)⁰ باعتبار ان التوجيه هو تنسيق ومتابعة
أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والاشراف على ترجمة السياسات العامة إلي
برامج وخطط عمل إلى جانب اعداد مشروعات القوانين والقرارات واعداد مشروع
الخطة العامة للدولة والموازنة العامة وبذلك لا يقتصر دور رئيس مجلس الوزراء في
صنع السياسات العامة باعتباره جهة تخطيط وطرح للبدائل وباعتباره ايضا
جهة تنفيذ⁽⁶²⁾ .

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

وبهذا يقوم المستشار الاتحادي ببحث سياسات وخطط الوزارات والتنسيق بينهما من خلال وضع خطة متكاملة على المستوى القومي ودراسة مشكلات التطبيق واقتراح الحلول المناسبة . بمعنى اخر يتولى ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون الدولة على كافة المستويات ، من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها⁽⁶³⁾ على أن يدير الوزير وهو الرئيس الاداري الأعلى لوزارته . مهامه في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها . وفق القواعد الإجرائية التي تقررها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي⁰

فيما اختار الدستور الياباني لسنة 1946 منهجا مختلف في جوانب عدة في مقدمتها توصيف السياسة العامة للدولة بمعنى مختلف عٌبر عنه الدستور بالشؤون القومية العامة . بالشكل الذي قُصد منه التضييق من سلطة رئيس الوزراء في توجيهها . عندما عهد له بتقديم تقارير عنها الى مجلس الداييت دون اطلاق سلطته في توجيهها من خلال اعداد الخطط اللازمة لها والاشراف على تنفيذها وهو ما قرره الفقرة (72) منه بالنص على ان (يقدم رئيس الوزراء . مثلا عن مجلس الوزراء مشاريع القوانين والتقارير عن الشؤون القومية و..... الى البرلمان).....⁰

وهذا ما سار بخلافه المشرع الدستوري في وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عندما جاء بمنهج خالف مضامينه اغلب دساتير الدول . حينما جاءت قواعد هذا المنهج في البدء لتقرر مسؤوليته الكاملة والمباشرة عن السياسة العامة للدولة . فيما قيّدتها بعد ذلك بحدود التخطيط والتنفيذ⁰

كما قررت ذلك المادة (78) من الدستور عندما وصغته بالمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة عندما عبّرت 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 تخطيط 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 والخطط العامة والإشراف على عمل
الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) .
وان تحليل مضامين هذا النصوص يكشف عن الآتي :

1- أن من مفردات 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 اعداد السياسة العامة
للدولة . كما ويسأل عن نتائج تنفيذها . بدء من صياغة مفرداتها في
البرنامج الحكومي واعداد الخطط اللازمة وانتهاءً بتوجيه الموارد المالية
لتحقيق هذه الخطط . لان المسؤولية بقدر السلطة وحيث توجد السلطة
توجد المسؤولية 0

2- ان تخطيط و تنفيذ السياسة العامة و الخطط العامة والإشراف على
عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي اوكلتها المادة (80) اعلاه الى
مجلس الوزراء . تعني اختصاص كل وزارة بإعداد السياسة العامة الخاصة
بها والتي مجموعها تمثل السياسة العامة للدولة . ومن ثم ادراجها ضمن
جدول اعمال المجلس لمناقشتها واتخاذ قرار بشأنها بعد تصويت اعضاء
المجلس بضمنهم رئيس مجلس الوزراء بوصفه احد الاعضاء المكونين .
وهذا الوضع القانوني لا يستقيم ومسؤوليته المباشرة عن تنفيذها كون
دوره لم يصل عند حد اعدادها وتخطيطها وتنفيذها والذي هو اختصاص
كل وزارة كما قررت ذلك المادة 78 وانما اقتصر على حقه في التصويت
عليها 0

3- أن الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي اوكلتها
المادة (80) اعلاه الى مجلس الوزراء . هي احدى القواعد المسلم بها لرئيس
الوزراء لأنه المسؤول لا عن اعمال وظيفته فحسب بل عن اعمال مجلسه
كون ذلك جزءاً من تنفيذ المنهج الحكومي الذي خاض الانتخابات على
أساسه . وعليه من وقت لآخر ان يدافع عن اعمال حكومته لا امام مجلس
النواب فقط بل وأمام هيئة الناخبين ايضاً ⁽⁶⁴⁾ وبالتالي فأن توكيل ذلك الى
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 بوصفه المسؤول
التنفيذي المباشر عنها ليس امام مجلس النواب فحسب بل امام هيئة الناخبين
كجزء من مقررات برنامجه الحكومي بالشكل الذي ينتج عنه الجاز فعلي تتحقق

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

وقد سلكت الدول مناهج مختلفة في الاقرار لرئيس الوزراء بسلطته في الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، بحيث ان البعض منها وان لم يشر صراحة الى العنوان الرئيس لهذه السلطة الا انه قدم تعريفاً بمفرداتها كجزء من الواجبات المسندة لرئيس مجلس الوزراء 0

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

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

وهذا المنهج سارت عليه دولة المانيا الاتحادية كذلك في قانونها الاساسي 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

لتبين ان مسؤولية تحديد تلك المبادئ التوجيهية التي تضع السياسة العامة قيد التنفيذ من اختصاص المستشار الاتحادي بنصها (يحدد المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية العامة للسياسات ويتحمل مسؤوليتها ويدير المستشار الاتحادي اعمال الحكومة وفق قواعد اجرائية خاصة بها تقررها الحكومة الاتحادية ويصادق عليها الرئيس الاتحادي) 0

وهذا يقتضي وضع المستشار الاتحادي لمبادئ وتوجيهات برنامجيه عملية بشأن تعزيز قدرة الدولة على ترجمة السياسات العامة إلى برامج وخطط عمل تحفز الانتعاش الاقتصادي ، بما في ذلك استخدام أدوات ابتكارية ، ومنهجيات تقييمية ، 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 الى منح رئيس الوزراء سلطة غير مباشرة في الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وهو ما قرره

المادة (72) من الدستور حينما نصت على ان رئيس الوزراء (.... يمارس الضبط والاشراف على مختلف الافرع الإدارية) 0

وهذا الاختصاص من شأنه ان يخوله اصدار القرارات التي يقع على كاهل الوزراء ضمان تنفيذها في دائرة اختصاصه . ولرئيس الوزراء ان يطالبهم بالسهر على هذا التنفيذ وهذا يعطيه نوعاً من السيطرة والمراقبة على كل الوزراء ويخوله اتخاذ ما يراه مناسباً من الاجراءات لحفظ وحدة السياسة العامة للدولة 0

بينما انتهجت دساتير دول اخرى منهجاً مغايراً لسابقتها من الدول عندما جعلت من صاحب هذا المركز المشرف على جميع الوزارات . ولا ادل على ذلك من التقرير له بالاشتراك في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للوزارة حتى اصبح مسؤولاً مباشراً عن تنفيذها 0

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

الخاتمة :

ان الدراسة النظرية التطبيقية لواقع سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات في النظام البرلماني الخالص : ومقارنة 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 ان يحقق مقارنة واقعية لعمل سلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الازمات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع قواعد النظام البرلماني الخالص بما ينعكس بالإيجاب على عمل السلطات العامة ودورها وطبيعة العلاقة بينها بما يساهم في اصلاح وتقويم النظام السياسي في الدولة 0

أولاً : النتائج 0

1- أن رئيس مجلس الوزراء هو اداة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني ويمارس مفردات هذه السلطة دون استشارة الوزارة كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه مواجهة اخطار معينة تمس المصالح العليا للدولة الا بإعلان سياسة جديدة . مصدرها القرارات بقوانين ليتولى 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 تقيدها بالنصوص الدستورية التي تباشر فيها ولايتها ، بما يتفق وطبيعة وظائفها ، فإن الاستثناء هو جواز مباشرتها بالاستناد الى روح هذه النصوص و طبيعة الاوضاع القائمة التي تقضي بوجودها ، دون الحاجة لوجود نص دستوري صريح يحدد ميادين نشاطها أو اهدافها التي تسعى الى تحقيقها 0

3- إذا جُوز لسلطة التقرير والتنفيذ بأوقات الأزمات في النظام البرلماني ان تمارس اختصاص لا يقرره صريح نص الدستور ، فإن هذا الجواز تقيده ضوابط تطبيقية عملية تُوفق بين هدفين الأول : منحها سلطات تكفل لها تنفيذ سياستها بما يحقق المصلحة العامة بشكل تتجنب فيه التجاوز على ولاية السلطة التشريعية وعدم اعطاءها ذريعة لكي تتهمها بانها تغتصب سلطاتها وصلاحياتها ، الثاني: ضمان اكبر حماية ممكنة لحرية وحقوق الأفراد وعدم الانتقاص منها او نقضها من خلال وضع القيود عليها الا في الحد الأدنى الضروري اللازم لتحقيق المصلحة العامة 0

4- ان النهج الذي نظمتة المادة (61) الفقرة (تاسعاً) البنود (أ - ب - ج) 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 تحقق موافقة اغلبية ثلثين مجلس النواب : وهذه الاغلبية تشترط توافق اغلب الاحزاب الرئيسية في مجلس النواب ، وهو ما يصعب تحقيقه في ظل سيادة مبدأ الاغلبية التوافقية التي ما تلبث ان تتشكل من تجمع عدة احزاب لمصلحة آنية ، حتى تفصل بعد فترة وجيزة وينهدم تألفها ، الأمر الذي يمنع انعقادها وتحقيقها 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 يقررها اعلان 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 خرق بين لقواعد ثنائية السلطة التنفيذية ، والخراف عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني تقضي بأن يكون على رأس هذه السلطة شخصين غير متساويين من حيث الأعباء والمهام الموكلة الى كل منهما : رئيس دولة يملك ولا يحكم ، ورئيس وزراء يحكم ويحاسب أمام البرلمان 0

• : تنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور : وهذا يخول مجلس النواب دور اكبر في تقييد سلطة رئيس مجلس الوزراء عند ممارسته لاختصاصاته في هذه الظروف الاستثنائية . عندما لا ينفذ المجلس إرادة واضعي الدستور في تحقيق حماية هذه السلطة وكفالة ممارستها . بل يخالفها متخفياً بالمصلحة العامة . فيتخذ من تنظيمها ذريعة لنقضها بما ينتفي معه جوهرها وينتقص منها بما يقلص من محتواها . أو يجردها من خصائصها أو يقيد من أثارها بالشكل الذي ينحرف بها عن الغاية المخصصة لها 0

5- ان تخطيط و تنفيذ السياسة العامة و الخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة التي اوكلتها المادة (80) اعلاه الى مجلس الوزراء . تعني اختصاص كل وزارة بإعداد السياسة العامة الخاصة بها والتي بمجموعها تمثل السياسة العامة للدولة . ومن ثم ادراجها ضمن جدول اعمال المجلس لمناقشتها واتخاذ قرار بشأنها بعد تصويت اعضاء المجلس بضمنهم رئيس مجلس الوزراء بوصفه احد الاعضاء المكونين . وهذا الوضع القانوني لا يستقيم ومسؤوليته المباشرة عن تنفيذها كون دوره لم يصل عند حد اعدادها وتخطيطها وتنفيذها والذي هو اختصاص كل وزارة كما قررت ذلك المادة 78 وانما اقتصر على حقه في التصويت عليها 0

6- ان نص المادة (2) من مشروع قانون السلامة الوطنية المقترح التي جاءت بالنص (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 اي منطقة فيها الى اي عمل عسكري عدواني يهدد سلامة العراق) . جاء ليدخل الافعال المكونة لحالة الحرب واعلانها تحت مضامين حالة الطوارئ . وهذا مخالف لنص البند أ من الفقرة 9 م المادة 61 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي جاءت بنص صريح للتمييز بين حالة الطوارئ وحالة الحرب . عندما عبرت عن ذلك بقولها (الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين) 0

ثانياً : التوصيات :

من النتائج التي توصل اليها البحث :

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

تحديد مدتها وتمديداتها . و الافعال المكونة لها . و الجهة صاحبة الاختصاص في القيام بالإجراءات اللازمة للحد منها . ونوع الضمانات التي تكفل حماية التزامات الدولة تجاه غيرها وافرادها عند تحققها 0

جاء ليخلق تعارض بين السلطات عند مباشرتها لاختصاصاتها الممنوحة لها في الانظمة البرلمانية في هذه الاوقات بشكل الذي ينعدم معه التعاون والتوازن المفترض بينها . كما وسمح لبعضها بتقييد سلطة الاخرى 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 يقررها اعلان هذه الحالة 0

الامر الذي اقتضي معالجة هذا النقص التشريعي . من خلال اعادة صياغة جزء من القواعد المنظمة لها التي تضمنتها الفقرة (تاسعاً) من المادة (61) من دستور وتعديل الجزء الاخر فضلاً عن اضافة احكام جديدة لتلك القواعد 0 وفق الاتي :

النص الاصلي للقواعد المنظمة لأوقات الازمات

المادة (61) الفقرة تاسعاً

أ : - الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين. بناءاً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

ب - تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة .

ج - يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون 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 للقواعد المنظمة لأوقات الازمات

أولاً : تعلن حالة الطوارئ بقانون في الحالات الآتية :

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

حالات الطوارئ العامة 0 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 إعلان حالة الطوارئ الا لفترة محددة لا تتعدى الثلاثون 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 بموافقة أغلبية أعضاء المجلس . فيما يشترط في قرار أي تمديد لاحق ان

يتخذ بموافقة أغلبية الثلثين من عدد اعضاءه . ولا يجوز التصديق على أي قرار بمقتضى هذه الفقرة إلا بعد إجراء مناقشة عامة في المجلس 0
 رابعاً : لا يجوز لأي تشريع يصدر نتيجة إعلان حالة طوارئ أن ينتقص من الحقوق والحريات إلا إذا كان الانتقاص تفضيه حالة الطوارئ وضرورياً لاستعادة الامن والنظام .

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

هوامش البحث

¹ د0 رأفت فودة : ثانية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة - الدستور الكويتي والفرنسي) : دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص 258 0

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

- Richard Heffernan : 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 د0 اسماعيل مرزح : مبادئ القانون الدستوري والعلم والسياسي ، دار الملاك للفنون و الآداب والنشر ، بغداد ، 2004 ، ص 247 0 د0 سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية . دراسة مقارنة ، ط6 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1991 ، ص15-16 0 مورييس دوفرجهي : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د0 جورج اسعد ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ص 152 0

⁵ Carre de MALBERG : Contribution a la theorie Generale de L'Etat, Paris, Sirey ed, 1970 . P 491 .

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

⁷ اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت 1974 ، ص110 .

8) د0 احمد فتحي سرور : منهج الاصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص15 0

9) د0 انور احمد رسلان : وسيط القضاء الاداري ، الكتاب الاول ، المشروع والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997 ، ص 16 0

10) د0 رأفت فودة : سلطة التقرير المستقلة : دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، ص 6 0 د0 رعد عبد الجليل : مفهوم السلطة السياسية - مساهمة في دراسة النظرية السياسية - بحث منشور في مجلة دراسات دولية ، العدد 37 ، ص 121 0 مشار اليه على الرابط الالكتروني :

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

¹¹ د0 سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية : على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 ، ص 5 0

¹² د0 رأفت فودة : المصدر السابق ، ص 6 0 في المعنى ذاته : د0 رأفت دسوقي : هيئة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص 3 0

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

- ¹⁴ (اشار الى التعريف د0 ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص 39)
- ¹⁵ (د0 طعيمة الجرف : نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1964 ، ص 94)
- ¹⁶ (د0 عوض المر : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملاحمها الرئيسية ، مركز رينيه جان دبوي للقانون والتنمية ، القاهرة ، بلا سة ، ص 8)
- ¹⁷ Jerome TREMEAU : LA RESERVE DE LOI COMPETENCE LEGISLATIVE ET CONSTITUTION , presse universitaire d Aix - Marseilles -Economica 1997 . Page 36
- ¹⁸ (د0 السيد صبري : حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا ، المطبعة العالمية ، جامعة القاهرة ، 1953 ، ص 153)
- ¹⁹ (الاستاذ مشعان الشاطري : مفهوم الأزمة .. خصائصها ومراحل نشوئها ، ورقة بحثية منشورة على الشبكة العالمية ، ص 2 ، الموقع الالكتروني : <http://www.hrdiscussion.com>)
- ²⁰ (د0 علي بن هلهول الرويلي : الازمات تعريفها - ابعادها - اسبابها ، ج 1 ، جامعة نايف ، كلية العلوم الاستراتيجية ، المملكة العربية السعودية ، 2011 ، ص 3)
- ²¹ (الاستاذ مشعان الشاطري : المصدر السابق ، ص 2)
- ²² (د0 حسن ضياء الخلخالي : نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، 2009 ، ص 39)
- ²³ (د0 طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، ط3 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 26)
- ²⁴ (محمود فوزي عفيفي : الحماية الدستورية والقانونية والقضائية للحرية الشخصية اثناء تطبيق قوانين الطوارئ ، دراسة مقارنة في فرنسا ومصر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، مصر ، 2010 ، ص 34)
- ²⁵ (د0 عوض المر : المصدر السابق ، ص 27-28)
- ²⁶ (د0 محمد قري حسن : رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987 ، ص 118-119)
- ²⁷ (د0 حقي اسماعيل : الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، المعارف ، الاسكندرية ، 1981 ، ص 49)
- ²⁸ (أ0 محمد صالح التويزي : انواع التفسير وطرقه والقواعد العامة في تطبيقه ، مجلة القضاء ، نقابة المحامين ، بغداد ، العدد 3 ، السنة 1970 ، ص 149)
- ²⁹ (د0 ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص 177)
- ³⁰ Burdeau : G. Traite de science politique , TIV .2e Ed , paris , paris , 1969 , p 191 . et ss .
- ³¹ (د0 عوض المر : المصدر السابق ، ص 18)
- ³² (د0 شعبان احمد رمضان : ضوابط واثار الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 353)
- ³³ (د0 عوض المر : المصدر السابق ، ص 21)
- ³⁴ (د0 محمد عبد العزيز سالمان : رقابة دستورية القوانين ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص 134)
- ³⁵ (د0 عمر عبد الله عمر مبارك : الرقابة على دستورية القوانين في ليبيا ، دراسة تحليلية مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، مصر ، 2013 ، ص 4)
- ³⁶ (قريب من هذا المعنى : د0 ابراهيم محمد حسين : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الغف والقضاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000 ، ص 109)
- ³⁷ (د0 سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 ، ص 87) وفي المعنى ذاته : محمود صبحي علي السيد : الرقابة على دستورية اللوائح في النظم المقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2011 ، ص 20)

- ³⁸ (د منير عبد المجيد : أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح : المكتبة القانونية ، القاهرة ، 2001 ، ص 146
- ³⁹ (قريب من المعنى اشارة اليه : د0 عزيزة الشريف : دراسة في الرقابة على دستورية التشريع ، الكويت ، 1995 ، ص 23
- ⁴⁰ (نص القرار منشور على الموقع الالكتروني :
- <http://www.parliament.iq/details>.
- ⁴¹ (محمد بن محمد كامل زين : نظرية التفويض التشريعي ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 2002 ، ص 53-56
- ⁴² (القرار منشور على الموقع الالكتروني :
- <http://www.parliament.iq/details>.
- ⁴³ (قريب من هذا المعنى : د0 عصام سعيد عبد احمد : الرقابة على دستورية القوانين ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2013 ، ص 573
- ⁴⁴ (د0 عيد احمد النفل : فكرة الاختصاص السلبي للمشرع ، المصدر السابق ، ص 173
- ⁴⁵ (د0 عبد الحفيظ علي الشبيبي : رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا ، المصدر السابق ، ص 19
- ⁴⁶ (د0 جورج شفيق ساري : رقابة التناصب ، ص 110
- ⁴⁷ (د0 محمد عصفور : الصراع بين القانون والسلطة في الشرق والغرب ، ص 99
- ⁴⁸ (د0 عوض المر : المصدر السابق ، ص 1339
- ⁴⁹ (د0 هالة محمد طريح : المصدر السابق ، ص 242
- ⁵⁰ (قريب من هذا المعنى د0 عبد المجيد ابراهيم سليم : السلطة التقديرية للمشرع ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2010 ، ص 520
- ⁵¹ (د0 جعفر الفضلي ود0 منذر عبد الحسين الفضل : المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون / النظرية العامة للحق) ط1 ، جامعة الموصل ، 1987 ، ص 20
- ⁵² (د0 نبيل ابراهيم سعد ود0 محمد حسن قاسم : المصدر السابق ، ص 32
- ⁵³ (د0 ثروت بدوي : تدرج القرارات الادارية ومبدأ المشروعية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 9
- ⁵⁴ (محمود صبحي علي السيد : المصدر السابق ، ص 19-20
- ⁵⁵ (د0 سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، بلا ناشر ، 1999 ، ص 15-19 د0 شعبان احمد رمضان : الانظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 ، ص 223
- ⁵⁶ (استاذنا د0 رافع خضر صالح شبر : مضمون الانتهاك المنسوب لرئيس الدولة : بحث منشور في مجلة كلية التربية ، جامعة بابل ، العدد الثاني ، المجلد الاول ، 2008 ، ص 54
- ⁵⁷ (د0 رمزي الشاعر : المصدر السابق ، ص 630
- ⁵⁸ (ثائر محمد خضير القيسي : صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993 ، ص 1 اشار اليها صبيح وحوح العطوان : رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور 2005 ، دراسة مقارنة ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2010 ، ص 194
- ⁵⁹ (د0 السيد صبري : المصدر السابق ، ص 267
- ⁶⁰ (د0 خليل حسين : السياسات العامة ومفهوم ادارة الدولة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : http://drkhalilhussein.blogspot.com/2011/02/blog-post_04.html
- ⁶¹ (د0 عباس حسين جواد و الاستاذ ارزوقي عباس عبد : صياغة السياسات العامة ، بحث منشور في مجلة اهل البيت ، جامعة اهل البيت ، كربلاء المقدسة ، العدد الاول ، ص 138 منشور على الموقع الالكتروني : <http://abu.edu.iq/researches/5> تاريخ الدخول للموقع 2015/ 12/24
- ⁶² (د0 مجوى ابراهيم محمود : الية صنع السياسة العامة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : <http://www.ahram.org.eg/Archive/2001/2/12/FILE2.HTM>

⁶³ د0 خليل حسين : المصدر السابق ، بلا صفحة 0

⁶⁴ د0 السيد صبري : المصدر السابق ، ص 254 0

المصادر:

مصادر البحث :

أولا : الكتب العربية 0

- 1- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة . منشأة المعارف ، الإسكندرية . 2006 .
- 2- د. ابراهيم عبد العزيز شيحا : المبادئ الدستورية العامة . منشأة المعارف ، الاسكندرية . 2006 .
- 3- د. ابراهيم محمد حسنين : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء . دار النهضة العربية . القاهرة . 2000 .
- 4- د. احمد فتحي سرور : منهج الاصلاح الدستوري . دار النهضة العربية . القاهرة . 2006 .
- 5- د. اسماعيل مرزح : مبادئ القانون الدستوري والعلم والسياسي . دار الملاك للفنون و الآداب والنشر . بغداد . 2004 .
- 6- د. انور احمد رسلان : وسيط القضاء الاداري . الكتاب الأول . التشريعية والرقابة القضائية . دار النهضة العربية . القاهرة . 1997 .
- 7- د. ثروت بدوي : تدرج القرارات الادارية ومبدأ التشريعية . دار النهضة العربية . القاهرة . 2007 .
- 8- جعفر الفضلي ود0 منذر عبد الحسين الفضل : المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون / النظرية العامة للحق) ط 1 . جامعة الموصل . 1987 .
- 9- د. حسن ضياء الخلخالي : نظرية الضرورة كاستثناء يرد على مبدأ سمو الدستور . مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع . النجف الاشرف . 2009 .
- 10- د. حقي اسماعيل : الرقابة على اعمال السلطة القائمة 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 والفرنسي) . 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 وضمانة الرقابة القضائية . منشأة المعارف . الاسكندرية . 2003 .
- 16- د. سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية . بلا ناشر . 1999 .
- 17- د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية . دراسة مقارنة . ط6 . دار الفكر العربي . القاهرة . 1991 .
- 18- د. السيد صبري : حكومة الوزارة . بحث تحليلي 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. طعيمة الجرف : نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي . مكتبة القاهرة الحديثة . القاهرة . 1964 .
- 22- د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة . ط3 . دار النهضة العربية . القاهرة . 1976 .
- 23- د. عبد المجيد ابراهيم سليم : السلطة التقديرية 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 هلهول الرويلي : الازمات تعريفها - ابعادها - اسبابها . ج1 . جامعة نايف . 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 دبوي للقانون والتنمية . القاهرة . بلا سنة .

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

ثانياً : الكتب المترجمة .

- 33- مورييس دوفرجه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى ، ترجمة د0 جورج اسعد ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت .
- 34- اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت 1974 .

ثالثاً : الرسائل والاطاريح .

• الاطاريح

- 35- محمود فوزي عفيفي : الحماية الدستورية والقانونية والقضائية للحرية الشخصية اثناء 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 ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، مصر ، 2013 .
- 37- محمود صبحي علي السيد : الرقابة على دستورية اللوائح في النظم المقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2011 .

• الرسائل

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

ثالثاً : البحوث

- 39- استاذنا د. رافع خضر صالح شير : مضمون الانتهاك المنسوب لرئيس 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 مشار اليه على الرابط الالكتروني :

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

41- د. عباس حسين جواد و الاستاذ ارزوقي عباس عبد : صياغة السياسات العامة ، بحث منشور في مجلة اهل البيت ، جامعة اهل 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- مشعان الشاطري : مفهوم الأزمة.. خصائصها ومراحل نشوئها ، 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.