

ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية

(حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)

المدرس
بشار جاهم عجمي

المقدمة:

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره احد مظاهر الدولة الحديثة، واستنادا إلى المبدأ هذا فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة، ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، لمنع تعسف أي سلطة وتفردا بالحكم استنادا لمقولة (أن السلطة توقف السلطة)، فجوهر مبدأ الفصل بين السلطات يتلخص في دعامتين هما:

- أ. تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف هي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- ب. عدم تجميع هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة^(١).

وطبقا للكلام السابق فإن الوظيفة التشريعية تتولاها السلطة التشريعية، حيث تقوم هذه السلطة ممثلة بالبرلمان بالقيام بهذه الوظيفة، ولأن البرلمان ينبغي أن يكون منتخبا من قبل الشعب أيًا كانت طريقة الانتخاب، فأقواعد المشرعة من قبله تعتبر أكثر علوية من القواعد العامة التي يمكن أن تسنها السلطة التنفيذية، حيث أن البرلمان يعتبر الصوت المعبر عن الإرادة الشعبية، وقد اكتسب البرلمان هذه الصفة الشعبية والقدرة على التشريع باسم الشعب بعد تطورات تاريخية لا مجال لذكرها.

فالسطة التشريعية تضع قواعد عامة وملزمة مجردة، وبهذا تصدر وظائف الدولة جميعا^(٢)، واستنادا إلى مبدأ التدرج القانوني فتعتبر القواعد الدستورية أعلى شأنًا من غيرها من القواعد القانونية ثم تتبعها قواعد التشريع العادي ثم القرارات الإدارية التنظيمية ثم القرارات الإدارية الفردية، وإذا كان التشريع يتمثل أساسا في القانون الذي يتسم بالعلو والسمو بينما تعتبر اللائحة مجرد استثناء^(٣) تابع في هذا المجال، وينتج عن ذلك أنه في ظل الوضع التقليدي لللائحة، أن من حق القانون أن ينظم أي من المسائل ما دام أنه لا يخالف

الدستور في ذلك^(٤).

وإذا استثنينا القواعد الدستورية باعتبارها تمثل قمة الهرم القانوني، فإن التشريع بالصفة السابقة وعلى الرغم من انه يعتبر اعلى في سلم الهرم القانوني إلا انه يشترك مع القرارات الادارية التنظيمية بأن كلاهما من الناحية الموضوعية يحوي قواعد قانونية عامة ومجردة وملزمة تخاطب الكافة، والحقيقة أنه لا يهم قلة أو كثرة الحالات التي تنطبق عليها القرارات التنظيمية، لأن ذلك لا يغير من طبيعتها، فهي من الناحية الموضوعية تشبه التشريعات التي تصدر من البرلمان لكنها تبقى نوعاً من القرارات الادارية لصدورها من السلطة التنفيذية من حيث الشكل وتظل قابلة للطعن بالإلغاء اما القضاء الاداري كأى قرار اداري اخر^(٥).

ومع مطلع القرن العشرين، وما طرأ على وظيفة الدولة من تطور وإتساع نشاطها في مختلف المجالات وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة، والتطور الدستوري الذي نجم عنه وجود الأحزاب السياسية، دفع بعض الدول في دساتيرها إلى تحويل السلطة التنفيذية قدراً كبيراً من السلطات والامتيازات عن السلطة التشريعية، ساهمت في بروز دور السلطة التنفيذية وتقوية مركزها و هيمنتها على مقاليد الأمور في الدولة، كل هذه العوامل أدت إلى اهتزاز أسس نظرية الفصل بين السلطات، واختلال توازن العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية لصالح الأخيرة^(٦)، حتى في الدول التي أخذت بنظام الفصل بين السلطات في أشد صوره كالولايات المتحدة الأمريكية^(٧).

إذ اثبتت الوقائع ان التشريعات تمر بمراحل معقدة حتى يتم التشريع بمراحله المختلفة ويظهر إلى الوجود ويدخل حيز التنفيذ، وهذا يجعل من السلطة التنفيذية في موضع حرج خاصة في الاوقات غير الطبيعية والاستثنائية، حيث تحتاج هذه الفترات إلى وضع حلول استثنائية وغير طبيعية وسريعة، ولأن السلطة التنفيذية هي الاقدر على مواجهة هذه الظروف ولكونها الاقرب إلى معرفة الحاجات الحقيقية للجمهور وما تستلزمه من اجراءات، فقد دأبت الكثير من الدساتير على منح السلطة التنفيذية جزء من السلطة التشريعية بموافقة منها من خلال منحها حق أو سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون، تتماثل فيها هذه القرارات مع التشريعات من حيث القوة القانونية، ولكن يبقى الحق الاصيل للبرلمانات في

مراقبة هذه القرارات وتقرير مصيرها لاحقا ومحاسبة السلطة التنفيذية فيما إذا تجاوزت الحدود المرسومة لها.

وتشمل الحاجة إلى منح السلطة التنفيذية جزء من الوظيفة التشريعية في الظروف الاستثنائية حيث يكون البرلمان موجودا ومنعقدا، كما يمكن ان تحدث هذه الظروف الاستثنائية والبرلمان في غير حالة الانعقاد وغير موجود لأسباب متعددة وذلك من خلال اصدار اللوائح، إما بناءً على تفويض من البرلمان أو بدون تفويض منه، وخاصة في حالة غيبة البرلمان لمواجهة حالة الضرورة^(٨)، فالتفويض التشريعي يمثل نوع من انواع التنازل الذي تقوم به السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن حق الاولى في وضع القانون في مجال معين ومحدد وخلال مدة محددة، بحيث تصبح للسلطة التنفيذية سلطة التشريع ووضع القوانين في مجال معين وخلال مدة محددة^(٩).

مشكلة البحث:

تمثل مسألة منح السلطة التنفيذية جزء من الوظيفة التشريعية التي يملكها البرلمان بالأصل استثناء من القواعد الاصلية التي تقضي بأن يتولى برلمان منتخب من قبل الشعب الوظيفة التشريعية بالنيابة عن الشعب، كما ان مبدأ الفصل بين السلطات اصبح واحدا من سمات الدولة المدنية الحديثة التي تقوم على توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة بحيث ان كل سلطة تتولى وظيفة من اجل ان تراقب عمل السلطة الاخرى، لا تتجمع السلطات جميعها بيد هيئة واحدة مما يشجع على التفرد والاستبداد ويدفع باتجاه ظهور الديكتاتوريات وذلك بغياب السلطة المكافئة لها بالقوة من الناحية الدستورية التي تملك اتخاذ اجراءات مضادة وفقا للدستور.

وهذا يجعل التساؤل قائما حول القوة التي تتمتع بها قرارات السلطة التنفيذية التي تصدر بناءً على هذا التحويل من السلطة التشريعية، وما هي انواع هذه القرارات، وما هي مبررات منح السلطة التنفيذية هذا التفويض؟ وكيف عاجلت الدساتير والقوانين موضوع ما بعد اتخاذ القرارات من قبل السلطة التنفيذية؟ ومن يراقب هذه القرارات؟

منهجية البحث:

سوف نقوم باتباع المنهج التحليلي المقارن، من خلال النص على المواد الدستورية التي

تعالج الموضوع وتحليلها تحليلًا قانونيًا، وسوف نختار الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور الانجليزي والدستور المصري لعام ١٩٧١ ومقارنة المواد بنصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، من اجل الوصول إلى افضل المعالجات.

خطة البحث:

وسيتم تقسيم البحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو التالي

المطلب الاول: تناول موضوع التفويض التشريعي، وكان بالشكل التالي

الفرع الاول: تناول اهمية التفويض التشريعي

الفرع الثاني: واهتم بالتطبيقات العملية للتفويض التشريعي في الدول موضوع المقارنة.

أما المطلب الثاني فتناول موضوع لوائح الضرورة

أما المطلب الثالث فقد اهتم بممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في العراق، وكان على ثلاثة فروع وكالاتي:

الفرع الاول: وكان بعنوان الطبيعة القانونية للوظيفة التشريعية التي تمارسها السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: واهتم بموضوع التفويض التشريعي بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثالث: وتناول تعليمات الضرورة بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الاول

(التفويض التشريعي)

برغم ان مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي استقلال السلطات الثلاث في الدولة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية وعدم تركيزها في هيئة واحدة، إلا ان الواقع العملي اثبت عكس ذلك، حيث يمكن ان تتمتع السلطة التنفيذية بممارسة بعض الاختصاصات التشريعية، وتنص الدساتير عادة على منح السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات بإصدار قرارات تنظيمية سواء في أوقات الضرورة أو في الظروف العادية، وتبرز أهمية التفويض

باعتباره من الوسائل اللازمة لضمان تسيير الشؤون العامة للبلاد وحسن سير المرافق العامة في الوقت الذي تعجز فيه السلطة صاحبة الاختصاص (السلطة التشريعية) من اتخاذ الإجراءات السريعة والمستعجلة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي يتعرض لها البلاد^(١٠).

تعرف الظروف الاستثنائية بأنها الحالة غير العادية وغير الطبيعية التي تعجز الإدارة عن مواجهتها بالقوانين العادية^(١١)، وتعد الظروف الاستثنائية وفقا لهذا التعريف بمثابة تطبيق من تطبيقات حالة الضرورة^(١٢).

وفي حالة تعرض الدولة إلى ظرف استثنائي يهدد بقاء الدولة ووجودها فأن ذلك يستدعي القيام بمجموعة من الاجراءات التي يوجبها ذلك الظرف الاستثنائي للحفاظ على كيان الدولة، وقد يوجد هذا الظرف والبرلمان قائم وفي حالة انعقاد ومع ذلك فإنه لا يستطيع القيام بمواجهة الظرف الاستثنائي، وأعتاد الفقه القانوني عموما على تسمية منح السلطة التنفيذية جزء من الوظيفة التشريعية برغم وجود البرلمان من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية بـ(التفويض التشريعي).

الفرع الأول: اهمية التفويض التشريعي:

قد يحصل الظرف الاستثنائي والبرلمان في حالة انعقاد، إلا انه قد يعجز عن التدخل السريع لمواجهة خطر الظرف الاستثنائي عن طريق إعداد قانون، والسبب في قصور البرلمان عن مواجهة الظرف الاستثنائي قد يرجع لواحد من الاسباب التالية^(١٣) أو أكثر:

أ) ان تشريع القوانين يتطلب اجراءات كثيرة ويحتاج ذلك إلى وقت طويل وتدخل فيه المواجهات السياسية بين الاحزاب والقوى داخل البرلمان، وهذا يعرض البلاد إلى خطر كبير في حالة الانتظار ريثما يتم اخذ الاجراءات من قبل البرلمان من خلال الطرق التقليدية لمواجهة الظرف الاستثنائي الذي قد يتطلب احيانا إجراء أو حلا سريعا وحازما.

ب) ما تتصف به هذه المخاطر من كونها استثنائية ومؤقتة وغير متوقعة وليست دائمة، إذ لو كانت دائمة ومتوقعة على المدى الطويل لوجب مراعاتها ومعالجتها بموجب القوانين العادية في البرلمان.

ت) ان السلطة التنفيذية (التي يقف رئيس الدولة على رأسها) هي الاقدر على مواجهة الظروف الاستثنائية بما تملكه من خبرات إدارية تجمعت لديها من خلال ممارستها ادارة المرافق العامة كما انها تعتبر الاقرب إلى معرفة الحاجات العامة وسد الاحتياج من باقي السلطات.

وهذه الاسباب المذكورة وردت على سبيل التمثيل لا الحصر، ولذا تحرص الكثير من الدساتير على منح السلطة التنفيذية سلطة اصدار ما يسمى باللوائح التفويضية أو التفويض التشريعي من خلال منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار قرارات التي تكون لها قوة القانون في موضوعات محددة ولمدة معينة في اثناء تلك الظروف، وبذا فأن السلطة التنفيذية يكون لها الحق في ممارسة جزء من الوظيفة التشريعية برغم وجود البرلمان صاحب الحق الاصلي في ممارسة الوظيفة التشريعية بالنيابة عن الشعب الذي تعود اليه كل السلطات في الدولة.

لكن مسألة التفويض التشريعي لم تكن محل أجماع في الفقه الدستوري المقارن، إذ لا بد من التذكير في هذا المجال ان هناك اعتراضات تم اثارها على تفويض التشريع للسلطة التنفيذية، فقد أثار احد كبار القضاة في بريطانيا القلق من التفويض التشريعي، وقد اعتبر اللورد (هيوارت) في كتابه الذي نشر عام ١٩٢٩ (الاستبداد الجديد) The New Despotism) مسألة التفويض التشريعي كارثة حقيقية تهدد الحكم الدستوري، كونه يهدد اهم سمتين من سمات النظام الدستوري البريطاني، وهما مبدأ (سيادة البرلمان)، ومبدأ (حكم القانون)، وأعتبر (هيوارت) ان ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع استنادا إلى التفويض التشريعي يمكن ان يتحول إلى استبداد^(١٤).

وقد أحدث كتاب اللورد (هيوارت) ضجة سياسية وقانونية في بريطانيا، نتيجة لتزايد سلطات الحكومة في المجال التشريعي بموجب تفويضات من البرلمان، مما اجبر البرلمان في نفس السنة إلى تشكيل لجنة برلمانية بعضوية اعضاء من مختلف الاحزاب السياسية برئاسة (ايرل دومنومور) مهمتها دراسة التفويض التشريعي الذي يمارسه وزراء التاج، ومن ثم اقتراح توصيات للحيلولة دون انتهاك المبادئ الدستورية في بريطانيا، وقد اعترفت لجنة (دومنومور) في تقريره الذي قدمه إلى البرلمان عام ١٩٣٢، بأن التفويض التشريعي اصبح جزءا من الاعراف الدستورية البريطانية، وأنه ليس هناك مائع قانوني ولا دستوري من

منح السلطة التشريعية التفويض بالتشريع، إلا ان اللجنة انتقدت كثرة التفويضات التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية، وعملت على وضع ضوابط على التفويض التشريعي وتمثل بأن يكون هناك تفويض خاص من البرلمان بموضوع محدد، وتفعيل مبدأ الرقابة البرلمانية على تلك التفويضات، مع الاستمرار بالرقابة القضائية على اداء الحكومة في هذا المجال^(١٥).

الفرع الثاني: التطبيقات العملية للتفويض التشريعي في الدول المقارنة.

تفويض التشريع أو التفويض التشريعي هو قيام السلطة التشريعية، والتي أناط بها الدستور سلطة وضع سن التشريعات بتفويض جزء من اختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية استناداً إلى نص صريح يرد في الدستور يميز التفويض ويبين القيود اللازمة لأعماله، أو أن يجري العرف الدستوري في دولة ما على الأخذ بمبدأ التفويض التشريعي أو إجازته^(١٦).

أولاً: في بريطانيا.

بعد صدور قانون الحقوق عام ١٦٨٨، فقد أصبح للبرلمان ان ينظم خلافة العرش أو يعدل في حدود الدولة أو يغير الدستور، وأرسيت القاعدة القائلة بأن سلطة البرلمان في سن القوانين أو تعديلها أو الغاؤها أو تفسيرها لا تعرف رقابة أو تغييراً فهي سلطة سيادية تمتد إلى كل المجالات سواء أكانت دينية أو زمنية أو مدنية أو عسكرية حتى انتشر في وقتها المثل القائل (أن البرلمان يستطيع ان يفعل كل شيء عدا أن يحول الرجل إلى امرأة)^(١٧)، واستناداً لذلك فإن البرلمان الانكليزي يستطيع ان يتصرف بحقه بتفويض اي جهة لإصدار ما يعرف باللوائح التفويضية.

وقد سار النظام القانوني الانكليزي منذ القرن السابع عشر على الاعتراف بالتفويض التشريعي كوسيلة لتخفيف العبء على البرلمان في مواجهة الطلبات مثل لوائح السجون واللوائح الخاصة بالديون وتفويض البرلمان للتاج بتنظيم امور الجيش ورسوم الانتاج^(١٨)، ومنذ اوقات بعيدة، فقد قام البرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جانباً من اختصاصاته التشريعية، من خلال إصدار أوامر أو قرارات يكون لها قوة القانون الذي يصدر من البرلمان نفسه ويطلق عليها في البرلمان البريطاني اسم (Statutory Instruments)، ووفقاً

لما ورد في موقع المصطلحات المستعملة في البرلمان البريطاني، فإن مصطلح (Statutory Instruments) يعني القرارات بقوانين أي التي لها قوة القانون (Force of Law) التي يصدرها الوزراء تنفيذاً للسلطات الممنوحة لهم بموجب التشريعات الأساسية الصادرة عن البرلمان. ومثالها القرارات بقوانين المتعلقة بتحديد الرسوم (Fees)، أو بثبيت الأسعار والأجور، أو المتعلقة بتعديل هذه الرسوم وتلك الأجور زيادة أو نقصاناً، من دون أن تكون هناك حاجة لاستصدار قانون في هذا الشأن من البرلمان وتتخذ القرارات بقوانين من حيث التطبيق العملي صيغاً متعددة منها: أوامر Orders، أو قواعد أو أحكام Rules، أو أوامر في المجلس Orders in Council، أو تنظيمات Regulations؛ ويطلق على مجمل هذه العملية اسم التشريع المفوض (Delegated Legislation) أو التشريع الثانوي (Secondary Legislation)، أو التشريع الفرعي (Subordinate Legislation)، لتمييزه عن التشريع الأساسي Primary Legislation الذي يصدر عن البرلمان في الأحوال العادية^(١٩).

ثانياً: في فرنسا.

بموجب دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ فقد نصت المادة (١٣) منه على (الجمعية الوطنية هي وحدها صاحبة الحق بتشريع القوانين ولا يجوز لها تفويض هذا الحق)، ورغم صراحة هذا النص، فقد اصدرت الجمعية الوطنية ما يقرب (٣٢) قانوناً تفويضاً خلال عهد الجمهورية الرابعة الذي دام (١٢) عاماً واستبدل بموجها فكرة التفويض التشريعي بفكرة توسيع السلطة اللائحية لتتفق ولو ظاهرياً مع نص المادة السالف ذكرها^(٢٠).

أما بموجب دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، فقد أصبح اختصاص البرلمان محددًا بمجالات محددة يتولى تنظيمها بموجب قانون وفقاً للمفهوم الشكلي وما يخرج عن هذا التحديد تختص به الحكومة بما لها من سلطة لائحية لا يمكن حصرها ومن ثم أصبحت سلطان الحكومة في التشريع واسعة وملموسة في ظل دستور الجمهورية الخامسة^(٢١).

وبموجب المادتين (٣٤) و(٣٧) أصبحت المجالات التي يتولاها البرلمان محددة على سبيل الحصر وما يخرج عنها تستطيع الحكومة تنظيمه بما لها من سلطة لائحية، فالمادة (٣٤) بينت الموضوعات التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون يصدر من البرلمان وهذه الموضوعات هي كالآتي:

١. المواد الاساسية التي تتعلق بحقوق الاشخاص مثل الحقوق المدنية والحريات السياسية، وكذلك المواد المتعلقة بالنظم السياسية مثل النظام الانتخابي.
٢. اختصاص محدود فيما يتعلق بمواد الادارة العامة أو اعباء الدفاع الوطني ومنها الخدمة العسكرية وايضا وامور الوحدات المحلية والتعليم وكذلك مواد القانون الخاص والقوانين الاجتماعية.
٣. فيما يتعلق بالقانون المالي^(٢٢).

أما المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فتنص على (المواد الاخرى غير الداخلة في مجال القانون يكون لها طابع لائحي، أما الموضوعات ذات الشكل التشريعي الواردة في هذه المواد يجوز تعديلها بمرسوم بعد اخذ رأي مجلس الدولة، ولا يجوز تعديل النصوص التي تتقرر بعد نفاذ هذا الدستور بمرسوم إلا إذا قرر المجلس الدستوري ان لها طابعا لائحيا طبقا للفقرة السابقة)^(٢٣).

إن دستور الجمهورية الخامسة قد حدّد مجالا بعينه للقانون، وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة، وهكذا صار اختصاص المشرع لأول مرة في فرنسا اختصاص مقيدا، واختصاص الادارة في إصدار اللوائح اختصاصا عاما^(٢٤).

وقد تأثرت بعض الدساتير العربية بالاسلوب الفرنسي، حيث جعل مجال اللائحة هو الاصل، ومجال القانون هو الاستثناء، منها الدستور الجزائري لعام ١٩٧٦ والدستور المغربي لعام ١٩٦٢ والدستور الموريتاني الصادر سنة ١٩٦١.

ثالثاً: في مصر.

نصت المادة (١٠٨) من دستور عام ١٩٧١ على (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب ان يكون التفويض لمدة محددة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي تكون عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في اول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون) يتبين من هذا النص ان السلطة الممنوحة بموجب هذا النص هي فقط لرئيس الجمهورية، وبالتالي فإنه لا يجوز التوسع في تفسير النص الدستوري بمنح

سلطة إصدار اللوائح إلى غيره.

ويبدو ان المشرع الدستوري قد اراد التشدد في منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية وذلك من خلال انه جمع بين لفظي (عند الضرورة) و(في الاحوال الاستثنائية)^(٢٥) كشرط لمنح سلطة اصدار اللوائح، كما أنه اشترط ان يصدر التفويض من مجلس الشعب وأغلبية الثلثين ولموضوعات محددة ولفترة معينة على ان تعرض على المجلس في اول جلسة انعقاد بعد انتهاء المدة المحددة.

ونص الدستور المصري لعام ٢٠١٢ أيضاً في مادته (١٣١) على أن... (عند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون).

المطلب الثاني

(لوائح الضرورة)

إذا كانت الظروف الطارئة تحدث في حالة وجود البرلمان وانعقاده، والبرلمان يعجز عن مواجهة تلك الظروف عن طريق سن القوانين بالاسلوب العادي في غير الظروف الاستثنائية، فيلجأ إلى تفويض السلطة التنفيذية لاتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة تلك الظروف، وهو ما يسمى بـ(التفويض التشريعي)، فأثناء الظروف الطارئة يمكن ان تحدث والبرلمان في غير حالة الانعقاد أو في حالة غياب البرلمان لأسباب متعددة مثل حالة غياب البرلمان في العطلة التشريعية، فإذا كانت الدساتير تمنح السلطة التنفيذية سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون والبرلمان في حالة انعقاد في اثناء الظروف الطارئة وفي موضوعات محددة ولفترة زمنية معينة، فإنه من باب أولى ان تمنح الدساتير السلطة التنفيذية سلطة اصدار هذه القرارات في حالة غياب البرلمان، إذ ليس من الحكمة الانتظار إلى حين عودة البرلمان من أجل ان يقوم بتشريع قانون لمواجهة الظرف الاستثنائي.

من أجل ذلك تحرص الدساتير عادة على مواجهة الظروف الاستثنائية في حالة غياب البرلمان من خلال منح السلطة التنفيذية حق اصدار قرارات لها قوة القانون، وامكانية اتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على كيان الدولة، ويطلق عليها (لوائح الضرورة)^(٢٦)، على أن

يقوم البرلمان بالنظر في صحة هذه القرارات لاحقا عندما يجتمع بعد انتهاء سبب الغياب.

ففي مصر وبموجب دستور عام ١٩٧١، فقد نظمت المادة (١٤٧) منه حالة الضرورة فنصت على (إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يجوب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال (١٥) يوم من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وتعرض في اول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون الحاجة إلى اصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على اثارها بوجه اخر)، والملاحظ على النص السابق انه لم يورد لفظ الضرورة، إلا انه اورد عبارة (ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.....)، فالنص السابق أشار إلى مناط سلطة اصدار القرارات التي لها قوة القانون من قبل الرئيس وتمثل بحدوث (ما يجوب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير) وهو ما يعني الاشارة إلى حالة الضرورة، فهذه الضرورة هي التي تمنح رئيس الجمهورية الحق في اصدار هذه اللوائح^(٢٧) فهذه السلطة ترتبط وجودا وعدما مع حدوث حالة الضرورة، فإذا زالت حالة الضرورة لم يعد هناك حاجة لوجود هذه السلطة بيد السلطة التنفيذية ما دام قد زال السبب من وراء منحها هذه السلطة.

كما يلاحظ ان النص الدستوري لم يذكر ما هي الحالات التي تتطلب الاسراع في مواجهتها، ولم يحدد الجهة التي لها الحق في تحديد الحالات الداخلة ضمن ما سبق، وهناك رأي يذهب إلى ان تقدير توافر هذه الظروف يعود إلى رئيس الجمهورية نفسه، والسبب في ذلك إلى انه رئيس للسلطة التنفيذية وهي السلطة القائمة على الاحوال التي استجدت وهي الاقرب إلى المجتمع وتعلم حقيقة الامر^(٢٨).

ونحن من جانبنا نؤيد الرأي السابق ونزيد عليه بأن تكون سلطة رئيس الجمهورية في تحديد الحالات التي تستوجب اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير خاضعة إلى رقابة البرلمان والسبب في ذلك أن نص المادة الدستورية جعلت الاصل عدم وجود هذه القرارات والاستثناء هو ان يقبل البرلمان هذه الاجراءات ويؤيدها ويقرها، وفي غير هذه الحالة فإن

هذه القرارات تفقد قوتها القانونية سواء أكان ذلك بسبب عدم عرضها على مجلس الشعب أو كان ذلك بسبب رفض المجلس لها وعدم اقراره، كما نأ النص الدستوري اوجب عرض الاجراءات على البرلمان ليؤكد صحتها أو يلغيها، ومن بين ما يخضع لرقابة البرلمان هذه هو سلطة الرئيس في تحديد الحالات التي تستوجب اتخاذ هذه الاجراءات.

كما يشترط من اجل منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية ان تكون هناك ضرورة تتطلب اتخاذ تدابير لمواجهتها باعتبارها حالة استثنائية، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم لها بخصوص ذلك بأنه (لقد كان النهج الذي التزمته هذه الدساتير على اختلافها هي تحويلها السلطة التنفيذية الاختصاص باتخاذ التدابير العاجلة واللازمة لمواجهة اوضاع استثنائية سواء بالنظر إلى طبيعتها ام مداها وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي، وذلك ان الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو ان يكون استثناء من اجل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الاصلية في المجال التشريعي، وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة ناجمة عن متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية، ذلك ان توافر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل عن السلطة التنفيذية بتقديرها هي علة اختصاصها لمواجهة الاوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص)^(٢٩).

ويبدو من اعتبار النص الدستوري السابق للتدابير المتخذة بأنها (قرارات لها قوة القانون) بتأثره بالمعيار الشكلي، وهو المعيار الذي يأخذ به القضاء الاداري في مصر وفرنسا، حيث يعتبر ان مراسيم الضرورة أو لوائح الضرورة هي قرارات ادارية يجوز طلب الغائها، قبل ان يصادق عليها البرلمان، أما بعد المصادقة فأنها تتحول إلى تشريعات عادية لا يمكن أن توجه إليها دعوى الإلغاء^(٣٠).

وإذا كان نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري قد تحدث عن حالة غيبة مجلس الشعب، فإن نص المادة (٧٤) قد ذكر حالة تركيز السلطات كلها بيد الرئيس وليس فقط السلطة التشريعية فحسب^(٣١)، حيث نصت على انه (لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداءها لدورها الدستوري، أن يتخذ

الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال (٦٠) يوماً من اتخاذها، وبخصوص الخطر الوارد في هذه المادة فأن هناك شبه إجماع فقهي على ان الخطر المنصوص عليه في المادة (٧٤) لابد ان يكون على درجة من الجسامة بحيث لا تكفي الاجراءات الدستورية العادية لدفعه ومواجهته^(٣٢)، اي ان يكون جسيماً وحالاً ، وان يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري، كما اوجب النص الدستوري على الرئيس ان يوجه بياناً إلى الشعب وان يجري استفتاءً خلال ٦٠ يوماً من اتخاذ هذه الاجراءات.

وبالفعل فقد تم استخدام هذه السلطة في مصر، فمثلاً تم استخدامها في احداث فبراير(شباط) من عام ١٩٧٧ من قبل الرئيس (انور السادات) حين اصدر قرار حماية الوحدة الوطنية، وكذلك استخدمها ايضا في (١١) ابريل من عام ١٩٧٩ حينما دعا الشعب إلى للاستفتاء على حل مجلس الشعب وإطلاق حرية تكوين الاحزاب وإعلان حقوق الانسان المصري^(٣٣) وكذلك في احداث(١٧) يونيو من عام ١٩٨١ بعد الاحداث الطائفية في منطقة الزاوية الحمراء بالقاهرة بين المسيحيين والمسلمين^(٣٤).

أما في فرنسا فأن دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ نص في المادة(١٦) منه على (إذا تعرضت انظمة الجمهورية أو استقلال اوطن أو سلامة اراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية لخطر جسيم وحال نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها المعتادة، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الاول ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ويحيط الامة علماً بذلك بموجب رسالة، ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة السلطات الاستثنائية)، فهناك مجموعة شروط موضوعية وشكلية^(٣٥) من اجل تطبيق المادة (١٦) من دستور ١٩٥٨ وهي كالآتي:

١- الشروط الموضوعية، وتتمثل بشرط أن تتعرض انظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة اراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية إلى خطر جسيم وحال وكذلك يشترط لتطبيق المادة ان يكون من شأن هذا الخطر إعاقة مؤسسات الدولة عن القيام

بدورها الدستوري.

٢- الشروط الشكلية، وتتمثل بضرورة ان تتم الاستشارة الرسمية مع الوزير الاول ورئيس مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري، وكذلك يشترط ان يتم توجيه خطاب للأمة بالإجراءات المتخذة.

ويثور التساؤل بخصوص نطاق لوائح الضرورة بموجب المادة (١٦) وهل يمكن ان يعدل الدستور استنادا للسلطات المخولة له في المادة السابقة ؟

إن الآراء الفقهية^(٣٦) التي قيلت بهذا الخصوص مختلفة، فهناك رأي يرى بأنه لا يجوز ذلك كونه يخالف الهدف الذي وضع من اجله النص وهو وضع المؤسسات الدستورية على الطرق الصحيح وليس الغاء الدستور، كما ان رئيس الجمهورية له مكانة تتمثل بكونه الحارس على ضمان احترام الدستور وليس مخالفته.

وهناك رأي اخر^(٣٧) يرى بأن رئيس الجمهورية لا يستطيع تعديل الدستور استنادا إلى المادة (١٦) من الدستور ، ولكنه يستطيع ايقاف سريان بعض النصوص الدستورية، وهو ما قام الرئيس (ديغول) عندما قام بإيقاف قاعدة عدم جواز عزل القضاة في الجزائر، وكذلك ايقاف بعض الضمانات الاساسية التي ينص عليها الدستور.

ومن وجهة نظرنا ان نص المادة (١٦) لا يعني منح رئيس الجمهورية جواز تعديل الدستور ان هذا الجواز تم منحه لظروف طارئة مؤقتة، وبالتالي لا يجوز ان يتم الاستناد إلى نص المادة من اجل اتخاذ اجراءات دائمة، بل ينبغي ان تكون هذه الاجراءات مؤقتة وتهدف إلى معالجة تلك الظروف الطارئة الاستثنائية بحيث انه إذا انتهت هذه الظروف الطارئة فينبغي ان ينتهي العمل بتلك الاجراءات بانتهاء الظروف.

أما في انكلترا، فأن المتبع لمواجهة الظروف الاستثنائية هو ان يقوم البرلمان بمنح سلطة اتخاذ اجراءات استثنائية للحكومة وهو ما يسمى (بقوانين الظروف)، وذلك في كل حالة على حدة، ويتولى البرلمان فحص كل حالة على حدة، ويفوض الحكومة في اتخاذ التدابير الاستثنائية في موضوعات بعينها^(٣٨)، جهة ظروف الازمة وأن الاسلوب المفضل في انكلترا لمواجهة الازمات كان ولايزال هو (التفويض التشريعي).

المطلب الثالث

ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية في العراق

لم تكن الدساتير العراقية على منحى واحد من معالجة ممارسة السلطة التنفيذية للتفويض التشريعي وإصدار القرارات والانظمة والتعليمات في حالات الضرورة، فقد اختلفت المعالجة بحسب الفلسفة السياسية التي كانت تؤمن بها للسلطة السياسية والانظمة السياسية القائمة في العراق، وهو ما يتم بيانه بحسب الفروع التالية، لكن ستم الاشارة قبل ذلك إلى الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من السلطة التنفيذية وفقا للنصوص الدستورية المقارنة.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للوظيفة التشريعية التي تمارسها السلطة التنفيذية.

لم تعد الوظيفة التشريعية قاصرة على السلطة التشريعية أو البرلمان المنتخب من قبل الشعب، إذ أصبح بإمكان السلطة التنفيذية ان تشارك في الوظيفة التشريعية بموجب نصوص دستورية صريحة تسمح لها بإصدار اعمال تعتبر من الناحية الشكلية قرارات ادارية، ونعتبر من الناحية الموضوعية اعمال لها قوة القانون المشرع من السلطة التشريعية الاصلية، لكن من اجل منح السلطة التنفيذية رخصة بممارسة الوظيفة التشريعية خلافا للقواعد العامة المقررة بموجب مبدأ الفصل بين السلطات، فإن ممارسة هذه الرخصة تحتاج إلى نص دستوري يقرر هذه الرخصة الاستثنائية التي تعد خلاف الاصل المتمثل بممارسة البرلمان الوظيفة التشريعية.

وهذا الموضوع قد يثير اللبس والاشتباه في الطبيعة القانونية لهذه الاعمال الصادرة من السلطة التنفيذية، فهل تعتبر هذه الاعمال قرارات ادارية، يمكن الطعن بها باعتبارها عملا اداريا بدعوى الالغاء، أم تعد اعمالا قانونية فيتم الطعن بها وفقا لدعوى عدم الدستورية؟

هناك رأي^(٣٩) يرى بأن القرارات الصادرة من السلطة التنفيذية واثناء الفترة التي تسبق موافقة البرلمان ومصادقته عليها تعتبر قرارات ادارية يحق للقضاء ان يتعرض لها بالطعن الغاء إذا خالفت شرطا من شروط الالغاء ولا تعامل معاملة القانون، أما في الفترة التي تلي موافقة البرلمان والمصادقة على هذه القرارات فإنها تتحول إلى قوانين وتعامل على هذا الاساس وتتحصن من رقابة القضاء الاداري.

وهناك رأي فقهي آخر^(٤٠) يرى بأن هذه القرارات تعتبر في كل الاحوال اعمالا ادارية ولا تعتبر قانونا حيث انها لا تمر بالمراحل التي يمر فيها القانون بالصورة الاعتيادية من حيث الاعداد والصيغة والتصويت والاصدار والنشر، كما ان اعتبار هذه الاعمال بمثابة قانون يخالف مبدأ الفصل بين السلطات.

ونحن من وجهة نظرنا نؤيد الرأي الاول ونرى بإمكانية الطعن بهذه القرارات بدعوى الالغاء الاداري قبل المصادقة عليها، اما بعد مصادقة البرلمان فتتحول بعدئذ إلى قوانين يتم الطعن بها بدعوى الطعن بعدم الدستورية، اما ما قيل بخصوص مخالفة ذلك لمبدأ الفصل بين السلطات فنحن نرى ان الظروف الاستثنائية تحتم على رجالات الدولة بالتخلي عن فكرة التمسك بالمعنى الحرفي للمبدأ، إذ يمكن ان يكون هناك تعاون بخصوص الوظيفة التشريعية بوجود النص الدستوري من اجل عبور مرحلة غير طبيعية تمر بالدولة تجعل من الواجب على الدولة ان تجد حلول تختلف عما هو مطبق في الظروف الطبيعية.

وبخصوص عدم تشابهها مع القانون فإن طبيعة الظرف تحتم عدم وجود هذه المراحل لكن المهم في الموضوع هو خروج العمل بمراحلته النهائية بالصفة البرلمانية بعد مصادقة البرلمان، كما ان الدساتير عادة تنص على اعتبارها اعمال لها قوة القانون وهذا الامر ينهي الجدل في عدم اعتبارها قانونا بعد مصادقة وموافقة البرلمان عليها.

الفرع الثاني: تفويض التشريع بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، لا يوجد نص في الدستور يشير إلى امكانية ان يكون هناك تفويض تشريعي من البرلمان إلى رئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء، وقد يعزى السبب في ذلك إلى ان واضعي الدستور لم ينظموا مثل هذه الصلاحية بسبب الأوضاع التي عاشها العراق في الماضي من حروب وكوارث إنسانية من جهة، واستبداد وطغيان وتوسع في ممارسة السلطة من قبل رئيس الجمهورية وتدخله في كافة الاختصاصات من جهة أخرى^(٤١).

لكن المادة (٦١) الفقرة/ تساعا من الدستور اشارت إلى تخويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة البلاد في اوقات الحرب واوقات الطوارئ، فنصت يختص مجلس النواب بـ

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

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

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها).

وبلاحظ من الناحية العملية والواقعية ان مجلس النواب منح مجلس الوزراء في اوقات معينة سلطات استثنائية تطبيقاً للمادة (٦١) من الدستور، من ذلك قرار مجلس النواب رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المتضمن تحويل مجلس الوزراء اتخاذ كافة المستلزمات لتحقيق انسحاب قوات المملكة المتحدة وايرلندا الشمالية واستراليا ورومانيا واستونيا والسلفادور وحلف شمال الأطلسي من العراق كلياً في موعد أقصاه ٢٠٠٩/٧/٣١، فنلاحظ من هذا القانون انه لا يمثل تفويضاً دستورياً بقدر ما يتعلق بقيام الحكومة بالإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون المشار اليه اعلاه على اساس من كونه ضمن اختصاصها الدستوري وهو تنفيذ القوانين والقيام بكل ما يتطلبه الامر لانسحاب هذه القوات، وبالتالي فهو قانون دستوري^(٢٢)، ونحن نرى من وجهة نظرنا ان هذا الاجراء لا يعد من قبيل التفويض التشريعي بل يعد من قبيل التوجيهات والتوصيات البرلمانية إلى الحكومة كي تقوم باتخاذ الاجراءات الموصى بها من قبل السلطة التشريعية، أما التواريخ المحددة فتعد من قبيل التوجيهات الزمنية للسلطة التنفيذية من الناحية الدستورية ولا يترتب على مخالفتها اثاره مسؤولية الحكومة.

وربّ سائل يسأل بهذا الخصوص، أن القرارات السابقة إذا لم تكن من قبيل التفويض التشريعي وانها تعد من قبيل اختصاصات السلطة التنفيذية فلماذا يؤكد عليها البرلمان ولماذا يصدرها بقرار يأخذ قوة التشريع العادي كونه صادر من السلطة التشريعية وفقاً للمعيار الشكلي؟

إن الإجابة على التساؤل هذا قد توجي بأن الجواب قد يكون ان قرارات البرلمان السابقة تعد تفويضا تشريعيا والحقيقة ان ذلك غير صحيح، إذ ان القرارات السابقة وكما اسلفنا تعد من قبيل التوصيات والتوجيهات البرلمانية بسبب ان البرلمان يمكن ان يصدر احيانا توجيهات إلى السلطة التنفيذية في موضوع ما من اجل ان تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ الاجراءات وفقا لتوصيات البرلمان انطلاقا من ان السلطة التشريعية تعتبر السلطة التي تمثل الشعب وقد تسمى النظام الدستوري في العراق بموجب دستور عام ٢٠٠٥ بكونه نظاما نيابيا(برلمانيا)^(٤٣)، كيف لا وهو الرقيب على اداء السلطة التنفيذية كما نصت على ذلك الفقرة(ثانيا) من المادة (٦١) من الدستور، وبالتالي فأن ما ذكر في القرارات السابقة هو اصلا من اختصاص السلطة التنفيذية لكن البرلمان رأى ان يؤكد على اتخاذ الاجراءات بصيغة معينة انطلاقا من سلطته باعتباره ممثلا عن الشعب وانطلاقا من الدور الرقابي الذي يمارسه على السلطة التنفيذية.

وتعد بنفس الوضع المذكور سابقا ما نص عليه قرار مجلس النواب العراقي الذي اتخذته في جلسته الاعتيادية العاشرة ليوم الثلاثاء ٢٠١٥/٨/١١ للتصويت على ورقتي الاصلاحات الحكومية والنيابية حيث تعد الموضوعات المذكورة في ورقة الاصلاح التي تم التصويت عليها جزء من واجبات الحكومة والصلاحيات الدستورية الممنوحة لها، ولا يعتبر من قبيل التفويض التشريعي حيث ان التفويض التشريعي يحتاج إلى نص دستوري يحدد اطاره ويسمح به، لأنه خلاف الاصل المتمثل بقيام السلطة التشريعية بالوظيفة التشريعية بالنيابة عن الشعب، ولا يجوز لهذه السلطة المفوضة أن تقوم بتفويض هذه الوظيفة إلى سلطة أخرى دون موافقة الشعب.

لذا وبالاستناد إلى ما سبق فإننا نرى عدم صواب قرار المحكمة الاتحادية العليا^(٤٤) الذي اصدرته بخصوص الطعن الذي قدمه نائب رئيس الجمهورية (أ.ع.م.ن)/أضافة لوظيفته، ضد رئيس مجلس النواب/أضافة لوظيفته، بخصوص القرار الذي اصدره مجلس النواب بجلسته المرقمة(١٠) في ٢٠١٥/٨/١١ بالمصادقة على قرار مجلس الوزراء المرقم (٣٠٧) في ٢٠١٥/٨/٩ بإلغاء منصب نواب رئيس الجمهورية، وقد سببت المحكمة قرارها أن المدعي قد اقام دعواه بصفته نائب رئيس الجمهورية اضافة لوظيفته وحيث ان مجلس الوزراء الغى المنصب فورا دون ان يعلق هذا الالغاء على مصادقة مجلس النواب، فقد المدعي صفته

الوظيفية اعتباراً من تاريخ قرار مجلس الوزراء في ٢٠١٥/٨/٩، فلا يصح اقامة الدعوى بالصفة التي اوردها في الدعوى فتكون واجبة الرد من جهة الخصومة، ونعتقد من وجهة نظرنا ان قرار المحكمة هذا جانبه الصواب وغير صحيح للأسباب التالية:-

١- استندت المحكمة العليا في قرارها على فقدان المدعي لصفة نائب الرئيس من يوم صدور قرار مجلس الوزراء في ٢٠١٥/٨/٩ وليس من يوم صدور مصادقة مجلس النواب، وهذا خطأ دستوري لعدم وجود سلطة لمجلس الوزراء على الغاء منصب رئيس الجمهورية الذي تم استحداثه بموجب قانون صادر من البرلمان وبالتالي لا يجوز الغاء المنصب الا بتصويت من البرلمان اي ان الصحيح اعتبار الالغاء من تاريخ مصادقة البرلمان في ٢٠١٥/٨/١١، كما لا يوجد نص دستوري يتيح للسلطة التنفيذية ممارسة هذا الاختصاص (التفويض التشريعي)، وإلا كانت السلطة التنفيذية قد استندت اليه عند الالغاء.

٢- كان من المقبول فرضية ان تقوم المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لاستنادها على التاريخ السابق برد الدعوى كون الدعوى يجب ان تتوجه إلى رئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته حيث ان مجلس الوزراء هو من قام بإلغاء المنصب وليس مجلس النواب، لكن المحكمة الاتحادية لم تأخذ بهذه الاعتبارات.

٣- كان من المقبول ايضا فيما لو قامت المحكمة الاتحادية العليا برد الدعوى شكلاً بسبب عدم توجه الخصومة حيث ان من قام بإلغاء منصب نائب رئيس الجمهورية هو مجلس الوزراء وليس مجلس النواب (وهذا كان دفع المدعى عليه - رئيس مجلس النواب -)، وبالتالي يعتبر ذلك قراراً إدارياً تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة بالنظر بالظعن فيه (وهو ما طالب به وكيل رئيس مجلس الوزراء في لائحته المقدمة إلى المحكمة بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢٢)، لكن المحكمة الاتحادية العليا أغفلت الاسانيد السابقة.

الفرع الثالث: تعليمات الضرورة بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

دستور عام ٢٠٠٥ لم يتضمن نصاً صريحاً يتضمن معالجة حالة منح رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون في اوقات الضرورة وفي حالة غيبة البرلمان (لوائح الضرورة)، لكن الدستور ذكر في المادة (٦١)/تاسعاً منح رئيس الوزراء سلطة اتخاذ الاجراءات المناسبة في حالتي الحرب واوقات الطوارئ وذلك بموجب قانون

ينظم هذه الصلاحيات على ان لا يتعارض مع نصوص الدستور.

ولم يصدر قانون يعالج حالة الطوارئ بموجب دستور عام ٢٠٠٥، وقبل ذلك كان هناك قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ يعالج حالة الطوارئ^(٤٥)، وقد نصت المادة (١) منه على: (يجوز اعلان حالة الطوارئ في العراق أو في اية منطقة منه الاحوال الاتية:

أولاً: إذا حدث خطر في غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اية حالة تهدد بوقوعها.

ثانياً: إذا حدث اضطراب خطير في الامن العام أو تهديد خطير له.

ثالثاً: إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة.

كما نصت المادة (٢) منه على (يكون اعلان حالة الطوارئ وانهاؤها بمرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء.

ويجب ان يتضمن مرسوم اعلان حالة الطوارئ ما يأتي:

أ. بيان السبب الذي دعا إلى اعلانها.

ب. تحديد المنطقة التي تشملها.

ج. تاريخ بدء سريانها.)

ثم صدر قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ الملغي، حيث صدر القانون استناداً إلى أحكام القسم الثاني من ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية وأحكام المادة (٢٥) من القانون أعلاه وبالتوافق مع أحكام الباب الثاني من هذا القانون، وقد نصت المادة (٣) على الصلاحيات الاستثنائية التي يملكها رئيس الوزراء في المناطق التي يتم اعلان حالة الطوارئ فيها، على ان تمتد حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن (٦٠) يوماً ويجوز تمديد كل (٣٠) يوماً بصورة دورية ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة لذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد تحريراً في نهاية أي فترة تمديد^(٤٦)، ولم ينص القانون على اعتبار القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء قرارات لها قوة القانون حيث أطلق عليها تسمية (أوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية)^(٤٧)، كما أطلق عليها ايضاً تسمية (قرارات)^(٤٨)، مما يدل

على ان القانون لم يجعلها ترقى إلى مصاف ان تكون قرارات لها قوة القانون بل اعتبرها المشرع قرارات ادارية تأثرا بالمعيار الشكلي، وحدد المشرع جهة للطعن في القرارات والاوامر الصادرة بتوقيف أو حجز الأشخاص أو الأموال التي تتخذ بموجب أحكام هذا القانون على قاضي التحقيق على أن يمثل المتهم أمام قاضي التحقيق خلال (٢٤) ساعة من اتخاذها^(٤٩).

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على مليون دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الأوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء أو من ينحوله^(٥٠).

وتخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز، ومحكمة التمييز في اقليم كردستان في ما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم، وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا، أو للمحكمة المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها، مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والإجراءات^(٥١).

وبالنظر للظروف الامنية والاقتصادية التي يمر بها العراق في الوقت الحاضر وخاصة بعد احداث الموصل لسنة ٢٠١٤ فإنه اصبح من الضروري ان يقوم البرلمان بواجبه التشريعي وان يتم تشريع قانون للطوارئ بالاستناد إلى المادة (٦١) من دستور عام ٢٠٠٥، حيث يتم بموجب هذا القانون تحديد الصلاحيات التي يتم منحها في الظروف الطارئة وبصورة دقيقة، وان يكون القانون هذا شاملا لحالة الطوارئ وحالة الحرب ايضا، كما يتم توضيح الطبيعة القانونية للقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذه الاوقات حيث ليس هناك ما يمنع من اعتبار القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء قرارات لها قوة القانون، كما يجب تحديد الجهة التي يتم الطعن بها بقرارات رئيس الوزراء ونقترح ان تكون هذه الجهة هي محكمة القضاء الاداري في مرحلتها البدائية وبالصفة الاستعجالية على ان يتم الطعن تمييزا امام المحكمة الادارية العليا ويكون قرار الاخيرة نهائيا وباتا.

الخاتمة:

لم تعد ممارسة الوظيفة التشريعية حكرا على السلطة التنفيذية سواء في الاوقات الاعتيادية ام في الاوقات غير الاعتيادية، إذ يمكن ان تتم ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية وبخاصة في الظروف الاستثنائية، حيث تحتاج هذه الفترات إلى سرعة في

اتخاذ الاجراءات من اجل مواجهة هذه الظروف على نحو مناسب، وعلى نحو يختلف عما مطبق في الاحوال الاعتيادية حيث تكون عملية سن القوانين عملية معقدة وتتم بمراحل كثيرة حتى يخرج القانون بصيغته النهائية ويكون قابلا للتنفيذ وملزما للجميع، في حين ان هذه الفترات تحتاج فيها السلطة إلى اجراءات سريعة لا تسمح بها القوانين العادية ولم تكن متوقعة من قبل المشرع يوم ان سن القوانين.

لذا دأبت الكثير من الدساتير على منح السلطة التنفيذية مكنة المشاركة في الوظيفة التشريعية جنبا مع السلطة المختصة والمفوضة بالتشريع نيابة عن الشعب الا وهي السلطة التشريعية، تارة بالسماح للسلطة التنفيذية بإصدار قرارات لها قوة القانون من اجل معالجة موضوعات وفقا لحدود ترسمها لها السلطة التشريعية نفسها حيث يكون هناك تنازل من قبل البرلمان إلى السلطة التنفيذية للقيام بالوظيفة التشريعية في موضوع محدد ولمدة زمنية محددة وتحت رقابة البرلمان نفسه، وتارة اخرى بإصدار قرارات لها قوة القانون ايضا لكن في ظروف غير طبيعية يغيب فيها البرلمان عن ساحة التشريع مما يضطر السلطة التنفيذية إلى استخدام النصوص الدستورية التي تميز له مواجهة تلك الظروف، على ان تكون تلك القرارات ايضا خاضعة إلى رقابة البرلمان بعد انتهاء سبب غيابه.

وقد تناولنا في بحثنا هذا مجموعة من الدول المقارنة التي اختلفت في معالجتها لهذه الظروف الاستثنائية وبخاصة من حيث الضمانات الدستورية والقانونية لمواجهة الانحراف عند استعمال هذه ومن حيث الكيفية التي يتم استعمال هذه السلطة من قبل السلطة التنفيذية ومن حيث الاجراءات التي تتبع هذه القرارات والسلطة الممنوحة للبرلمان عند محاكمة هذه القرارات بعد صدورها.

وقد رأينا ان الدستور العراقي وعلى الرغم من انه نص على واجب السلطة التنفيذية في مواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، إلا انه لم يحدد الالية التي تستطيع السلطة التنفيذية مواجهة هذه الظروف وما هي الطبيعة القانونية لهذه الاجراءات المتخذة، وهو تم تركه إلى اصدار قانون ينظم ذلك كله.

النتائج:

١- تعتبر حالتي التفويض التشريعي ولوائح الضرورة استثناءً من مبدأ الفصل بين

السلطات وخروجا استثنائيا من القاعدة العامة التي تقضي بأن تتولى السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية بالنيابة عن الشعب، وهذا الاستثناء أملت الظروف القانونية الواقعية التي تدفع السلطة التنفيذية إلى الحفاظ على سلامة الدولة في الظروف الاستثنائية من خلال قيامها بإجراءات استثنائية أيضا.

٢- لا يجوز ان يكون التفويض التشريعي مطلقا وبدون ضوابط أو شروط أو رقابة والا يعتبر تنازلا من السلطة التشريعية عن القيام بمهمتها الرئيسية الا وهي وظيفة التشريع، كما لا يجوز ان يكثر إلى حد غير مقبول والا اعتبر كسلا وظيفيا من البرلمان وإعراضا عن القيام بواجب التشريع نيابة عن صاحب السلطة الاصلية الا وهو الشعب.

٣- ترتبط لوائح الضرورة بالحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة، وهي توجد معها وجودا وعدما، وهذا معناه ان الدولة إذا لم تكن تمر بظروف استثنائية فلا يتم استخدام هذه الصلاحيات من قبل السلطة التنفيذية، لذا فهي ترتبط مع فكرة الاستقرار السياسي والاجتماعي والاقتصادي للدولة.

٤- لم ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على التفويض التشريعي لذا لا يجوز للسلطة التشريعية ان تمارس عملية تفويض السلطة التنفيذية من اجل اصدار قرارات لها قوة القانون.

٥- أشار الدستور العراقي في المادة إلى حالة الطوارئ على ان يتم تنظيم الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية وما يترتب عليها بموجب قانون، ولم يصدر القانون إلى الان.

التوصيات:

١- وجوب ان يصدر قانون يعالج حالة الحرب وحالة حدوث ظروف استثنائية تمر بها الدولة بغياب البرلمان، خاصة في ظل الاحداث الامنية التي يمر بها العراق بعد سقوط محافظة نينوى بيد الجماعات الارهابية، ويجب ان يحوي القانون هذا على السلطة التي يحق لها اصدار القرارات لمواجهة الظروف الاستثنائية، ويفضل ان تكون هذه الجهة هي مجلس الوزراء كونه المسؤول دستوريا عن السياسة العامة للدولة تخطيطا وتنفيذا وعن الامن وسير المرافق العامة ومؤسسات الدولة بصورة نظامية ومستقرة، على ان

تكون هذه الصلاحيات لفترة محددة تنتهي بانتهاء الطرف الاستثنائي أو بانتهاء فترة معينة كأن تكون (٦٠) يوما ايهما أقل، ويستطيع البرلمان ان ينظر بصحة هذه القرارات بعد التثامه أو انعقاده، وتعتبر القرارات ملغاة في حالة تصويت البرلمان على الغائها أو عدم مناقشته لها، كما يجب ان يعالج القانون هذا الطبيعة القانونية لهذه القرارات وليس هناك ما يمنع من اعتبارها قرارات لها قوة القانون.

٢- نرى وجود حاجة إلى تعديل دستور عام ٢٠٠٥ بحيث يتيح هذا التعديل للبرلمان ان يفوض بعضا من صلاحياته التشريعية إلى السلطة التنفيذية في موضوعات يقوم البرلمان بتحديددها ولفترة زمنية محددة على ان تكون هذه التشريعات تحت رقابة البرلمان بعد اصدارها من قبل السلطة التنفيذية من حيث تماشيها من موضوع التفويض والمدة الزمنية وعدم مخالفته للدستور.

الخلاصة:

ظهر مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره احد مظاهر الدولة الحديثة، واستنادا إلى المبدأ هذا فإنه من اللازم ألا تركز السلطات كلها في هيئة واحدة، ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب، لمنع تعسف اي سلطة وتفردا بالحكم استنادا لمقولة (أن السلطة توقف السلطة).

لكن ومع مطلع القرن العشرين، وما طرأ على وظيفة الدولة من تطور واتساع نشاطها في مختلف المجالات وتدخلها في العديد من أنشطة الأفراد المختلفة ظهرت الحاجة واضحة إلى إيجاد تشريعات وبصورة سريعة من اجل معالجة الحالات الطارئة التي تواجهها الدولة.

وقد اثبتت الوقائع ان التشريعات الصادرة من البرلمانات تمر بمراحل معقدة حتى يتم التشريع بمراحله المختلفة ويظهر إلى الوجود ويدخل حيز التنفيذ، وهذا يجعل من السلطة التنفيذية في موضع حرج خاصة في الاوقات غير الطبيعية والاستثنائية، حيث تحتاج هذه الفترات إلى وضع حلول استثنائية وغير طبيعية وسريعة، ولأن السلطة التنفيذية هي الاقدر على مواجهة هذه الظروف ولكونها الاقرب إلى معرفة الحاجات الحقيقية للجمهور وما تستلزمه من اجراءات، فقد دأبت الكثير من الدساتير على منح السلطة التنفيذية جزء من السلطة التشريعية بموافقة منها من خلال منحها حق أو سلطة اصدار قرارات لها قوة

القانون، تتماثل فيها هذه القرارات مع التشريعات من حيث القوة القانونية، ولكن يبقى الحق الاصيل للبرلمانات في مراقبة هذه القرارات وتقرير مصيرها لاحقا ومحاسبة السلطة التنفيذية فيما إذا تجاوزت الحدود المرسومة لها.

وتشمل الحاجة إلى منح السلطة التنفيذية جزء من الوظيفة التشريعية في الظروف الاستثنائية حيث يكون البرلمان موجودا ومنعقدا، كما يمكن ان تحدث هذه الظروف الاستثنائية والبرلمان في غير حالة الانعقاد وغير موجود لأسباب متعددة وذلك من خلال اصدار اللوائح، إما بناءً على تفويض من البرلمان أو بدون تفويض منه، وخاصة في حالة غيبة البرلمان لمواجهة حالة الضرورة.

Abstract

The principle of separation of powers appeared as one of the appearance of the modern State, based this principle that it is necessary, but all the power concentrated in one body, even if the representative body acting on behalf of the people, to prevent the abuse of any power and uniqueness of governance based on the argument (the power stops power).

But with the beginning of the twentieth century, and there has been a function of the state of evolution and breadth of its activities in various fields and interference in many different activities of individuals and the need to find a clear legislation and quickly appeared for treating emergencies faced by the State

Facts have proved that the legislation issued by the parliaments, Pass complex and different stages to exist into to be obligatory , and this makes the executive branch, especially in times of abnormal and extraordinary, where need in these periods to develop exceptional solutions, Because the executive branch is the most capable to face these conditions and the closest to the knowledge of the real needs of the public and the corresponding measures, So, Used a lot of constitutions to give the executive branch is part of the legislative authority by granting the right or to issue decisions that have strength of law, where these decisions are similar with the legislation in terms of legal strength, but it remains the inherent right of parliaments in

monitoring these decisions and decide the fate of these decisions later and Accounting whether the executive branch has exceeded the borders.

The need to grant the executive branch, including part of the legislative function in exceptional circumstances where Parliament have existed and in session, can also be that these exceptional circumstances occur while the parliament in the non-state session and is for various reasons, through the issuance of regulations, either based on the mandate from Parliament or without it, especially in the case of the absence of a parliament to face the Emergency.

هوامش البحث

- (١) للتفصيل اكثر حول الموضوع أنظر: د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٦، ١٩٩٦، ص٤٥١ وما بعدها
- (٢) د. محمد طه بدوي، اصول علوم السياسة - دراسة منهجية - ط٤، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الاسكندرية ١٩٦٧، ص٣٢٦.
- (٣) يعتبر ما ورد في نصوص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ من حجز مجال للقانون واعتبار ما سواء مجالا للائحة استثناء على الكلام الذي سبق
- (٤) عبد الامير محسن مغير، سلطة الادارة في اصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٠، ص١٩٢.
- (٥) مصطفى ابوزيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٩، ص٢١٩.
- (٦) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة قسنطينة، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص١٢.
- (٧) للتفصيل اكثر أنظر: د. حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي - دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل فترويلا، مصر، العراق، سوريا، تونس، القاهرة، دار عطوة للطباعة والنشر ١٩٨١، ص٢٤، وما بعدها.
- (٨) د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٣، ص٤ - ٥.

- (٩) د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت - لبنان، ٢٠٠٢، ص ٥٢٥.
- (١٠) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٣، ص ٨٣.
- (10) GEORGES Vedel، Driot administrative، 3 èd، themis 1961، p216
- (11) André De Laubadère، Traité de driot administrative، tomo 1، 14 èd، 1994، p:651
- (١٣) للتفصيل أكثر حول الاسباب هذه أنظر: د. احمد سلامة بدر، المصدر السابق، ص ٢٢١.
- (١٤) د. سيدني بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف يوسف أحمد، مراجعة وتقديم الدكتور محمد فتح الله الخطيب، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠، ص ٢٢٨.
- (١٥) د. حسن اليحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٤ - العدد الأول ٢٠٠٨، ص ٤٣٠.
- (١٦) د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٥.
- (١٧) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٣٦٧-٣٦٨.
- (١٨) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٣٧١-٣٧٢.
- (١٩) انظر الرابط:
- <http://www.parliament.uk/glossary/glossary.cfm>
- (٢٠) د. عبد العظيم عبد السلام، العلاقة بين القانون واللائحة، جامعة عين شمس ١٩٨٤، ص ١٤٧
- p:547، 18 èd; Paris; 1977، droit constitutionnel et institution Politiques، (13) Georges Burdeau
- (٢٢) للتفصيل أكثر أنظر: د. سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٦١ وما بعدها د. احمد سلامة بدر، المصدر السابق، ص ٣١٨-٣١٩
- (٢٣) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٣٢٠
- (٢٤) د. سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٦٢
- (٢٥) ثار الخلاف في الفقه بخصوص حالة الضرورة وحالة الظروف الاستثنائية، فمنهم من اعتبرها معنى واحدا وهما يجمعهما ذات المضمون والجوهر، ومنهم من اعتبران المفهومين يختلفان عن بعضهما البعض، للتفصيل أكثر حول الموضوع أنظر: د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٣٧ وما بعدها، وكذلك أنظر: د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٩، ص ٣٩٩ وما بعدها.
- (٢٦) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٣٩٤
- (٢٧) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠٥.
- (٢٨) للتفصيل أكثر: أنظر مؤلف د. سليمان الطماوي، القضاء الداري-قضاء الالغاء، ط ٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.

- (٢٩) الحكم الصادر في ١٨/٤/١٩٩٢ في القضية رقم ١٣ لسنة ١١ دستورية، ذكره: د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٤٠٤.
- (٣٠) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المصدر السابق، ص ٦٨، وكذلك د. أحمد سلامة، المصدر السابق، ص ٤١٩.
- (٣١) للتفصيل أكثر حول المادة (٧٤) من الدستور المصري أنظر: د. أحمد سلامة، المصدر السابق، ص ٤٣٧ وما بعدها، وكذلك: د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالاسكندرية ١٩٨٥، ص ٤١٢ وما بعدها.
- (٣٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٤١٥.
- (٣٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سبق ذكره، هامش ص ٦١.
- (٣٤) د. وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٨، ص ١٨٠.
- (٣٥) للتفصيل أكثر حول الشروط أنظر:
- JEAN GICQUEL " DRIOT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES" 14èd ; 1995 p:603
- (٣٦) للتفصيل أكثر حول الموضوع أنظر: د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٥٤٢ وما بعدها.
- (٣٧) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر، ص ٢٠٥.
- (٣٨) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٥٦٧.
- (٣٩) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١٩٨٨، ص ٤٨١.
- (٤٠) د. احمد سلامة، المصدر السابق، ص ٢٦٦ وما بعدها.
- (٤١) إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق أمودجاً) بحث منشور في مجلة الكوفة، مجلد (١) العدد الثامن، ٢٠١٠، ص ٤٩.
- (٤٢) محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة العدد الاول، ٢٠١٥، ص ٢٩٦.
- (٤٣) نصت المادة (١) من دستور عام ٢٠٠٥ على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) أما دستور العراق لعام ٢٠٠٤ (قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية) فهو لم ينص بصورة واضحة على النظام البرلماني وكذلك كان موقف دستور العراق المؤقت لعام ١٩٧٠.
- (٤٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩١/اتحادية/ اعلام/ ٢٠١٥
- (٤٥) نشر في الوقائع العراقية عدد ١٠٧١ في ٦ / ٢ / ١٩٦٥
- (٤٦) أنظر المادة (٢) من القانون

- (٤٧) أنظر الفقرة أولا المادة (٥) من القانون
(٤٨) انظر الفقرة ثامنا المادة (٣) من القانون
(٤٩) انظر المادة (٤) من القانون
(٥٠) أنظر الفقرة ثانيا المادة (٥) من القانون
(٥١) انظر الفقرة ثانيا المادة (٩) من القانون

قائمة المصادر والمراجع

- ١- د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير والدولة ونظم الحكم، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت - لبنان، ٢٠٠٢.
- ٢- د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية القاهرة ٢٠٠٣.
- ٣- د. حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي - دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل فترولا، مصر، العراق، سوريا، تونس، القاهرة، دار عطوة للطباعة والنشر ١٩٨١.
- ٤- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٦، ١٩٩٦.
- ٥- د. سليمان الطماوي، القضاء الداري-قضاء الالغاء، ط٣، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٦- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠.
- ٧- سيدني بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف يوسف أحمد، مراجعة وتقديم الدكتور محمد فتح الله الخطيب، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠.
- ٨- د. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٩- د. محمد طه بدوي، اصول علوم السياسة - دراسة منهجية - ط٤، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، الاسكندرية ١٩٦٧.
- ١٠- د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط٤، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٧٩.

- ١١- د. مصطفى ابو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٥.
- ١٢- د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٥٩.
- ١٣- د. وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٨.
- ١٤- د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، بلا سنة نشر.

الرسائل والأطاريح والبحوث:

- ١- إسرائء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق أنموذجاً) بحث منشور في مجلة الكوفة، مجلد (١) العدد الثامن، ٢٠١٠.
- ٢- د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٤ - العدد الأول ٢٠٠٨.
- ٣- الأمير محسن مغير، سلطة الادارة في اصدار القرارات التنظيمية والرقابة عليها، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون جامعة بغداد، ١٩٨٠.
- ٤- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة قسنطينة، ٢٠٠٥/٢٠٠٦.
- ٥- عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، ٢٠٠٣.
- ٦- محمد جبار طالب، تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة السابعة العدد الاول، ٢٠١٥.

المصادر باللغة الانكليزية:

- 1) GEORGES Vedel، Driot administrative، 3 èd، themis ،١٩٦١p216
- 2) André De Laubadère،Traité de driot administrative،tomo 1،14 èd،1994، p:651
- 3) JEAN GICQUEL “ DRIOT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES” 14èd ; 1995 p:603