



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

جاسم محمد سلمان العوادي

طالب دكتوراه

جامعة قم/ جمهورية ايران

Jasimalawady7@gmail.com

الدكتور ايت آله جليلي

قسم القانون / كلية الحقوق

جامعة قم الحكومية/ جمهورية ايران الاسلامية

a.jalili@gom.ac.ir

الكلمات المفتاحية: هيمنة ، البرلمان ، السلطة ، السلطة التنفيذية .

كيفية اقتباس البحث

جليلي ، ايت اله، جاسم محمد سلمان العوادي، هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، تشرين الاول ٢٠٢٤، المجلد: ١٤، العدد: ٤ .

هذا البحث من نوع الوصول المفتوح مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي لحقوق التأليف والنشر (Creative Commons Attribution) تتيح فقط للآخرين تحميل البحث ومشاركته مع الآخرين بشرط نسب العمل الأصلي للمؤلف، ودون القيام بأي تعديل أو استخدامه لأغراض تجارية.

Registered في مسجلة في

ROAD

Indexed في مفهرسة في

IASJ



The Dominance And Role Of Parliament In Executive Powers

Supervised by Dr. Ayatollah Jalili
Department of Law/Faculty of Law
Qom State University/Islamic
Republic of Iran

**Researcher Jassim Mohammad
Salman Al-Awadi**
Qom State University/Republic of
Iran

Keywords : Hegemony, Parliament, Authority, Executive Authority.

How To Cite This Article

Jalili, Ayatollah, Jassim Mohammad Salman Al-Awadi, The Dominance And Role Of Parliament In Executive Powers, Journal Of Babylon Center For Humanities Studies, October 2024, Volume:14, Issue 4.



[This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Abstract:

In short, it can be said that Parliament plays a vital role in executive competencies, by exercising oversight and legislation, directing policies and making important decisions. However, there must be an appropriate balance between Parliament and the executive to ensure effective functioning of government. Parliaments face challenges in exercising their role in executive powers, including the balance between legislative responsibility and oversight responsibility. Parliament must be able to balance these two functions to achieve democracy, transparency and governmental accountability.

In general, Parliament should seek to strengthen its role in policy formulation, monitoring and ensuring that policies are implemented in a transparent and fair manner. Parliament must work to represent the interests of citizens and society in general, and to ensure that the executive operates in the interests of the people. Achieving this balance requires constructive cooperation between Parliament and the government, and ensuring effective mechanisms for dialogue and consultation between them. Parliament and the government must work together to achieve development, stability and justice in society.





هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

Striking a balance between Parliament's dominance and its role in executive competencies is crucial to strengthening democracy and achieving sustainable development. Parliament must have the capacity to fulfill its oversight and legislative responsibilities independently, while at the same time it must be able to cooperate with the executive to achieve national goals and public interests.

المخلص:

باختصار، يمكن القول إن البرلمان يلعب دوراً حيوياً في الاختصاصات التنفيذية، وذلك من خلال ممارسة الرقابة والتشريع، وتوجيه السياسات واتخاذ القرارات الهامة. ومع ذلك، يجب أن يكون هناك توازن ملائم بين البرلمان والسلطة التنفيذية لضمان سير العمل الحكومي بفعالية. تواجه البرلمانات التحديات في ممارسة دورها في الاختصاصات التنفيذية، ومن ضمنها التوازن بين المسؤولية التشريعية والمسؤولية الرقابية. يجب أن يكون البرلمان قادراً على تحقيق التوازن بين هاتين الوظيفتين لتحقيق الديمقراطية والشفافية والمساءلة الحكومية.

بصفة عامة، ينبغي للبرلمان أن يسعى لتعزيز دوره في صياغة السياسات والمراقبة والتأكد من تنفيذ السياسات بطريقة شفافة وعادلة. يجب أن يعمل البرلمان على تمثيل مصالح المواطنين والمجتمع بشكل عام، وضمان أن السلطة التنفيذية تعمل في مصلحة الشعب. يتطلب تحقيق هذا التوازن تعاوناً بناءً بين البرلمان والحكومة، وضمان وجود آليات فعالة للحوار والتشاور بينهما. يجب أن يعمل البرلمان والحكومة سوياً لتحقيق التنمية والاستقرار والعدالة في المجتمع.

يعتبر تحقيق التوازن بين هيمنة البرلمان ودوره في الاختصاصات التنفيذية أمراً حاسماً لتعزيز الديمقراطية وتحقيق التنمية المستدامة. يجب أن يتمتع البرلمان بالقدرة على الوفاء بمسؤولياته الرقابية والتشريعية بشكل مستقل، وفي الوقت نفسه يجب أن يكون قادراً على التعاون مع السلطة التنفيذية لتحقيق الأهداف الوطنية والمصالح العامة.

المقدمة:

تتمتع السلطة البرلمان في دساتير الدول القائمة على هيمنتها على عمل السلطة التنفيذية باختصاصات تنفيذية عديدة أهمها هي اختيار القائمين بأعباء الوظيفة التنفيذية، يضاف إليها دورها في مجال إبرام المعاهدات الدولية وكذلك اختصاصها في الظروف الاستثنائية ولتسليط الضوء على هذا الموضوع سوف نقوم بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث نخصص الأول منها لبيان دور السلطة البرلمان في مجال تولية أعضاء السلطة التنفيذية ونخصص



المبحث الثاني لبيان دور السلطة البرلمان في مجال السياسة الخارجية ونختم الحديث في المبحث الثالث عن دور السلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية ثم الخاتمة و المصادر .

المبحث الاول

دور السلطة البرلمان في تولية اعضاء السلطة التنفيذية

تحرص اغلب النظم الدستورية على جعل مهمة اختيار القائمين بالوظيفة التنفيذية من اختصاص السلطة البرلمانية وللوقوف على دواعي هذا الامر سوف نتناوله في فرعين نخصص الاول لبيان دور السلطة البرلمانية في تولية رئيس الحكومة ونوابه، ونخصص المطلب الثاني للحديث عن اختيار رئيس الوزراء والوزراء ،

المطلب الاول

دور سلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة ونوابه

ان الية اختيار رئيس الدولة ونوابه من قبل البرلمان من الاليات الأكثر اعتيادا في الدول التي تاخذ بالأسس العامة للنظام البرلماني التقليدي والنظام المجلسي تماشيا مع المذهب الديمقراطي ، إذ ينفرد البرلمان دون غيره في اختيار رئيس الحكومة بدون مشاركة أي جهة اخرى في العديد من الدول ذات النظام البرلماني ، مثل لبنان واليونان والعراق وسويسرا (١) .

ووفقا لذلك فقد جعل الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ مهمة اختيار رئيس الدولة ومعاونه اختصاصا حصريا للجمعية الاتحادية وذلك في المادة (١٧٦) تحت عنوان الرئاسة حيث استهلته الفقرة (١) بنصها على ان يراس الاتحاد رئيس او رئيسة المجلس الاتحادي والفقرة ٢ تضمنت اختصاص الجمعية الاتحاد بعملية الانتخاب حيث نصت على ان تنتخب الجمعية الاتحادية رئيس المجلس الاتحادي ونائبه لمدة سنة ٠ اما الفقرة (٣) فقد نصت على ان لا يجوز اعادة الانتخاب لمدة سنة اخرى كما لا يجوز انتخاب رئيس المجلس الاتحادي كنائب لرئيس الاتحاد للسنة التالية .

وهنا نطرح تساؤل عن كيفية الانتخاب في الجمعية الاتحادية والتي تأخذ بالتكوين الثنائي أي تتكون من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات هل يجري الانتخاب على سبيل الانفراد او بصورة جمعية ؟ تكفلت المادة (١٥٧) بالإجابة والتي جاءت بعنوان المداولات المشتركة حيث نصت في الفقرة (١) على يتداول مجلس الشعب والمقاطعات معا في جلسة مشتركة تحت رئاسة رئيس مجلس الشعب للأغراض الآتية أ- اجراء الانتخابات ٠ وبشان الاغلبية المطلوبة للفوز بمنصب رئيس الدولة ونائبه نجد ان المادة (١٣٠) من قانون الجمعية الاتحادية لسنة ٢٠٠٢ المعدل قد نظم الموضوع بقوله ١- يتم التصويت لاختيار رئيس مجلس الاتحاد ونائبة من قبل الجمعية





هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

الاتحادية وبالاقتراع السري لكلا المجلسين ٢- تتم عملية الاختيار عن طريقة كتابة الاعضاء اسما المرشحين في اوراق مختومة ٣- يشترط لفوز المرشح بمنصب الرئاسة الحصول على الاغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الاتحادية ١٠ المادة ١٣٤ فقد بينت موضوع اختيار نائب الرئيس حيث تجري العملية بنفس إجراءات انتخابات رئيس الاتحاد وبخصوص المركز الدستوري لرئيس الدولة في الاتحاد السويسري نلاحظ بان اغلب الفقه الدستوري ومن خلال استقراءه للنصوص الدستورية المنظمة للاختصاصات صرح علنا بان لا صلاحيات فعلية لرئيس الاتحاد وان مهمته شرفية بامتياز وايضا مهمته في رئاسة المجلس دورية ، ويعكس الاقتضاب في الصلاحيات لرئيس الدولة اختلال التوازن لصالح الجمعية الاتحادية وقبضتها على زمام الامور هناك^(٢) . لكن هناك راي اخر هو يمثل احد الفقهاء حول مركز رئيس الدولة حيث يرى تمتعه بعدد من الاختصاصات اكتسبها من خلال الواقع السياسي السويسري^(٣) .

وفي العراق فقد سار قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على نهج الدستور السويسري بجعله مهمة اختيار رئيس الدولة ونوابه من اختصاص السلطة البرلمانية وذلك في المادة (٣٥) الفقرة (أ) والني نصت على ان تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكّلون مجلس الرئاسة الذي تكون وظيفته تمثيل سيادة العراق والإشراف على شؤون البلاد العليا. يتم انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء، وللجمعية الوطنية صلاحية إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة، وفي حالة وجود شاغر في الرئاسة تنتخب الجمعية الوطنية بثلثي أعضائها بديلاً له لملء هذا الشاغر وتكفلت الفقرة ب بالحديث عن الشروط الواجب توافرها في مجلس الرئاسة وهي الشروط نفسها لتولي اعضاء الجمعية الوطنية^(٤) .

وتكفل النظام الداخلي الجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤ ببيان الية الاختيار حيث نصت المادة (٢١) منه على ان تمارس الجمعية الاختصاصات الدستورية المنصوص عليها في قانون ادارة الدولة العراقية المرحلة الانتقالية : ثالثا انتخاب رئيس الدولة ونائبيه له يشكلون مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي الاصوات . ومن بحث النصوص المتعلقة باختيار رئيس الدولة ونائبه نجد ان المشرع الدستوري العراقي قد اقتبس تجربة دستورية جديدة تتمثل باختيار مجلس رئاسي اسماه (مجلس الرئاسة) يتكون من رئيس ونائبين يزداد عليه انه اشترط اغلبية خاصة لتمرير المرشحين لتولي المنصب حيث اشترط حصول الفائزين والمعروضة اسمائهم في قائمة واحدة على اصوات ثلثي اعضاء الجمعية الوطنية . ويشير التطبيق الواقعي الى مسالة التوافق



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

السياسي هي السائدة في توزيع المناصب السيادية في النظام السياسي في العراق والتحديد مجلس الرئاسة بحيث تعكس التنوع القومي والمذهبي لمكونات الشعب العراقي^(٥).

اما انتخاب رئيس الجمهورية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

فقد تبنى الدستور النهج الديمقراطي لاختيار رئيس الدولة اذ يجري اختياره من قبل البرلمان في جلسة خاصة^(٦) وعن الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ونوابه نلاحظ ان المادة (٦٨) قد نظمت الموضوع عبر إيرادها عدد من الشروط الواجب توافرها للمرشح الذي يتولى منصب رئيس الجمهورية^(٧)، وعن الجهة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية نلاحظ بان الدستور قد جعله من اختصاص احد أجهزة السلطة البرلمان وهو مجلس النواب وذلك في المادة (٧٠) البند اولا إذ نص على (إن ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيسا الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه)، وفي حالة عدم حصول المرشح على الاغلبية المطلوبة في الجولة الاولى ، فان الفقرة الثانية من المادة قد عالجت تلك الحالة بقولها أنه (اذا لم يحصل إي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة ويتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى عدد من الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أغلبية الأصوات في الاقتراع الثاني)، وتبدأ الإجراءات الشكلية لتتصيب رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور^(٨) ، ويلحظ على هذه الالية بأنها تتماشى مع النظام البرلماني إلا ان الواقع يشير إلى ان الية اختيار رئيس الجمهورية يخضع لمبدأ التوافق السياسي من قبل الكتل السياسية وان عملية الاختيار من قبل مجلس النواب هي عملية شكلية^(٩) ، يشار إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ قد اعطى رئيس الجمهورية عدد من الاصلاحيات تفوق أي صلاحيات لاي رئيس دولة اخرى تتاخذ النظام البرلماني نظام سياسي في الحكم وباستقراء النصوص الدستورية المنظمة لتلك الاختصاصات نلاحظ انه يتمتع بالعديد من الاختصاصات التي ينفرد بها كما تشمل اختصاصات اخرى يشترك بها مع مجلس الوزراء ومجلس النواب^(١٠).

وعن دور مجلس النواب في اختيار نواب رئيس الجمهورية فان المادة (٦٢) البند ثانيا قد نص على ان تنظم بقانون إحكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية وبالفعل قام مجلس النواب بتشريع هذا القانون عام ٢٠١١ وقد حددت المادة (١) عدد النواب بواحد او اكثر على ان لا يزيد على عدد النواب عن ثلاث يتولى رئيس الجمهورية بعد تسلم مهام منصبه باختيارهم وتقديم اسمائهم الى مجلس النواب للمصادقة عليها. وبالاعلية المطلقة ومن خلال تحليلنا للنص الدستوري اتضح لنا ان الية اختيار نائبي رئيس الجمهورية تمر بمرحلتين وهما ترشيح الاسماء من



قبل رئيس الجمهورية والمصادقة عليهم في مجلس النواب من جهة اخرى نلاحظ بان المشرع الدستوري العراقي قد ميز بموضوع الاغلبية بين منصب رئيس الجمهورية ونوابه حيث اشترط انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية الثلثين وفي حالة تعذر ذلك يصار الى الاختيار بالأغلبية من بين المرشحين الحاصلين على اكثر الاصوات اما في المصادقة على نواب رئيس الجمهورية فان المشرع قد قلل من حجم الاغلبية واشترط فيها اغلبية مطلقة لتمرير اسمائهم ويشير الواقع السياسي إلى أن مسألة اختيار نواب الرئيس خاضعة لمبدأ التوافق السياسي حيث جرى العرف السياسي على تقسيم مناصب نواب رئيس الجمهورية بين الكتل السياسية ، ويرى الباحث ان المشرع كان غير موفقا في النص على زيادة عدد النواب لأكثر من واحد لان وجود اكثر من نائب يرهق ميزانية الدولة يضاف اليه موضوع انعدام الصلاحيات في ظل وجود رئيس الجمهورية لذا ندعو المشرع لإعادة النظر في قانون الترشح لمنصب نواب رئيس الجمهورية لتقليل العدد لواحد او اثنين لاكثر وعدم ترك الموضع بين توافق لبيكتل السياسية اسوة بالأنظمة الدستورية الاخرى التي تنص على نائب واحد لرئيس الدولة .

تقدير انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان

أ- سمات طريقة انتخاب رئيس الدولة ونوابه من قبل مجلس النواب

يتجه الفقه الدستوري الى ان انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه من قبل مجلس النواب انتخابا من قبل الشعب ويسوغ ذلك بالقول ان العملية الانتخابية هذه تمر بمرحلتين وهما مرحلة انتخاب نواب السلطة البرلمان من قبل الشعب اما في المرحلة الثانية فهي انتخاب رئيس الدولة ونائبه من قبل المجلس النيابي^(١١)، يضاف اليها عامل اخر وهو ان الارتباط بين رئيس الدولة ومجلس النواب يبين بعدد من العوامل منها النظام السياسي الحالي وطريقة اختيار رئيس الدولة ففي النظام النيابي الحالي المساواة بين السلطتين فان اختيار البرلمان من قبل المجلس يساعد في استقرار التوازن القائم بين السلطات^(١٢)، وأن انتخاب رئيس الدولة ونوابه من قبل البرلمان يحول دون تقرد رئيس الدولة بالسلطة ومنع استبداده بها على السلطات العامة في الدولة وكذلك يحد هذا الاختيار من نفوذه على كل مقاليد امور الحكم في الدولة^(١٣) - إضافة إلى ذلك فان الهيئات الانتخابية تميل دائما إلى اختيار رؤساء ضعفاء حتى تمارس اختصاصاتها في مواجهتهم من جهة اخرى يذهب البعض من الفقه الى قيام البرلمان باختيار رئيس الدولة يحقق جودة الاختيار ويعزو الراي المؤيد لهذا الاتجاه ان افراد الشعب لا يجيدون اختيار شخص صالح في بعض الاحيان بسبب سيطرة وسائل الاعلام على توجهات معظم طبقات الشعب فضلا عن ميولهم السياسي وتوجهاتهم الفكرية ولكن السبب الولى هو الاكثر تأثيرا^(١٤).





ب- عيوب طريقة انتخاب رئيس الدولة ونوابه من قبل البرلمان

ان من أهم عيوب هذه الالية هي تبعية رئيس الجمهورية ونوابه للبرلمان ، فيصبح مركز رئيس الجمهورية ضعيفا مقارنة بالبرلمان وينتهي الأمر بسيطرة البرلمان على زمام الأمور في الدولة^(١٥)، والمآخذ الثاني على هذه الطريقة هو ان الهيئات النيابية تتجه غالبا الى اختيار رؤساء ضعفاء تستطيع هذه الهيئات ممارسة اختصاصاتها في مواجهتهم في حين تتعارض مع الرؤساء الاقوياء الذين يتجاهلون اختصاصاتها^(١٦) . في اتجاه آخر فان البعض من الفقه قد انتقد الية انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان حيث انها تتعارض مع مبدأ الاختصاص الوظيفي وان البرلمان قد انتخب لغرض المراقبة و التشريع^(١٧) . و هذه الالية تتعارض مع مبدأ سيادة الشعب إذ يقتضي هذا المبدأ باختيار رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة ، إضافة إلى ذلك ان هذا السبيل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات وخاصة الاستقلال العضوي فأن وجود أي فجوة في أيهما يؤدي إلى تحكم إحدى السلطات على الأخرى . كما ان هذه الطريقة تجمع التمثيل بالولايات الكبيرة دون الولايات الصغيرة^(١٨) . وومن تلك الانتقادات فان العديد من هذه الدول قد غيرت من منهج انتخاب رئيس الجمهورية منجهة البرلمان إلى اختياره من قبل الجمهور مباشرة ويأتي البعض من الفقه عدة تبريرات لهذه الطريقة أبرزها إنها تعد تعبيراً صريحا وواضحا لاخذ وممارسة الشعب دوره لسيادته^(١٩) .

المطلب الثاني

دور السلطة البرلمانية في تولية رئيس الوزراء والوزراء

تذهب اغلب انظمة الحكم الدستورية التي تعطي السلطة النيابية مركزا متميز على منحها صلاحيات اختيار القائمين على الوظيفة التنفيذية ابتداء من رئيس الوزراء والوزراء وبقية الهيئات المسؤولين التنفيذيين ولبيان الموضوع سوف نتناوله في الاتي .

أولا : اختيار رئيس الوزراء .

اتخذت الدساتير الى عدة اتجاهات من حيث الية اختيار رئيس الوزراء ، فبعضها حرص على جعله ان يكون من الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية ويعود السبب في ذلك هو تقوية السلطة التنفيذية على السلطات الاخرى واعطاء رئيس الجمهورية مركزا دستوريا متميزا^(٢٠) . بينما حصرت البعض الاخر من الدساتير هذا الاختصاص بالسلطة التشريعية دون اشراك أي جهة اخرى اما دور رئيس الدولة فلا يتعدى سوى اصدار قرار التعيين والمصادقة على مشاريع القوانين بعد التصويت عليها وهو في الوقت نفسه اختصاص شكلي ، وتأخذ بهذا الاتجاه

دساتير كل من اليابان والسويد والمانيا^(٢١)، أما النوع الاخير من الدساتير فقد جعل الاختصاص مشتركاً فيما بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية مع تباين مدى تأثير احدهما في قرار الاختيار حسب خصائص ونوع النظام السياسي ومركز السلطة التشريعية فيها ومن تلك الدساتير قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والذي اناط مهمة اختيار رئيس الوزراء لمجلس الرئاسة والجمعية الوطنية .

ولقد نصت الفقرة أ من المادة (٣٨) على انه يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء (رئيس السلطة التنفيذية) بالإجماع، وأعضاء السلطة التنفيذية بناءً على توصية من رئيس الوزراء، ويرجى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على الثقة بالأغلبية المطلقة عند التصويت من الجمعية الوطنية قبل البدء بعملهم كسلطة في الدولة . ولمجلس الرئاسة الاتفاق على مرشح لمنصب رئيس الوزراء في مدة أسبوعين، وفي حالة إخفاقه تعود مسؤولية تسمية رئيس الوزراء للجمعية الوطنية، في هذه الحالة يجب أن تصدق الجمعية الوطنية على تسميته بأغلبية الثلثين. وإذا تعذر على رئيس الوزراء ترشيح مجلس وزرائه في شهر يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس وزراء آخر .

يضاف اليه نص البند رابعاً من المادة (٢٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والذي نص على اختصاص الجمعية الوطنية ب منح الثقة لرئيس الوزراء . والوزراء المختارين من قبل مجلس الرئاسة بالأغلبية المطلقة قبل البدء بعملهم في السلطة التنفيذية وفي حالة فشل مجلس الرئاسة في تسمية رئيس الوزراء تنتخب الجمعية الوطنية بثلاثي اعضائه بديلاً لاشغال هذا المنصب .

ومن خلال تحليلنا للنص المتقدم نلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي قد اخذ اختصاص اختيار رئيس الوزراء مشتركاً بين مجلس الرئاسة الذي يتولى اختيار احد الاسماء بأجماع اعضائه الثلاث ثم يصار الى عرض الاسم مع بقية التشكيلة على الجمعية الوطنية لكسب الثقة بالأغلبية المطلقة . فضلاً عن أن الجمعية الوطنية قد تتفرد في جعل رئيس الوزراء في حالة فشل مجلس الرئاسة في الاختيار وذلك بعد مرور اسبوعين ولكن نلاحظ ان المشرع قد عزز من حيث الاغلبية المطلوبة لاختيار رئيس الوزراء من قبل الجمعية الوطنية حيث اشترط ان يكون الاصطفاء بموافقة اغلبية الثلثين . وعلية فان الفصل في اختيار رئيس الوزراء يعود الى السلطة التشريعية المتمثلة للجمعية الوطنية ويأتي ذلك انعكاساً للاختصاصات الواسعة التي تمتع بها بموجب الدستور . ويشير الواقع السياسي الحالي الى مسالة اختيار السلطة التنفيذية يخضع لمبدأ التوافق السياسي بين الكتل النافذة وبالتحديد تم اختيار مرشح الكتلة الاكبر الفائزة في



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

انتخابات البرلمانية وهو الدكتور ابراهيم الجعفري لتولي المنصب بعد الانتخابات التي أجريت في عام ٢٠٠٤ وبموجب الاتفاق السياسي مع الكتل الكردستانية لتشكيل الحكومة .
وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فان المادة (٧٦) منه قد نظمت وبينت موضوع اختيار رئيس السلطة التنفيذية^(٢٢) بنصها على انه اولاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء ،خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية .

ويتضح من هذا النص ان رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً ، ولكن نتساءل عن ماهية الكتلة الأكثر عدداً ؟ فقد اجابت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك من خلال تفسيرها للمعنى بقولها انها الكتلة التي تتشكل بعد اداء اعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية في اول جلسة وهي تتكون من قائمة او اكثر^(٢٣) . ووفق الفقرة الأولى من المادة (٧٦) من الدستور فان رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكبر (الاكثر عدداً) خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ويجب على المرشح ان ينتهي من الاختيار لأعضاء الحكومة خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف ، ويذهب راي اخر من الفقه الى ان مدة الثلاثين يوماً تعد طويلة نسبياً لان الوزارة المنتهية ولايتها قد تضطر الى المماطلة في تسليم السلطة من اجل تأخير تشكيل الحكومة الجديدة^(٢٤) وبموجب المادة (٧٦) الفقرة (ثالثاً) فان رئيس الجمهورية يكلف شخصاً اخر لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة ، لكن لم يبين الدستور شروط انتماء المرشح الجديد الى الكتلة النيابية الاكبر ام الى الكتلة التي تليها ، كما لم يحسم النص الدستوري صراحة المسألة عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف خلال مدة الخمسة عشر يوماً ، الا أن الحل يمكن استنتاجه ضمناً من خلال تكليف مرشح جديد^(٢٥) .

من الجدير بالذكر أن دستور ٢٠٠٥ النافذ قد سار على منهاج الدساتير التي تتبنى النظام النيابي بجعله اختيار رئيس مجلس الوزراء مشاركة بين رئيس الجمهورية مع البرلمان^(٢٦) . لكن الراي الغالب عند الفقه الدستوري يشير إلى أن دوره يعد شكلياً لاكثر والامر يعود للبرلمان وحده فهو يختار مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات البرلمانبة^(٢٧) .

ثانياً : اختيار الوزراء والمسؤولين التنفيذيين

تتولى الجمعية الاتحادية في سويسرا مهمة اختيار اعضاء المجلس الاتحادي وبقية المسؤولين التنفيذيين وحسب المادة ١٦٨ من الدستور والتي نصت في الفقرة (١) على ان تنتخب الجمعية

الاتحادية اعضاء المجلس الاتحادي والمستشار او المستشارية الاتحادية والقائد الاعلى للجيش .
ووسعت الفقرة الثانية من اختصاصات الجمعية الاتحادية بقولها انه يمكن للقانون ان يعطي
الصلاحية للجمعية الاتحادية لانتخاب اشخاص آخرين ولاعتماد انتخابهم . اما المادة ١٧٥ فقد
عالجت موضوعي التكوين والانتخاب حيث نصت الفقرة (١) على ان مجلس الاتحاد يتكون من
سبعة اعضاء اما الفقرة (٢) فقد نصت على ان يتم انتخاب اعضاء مجلس الاتحاد من قبل
الجمعية الاتحادية بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب والفقرة (٣) يتم انتخاب اعضاء مجلس
الاتحاد لمدة اربعة سنوات من بين المواطنين الذين يحق لهم الترشيح لمجلس الشعب والفقرة (٤)
يجب مراعاة تمثيل المناطق والجماعات اللغوية في المجلس الاتحادي تمثيلا عادلا .

وقد تولى قانون الجمعية الاتحادية لعام ٢٠٠٢ والمعدل في ٢٠١٣ في المادة (١٣٢) اجراءات
الانتخاب لأعضاء المجلس الاتحادي حيث جاءت هذه المادة بعنوان انتخاب اعضاء المجلس
الاتحادي حيث نصت الفقرة (١) على قيام الجمعية الاتحادية بانتخاب اعضاء المجلس
الاتحادي مع بدء دورة المجلس الوطني (مجلس الشعب) والفقرة (٢) نصت على ان يتم
اختيار اعضاء مجلس الاتحاد بصورة الفردية وصولا الى ملا المقاعد السبعة بعد حصولهم على
الاجلبية المطلقة (٣) في حالة تعذر حصول المرشح على الاجلبية بالجولة الاولى يصار الى
اجراء جولة ثانية وفي حالة عدم النجاح يتم الانتخاب بحصول المرشح على اعلى الاصوات
بالنسبة لبقية المرشحين . ويفهم مما تقدم ان السلطة البرلمان المتمثلة بالجمعية الوطنية هي
الجهة المختصة باختيار اعضاء المجلس الاتحادي والمستشار أو المستشارية الاتحادية وكذلك
قائد الجيش وبقية المسؤولين الاخرين في السلطة التنفيذية ويرى البعض من الفقه ان هذا
الاختصاص يدل على مدى تفوق الجمعية الاتحادية على بقية السلطات فهي صاحبة الكلمة
العليا^(٢٨) . وجرى العرف هناك على الاخذ بالاعتبارات الجغرافية في التمثيل في هذا المجلس
حيث يتم اختيار عضو من مناطق بيرن وزيورخ ذات النقل السكاني الكثيف وعضوا من فود
والتي تعد من اكبر الكانتونات الناطقة بالفرنسية . كما حدث تطور هام ابتداء من انتخابات
العام ١٩٥٩ والمتمثل بتشكيل المجلس الاتحادي من قبل الاحزاب الرئيسية الفائزة بانتخابات
الجمعية الاتحادية^(٢٩) .

ويشير التطبيق العملي الى زيادة نفوذ الجمعية الاتحادية في عقد التسعينات وفي مرحلة ما بعد
نفاذ دستور ١٩٩٩ في مجال تولية اعضاء المجلس الاتحادي ، اذ لم يتم التجديد لأكثر اعضاء
المجلس الاتحادي في العام ٢٠٠٧ بعدما كانت ظاهرة بقاء اعضاء المجلس لأكثر من ثلاث
عقود عام خلال المدة الماضية هي من سمات النظام الدستوري السويسري ، مما حدى البعض



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

الى القول بان النظام السياسي السويسري قائم على هيمنة المجلس الاتحادي على الجمعية الاتحادية ، وتدحض تلك التطبيقات هذا الراي بسبب عدم التجديد لأكثر من عضو ، ويعلق البعض من الفقه على ذلك ان هذا الامر تشكل بداية لاستقرار التركيبة السياسية للمجلس وانها تشكل فرصة حقيقية لأحداث تغيير في المجال السياسي وتحقيق مبادا التداول السلمي الديمقراطي وتغيير الاشخاص القائمين بأعباء السلطة التنفيذية ، ويشكل خطرا من جهة اخرى لان الخطر هنا يكمن في أن تفرض الأحزاب السياسية مرشحيها المفضلين على الأغلبية البرلمانية (٣٠) . ومن الجدير بالذكر ان المجلس الاتحادي يتكون من سبعة أقسام ويكون على رأس كل قسم أحد أعضاء المجلس (٣١) .

اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فقد اعطى الجمعية الوطنية دورا متمثلا في منح الثقة لأعضاء مجلس الوزراء وذلك في المادة (٣٨) الفقرة (أ) يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع، وأعضاء مجلس الوزراء بناءً على توصية من رئيس الوزراء، يسعى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على تصويت منح الثقة بالأغلبية المطلقة من الجمعية الوطنية قبل البدء بعملهم كحكومة. والفقرة (د) نظمت آلية تعيين القادة العسكريين حيث نصت على ان (د) يقوم مجلس الوزراء بتعيين المدير العام لدائرة الاستخبارات العامة وكذلك بتعيين كبار الضباط والقادة في القوات المسلحة العراقية من رتبة عميد فما فوق، وتكون هذه التعيينات خاضعة لمصادقة الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين .

ونصت المادة (٢٢) البند رابعا من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على ان تختص الجمعية الوطنية بمنح الثقة ٠٠٠٠ لمجلس الوزراء والوزراء المختارين من مجلس الرئاسة بالأغلبية المطلقة قبل البدء بعملهم كحكومة ٠٠٠٠ خامسا :النظر في قرار رئيس الوزراء بإقالة وزير او عدد من الوزراء ولها ان توافق على هذا القرار بالأغلبية المطلقة . سادسا : المصادقة بالأغلبية البسيطة على قرار مجلس الوزراء بتعيين المدير العام للاستخبارات العامة وكذلك كبار الضباط في القوات المسلحة من رتبة عميد فما فوق . من خلال استعراض نصوص الفقرات اعلاه تبين لنا ان قرار تعيين الوزراء يعود من الناحية الموضوعية للجمعية الوطنية بالرغم من دور رئيس الوزراء في ترشيحهم الى مجلس الرئاسة حيث اشترط الدستور الحصول على ثقة الاغلبية المطلقة للجمعية الوطنية قبل بدء عملهم الحكومي . من جانب اخر ان الدستور قد جعل من رئيس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة لكنه اضعف هذا الموقع كثيرا عن طريق سلب اهم اختصاص له وهو تفرده بتعيين كبار القادة العسكريين ولكن الدستور قد عزز من موقع السلطة البرلمان من خلال اعطائه الاختصاص النهائي في الموافقة على قرار مجلس الوزراء في تعيين



مدير الاستخبارات والقادة من رتبة عميد فما فوق • ومثل هذه الاختصاصات الواسعة للجمعية الوطنية فأنها قد تولدت عنها نتيجة هامة غرضها تقييد السلطة التنفيذية واطلاق يد السلطة التشريعية في مختلف المجالات •

وعن السلطة المختصة باختيار الوزراء وكبار المسؤولين التنفيذيين في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المادة (٧٦) البند ثانياً قد حددته بنصها على ان يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء كابينته الوزاريه، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. والبند رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، اسماء اعضاءكابينت الوزارية ، والمنهاج الوزاري ، على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين و المنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

ووقد نصت المادة ٧٨ على ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ، ويتأسس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة النواب •

و حدد البند خامسا من المادة (٨٠) أليه تعيين كبار المسؤولين والقادة العسكريين بنصها على اختصاص مجلس الوزراء ب . التوصية الى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والمفوضيين ومدراء الهيئات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق و ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الاجهزة الامنية .

اما النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ المعدل فقد جاء الفصل التاسع منه بعنوان اجراءات منح الثقة واستهلهته المادة (٤٩) اولاً. بنصه على ان يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء كابينته الوزارية والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً. يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثاً. تعد الوزارة حائزةً على ثقة المجلس عند التصويت على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

ويرى البعض من خبراء الفقه الدستوري العراقي ان المشرع الدستوري قد خالف القواعد العامة للنظام البرلماني عن طريق منح مجلس النواب حق الموافقة على اقالة أي وزير ، اذ لا يوجد في النظام النيابي ما يعطي البرلمان حق الموافقة على قرار رئيس الوزراء اقالة احد وزرائه فهذا شان داخلي للحكومة ، ومن هنا يعدو تدخلا غير سليم بل وخطير للسلطة التشريعية ويعكس مدى هيمنتها لأنه يؤثر على العمل الحكومي بل قد يشل حركة الوزارة ، ولا يمكن ان نتصور كيف



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

يستطيع رئيس وزراء العمل مع وزير يفرضه عليه مجلس النواب بعد ان قرر رئيس الوزراء اقالته ، ذلك ان رئيس الوزراء في النظام البرلماني وهو الرئيس الاعلى والمنسق لفريق يجب ان يكون متضامنا ومتناسقا على اعتبار أن التضامن والتنسيق الوزاري هو العمود الاساسي بل القاعدة الرئيسية للنظام النيابي^(٣٢) .

لذلك يرى الباحث الحاجة لتدخل المشرع الدستوري لتعديل الدستور ومنح رئيس مجلس الوزراء حق اقالة او عزل او سحب يد أي وزير او مسؤول تنفيذي دون الرجوع لمجلس النواب من اجل تحقيق التوازن وتفعيل دوره كقائد وموجه في النظام البرلماني الذي تبناه الدستور في المادة الاولى منه وكذلك تنشيط فكرة التضامن والتنسيق الوزاري بين اعضاء مجلس الوزراء .

في حين رأى البعض من الفقه الدستوري ان المشرع الدستوري العراقي قد اتجه للتوسعة من صلاحيات مجلس النواب وجابها بتحجيم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء فعلى الرغم من نص الدستور على انه القائد العام للقوات المسلحة الا ان المادة (٦١/ خامسا) قد اعطت مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين اصحاب الدرجات الخاصة والهيئات ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات . ويضيف الفقه ان غرض النص المتقدم يفيد بتقييد صلاحية مجلس الوزراء في مجال التعيين او التكليف لان سلطته في هذا المجال محدودة ومجرد مقترحات او توصيات لا تدخل حيز التنفيذ الا بعد موافقة البرلمان ، وبذلك يمتلك مجلس النواب صلاحية شل ارادة الحكومة في حالة عدم التصويت على التعيينات التي يوصي بها مجلس الوزراء^(٣٣) .

ويتضح عما ماتقدم سيطرة مجلس النواب على عمل مجلس الوزراء التنفيذي ويؤدي في الغالب الى بصراع سياسي بين المجلسين، ويشكل ذلك تعديا على صلاحيات مجلس الوزراء وتجاوزا على المركز الدستوري المرسوم له في النظام البرلماني ، ويكون له دور سلبي على عمله . ويضيف البعض من الفقه ان اتجاه المشرع الدستوري في تحديد عمل مجلس الوزراء مقصود لتحقيق المطالب الفئوية والمكاسب على حساب العمل التنفيذي ولا يمكن التحجج بالدور الرقابي لأن الرقابة تعني الرقابة اللاحقة على العمل الحكومي أي التنفيذي^(٣٤) . لذلك يرى الباحث ضرورة تعديل المادة على نحو يجعل من رئيس مجلس الوزراء بوصفة القائد العام والمسؤول التنفيذي ترشيح الاسماء بما فيهم رئيس جهاز المخابرات وكبار الضباط والقادة الآمنين على مجلس الوزراء ويجرى التصويت عليها بداخله وبموافقة ثلثي اعضاء المجلس على قرار التعيين .



المبحث الثاني

مهام البرلمان في مجال السياسة الخارجية والمعاهدات الدولية

تطلع السلطة التشريعية في الدساتير المقارنة بدور هام في رسم السياسة الخارجية للدولة وفي مجال المعاهدات الدولية ، وينبع هذا الدور من خلال مشاركتها مع السلطة التنفيذية في رسم تلك السياسة ، يضاف اليها الى منحها في بعض الاحيان اختصاص ابرام المعاهدات والمصادقة عليها لما ينطوي عليها من اثار تشمل جميع هيئات الدولة ، ولتسليط الضوء على الموضوع سوف نبثه في فرعين نخصص الاول لبيان مهام السلطة التشريعية في رسم السياسة الخارجية ونخصص المطلب الثاني لبحث مسؤولية في مجال المعاهدات والاتفاقيات الدولية

المطلب الأول

دور السلطة البرلمان في مجال السياسة الخارجية

حرص الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ على منح السلطة البرلمان والمتمثلة بالجمعية الاتحادية دورا هاما في وضع السياسة الخارجية وذلك في المادة (١٦٦) والتي جاءت بعنوان العلاقات الخارجية حيث استهلها البند اولا بنصه على ان (تشارك الجمعية الاتحادية في وضع السياسة الخارجية وتشرف على العلاقات مع الخارج) . يضاف اليها دورها في اختيار الموظفين الدبلوماسيين والسفراء والقناصل المعتمدين لدى الخارج سواء كانوا لدى الدول الأجنبية ام في المنظمات الدولية (٣٥) .

وقد جاءت المادة (١٥٢) من قانون الجمعية الاتحادية لعام ٢٠٠٢ والمعدلة في ٢٠١٣ بعنوان والمشاركة التشاور في رسم خارطة السياسة الخارجية . حيث نصت الفقرة (١) منه على انه من الواجب على اللجان المسؤولة الاتصال المباشر بقسم الخارجية في المجلس الاتحادي من اجل التنسيق والتشاور حول رسم السياسة الخارجية للدولة . الفقرة (٢) يتولى المجلس الاتحادي بصورة دائمة باخطار رؤساء اللجان الخارجية في المجلسين ورئيس مكتب اللجنة الخارجية في الجمعية الاتحادية عن التطورات الجديدة الحاصلة في ميدان العلاقات الخارجية للدولة (٣) يتولى المجلس الاتحادي استشارة اللجان المسؤولة عن السياسة الخارجية حول وضع الخطة المناسبة واعتماد تلك التوجيهات عند إجراء مفاوضات أو تبادل للعلاقات مع الدول الاخرى . وباستنقاء النصوص الدستورية نلاحظ بان المشرع الدستوري قد أعطى الجمعية الاتحادية بوصفها السلطة العليا في الدستور دورا مهما ومشاركا للمجلس الاتحادي في رسم السياسة الخارجية وهي تباشر ذلك الاختصاصات عبر قناتين اولهما: وضع تلك السياسية وثانيهما: الموافقة على تعيين السفراء وكبار الموظفين الدبلوماسيين .



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فقد بين من رسم السياسة الخارجية اختصاصا حصريا للسلطات الاتحادية وذلك في المادة (٣٥) والتي نصت على ان تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصرا - رسم السياسة الخارجية ٠٠٠٠ ومن الجدير بالذكر فان الحكومة العراقية تتكون حسب هذا الدستور من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيس الوزراء والسلطة القضائية ٠ وعن النظام الداخلي للجمعية الوطنية نلاحظ بان المادة (٨٩) والتي اتت بعنوان لجنة العلاقات الخارجية حيث نصت على ان تختص هذه اللجنة بما يأتي اولاً : دراسة الموقف الدولي وتطورات السياسة الدولية والاقليمية ثانياً : متابعة السياسة الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي ثالثاً : المؤتمرات الدولية خامساً : التشريعات المنظمة للسلكين الدبلوماسي والقنصلي سادساً : الشؤون الخاصة بالمنظمة العالمية للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ٠

فضلا عن مما تقدم دور الجمعية الوطنية في رسم السياسة الخارجية من مشاركتها في رسم تلك السياسة اضافة الى اختصاص احدى اللجان البرلمانية وبالتحديد لجنة العلاقات الخارجية في المساهمة والتعاون مع اجهزة السلطة التنفيذية وبالأخص وزارة الخارجية حول دراسة الموقف الدولي وتعزيز العلاقات الدبلوماسية مع جميع الدول والمنظمات الدولية يضاف اليها دورها الرقابي المتمثل في متابعة الاجهزة التنفيذية التي تتولى تطبيق السياسة الخارجية للدولة وفحص مدى قيامها بتطبيق البرنامج المرسوم لها يضاق اليها مهمة تشريع القوانين ذات الصلة والتي تعد من الاختصاصات الاصلية للجمعية لتنظيم المركز القانوني للعاملين في السلك الدبلوماسي وموضوع الحصانة والاثار القانونية المترتبة عليها واخير تختص تلك اللجنة بمتابعة الشؤون الخاصة بالمنظمة العالمية للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية للاستفادة من خبراتها في مجال انجاح السياسة الخارجية وتطوير عمل الموظفين الدبلوماسيين ٠

وبشأن دور السلطة البرلمان في السياسة الخارجية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فان المادة (١١٠) من الدستور قد نصت على ان تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الاتية اولاً : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي ٠٠٠ من الجدير بالذكر ان المادة (٤٧) قد حددت السلطات الاتحادية بثلاث وذلك بنصها على تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات البرلمان والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات .وعليه فان السلطة البرلمان والممثلة بمجلس النواب ومجلس الاتحاد يشتركان في رسم تلك السياسية بالتعاون مع السلطة التنفيذية ٠ يضاف الى ما تقدم فان مجلس النواب العراقي يلعب دورا هاما في الموافقة على تعيين الممثلين الدبلوماسيين وذلك في المادة



(٦١) والذي نص على أن يختص مجلس النواب خامسا : الموافقة على تعيين كل من ٠٠٠٠٠ السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء ٠ كما اضاف النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ المعدل مجموعة من الاختصاصات التي تباشرها لجنة العلاقات الخارجية من خلال دورها في موافقة مجلس النواب على تعيين الموظفين الدبلوماسيين اضافة الى دورها في رسم السياسة الخارجية ومتابعة العمل الدبلوماسي ومتابعة الشؤون الخاصة للمنظمات الدولية (٣٦) .

ويذهب بعض من الفقه الدستوري العراقي الى انتقاد النص الدستوري المتضمن منح مجلس النواب الموافقة على تعيين السفراء والموظفين الدبلوماسيين كونه يعوق عمل مجلس الوزراء وبالتحديد وزارة الخارجية عن القيام بمهامها على اعتبارها ان الجهة المختصة دون غيرها في قرار الاختيار النهائي لتلك الطائفة من الموظفين (٣٧) .

مما تجدر الاشارة اليه ان العديد من الدساتير قد جعلت من السلطة التنفيذية صاحبة الكلمة في تعيين السفراء وغيرهم سواء اكانت السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة كما هو في النظام الرئاسي او بيد مجلس الوزراء بالمشاركة مع رئيس الدولة كما هو في النظام البرلماني (٣٨) .

لذلك يرى الباحث ضرورة تعديل البند خامسا من المادة (٦١) والقاضية بضرورة موافقة مجلس النواب على تلك التعيينات ووضع اليه جديدة تتيح لمجلس الوزراء بالموافقة بأغلبية الثلثين على تعيين القناصل والموظفين الدبلوماسيين بعد ترشيحهم من قبل رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الثاني

دور السلطة البرلمان في المعاهدات والاتفاقيات الدولية

انقسم الفقه القانوني حول تعريف المعاهدة إلى اتجاهات عدة أولها : اكتفى بالاتفاق ان يكون معقودا بين اشخاص القانون الدولي العام وحسب هذا الاتجاه عرفت بانها عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي الى احداث اثار قانونية معينة (٣٩) .

اما الاتجاه الثاني فقد اشترط في المعاهدة ان تكون معقودة بين دولتين او اكثر وان تكون بصورة مكتوبة وقد تبني هذا الاتجاه اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية حيث عرفت في المادة الثانية بانها اتفاق دولي يعقد بين دولتين او اكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي العام سواء في وثيقة واحدة او اكثر وأيما كانت التسمية التي تطبق عليها (٤٠) . ولكن نتساءل عن دور السلطة البرلمان في مجال ابرام المعاهدات والمصادقة عليها في الدساتير المقارنة ؟ للإجابة على ذلك نستعرض اولا موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ ونجد ان المادة (١٦٦) منه قد جاءت بعوان



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

العلاقات الخارجية والمعاهدات الدولية حيث اشارت الفقرة ٢ منه الى ان تصدق الجمعية الاتحادية على المعاهدات الدولية ماعدا المعاهدات التي تقع بحكم قانون او بنص معاهدة دولية ضمن اختصاصات المجلس الاتحادي^(٤١).

اما قانون الجمعية الاتحادية لعام ٢٠٠٢ فقد نصت الفقرة (٣) من المادة ١٥٢ على قيام المجلس الاتحادي بالتشاور مع اللجنة الخارجية في الجمعية الاتحادية حول ابرام أي معاهدة دولية .

إما الفقرة الرابعة فتضمنت قيام قسم الخارجية في المجلس الاتحادي في حالة الاستعجال بإبلاغ رؤساء اللجان الخارجية عن سير العمل في المعاهدات الدولية تمهيدا لموافقة الجمعية عليها . والفقرة الخامسة اشارت الى اعلام واستشارة اللجان الخارجية واللجان الخاصة ذات العلاقة من حيث الاختصاص بالمعاهدة حول الصيغة النهائية لها .

ويفهم مما تقدم ان السلطة البرلمان تمارس دورا في مجال ابرام المعاهدات الدولية حيث اوجب قانون الجمعية الاتحادية على السلطة التنفيذية اطلاع واستشارة اللجان المسؤولة عن أي اتفاق يعقد يضاف اليها دورها في مجال المصادقة على المعاهدات حيث لاحظنا اتجاه المشرع الدستوري الى توسيع دور الجمعية الاتحادية على المجلس الاتحادي ، مع الاشارة الى الدستور قد اخرج طائفة من المعاهدات عن المصادقة من قبل الجمعية واخضعها لدائرة الاستفتاء الشعبي لما يترتب عليها من التزامات كبيرة يضاف اليها منع عقد المعاهدات التي لا تتلائم مع الوضع الحيادي للدولة السويسرية^(٤٢).

أما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ قد وسع من اختصاص الجمعية الوطنية في مجال المعاهدات الدولية عبر منحها اختصاص ابرامها وذلك في المادة (٣٣) الفقرة (هـ) والتي نصت على ان للجمعية الوطنية وحدها ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية . والمادة التاسعة والثلاثون: (أ) والذي نصت على ان يقوم مجلس الوزراء بموافقة مجلس الرئاسة بتعيين ممثلين لغرض التفاوض على عقد معاهدات واتفاقيات دولية، ويقوم مجلس الرئاسة بالتوصية بإصدار قانون من الجمعية الوطنية للمصادقة على هذه المعاهدات والاتفاقيات . كما نص البند تاسعا المادة (٢٢) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على اختصاصها في ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية واصدار القانون بالمصادقة عليها بعد تقديم توصية من مجلس الرئاسة بشأنها . وباستقراء النص الدستوري نلاحظ باتجاه واضعو دستور ٢٠٠٤ لتوسيع اختصاصات السلطة البرلمان عبر نقل بعض اختصاصات السلطة التنفيذية اليها والتي من اهمها ابرام تلك المعاهدات والاتفاقيات يضاف اليها دورها في مجال تشريع القانون الخاص بالتصديق عليها .



وبشان دور السلطة البرلمان في مجال المعاهدات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد ان الدستور قد استلزم وجوب موافقة مجلس النواب على عقد الاتفاقيات والمعاهدات بدلالة المادة (٧٣) والتي نصت على ان يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الاتية ، البند ثانيا : المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب . فضلا عن نص من المادة (٦١) والذي نصت على ان يختص مجلس النواب بالاتي : تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

ومن الجدير بالذكر ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد حدد اختصاصات لجنة العلاقات الخارجية في المادة (٨٨) منه والتي نصت على تختص هذه اللجنة بما يأتي ٠٠ رابعا : دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية . يضاف اليها الفصل الخامس عشر من النظام والذي جاء بعنوان المعاهدات والاتفاقيات الدولية واستهلته المادة (١٢٧) والتي نصت على ان تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب .

ويذهب جانبنا من الفقه الدستوري العراقي إلى أن فحوى المادة (٨٨) من النظام الداخلي تتعارض مع نص المادة (٦١) من الدستور والمادة (١٢٧) من النظام الداخلي كون المادتين قد نصتا على اختصاص مجلس النواب في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية دون تحديد نوع منها بعينه وبالتالي لاجال هنا لإعمال قاعدة ان النص الخاص يقيد العام ولكن إعمال قاعدة التدرج القانوني التي تقتضي بالضرورة تغليب النص الدستوري على ما سواه من النصوص وبالتالي فان مجلس النواب يختص بالمصادقة على جميع المعاهدات السياسية وغيرها^(٤٣) .

ويشير التطبيق العملي للمصادقة على المعاهدات الى ان لغة التوافق السياسي هي السائدة إذ يلعب زعماء الكتل السياسية في مجلس النواب العراقي دورا محوريا في تمريرها و تعود كلمة الفصل لنقل رئيس مجلس الوزراء ومدى مقبوليته من قبل الكتل حيث يسعى الاخير الى التنسيق مع لجنة العلاقات الخارجية والتي تمثل كل الكتل السياسية والاستماع الى مشورتهم عند ابرام أي اتفاق دولي .

ونرى ضرورة تعديل نصوص الدستور من اجل التمييز بين نوعين من المعاهدات والاتفاقيات الدولية أولها المعاهدات التي لا يترتب عليها التزامات مالية كبيرة ولا تمس اقليم الدول والامن القومي فتمنح مهمة إبرامها والمصادقة عليها لمجلس الوزراء بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه اما المعاهدات التي يترتب عليها التزامات كبيرة وتمس اقليم الدولة ومصالحها الرئيسية



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

فيتولى مجلس النواب عملية المصادقة عليها بأغلبية مطلقة وبناء على قانون يشرعه بأغلبية الثلثين . ومن ما تجدر الإشارة إليه ان معظم الانظمة الدستورية قد ميزت بين نوعي المعاهدات والاتفاقيات الدولية فتمنح اختصاص ابرام والمصادقة البسيطة منها إلى السلطة التنفيذية اما الهامة منها فيعهد بها السلطة البرلمان كونها الممثلة لجموع الشعب (٤٤) .

المبحث الثالث

دور السلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية

يتمثل دور السلطة البرلمان في الظروف الاستثنائية في معرفة الدور المنوط بها في ادارة الدولة في ظل تلك الظروف وتتجسد تلك الظروف فيما يعرف بحالتي الطوارئ وحالة الحرب ، ولاشك ان الاخيرة اخطر وتمنح بعض الدساتير السلطة البرلمان دورا فيها . (٤٥) ولتسليط الضوء على الموضوع سوف نتطرق في المطلبين الآتين حيث نخصص الاول لبيان دور السلطة البرلمان في اعلان حالة الطوارئ ونختم الحديث في المطلب الثاني عن دورها في اعلان حالة الحرب .

المطلب الاول

دور السلطة البرلمان في إعلان الطوارئ

قبل التطرق لدور السلطة البرلمان في اعلان حالة الطوارئ نبين اولاً ماهيتها والتنظيم الدستوري لها واخيراً موقف الفقه الدستوري منها

اولاً : ماهية حالة الطوارئ

أورد الفقه عدة تعريفات لحالة الطوارئ نورد بعضاً منها . فقد عرفها الفقيه موريس هوريو بانها نظام قانوني معد سلفاً لتأمين نظام البلاد ويرتكز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية الى ايدي السلطة العسكرية (٤٦) . وعرفها آخرون بانها تلك الحالة التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة ان تلجأ الى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع حالة الخطر ومواجهة تلك الازمات (٤٧) . وعرفها البعض على انها الوضع الذي تستخدم فيه الصلاحيات القانونية غير العادية المخولة للسلطات العامة لمواجهة الخطر الدايم واثاره التي تتجم عن ظرف استثنائي خاضع للرقابة (٤٨) .

ثانياً : شروط اعلان حالة الطوارئ

يتوافق معظم الفقه القانوني حول وضع مجموعة من الشروط لإعلان حالة الطوارئ وذلك لخطورتها على اعتبار انها اجراء استثنائي وتلك الشروط هي





١- وجود خطر حقيقي يهدد سلامة الدولة ووجودها : يعد وجود الخطر الحقيقي شرطا اساسا لإعلان حالة الطوارئ ومن الجدير بالذكر ان الفقه لم يشترط نوع معين من الخطر فيمكن ان يكون الخطر طبيعيا أي ناتجا عن الكوارث الطبيعية مثل الزلازل والفيضانات او خطر مصطنع ومن امثلته حدوث اضطرابات داخلية تهدد الامن الداخلي أي حصول عصيان مسلح ، ويشترط في الخطر الحقيقي ان يكون جسيما وغير مألوف وان يقع حالا او على وشك الوقوع^(٤٩) .

٢- عجز وسائل القانون العام العادية من مواجهة الخطر : لا يكفي وجود الخطر بكافة اوصافه لإعلان حالة الطوارئ وانما يشترط عجز الوسائل الموجودة عن دفع الخطر ولذلك فقد استقر الفقه والقضاء على يتعين لمشروعية اللجوء الى اعلان حالة الطوارئ او الضرورة ان يكون اللجوء اليها هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر والتغلب على الازمة وبعبارة اخرى ان تكون حالة الازمة من الجسامة بحيث تستعصي على المواجهة بالوسائل القانونية او الدستورية العادية على نحو يبرر اللجوء للقواعد الاستثنائية^(٥٠) . ومن المعلوم أنه ليس بلازم أن تقوم السلطة المختصة فعليا باستخدام الوسائل العادية لحين ثبوت فشلها ولكن يكفي بطبيعة الحال أن يتوافر في يقين تلك السلطة ان الوسائل العادية غير كافية بحسب وحجم طبيعة الأزمة ومما تتطلبه من علاج مما يدفعه الى اللجوء للوسائل الاستثنائية^(٥١) .

٣- التناسب بين حالة الضرورة وتحقيق المصلحة العامة وانتهائها بزوال الظرف الاستثنائي : ويشترط ان يكون الاجراء المتخذ او الوسيلة لمعالجة الظرف الاستثنائي متناسبا من ذلك الظرف وعليه تخضع الملائمة في هذا الإجراء إلى الرقابة بغض النظر عن نوعها سواء اكانت سياسية او رقابة القضائية ويبرر الفقه ذلك هو الغرض منه التزام السلطة بالحدود المرسومة لها دستوريا^(٥٢) .

ثالثا : موقف الدساتير محل الدراسة من تنظيم حالة الطوارئ

حرص المشرع الدستوري السويسري على توسيع اختصاصات الجمعية الاتحادية في حالة الضرورة اذ جاء نص المادة (١٧٣) ليعزز ذلك حيث اشارت الفقرة (١) منها الى ان للجمعية الاتحادية ايضا المهام والاختصاصات الاتية : ب-تتخذ الإجراءات للحفاظ على الامن الداخلي ج- يمكنها اذا ما اقتضت الضرورة غير العادية ان تصدر اوامر ادارية او قرارات اتحادية بسيطة بهدف تحقيق المهام المذكورة تحت البندين أ وب . ح- تقرر بشأن الملفات الاستثنائية بقدر ما يسمح بذلك القانون الاتحادي صراحة .

وباستقراء النص الدستوري نلاحظ بان المشرع الدستوري قد اعطى الجمعية الاتحادية صلاحيات واسعة في حالة الضرورة لكنه اشترط لقيام تلك الحالة وجود خطر حقيقي يهدد الامن الخارجي

هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

والوضع المحايد للدولة السويسرية . كما اضاف المشرع الخطر الناتج عن الاحداث الداخلية واسماها تحت عنوان الحفاظ على الامن الداخلي (٥٣) . ومن الجدير بالذكر ان الجمعية لا تقتصر مهمتها على اعلان حالة الطوارئ او الضرورة في بعض الدول (٥٤) وانما تتعدى ذلك الى اختصاصها بإصدار أوامر إدارية أو أوامر اتحادية من اجل تحقيق الأغراض المشار اليها في الضرورة (٥٥) . وعن موقف الفقه الدستوري في سويسرا، فان البعض منهم قد ذهب للقول ان المشرع السويسري قد اصاب في ايراده لنظرية الضرورة او الاحوال الطارئة على اعتبار ان القواعد الدستورية تبقى نافذة وقت تطبيق الاجراءات الاستثنائية وهي ضامنة لوجود الدولة وديمومة مؤسساتها . يشار الى المحكمة الفدرالية في سويسرا قد انحازت لهذا الراي الفقهي (٥٦) .

وعن تطبيقات اعلان حالة الطوارئ في سويسرا هو قيام الجمعية الاتحادية بعد اعلان قيام الحرب العالمية الاولى بإصدار قانون ٣ اب لعام ١٩١٤ والذي اعطت فيه المجلس الاتحادي الفدرالي اختصاصات غير محدودة لاتخاذ الاجراءات الضرورية لسلامة البلاد والحفاظ على حيادها وحماية مصالحها الاقتصادية . وعلى اساس هذا القانون الذي اعطى المجلس التنفيذي سلطات كاملة فان المجلس قد اصدر قوانين تخالف القوانين القائمة وانشأ ضرائب وفرض عقوبات بل انه مارس اختصاصات ما كانت للجمعية الفدرالية نفسها القائمة على سلطة التشريع مما يعد خروجاً على الدستور نفسه . وقد انتقد البعض من الفقه هذا الوضع واطلقوا عليه تسمية الدكتاتورية الاستبدادية ويرفض كل محاولة لتبريره دستوريا على اساس نظرية الضرورة واذا كانت الجمعية الاتحادية لا تملك الكلمة النهائية في تعديل الدستور فكيف تمنح اختصاصات تصل الى هذا المدى . ان هذه الاجراءات لا يمكن قبولها حسب وجهة نظر البعض من الفقه ولا يمكن ايجاد اساس قانوني لها . والسند الوحيد لقبولها هو المذهب القائل ان الضرورة لا قانون لها وان الدولة لها حق الوجود (٥٧) .

وازاء تلك الانتقادات تم الطعن امام المحكمة الفدرالية السويسرية عام ١٩١٥ في قضية (Millioud) إلا أن المحكمة قد رفضت الطعن في دستورية على قانون التفويض رقم ٣ اب لعام ١٩١٤ والذي منحت بموجبه الجمعية المجلس الاتحادي سلطات كاملة ، كما ان المحكمة قد رفضت بحث مدى اتفاق القرار المشار اليه مع قانون التفويض واستطردت المحكمة في حكمها قائلة أن الجمعية الاتحادية ما كانت تستطيع في الاوقات العادية ان ترخص للمجلس الاتحادي في تخطي حدود القواعد الدستورية تلك القواعد واجبة الاتباع ، ورغم عدم وجود نص دستوري فانه من غير المشكوك فيه وتحت الحاح الظروف الاستثنائية ان المجلس الاتحادي ملزم باتخاذ كافة الاجراءات الاستثنائية لحماية الصالح العام أن يهدد وأنه في هذا الصدد لن

يكون مقيدا^(٥٨)، وقالت المحكمة انه من غير المستطاع ان يفرض على الحكومة في ان تقف عن حدود معينة اذا كانت سلامة البلاد تقتضي ما هو ابعد منها وبذلك فان قان الضرورة تبيح تجاوز نطاق الشرعية في الظروف العادية .

وتكرر نفس الموقف في العام ١٩٣٩ أي بعد اندلاع الحرب العالمية الثانية عندما اصدرت الجمعية الاتحادية قانونا خولت به المجلس الاتحادي سلطات واسعة ، وعند نظر المحكمة الفدرالية بالموضوع اثر دعوى رفعت امامها عام ١٩٤٢ . الا انها اصدرت حكما اصرت بموجبه على رايها السابق وشارت في اسبابها صراحة الى قانون الطوارئ . وعليه فان القضاء السويسري قد اخذ بنظرية الضرورة وما يترتب عليها من نتائج والتي من اهمها تجاوز القواعد العامة للمشروعية^(٥٩) .

وبخصوص تنظيم حالة الطوارئ في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فان المادة الخامسة والعشرون منه قد نصت على ان: تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً: (ب) وضع وتنفيذ سياسة الأمن الوطني، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدامتها لتأمين وحماية وضمان أمن حدود البلاد .٠٠٠٠ اما النظام الداخلي للجمعية الوطنية لعام ٢٠٠٤ فقد اشارت المادة (٩٤) منه على ان تختص لجنة الامن والدفاع بما يأتي : سادسا : الطوارئ .ومن الجدير بالذكر ان مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسة قد قام بإصدار امر اسماه (امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لعام ٢٠٠٤) وقد خول هذا القانون بموجب المادة (١) منه رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة اعلان حالة الطوارئ في أي منطقة في العراق)^(٦٠) .

وبشأن دور السلطة البرلمان في اعلان حالة الطوارئ في ظل دستور ٢٠٠٥ نلاحظ بان المشرع قد وسع من اختصاصات مجلس النواب في هذا المجال بدلالة المادة (٦١) البند تاسعا والذي نص على اختصاص مجلس النواب أ- الموافقة على اعلان .٠٠٠٠ وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء .ب- تُعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقةٍ عليها في كل مرة .

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء .٠٠٠٠٠ 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 .٠٠٠ وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

وباستقراء النص الدستوري نلاحظ المشرع قد شدد من اجراءات حالة الطوارئ ابتداء من اشراك راسي السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب الى مجلس النواب



إعلان حالة الطوارئ • ويرى الباحث ان المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقا في اشراك رئيس الجمهورية في تقديم الطلب كونه القيادة الفعلية للقوات المسلحة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء لذلك نرى ضرورة تعديل النص الدستوري وحصر الاختصاص برئيس مجلس الوزراء • من جانب آخر نجد أن شرط موافقة الثلثين هو طلب تعجيزي يحول دون اعلان حالة الطوارئ وقد يحول ذلك الظرف عن تحقق تلك الاغلبية الخاصة لذلك كان من الافضل اشتراط اعلان حالة الطوارئ بالأغلبية المطلقة •

ولكن نتساءل عن ماهية الحلول الدستورية لمعالجة موضوع عدم موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الطوارئ في حالة وجود ظرف استثنائي يهدد امن البلد ويعرض مؤسساته الدستورية ؟ من خلال استعراض النصوص الدستورية نلاحظ بان المشرع الدستوري قد سكت عن تنظيم الموضوع واكتفى فقط ببيان اجراءات اعلان حالة الطوارئ • وبالرجوع الى نص اليمين الدستوري الذي يؤديه اعضاء مجلس النواب عند ممارستهم لمهام عملهم في البرلمان نجد انه يتضمن التزامهم بالحفاظ على سيادة الدولة ورعاية مصالح الشعب فكان من باب اولى ان يقوموا بأداء واجباتهم تجاه الشعب والتي من ضمنها الموافقة على اعلان حالة الطوارئ في حالة تعرض البلد الى أي خطر لا يكمن مواجهته بالوسائل القائمة في ظل الظروف الاعتيادية • ويشير التطبيق العملي الى المعيار السياسي هو السائد في الموافقة على اعلان حالة الطوارئ مهما كانت طبيعة الظرف الاستثنائي وخطورته • ففي ١٠ حزيران ٢٠١٤ تعرضت الدولة الى هجمة ارهابية شرسة نتج عنها خطر حقيقي هدد امن الدولة ووجودها إلا أن مجلس النواب قد رفض طلبا مقدم من رئيس الجمهورية وكالة ورئيس مجلس الوزراء حول إعلان حالة الطوارئ في عموم الدولة .

المطلب الثاني

دور السلطة البرلمان في إعلان حالة الحرب

أورد الفقه القانوني عدة تعريفات للحرب نورد بعض منها • فقد عرفت بانها نزاع مسلح ينشأ بين دولتين او اكثر لأسباب سياسية او دينية او اقتصادية^(٦١) في حين عرفها اخر بانها صراع مسلح بين دولتين او فريقين ويكون الغرض منه الدفاع عن حقوق ومصالح الدول المتحاربة^(٦٢) • ومن الجدير بالذكر فان الفقه القانوني يصنف الحروب الى نوعين وهما الحرب الدفاعية والحرب^(٦٣) والحرر الهجومية^(٦٤) •

وعن التنظيم الدستوري لقرار إعلان الحرب وبالرجوع إلى الوثائق الدستورية نجده من الامور الهامة والخطيرة ،ولذلك تحرص الدساتير المختلفة على عدم منح هذه السلطة بصورة منفردة



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

وعادة ما تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين البرلمان والتفوضية مع اختلاف دور كل منهما في التأثير على اعلان القرار بحسب طبيعة النظام السياسي القائم ومركز السلطتين فيه^(٦٥) وتشير بعض الدساتير الى انفراد البرلمان في اعلان حالة الحرب وخير مثال على ذلك هو الدستور الامريكى لعام ١٧٨٧^(٦٦).

وعن موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ من السلطة المختصة بإعلان الحرب فان المادة (١٧٣) من الدستور قد اشارت الى اختصاص الجمعية الاتحادية أ - تتخذ الاجراءات اللازمة للحفاظ على الامن الخارجى واستقلال وحياد سويسرا . كما اشارت الفقرة الرابعة من المادة (١٨٥) على انه يمكن للمجلس الاتحادى في الحالات الطارئة ان يستدعي القوات المسلحة . واذما ما استدعى اكثر من أربعة آلاف جندي لمدة لا تزيد عن ثلاثة اسابيع ، تتم دعوة الجمعية الاتحادية للانعقاد فوراً .

كما استخدم المشرع السويسري لفظ الحرب في المادة (٥٨) والتي جاءت بعنوان القوات المسلحة حيث نصت الفقرة (٢) منه على ان يعمل الجيش على تدارك الحرب وتوفير السلم ويقوم بالدفاع عن الوطن كما يدعم السلطات المدنية لمواجهة أي تهديدات خطيرة تمس الامن الداخلى وكذلك التغلب على اية ظروف طارئة ويمكن للقانون ان يسند الى الجيش مهام اخرى . اما الفقرة (٣) فقد اشارت الى ان يقرر الاتحاد تدخل الجيش

وباستقراء النص الدستوري نلاحظ بان المشرع الدستوري لم يجيز الحرب الهجومية او الاشتراك فيها انسجاما مع الوضع المحايد للدولة السويسرية^(٦٧) والذي نشأ بعد اتفاقية فينا لعام ١٨١٥ وتكرس هذا المبدأ في الدساتير المتلاحقة ابتداء من دستور ١٨٤٨ و ١٨٧٤ وحتى الدستور الحالي لعام ١٩٩٩ .

من جانب آخر فإن المشرع قد اشار الى الحرب الدفاعية بصورة ضمنية عندما اعطى الجمعية الاتحادية اختصاص المحافظة على الامن الخارجى والداخلى للدولة وحيادها ، وهذا يعنى جواز اللجوء الى الحرب الدفاعية في حالة تعرض تلك المقومات للخطر كما تضمن الدستور اختصاص المجلس الاتحادى في دعوة الجيش الى الخدمة خلال فترة وجيزة في حالة تعرض مؤسسات الدولة للخطر على ان تتم دعوة الجمعية الاتحادية للانعقاد فوراً من اجل قيامها بواجباتها الدستورية . ويطلق جانباً من الفقه على هذا الاختصاص في الدستور السويسري باسم السياسية الدفاعية ويعودونها مجرد وسيلة هدفها تحقيق الامن في دولة صغيرة جغرافياً وتتضمن تنوعاً قومياً معقداً^(٦٨) .



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

أما قانون إدارة الدولة المرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ فلم يتضمن نصاً صريحاً يحدد السلطة المختصة بإعلان حالة الحرب باستثناء نص المادة ٢٥ والذي تحدثت عن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية حيث أشارت الفقرة ب بقولها : وضع وتنفيذ سياسات الأمن الوطني بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادامتها لتأمين وحماية وضمن امن وحدود البلاد والدفاع عن العراق . ومما تجدر الإشارة إليه إن السلطة البرلمان والمتمثلة بالجمعية الوطنية هي إحدى مكونات الحكومة العراقية وعليه فأنها تشترك في رسم السياسة الدفاعية للدولة . كما تحدثت المادة (٩٤) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية عن اختصاصات لجنة الامن والدفاع حيث أشارت الى ان اللجنة تختص بالاتي اولاً : شؤون امن الدولة ثانياً : شؤون الامن الداخلي .. ثالثاً : القوات المسلحة .

ويشير الواقع السياسي اثناء تطبيق قانون ادارة الدولة ان القرار المتعلق بحالة الحرب والامن القومي خاضع للقوات الاجنبية المتواجدة على الارض العراقية كون القوات الوطنية غير مكتملة التشكيل والتسليح وهي عاجزة عن الدفاع عن الدولة من أي خطر خارجي والمتمثل في حالة هجوم أي دولة اجنبية عليها .

وعن السلطة المختصة بإعلان الحرب في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد بان المادة (٦١/ تاسعاً : أ- الموافقة على إعلان الحرب ٠٠٠ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء . ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب ٠٠٠٠٠، 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 ٠٠٠٠، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها .

باستقراء النص الدستوري نلاحظ بان المشرع الدستوري العراقي قد وسع من اختصاصات مجلس النواب في مجال اعلان حالة الحرب اذ تعود اليه الكلمة النهائية في الموافقة على الاعلان من عدمها لكنه ونظراً لخطورة هذا الاجراء قد شدد من موضوع الاغلبية المطلوبة حيث تطلب النص موافقة اغلبية الثلثين . ويرى الباحث أن المشرع الدستوري العراقي لم يكن موفقاً في تنظيمه لإعلان الحرب لأسباب الآتية :

١- عدم التميز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية في النص الدستوري وهذا ما يوسع معنى النص على اعتبار ان المطلق يجري على اطلاقه مالم يقيد بنص فكان من الاولى الاشارة فقط للحرب الهجومية .



٢- اغفل دور المجلس الثاني في السلطة البرلمان وهو مجلس الاتحاد في الموافقة على اعلان حالة الحرب لذلك نقترح اشراك المجلس في القرار اسوة بمجلس النواب .

الخاتمة :

في ختام هذا البحث، يمكننا الاستنتاج أن هناك توازنًا هشًا ومعقدًا بين هيمنة البرلمان ودوره في الاختصاصات التنفيذية. يعتبر البرلمان جزءًا أساسيًا من نظام الحكم الديمقراطي، ويحمل مسؤولية تمثيل الشعب والمراقبة على الحكومة والتأكد من أن السلطة التنفيذية تعمل وفقًا لمصلحة الشعب. من جهة أخرى، تتمتع السلطة التنفيذية بمهام تنفيذ السياسات والتخطيط واتخاذ القرارات الجاري بها العمل. يجب أن يستمر هذا الجانب في التركيز على تحقيق الفعالية والكفاءة في تنفيذ السياسات والبرامج.

على الرغم من أن البرلمان يمتلك سلطة المراقبة والتشريع، إلا أنه يجب أن يكون هناك توازن ضروري مع السلطة التنفيذية لضمان استقلالية القرارات والتوجهات السياسية. يجب أن يحترم البرلمان الآليات الدستورية وأن يعمل بشكل مستقل وشفاف لضمان سيادة القانون وحماية حقوق المواطنين. يشكل الحوار المستمر والتعاون بين البرلمان والحكومة أساسًا لأداء الوظائف التشريعية والرقابية بشكل فعال. ينبغي للبرلمان أن يسعى إلى تعزيز نقاشات السياسات العامة وتقديم رؤية استراتيجية للتنمية وتحقيق العدالة والمساواة في المجتمع.

وفي النهاية، لا يمكن للبرلمان أن يكون السلطة التنفيذية الفعلية، ولكنه يجب أن يحاول تعزيز دوره في صياغة السياسات ومراقبة الحكومة وضمان تحقيق المصالح العامة. يتطلب ذلك توازنًا حسنًا وتعاونًا بناءً بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية. كما يعد تعزيز الديمقراطية وتحقيق الشفافية والمساءلة في النظام السياسي أمرًا حيويًا في تحقيق التوازن بين هيمنة البرلمان ودوره في الاختصاصات التنفيذية.

الهوامش

(١)- د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٧٥ وما بعدها ، ود. محمد

نصر مهنا : في نظرية الدولة والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٣٢٩-٣٣٠

(٢)- Camille -Angelo Aglione : Droit constitutionnel ، op cit , p81

ود. عبدالله ناصف ابراهيم : مدى توازن السلطة مع المسؤولية ، مصدر سابق ، ١٧٤

(٣)- طبقا لهذا الراي فان رئيس الاتحاد يتمتع ب ١- رئاسة اجتماعات المجلس الاتحادي وإدارته ٢- الإشراف العام على عمل المجلس كما يضمن تصريف الاعمال الادارية بما ذلك حقه في منح زملائه إجازات التغيب عن العمل ٣- في حالة تساوي الأصوات يرجح الصوت الذي هو لجانبه ٤- في الحالات الطارئة يقوم بالتصرف باسم المجلس بعد موافقة اعضاء المجلس لاحقا ٥- الإشراف على ديوان المجلس ودائرته الخاصة ٦- التوقيع



على المراسيم والقوانين ٧- صلاحياته في ظل الظروف الاستثنائية - روبرت بوي وكارل فريديك : دراسات في الدولة الاتحادية ، مصدر سابق ، ص ١٧٤ .

(٤)- نصت الفقرة ب على انه يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة أن تتوفر فيهم نفس الشروط الخاصة بأعضاء الجمعية الوطنية مع ملاحظة ما يلي: ١- أن تبلغ أعمارهم أربعين عاماً على الأقل ٢- أن يتمتعوا بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة ٣- أن يكون قد ترك الحزب البائد قبل سقوطه بعشر سنوات على الأقل، إذا كان عضواً في حزب البعث المنحل ٤- ألا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة عام ١٩٩١، والأطفال ولم يقترب جريمة بحق الشعب العراقي. كما حددت الفقرة (ب) من المادة ٣١ الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية الجمعية الوطنية بقولها نصت الفقرة ب على انه ٢- ألا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا استثنى حسب القواعد القانونية ٣- إذا كان في الماضي عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل يجب عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من كافة ارتباطاته السابقة قبل أن يحق له أن يكون مرشحاً، وأن يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث. وإذا ثبت في محاكمة أنه كان قد كذب أو تحايل بهذا الشأن فإنه يفقد مقعده في الجمعية الوطنية ٤- ألا يكون من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين ٥- ألا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام ٦- ألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة ٧- أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل ٨- ألا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

(٥)- تمثل الانتخابات التي اجريت في العام ٢٠٠٤ من قبل الجمعية الوطنية انعكاساً للتوافق السياسي بين الكتل الممثلة للقوميات والطوائف حيث كانت ابرز نقاط الاتفاق بين التحالف الكردستاني - التحالف الكردي والاتلاف الوطني الفائز بالمركز الاول في الانتخابات التشريعية والممثل للمكون الشيعي ومجموعة من الاشخاص الممثلين للمكون العربي السني هو تقاسم المناصب السيادية وابرزها مجلس الرئاسة حيث جرى التوافق على عرض قائمه تضم السيد جلال الطالباني مرشحا لمنصب رئيس مجلس الرئاسة ممثلا عن الاتحاد الكردستاني والسيد عادل عبد المهدي عن الائتلاف الوطني والسيد غازي عجيب الياور ممثلا عن الكون السني وبعد اجراء التصويت حصلت القائمة على اصوات ٢٢٨ عضوا مقابل امتناع ٣٠ عضوا وغياب ١٠ اعضاء ١٠ لمزيد من التفاصيل

Araqhurr.org

(٦)- نصت المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان (يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور).

(٧)- نصت المادة ٦٨ على انه يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ان يكون

١- عراقي بالولادة ومن ابوين عراقيين ٢- كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره ٣- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية مشهودة له بالنزاهة والاستقامة والعدل والاخلاص للوطن ٤- غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف ٥- وازافت المادة ١٣٨ البند ثالثا عدة شروط وهي ج- قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات، إذا كان عضواً فيه . د- أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١، أو الأطفال، ولم يقترب جريمة بحق الشعب العراقي .وقد تضمن قانون (٨) الخاص بأحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية لعام ٢٠١١

الشروط اعلاه اضافة الى الشرط في البند رابعا والذي نص على ان لا يقل تحصيله الدراسي عن الشهادة الجامعية الاولية المعترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق .
(^٨)- نصت المادة (٥٠) على ان يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية قبل ان يباشر عمله امام المجلس بالصيغة الاتية (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتقان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانةٍ وحياد، والله على ما أقول شهيد)

(^٩)- د. فائز عزيز أسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مصدر سابق ، ص ٣٤ ، ود. علي يوسف الشكري ود. محمد الناصري ومحمود الطائي ، مصدر سابق ، ص ٢٧٠ .

(^{١٠})- يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : أولاً : - إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري .ثانياً : - المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها .ثالثاً : - يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها .رابعاً : - دعوة مجلس النواب المنتخب للانتقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور .خامساً : - منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون .سادساً : - قبول السفراء .سابعاً : - إصدار المراسيم الجمهورية .ثامناً : - المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة .تاسعاً : - يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتقالية .عاشرأ : - ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور

(^{١١})- د. عبد الغني بسيوني : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٨١ .
و د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، مصدر سابق ، ص ٧٩

(^{١٢})- د. رافت دسوقي : هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان ، مصدر سابق ، ص ١٦٦ و د. رافت فودة : ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع ، مصدر سابق ، ص ٣٣٢ و د. علي يوسف عبد النبي ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٨ ، ص ١٩١ .

(^{١٣})- د. اسماعيل البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الوضعية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٢٥١ .

(^{١٤})- د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية - دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر الادبي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٦٨ .

(^{١٥})- د. نوري لطيف : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ١٨٣ و د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم : القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٧٩ ، و د. سليمان الطماوي : مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٢٩٥ و د. عبد الكريم علوان ، مصدر سابق ، ص ١٣٥ .



- (١٦) - د. سليمان الطماوي : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٢١١ و ٥٠٠ صلاح الدين فوزي :واقعية السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٢١٥ .
- (١٧) - د. عبدالله الحسن الجوجو :الانظمة السياسية ، القاهرة ، ١٩٩٧ ، ص ١٢٣ و ٥٠٠ محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة ، دار الطباعة الجديدة ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٩٩ .
- (١٨) - سامي محمد الغنام ، مصدر سابق ، ص ١٠٠ .
- (١٩) - د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٠١ .
- (٢٠) - من تلك الدساتير هو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ إذ أن اختيار رئيس الوزراء من اختصاصات رئيس الدولة وحسب ماتقضي به المادة (٨) بقولها (يعين رئيس الجمهورية الوزير الاول وله إعفائه من منصبه بعد تقديم الوزير الاول استقالة الحكومة ٠٠٠) .
- وسار على نفس الاتجاه الدستور المصري الملغى لعام ١٩٧١ بنصه في المادة (١٤١) على انه (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم) .
- (٢١) . د. ابراهيم محمد علي : النظام الدستوري في اليابان ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٥٢ .
- . د. لطيف مصطفى امين : العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٨ ، ص ٧٧ .
- (٢٢) - اوردت المادة (٧٧) البند اولا في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء عدة شروط حيث نصت يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية ، وان يكون حائزا الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره .
- (٢٣) - نشأ اختلاف في تفسير نص المادة ٧٦ من الدستور في تحديد مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عددا) ، فبينما تذهب القائمة العراقية الى القول بأنها الفائزة بعدد أكثر للأصوات في الانتخابات وبالتالي فإن من حقها ان يكون ترشيح رئيس الوزراء من بين صفوفها الذي سيتولى تشكيل الحكومة المقبلة ، يرى ائتلاف دولة القانون بأن من سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم الاكثر عددا بعد الانتخابات وتشكيل التحالفات بين القوائم في مجلس النواب . ان حل الخلاف حول تفسير النص الدستوري يستلزم الرجوع الى مرجعية قضائية وهي السلطة القضائية العليا (أي المحكمة الاتحادية العليا) التي خصها الدستور في المادة (٩٢ / ثانياً) بوظيفة تفسير نصوصه ، وفعلا فقد أرسل مكتب رئيس الوزراء الى المحكمة الاتحادية كتابا برقم (م.ر.ن/١٩٧٩) وتاريخ ٢٠١٠/٣/٢١ طالبا فيه رأي المحكمة بخصوص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) . إذ نظرت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذا النص ووجدت من أستقرأ نص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن استقرأ بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة . ان تطبيق أحكام المادة (٧٦) من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٥٤) من الدستور ، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق أحكام المادة (٥٥) من الدستور . بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة (٧٠) من الدستور ، وبعد أن يتم انتخاب رئيس



الجمهورية يكلف وخلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخابه مرشح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بتشكيل مجلس الوزراء .ووجدت المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني : أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة ، دخلت الانتخابات بأسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد ، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكثفت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ، أيهما أكثر عدداً ، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعداً النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء أستناداً الى أحكام المادة (٧٦) من الدستور .ويؤيد البعض اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في التفسير ، إذ يرى اصحاب هذا الاتجاه انه ليس بالضرورة ان تكون الكتلة الفائزة في الانتخابات هي الاكثر عددا في المجلس النيابي إذ ان الصحيح هو ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها لتفسير الدستور النص الدستوري اعلاه .فالدستور ذكر عبارة ((الكتلة النيابية)) ولم يذكر عبارة ((الكتلة الانتخابية)) والفرق بينهما كبير لأن الكتلة النيابية الاكثر عددا هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لرئاسة الوزراء لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ٧٦ الفقرة اولا والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب والتي يجب ان يبلغ عددها ١٦٣ عضواً من مجموع ٣٢٥ لتكون الكتلة النيابية الأكثر عدداً بينما لم تحصل القائمة العراقية إلا على ٩١ مقعداً- لمزيد من التفاصيل -الدكتور رافع خضر صالح : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مصدر سابق ، ص ٦٦-٦٧ .

(٢٤) د . علي يوسف الشكري و د. محمد الناصري ومحمود الطائي : دراسات حول دستور جمهورية العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٣٦ .

(٢٥) -ميثم منفي كاظم الحسيني : ثنائية السلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١١ ، ص ١٠٣ .

(٢٦) -ومن تلك الدساتير ، البلجيكي الملغى لعام ١٩٣٧ حيث قضت المادة (٦٥) منه على يعين الملك الوزراء ويعزلهم ، وان الملك يستشير الأشخاص السياسيين قبل هذه التعيينات - محمد قدرى حسن : رئيس مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٢٦ .والدستور الايطالي الذي نص في المادة (٩٢) منه على ان (يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بعد تبادل الراي مع الزعماء السياسيين ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء منصبه فوراً تعيينه ٠٠)

(٢٧) -د يحيى الجمل : القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ٢١٢ و د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، مصدر سابق ، Georges Burdeau: Droit Constitutional Institutions Politiques , p 518 op cit , ص ٣٢٠ و George Arthur: The Federal Constitution of Switzerland , op cit , p 10 (٢٨) -

(٢٩) -من الجدير بالذكر ان مجلس الاتحاد قد اخذ بمبدأ السلطة الجماعية فهو لا يستطيع مباشرة اختصاصاته الا بعد حضور اربعة من اعضاءه وتصدر القرارات منه بأغلبية الحاضرين ، اما اهم اختصاصات المجلس الاتحادي القسم الثاني: اختصاصات المجلس الاتحادي المادة ١٨٠ - السياسة الحكومية (١) يحدد المجلس الاتحادي أهداف ووسائل سياسته الحكومية ويخطط وينسق أعمال الدولة.٢-) يعلن المجلس الاتحادي عن أعماله في الوقت المناسب وبشكل تفصيلي ما لم



تمنع ذلك مصالح عامة أو خاصة. المادة ١٨١ - حق المبادرة يتقدم المجلس الاتحادي بمشاريع إلى الجمعية الاتحادية بخصوص مراسيمها. المادة ١٨٢ - إصدار التشريعات وتنفيذها (١) يصدر المجلس الاتحادي قواعد قانونية ملزمة في صورة أوامر بشرط أن يكون ذلك في إطار اختصاصاته طبقاً للدستور والقانون. (٢) يعمل المجلس الاتحادي على تنفيذ التشريعات وقرارات الجمعية الاتحادية وأحكام السلطات القضائية الاتحادية. المادة ١٨٣ - الشؤون المالية (١) يقوم المجلس الاتحادي بإعداد الخطة المالية ويقترح مشروع الخطة ويعد ميزانية الدولة (٢) يحرص المجلس الاتحادي على أن تكون الإدارة المالية سليمة.

Wolf Linder : Swiss Democracy Possible Solutions To Conflicce in Multicultural , op cit ,p246 (٣٠).

(٣١) - هذه الأقسام ١- قسم السياسة الخارجية ٢- قسم الداخلية ٣- قسم العدل والشرطة ٤- قسم الضرائب والمالية ٥- قسم الصناعة والتجارة والزراعة ٦- قسم البريد والسكك الحديدية - لمزيد من التفاصيل George Arthur: The Federal Constitution of Switzerland ,op cit ,p 92

(٣٢) - د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

(٣٣) - د. رافع خضر صالح : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراقي ، مصدر سابق ، ص ١٩٩-٢٠٠ .

(٣٤) - د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٥ .

(٣٥) - د. حسين عثمان : القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة طبع ، ص ٢٩٧ و٠ د. صلاح الدين فوزي : المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، ص ٣٤٣ .

(٣٦) - نصت المادة (٨٨) من النظام الداخلي على ان تختص لجنة العلاقات الخارجية بما يأتي أولاً. دراسة الموقف الدولي والإقليمي والتطورات السياسية الدولية.

ثانياً. متابعة السياسة الخارجية للدولة والتمثيل الدبلوماسي.

ثالثاً. متابعة المؤتمرات الدولية.

رابعاً. دراسة الاتفاقات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية.

خامساً. اقتراح التشريعات المنظمة للسلكين الدبلوماسي والقنصلي.

سادساً. متابعة الشؤون الخاصة بالمنظمة العالمية للأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية.

(٣٧) - د. فائز عزيز اسعد : دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .

(٣٨) - من تلك الدساتير دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ حيث جعل هذا الاختصاص من صلاحية رئيس الجمهورية وذلك في المادة (١٤) والتي نصت على ان (يعتمد رئيس الجمهورية السفراء والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الاجنبية) .

والدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى قد نص على ان (يعين رئيس الجمهورية الممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في الدستور (٥٠٠))

اما الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ فقد منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية وذلك في المادة (٥٣) والتي نصت على ان يعتمد رئيس الجمهورية السفراء ٥٠٠ .

اما دستور اليابان لعام ١٩٤٧ فقد نصت المادة (٤٧) منه على ان الإمبراطور يقوم بناء على مشورة الوزارة وموافقتها بالتصديق على تعيين واقالة الوزراء وغيرهم من الموظفين في الوجه المبين في الدستور (٣٩)- د. عصام العطية: القانون الدولي العام، ط ٦، شركة العاتك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٠٥ وما بعدها .

(٤٠)- د. علي يوسف الشكري: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية - دراسة مقارنة في الدساتير العربية، مجلة جامعة الكوفة، العدد السابع، ٢٠٠٨، ص ١٥ و ١٠. د. علي صادق ابوهيف: القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر، ص ٥٢٣ و ٥٩٠. محمد سامي عبد المجيد: اصول القانون الدولي العام، ط ٥، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٧، ص ٢٠٧ .

(٤١)- نصت المادة (١٤١) أ- على تطبيق المعاهدة الدولية ١- عندما يخضع قرار الموافقة على معاهدة دولية للاستفتاء الاجباري يحق للجمعية تضمين هذا الاستفتاء التعديلات الدستورية المتعلقة بتطبيق هذه المعاهدة ٢- عندما يكون قرار الموافقة على معاهدة دولية خاضعا للاستفتاء يحق للجمعية الاتحادية تضمين هذا الاستفتاء التعديلات القانونية بتطبيق هذه المعاهدة

(٤٢)- تقرر وضع دولة سويسرا في حالة حياد دائم منذ مؤتمر فينا عام ١٨١٥ وتأييد هذا الحياد عام ١٩١٩ بموجب المادة (٤٣٥) من اتفاقية فرساي والمادة (٣٧٥) من معاهدة سان جرمان وترتب على ذلك احترام الدول المتحاربة حياد دولة سويسرا خلال الحربين العالميتين الاولى والثانية ويمكن القول ان وضع سويسرا هذا قد دخل في العرف الدولي واعترفت به واحترمته الدول كافة . لمزيد من التفاصيل د. عصام العطية: القانون الدولي العام، مصدر سابق، ص ٤٤٢ .

(٤٣)- د. علي يوسف الشكري: الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مصدر سابق، ص ٢٤ .

(٤٤)- من تلك الدساتير

١- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حيث جاء الباب السادس منه بعنوان في العاهدات والاتفاقيات الدولية حيث نصت المادة (٥٢) منه على يتفاوض رئيس الجمهورية بشأن المعاهدات ويصدق عليه ويحاط علما بكل مفاوضة تستهدف ابرام اتفاق دولي غير خاضع للتصديق عليه .

والمادة (٥٣) قد نصت على لا يمكن التصديق أو الموافقة على معاهدات السلم، والمعاهدات التجارية، والمعاهدات أو الاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولي، وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة، وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد، وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلته أو ضم مه، إلا بموجب قانون. و لا يسري مفعولها الا بعد التصديق او الموافقة عليها . لا يكون أي تنازل عن اقليم او مبادلته صحيحا مالم يوافق السكان المعنيون على ذلك

٢- الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل فقد نصت المادة (٥٢) على ان يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية و ابرامها . وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حين تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الوطن اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي يجوز فسخها سنة فسنة فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب .



٣- الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨ قد جاء الفصل الرابع منه بعنوان المعاهدات الدولية حيث استهلته المادة (٩٣) بنصها على ان القانون العضوي يعطي الاذن التوقيع على المعاهدات التي يكون اطرافها منظمة او مؤسسة عالمية وتكون ممارسة الاختصاص منبثقة من الدستور . المجلس النيابي او الحكومة حسب الحالة يرجع لهم ضمان تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات بالمنظمات العالمية التي تملك شرعية الحقوق . المادة (٩٤) نصت على ١- المعاهدات التي توقعها الدولة يجب ان يؤذن لها في من المجلس النيابي وذلك في الحالات الاتية أ- المعاهدات ذات الصفة السياسية ب- المعاهدات ذات الصفة العسكرية ت- المعاهدات التي تتعلق بالوحدة الوطنية للدولة او الحقوق او الواجبات الاساسية المعترف في الباب الاول ث- المعاهدات المتعلقة بالواجبات المالية لوزارة المالية ج- المعاهدات التي يعدل او يلغي قانون او يتطلب شرعية لتنفيذها ٢- يجب اعلام مجلس النواب او المجلس الاستشاري فورا بالنتائج عن المعاهدات الباقية

اما المادة (٩٥) فقد نصت على ان ١- المعاهدات الدولية التي تحتوي على شروط متناقضة مع الدستور تتطلب مراجعة الدستور ٢- الحكومة او لي من المجالس يمكنه الطلب من المحكمة الدستورية لكي يعلن اذا كان هناك تناقض او لا . المادة (٩٦) نصت على ان ١- المعاهدات الصالحة في المعاهدات بعد اعلانها رسميا في اسبانيا يؤلف جزء من النظام الداخلي او شروطه تلغي او تعدل او تبطل حسب ما تمليه المعاهدة نفسها او وفقا للنظام العالمي القانون الدولي ٢- للاعتراض على المعاهدة الدولية يجب استعمال نفس الاجراء المتخذ عند الموافقة عليها .

(٤٥)- د . صبري محمد السنوسي : الدور السياسي للبرلمان ، مصدر سابق ، ص ٦٩ .
(٤٦)- نقلا عن د . عبد الحميد الشواربي و د . شريف جاد الله : عدم دستورية ومشروعية قرار اعلان ومد حالة الطوارئ الاوامر العسكرية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٦٢ .
(٤٧)- د . وجدي ثابت غريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليا - دراسة تحليلية مقارنة بالمادة (١٦) من الدستور الفرنسي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ ، ص ٢٣ . وفي ذات المعنى ينظر - د . طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الادارة للقانون ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٦ ، ص ١٣٧ و د . سامي جمال الدين : الرقابة القضائية على اعمال الادارة اللائحية ، الاسكندرية ، ص ٤٨٥ .

(٤٨)- د . محمد احمد ابراهيم : ضمانات الافراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والاداري ، بلا مكان النشر والطبع ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٧ .

(٤٩)- د . سامي جمال الدين :لوائح الضرورة و ضمانات الرقابة القضائية عليها ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٣٢٤ و د . احمد فتحي السرور : الحماية الدستورية للحقوق والحريات ، دار الشروق ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٨٧٥ .

(٥٠)- د . وجدي ثابت غريال : السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، مصدر سابق ، ص ١٢٩ و د . محمد قصري : شرح قانون الطوارئ ، مطبعة وزنكو غراف ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ١٨-١٩ .



هيمنة ودور البرلمان في الاختصاصات التنفيذية

(^{٥١})- د. احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٥٦٨ و ٥٠٠ محمود ابو السعود : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٠ .

(^{٥٢})- د. احمد مدحت علي : نظرية الظروف الاستثنائية ، دار الثقافة الجامعية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٠ .
و د. وحيد رافت : الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدولة في دستور ١٩٧١ ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، القاهرة ، ١٩٨٣ ، ص ٥٧٢ .

(^{٥٣})- Walter Haller: The Swiss Constitution in a Comparative Context , 2009 .p134

(^{٥٤})- نصت المادة (١٦) من الدستور الفرنسي على انه (عندما تكون مؤسسات الجمهورية او استقلال الأمة او سلامة أراضيها او تنفيذ التزاماتها الدولية مهددا بطريقة خطيرة حاله ، ويكون العمل المنتظم للسلطات العامة معطلا ، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تفرضها هي الظروف بعد مشاورة رسمية مع رئيس الوزراء ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس الدستوري ، ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه التدابير الى الامة في رسالة ، ويجب ان تكون هذه التدابير مستوحاة من ارادة التامين في اقل وقت وسائل قيام السلطات العامة الدستورية بأداء مهامها ، ويتم اخذ رأي المجلس الدستوري في صدد هذه التدابير ، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يمكن حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة السلطات الاستثنائية) .

(^{٥٥})- Walter Haller: The Swiss Constitution in a Comparative Context, op cit, p135.

(^{٥٦})- A, Esmien : Elments de Droit Constitutional Francais et Compare 7ed (Revue par Henry Nezarard , 1921 , p92 نقلا عن د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض

تطبيقاتها المعاصرة ، ط ٤ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٤ .

(^{٥٧})- A, Esmien : Elments de Droit Constitutional Francais et Compare 7ed , op cit , p94,-

(^{٥٨})- كاريد دي مالبرج : القانون الاداري ، بلا مكان طبع ، بلا سنة طبع ، هامش ص ٦١٠ اورده د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر نفسه ، ص ٢٣٨ .

(^{٥٩})- المصدر نفسه ، ص ٢٣٩ .

(^{٦٠})- منح امر الدفاع عن السلامة الوطنية لعام ٢٠٠٤ السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة منها انفرادها بإعلان حالة الطوارئ وذلك في المادة (٢) بقولها (تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي اعلنت الطوارئ بسببها وتحديد المنطقة التي تشملها وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها على ان لا تمتد حالة الطوارئ اكثر من (٦٠) يوما او تنتهي بعد زوال الظرف او الخطر الذي استدعى قيامها او ايهما اقل ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوما ببيان تحريري من رئيس الوزراء و هيأة الرئاسة اذا استدعت الضرورة ذلك وينتهي العمل بها تلقائيا اذا لم تمدد تحريريا في نهاية أي فترة تمديد .

(^{٦١})- د. احسان هندي : الحرب بين السياسة والقانون ، ص ٤ ، بحث منشور على الانترنت ،

WWW.Thawra.alwehdha.sy

(^{٦٢})- د. محمد المجنوب : القانون الدولي العام ، ط ٥ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٧٩ .





- (٦٣) - تعرف الحرب الدفاعية بانها (الحرب التي تدافع فيها الدولة عن نفسها ضد أي عدوان خارجي وهي حرب مشروعة تستند الى حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن النفس وفقا لقواعد القانون الدولي العام) ٠ لمزيد من التفاصيل - د صلاح الدين فوزي : العدوان في القانون الدولي العام ، ط١ ، مطبعة القادسية ، بغداد ، ١٩٨١ ، ص ١٩١ .
- (٦٤) - اما الحرب الهجومية فلم يوضع تعريفا محدد لها سوى انها تعني موجهة الخصم لمزيد من التفاصيل - هلين توار : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد، ١٩٩٨ ، ص ٢٠٤ .
- (٦٥) - د صبري محمد السنوسي : الدور السياسي للبرلمان ، مصدر سابق ، ص ٧٦ .
- (٦٦) - د احمد شوقي : الرئيس في النظام الدستوري ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٤٧٤ .
- (٦٧) - ان اهم التزامات الدولة السويسرية والموضوعة في حالة الحياد الدائم هو عدم الاشتراك في أي حرب سواء كانت واقعة او محتملة الوقوع في المستقبل ويستثنى من ذلك الحرب التي تدخلها في حالة الاعتداء عليها استعمالا لحق الدفاع الشرعي ولها في سبيل ذلك ان تتخذ ما تراه من اجراءات كأعداد القوات المسلحة وتحصين الحدود اذ لا يعد كل ذلك مخلا بحالة الحياد الدائم مادام قد اتخذ في حدود هذا الحق - لمزيد من التفاصيل - د عصام العطية : القانون الدولي العام ، مصدر سابق ، ص ٤٤٠-٤٤١ .
- (٦٨) - انطوان مسرة : الادارة الديمقراطية للتعددية - التجريتان السويسرية واللبنانية من منظور مقارن ، منشورات الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٥٣ .

المصادر :

- 1.Ali Youssef Abdul Nabi, Head of State in the Federal Union, PhD Thesis, College of Law, University of Baghdad, 1998
- 2.Ismail Al-Badawi, Competencies of the Executive Authority in the Islamic State and Positive Systems, 1st ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo
- 3.Abdul Ghani Basyouni, Political Systems - A Study of the Theory of State, Government, Rights and Public Freedoms in Islamic Thought and Literary Thought, Manshat Al-Maaref, Alexandria, 2004
- 4.Suleiman Al-Tamawi: Constitutional Law and Political Systems, previous source, p. 211 and Od0 Salah Al-Din Fawzi: The Reality of the Executive Authority in the Constitutions of the World, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2003
- 5.Abdullah Al-Hassan Al-Juju: Political Systems, Cairo, 1997
- 6.Muhammad Rifaat Abdul Wahab: Constitutional Law and General Constitutional Principles, Dar Al-Tabaa Al-Jadida, Cairo, 2007
- 7.Majid Ragheb Al-Helou: Popular Referendum and Islamic Law, Dar Al-Matbouat University, Alexandria, 1983
- 8.Ibrahim Muhammad Ali: The Constitutional System in Japan, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1999
- 9.Latif Mustafa Amin: The Relationship between the Head of State and the Prime Minister in the Parliamentary System, PhD Thesis, College of Law and Politics, University of Sulaymaniyah, 2008
- 10.Mitham Manfi Kazim Al-Hussaini: The Duality of Executive Power, Unpublished Master's Thesis, College of Law, University of Babylon, 2011



11. Yahya Al-Jamal: Constitutional Law with an Introduction to the Study of General Constitutional Principles, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, 1985
12. Hussein Othman: Constitutional Law and Political Systems, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo, no year of publication
13. Salah Al-Din Fawzi: Al-Muheet in Political Systems and Constitutional Law, no place of publication, no year of publication
14. Essam Al-Attiya: Public International Law, 6th ed., Al-Atik Printing, Publishing and Distribution Company, Cairo, 2006
15. Ali Youssef Al-Shukri: Control over Constitutionality of International Treaties - A Comparative Study in Arab Constitutions, Journal of the University of Kufa, Issue No. 7, 2008
16. Muhammad Sami Abdul Majeed: Principles of Public International Law, 5th ed., Manshat Al-Maaref, Alexandria, 1997
17. Sharif Jad Allah: Unconstitutionality and Legitimacy of the Decision to Declare and Extend the State of Emergency, Military Orders, Manshat Al-Maaref, Alexandria, 2000
18. Wagdy Thabet Gharbal: The Exceptional Powers of the President of the Republic According to Article 74 of the Egyptian Constitution and Supreme Judicial Oversight - A Comparative Analytical Study with Article (16) of the French Constitution, Manshat Al-Maaref, Alexandria, 1988
19. Ta'ima Al-Jarf: The Principle of Legitimacy and Controls of Administration's Submission to the Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1976
20. Muhammad Ahmad Ibrahim: Guarantees for Individuals in Light of Exceptional Circumstances in the International and Administrative Fields, No Place of Publication and Printing, 2008
21. Sami Gamal El-Din : Regulations of necessity and guarantees of judicial oversight thereof, Manshaat Al-Maaref, Alexandria, 1982
22. Ahmed Fathy Al-Sarour: Constitutional protection of rights and freedoms, Dar Al-Shorouk, Cairo, 1999
23. Mohamed Qasry: Explanation of the Emergency Law, Wazenko Graf Press, Cairo, 1988
24. Mahmoud Abu Al-Saud: Legislative jurisdiction of the head of state in exceptional circumstances, Dar Al-Thaqafa Al-Arabiya, Cairo, 1990
25. Ahmed Madhat Ali: The theory of exceptional circumstances, Dar Al-Thaqafa Al-Jami'iya, Cairo, 1990
26. Wahid Raafat: The special status of the head of state among other state institutions in the 1971 constitution, a study published in the Journal of Law and Economics, Cairo, 1983
27. Karid de Malberg: Administrative law, no place of publication, no year
28. Ihsan Hindi: The war between politics and law, p. 4, a study published on the Internet, WWW.Thawra.alwehdha.sy
29. Muhammad al-Majdhub: Public International Law, 5th ed., al-Halabi Legal Publications, Beirut, 2004
30. Salah al-Din Fawzi: Aggression in Public International Law, 1st ed., al-Qadisiyah Press, Baghdad, 1981
31. Helen Twar: Internationalization of National Constitutions, translated by Basil Youssef, Bayt al-Hikma, Baghdad, 1998



- 32.Ahmad Shawqi: The President in the Constitutional System, Cairo, 1980
- 33.Antoine Masarra: Democratic Management of Pluralism - The Swiss and Lebanese Experiences from a Comparative Perspective, Publications of the Lebanese Association for Political Science, Beirut, 2011
- 34.Georges Burdeau: Droit Constitutional Institutions Politiques op cit ,p 518
- 35.George Arthur: The Federal Constitution of Switzerland ,op cit ,p 10
- 36.Wolf Linder : Swiss Democracy Possible Solutions To Conflice in Multicultural , op cit ,p246
- 37.George Arthur: The Federal Constitution of Switzerland ,op cit ,p 92
- 38.Walter Haller: The Swiss Constitution in a Comparative Context , 2009 ,p134
- 39.A,Esmien :Elments de Droit Constitutional Francais et Compare7ed (Revue par Henry Nezarard ,1921 ,p92
- 40.A,Esmien :Elments de Droit Constitutional Francais et Compare7ed ,op cit ,p94,

