

# **تنظيم الاختصاصات الدستورية غير التشريعية في نظام الثنائية البرلمانية**

الاستاذ المساعد الدكتور  
سليم عبد الكريم راضي السلامي  
الجامعة الإسلامية - النجف الأشرف  
salim.alsalami@iunajaf.edu.iq

## **Regulating non-legislative constitutional powers in the bi-parliamentary system**

Assist. Pr. Dr.  
Saleem Abdu-Kareem Radhi Al-Salami  
The Islamic University - Al-Najaf Al-Ashraf

## **Abstract:-**

The traditional concept of the principle of separation of powers is that each state authority is to be independent to practice its function assigned to it by the Constitution, and it is not permitted to each of them to assault the function of the other authorities or exceed the limits of jurisdiction. But, applying this principle as previously stated began to retreat to be replaced by the principle of the authority unit or racial separation of powers. In order to make the supreme authority theoretically (legislative authority) which represents the people, then, the other authorities emerge from it, so that they are accountable to them.

This is the essence of the correct understanding of the separation of powers advocated by Montesquieu, as he did not mean complete separation or complete separation of powers so that each power is isolated from the other power, but rather this principle aims to create a kind of balance and cooperation between these powers, so that this cooperation and coordination can enable them to perform their functions and achieve their goals, and this requires at the same time the creation of mutual control between these powers to ensure that no power exceeds the limits of its jurisdiction, and this cooperation guarantees the rights and freedoms of individuals.

**Keywords:** regulation, jurisdiction, constitution, legislation, system, bilateral, parliament.

## **المخلص:-**

إن المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات هو أن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة في مباشرة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور، ولا يجوز لأي منهما الاعتداء على وظيفة السلطات الأخرى أو تجاوز حدود اختصاصاتها، بيد أن تطبيق هذا المبدأ على النحو السابق بدأ بالتراجع، ليحل محله مبدأ وحدة السلطة أو الفصل النسبي بين السلطات، وذلك يجعل السلطة العليا نظرياً (السلطة التشريعية) التي تمثل الشعب وبالتالي تنبثق عنها السلطات الأخرى بحيث تكون مسؤولة أمامها.

وهذا هو جوهر الفهم الصحيح للفصل بين السلطات الذي نادى به مونتيسكيو، إذ لم يكن يقصد به الفصل التام أو الفصل الناجز بين السلطات بحيث تكون كل سلطة في عزلة عن السلطة الأخرى، وإنما يهدف هذا المبدأ إلى إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين هذه السلطات، حتى يمكنها هذا التعاون والتنسيق من تأدية وظائفها وتحقيق أهدافها، وهذا يقتضي في الوقت ذاته إيجاد الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات، لضمان عدم تجاوز أية سلطة لحدود اختصاصاتها، ويضمن هذا التعاون حقوق الأفراد وحياتهم.

**الكلمات المفتاحية:** تنظيم، اختصاص، دستور، تشريع، نظام، ثنائي، برلمان.

## المقدمة :-

### أولاً- التعريف بموضوع البحث:

تقوم الدولة الحديثة على وجود ثلاث هيئات دستورية تتعاون فيما بينها للقيام بوظائف الدولة الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية لتحقيق أهداف الدولة ومصالحها العليا، غير أن الهيئة التشريعية تحضى بمكانة رفيعة بين هيئات الدولة، بوصفها هيئة منتخبة من الشعب، تمارس السلطة التشريعية نيابة عن المواطنين، وتتعدد صور وتنظيمات الهيئات النيابية من حيث تكوينها وكيفية عملها، بتعدد مذاهب الدساتير التي أنشأتها وحددت كيفية تكوينها ونظمت اختصاصاتها الدستورية، وبينت حدود علاقتها بالسلطات الأخرى، ومن ثم فإن هذه الهيئة لا تظهر على شكل واحد في النماذج السياسية القائمة في العالم، فهناك أنظمة سياسية اعتمدت نظام المجلس النيابي الواحد، وأخرى تبنت نظام تعدد المجالس التشريعية، وهناك أنظمة سياسية أخذت بنظام الشائبة البرلمانية، الذي يفضلته غالبية الفقه الدستوري.

يقصد بنظام الشائبة البرلمانية أن تتكون الهيئة التشريعية من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية، من خلال توزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون في ما بينهما، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات داخل البرلمان، وحين يعتمد نظام الشائبة البرلمانية فإن من المحتم اللجوء لمبدأ المغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث التكوين تارة، ومن حيث الاختصاص تارة أخرى، وبغير هذا التمايز تنتفي العلة من الازدواج البرلماني إذا كان كل مجلس صورة مكررة للمجلس الآخر، وما لاشك فيه ان تجربة الشائبة البرلمانية في العراق الاتحادي، هي تجربة حديثة العهد، إذا ما قورنت بالتجارب البرلمانية في الدول ذات الشائبة البرلمانية الراسخة في العديد من بلدان العالم، ومن ثم فإن هذه التجربة تحتاج إلى مدة من الزمن قد تطول وقد تقصر، تبعاً لتطور التجربة ذاتها وللظروف المحيطة بها من ناحية، ولدرجة الوعي القانوني والسياسي لمواطني الدولة، ولا سيما الطبقة السياسية من ناحية أخرى، من اجل تكريسها على نحوٍ تستطيع معه السلطة التشريعية الشائبة، ممارسة اختصاصاتها الدستورية سواء التشريعية منها، أو غير التشريعية.

إذاً السلطة التشريعية تعد الركن الأساس الذي تركز عليه الأنظمة السياسية الديمقراطية، وهي تقوم بدور رئيس في مجال التشريع ومجال الرقابة فضلاً عن بعض

الاختصاصات التنفيذية والقضائية، وقد أنشأ الفقه الدستوري نظريات متعددة لدراسة النظام السياسي لعل أبرزها نظرية المنهج المؤسسي التي تنظر إلى النظام السياسي على أنه مرادفاً لنظام الحكم، وأنه مجموعة المؤسسات التي يتكون منها وأساليب ممارسة السلطة فيها كما هو وارد في دستور الدولة.

### ثانياً - أهمية البحث:

بدأ موضوع تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية يكتسب عمقاً دستورياً مهماً، وينظم بأطر قانونية تخضع لمبادئ عامة وثيقة الصلة بشكل الدولة، وشكل نظام الحكم، ودرجة ديمقراطيته، وطبيعة النظام السياسي، وفي كيفية إسناد وتداول السلطة، فلم تعد الثنائية البرلمانية ترفاً قانونياً، بل هي ضرورة حيوية للدولة ولأفراد الشعب ولتأكيد الصلة بينهما، كما تكتسب دراسة ظاهرة الثنائية البرلمانية أهمية بالغة بالنظر لحدوثها وما رافقها من أحداث ومشاكل من جهة، ولندرة الدراسات والأبحاث المعالجة لهذا الموضوع في العراق، لا سيما وأن العراق لا يزال يقف على أعتاب مرحلة جديدة، تمثل الانتقال من الدولة البسيطة إلى الدولة الاتحادية التي تتميز في أغلب الأحيان بوجود برلمان مزدوج.

### ثالثاً - أهداف البحث:

في ضوء التغيرات والتحولات التي طرأت في العراق، من تحول من نظام المجلس التشريعي الفردي إلى نظام الثنائية البرلمانية، بإيجاد مجلس الاتحاد إلى جانب مجلس النواب، مما يستوجب إعادة بناء النظام القانوني وسن التشريعات بما يتلائم والواقع الدستوري الجديد، وحيث أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تبنى نظام الثنائية البرلمانية كان لا بد أن يبين حدود تأثير كل من المجلسين، إذ يتعلق ذلك باختصاصات كل منهما والصلاحيات الممنوحة له في الدستور، وهذا ما يميز البرلمان الحقيقية عن الصورية منها، كما أن مدى هذا التأثير يسهم في تحديد الثقل النسبي للبرلمان بشكل عام إلى جانب السلطات الأخرى في النظام السياسي

### رابعاً - إشكالية البحث:

إن البحث في موضوع تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، يثير عدة إشكاليات، منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية والتشريعية، ومنها ما يتعلق بالواقع

السياسي، ومنها ما يتعلق بإيجاد التوازن بين طرفي السلطة التشريعية، وكذلك مدى تحقق وإيجاد التوازن بين المجلسين بما يمكن كل منهما بالقيام بوظائفه الدستورية بفاعلية، وإيجاد الآليات الدستورية التي تمكن كل مجلس من الوقوف بوجه المجلس الآخر في حال انحرافه بالسلطة، لاسيما أن الدستور قد تبنى بالتفصيل بيان آليات تكوين وتنظيم اختصاصات مجلس النواب في الوقت الذي أحال فيه طريقة تكوين مجلس الاتحاد وتنظيم اختصاصاته إلى القانون العادي.

#### خامساً- المنهج المعتمد بالبحث:

ستتبع في هذا البحث المنهج التحليلي المقارن من خلال معرفة الحقائق العلمية بالنسبة لموضوع البحث وتحليلها والرجوع إلى مصادرها الفقهية والقانونية، فضلاً عن إجراء مقارنة بقدر تعلقها بالموضوع محل بحثنا.

#### سادساً- خطة البحث:

اقتضت طبيعة البحث، ولأجل الاحاطة بجوانبه القانونية جميعها النظرية منها والعملية والوقوف على معطياته المختلفة تقسيمه على مبحث تمهيدي ومبحثان: ندرس في المبحث الأول: تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية، ويتكون من مطالبين: نبين في المطلب الأول: تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية في العراق، اما المطلب الثاني نبين فيه: تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية في الدول المقارنة.

أما المبحث الثاني فعنوانه: تنظيم إعلان حالة الحرب والطوارئ في نظام الشائبة البرلمانية، وبدوره يقسم على مطالبين: نوضح في المطلب الأول منه: تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في العراق، اما المطلب الثاني فنبين فيه: تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في الدول المقارنة، تسبقهما مقدمة للتعريف بموضوع البحث وأهميته ومشكلته، ونختتمها بخاتمة تبين أهم النتائج التي توصلنا إليها، وأهم التوصيات التي نوصي بها.

## مبحث تمهيدي

### نشأة الثنائية البرلمانية والعوامل المؤثرة فيها

إن الهيئات التشريعية التي تقوم على نظام الثنائية البرلمانية تختلف من حيث نشأتها، تبعاً لاختلاف الزمان والمكان والظروف والأحوال المحيطة بها، فضلاً عن اختلاف العوامل التي أثرت في نشأتها، مما حدا بالفقه الدستوري إلى تولى تقسيم الثنائية البرلمانية تقسيمات مختلفة.

ولإيضاح ما تقدم أعلاه سنقسم المبحث على مطلبين: نبحث في المطلب الأول: الأسس الفلسفية لنظام الثنائية البرلمانية، وندرس في المطلب الثاني: الأسس التاريخية لنظام الثنائية البرلمانية، وحسبما يأتي:

#### المطلب الأول: الأسس الفلسفية لنظام الثنائية البرلمانية

ظهر مفهوم نظام الثنائية البرلمانية انعكاساً لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن بعض، إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن بعض، ولئن كانت الأمة هي مصدر السيادة فهي التي تسند هذه الخصائص المستقلة والمختلفة إلى الهيئات المستقلة والمختلفة.

وعلى وفق مفهوم سيادة الأمة لا يمكن التعبير عن إرادة الأمة في لحظة معينة، بل أن ذلك يحتاج إلى وقت طويل للتحقق من إرادتها (الحقيقية)، لذا فنظام المجلسين سيكون بمثابة وسيلة لتقييد السلطة بواسطة السلطة أو (ملحق) لنظام الفصل بين السلطات على حد تعبير العميد (فidel)<sup>(١)</sup>.

ما يعنى الفصل بين وظائف الدولة فصلاً عضوياً أو شكلياً، أي تخصيص عضو مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة، فيكون هناك جهاز خاص للتشريع، وجهاز خاص للتنفيذ، وجهاز ثالث للقضاء.

وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على أساس توزيع وظائف الدولة بين ثلاث هيئات مستقلة عن بعضها تقوم كل منها بوظيفتها المحددة لها في الدستور.

وتعود نشأة مبدأ الفصل بين السلطات إلى العصور القديمة، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الإغريقي كأفلاطون وأرسطو، دور هام في وضع الأساس الذي يقوم عليه هذا

المبدأ، إذ أوضح أفلاطون في كتابه (القوانين)، أن وظائف الدولة يجب أن تتوزع على هيئات مختلفة مع إقامة التوازن بينها، لكي لا تنفرد إحداها بالحكم، وما قد يؤدي إليه ذلك من وقوع الاضطرابات والثورات للتمرد على هذا الاستبداد.

ومن هنا فإن من الضرورة التمييز بين توزيع السلطة، وتقاسم الوظائف، والفصل بين السلطات، لأن المعنى بين هذه المصطلحات يستدق في بعض الأحيان، لدرجة صعوبة التمييز بين هذه المفاهيم.

فالمقصود بتوزيع السلطة هو تعدد الهيئات الحاكمة التي تتولى السلطة بما يمنع من تركيزها بيد فرد أو هيئة واحدة لضمان عدم استبداد كل هيئة عند ممارستها لاختصاصاتها فهي إذن إسهام مشترك بين الهيئات المختلفة في ممارسة السلطة الواحدة؛ أما الغاية من تقسيم الوظائف بين القابضين على السلطة فهو وسيلة لتوزيع السلطة وفق ما تملية ظروف معينة، فالثاني يتضمن الأول الذي يؤكد.

أما الفصل بين السلطات فيعني تعدد الهيئات الحاكمة مضافاً له تنظيم العلاقة التي تقوم بينها على أساس الفصل أو إقامة الحواجز بينهم وبذلك يكون للفصل بين السلطات معنى أوسع من توزيع السلطة، فهو يفترض تعدد الهيئات الحاكمة ومن ثم تنظيم العلاقة بينها<sup>(٢)</sup>.

### المطلب الثاني: الأسس التاريخية لنظام الشئائية البرلمانية

عرفت المجتمعات القديمة الشئائية البرلمانية وترجع الاصول التاريخية الى حضارة بلاد وادي الرافدين، إذ وجدت في مملكة سومر جمعيات تمثيلية منذ الالف الثالث قبل الميلاد، فقد كان البرلمان السومري يتكون من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس أدنى منه يضم المواطنين القادرين على حمل السلاح، أما في العصر الحديث فقد نشأ نظام الشئائية البرلمانية في انكلترا للأسباب تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، ثم انتقل إلى عدد كبير من الدول الديمقراطية، ليس لمجرد التقليد بل أيضاً لما له من مزايا تفوق مزايا النظام الفردي حتى صار النظام السائد في أواخر القرن التاسع عشر في معظم الدول النيابية هو تكوين الهيئة النيابية من مجلسين تشريعيين متساويين تقريباً بالحقوق، تأثراً بالنظام الدستوري في انكلترا.

وعليه فإن الأصل التاريخي للثنائية البرلمانية يعود إلى البرلمان الانكليزي الأول الذي ضم ممثلين عن مختلف طبقات المجتمع الديني والمدني، حيث ولدت الثنائية البرلمانية بصورة عفوية وترسخت بفعل النمو التدريجي لسلطات البرلمان بمجلسيه، إلى أن تكرست دستوريا بصدور قانون البرلمان الصادر عام ١٩١١.

أما في العراق فقد ظهرت بوادر نظام الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري العراقي منذ عام ١٨٧٦، إذ كان العراق تابعاً للإمبراطورية العثمانية، وقد استطاع مدحت باشا وليبراليون آخرون أن يفرضوا على السلطان عبد الحميد دستوراً أخذ بنظام الثنائية البرلمانية الذي كان سائداً يومه في أوروبا، وهكذا كان البرلمان يتألف من مجلس المبعوثان ومجلس الأعيان إذ أنط القانون الأساسي العثماني لسنة ١٨٧٦ السلطة التشريعية بمجلس عمومي يتكون من هيئتين تسمى أحدهما هيئة الأعيان والأخرى هيئة المبعوثان بحسب ما صرحت المادة (٤٢) منه بنصها "المجلس العمومي يحتوي على هيئتين إحدهما تدعى هيئة الأعيان والثانية هيئة المبعوثان".

على أن يصار إلى تعيين أعضاء الأولى من قبل السلطان بحيث لا يتجاوز عددهم ثلث أعضاء الأخرى، أما هيئة المبعوثان فيصار انتخابهم بموجب قانون انتخاب أعضاء مجلس المبعوثين، وقد بينت المادة (٥٥) من الدستور أسلوب عمل المجلس العمومي.

لقد كانت تعزى إلى مجلس المبعوثان فوائد لا تخصى، كما هو الحال بالنسبة للمجالس النيابية للدول ذات الأنظمة الدستورية، إلا أنه سرعان ما خاب الضن فيه وتحولت إرادة المجلس لخدمة السلطة وحدها، إلا أنه وبالرغم من كل الملاحظات السلبية التي رافقت تكوين وعمل مجلس المبعوثان، إلا أن أهميته تبقى في كونه أول تجربة دستورية برلمانية يشهدها العراق ويمارسها بعض رجالاته قبل تكوين الدولة العراقية الجديدة<sup>(٣)</sup>.

وبعد ذلك في أبان الاحتلال الانكليزي طرحت عدة مشاريع وأفكار بشأن نظام الثنائية البرلمانية قبل تكوين المجلس التأسيسي الذي ناقش مشروع الدستور، وقد أثارت هذه الأفكار والمشاريع جدلاً فقهيّاً وسياسياً وقانونياً واسعاً.

وانتهت مناقشات المجلس التأسيسي إلى تشكيل مجلس الأمة من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الأعيان حسبما قرره المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥



بنصها على ان "...السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك ومجلس الأمة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب...." (٤).

وما تقدم يتبين أن أول دستور أخذ به العراق قد تبنى نظام الشائبة البرلمانية المتوازنة إذ ساوى بين المجلسين من حيث ممارسة الوظائف التشريعية والسياسية.

## المبحث الأول

### تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية

من الوسائل المهمة التي تمتلكها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هي التدخل في تكوين السلطة التنفيذية، ولأجل الإحاطة بالجوانب الموضوعية لتنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية سنتولى تقسيم البحث على النحو التالي:

#### المطلب الأول: تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية في العراق

يتضح مما تقدم أعلاه أن تبنى نظام الشائبة البرلمانية في بناء الهيئة التشريعية، ليس ترفاً قانونياً كما تصوره معارضي هذا النظام، بل انه ضرورة لازمة لترسيخ ديمقراطية نيابية ناجزة، ذلك أن هذا النظام وحده قادر على تمثيل التركيبة السكانية المتنوعة، وما يستتبع ذلك من استقرار الاطر المؤسساتية وشرعيتها.

ولا يكفي النص على ثنائية السلطة التشريعية في صلب الوثيقة الدستورية (كما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) حتى يمكن القول بأن هذا النظام موجود، بل لا بد من وجود قواعد تفصيلية تتبنى تنظيم طريقة تكوين كل منهما، وتنظيم الاختصاصات الدستورية وبشكل تفصيلي ينتفي معه التداخل والتعارض في اختصاصات مجلسي البرلمان، مراعية في كل ذلك المبادئ العامة التي تتأسس عليها نظام الشائبة البرلمانية.

ولقد أظهرت لنا الدراسة أن الدستور العراقي انتهج منهجاً متفرداً في تنظيمه لأحكام الشائبة البرلمانية، إذ تناول بالتفصيل تنظيم الأحكام المتعلقة بمجلس النواب في ست عشرة مادة، في حين أفرد مادة واحدة وهي المادة (٦٥) التي تضمنت تنظيم موجز للقواعد المتعلقة بمجلس الاتحاد، وأحالت بقية الأحكام إلى قانون عادي يصدره مجلس النواب بأغلبية خاصة، ويترتب على ذلك الانتقاص من المركز الدستوري لمجلس الاتحاد، ويجعل دوره

محدودا ومرهونا بإرادة ومشیئة مجلس النواب إذ أن الاقتصار على تنظيم اختصاصات مجلس النواب وإغفال تنظيم اختصاصات مجلس الاتحاد ينتج عنه، منح جميع الاختصاصات التشريعية وغير التشريعية والرقابية لمجلس النواب، بحيث لم يبق لمجلس الاتحاد أي اختصاص يسند إليه في ممارسة النشاط البرلماني<sup>(٥)</sup>.

إن المنطق السليم يحتم أن مجلس النواب في حال سنه لقانون ينظم تكوين واختصاصات مجلس الاتحاد، سوف يعتمد إلى منح الأخير صلاحيات شكلية وضعيفة بحيث لا تجعل منه كفوؤاً لمجلس النواب، إذ ليس من المعقول أن يخلق مجلس النواب له شريكا يقاسمه اختصاصاته الدستورية ويكون منافسا له، وقد كشف لنا البحث بأن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ والذي مازال في أروقة البرلمان لاستكمال بقية الإجراءات التشريعية لإقراره قد انتقص إلى حد كبير من اختصاصات مجلس الاتحاد مقارنة باختصاصات مجلس النواب.

لقد منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مجلس النواب دوراً أساسياً في اختيار طرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء)، إذ أخذ النظام البرلماني في العراق بثنائية السلطة التنفيذية التي تركز من الناحية الشكلية على قاعدة أساسية وهي وجود طرفين منفصلين عضواً، وذلك يقتضي عدم جواز تولي المنصبين من شخص واحد إذ يتطلب المبدأ أن يستقل كل عضو عن الآخر من حيث اختياره وكذلك توزيع الاختصاصات بينهما وعليه سنتولى دراسة دور مجلسي البرلمان بشأنهما تباعاً وكالاتي:

### **أولاً - دور مجلسي البرلمان في تولية رئيس الجمهورية ونائبه**

فبالنسبة لرئيس الجمهورية فإن الدستور تبنى الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في تولية رئيس الجمهورية، وأوكل بأحد المجلسين التشريعيين، سلطة انتخاب رئيس الجمهورية.

إذ أنط بمجلس النواب صلاحية اختيار رئيس الجمهورية بحسب ما قرره المادة (٧٠/أولاً) من الدستور إذ نصت على أن "أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"<sup>(٦)</sup>.

إن هذه الطريقة وإن كانت تتفق مع النظام البرلماني إلا أن الواقع يشير إلى أن اختيار رئيس الجمهورية خاضع لمبدأ التوافق السياسي بين الكتل السياسية وإن عملية الاختيار من

مجلس النواب هي عملية شكلية، إذ أن سلطة مجلس النواب اختيار رئيس الجمهورية غير مطلقة، بل مقيدة من حيث الواقع بإرادة الكتلة الكوردستانية على وفق القاعدة التوافقية التي سار عليها مجلس النواب لثلاث دورات انتخابية.

وقد احتاط المشرع الدستوري لمشكلة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية وقدم لها حلاً مفاده أن يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني، وقد بين النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ الإجراءات التي يتوجب مراعاتها عند اختيار رئيس الجمهورية إذ قررت المادة (٤٧) منه بأن "يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور".

إذ قررت المادة (٧٠) من الدستور أن "يؤدي رئيس الجمهورية، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور".

وبالرجوع إلى نص المادة (٥٠) من الدستور نجد أنها حددت صيغة القسم بالآتي "أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ 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 بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد" (٧).

وتطبيقاً لهذا القسم يفترض أن يسمو الرئيس فوق الميول والاتجاه الحزبي فهو يمثل همزة الوصل بين السلطات في الدولة، إلا أن الواقع يشير إلى أن رئيس الجمهورية هو أحد زعماء الأحزاب السياسية ومن الطبيعي أن يتأثر بمواقف أكتله أو الحزب الذي ينتمي إليه.

وقد تنبه المشرع الدستوري إلى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بشكل استثنائي قبل الأجل المحدد لها قانوناً وذلك في حالة الوفاة أو الاستقالة أو العزل أو إصابة رئيس الجمهورية بعجز مؤقت أو دائم عن أداء عمله واوجد لها مخرجاً دستورياً.

إذ نصت المادة (٧٢/ أولاً / ج) من الدستور على أن "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية".

وقد أناطت المادة (٧٥/ثالثا) من الدستور بمجلس النواب الاختصاص بانتخاب رئيس جديد للجمهورية إذ نصت على أن "يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو".

ومن تحليل النص يتبين أن الدستور قضى بأن يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه غير أنه لم يوضح الجهة المختصة بإعلان حالة خلو المنصب أو في حالة إصابة الرئيس بعجز الدائم.

ويرى البعض بأن الجهة المختصة بإعلان خلو المنصب هو مجلس النواب لأنه تقع عليه مسؤولية انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تأريخ الخلو وفقاً للأحكام الدستورية.

أما بالنسبة لانتخاب نائب الرئيس فقد أحال الدستور تنظيم ذلك إلى قانون يصدر عن البرلمان إذ نصت المادة (٦٩/ثانيا) من الدستور على أن "تنظم بقانون، أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية".

وتطبيقاً لذلك صدر قانون انتخاب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١، وقد نصت المادة (١) منه على أن "يختار رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالأغلبية". يظهر من تحليل النص أن القانون منح سلطة المصادقة على مرشح الرئيس لشغل منصب نائبه إلى مجلس النواب من دون مجلس الاتحاد<sup>(٨)</sup>.

### ثانياً - دور مجلسي البرلمان في تكوين مجلس الوزراء

يختلف الدور الذي يضطلع به البرلمان في تكوين مجلس الوزراء بحسب طبيعة النظام السياسي السائد في الدولة، فقد يكون دور البرلمان رئيساً في اختيار رئيس الوزراء ويكون دور الرئيس شكلياً يقتصر على إصدار قرار التعيين فقط.

وقد يحدث العكس من ذلك إذ يكون دور البرلمان غائباً في عملية اختيار رئيس الوزراء إذ ينفرد رئيس الجمهورية بهذا الاختصاص دون أدنى مشاركة من البرلمان، وإن كان الرئيس مقيداً باختيار زعيم الأغلبية البرلمانية.

في حين تذهب بعض الدساتير إلى جعل اختصاص تولية رئيس الوزراء شركة بين البرلمان ورئيس الجمهورية، فيتولى الأخير مهمة ترشيح رئيس مجلس الوزراء ويضطلع الأول بسلطة الموافقة على الشخص المرشح.

وقد تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الأسلوب الأخير في تولية رئيس مجلس الوزراء إذ جعل اختيار رئيس الوزراء اختصاص مشترك بين رئيس الدولة والبرلمان، إذ نصت المادة (٧٦/أولاً) منه على أن " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء...".

في حين قرر البند (رابعا) من المادة ذاتها أن " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة".

ومما تجدر الإشارة إليه أن سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء هي سلطة مقيدة بوجود أغلبية برلمانية تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء اتمت هذه الأغلبية لحزب واحد أو لعدة أحزاب في شكل ائتلاف برلماني، وهذا يتماشى مع منطق النظام البرلماني.

يتضح من النص المتقدم أن سلطة الموافقة على تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء من الاختصاصات المنفردة لمجلس النواب، بمعنى أن مجلس الاتحاد لا يضطلع بأي دور في عملية تولية مجلس الوزراء.

وعلى أية حال فقد تولت المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ تنظيم سائر الإجراءات التي يتوجب إتباعها، وتتمثل بالآتي:

١- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب.

٢- يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه.

٣- تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج

### الوزاري بالأغلبية المطلقة<sup>(٩)</sup>.

ويشير الواقع السياسي والدستوري أن تدخل مجلس النواب في اختيار مجلس الوزراء لم يتخذ المسار المحدد في الدستور وإنما انتهج مسار آخر، تمثل في عدم انفراد رئيس مجلس الوزراء باختيار الوزراء وإنما اشتركت معه الكتل السياسية المساهمة في الانتخابات البرلمانية والممثلة في مجلس النواب في عملية ترشيح ممثلين لتولي عضوية مجلس الوزراء وترك لرئيس المجلس صلاحية اختيار الأفضل من بينهم.

### المطلب الثاني: تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية في الدول المقارنة

ليبيان كيفية تنظيم اختصاصات المجلسين في تكوين السلطة التنفيذية في الدول المقارنة كان لابد من تقسيم البحث على فقرتين وكالآتي:

#### أولاً- موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧: لقد تبنى الدستور الأمريكي لسنة

١٧٨٧ النظام الرئاسي الذي يقوم على الاستقلال الشديد بين السلطات مع التوازن والمساواة بينهم، وإن من أهم مظاهر هذا النظام هو فردية السلطة التنفيذية، فالرئيس هو الذي يمارس الاختصاصات التنفيذية فعلاً وحقيقةً، وهو في الوقت ذاته رئيس الحكومة، ويستتبع ذلك عدم وجود مجلس وزراء بالمعنى القانوني الدقيق، واعتبار الوزراء مجرد معاونين، كما أن من مظاهر الاستقلال انتخاب الرئيس من الشعب لا من البرلمان الذي لا شأن له في أمر تقلده منصبه.

غير أن هذه السلطات وجدت نفسها مضطرة إلى قيام بالتعاون والتضامن فيما بينها، فمثلاً رئيس الدولة يتمتع بحق الاعتراض على القوانين ومخاطبة البرلمان برسائل شفوية، أما السلطة التشريعية فموافقتها ضرورية لنفاذ كثير من أعمال السلطة التنفيذية نحو تعيين كبار الموظفين، وإبرام بعض المعاهدات... وغيرها.

وتأسيساً على ذلك كان للكونكرس أن يضطلع بمهام تتعلق بتكوين السلطة التنفيذية يمكن إجمالها بالآتي:-

#### ١- اختصاصات تتعلق بمنصب الرئيس

يتمتع الكونكرس بسلطة انتخابية احتياطية في حال لم يتمكن أي من المرشحين للرئاسة

أن يحصل على الأثرية المطلقة من أصوات الناخبين الثانويين فانه يعود لمجلس النواب أن ينتخب الرئيس ويعود لمجلس الشيوخ انتخاب نائب الرئيس.

وقد واجه الدستور الأمريكي حالة عدم حصول أي من المرشحين لمنصب الرئاسة على الأغلبية المطلقة وخول مجلس النواب في هذه الحالة اختيار الرئيس حيث ينص على أن يتولى هذا المجلس اختياره بالانتخاب من بين المرشحين الخمسة الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات<sup>(١٠)</sup>.

إذ قررت المادة (٢/ ف٣/١) بأن ".....والشخص الذي يحصل على أغلبية الاصوات هو الرئيس إذا كان هذا العدد أكثرية مجموع عدد الناخبين المعينين، وإذا نال أكثر من شخص مثل هذه الاكثرية، وكان عدد الاصوات التي نالوها متساوياً، عندها يقوم مجلس النواب فوراً، وعن طريق الاقتراع السري، بأختيار واحد منهم رئيساً، وإذا لم يحصل أي شخص على أكثرية، عنها يقوم مجلس النواب بالكيفية التي عنها، باختيار الرئيس من بين الخمسة الفائزين بأكثر عدد من الاصوات في اللائحة.....".

وقد قرر الدستور في المادة ذاتها أن يكون لكل ولاية صوت واحد في هذا الاختيار بغض النظر عن عدد تمثيلها في مجلس النواب، ويفوز بالرئاسة المرشح الذي يحصل على عدد من الأصوات يساوي الأغلبية المطلقة لعدد الولايات كلها وليس عدد الحاضرين فقط، ولا يعتبر الاجتماع المقرر لإجراء هذا الاختيار قانونياً إلا بحضور ممثلين عن ثلثي الولايات على الأقل ويتم اخذ الأصوات بطريق الاقتراع السري.

وقد تنبأ واضعو الدستور لحالة عجز الرئيس عن القيام بمهامه وقدموا لها حلاً مسبقاً بأن يتولى نائب الرئيس ممارسة مهامه، بيد أن واضعي الدستور غفلوا عن تحديد الجهة التي تقرر عجز الرئيس لذلك جاء التعديل الخامس والعشرين، ليعالج الامر باناطته بالرئيس نفسه بأن يوجه إعلاناً كتابياً بعجزه ويرسله لمجلس الشيوخ ولرئيس مجلس النواب، فان لم يقيم الرئيس بذلك أعلنه نائبه على أن يساعده غالبية الوزراء، وللرئيس أن يعترض على ذلك أمام الكونكرس بمجلسيه ليصدر قراره بوجود العجز من عدمه بأغلبية الأعضاء لكل من المجلسين<sup>(١١)</sup>.

## ٢- اختصاصات تتعلق بمنصب نائب الرئيس

أنط الدستور الأمريكي بموجب احكام المادة (٢/ ١ ف ٣) بمجلس الشيوخ سلطة انتخاب نائب الرئيس من بين المرشحين الذين حصلوا على أكثر الأصوات.

ويشترط لصحة اجتماع مجلس الشيوخ حضور ثلثي أعضائه على الأقل مع ملاحظة أن المرشح لا يعد فائزاً إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس جميعاً.

غير أن واضعي الدستور عند وضعهم للدستور عام ١٧٨٧ لم يتكهنوا حالة خلو منصب نائب الرئيس ومن ثم معالجتها حال حدوثها، ولذلك صدر التعديل الخامس والعشرين لسنة ١٩٦٧ لمعالجة هذا النقص الذي اكتنف الدستور حيث قضى بأن يتولى الرئيس تسمية نائب الرئيس، كما منح الدستور للكونكرس سلطة المصادقة على المرشح وذلك بأغلبية الأصوات في كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وهذا ما حصل في خريف ١٩٧٣ عندما استقال نائب الرئيس (سبيرو اغنيو) فسمى الرئيس (نيكسون) نائباً جديداً له هو (جيرالد فورد).

ومما تجدر الإشارة إليه أن (جيرالد فورد) الذي عين بالطريقة السابقة أصبح فيما بعد رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية على اثر استقالة الرئيس (نيكسون).

## ٣- اختصاصات تتعلق بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين

يعد هذا الاختصاص بتعيين كبار الموظفين الاتحاديين من الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ومجلس الشيوخ، إذ يقوم رئيس الدولة الأمريكية بتعيين موظفي الإدارة العليا بعد موافقة مجلس الشيوخ وتشمل هذه الطائفة الوزراء والسفراء والقناصل، والقادة العسكريين الكبار، وغيرهم من الذين يتم إنشاء وظائفهم بموجب قانون يصدره الكونكرس، حيث يقوم الرئيس بالترشيح لهذه الوظائف الكبرى، وإذا وافق مجلس الشيوخ عليه يتم إصدار قرار التعيين من الرئيس.

إذ نصت المادة (٢/٢) على أن "... وله السلطة بمشاورة مجلس الشيوخ بترشيح وتعيين السفراء ومن يدنوهم من المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذي لم يرد ذكر تعيينهم في هذه المادة والتي ستنشأ



تنظيم الاختصاصات الدستورية غير التشريعية في نظام الشائبة البرلمانية ..... (٦٧)  
مناصبهم بواسطة القانون....".

إن تعيين الرئيس لوزرائه سلطة مخولة له بموجب الدستور، شريطة أن يحصل على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، ولكن عرف يطلق عليه مجاملة الشيوخ مؤداه أن يترك للرئيس الحرية المطلقة في اختيار وزرائه من دون معارضة.

ولم يشترط الدستور تحقق أغلبية خاصة لموافقة مجلس الشيوخ، وعليه فإن الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المصوتين، وهي الأغلبية التي تلزم لأن تصدر بها قرارات هذا المجلس.

غير أن ما يؤثر على موافقة مجلس الشيوخ انتماء الرئيس لحزب الأغلبية بهذا المجلس حيث يضمن له ذلك قبول ترشيحاته على خلاف كونه من حزب الأقلية<sup>(١٢)</sup>.

وفي حال عدم موافقة مجلس الشيوخ على الترشيح لا يصدر قرار الرئيس بتعيين مرشحه وإنما يعرض على مجلس الشيوخ اسم مرشح آخر وهكذا حتى يوافق المجلس على المرشح فيصدر الرئيس قرار تعيينه.

نخلص مما تقدم أن الاختصاصات التنفيذية للسلطة التشريعية المتعلقة بتكوين السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة انيطت جميعها بمجلس الشيوخ، فيما عدا الاختصاص بانتخاب الرئيس الأمريكي بصفه استثنائية في حالة خلوه انيطت بمجلس النواب مما يعني أن الغلبة في هذا الاختصاص تنعقد لمجلس الشيوخ.

ثانياً- موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩: تمتلك الجمعية الاتحادية في سويسرا اختصاصات تنفيذية هامة ومؤثرة تتمثل في اختيار أعضاء الهيئة التنفيذية فهي التي تنتخب المجلس الاتحادي ورئيسه (المستشار)، والقائد الأعلى للجيش، وبذلك تنقطع الصلة المباشرة بين أعضاء المجلس الاتحادي والشعب، فالجمعية الاتحادية هي التي تتولى انتخابهم، كما إن لها مطلق الحرية في عدم تجديد اختيارهم بعد انتهاء مدة ولايتهم.

إذ نصت المادة (١٦٨/ ف١) من الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠ على أن "تنتخب الجمعية العامة أعضاء المجلس الاتحادي والمستشار أو المستشار والقائد الأعلى للجيش".

وعليه فإن الجمعية الاتحادية تقوم بانتخاب مجلس الاتحاد الذي يبلغ عدد أعضائه سبعة أعضاء بالأكثرية المطلقة ولمدة أربعة سنوات، ولا يحق للكائتون أن يكون له أكثر من عضو في هذا المجلس، وينتخب البرلمان رئيس السلطة التنفيذية ونائبه من بين الأعضاء السبعة ولمدة سنة واحدة رئيساً للدولة ولا يعاد انتخابه مباشرة بعد نهاية ولايته الأولى، وهو لا يملك أي سلطة على باقي الأعضاء ويمارس المجلس السلطة الحكومية بشكل جماعي.

إذ قررت المادة (١٧٥) من الدستور السويسري بان "١- يتكون المجلس الاتحادي من سبعة أعضاء. ٢- يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي من قبل الجمعية الاتحادية بعد كل تجديد شامل لمجلس الشعب".

في حين قررت المادة (١٧٦) منه أن "١- يرأس الاتحاد رئيس أو رئيسة المجلس الاتحادي. ٢- تنتخب الجمعية الاتحادية رئيس المجلس الاتحادي ونائبه من بين أعضاء المجلس الاتحادي لمدة سنة".

وقد حظر الدستور الجمع بين عضوية المجلس الاتحادي وعضوية الجمعية الاتحادية، أي أن العضو في المجلس الاتحادي لا يحق له الترشيح إلى الجمعية الاتحادية، بمعنى أنه لا يجوز الجمع بين العضوية التنفيذية والعضوية البرلمانية.

إن الجمعية الاتحادية تراعي عند اختيارها لأعضاء المجلس الاتحادي ضرورة أن يكون الشخص المنتخب من أصحاب الخبرة والممارسة الكافية ولذلك يفضل أن يكون ممن عملوا في الجمعية الوطنية، وفي الغالب يتم إعادة انتخاب عضو المجلس إذا كان راغباً بالاستمرار في الخدمة<sup>(١٣)</sup>.

تبدأ مدة ولاية المجلس الفيدرالي بابتداء مدة مجلس الشعب، أي بابتداء مدة تولي أعضاء هذا المجلس لعضويتهم فيه، وتنتهي بانتهائها، ويشترط في المرشح لعضوية المجلس الاتحادي نفس الشروط المطلوبة لعضوية مجلس الشعب.

ولا يقف حد تدخل السلطة التشريعية في الاختصاصات التنفيذية عند اختيار الجمعية الاتحادية للمجلس التنفيذي بل يتعدى ذلك إلى حق ذلك البرلمان في بعض الأحيان في تعديل وإلغاء قراراته بل أن الدستور الاتحادي السويسري يلزم المجلس التنفيذي الاتحادي بتقديم بيان دوري عن أعماله إلى البرلمان.

وتمارس الجمعية اختصاصاتها التنفيذية، التي تتعلق بانتخاب أعضاء المجلس الفيدرالي، وانتخاب الرئيس ونائب الرئيس الاتحادي من بين أعضاء المجلس الفيدرالي، وإنشاء الوظائف الفيدرالية المستمرة الأخرى وتحديد الرواتب التي تخصص لشاغليها، عن طريق اجتماع مجلسها في جلسة مشتركة وتتخذ قراراتها بالأغلبية البسيطة.

وحيث أن أعضاء المجلس الاتحادي وأعضاء الحكومة، يتم اختيارهم بالكامل من قبل الجمعية الفيدرالية بملسة مشتركة للمجلسين، فمن هنا تأتي تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية وان الأخيرة هي التي تعبر عن إرادة الشعب في كافة المجالات.

جدير بالإشارة المجلس الاتحادي يمارس السلطة الحكومية بشكل جماعي، كما أنه لا يمكن أن ينعقد إلا إذا حضر أربعة أعضاء إلى الجلسة، وتكون الصلاحيات موزعة بين أعضاء هذا المجلس، حيث أن كل عضو من أعضاء هذا المجلس تعود له رئاسة وزارة من الوزارات، ويكون الأعضاء متساوين فيما بينهم.

ويستنتج مما تقدم أن اختصاص مجلسي البرلمان في تكوين السلطة التنفيذية هو من الاختصاصات المشتركة المتساوية التي يمارسها المجلسان عن طريق انعقادهما في هيئة مؤتمر، غير أن هذه المساواة نظرية فقط، إذ أن التفوق مرهون للمجلس الذي يتفوق عدديا (مجلس الشعب) على الآخر (مجلس المقاطعات).

## المبحث الثاني

### تنظيم إعلان حالة الحرب والطوارئ في نظام الشائبة البرلمانية

تعرف الحرب بأنها نزاع مسلح ينشأ بين دولتين أو أكثر لأسباب سياسية أو دينية أو اقتصادية أو إقليمية، وبمعنى آخر هي جملة أعمال القوة التي تقوم بها دولة ما أو جماعة دولية لإجبار الخصم على الانصياع لإرادتها وتصنف الحروب إلى حروب دفاعية وأخرى هجومية.

كما عرفت الحرب بأنها " صراع مسلح بين دولتين أو أكثر ينظمه القانون الدولي ويكون الغرض منه الدفاع عن المصالح الوطنية للدول المتحاربة ".

أما المقصود بإعلان الحرب فهو بيان رسمي يصدر عن السلطة المختصة يتضمن الطلب

من دولة معينة القيام بعمل أو الامتناع عنه خلال فترة معينة، وبخلافه فإن قواتها المسلحة ستتخذ إجراءاتها العسكرية ضدها.

في حين يرى البعض الآخر بان الحرب قد تقوم من دون إنذار سابق وذلك بالقيام مباشرة وبصورة مباغتة بالأعمال العسكرية<sup>(١٤)</sup>.

وقد انقسم الفقه الدستوري بشأن إعلان الحرب، فذهب جانب إلى القول بمشروعية قيام السلطة التنفيذية بإعلان الحرب من دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية، لان الدفاع عن الوطن أمر لا يحتمل أي إجراءات أو موافقة ويؤدي إلى ضياع الدولة وانهارها بالكامل مؤسسا ذلك على نظرية الضرورة، في حين ذهب جانب آخر إلى اشتراط موافقة البرلمان.

ولاشك أن إعلان الحرب من الاختصاصات الخطيرة، لذلك تحرص الدساتير المختلفة على عدم منح هذه السلطة بصورة منفردة إلى السلطة التنفيذية، وعادةً ما تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ما لم ينص الدستور على افراد البرلمان بها.

أما بالنسبة لحالة الطوارئ فتمثل بحسب المفهوم الواقعي لها بأنها حادثة أو واقعة تحل بالبلاد أو تحدث بها ويتعذر مواجهتها بالقواعد القانونية التي يعمل بها لمواجهة الحوادث العادية، أما المفهوم القانوني لحالة الطوارئ فيتمثل في وجود نظام قانوني، معد سلفاً لتأمين البلاد يركز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية إلى أيادي السلطة العسكرية، وعلى وفق ذلك فإنها تعني الوضع الذي تستخدم فيه الصلاحيات القانونية غير العادية المخولة للسلطات العامة لمواجهة الخطر الداهم وآثاره التي تنجم عن ظرف استثنائي خاضع للرقابة.

بمعنى أن حالة الطوارئ نظام استثنائي تلجئ إليه الدول لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تكون من الخطورة بمكان بحيث تهدد كيان الدولة وسلامتها وشعبها بخطر جسيم وحال لا تكفي النظم القانونية العادية لمواجهة هذا الخطر أو احتمال وقوعه وتلافي الإخطار التي قد تنجم عنه.

وتجد حالة الطوارئ أساسها في نظرية الظروف الاستثنائية إذ أن الإدارة يقع عليها واجب الحفاظ على حسن سير المرافق العامة وكذلك النظام العام وإن تغيرت الظروف المحيطة بها، فعليها في هذه الحالة أن تتخذ الإجراءات الكفيلة باداء واجبها.

إن إعلان حالة الضرورة لا يعني إطلاق العنان للإدارة في ممارسة الصلاحيات الواسعة، وإنما تكون حكومة بضوابط تعمل على الحفاظ على المشروع الاستثنائية وعدم الخروج على أحكام القانون عند مواجهة الخطر، ومن أهم الضوابط تحقق الارتباط بين أحكام الضرورة والهدف منها وعدم تجاوز المجال المحتجز للقانون، علاوةً على اقتران أعمال الضرورة بمدة زمنية محددة.

ونظراً لخطورة هذا الأمر على حقوق وحريات الأفراد فإن الدساتير تحرص على إحاطتها بمجموعة من الضمانات، يأتي في مقدمتها خضوع إعلان حالة الطوارئ لرقابة البرلمان.

غير أن الدساتير تختلف في طريقة تنظيمها لهذين الاختصاصين بين مجلسي البرلمان في نظام الشائبة البرلمانية، فبعض الدساتير عقد سلطة الموافقة بالمجلس الأعلى، ومنها ما أناط هذه السلطة بالمجلس الأدنى، ومنها ما جعلها شركة يمارسها المجلسين التشريعيين على قدم المساواة<sup>(١٥)</sup>.

وعليه سنبحث في اختصاصات مجلسي البرلمان في إعلان حالة الحرب والطوارئ في العراق وفي الدول المقارنة في الفرعين الآتين:-

### المطلب الأول: تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في العراق

لدراسة تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في العراق سنقسم البحث على النحو الآتي:

#### موقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥:

لقد أناط الدستور بمجلس النواب سلطة الموافقة على إعلان الحرب بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (٦١/٦) تاسعاً (أ) على أن "الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء".

يتبين من النص المتقدم أن سلطة إعلان الحرب والطوارئ هي اختصاص تشترك به السلطتين التنفيذية بكتلتا رأسيتها رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، والتشريعية متجسدة بأحد طرفيها وهو مجلس النواب.

غير أن الدستور قد سحب من السلطة التنفيذية الاختصاصات الأصلية لها، وحصر دورها في رفع طلب بإعلان الحرب، ولا ريب أن الأمر مختلف بين الطلب والإعلان، فالطلب هو سعي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء للحصول على موافقة مجلس النواب لغرض إعلان الحرب، في حين أن الإعلان يكون بمثابة تعبير عن الإرادة تمارسه السلطة التنفيذية.

ومع ذلك فإن بعض الفقه انتقد مسألة اشتراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في تقديم الطلب، إذ أن الأول قائداً عاماً للقوات المسلحة لأغراض تشريفية، أما الثاني فهو القائد الفعلي للقوات المسلحة، ومن ثم فإن هذا الاشتراك قد يؤدي إلى اختلافات سياسية ليس بالإمكان حسمها.

إن النص المتقدم وإن كان من محاسنه إشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في هذا الاختصاص الخطير، إلا أن ما يجعله عرضة للانتقاد هو غموضه في مسألة أغلبية الثلثين التي اشترطها لإعلان حالة الحرب والطوارئ، إذ أنه لم يبين المقصود بها على وجه التحديد فهل هي ثلثي الأعضاء الحاضرين، أم ثلثي العدد الإجمالي لأعضاء مجلس النواب.

غير أن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت تفسيراً لذلك بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٦ بالرقم ٢٧٨/ت/٢٠٠٦ بناءً على طلب مجلس النواب بكتابه المرقم ١٣٠ الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٩ حددت فيه المقصود بأغلبية الثلثين في الفقرة (أ) من البند (تاسعا) من المادة (٦١) إذ جاء فيه "١....- أن أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من الفقرة تاسعا من المادة (٦١) من الدستور المطلوبة عند إعلان حالة الطوارئ هي أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسة المنصوص عليه في الفقرة (أولاً) من المادة (٥٩) من الدستور، لأن المشرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافة لنص على ذلك كما هو وارد في الفقرة (أولاً) من المادة (٧٠) والفقرة (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور....".

كما أن ما يؤخذ على النص السابق هو عدم تمييزه بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية، إذ أن الأولى تحتاج إلى موافقة مجلس النواب، في حين أن الثانية تستوجب أن يملك الرئيس سلطة إعلان الحرب لثلاث فترات فرصة إنقاذ البلاد من الاعتداء الخارجي إذا ما اتبعت الإجراءات المعقدة لاستحصال موافقة البرلمان.

ولئن جعل المشرع الدستوري الموافقة على إعلان الحرب من اختصاص مجلس النواب يمارسه على وجه الانفراد عن مجلس الاتحاد، فإن التعديل الدستوري المقترح من لجنة مراجعة الدستور، جعله من الاختصاصات المشتركة بين المجلسين يارسانها على سبيل الاشتراك في جلسة مشتركة في هيئة مؤتمر على أن يترأس الجلسة رئيس مجلس النواب وبذلك منح مجلس النواب أعلوية وتفضيل سياسي.

أما بالنسبة للإعلان حالة الطوارئ فقد منح الدستور سلطة الموافقة على إعلانها إلى مجلس النواب وبأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

كما قرر الدستور أن تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة، على أن يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، إلا أنه قيد تنظيم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

ويذهب البعض إلى أن الدستور قد وقع في تكرار غير مبرر بتأكيده على مسألة أن لا يتعارض القانون مع الدستور، وهذا بديهي من دون حاجة للنص عليه فضلاً عن أن المادة (١٣) من الدستور وضعت القاعدة العامة بهذا الصدد، إذ نصت على أن "أولاً: يُعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أحواله كافة، وبدون استثناء. ثانياً: لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه".

ويرى الباحث أن إيراد عبارة "بما لا يتعارض مع الدستور" إنما هو نص توكيدي لمضمون نص المادة (١٣) من الدستور وهي تعبر عن مخاوف واضعي الدستور من إساءة استعمال هذه السلطة الخطيرة، وما قد ينتج عنه من انتهاك للدستور.

ومما هو جدير بالإشارة أن الدستور أخذ بنظام الرقابة البرلمانية على الإجراءات والتدابير المتخذة بالظروف الاستثنائية، إذ قرر أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها".

خلاصة القول أن سلطة الموافقة على إعلان حالة الطوارئ هي من الاختصاصات المنفردة لمجلس النواب، غير أن الدستور اغفل مسألة غاية في الأهمية وهي ما الحل لو استوجب الطرف تمديد حالة الطوارئ في حالة تعذر انعقاد المجلس، أو تعذر تحقق الأغلبية المطلوبة، أو حالة تعطيل المجلس، أو حالة انتهاء دورته ؟ إذ أن ذلك يستدعي تدخلا تشريعيا لتعديل الدستور، ونقترح أن تخول هذه الصلاحية إلى رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية (١٦).

ومن هنا ذهب بعض الفقه إلى القول بأن المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ لم يكن موفقاً في تبني نظرية الظروف الاستثنائية داعياً إياه إلى تبسيط إعلان حالة الضرورة بجمعها بيد السلطة التنفيذية على أن يبدأ دور البرلمان في الرقابة والتقييم بعد انتهائها.

وفي الختام لا بد لنا أن نشير إلى موقف مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ من سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، إذ أشرك مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في اختصاصه المتعلق بإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، إذ نصت المادة (١٧) منه على أن يجتمع مجلسا الاتحاد والنواب في جلسة مشتركة في المكان المخصص لاجتماعات مجلس النواب، ويرأس الاجتماع رئيس مجلس الاتحاد أو من يقوم مقامه في إحدى الحالات الآتية: ... ثانياً: عند إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ على وفق الشروط المحددة في الدستور ويتم التصويت على الإعلان في الحالتين بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين مجتمعين".

### المطلب الثاني: تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في الدول المقارنة

ستتولى دراسة تنظيم اختصاصات المجلسين في إعلان حالة الحرب والطوارئ في الدول المقارنة على وفق الفقرتين الآتيتين:

أولاً- موقف الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧: يملك الكونكرس الأمريكي بموجب أحكام المادة (١/ف ٨) سلطة إعلان الحرب إذ نصت على أن "تكون للكونكرس سلطة: ١١- إعلان الحرب، والتفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع، ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على الغنائم في البر والبحر".

غير أن هذه السلطة لم تتخذ بصورة بارزة، فمن حيث الواقع العملي لا يمارس



الكونكرس هذه السلطة، وأن قرار إعلان الحرب يكون دائماً بيد الرئيس، خاصة في حالة الضرورة حيث يضطر الرئيس إلى اتخاذ الإجراءات الضرورية لرد أي عدوان على البلاد.

ولئن كان الدستور الأمريكي قد نص في المادة (٢/ ٢) منه على أن يكون الرئيس الأمريكي قائد أعلى لجميع القوات المسلحة الأمريكية، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة عند قيام حالة الحرب، إلا أنه ليس مخولاً بإعلانها لأن ذلك من سلطة الكونكرس، ولكن بعد إعلان الحرب يتولى الرئيس سلطة الإشراف على العمليات الحربية وتوجيه حركات الجيش، كما يستطيع الرئيس أن يطلب من الكونكرس سلطات استثنائية واسعة خلال الحرب بغية اتخاذ الإجراءات التي يرى أنها ضرورة لإدارتها<sup>(١٧)</sup>.

وتأسيساً على ما تقدم أخذ الكونكرس بتقييد الرئيس الذي كان يضعه أمام الأمر الواقع فقد منع قانون سلطات الحرب الذي صوت عليه الكونكرس في ٧/ تشرين الثاني / ١٩٧٣ الرئيس أن يستخدم القوات المسلحة لأكثر من (٦٠) يوماً من دون موافقته، كما فرض عليه أن يستشير في مهلة (٤٨) ساعة قبل بدء العمل الحربي وأن يتقدم إليه بتقرير بعد ذلك، وإذا لم يتقيد الرئيس بما فرضه الكونكرس، فإن باستطاعته شل حركة الرئيس والدليل على سلطة الكونكرس الفعالة بهذا الشأن، إجباره الرئيس (نيكسون) على إيقاف قصف كمبوديا بعد أن رفض الاعتمادات المالية المخصصة لذلك والتي سبق للرئيس (نيكسون) أن طلب الموافقة عليها.

كما أن للكونكرس أن يأمر الرئيس بسحب القوات المشتركة في أي نزاع مسلح خارج الولايات المتحدة بدون إعلان حرب وبدون تصريح تشريعي حتى وإن كان ذلك في مدة الستون يوماً المسموح بها للرئيس.

وقد حدد هذا القانون ثلاث حالات يجوز للرئيس فيها استخدام القوات المسلحة في النزاعات المسلحة، الأولى عندما يعلن الكونكرس الحرب، الثانية الإذن للرئيس بذلك بموجب نص تشريعي صريح، أما الأخيرة فهي حالة الطوارئ التي تنشأ بهجوم على الولايات المتحدة أو على إقليمها أو ممتلكاتها أو قواتها المسلحة.

ومن هذا المنطلق يستطيع الرئيس الأمريكي بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة إعلان حالة الطوارئ في غيبة الكونكرس إذا تعرض أمن الوطن وسلامته للخطر في حالات

الغزو والاضطرابات والعصيان، أو إذا نشب حرب أهلية أو أجنبية ويتمتع الرئيس بسلطات شبه ديكتاتورية عند إعلان حالة الطوارئ.

نستنتج من ذلك أن الدستور الأمريكي جعل سلطات الحرب مشتركة بين الرئيس والكونغرس، إذ يتولى الرئيس دعوة الكونغرس للانعقاد بمجلسيه لدورة استثنائية إذا ما حدث ما يدعو إلى الحرب ومن ثم يوجه الرئيس رسالة حرب إلى الكونغرس، وحيث أن الكونغرس هو الذي يملك سلطة إعلان الحرب، بعد أن يبحث رسالة الحرب والتطورات والنتائج المحتملة للحرب، ليجري بعدها التصويت على إعلان الحرب في الكونغرس، ويشترط لذلك تحقق أغلبية الثلثين في مجلسي الكونغرس، وبذلك يتحقق مظهر مهم من مظاهر التعاون والتوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

ولا تنتهي سلطة الكونغرس عند إعلان الحرب وإنما تمتد لتشمل تقرير انتهاءها، إذ أن للكونغرس أن يصدر قرارا بإنهاء الحرب في صورة قانون، كما أن للرئيس سلطة إنهاء الحرب، كما يجوز للقضاء سلطة إنهاء الحرب إذا كان ذلك يمس حقوق الأفراد.

يتبين مما تقدم أن الدستور الأمريكي قد جعل سلطة إعلان الحرب من الاختصاصات المشتركة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب، يمارسانها على سبيل الاشتراك في صيغة مؤتمر، مما يدل على حرص واضعي الدستور الأمريكي على إشراك مؤسسات الدولة في الشؤون المصرية للدولة، ومن هنا ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تعديل الدستور ليجعل من اختصاص إعلان الحرب اختصاصا مشتركا بين مجلسي البرلمان<sup>(١٨)</sup>.

**ثانياً- موقف الدستور السويسري لعام ١٩٩٩:** أن سويسرا من الدول الموضوعة في حالة حياء دائم وهي تبعا لذلك تمتنع عن أي حرب سواء كانت واقعة فعلا أو محتملة الوقوع، ماعدا الحرب التي تدخلها في حالة الاعتداء عليها استعمالا لحق الدفاع الشرعي، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ ما تراه مناسبا من إجراءات كإعداد القوات المسلحة وتحصين الحدود، إذ لا يعد ذلك مخرلا بحالة الحياد الدائم ما دام ذلك قد اتخذ في حدود ذلك الحق.

وبناءً على ذلك فقد منح الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ الجمعية الفدرالية سلطات جوهرية وبالغة الأهمية في فيما يتعلق بالسياسة العليا لسويسرا فهي صاحبة السلطة المنفردة في إعلان الحرب

تنظيم الاختصاصات الدستورية غير التشريعية في نظام الشائبة البرلمانية ..... (٧٧)

وعقد الصلح والتصرف بالجيش السويسري، اتخاذ الإجراءات الضرورية للمحافظة على سلامة واستقلال وحياد سويسرا كما أنها صاحبة الإرادة المنفردة بعقد الأحلاف.

فقد نصت المادة (١/١٧٣) منه على مهام واختصاصات تتعلق بالجمعية الاتحادية خاصة بالدفاع عن سويسرا وحماية أمنها إذ نصت على أن " للجمعية الاتحادية أيضا المهام والاختصاصات الآتية:

أ - اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأمن الخارجي وحماية وحياد سويسرا.

ب - اتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الداخلي.

ج - يمكنها إذا ما اقتضت الظروف غير العادية أن تصدر أوامر إدارية أو قرارات اتحادية بسيطة بهدف تحقيق المهام المذكورة تحت البندين (أ) و(ب) أعلاه.

د - تقرر الدعوة للخدمة العسكرية الفعلية وتصدر التكاليف للجيش أو أجزاء منه.

هـ - تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين الاتحادية.....".

يتبين من النص المتقدم أن الجمعية الاتحادية تخص باتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الداخلي للبلاد، ولها أن تقرر الدعوة للخدمة العسكرية الفعلية وتصدر أوامر التكليف للجيش، وهي التي تتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن الخارجي واستقلال وحياد سويسرا.

غير أن الدستور السويسري قد عهد إلى مجلس الاتحاد في الظروف العادية مهمة المحافظة على سلامة الأمن الداخلي والخارجي للدولة وحياد سويسرا، وتأسيسا على ذلك للمجلس أن يصدر أوامر ويتخذ قرارات لمواجهة الاضطرابات التي قد تحدث في البلاد وتهدد النظام العام وتهدد الأمن الداخلي أو الخارجي وتكون هذه الأوامر والقرارات ذات صلاحية زمنية محددة ويضمن هذا الاختصاص تنظيم القوات المسلحة.

إذ نصت المادة (١٨٥) من الدستور السويسري على أن "

١- يتخذ المجلس الاتحادي الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن الخارجي والمحافظة على استقلال وحياد سويسرا.

٢- يتخذ المجلس الاتحادي الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن الداخلي.

٣- يمكن للمجلس الاتحادي استناداً إلى هذه المادة أن يصدر أوامر ويتخذ قرارات في مواجهة القلاقل التي حدثت أو قد تحدث مهددة للنظام العام أو الأمن الداخلي أو الخارجي، وتكون هذه الأوامر والقرارات ذات صلاحية زمنية محددة....".

أما في أوقات الطوارئ فإن مجلس الاتحاد هو الذي يستدعي القوات المسلحة غير أن هذه السلطة غير مطلقة له في كل الأحوال، فإذا استدعى أكثر من أربعة آلاف جندي ولمدة تزيد على ثلاثة أسابيع يجب دعوة الجمعية الاتحادية فوراً وهذا ما قرره الفقرة (٤) من المادة ذاتها بنصها "يمكن للمجلس الاتحادي في الحالات الطارئة أن يستدعي القوات المسلحة وإذا ما استدعى أكثر من أربعة آلاف جندي لمدة تزيد أكثر من ثلاثة أسابيع تتم دعوة الجمعية الاتحادية للانعقاد فوراً" (١٩).

يتبين من النص المتقدم أن الدستور السويسري قد جعل إعلان حالة الطوارئ من اختصاص السلطة التنفيذية، غير أن سلطتها في ذلك مقيدة بقيدين: الأول قيد زمني يتمثل بأن تكون مدة حالة الطوارئ دون ثلاثة أشهر، وأما الثاني فهو قيد موضوعي يتجسد بأن لا يزيد عدد الجنود الذين تم استدعائهم لمواجهة حالة الطوارئ عن أربعة آلاف جندي، فإذا ما تجاوز مجلس الاتحاد هذين القيدتين انقلب الاختصاص من اختصاص يفرد به المجلس الاتحادي، إلى اختصاص مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وفضلاً عن ذلك قرر الدستور السويسري أن تقوم الجمعية الاتحادية وفي جلسة مشتركة بانتخاب القائد الأعلى للجيش في حالات الطوارئ، وبالأغلبية البسيطة للأعضاء إذ قضت المادة (١/١٦٨) بأن "تنتخب الجمعية الاتحادية.... القائد الأعلى للجيش".

ويحدثنا التاريخ السويسري عن استجابة البرلمان الاتحادي لظروف الحرب فأصدر بتاريخ (٣/أغسطس/١٩١٤) قانون يفوض فيه المجلس الاتحادي اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لحماية الأمن وصيانة حياد الاتحاد السويسري مع مراعاة متطلبات الاقتصاد القومي، وتجدد العمل بسياسة التفويض التشريعي فيما بعد الحرب حينما أصدر البرلمان السويسري عدة قوانين (في ٥ أبريل ١٩١٩، ١٣ أكتوبر ١٩٣٣، ٣١ يناير ١٩٣٦) يرخّص فيها للمجلس الفدرالي في اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية لحماية الاقتصاد القومي.

خلاصة القول أن اختصاص الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ من الاختصاصات المشتركة بين مجلسي البرلمان (مجلس الشعب ومجلس المقاطعات) تمارس بشكل منفرد في كل مجلس، ماعدا انتخاب قائد أعلى للقوات المسلحة في أوقات الطوارئ فيتم في جلسة مشتركة للجمعية الاتحادية.

وتأسيساً على كل ما تقدم نقترح المبادرة بتعديل الدستور العراقي على ان يراعى في ذلك الامور الآتية:

١- جعل سلطة الموافقة على اعلان الحرب من الاختصاصات المشترك لمجلسي البرلمان على ان يمارس هذا الاختصاص على وجه الانفراد تجنباً للتفوق العددي لمجلس النواب في حال ممارسته بهيئة مؤتمر.

٢- في حال تعذر تحقق الاغلبية المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ أو في حال تعطيل المجلس، أو في حال انتهاء دورته النيابية، يخول رئيس مجلس الوزراء تمديد مدة الطوارئ بموافقة رئيس الجمهورية<sup>(٢٠)</sup>.

## الخاتمة:-

أولاً- النتائج: من أبرز النتائج التي توصلنا إليها ما يأتي:

١- لقد استقر الاتجاه العام في بعض الدول الديمقراطية نحو ثنائية التمثيل النيابي لأسباب وعوامل تتفاوت من دولة إلى أخرى، فقد تكون ثنائية التمثيل ناتجة عن دوافع سياسية، أو تطورات تاريخية، أو تقسيمات جغرافية، أو أوضاع اجتماعية.

٢- هناك مفهومين لنظام الشائبة البرلمانية مفهوم ضيق يقف عند الحدود الشكلية لتكوين الهيئة التشريعية، ومفهوم واسع يشمل بالإضافة للجوانب الشكلية جوانبه الموضوعية.

٣- إن قواعد ثنائية السلطة التشريعية قد أصابها التطور، فلم تعد تلك القواعد كما هو معلوم في النظام الشائبي الكلاسيكي والمتمثلة بوجود هيئة تشريعية تتكون من مجلسين وتقف عند هذا الحد، ويتمثل ملامح ذلك التطور في وجوب المغايرة في الاختصاصات الدستورية شريطة أن يختص كلا المجلسين أساساً بمهمة التشريع، وعدم الجمع بين عضوية المجلسين وتولي الوظائف العامة.

٤- لا يكفي النص على ثنائية السلطة التشريعية في صلب الوثيقة الدستورية (كما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) حتى يمكن القول بأن هذا النظام موجود، بل لا بد من وجود قواعد تفصيلية تبنى تنظيم طريقة تكوين كل منهما، وتنظيم الاختصاصات الدستورية وبشكل تفصيلي ينتهي معه التداخل والتعارض في اختصاصات مجلسي البرلمان، مراعية في كل ذلك المبادئ العامة التي تتأسس عليها نظام الثنائية البرلمانية.

٥- تباينت مواقف النظم الدستورية المعاصرة التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية بشأن تنظيم الاختصاصات الدستورية بين طرفي الهيئة التشريعية، فمنها ما تبنى نظام متوازن يساوي بين مجلسي البرلمان في الاختصاصات الدستورية الممنوحة لهما، ومنها ما أخذ بنظام غير متوازن يرجح كفة أحد المجلسين على الآخر بمنحه دون المجلس الآخر اختصاصات اضافية يمارسها على وجه الانفراد.

٦- إن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جاءت نصوصه قاصرة عن تنظيم مدة ولاية مجلس الاتحاد بسبب قصور الدستور عن تنظيم أحكام مجلس الاتحاد بشكل كلي، إذ أحال الامر إلى القانون العادي، وقد استبان لنا أن مشروع قانون مجلس الاتحاد لسنة ٢٠١٥ قد حدد مدة ولاية مجلس الاتحاد في المادة (٩/ أولاً) منه بأربعة سنوات تقويمية تبدأ من أول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة من دورات انعقاده، وهو انتهاك صريح لمبدأ المغايرة بين المجلسين من حيث مدة ولايتهما وكان الاولى إطالة مدة ولاية مجلس الاتحاد.

### ثانياً: التوصيات: نوصي:

١- الإسراع بتطبيق نظام الثنائية البرلمانية لكي تكون التشريعات غاية في الدقة، وصادرة عن إرادة واعية ومن دون تسرع، ومنزهة عن القصور والغموض.

٢- تعديل نصوص الدستور المتعلقة بتنظيم السلطة التشريعية واعتماد نظام الثنائية البرلمانية المتوازنة وتنظيم أحكام تكوين مجلسي البرلمان واختصاصاتهما في صلب الوثيقة الدستورية على أن يكون توزيع الاختصاصات الدستورية على سبيل المساواة التامة والناجزة بين المجلسين، بحيث يتمتع كل من المجلسين بحق ممارسة

### الاختصاصات الدستورية التشريعية وغير التشريعية.

٣- المبادرة لإزالة الغموض والتعارض الوارد في النصوص الدستورية ومنها البند (رابعاً) من المادة (١٢٦) الذي يتضمن التعديلات التي من شأنها الانتقاص من صلاحيات الأقاليم، بما لا يتعارض والمبادئ التي يتأسس عليها نظام الشائبة البرلمانية هذا من جهة، ولا يناقض الفلسفة التي تقوم عليها الدولة الاتحادية وما يستتبع ذلك من إهدار للغاية المنشودة من ازدواج هيئتها التشريعية من جهة أخرى.

٤- نصي بإلغاء نص المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي قررت أن يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها، وذلك لمضي المدة المقررة وانتفاء علة وجودها فضلاً عما تتضمنه من تعارض مع نص المادة (١٢٦) التي رسمت الاسلوب الاعتيادي لتعديل الدستور.

٥- تعديل نصوص الدستور العراقي المتعلقة بتولية أعضاء السلطة التنفيذية جريا على ما سارت عليه دساتير الدول ذات الديمقراطية الراسخة ولاسيما الدستور السويسري لعام ١٩٩٩ النافذ عام ٢٠٠٠، بأن يعقد الاختصاص بتولية أعضاء السلطة التنفيذية لمجلسي البرلمان يمارسه افراداً، لضمان عدم تغلب الاعتبارات السياسية بسبب التفوق العددي لمجلس النواب وضعف الوعي السياسي والقانوني لأعضائه.

### هوامش البحث

- (١) د. رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول، الإيديولوجية التحررية، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٨، ص ١٢٥.
- (٢) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ١٥٤.
- (٣) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي دراسة تحليلية مقارنة، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٢١٣.
- (٤) د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٦٧.
- (٥) الرقابة البرلمانية، وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، ط١، دار الكتب والتراث، بغداد، ٢٠١١، ص ١٥٧.
- (٦) د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، ٢٠٠١، ص ١٨٧.
- (٧) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥٦.
- (٨) د. رافع خضر صالح شبر، توزيع الاختصاصات الدستورية في الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ فصل السلطات، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣، ص ١٧٦.
- (٩) د. تامر كامل محمد الخرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤، ص ١٩٨.
- (١٠) د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، ك١، ط٢، بيروت، دار الكتاب الجديد المتحدة، ٢٠٠٢، ص ١٥٤.
- (١١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، الفتح للطباعة والنشر، ٢٠٠١، ص ١٧٦.
- (١٢) د. إحسان حميد الفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٣٦.
- (١٣) د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، ك١، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢١٢.
- (١٤) د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢١٦.
- (١٥) د. أحمد كمال أبو المجد، رئيس الولايات المتحدة اختياره وسلطاته، مذكرات طلبة دبلوم القانون العام، ١٩٧٦، ص ١٩٨.



تنظيم الاختصاصات الدستورية غير التشريعية في نظام الشائبة البرلمانية ..... (٨٣)

- (١٦) د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٥٠.
- (١٧) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ١٦٨.
- (١٨) د. رافع خضر صالح شبر، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مجموعة محاضرات مطبوعة، كلية القانون، بابل، ٢٠٠٣، ص ٢٦١.
- (١٩) د. رافع خضر صالح شبر، مدى مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة النيابية، محاضرة أقيمت على طلبة الدكتوراه جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ١٣٩.
- (٢٠) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار توبقال للنشر، المغرب، ١٩٨٦، ص ١٤٤.

### قائمة المصادر والمراجع

#### الكتب القانونية:

- ١- د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، ك١، ط٢، بيروت، دار الكتاب الجديد المتحدة، ٢٠٠٢.
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، الفتح للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
- ٣- د. إحسان حميد المرفجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
- ٤- د. أحمد سلامة، المدخل لدراسة القانون، ك١، نظرية القاعدة القانونية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٥- د. أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ٦- د. أحمد كمال أبو المجد، رئيس الولايات المتحدة اختياره وسلطاته، مذكرات طلبة دبلوم القانون العام، ١٩٧٦.
- ٧- د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

- ٨- د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.
- ٩- د. تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسة العامة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٤.
- ١٠- د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي دراسة تحليلية مقارنة، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦.
- ١١- د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٢- د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور القانون الدستوري في العراق، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٣- د. رافع خضر صالح شبر، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مجموعة محاضرات مطبوعة، كلية القانون، بابل، ٢٠٠٣.
- ١٤- د. رافع خضر صالح شبر، توزيع الاختصاصات الدستورية في الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ فصل السلطات، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبه الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ١٥- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٦- د. رافع خضر صالح شبر، مدى مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة النيابية، محاضرة أقيمت على طلبه الدكتوراه جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢-٢٠١٣.
- ١٧- د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، بغداد، مطبعة الخيرات، ٢٠٠١.
- ١٨- الرقابة البرلمانية، وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب، ط١، دار الكتب والتراث، بغداد، ٢٠١١.
- ١٩- د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار توبقال للنشر، المغرب، ١٩٨٦.
- ٢٠- د. رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة - القسم الأول، الإيديولوجية التحررية، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٨.