

## الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان

( دراسة مقارنة )

تبارك مزهر ياسين

أ. د. رحيم حسين موسى

جامعة ميسان / كلية القانون / قسم القانون العام

Tblawyer2019@gmail.com

### المستخلص :

أشار المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى الدور البارز للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية والحكومة في مجال التشريع، إذ أصبح امراً لا مناص منه تبعاً للمسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية في إدارة وحكم وتوجيه النظام السياسي البرلماني فيكون للسلطة التنفيذية دوراً في العملية التشريعية في ظل الظروف العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية، فقد يغيب البرلمان لأسباب متعددة، ونتيجة للواقع العملي وتزايد نشاط الدولة في مختلف المجالات والحاجة إلى السرعة في التشريع والخبرة والدراية لحسم وانجاز مسائل فنية دقيقة وغيرها من الأمور، مما أدى ذلك إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع في ظل غياب البرلمان، ألا إن تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية يخضع لأحكام معينة سواء ما كان منها يخص الدور الذي يمارسه رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، أو ما يخص دور مجلس الوزراء في العملية التشريعية.

الكلمات المفتاحية : السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية، الدور التشريعي لمجلس الوزراء، حل البرلمان.

### Abstract:

The Iraqi constitutional legislator in 2005 the Constitution of the Republic of Iraq for the year highlighted the prominent role of the executive authority represented by the President of the Republic and the government in the legislative field. It has become an unavoidable matter in accordance with the responsibility borne by the executive authority in the administration, governance, and guidance of the parliamentary political system that the executive authority plays a role in the legislative process under normal circumstances as well as in exceptional circumstances. The parliament may be absent for various reasons, and due to the practical reality, the increasing activity of the state in various fields, the need for speed in legislation, and the expertise and knowledge to resolve and accomplish specific technical matters and others, have led to an increased role of the executive authority in the legislative field in the absence of parliament. However, the intervention of the executive authority in the legislative process is subject to specific provisions, whether it concerns the role played by the President of the Republic in the legislative process or the role of the Council of Ministers in the legislative process.

Keywords: Legislative authority, executive authority, legislative role of the President of the Republic, legislative role of the Council of Ministers, parliament dissolution.

### أولاً: المقدمة :

تتطلب الدساتير مجموعة من الاحكام والضوابط لأجل ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي، وترد هذه الضوابط الى شرطين اساسيين، الأول هو غياب البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، فالأصل أن البرلمان هو الذي يقوم بالتشريع وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وحيث أن البرلمان لا يكون في حالة انعقاد دائم على مدار الوقت فقد أجازت الدساتير أن تقوم السلطة التنفيذية بالعملية التشريعية من خلال اصدار أنظمة (لوائح) أما الشرط الثاني فيتمثل بضرورة عرض هذه الأنظمة (اللوائح) على البرلمان ليقول كلمته فيها بغية اقرارها من عدمه.

### ثانياً: مشكلة البحث

تتجلى مشكلة الدراسة بغياب النصوص الدستورية، وكذلك النصوص القانونية التي تمنح الحكومة الحق في ممارسة سلطة التشريع عند غياب البرلمان، إذ أن تطبيق السلطة التنفيذية لتلك العملية يستلزم وجود أساس دستوري يمنحها ويقرر لها هذه السلطة، وعلى ذلك تتمثل الإشكالية الرئيسية لهذا البحث في هذا التساؤل الرئيسي: ماهية غياب البرلمان وماهية أسبابه، ويتفرع عن هذا التساؤل العديد من الاسئلة منها:-

- ١- هل هناك تعريف محدد ودقيق لمصطلح غياب البرلمان؟
- ٢- ماهي الاسباب التي تؤدي إلى غياب السلطة التشريعية؟
- ٣- هل نظم دستور جمهورية العراق شروط ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي؟

### ثالثاً: منهجية البحث

سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن من خلال تحليل النصوص الدستورية وكذلك النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطين، وتحليل النصوص الدستورية والتشريعية للوقوف على موقف المشرع من المسألة محل البحث.

### رابعاً: هدف البحث

يتجلى هدف الدراسة في البحث عن مدى معالجة المشرع العراقي لأحكام ممارسة الاختصاص التشريعي من قبل السلطة المختصة بتنفيذ القوانين، والكشف عن مواطن القصور في التشريع العراقي فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري والقانوني لممارستها للاختصاص التشريعي عند غياب البرلمان، وعدم كفايتها في معالجة هذا الموضوع الذي يعد ضرورة يفرضها واقع الحال، ومحاولة إيجاد حلول مناسبة لسد القصور الذي يعترى المعالجة الدستورية.

## المطلب الأول :- مفهوم غياب البرلمان

يشكل غياب البرلمان أحد المسوغات الرئيسة لتولي السلطة التنفيذية وظيفة التشريع على وجه الاستثناء، وبغية الوقوف على مفهوم غياب البرلمان سنقسم البحث في هذا المطلب على فرعين، نبين في أولهما تعريف غياب البرلمان، ونعرض في ثانيهما أسباب غياب البرلمان.

### الفرع الأول: تعريف غياب البرلمان

لم نجد -على حسب اطلاعنا- أي اهتمام من قبل فقهاء القانون ببيان المقصود بغياب البرلمان، فقد انصبّ جل اهتمام فقهاء القانون على بيان الحالات التي لا يكون فيها مجلس النواب موجوداً ، لكن هذا لا يعني عدم وجود تعريفات لغياب البرلمان .

هذا وقد عرف " د. يحيى الجمل" غيبة البرلمان بأنها كل حالة لا يكون فيها المجلس موجوداً لأي سبب كفترة العطلة السنوية، أو الفترة الواقعة بين دوري انعقاد غير عادية، أو حالة تأجيل انعقاد المجلس، أو وقف جلساته، أو حالة حل المجلس ( Al-jamal,1974 )

وقد ذكر "د. سليمان الطماوي" إن غياب البرلمان يشمل جميع الحالات التي لا يكون المجلس فيها منعقداً، فقد يكون المجلس قائماً ولكنه في اجازة، وقد تكون جلساته موقوفه انتظاراً لنتيجة استفتاء شعبي على حله، وقد يكون غير قائم لانتهاء مدته أو لحله ( the tamawi,2017 ).

وعرف "د. سامي جمال الدين" فترة إيقاف الحياة النيابية بأنها الفترة التي تتولى فيها الحكومة الوظيفة التشريعية والتنفيذية معاً، ويخرج عن نطاق هذه الفترة الحالات التي يجوز للحكومة استصدار لوائح ضرورة فيها، واستناداً الى ذلك تنحصر الفترات التي يجوز فيها اصدار هذه اللوائح في العطل السنوية للبرلمان، وفترة وقف جلساته، وفترة حله ( Al-din,2003 )

ويذهب بعض الفقه إلى أن غياب البرلمان يشمل كل حالة لا يكون فيها البرلمان موجوداً لأي سبب كان، ولكن هناك من يستبعد حالة تركيز السلطة وذلك لان غياب البرلمان يعني الغياب الدستوري وهو إما أن يكون فترة العطلة السنوية للمجلس أو فترة وقف جلساته أو فترة حله وفترة ما بين الفصلين التشريعيين. ( Al- Tamawi,2017 )

كذلك يمكن أن يعرف غياب البرلمان بأنها الفترة التي تبرر لجوء رئيس الدولة إلى إصدار لوائح الضرورة حيث يكون المبرر لإصدار هذه القرارات بقوانين هو وجود وقائع حدثت عند غياب البرلمان لا قبل غيابه . ( Abu Al-Enein,2006 )

ويمكن أن نعرف غياب البرلمان بأنه الحالة التي لا يكون فيها البرلمان موجوداً سواء أكان ذلك بسبب ظروف اعتيادية تتمثل بالفترة بين دورات الانعقاد وفترة العطلة السنوية أو الفترة بين الفصلين التشريعيين أو فترة وقف جلساته، أو بسبب ظروف غير اعتيادية تشمل حالة الظروف

الاستثنائية وحالة الضرورة التي قد تسبب في غياب البرلمان والذي يترتب عليه أن تتولى الحكومة مهمة التشريع لفترة محددة .

### الفرع الثاني: أسباب غياب البرلمان

يعد المجلس النيابي من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة الحديثة وذلك باعتباره يمثل الأمة، ويقوم البرلمان بممارسة العديد من الوظائف والأدوار في مجال التشريع والرقابة على العمل الحكومي، إلا أن البرلمان قد يغيب لأسباب متعددة ومتداخلة، فمن الطبيعي أن البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع لا ينعقد بصورة دائمة فهناك فترات يكون فيها البرلمان معطلاً، ومن أجل بيان أسباب غياب البرلمان سوف نبين المبررات السياسية لغياب البرلمان وكذلك المبررات القانونية لغياب البرلمان وعلى النحو الآتي:

#### أولاً- المبررات السياسية لغياب البرلمان :

تتميز المبررات السياسية لغياب البرلمان بكثرتها الى الحد الذي يصل الى صعوبة حصرها إلا أن أبرز الاسباب التي تؤدي الى غياب البرلمان وايقاف الحياة النيابية هي مايتأتي:-

١ -النزاع بين الحكومة والبرلمان :

يقوم النظام الذي يتصف بوجود المجلس النيابي على أساس التعاون والتضامن بين سلطاته ولاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تتولى الحكومة تقديم مشروعات القوانين ورسم السياسات التي يقوم البرلمان باعتمادها لتقوم الحكومة بالعمل على تنفيذها، فيكون البرلمان بمثابة المراقب على أعمال الحكومة إلا أن هذا التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن يكون بشكل مستمر ودائم (Fares,2018)، إذ ان الخلاف بين السلطتين من أكثر صور النزاع تطبيقاً بين السلطات الدستورية، فقد يؤدي هذا الخلاف الى حل مجلس النواب وبالتالي غياب السلطة التشريعية. وعادة ما يحدث الخلاف بين السلطتين بسبب مسألة هامة يتخذ فيها البرلمان موقفاً مغايراً لموقف الحكومة، وإزاء تمسك كل من الحكومة والبرلمان بموقفه وعجز البرلمان عن ضمان الاغلبية اللازمة لسحب الثقة من الحكومة، فذلك يوفر للحكومة امكانية حل البرلمان واجراء انتخابات مبكرة لمعرفة راي الشعب . (Iemon,2015)

أما بالنسبة لدستور المملكة الاردنية الهاشمية فبالرغم من عدم تنظيم حالة حل البرلمان كأحد الاسباب التي تؤدي الى غياب البرلمان، إلا أنه ومن خلال الممارسات العملية يتبين أن أغلب حالات حل البرلمان حدثت بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان.

وقد أشار الدستور الكويتي النافذ لعام ١٩٦٢ الى الطريقة التي يحل فيها البرلمان في المادة (١٠٧) حيث بينت هذه المادة أن الأمير يقوم بحل مجلس الأمة بمرسوم أميري يبين فيه اسباب الحل ولا يجوز للأمير حل المجلس مرة أخرى لذات الاسباب، وعندما يحل المجلس تجري انتخابات جديدة

في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ، الحل وفي حال لم تجري انتخابات ولم يتم تشكيل مجلس نواب جديد في الميعاد المحدد يعاود المجلس عمله من جديد وبكامل سلطاته، وأن هذا الحل للمجلس يكون بطلب من الوزارة التي يجب أن توضح أسباب طلب الحل، وأن أحد هذه الأسباب هو خلافها مع المجلس، وكذلك ما قضت به المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي بحق الأمير في حل مجلس الامة عند الخلاف بين الحكومة والمجلس دون الحاجة الى مرسوم اميري.

حيث نصت "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الامة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الامة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الامة، وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة ."

أما دستور جمهورية العراق فقد إشارة في المادة (٦٤/أولاً) إلى طريقة حل البرلمان والتي نصت على أنه "أولاً: حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية" ويتضح من خلال نص المادة المذكورة إن حل مجلس النواب الى يكون من خلال جهتين أولهما بناء على طلب من ثلث أعضائه وأن إعطاء الحق الى ثلث أعضاء مجلس النواب هو لتعزيز هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية، كما منح الحق بتقديم طلب حل المجلس الى رئيس مجلس الوزراء، أي أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وبحسب نص المادة (٦٤) منه قد أخذ بالحل الوزاري شكلياً عندما أعطى لرئيس مجلس الوزراء اقتراح الحل لكنه أشتراط أن يحظى بموافقة رئيس الجمهورية، أما المصادقة على قرار الحل فتكون من قبل مجلس النواب، إذ اشترطت المادة (٦٤ / أولاً) موافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب (The Constitution of Iraq of 2005).

ونستخلص مما تقدم أنه في حالة حدوث نزاع بين الحكومة والبرلمان لا تمتلك الحكومة في مثل هذه الحالة سوى تقديم طلب الحل ويبقى ذلك رهيناً بإرادة مجلس النواب، ويمكن القول أن حل مجلس النواب في حالة الخلاف بينهما مستبعد لأن الحل يتطلب موافقة أغلبية مطلقة لعدد أعضائه، وهنا تكمن الصعوبة في الحصول على تلك النسبة في ضوء الاختلافات بين الأحزاب السياسية المكونة لمجلس النواب .

## ٢ -النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان:

يأتي النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان في المرتبة الثانية من بين الأسباب التي تؤدي الى غياب البرلمان وبالتالي إيقاف الحياة النيابية باعتباره أحد الأسباب التي تؤدي الى حل البرلمان، وذلك

بحكم دوره في النظام البرلماني الذي يجب أن يحافظ على توازن السلطات، ويحدث الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان بسبب الخلاف على مسألة معينة يرى رئيس الدولة أن الشعب يؤيده في تلك المسألة موضوع النزاع، وهذا الخلاف لا يقع إلا بعد احتدام الخلاف بين رئيس الدولة والوزارة المؤيدة بالأغلبية البرلمانية فيؤدي ذلك إلى قيام رئيس دولة إلى إعاقة عمل الوزارة مما يؤدي بالوزارة إلى أن تستقيل ومن ثم تعيين وزارة جديدة، وفي هذه الحالة يقوم البرلمان برفض منح الثقة لهذه الوزارة الجديدة وتبعاً لذلك ينشأ نزاع بين الوزارة ورئيس الدولة من جهة وبين رئيس الدولة والبرلمان من جهة أخرى، وفي مثل هذه الحالة فإن رئيس الدولة إما أن يستقيل أو أن يتم حل البرلمان وعرض الموضوع على الشعب من خلال انتخابات نيابية. (Saeed,2010)

وقد وجدت هذه الصورة من صور النزاع تطبيقاً لها في الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ في المادة (٣/٣٤) والتي نصت على أنه "للملك أن يحل مجلس النواب".

ويباشر الملك هذا الاختصاص بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، ويملك الملك عند مباشرة هذا الاختصاص سلطة تقديرية، حيث يمارس هذا الاختصاص دون القيد بأي قيود أو ضوابط أو شروط أو محددات، وعند استخدام الملك لهذا الحق فيجب إجراء انتخابات جديدة عامة للمجلس الجديد الذي يجب أن يجتمع في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر (Constituion Jordan of 1952)، أما إذا لم تتم الانتخابات في المدة المحددة فيستعيد المجلس الذي تم حله سلطاته ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله حتى انتخاب المجلس الجديد. (Al- debs,2011)

وطبقاً للمادة (٤٠) يقوم الملك بحل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزراء المختصين .

أما الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ فقد نص في المادة (١٠٧) منه على أنه "لأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطاته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

أما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يتطرق إلى حل البرلمان بسبب هذا النوع من النزاع ، ويعود السبب في ذلك لأنه لم يأخذ بالحل الرئاسي في حال النزاع بينهما ، إذ أعرض دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن إعطاء رئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي إذ حددت المادة (٦٤) طريقين للحل، أحدهما الطريق البرلماني عندما يتولى مجلس النواب حل نفسه، والأخرى طريق تنفيذي متصل بموافقة المجلس عندما يطلب رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية حل المجلس .

## ثانياً- المبررات القانونية لغياب البرلمان:

بالإضافة للمبررات السياسية لغياب البرلمان هناك مبررات قانونية تؤدي الى غياب البرلمان وهذه المبررات كما سيأتي بيانه على النحو الاتي:

### ١ - غياب البرلمان بسبب التعديلات في النظام الدستوري:

قد تطرأ على الأوضاع السياسية والاجتماعية للدولة متغيرات ومستجدات، فالدستور يعد عاكساً لأوضاع المجتمع، إذ من غير المعقول الالتزام بأحكام وقواعد وضعت سلفاً، لهذا ينبغي أن تتضمن الدساتير نصوصاً تجيز تعديلها بما ينسجم مع تغير الظروف (Al-shukri,2003)، والقواعد الدستورية كغيرها من القواعد قابلة للتعديل والتغيير حتى لا تنفصل عن الواقع ولذلك فإن الأغلبية يؤيدون فكرة تعديل الدستور أو التشريعات الأخرى مما يتطلب أبتدأ إجراء حل المجالس النيابية تمهيداً لإجراء هذه التعديلات سواء كانت متعلقة بالدستور أو القوانين الأخرى، ففيما يتعلق بالحل عادة يتم إجراؤه بعد الاعلان عن إجراء تعديل دستوري، ومن تطبيقات ذلك في الأردن الحل الواقع بتاريخ ١٩٥٠/١/١ بسبب تعديل قانون الانتخاب

أما في الكويت فقد صدر مرسوماً أميرياً بتاريخ "٢١/مايو/٢٠٠٦" حل البرلمان نتيجة لالزامات السياسية التي شهدتها البلاد بسبب قانون تعديل الدوائر الانتخابية، ودعا الأمير إلى انتخابات مبكرة في ٢٩/ يونيو .

إذ أن الأمة دائماً تستطيع تعديل دستورها متى أرادت كأنها غير مقيدة بشيء (Marza,2004)، وقد تأتي بعض النظم الدستورية بتحريم تعديل أحكام الدستور بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة وهذا الأمر موجود في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الذي تضمن في المادة (١٢٦/ثانياً ورابعاً) على قيدين أحدهما زمني يتعلق بمضي دورتين انتخابيتين أي ثماني سنوات والآخر موضوعي يتعلق بصلاحيات إقليم كردستان .

وتختلف الدساتير المرنة عن الدساتير الجامدة في طريقة تعديلها فبينما تنسم الدساتير المرنة في سهولة تعديلها حيث يتم التعديل بنفس الاجراءات التي تعدل فيها القوانين العادية التي تكون صادرة عن البرلمان اما بالنسبة للدساتير الجامدة فانه يتم تعديلها بإجراءات أشد من تلك المتبعة بتعديل القانون العادي ومن بين تلك الإجراءات هو حل البرلمان، إذ تطرأ بعض الظروف في الدولة من شأنها الحث على إجراء بعض التعديلات سواء في الدساتير أو في التشريعات الأخرى وذلك يتطلب إجراء حل للمجالس النيابية تمهيداً لإجراء هذه التعديلات سواء كانت متعلقة بالدستور أو بقوانين الانتخاب السائدة . (Abdel Moatal,2004)

### ٢ - غياب البرلمان بسبب تغيير النظام الانتخابي للدولة أو عدم دستوريتها:



أن الانظمة الدستورية النيابية تأخذ بنظم انتخابية مختلفة تبعا لما يتلائم مع الظروف المختلفة، وعلى اساس ذلك فان النظام الانتخابي المتبع قد يكون مخالفاً لنصوص الدستور مما يؤدي الى الطعن بالنظام الانتخابي والحكم بعدم دستوريته وبالتالي حل المجلس النيابي الذي شكل على أساس هذا النظام، واستناداً لذلك فان حل المجلس النيابي الذي يترتب عليه غياب السلطة التشريعية يكون مستنداً على حكم قضائي، وكذلك قد يكون مستنداً على رغبة السلطة التنفيذية بتغيير نظام انتخابي والاستناد الى نظام انتخابي اخر كأن يتغير النظام الانتخابي المباشر الى نظام انتخابي على درجتين، أو تبني نظام انتخابي بالقائمة بدلاً من النظام الانتخابي الفردي (Adnan,2017).

ومن تطبيقات ذلك في النظام الدستوري الاردني حل المجلس النيابي في عام ١٩٩٣ إذ صدر قانون انتخابي جديد وهو قانون الصوت الواحد الذي لاقى الكثير من الاعتراضات لاسيما من المجلس المنحل، إذ يرى المجلس المنحل أن الحكومة قامت بحل المجلس من أجل اصدار القانون الانتخابي الجديد بينما كان يجب أن تقوم بعرض القانون عليه (Al- khatib,2004)

أما تطبيقات ذلك في النظام الكويتي فقد وافقت الحكومة في بيان اصدارته بتاريخ (٢٠ تشرين الاول/ اكتوبر ٢٠١٢) على تعديل المادة الثانية من قانون الانتخابات لتغيير طريقة التصويت وكان امير الكويت "صباح أحمد الصباح" قد ذكر في خطاب القاه انه وجه الحكومة لإصدار تعديل جزئي في النظام الانتخابي القائم يستهدف معالجة آلية التصويت فيه، لكن المعارضة رفضت أي تعديل لقانون الانتخابات، وبعد ذلك قررت المحكمة الدستورية العليا حل برلمان ٢٠١٢ واعادة برلمان ٢٠٠٩ بسبب مسائل اجرائية، لكن أمير الكويت قام بحل المجلس النيابي مرتين على التوالي بسبب فشله في عقد جلساته لعدم اكتمال النصاب .

أما تطبيقات ذلك في العراق فقد أصدرت المحكمة الاتحادية بتاريخ (٢٦ /٤/ ٢٠٠٧)، بعد أن طعن بعدم دستورية المادة (١٥/ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥، وقد جاء في المادة (١٥ / ثانياً) بأن تكون لكل محافظة دائرة انتخابية، تختص بعدد معين من المقاعد، يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة بحسب الانتخابات بتاريخ (٣٠/١/٢٠٠٥)، التي اعتمدت على نظام البطاقة الوطنية كبديل للإحصاء السكاني للعراق لتعذر إجراءاته آنذاك للطرف الأمني السيء في عدد كبير من المحافظات، ففان المذكور قد اعتمد معيار الناخبين المسجلين، في حين أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص في المادة (٤٩/ أولاً) على أن " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء، بنسبة واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق"، وهذا يعني أن الدستور أعتمد معيار عدد النفوس الكلي، لذا فإن المادة (١٥ / ثانياً) من مخالفة لنص المادة (٤٩/ أولاً) من الدستور، بالإضافة على ما يترتب على هذه المخالفة الدستورية من ضرر سيلحق بعدد من المحافظات لذا فقد بادروا بالطعن بعدم دستورية نص المادة (١٥ / ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ مطالبين بإلغائها مع



إلغاء الأنظمة والتعليمات كافة التي صدرت استناداً لهذه المادة، لذا وفقاً لما تقدم أعلاه قررت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الحكم بعدم دستورية المادة (١٥ / ثانياً) لأنها تتعارض مع أحكام المادة (٤٩/أولاً) من الدستور. (Federal Court in 2007)

٣ - غياب البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية:

تجنباً للمخاوف التي قد تتعرض لها البلاد من الأعمال التي يقوم بها البرلمان خلال الفترة التي يقترب بها من نهاية مدته التشريعية المقررة له لذلك يتم اللجوء الى حله، إذ قد تعتمد الاغلبية البرلمانية عند اقتراب انتهاء المدة النيابية الى العبث بالقوانين واصدار تشريعات يكون الغرض من اصدارها ليس خدمة الأمة انما لغرض خدمة مصالح حزبية ضيقة. (Baz,2004)

قد جرى في الأردن عام ١٩٣٣ حل البرلمان قبل أربعة اشهر من نهايته ، والسبب في ذلك يعود الى أن الحكومة ترى ضرورة هذا الحل لان الانتخابات العامة للمجلس القادم تكون خلال الفصول الاربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس .

ثالثاً - المبررات الأخرى لغياب البرلمان :

تتمثل هذه المبررات بما يأتي:-

١ - استطلاع رأي الشعب في المسائل الهامة:

يتوجب الرجوع الى الشعب لمعرفة رأيه في المسائل المهمة ليقول كلمته الاخيرة فيها كونها تمس المصالح العليا للبلد، ولما كان الراي العام في تغير مستمر فمن الطبيعي أن يكون تغيير البرلمان مرتبطاً بتغير ميول الشعب، فالراي العام ممكن أن يتغير فقد تكون هناك فترة يكون البرلمان خلالها لا يمثل ارادة الشعب وتكون هناك مسائل مستحدثة في البلاد لم تكون موجودة عند اختيار الشعب لممثليه عن طريق الانتخابات، وقد يكون رأي النواب مختلفاً عن رأي الشعب والواجب يقتضي في مثل هذه الحالة أن تقوم السلطة المختصة بحل البرلمان وبالتالي يؤدي هذا الحل الى غياب السلطة التشريعية وتوقف الحياة النيابية، وهذه الوسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه للبت في الأمور الهامة التي تمر بحياة الامة، وإن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بحل البرلمان وذلك لمعرفة رأي الشعب في المسائل الهامة، وتعد هذه الطريقة استفتاءً غير مباشر تتحقق من خلاله سيادة الامة. (Cumin,2016)

٢ - غياب البرلمان بسبب حله لدعم الاغلبية البرلمانية:

قد يغيب البرلمان بسبب حله من أجل دعم الاغلبية البرلمانية، ويؤدي حله الى دعم الاغلبية الضعيفة داخله لتقف الى جانب الحكومة لتعطيتها ضماناً لاستقرار الحكم وكذلك للحيلولة دون حدوث الازمات الوزارية، وإن الحكومة لا تقدم على الحل إلا اذا كانت متوقعة أن الاغلبية التي انحازت لها هي التي ستفوز بالانتخابات، ولذلك فان الحل بهذه الطريقة ينطوي على مخاطر كبيرة للحكومة إذ أنه

من الممكن أن تفقد الحكومة سلطتها في الانتخابات، لذلك فإن عليها أن تكون مدركة للوقت المناسب للقيام بحل البرلمان لتحقيق الغرض الذي تهدف إليه من قيامها بهذا الاجراء، فهناك عوامل من شأنها أن تؤثر في اتخاذ الوقت المناسب لاتخاذ قرار الحل، إذ يجب اتخاذه في الوقت المناسب من السنة تجنباً لمخاطر الاوقات السيئة، واختيار الاوقات المثالية للقيام بالانتخابات الجديد.

### المطلب الثاني:- أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في العراق

يجب أن تتوافر أحكام معينة لكي تمارس هذه السلطة مهمة التشريع بدلاً عن المجالس النيابية سواء في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية واستناداً لذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول دور رئيس الجمهورية في ممارسة الاختصاص التشريعي، ونفرد الفرع الثاني لبيان دور مجلس الوزراء في ممارسة الاختصاص التشريعي.

#### الفرع الأول : دور رئيس الجمهورية في ممارسة الاختصاص التشريعي

يمنح دستور العراقي اختصاصات تشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية، إذ يمارس الرئيس هذا الاختصاص ويكون ذلك بحكم منصبه كما بينت ذلك المادة (٧٣) من الدستور.

إذ أنه يقوم بوظائف تشريعية متعددة أهم هذه الوظائف هي اقتراح مشروعات القوانين، حيث جعلت المادة (٦٠/أولاً) تقديم مشروعات القوانين حقاً مشتركاً يدخل في اختصاصه باشتراك مع مجلس الوزراء، وميز المشرع بين مشروع القانون المقدم من قبلهم، وبين مقترح القانون، ويعود سبب هذا التمييز إلى أن مشروع القانون يكون قابلاً للمناقشة، أما مقترح القانون فإنه مجرد فكرة عارضة .

وقد نظمت المادة (٧٣) وهي النافذة حالياً أحكام التصديق والاعتراض على القانون، إذ نصت يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية "ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ."

واستناداً لهذا النص فإن مجلس النواب يقوم بإرسال القانون بعد إقراره إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه وإصداره، إذ يعد القانون مصادقاً عليه في حالتين الأولى: مصادقة رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم القانون، والحالة الثانية: بانتهاء مدة خمسة عشر يوماً من استلام القانون دون صدور مصادقة رئيس الجمهورية .

ويتضح مما سبق ذكره أعلاه أن المادة (٧٣) من الدستور خلاف المادة (١٣٨/خامساً) ، إذ أنها لم تخول رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين إنما نصت على التصديق والإصدار فقط واعتبرت القانون نافذاً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه .

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق إذ قررت أن "الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (١٣٨/خامساً) من الدستور أنيطت حصراً بمجلس الرئاسة ولم ترد ضمن صلاحيات

رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور، وبناءً على ذلك فإن رئيس الجمهورية الذي ينتخب في الدورة القادمة لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/خامساً) من الدستور (Federal Court in 2009 )"

وبذلك فإن دستور ٢٠٠٥ لم يمنح حق الاعتراض للرئيس على التشريعات التي يتم اقرارها من قبل البرلمان، وعليه نؤيد الرأي القائل بضرورة تعديل المادة (٧٣) من الدستور بما يؤدي منحه حق الاعتراض، ونقترح بأن تكون أغلبية الثلثين هي الأغلبية التي يمكنها التغلب على هذا الاعتراض باعتبارها الأغلبية الكافية للتأكد من خلو مشروع القانون من الثغرات، انسجاماً مع كون نظام الحكم جمهورياً نيابياً برلمانياً الأمر الذي يؤدي إلى إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

كما أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الحق لرئيس الجمهورية المصادقة على القوانين وإصدارها، إذ له حق المصادقة على لقوانين وإصدارها خلال (١٥) يوماً من تقديمها، أي أن القوانين تعد مصادقاً عليها خلال هذه المدة وبانتهائها مع صدور المصادقة من رئيس الجمهورية أيضاً، وإذا تمت المصادقة الصريحة أو الضمنية على القانون من رئيس الجمهورية، فإنه يتم إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، ويكون العمل به ابتداءً من تاريخ نشره، إلا إذا وجد نص قانوني يقضي بغير ذلك .

كذلك منح الدستور الرئيس اقتراح تعديل الدستور بالاشتراك مع مجلس الوزراء مجتمعاً، ولا يجوز إجراء التعديل على المبادئ الأساسية، ألا بعد مضي دورتين انتخابيتين متعاقبتين ويتم أخذ موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء العام وبعدها يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على التعديل خلال سبعة أيام، ويجوز إجراء التعديل على المواد الأخرى في الدستور إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي وبعدها يصادق عليها خلال سبعة أيام، وتأسيساً على ما تقدم فإن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أعطى حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التنفيذية واعتبره الدستور شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور وهذا ما لا ينسجم مع المركزه في النظام البرلماني التقليدي.

ويتضح من خلال النصوص الدستورية أنه يقوم بوظائف تشريعية متعددة هي اقتراح مشروعات القوانين وإصدار القوانين والمصادقة عليها وكذلك اقتراح تعديل الدستور وهذه هي الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف الاعتيادية .

أما اختصاصه في ظل الظروف غير الاعتيادية يكون من خلال إصدار اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة ويكون إصدارها بتخول المجلس النيابي الحكومة إصدار قرارات يكون لها قوة القانون في مسائل معينة ولفترة معينة، وتبرز أهمية هذه اللوائح بكونها وسيلة لازمة لتسيير الشؤون العامة في الوقت الذي تعجز فيه المجالس النيابية من اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة تلك الظروف

( Al-Mahdi,2003 )، ولم ينظم الدستور اختصاصه في اصدار اللوائح التفويضية بنص صريح، ويعزى السبب في عدم تنظيم واضعوا الدستور لمثل هذه الصلاحية بسبب الاوضاع التي عاشها العراق في الماضي من استبداد لرئيس الجمهورية إذ حاول واضعو الدستور الخروج بالعراق من تلك الاوضاع إلى وضع أكثر أمناً واستقراراً قائماً على تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية واختصاصاته، وبما أن نظام برلمانياً في العراق كما نصت على ذلك المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي جاء فيها "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي..." فإنه لم ينص صراحة على اختصاصه في اصدار اللوائح التفويضية ويعود السبب في ذلك لاعتماد النظام البرلماني في الحكم وكذلك نظراً لتقليص اختصاصات رئيس الجمهورية بعد أن كان يتمتع باختصاصات واسعة في ظل الدساتير السابقة، ولكن في الوقت نفسه لا يمنع هذا من أن يعالج الدستور مسألة اللوائح التفويضية في نصوصه بشكل صريح ومفهوم لمواجهة الظروف غير المتوقعة التي تواجه البلاد

وعلى أساس ذلك فإنه ليس لرئيس الجمهورية دستورياً أن يقوم بإصدار أي قرار أو مرسوم يحمل لها قوة القانون لأن ذلك يعتبر صورة من صور عدم الاختصاص الجسيم أي (اغتناب السلطة) مما يؤدي إلى تحريك الرقابة على الدستورية امام المحكمة الاتحادية العليا على اساس مبدأ المشروعية إذ أن اصدار قرارات إدارية ومراسيم يكون لها قوة القانون يمثل خرقاً لمبدأ الفصل السلطات وفيها تعدي على اختصاصات البرلمان التي نصت عليها المادة (٦١) من الدستور، وإن ما يصدر منه من مراسيم فهي لغرض ممارسة المهام الموكلة إليه قانوناً وذلك على وفق ما جاء في المادة (٧٣/ سابعاً) من الدستور حيث نصت أن من صلاحيات رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية، ويعد هذا الاختصاص حصري للرئيس لا يمكن أن يزاوله أي شخص آخر في أي منصب في منظومة الحكم في العراق في ظل أحكام الدستور النافذ، وإن المراسيم الجمهورية على أنواع ثلاث هي، المراسيم التشريعية التي تصدر عن رئيس الجمهورية عند ممارسته الوظيفة التشريعية "استثناء" ولم ينص الدستور على هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، والمراسيم التنظيمية التي هي عبارة عن قرارات إدارية تصدر عنه تتضمن قواعد عامة مجردة كما هو الحال في المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بالمصادقة على اصدار نظام ديوان رئاسة الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٥، وكذلك المراسيم العادية التي هي عبارة عن قرارات إدارية تصدر عنه في معرض ممارسته لوظيفته باعتباره أحد جهازي السلطة المختصة بالتنفيذ ومثالها تعيين المدراء العامين أو عزلهم وإحالتهم على التقاعد، ويتضح من بيان المرسوم الجمهوري وانواعه أنه أما أن يكون تشريعياً فيبسط القضاء الدستوري رقابته عليه كذلك الأمر بالنسبة للمرسوم الجمهوري التنظيمي، وقد يكون المرسوم الجمهوري عادياً فردياً يحمل قراراً إدارياً فردياً فيعقد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين)

(Al-Moussawi, 2023)، وبذلك يختلف المرسوم الجمهوري في العراق عن المرسوم بقانون الذي يصدر عن الملك في الحالات الاستثنائية وعند غياب البرلمان وفق شروط وضوابط معينة ينص عليها الدستور ويكون له قوة القانون بشرط أن لا يكون مخالفاً للدستور ويشترط فيه أن يتم عرضه على البرلمان خلال مدة معينة ينص عليها الدستور فإذا لم يتم عرضه يزول ما يكون له من قوة القانون أما إذ عرض ولم يقره البرلمان كذلك تزول قوته القانونية .

أما في حالة الضرورة فإنه يجوز للسلطة المختصة بالتنفيذ أن تحل محل سلطة التشريع وتمارس عملية التشريع اذا حدث في فترة غيبة البرلمان ظروفاً استثنائية تتطلب حلاً سريعاً لمواجهة عن طريق اتخاذ قرارات يكون لها قوة القانون وعندئذ تسمى التشريعات بتشريعات الضرورة (Al-Bakri, 1972)، إذ أن السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالة تتولى اتخاذ الاجراءات اللازمة لمواجهة ما يحدث من ظروف استثنائية للنظام السياسي وللدولة بشكل كامل ولدرء الاخطار وخاصة عندما تكون جميع السلطات في حالة من العجز لمواجهة تلك الظروف (Salam, 1983)

وقد اتفق الفقهاء على أن هناك ظروفاً تمر بها الدولة تتطلب الخروج على القوانين العادية وهذه الظروف هي "الظروف الاستثنائية" واتجهت الدساتير محل المقارنة إلى الأخذ بنظرية الضرورة ومنح رئيس الدولة اختصاص اصدار لوائح الضرورة، بينما لم يمنح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية اختصاص إصدار لوائح الضرورة، واكتفى بالتطرق لإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ حيث خول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات التي يدير البلاد من خلالها أثناء مدة اعلانها على أن تنظم هذه الصلاحيات بقانون وبما لا يتعارض مع الدستور، وبالرجوع الى المادة (٦١/تاسعاً) نلاحظ أن معالجة هذه الحالات التي حددها الدستور بحالتي الحرب والطوارئ تكون من صلاحيات كلا السلطتين لأنها اشترطت في الفقرة (أ) أن تتم موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين على طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان الحرب وحالة الطوارئ بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة (٦١/تاسعاً د) بأن رئيس مجلس الوزراء يعرض كل الاجراءات التي تم اتباعها في حالة الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها على المجلس النيابي.

ونلاحظ أن الدستور لم ينص على منح رئيس الجمهورية سلطة اصدار لوائح الضرورة عند غياب البرلمان إذ أن صلاحياته في ظل دستور ٢٠٠٥ صلاحيات فخرية لا ترقى إلى مستوى الصلاحيات التي تمارس من قبل رئيس مجلس الوزراء بوصفه المسؤول التنفيذي للسياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة.

## الفرع الثاني: دور مجلس الوزراء في ممارسة الاختصاص التشريعي

أسند الدستور العراقي صلاحيات تشريعية لمجلس الوزراء يمارس بعضها بشكل مشترك مع رئيس الجمهورية مثل اقتراح مشروعات القوانين، إذ أنطت المادة (٦٠) من الدستور مهمة اقتراحها بعنصري السلطة التنفيذية إذ نصت على أن " أولاً: -مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء " إذ يتبين الدور التشريعي لمجلس الوزراء من خلال التأكيد على صلاحيته في تقديمها، حيث نصت المادة (٨٠/ ثانياً) على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية "ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين" وقد جعل اقتراحها ضمن صلاحياته وذلك للتأكيد ولإبراز صلاحياته التي يمارسها بإعتباره صاحب الاختصاص الفعلي في إدارة وتسيير أمور البلاد ولاسيما أن العراق يأخذ بالنظام البرلماني، كذلك يشارك في اقتراح تعديل الدستور، إذ أنطت المادة (١٢٦/ أولاً) من الدستور اقتراح تعديل الدستور أما للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية على أن يقدم هذا الاقتراح من أعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد.

أما البعض الآخر من الصلاحيات يمارسها بصفته رئيساً لمجلس الوزراء مثل اصدار القرارات والتعليمات بهدف تنفيذ القانون، إذ يعد اصدار الانظمة والتعليمات اختصاصاً أصيلاً له، فلا تحل محل السلطة ذات الاختصاص التشريعي في ممارسة هذا الاختصاص أما تعد صاحبة اختصاص أصيل، والانظمة "التشريع الفرعي" على أنواع هي: "الانظمة التنفيذية، الانظمة التنظيمية، انظمة الضبط " وقد خلا الدستور من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة اصدار أنظمة الضبط، وأكتفى المشرع بتفويض مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين كما جاء في نص المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور والتي نصت "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً: - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"، أي أن المشرع حصر التشريع الفرعي بالأنظمة والتعليمات والقرارات، وهذه القرارات أما أن تكون قرارات فردية أو تنظيمية وإذا كانت القرارات التنظيمية تحل محل التعليمات والأنظمة كونها تتسم بالعمومية والتجريد إلا أنها لا تحل محل لوائح الضبط لأنها تعد مظهراً من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة السلطات التي تمارس هذه الوظيفة بهدف حفظ النظام العام، إذ خلا دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة اصدار انظمة ضبط مستقلة كما هو الحال في الدساتير محل المقارنة، فلم يمنح الدستور الحكومة سوى إصدار الأنظمة التنفيذية، وكان يستحسن بالمشرع العراقي عدم إغفال ذلك وإيراد نص صريح يحدد السلطة المختصة بإصدار هذه الأنظمة لتجنب الخلافات الفقهية والاجتهادات القضائية .

أما بالنسبة لاختصاصه التشريعي في ظل الظروف غير العادية، فإن هناك اختصاصات تشريعية لرئيس مجلس الوزراء يمارسها عند حدوث مثل هذه الظروف، إذ أن التشريع الاستثنائي هو

تشريع محدد في الزمان والمكان يصدر لأجل مواجهة ظرف طارئ تمر به البلاد ويصدر على شكل تدابير أو إجراءات أو قرارات تصدر من قبل الحكومة من أجل مواجهة الحالات الاستثنائية، حيث أن هناك اوقات متأزمة في حياة الدولة بسبب حروب أو وباء أو اضطرابات داخلية وهذه الظروف تختلف عن الظروف الاعتيادية وتختلف على اساسها الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لسلطات الدولة تبعاً للضوابط التي يضعها الدستور . (Hassan,2011)

وإن الوظائف الدستورية اذا كانت مقيدة بمبدأ المشروعية أي انه على السلطات عند ممارستها لاختصاصها أن لا تخالف القواعد القانونية التي تكون اسمى منها درجة وبالتالي فهي لا تستطيع المساس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور هذا الالتزام يكون في ظل الظروف الاعتيادية (Abdel Halim,2008)، فإذا كان الاصل العام أن تكون الدولة في حالة استقرار فإن هذا الاصل ترد عليه استثناءات تصبح معه القواعد العادية عاجزة عن معالجته ولابد من مواجهته بقواعد استثنائية تصدر عن السلطة التنفيذية، ويعد (قانون الطوارئ) من قبل التشريعات الاستثنائية الذي بموجبه يتم تقليص صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية ويتم اسنادها الى السلطة التنفيذية وبالتالي تصبح صلاحيات السلطة التنفيذية اوسع مما كانت عليه في الظروف الاعتيادية، وأن المشرع الدستوري في أغلب دول العالم ومنها الدول محل المقارنة " الأردن والكويت " حريص على بيان الاسباب التي يجب أن تتوفر حتى تتمكن الجهات المختصة من إعلان حالة الطوارئ، وأن الدستور قد بيّن في المادة (٦١/٦) تاسعاً /أ/ أن الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ تكون بأغلبية الثلثين وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، ومن خلال ذلك يتضح إن الدستور قد جعل اعلان حالة الطوارئ حقاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وكذلك مجلس النواب من خلال اشتراطه موافقة اغلبية الثلثين، وقد خول المشرع الدستوري العراقي رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة البلاد خلال مدة اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، وقد أحال تنظيم هذه الصلاحيات الى القانون اشارة إلى رغبة المشرع في الغاء أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤، وقد لزم رئيس مجلس الوزراء بأن يعرض على مجلس النواب الاجراءات التي تم اتخاذها اثناء اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ ونتائجها ويكون العرض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاءها.

ونخلص مما يتقدم إن الدستور لم ينص على تخويله صلاحيات إصدار تشريعات لها قوة القانون في حال الضرورة وعند غياب البرلمان وعالج فقط حالتي الحرب والطوارئ، وكان الأولى أن ينظمها اجل تمكين الحكومة من اتخاذ الاجراءات اللازمة، ومنح هذه الصلاحيات رئيس مجلس الوزراء .





## References

- 1- Yahya Al-Gamal, 1974, The Constitutional System in the Arab Republic of Egypt, Dar Al-Nahda Al-Arabi, Cairo,
- 2- Suleiman Al-Tamawi, 2017, The General Theory of Administrative Decisions, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, th edition,
- 3- Sami Gamal El-Din, 2003, Regulations of Necessity and Guarantees of Judicial Oversight, Manshaet Al-Maaref, Alexandri.
- 4- Muhammad Maher Abu Al-Enein, 2006, Legislative Deviation and Constitutional Oversight, Without Publishing House,
- 5- Awad Rajab Al-Laymoun, 2015, The Right to Dissolve Parliament in the Constitutional System - A Comparative Study, Dar Wael for Publishing and Distribution, 1st edition.
- 6- The Constitution of Iraq of 2005.
- 7- Dana Abdel Karim Saeed, 2010, Dissolving Parliament and its Legal Implications on the Principle of Continuity of State Business, Modern Book Foundation, 1st edition, Beirut.
- 8- Constituion Jordan of 1952
- 9- Issam Ali Al-Debs, 2011, Political Systems, Book Four (Executive Authority - The Second Constitutional Institution), House of Culture, Amman, Jordan.
- 10- Ali Youssef Al-Shukri, 2003, Comparative Political Systems, 1st edition, Itrak for Criticism and Distribution, Cairo.
- 11- Ismail Marza, 2004, Constitutional Law and Political Science, 3rd edition, Dar Al-Malik Arts and Literature.
- 12- Alaa Abdel Moatal, 2004, Dissolving Parliament in Comparative Constitutional Systems, Dar Al Nahda Al Arabiya, Cairo
- 13- Muhammad Adnan, 2017, The Mutual Influence between the Head of State and Parliament (Between the Legal Text and the Practical Reality), PhD thesis, League of Arab States.
- 14- Falah Muhammad Falah Al-Khatib, 2004, Dissolution of the Parliament in the Jordanian Constitution, Master's Thesis, Institute for Arab Research and Studies.
- 15- Ruling of the Supreme Federal Court in Iraq, Case No. (15/T/2006) on 4/26/2007
- 16- Bashir Ali Muhammad Baz, 2004, The Right to Dissolve Parliament in Contemporary Constitutions, New University Publishing House, Alexandria.
- 17- Bashir Ali Muhammad Baz, 2004, The Right to Dissolve Parliament in Contemporary Constitutions, New University Publishing House, Alexandria.
- 18- Abdel Salam Saffah Kamoun, 2016, The extent of the executive authority's control over the legislative authority, Master's thesis, Faculty of Law, Alexandria University.



- 
- 19- Abdul Hamid Abdul Mahdi, 2003, The impact of the development of administration on the exercise of presidential authority, doctoral thesis, College of Law, University of Baghdad.
- 20- Salem Rawdan Al-Moussawi, The powers of the President of the Republic to issue decrees between restriction and release, article published on the website <https://almadapaper.net/view.php?cat=224675> , visit date 10/25/2023, 9:00 PM
- 21- Abdul Baqi Al-Bakri and Zuhair Al-Bashir, 1972, Introduction to the Study of Islamic Law and Sharia, Al-Adab Press, Al-Najaf Al-Ashraf.
- 22- Ihab Zaki Salam, 1983, Political Oversight of the Activities of the Executive Authority in the Parliamentary System, Alam al-Kutub, Cairo.
- 23- Muhammad Qadri Hassan, 2011, Constitutional Law, Bright Horizons Press, Amman.
- 24- Faris Abdel Halim and Sinan Talib Abd, 2008, The State of Emergency under the Defense of National Safety Order No. (1) of 2004 and Judicial Oversight thereof, Kufa University Journal, Issue 9.