

دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية.

The role of the legislative authority in ensuring the neutrality of the military institution.

بحث مشترك مقدم من قبل

الأستاذ الدكتور ياسر عطوي عبود الزبيدي

الباحث إيهاب كامل شاهين

جامعة كربلاء / كلية القانون

الخلاصة.

أقرت جل الأنظمة الدستورية الديمقراطية والتي تعيش تحولات سياسية ديمقراطية بطريقة مباشرة أو ضمناً على مبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية ، بيد أن هذا المبدأ لا يمكن أن يعطي ثماره من دون فرض السيطرة والمراقبة المدنية على المؤسسة العسكرية ، أي ضرورة أن تكون المؤسسة العسكرية خاضعة إلى رقابة سلطات مدنية منتخبة ديمقراطياً وبضمنها السلطة التشريعية ؛ لما تمتلكه من آليات وأدوات والتي تختلف من دولة إلى أخرى يمكن بواسطتها إبعاد المؤسسة العسكرية على التدخل بالشؤون السياسية أو الحد منها سواء على المستوى التنظيمي متمثلاً باختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين أو اختيار القادة العسكريين ، أو في المجال التشريعي المتعلق بتنشريع القوانين الخاصة بالمؤسسة العسكرية .

الكلمات المفتاحية : دور السلطة التشريعية ، ضمان ، حياد المؤسسة العسكرية .

Abstract.

Most democratic constitutional systems that are undergoing democratic political transformations have approved , directly or implicitly , the principle of neutrality of the military institution and non – interference in political affairs. However this principle cannot bear fruit without imposing control and supervision on the military institution , meaning the necessity for the military institution to be subject to oversight , democratically elected civil authority , due to the mechanisms and tools it possesses , which differ from one state to another , can prevent the military institution from interfering in political affairs or limit it , whether at the organizational level , represented by choosing the Commander – in – Chief of the Armed Forces and security ministers , or choosing military leaders , or in the legislative field . related to legislating laws related to the military institution .

Key words : *The Role of the Legislative , a guarantee , Neutrality of the military institution .*

المقدمة.

تعد السلطة التشريعية إحدى السلطات الثلاث التي تكون الدولة ، وبالنظر لأهميتها منحت السلطة التشريعية - بوصفها ممثلة عن الشعب صاحب السلطة - في مختلف الأنظمة الدستورية العديد من الاختصاصات الدستورية تمارسها بصورة منفردة أو بالاشتراك مع باقي السلطات الأخرى في الدولة ، ويتباين مدى أهمية وسعة تلك الاختصاصات تبعاً للنظام الدستوري المتبع في الدولة ، إذ انها تضيق في النظام الرئاسي ، وتتنوع في النظام البرلماني والمجلسي ، فمن ناحية تقوم بممارسة الاختصاص التشريعي بوساطة تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، أو إعلان الحرب وحالة الطوارئ في البلاد ، كما تقوم من ناحية أخرى بممارسة الاختصاص التنظيمي من خلال الموافقة على تعيين القائد العام والقادة العسكريين في المؤسسة العسكرية . أن أهمية البحث تكمن في اظهار دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية لأهميته البالغة في الحفاظ على الاستقرار والأمن والحكم الديمقراطي في الدولة ، والذي يعد من الموضوعات المهمة التي تمثل اتجاهاً جديداً جاء به دستور 2005، بعد أن تحاشت الدساتير السابقة ومنها دستور 1970 الملغى النص على هذا الموضوع ، إلا أن الإشكالية التي تثار بهذا الصدد ، هل تعد الصلاحيات والاختصاصات المناطة بالسلطة التشريعية والمنصوص عليها في الدستور والقوانين ذات الصلة كافية لتمكينها من لعب دور محوري في ضمان حياد المؤسسة العسكرية وعدم تدخلها في الحياة السياسية ؟ وما أهم المعوقات أو العراقيل التي تشكل عقبة أمام السلطة التشريعية ؟ إن طبيعة البحث ونوع الإشكالية تفرض نفسها في عملية اختيار المنهج الذي يمكن من خلاله مقارنة الموضوع ، اعتمدنا المنهج التحليلي إذ عن طريقه يتم إجراء دراسة تحليلية على النصوص الدستورية والقوانين ذات العلاقة للكشف عن دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، كما اعتمدنا في دراستنا على المنهج المقارن والذي من خلاله سنبين مدى مساهمة السلطة التشريعية في ضمان عدم تدخل المؤسسة العسكرية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، ومقارنته بدساتير بعض الدول مثل دستور تركيا لعام 1982 المعدل ، ودستور مصر لعام 2014 المعدل ، فضلاً عن القوانين الخاصة ذات الصلة بموضوع الدراسة ، ولغرض الإحاطة بموضوع بحثنا الموسوم (دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية) ، من خلال اتباع خطة تتضمن مقدمة ومبحثين ثم نختم البحث بخاتمة تحتوي أهم النتائج والمقترحات ، وعليه سيكون المبحث الأول مخصص لبيان الاختصاص التنظيمي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، في نخصص المبحث الثاني لبيان دورها التشريعي .

المبحث الأول/ الاختصاص التنظيمي للسلطة التشريعية ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية.
اتجهت معظم دساتير الدول الديمقراطية إلى ابعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في الشؤون السياسية ، فمن المهم ألا يمنح الدستور المؤسسة العسكرية دوراً في التعيينات السياسية مثل القائد الأعلى أو العام للقوات المسلحة أو وزير الدفاع والذي يشترط أن يكون مدنياً ، فضلاً عن الموافقة على تعيين قيادات الأجهزة والمؤسسات العسكرية والأمنية ، والسؤال الذي يثار بهذا الصدد ، ما دور السلطة التشريعية في اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع والقادة العسكريين ؟ بعبارة أخرى مدى إمكانية السلطة التشريعية في ابعاد المؤسسة العسكرية عن التعيينات السياسية ؟ ومدى إسهام المؤسسة العسكرية في ذلك ؟ .

للإجابة عن هذا السؤال سنقسم هذا المبحث على مطلبين : نبين في المطلب الأول آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع ، أما المطلب الثاني سنخصصه لدراسة اختيار القادة العسكريين .

المطلب الأول/ آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع.

تتباين الأنظمة الدستورية في آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين بحسب طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة فيما إذا كان نظاماً برلمانياً أم رئاسياً ، إذ تعد إحدى أهم الآليات التي تقوم باتباعها السلطة التشريعية والتي يمكن بواسطتها أبعاد المؤسسة العسكرية عن التعيينات السياسية ، إذ يمثل القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين قمة الهرم للتشكيلات الأمنية والعسكرية المكلفة

بحماية البلاد من التهديدات الخارجية ، وذلك عن طريق إدارتهم للقوات المسلحة لأصنافها كافة والأجهزة الأمنية بمختلف تشكيلاتها وأصنافها ورسم الخطط العسكرية للحفاظ على سيادة البلاد وأمنه ، ومن هذا المنطلق تنقسم هذا المطلب على فرعين : نتطرق في الفرع الأول إلى آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع في الأنظمة المقارنة ، في حين نخصص الفرع الثاني لدراسة آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع في العراق .

الفرع الأول/ آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع في الأنظمة المقارنة.

نصت المادة (152) من دستور جمهورية مصر لعام 2014 على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ، ... " ، كما نصت المادة (143) على " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر ، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة... " . كما سلك المشرع التركي ذات الاتجاه إذ نصت المادة (104) من دستور تركيا لعام 1982 المعدل على أنه " تمثيل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة ... " ، وينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام من قبل الشعب ، وذلك بالأغلبية المطلقة من الأصوات الصحيحة ⁽¹⁾ . والملاحظ من النصوص القانونية أن المشرع المصري والتركي ترك مسؤولية اختيار رئيس الجمهورية والذي يسند له صفة ودور القائد الأعلى للقوات المسلحة بالاقتراع العام السري من قبل الشعب ودون الحاجة إلى أي وسيط بينها ⁽²⁾ . وعليه لا تمارس السلطة التشريعية أي دور في اختيار القائد الأعلى للقوات المسلحة ، بيد أن قسم من التشريعات الانتخابية ⁽³⁾ تستوجب حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على تأييد أو تزكية من جهة معينة ، فلم تكتفي بتسمية المرشح أو تقديم طلب بل علاوة على ذلك يجب الحصول على إقرار أو تزكية لهذا الترشيح لكي يكون المرشح مؤهلاً لعرضه على الشعب ، وهنا يمكن أن تمارس السلطة التشريعية إلى حد ما دوراً في اختيار القائد الأعلى للقوات المسلحة – رئيس الجمهورية - من خلال شرط التأييد أو التزكية من قبل مجلس النواب ، وعلى أية حال فإن دور أعضاء البرلمان في تزكية المرشح يقف عند هذا الحد إذ تبقى الكلمة الأخيرة للشعب في الانتخاب العام السري ⁽⁴⁾ ، وبالمقابل يمكن أن تساهم المؤسسة العسكرية بوساطة المجلس الأعلى للقوات المسلحة باختيار رئيس الجمهورية بصورة غير مباشرة من خلال حرمان أفراد المؤسسة العسكرية أو الذين انتهت خدمتهم العسكرية من الترشح لرئاسة الجمهورية ⁽⁵⁾ والموافقة على الشخصيات التي تساندها أو الموالية لها ⁽⁶⁾ ، الأمر الذي من شأنه الإخلال بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية. أما فيما يتعلق بطريقة اختيار وزير الدفاع فقد نصت المادة (146) من الدستور المصري لعام 2014 المعدل على أنه " يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء ، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب ، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر ، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب... " ، وعلى الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة أن رئيس مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التقديرية الواسعة في عملية اختيار الوزراء وبضمنهم وزير الدفاع ، غير أنه أستلزم أن يكون وزير الدفاع من بين ضباط المؤسسة العسكرية ⁽⁷⁾ ، وعليه تكون سلطة رئيس مجلس الوزراء مقيدة وغير مطلقة في اختيار وزير الدفاع ، كما أنها أغلقت الجدال القائم حول مدى إمكانية تعيين شخص مدني كوزير للدفاع تماشياً مع الاتجاهات الحديثة في الأنظمة السياسية والتي جرى عليها العمل في بعض دول العالم ⁽⁸⁾ ، فضلاً عن ذلك اشترط الدستور المصري موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة على تعيين وزير الدفاع في خلال دورتين رئاسيتين كاملتين من تأريخ العمل بالدستور الجديد ⁽⁹⁾ ، الأمر الذي أثار الجدال في الأوساط السياسية والقانونية ، إذ تعمل هذه المادة على تحصين منصب وزير الدفاع لمدة ثمان سنوات قادمة ⁽¹⁰⁾ ، وهذا يضمن للمؤسسة العسكرية أن أي رئيس للجمهورية لن يستطيع تعيين وزير للدفاع يدين بالولاء الشخصي للرئيس ، وإنما بالولاء للمؤسسة العسكرية التي تدرج في صفوفها ⁽¹¹⁾ . وعليه أن منح المؤسسة العسكرية سلطة تعيين وزير الدفاع من شأنه الإقرار بوصاية المؤسسة العسكرية على السلطة المدنية ، والتأكيد على وضع المؤسسة العسكرية المتميز عن باقي الوزارات خاصة في تعيين وزيرها ، يخل بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية وعدم التدخل في الشؤون السياسية والذي سيؤثر على النظام الديمقراطي للدولة .

أما فيما يتعلق بالنظام التركي نود أن نشير إلى أنه ليس للجمعية الوطنية الكبرى أي دور في تعيين أعضاء الحكومة وبضمنهم الوزراء الأمنيين ؛ إذ أن ذلك من اختصاص رئيس الدولة ، حيث نصت المادة (104) من الدستور التركي لعام 1982 المعدل على أنه " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، السلطة التنفيذية تنتمي إلى رئيس الجمهورية ... تعيين الوزراء ونواب الرئيس وإقالتهم " .

الفرع الثاني/ آلية اختيار القائد العام للقوات المسلحة ووزير الدفاع في العراق .

تبنى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النظام البرلماني ⁽¹²⁾ ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (78) من الدستور القيادة العليا للقوات المسلحة ، إذ نصت هذه المادة على أن " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ... " ، وبالمقابل نص الدستور أيضاً على أن يتولى رئيس الجمهورية القيادة العامة للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية ⁽¹³⁾ ، ولا يعني ذلك أن رئيس مجلس الوزراء يقوم بقيادة المؤسسة بنفسه ؛ لأن رئيس مجلس الوزراء لا تتوافر فيه الخبرة الفنية والمهارة العسكرية والحكمة الحربية ، إذ انه يمارسها بواسطة الخبراء في فنون القتال ، خصوصاً في عصر المدنية الحديثة والتقدم التكنولوجي ⁽¹⁴⁾ ، ويعد منح رئيس مجلس الوزراء القيادة العليا للقوات المسلحة متفقاً مع قواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرع العراقي . أما آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة فقد نصت المادة (76) من دستور العراق لعام 2005 على " يكلف رئيس الجمهورية ، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، ... " . والملاحظ من النص القانوني أعلاه أن المشرع الدستوري جعل اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، بيد أن سلطة رئيس الجمهورية مقيدة ومحددة تقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من المقاعد البرلمانية بتشكيل الحكومة سواء كانت هذه الأغلبية لحزب واحد أم لأحزاب متحالفة ⁽¹⁵⁾ ، وعليه فإن السلطة التشريعية هي المختصة باختيار القائد العام للقوات المسلحة ، وهو ما يتفق مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وابعادها عن التدخل في الشؤون السياسية الذي تبنته معظم الأنظمة البرلمانية .

أما فيما يتعلق بآلية اختيار وزير الدفاع ، إذ يتولى المرشح لمنصب رئاسة الحكومة ، تسمية أعضاء وزارته ⁽¹⁶⁾ خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف ، فإذا أخفق في تشكيل الوزارة خلال هذه المدة ، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً ⁽¹⁷⁾ ، ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة ⁽¹⁸⁾ ، وعليه يعد مجلس النواب صاحب الاختصاص في اختيار الوزراء وبضمنهم وزير الدفاع اتساقاً مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية ، والتساؤل الذي يثار بهذا الصدد ، هل يمكن لرئيس مجلس الوزراء أن يحوز على ثقة البرلمان دون طرح أسماء الوزراء الأمنيين أو التأخر بطرحها ؟ يمكن القول : أنه لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميته الوزراء أصالة أو وكالة ، وهذا ما حصل في عام 2011 ، إذ تأخر رئيس مجلس الوزراء المكلف بطرح أسماء الوزراء الأمنيين على مجلس النواب ، وهو ما أدى بالفعل للحصول على ثقة الحكومة من قبل مجلس النواب بدون تعيين الوزراء الأمنيين ⁽¹⁹⁾ ، وذلك لوجود خلافات سياسية على مرشحي المناصب ، وهو ما فتح المجال بتكليف الوزراء وكالة دون تسمية وزراء أصليين وهو ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (53 / اتحادية / 2011) ، إذ بينت أن تشكيل الوزارة الحالية وإناطة بعض الوزارات بوزراء جرى التصويت عليهم وكالة أمر لم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نص يمنع القيام به ، سيما وإن الوزارة الحالية هي وزارة شراكة وطنية جرى التوافق السياسي على أعضائها ومنهم الوزراء وكالة ⁽²⁰⁾ .

بناء على ما تقدم نرى ضرورة إلزام رئيس مجلس الوزراء بطرح أسماء الوزراء الأمنيين ومجلس النواب التصويت عليهم ؛ لأن إناطة الوزارات العسكرية والأمنية وكالة إلى أشخاص غير مؤهلين من الناحية العسكرية والأمنية يؤدي إلى نتائج غير إيجابية على الواقع العسكري والأمني في الدولة ، خاصة في ظل الأخطار الحقيقية التي تهدد أمن البلاد وسلامته وحقوق وحرريات المواطنين .

نخلص مما تقدم أن المشرع العراقي والتركلي قد أحسنا بإبعاد المؤسسة العسكرية عن التدخل في اختيار وزير الدفاع بخلاف المشرع المصري ؛ خصوصاً إذ ما علمنا أن منصب وزير الدفاع منصب سياسي يعمل كممثل للسلطة التنفيذية على قمة المؤسسة العسكرية وهو مسؤول عن إعداد الدولة للحرب بما في ذلك إعداد القوات المسلحة .

المطلب الثاني/ آلية تعيين القادة في المؤسسة العسكرية.

لا شك أن دور السلطة المدنية لا يقتصر بالموافقة على اختيار القائد العام للقوات المسلحة والوزراء الأمنيين ، بل أنه يتعدى ذلك نزولاً إلى الموافقة على تعيين قيادات الأجهزة في المؤسسة العسكرية ، مما يترتب عليه أبعاد هذه المؤسسة عن التدخل في الحياة السياسية وفرض إملائها على النظام الحاكم ، ومن هذا المنطلق سيتم الحديث عن هذا المطلب في الفرعين الآتيين .

الفرع الأول/ آلية تعيين القادة في المؤسسة العسكرية في الأنظمة المقارنة .

تباينت الأنظمة الدستورية بشأن تعيين كبار القادة العسكريين تبعاً لطبيعة النظام السياسي ، إذ أوكلت بعض الدساتير صراحةً لرئيس السلطة التنفيذية الذي يشغل منصب القائد الأعلى للقوات المسلحة سلطة تعيين كبار القادة العسكريين واتخاذ القرارات الحاسمة ⁽²¹⁾ ، في حين ألزمت بعض الدساتير مشاركة السلطة التشريعية إذ لا ينفرد رئيس السلطة التنفيذية وحده في إدارة الشؤون العسكرية ، إذ تشارك السلطة التشريعية إلى جانبه أيضاً في الدول ذات الديمقراطية الراسخة ، لأن مؤسسات الجيش والشرطة خاضعة للسيطرة المدنية ، وعلى هذا الأساس فلا بد للسلطة التنفيذية أن تحصل على موافقة السلطة التشريعية على تعيينات كبار القادة العسكريين ⁽²²⁾ . بالرجوع إلى دستور مصر العربية لعام 2014 المعدل نجد أنه نص في المادة (152) على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة ... " كما نصت المادة (153) على " يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين ، والعسكريين ، والممثلين السياسيين ، ويعفيهم من مناصبهم ... " ، كما منح الدستور التركي رئيس الجمهورية صلاحية تعيين وإقالة المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى ، وتنظيم الإجراءات والمبادئ المتعلقة بتعيينهم ، بموجب مراسيم رئاسية ⁽²³⁾ . ونلاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أنها تعكس تقليص صلاحيات المؤسسة العسكرية ، وحصرها في تأمين البلاد وحسب ، وبما أن رئيس الجمهورية يعد القائد الأعلى للقوات المسلحة ، وما يليه ذلك على عاتقه من مسؤوليات بوصفه صاحب السلطة التنفيذية طبقاً للدستور ، فيعمد بذلك إلى اختيار مساعديه من بين الذين يشغلون المناصب العسكرية لعل أهمها تعيين الموظفين العسكريين وكذا مسؤولي أجهزة الأمن ، وكذلك تعيين قائد أركان الجيش ، ويمثل انفراد رئيس الجمهورية بهذه السلطة أحد الأمثلة على التوسع الكبير في الصلاحيات الممنوحة له في الدستور ⁽²⁴⁾ . إن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين في المناصب العسكرية يرجع إلى مكانة وقوة رئيس الجمهورية داخل النظام السياسي هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى أن شاغلي الوظائف العليا ومنها المناصب العسكرية لهم دور مباشر في تنفيذ السياسة العامة للدولة ⁽²⁵⁾ . فضلاً عن ذلك لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في عزل من يراه غير ضروري في تقلد وظيفته سواء كانت مدنية أو عسكرية ، وذلك بالاستناد إلى النصوص الدستورية التي خولته ذلك بداية من التعيين إلى العزل ، وبما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يتولى مسؤولية الدفاع الوطني و السهر على أمن البلاد فله من الصلاحيات ما يخوله عزل من يراه غير مناسب لحماية الدولة وسير مؤسساتها . من الجدير بالذكر أن المؤسسة العسكرية في مصر مارست دوراً كبيراً خلال فترة التحول الديمقراطي بعد ثورة 25 يناير عام 2011 ، إذ منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحيات واختصاصات واسعة في التعيينات السياسية ، ومن ثم أصبحت هي الجهة المختصة بتعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاءهم من مناصبهم ، فضلاً عن تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ⁽²⁶⁾ .

الفرع الثاني/ آلية تعيين القادة في المؤسسة العسكرية في العراق.

وفيما يخص العراق ، نجد أن المشرع الدستوري العراقي نص في المادة (80 / خامساً) من دستور العراق لعام 2005 على أنه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية : التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الأجهزة الأمنية" ، كما نصت المادة (61/ خامساً ، ج) منه على " يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، بناءً على اقتراح مجلس الوزراء" . الملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة وبالنظر لحساسية القطاع العسكري في الدولة ، فقد ارتأى واضعو الدستور عدم تمكين السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية الانفراد بهذا القطاع (27) ، وإنما تم إيجاد صيغة وسطية يتم بوساطتها تقاسم السلطة في تعيين كبار القادة العسكريين (28) ، إذ يوصي مجلس الوزراء بتعيين كبار القادة العسكريين ولمجلس النواب بالأغلبية المطلقة الموافقة على التعيين (29) ، ولا نعلم ما حكمة المشرع الدستوري في سلب اختصاص ترشيح رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، من رئيس مجلس الوزراء ومنحها إلى مجلس الوزراء ، في حين كان الأولى جعل التوصية بتعيين القادة العسكريين من اختصاص رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة ، فضلاً عن السلطة والمسؤولية الفعلية يتحملها رئيس مجلس الوزراء كونه زعيم الأغلبية البرلمانية (30) ، والسؤال الذي يثار بهذا الشأن ، هل يمكن لمجلس الوزراء تفويض رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بالتوصية بتعيين كبار القادة العسكريين ؟ ومدى إمكانية مجلس النواب من تفويض اختصاصه الدستوري المتمثل بتعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق إلى رئيس مجلس الوزراء ؟

للإجابة عن ذلك نقول : لا يوجد ما يمنع مجلس الوزراء من تفويض اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي أجاز لمجلس الوزراء تخويل اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء (31) وعلى هذا الأساس يمكن لرئيس مجلس الوزراء ترشيح تعيين كبار القادة العسكريين وعرضها على مجلس النواب للموافقة بالأغلبية المطلقة (32) .

أما فيما يتعلق بالشق الثاني من السؤال ، عند التمعن في مواد دستور العراق لعام 2005 النافذ لم نجد نصاً صريحاً أو ضمنيّاً يجيز لمجلس النواب أن يفوض بعض اختصاصاته إلى رئيس مجلس الوزراء وبضمنها تعيين كبار القادة العسكريين ، وعلى هذا الأساس لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تعيين القادة العسكريين ؛ لأن الدستور ألزم الصمت ولم ينص على هذا الإجراء فالتفويض يشترط أو يستوجب وجود نص صريح (33) . غير أنه من الناحية العملية نلاحظ أن المادتين قد تم التجاوز عليهما إذ لم يتم الترشيح من قبل مجلس الوزراء ، بل من قبل الكتل الرئيسية اعتماداً على مبدأ المحاصصة الطائفية بعيداً عن الرأي الفني للوزير (34) ، الأمر الذي أثر في تركيبة القيادة والسيطرة وتوزيع المناصب على حساب الحرفية والمهنية في الجيش ، بدءاً من رئاسة الأركان نزولاً إلى قادة الفرق والتشكيلات ، وهذا أدى إلى تدخل الانتماء السياسي والطائفي في هذه المؤسسة التي كان يجب أن تكون فوق الميول والاتجاهات السياسية (35) ، فضلاً عن ذلك ونتيجة لتعطيل الآليات التي نص عليها الدستور في تعيين كبار القادة العسكريين في المؤسسات العسكرية والأمنية بسبب الخلافات والتجاذبات السياسية الكبيرة على الاستحقاق والتوازن بين المكونات الرئيسية (36) أعطت المبرر لرئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة على وفق الدستور - على الرغم من غياب النص على هذه الصلاحية - إصدار أوامر ديوانية بالوكالة بتعيين كبار القادة العسكريين في المؤسسات العسكرية والأمنية دون الرجوع حتى لمجلس الوزراء وعرضهم على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم (37) ، ولا تزال إشكالية تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه وقادة الفرق ورؤساء الأجهزة الأمنية كالأمن الوطني والمخابرات بالوكالة حتى الآن بسبب عدم التوافق عليهم في مجلس النواب (38) . وعليه نرى للقضاء على ظاهرة التعيين بالوكالة في مؤسسات الدولة عموماً والمؤسسة العسكرية خاصة ضرورة إلزام مجلس الوزراء قانونياً بالبت في اقتراح تعيين أصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز

المخابرات والأجهزة الأمنية الأخرى خلال مدة يحددها المشرع من تاريخ وصول الترشيحات، وإذا مرت تلك المدة يعد الاقتراح مقراً من مجلس الوزراء، على أن ترفع تلك الترشيحات بعد ذلك إلى مجلس النواب خلال مدة زمنية معينة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا بد من إلزام مجلس النواب هو الآخر بالبيت في المصادقة على تعيين تلك العناوين خلال مدة يحددها القانون من تاريخ الجلسة التالية لوصول الترشيحات، وبمرور تلك المدة يعد التعيين مصادقاً عليه.

المبحث الثاني/ الاختصاص التشريعي ودوره في ضمان حياد المؤسسة العسكرية.

من المعلوم أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي في تشريع القوانين، سواء أكانت تبشره بصورة منفردة أم بالتعاون مع باقي السلطات في الدولة، والتي تتولى القيام به بموجب النصوص الدستورية، إذ أنها تقوم بوساطته بتشريع القوانين العامة والخاصة والتي تعالج مختلف الموضوعات وتقوم بتنظيمها، وتعد المؤسسة العسكرية من أهم الموضوعات التي أخذت حيزاً كبيراً من اهتمام السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك أن الأمر لم يقتصر على تشريع القوانين في هذا المجال، بل أنها تعددت ذلك إلى إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وعليه سندرس هذا المبحث على مطلبين: يتولى المطلب الأول دراسة تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية، فيما سيتم تكريس المطلب الثاني لبيان إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

المطلب الأول/ تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية.

إن تشريع القوانين لعله يعد الوظيفة الأساسية التي تضطلع بها السلطة التشريعية⁽³⁹⁾ في عموم الأنظمة السياسية، وتعد القوانين ذات المضامين العسكرية والأمنية من صميم مهامها من حيث إصدارها وتنظيمها والغائها وفق الصلاحيات والتفاصيل التي تحددها، ولكل سلطة تشريعية إجراءاتها الخاصة في صياغة القوانين وتقديمها وسنها، على الرغم من ذلك وفي أغلب الأحيان، تكون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن أعداد وصياغة القانون المقترح قبل إرساله إلى البرلمان للنظر فيه، باعتبارها الأكثر معرفة ودراية من البرلمان⁽⁴⁰⁾، واضحى البرلمان لا يمارس سوى جزء يسير من هذه الوظيفة وأعطى الجزء الباقي إلى السلطة التنفيذية، وبهذا الخصوص يثار سؤال مفاده، هل يملك البرلمان السبل القانونية والإجرائية الكافية والقدرات التشريعية اللازمة في وضع التشريعات الخاصة بالمؤسسة العسكرية؟ ومدى إمكانية تدخل المؤسسة العسكرية في العملية التشريعية؟، هذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيين.

الفرع الأول/ تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية في الأنظمة المقارنة.

فيما يخص النظام المصري وقبل البحث في نصوص دستور مصر لعام 2014 الحالي لا بد من التطرق إلى دور المؤسسة العسكرية خلال فترة التحول الديمقراطي بعد ثورة 25 يناير 2011، إذ مارست المؤسسة العسكرية دوراً سياسياً بارزاً من خلال الإعلان عن عدد من الإجراءات التي تحدد معالم المرحلة الانتقالية ولعل أبرزها تعطيل العمل بالدستور وحل مجلسي الشعب والشورى⁽⁴¹⁾، كما أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011، وبمقتضى هذا الإعلان تمكنت المؤسسة العسكرية من احتكار السلطتين التنفيذية والتشريعية ومن ثم أصبحت الجهة المختصة بتشريع القوانين⁽⁴²⁾ لحين انتخاب برلمان جديد يسترد سلطة التشريع من المجلس العسكري، إذ انفردت المؤسسة العسكرية خلال هذه الفترة برسم السياسات العامة دون أن تعبر أي اهتمام لمطالب القوى الثورية، حيث أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة العديد من القوانين الجديدة المتعلقة بالمؤسسة العسكرية في إطار توليه السلطة التشريعية بعد حل مجلس الشعب سنة 2012⁽⁴³⁾، فضلاً عن إصداره قانوناً لتجريم بعض حالات الاعتصام والأضراب يوم الخميس الواقع في 24 مارس 2011 وسط اعتراضات حقوقية عليه، كما قام بتعديل قانون الأحزاب يوم 28 مارس 2011. وبالرجوع إلى دستور عام 2014 نص في المادة (101) منه على "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور"⁽⁴⁴⁾، كما نصت المادة (122) منه على "لرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح

القوانين... " وهي نصوص تتيح لمجلس النواب المفوض للشعب المصري تحديد قواعد عمل المؤسسات العسكرية والأمنية وتحديد الضمانات والتنظيم الهيكلي والوظيفي لهذه المؤسسات ، فمن الضروري في الدول الديمقراطية أو التي تعيش انتقالاً ديمقراطياً فرض مثل هذا التوزيع في السلطات ، بحيث لا تتدخل المؤسسة العسكرية أو الأمنية في إصدار النصوص القانونية ، وذلك مراعاة لمبدأ التوزيع العادل للسلطة وأيضاً منعاً لتدخل السلطات العسكرية والمدنية . غير أنه يؤخذ على المشرع المصري منح المجلس الأعلى للقوات المسلحة صلاحية إعداد مشروعات القوانين والقواعد المنظمة لخدمة الأفراد بالقوات المسلحة والاقتراحات الخاصة بالتجنيد ⁽⁴⁵⁾ ، كما أعطى مجلس الدفاع الوطني صلاحية الاعتراض على القوانين – الفيتو على التشريع - التي تتصل بمجال القوات المسلحة ، إذ نصت المادة (203) من الدستور ذاته على أنه " ينشأ مجلس الدفاع الوطني ... ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بوسائل تأمين البلاد وسلامتها ، ومناقشة موازنة القوات المسلحة ، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة ، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة " ، فضلاً عن اختصاصه في دراسة وإعداد مشروعات المعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالشؤون العسكرية والأمن القومي ⁽⁴⁶⁾ ، وبما أن غالبية أعضائه من العسكريين الأمر الذي سيؤدي إلى تقييد السلطة التشريعية واعاققتها بوصفها صاحبة الاختصاص الأصيل ، ومن ثم ستتمكن المؤسسة العسكرية من إيقاف أي مبادرات من شأنها إخضاع السلطة العسكرية للسلطة المدنية عن طريق تشريع القوانين أو تعديلها ، وهو ما يعكس تعاضد المؤسسة العسكرية وتقليص صلاحية السلطة التشريعية ، والذي يتناقض مع مبدأ سيطرة المؤسسة المدنية على المؤسسة العسكرية . وفيما يتعلق بالدستور التركي فقد منح الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا سلطة التشريع نيابة عن الأمة التركية ، ولا يجوز تفويض هذه السلطة ⁽⁴⁷⁾ ، فهي السلطة المختصة بسن القوانين وتعديلها وإلغائها ⁽⁴⁸⁾ ، بما في ذلك القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، وبذلك فإن المشرع التركي لم يعط المؤسسة العسكرية أي دور في العملية التشريعية خلافاً للمشرع الدستوري المصري .

الفرع الثاني/ تشريع القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية في العراق .

يختص مجلس النواب في العراق بوظيفة التشريع بموجب نص المادة (61) من الدستور " يختص مجلس النواب بما يأتي : أولاً : تشريع القوانين الاتحادية ... " ، والملاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن السلطة التشريعية هي المختصة بتشريع القوانين في كافة المسائل ⁽⁴⁹⁾ وبضمنها القوانين المتعلقة بالمؤسسات العسكرية والأمنية ⁽⁵⁰⁾ ، كما يدخل ضمن مجال اختصاص المشرع ، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وهو الوحيد الذي يملك سلطة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المرتبطة في مجالي الأمن والدفاع ، فيصدر المشرع قوانين عادية تنظم المصادقة على المعاهدات والموافقة عليها ⁽⁵¹⁾ . وعند البحث في النصوص القانونية لدستور تركيا والعراق لم نجد أي نصاً ظاهري أم ضمني ولو بالإشارة إلى إعطاء المؤسسة العسكرية صلاحية تشريع القوانين الخاصة بها ، وقد أحسن المشرع التركي والعراقي بذلك ، وهو ما يتوافق مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وإبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية وضمان حيادها ، بخلاف المشرع المصري الذي ألزم السلطة المدنية الحصول على موافقة المؤسسة العسكرية فيما يتعلق بتشريع القوانين الخاصة بها ، لذا نرى ضرورة نقل اختصاصات التشريع المتعلقة بالمجال العسكري إلى البرلمان بدل المجالس العسكرية ، فحساسية هذا المجال تحتم مناقشته من قبل البرلمانيون داخل المؤسسة التشريعية باعتبارهم الممثلين الذين اختارهم الشعب .

المطلب الثاني/ إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

من المعلوم أن سلطة إعلان الحرب ⁽⁵²⁾ وحالة الطوارئ ⁽⁵³⁾ تعد من أهم موضوعات القانون الدستوري مكانة ؛ كونها من القرارات المصيرية التي تمس الدولة فضلاً عن مساسها بحقوق الإنسان وحياته الأساسية ⁽⁵⁴⁾ ، ونظراً لما يترتب على ذلك من توسعة صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطتين التشريعية والقضائية ، أي تعمل على تقوية كيان السلطة التنفيذية وبضمنها المؤسسة العسكرية في الدولة ⁽⁵⁵⁾ ، الأمر الذي حدى بغالبية الأنظمة الدستورية إلى معالجتها بوضع محددات واضحة لها لجهة

صلاحية إعلانها وسعتها ، فضلاً عن ذلك ينبغي أن تكون هذه السلطات الخاصة محدودة المدة وأن تنتهي أو تلغى عند عودة الأمور لطبيعتها⁽⁵⁶⁾ وبذلك نأمن إساءة استعمالها أو توظيفها ضد الشعب ، والسؤال المطروح هنا ، مدى مساهمة المؤسسة العسكرية في سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ في الأنظمة الدستورية محل الدراسة ؟ ومدى تأثير ذلك على حيادها ؟ ، وعليه سنتولى دراسة هذا المطلب على فرعين : الفرع الأول يكرس لدراسة إعلان الحرب وحالة الطوارئ في الأنظمة المقارنة ، في حين نخصص الفرع الثاني للتطرق لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق .

الفرع الأول/ إعلان الحرب وحالة الطوارئ في الأنظمة المقارنة.

عند الرجوع إلى دستور مصر لعام 2014 نجد أنه نص في المادة (152) على أنه " رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب ، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء ، فإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة ، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني .

كما نصت المادة (154) منه على " يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه ، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي ، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه ، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمتد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائم ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له ، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ" .

الملاحظ من مضامين النصوص القانونية السابقة أن المشرع المصري قد أوجب على رئيس الجمهورية دون مجلس الوزراء أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني بإعلان الحرب على أن يقتصر ذلك بموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين⁽⁵⁷⁾ ، الأمر الذي يعكس مدى تدخل المؤسسة العسكرية في الشؤون السياسية ويشكل في ذات الوقت إخلالاً بمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، كما وسع من سلطة المؤسسة العسكرية وتدخلها في الشؤون السياسية عند غياب مجلس النواب لأي سبب كان ، فقد ألزم المشرع رئيس الجمهورية أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة⁽⁵⁸⁾ ، فضلاً عن موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني .

ويتضح مما تقدم تباين دور المؤسسة العسكرية في إعلان الحرب قوةً وضعفًا بحسب انعقاد مجلس النواب من عدمه ، ففي حالة الانعقاد يكون مجلس النواب صاحب القرار النهائي بإعلان الحرب بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني ، أما في حال غياب مجلس النواب فيكون صاحب القرار النهائي مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني الذي يكون غالبية أعضائه من العسكريين ، فضلاً عن أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة خصوصاً إذا ما علمنا أن جميع أعضائه من العسكريين⁽⁵⁹⁾ ، هذا وبعد أخذ رأي المؤسسة العسكرية في موضوع الحرب تدخل غير مبرر ، بإعلان الحرب قرار سياسي بامتياز ويتصل بالسياسة الخارجية للدولة ويفرض طرح قرار إعلان الحرب للاستفتاء أمام ممثلي الشعب المنتخبين في المجلس النيابي كآلية ضبط بالغة الأهمية. أما ما يتعلق بإعلان حالة الطوارئ نجد أن المشرع لم يمنح المؤسسة العسكرية أي دور في ذلك إذ أشرت على رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المنصوص عليها في الدستور ، وهو ما يعكس سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية والتي تمثل ضماناً لعدم تدخل المؤسسة العسكرية نظراً لما تتمتع به القوات المسلحة من سلطات استثنائية أثناء حالة الطوارئ وفيما يخص الدستور التركي فقد نصت المادة (119) منه على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ في منطقة أو أكثر أو في جميع أنحاء البلاد لمدة لا تتجاوز ستة أشهر في حالة نشوب الحرب ، أو ظهور حالة تستدعي الحرب ، أو التعبئة ، أو الانتفاضة ، أو محاولة قوية وفعلية ضد الوطن والجمهورية ، أو أعمال عنف واسعة النطاق ذات منشأ داخلي أو خارجي تهدد وحدة البلد والأمة ، أو ظهور أعمال عنف واسعة النطاق تهدف إلى تدمير النظام الدستوري

أو الحقوق والحريات الأساسية ، أو التدمير الشديد للنظام العام بسبب أعمال العنف أو ظهور كارثة طبيعية أو مرض وبائي خطير أو أزمات اقتصادية حادة. ينشر قرار إعلان حالة الطوارئ في يوم الإصدار في الجريدة الرسمية ، ويُقدم إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا للموافقة عليه في نفس اليوم . إذا كانت الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا غير منعقدة ، يتم استدعاؤها على الفور. يجوز للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، عندما ترى ذلك ضرورياً ، أن تقلل أو تمدد فترة حالة الطوارئ أو ترفعها. يجوز للجمعية الوطنية الكبرى لتركيا تمديد فترة حالة الطوارئ لمدة أقصاها أربعة أشهر في كل مرة بناء على طلب رئيس الجمهورية . في حالة الحرب ، لا تنطبق فترة أربعة أشهر كحد الأقصى" ، ويلاحظ على المادة الدستورية أن المشرع الدستوري التركي جعل إعلان حالة الطوارئ في البلاد من اختصاص رئيس الجمهورية وموافقة السلطة التشريعية متمثلة بالجمعية الوطنية الكبرى دون إقحام المؤسسة العسكرية في إعلانها ، ولقد كان المشرع الدستوري موفقاً بإبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية .

الفرع الثاني/ إعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق.

أما موقف المشرع العراقي من إعلان الحرب وحالة الطوارئ فقد سلك هو الآخر مسلك المشرع التركي ، إذ تكفلت المادة (61 ، تاسعاً) من الدستور تبين هذا الأمر ، إذ تعلن حالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين ⁽⁶⁰⁾ ، وذلك لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة ⁽⁶¹⁾ ، على أن يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان حالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها ⁽⁶²⁾ وتنظم صلاحية رئيس مجلس الوزراء أثناء حالة الطوارئ بقانون بما لا يتعارض مع الدستور ⁽⁶³⁾ ونلاحظ من النصوص القانونية المتقدمة أن المشرع العراقي جعل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب بأغلبية الثلثين ، دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وحسباً فعل المشرع العراقي بإبعادها عن التدخل في الشؤون السياسية أتساقاً مع مبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية وضمان حيادها. غير أنه يؤخذ على النص الدستوري عدة إشكاليات منها :

1 – نجد أن المشرع الدستوري لقد ساوى بين حالة الحرب وحالة الطوارئ في الإجراءات المتبعة لكل منها ، وهذه الإشكالية لا بد من إيجاد الحلول لها بالنظر لما تفرضه حالة الطوارئ من قيود على الحريات العامة ويمكن الاستئناس بما أخذ به الدستور المصري الذي فرق بين إعلان الحرب وحالة الطوارئ مع الأخذ بعين الاعتبار عدم أشراك المؤسسة العسكرية .

2 – إن الدستور العراقي جعل إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين ، وقد انتقد جانب من الفقه العراقي ونحن نؤيده مسألة تقديم الطلب المشترك لغرض إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، إذ أن ذلك قد يؤدي إلى اختلافات سياسية ليس بالإمكان حسمها ⁽⁶⁴⁾، لذا نرى ضرورة حجب هذه الصلاحية عن رئيس الجمهورية ؛ كون رئيس الجمهورية قائداً عاماً للقوات المسلحة لأغراض تشريفية ⁽⁶⁵⁾ ، وجعل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، كما هو معمول به في الدول الأخرى ، فضلاً عن ذلك يعد هذا النص تعديلاً ضمنياً لأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 النافذ ، والذي نص على أنه " لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ وفي أية منطقة من العراق " ⁽⁶⁶⁾ .

ومن ثم نجد أن هذه المادة تتعارض مع نص الفقرة التاسعة من المادة (61) التي خصت مجلس النواب بالموافقة على إعلان حالة الطوارئ ، وبناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وبذلك نرى أن هذا التعارض لا بد من معالجته ، لذا ندعو المشرع الموقر بضرورة الإسراع بإصدار قانون آخر ؛ لكي تنسجم معظم مواده مع نص الفقرة تاسعاً من الدستور ولأجل تنظيم حالة الطوارئ والإعلان عنها بصورة أدق ولضمان الحقوق وحريات الافراد إنشاء الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلد .

في ضوء ما تقدم يمكن القول ، أن المشرع العراقي والمشرع التركي كانا موفقين في منح سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ إلى السلطة المدنية – السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية – انسجاماً مع مبادئ الديمقراطية الحديثة ، بخلاف المشرع المصري الذي أقحم المؤسسة العسكرية في إعلان الحرب الأمر الذي يمهّد لاستغلال هذه السلطة والتدخل في الشؤون السياسية وهو ما يتقاطع مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ومبدأ سيطرة السلطة المدنية على المؤسسة العسكرية ، كما أحسن المشرع التركي بتوصيف مفهوم الطوارئ وحصر حالات الطوارئ وتعدادها بخلاف المشرع المصري والعراقي الذي أحال المسألة إلى القانون الذي يشترط أغلبية برلمانية عادية لإقراره أو لتعديله وترك تحديد حالات الطوارئ للاجتهادات الشخصية ، مما قد يمكن السلطة التنفيذية من استخدامه على نطاق أوسع ، لذا نرى من جانبنا ضرورة تعديل البند تاسعاً من المادة (61) من الدستور وتحديد أسباب واضحة وصريحة ومحدودة للإعلان عن حالات الطوارئ ، وإعطاء دور جوهري للبرلمان في الموافقة على حالة الطوارئ وتمديدتها وممارسة الرقابة عليها وتحديد مجموعة من الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها.

الخاتمة .

أولاً / النتائج.

1 – لقد جعل كلاً من المشرع الدستوري المصري والتركي انتخاب رئيس الدولة بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة مباشرة من قبل الشعب دون أن يكون للسلطة التشريعية أي دور في ذلك ، الأمر الذي يفسح مجالاً لتدخل المؤسسة العسكرية في اختيار رئيس الدولة ؛ لا سيما إذ ما علمنا ما تتمتع به المؤسسة العسكرية من مكانة متميزة لدى الشعب ، كما أن منح المؤسسة العسكرية صلاحية الموافقة على ترشيح أفراد القوات المسلحة أو الذين انتهت خدمتهم العسكرية لرئاسة الدولة يشكل انتهاكاً واضحاً لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد حدد الجهة التي تختار رئيس الجمهورية – مجلس النواب – دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في اختياره .

2 – تفوق المؤسسة العسكرية على السلطة المدنية فيما يتعلق باختيار وزير الدفاع في الدستور المصري ، إذ أوجب أن يكون وزير الدفاع من بين ضباطها ، كما اشترط موافقة المجلس الأعلى للقوات المسلحة على تعيين وزير الدفاع الأمر الذي يمثل انتهاكاً صارخاً لمبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، بخلاف المشرع التركي والعراقي اللذان أخضعا تعيين وزير الدفاع للسلطات المدنية .

3 – حدد دستور العراق لعام 2005 والدستور التركي لعام 1982 المعدل الجهة المختصة بتشريع القوانين وهي السلطة التشريعية دون أن يكون للمؤسسة العسكرية أي دور في ذلك وهو ما يتوافق مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية ، بخلاف المشرع المصري الذي عمد على تقييد أو الحد من دور السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها التشريعي بشأن سن القوانين المتعلقة بالمؤسسة العسكرية ، وبالمقابل عظم من دور المؤسسة العسكرية ، إذ أوجب على السلطة التشريعية الحصول على موافقة المؤسسة العسكرية بشأن القوانين الخاصة بالقوات المسلحة وهو ما يتعارض مع مبدأ سيطرة المؤسسة المدنية على المؤسسة العسكرية وحيادها .

4 - عمد المشرع الدستوري المصري على تقليص دور السلطة التشريعية بشأن قرار إعلان الحرب ، وبالمقابل تعاظم دور المؤسسة العسكرية خصوصاً في حالة عدم انعقاد مجلس النواب لأي سبب كان ، إذ ألزم رئيس الجمهورية بأخذ رأي وموافقة المؤسسة العسكرية على قرار إعلان الحرب ، الأمر يفتح مجالاً واسعاً لتدخل المؤسسة العسكرية في الحياة السياسية ؛ لا سيما إذ ما علمنا أن قرار إعلان الحرب يعد من أهم القرارات السياسية المتصلة بالسياسة الخارجية للدولة ، بخلاف المشرع التركي والعراقي الذي حصر قرار إعلان الحرب وحالة الطوارئ بالسلطة التشريعية دون إشراك المؤسسة العسكرية اتساقاً مع مبدأ حياد المؤسسة العسكرية .

ثانياً / المقترحات .

1 – للحد من تدخل المؤسسة العسكرية في العملية السياسية ، نرى ضرورة إتاحة الفرصة لأفراد المؤسسة العسكرية للترشح على الانتخابات الرئاسية أو النيابية أو المحلية دون اشتراط الحصول على

- موافقة المؤسسة العسكرية ، مع الأخذ بالحسبان تحديد مدة زمنية بعد استقالتهم لمنعهم من استغلال مناصبهم أو استخدام نفوذهم من أجل تحقيق مصالح انتخابية واهواء شخصية بعيدة .
- 2 - أن يتم اختيار وزراء الأجهزة الأمنية وبضمنهم وزير الدفاع من قبل السلطات المدنية سواء من قبل رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي أو السلطة التشريعية في النظام البرلماني دون اشراك المؤسسة العسكرية في ذلك ؛ وذلك لحساسية منصب وزير الدفاع الذي يعمل كممثل للسلطة السياسية على قمة المؤسسة العسكرية وهو مسؤول عن إعداد الدولة للحرب بما في ذلك إعداد القوات المسلحة .
- 3 - لتعظيم دور السلطة التشريعية وضمان حياد المؤسسة العسكرية ، نرى ضرورة حصر ممارسة العملية التشريعية بالسلطة التشريعية أو بالمشاركة مع السلطة التنفيذية دون أن يكون للمؤسسة العسكرية دوراً في المجال التشريعي .
- 4 - لتعزيز دور السلطة التشريعية في ضمان حياد المؤسسة العسكرية ، نرى أن يكون القرار النهائي لإعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص السلطة التشريعية دون اقحام المؤسسة العسكرية في ذلك ؛ لكونه يتصل بالسياسة الخارجية للدولة .
- 5 - نقترح على المشرع العراقي تعديل الفقرة (تاسعاً) من المادة (61) من الدستور ، وذلك بحجب صلاحية رئيس الجمهورية وجعل سلطة إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، ويكون نص الفقرة المذكورة على النحو الآتي " الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء " .
- 6 - إضافة فقرة إلى البند (تاسعاً) من المادة (61) من الدستور تحدد بشكل صريح وواضح ومحدود أسباب إعلان حالة الطوارئ ، ومنح دور محوري للمجلس النيابي في الموافقة على إعلان حالة الطوارئ وتمديدها وممارسة الرقابة عليها وتحديد جملة من الحقوق التي لا يجوز الانتقاص منها .
- 7 - ندعو المشرع العراقي إلى تعديل المادة (80) من الدستور ومنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية ترشيح كبار القادة العسكريين .

الهوامش.

- (1) المادة (101) من دستور تركيا 1982 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، المجلد 22 ، العدد 17863 مكرر ، 1982.
- (2) د . علي يوسف الشكري ، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، عمان ، 2012 ، ص478 . وكذلك د . نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص275 .
- (3) إلا أن تلك التشريعات قد تباينت في تحديد تلك النسبة التي يجب أن ينالها المرشح لقبوله للترشيح ، فقد نصت المادة (2) من قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصري رقم 22 لسنة 2014 على " يلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية أن يزكي المترشح عشرون عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب ... " ، كما نصت المادة (7) من قانون انتخاب الرئيس التركي رقم 6271 لسنة 2012 المعدل على " يمكن ترشيح رئيس الجمهورية من قبل الكتل النيابية للأحزاب السياسية التي حصلت على خمسة بالمئة على الأقل من أصوات الناخبين في الانتخابات البرلمانية الأخيرة بمفردها و مجتمعة ... " .
- (4) د . صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص98 .
- (5) على سبيل المثال رفضت استقالة العقيد أحمد قنصوة مرتين من خلال الامتناع عن الرد ، ومرة بموجب بلاغ رسمي صادر عن لجنة شؤون أفراد القوات المسلحة مصدق من وزير الدفاع من دون تعليل الأسباب في 22 تشرين الأول 2014 ، أنظر : سوسن جاد ، المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مصر والقضية الغربية ضد قنصوة ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://www.carnegieendowment.org> تأريخ الاطلاع 15 / 7 / 2023 .
- (6) أنظر المادة (الأولى) من قانون رقم 167 لسنة 2020 المعدل لقانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 30 مكرر (أ) ، 2020 .
- (7) نصت المادة (201) ، من دستور مصر العربية 2014 المعدل على " وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة ، ويعين من بين ضباطها " .

- (8) أبراهيم منشأوي ، وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعدل ، المركز العربي للبحوث والدراسات ، الدوحة ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://www.acrseg.org> ، تأريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .
- (9) المادة (234) من دستور جمهورية مصر العربية 2014 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 3 مكرر (أ) ، 2014 . والمادة (الرابعة / 17) من قانون انشاء المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 المعدل منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
- (10) إن السبب الرئيسي الذي دفع المؤسسة العسكرية إلى استحداث هذه المادة ؛ يعود إلى حكم الإخوان المسلمين ، ومحاولات الرئيس السابق محمد مرسي للسيطرة على المؤسسة العسكرية ، ولذلك سعت المؤسسة العسكرية إلى ذلك الأمر من أجل ضمان عدم دخولها في جدل مع الرئيس القادم مهما كان اتجاهه .
- (11) عبد الله فيصل علام ، العلاقات المدنية – العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر 1952 – 2013 ، ط 1 ، مركز دراسات الجزيرة ، الدوحة ، 2018 ، ص 209 .
- (12) نصت المادة (1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ... " .
- (13) أنظر المادة (73/ تاسعاً) من الدستور نفسه .
- (14) جتو أسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها ، ط 1 ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2012 ، ص 220 .
- (15) د . رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص 186 وما بعدها .
- (16) لا بد من الإشارة أن سلطة رئيس مجلس الوزراء وخياراته في هذا الخصوص ليست مطلقة ، إذ تتأثر بالنظام الحزبي في الدولة ، للتفصيل أكثر أنظر : د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج 1 ، ط 1 ، المؤسسة الجامعية ، لبنان ، 1987 ، ص 282 .
- (17) المادة (76 / ثانياً ، ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4012 ، 2005 .
- (18) المادة (76 / رابعاً) من الدستور نفسه .
- (19) د . رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2012 ، ص 112 .
- (20) للتفصيل أكثر أنظر : القرار رقم (53 / اتحادية / 2011) ، متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا <http://www.iraqfsc.iq> تاريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .
- (21) عثمان ياسين الرواف ، المؤسسات السياسية ، ط 7 ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2008 ، ص 215 .
- (22) د . نظام البركات وآخرون ، مبادئ علم السياسة ، ط 3 ، دار الكرمل للنشر والتوزيع ، عمان ، 1989 ، ص 215-216 .
- (23) المادة (104) من دستور تركيا لسنة 1982 المعدل .
- (24) د . عبدالغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ط 1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 ، ص 212 .
- (25) د . حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 696 .
- (26) أنظر : المادة (56 / 8 ، 7) من الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .

(27) Chris Edelson , Emergency Presidential Power , the University of Wisconsin press , in the United States of America , 2013 , P 07 .

- (28) د . علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، ط 1 ، مكتبة إيتراك ، القاهرة ، 2008 ، ص 148 .
- (29) ونلاحظ ان المشرع الدستوري العراقي عندما اعطى اختصاص الموافقة على تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الى مجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء ، قد خالف الاتجاه العام للدساتير وخط عمل المؤسسة التشريعية والسياسية بعمل المؤسسة العسكرية والامنية، فصلاحيه تعيين هؤلاء من غير الملائم منحها للسلطة التشريعية كونها تقحم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والامنية التي يفترض في عملها التجرد والاستقلال وابقائها بعيدة عن الساحة السياسية، وهذا ما تؤكد عليه غالبية الدساتير، اذ من شأن هذا التدخل خلق عامل من عوامل عدم الاستقرار السياسي فضلا عن ان اسناد المناصب العسكرية والامنية يحتاج الى خبرات قد تكون المراجع العسكرية كوزارة الدفاع والامن الوطني اقدر على اختيار من يتولاها من مجلس النواب، أنظر :

- د . علي يوسف الشكري ، د . محمد علي الناصري ، ومحمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط1 ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد ، 2008 ، ص115.
- (30) د . عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشروع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص174.
- (31) المادة (13) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4533 ، 2019.
- (32) مما تجدر الإشارة إليه أن السلطة التنفيذية طيلة الدورات الثلاث لمجلس النواب (2006 – 2018) لم ترسل أسماء قادة الفرق العسكرية لغرض مصادقة مجلس النواب على تعيينهم حسب ما نص عليه الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ، وبالمقابل لم يكن المجلس ضاغطاً على الحكومة بهذا الاتجاه .
- (33) للتفويض الدستوري شروطاً معينة نعتقد أنها الشروط ذاتها الموجودة في القواعد العامة للتفويض التي اتفق الفقه عليها والقضاء والتي لا يمكن أعمال التفويض الدستوري بدونها ، للتفصيل أكثر أنظر : د . محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، ط7 ، المكتبة الجامعة للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2019 ، ص204 ، وكذلك أشار إليه د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 ، ص28 .
- (34) وواقع الحال أكد إقرار نظام الديمقراطية التوافقية في عموم مؤسسات الدولة ، إذ إن توزيع المناصب القيادية أضحى يتم على وفق المحاصصة العرقية والطائفية ، فمثلاً إذا كان قائداً عسكرياً شيعياً فإن معاونه يجب أن يكون سنياً ورئيس الأركان كردياً والعكس بالعكس ، وبالمحصلة تلك السياسة أدت إلى تهميش القادة المهنيين .
- (35) د . علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أو تأكيد للفدرالية ، مجلة الملتقى ، النجف الأشرف ، السنة الأولى ، ع4 ، 2006 ، ص33 .
- (36) د . علي يوسف الشكري ، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال ، ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، لبنان ، 2018 ، ص223-224 .
- (37) وهذا ما حصل فعلاً في الدورة البرلمانية الأولى ونتيجة لعدم تصويت مجلس النواب على مرشحي مجلس الوزراء لشغل المناصب في المؤسستين العسكرية والأمنية بسبب الاعتبارات السياسية ومنهج التوافقات والتوازنات في الدولة ، إذ قام رئيس مجلس الوزراء آنذاك القائد العام للقوات المسلحة نوري المالكي بتعيين أغلب القادة العسكريين بالوكالة ، للتفصيل أكثر أنظر : وثيقة رسمية تكشف إرسال المالكي أسماء قادة الفرق لمجلس النواب ، جريدة المدى ، العدد 2553 ، السنة التاسعة ، 2012 ، ص2 ، متاح على الموقع الالكتروني <https://almadapaper.net> تاريخ الاطلاع 22 / 8 / 2023
- (38) وعلى ضوء ذلك طالب مجلس النواب السلطة التنفيذية بإرسال أسماء قادة الفرق العسكرية إلى لجنة الأمن والدفاع النيابية تمهيداً لعرضها على المجلس للمصادقة عليها أنظر : محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثانية ، الستة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ 30 / 1 / 2011 ، والمنشور على الموقع الالكتروني <https://archive4.parliament.iq> تاريخ الاطلاع 7 / 10 / 2023 ، كما دعت لجنة الأمن والدفاع البرلمانية رئيس مجلس الوزراء حيدر العبادي بإلغاء العمل بالوكالة للمناصب القيادية ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق وعرضهم بعد تعيينهم على مجلس النواب لغرض المصادقة عليهم ، للتفصيل أكثر أنظر : الأمن البرلمانية : القائد العام مطالب بعرض القادة العسكريين على البرلمان ، جريدة المدى ، العدد 3444 ، 2015 ، متاح على الموقع الالكتروني <https://almadapaper.net> تاريخ الاطلاع 1 / 10 / 2023 .
- (39) تتمثل السلطة التشريعية بالبرلمان الذي أما يتكون من مجلس واحد يتم انتخابه من قبل الشعب ، وهو حال أغلب البرلمانات العربية ، أو مجلسين يتم انتخاب أحدهما وهو مجلس النواب وينشأ الآخر بعدة أساليب منها الوراثة أو التعيين أو الانتخاب أو الأسلوب المختلط ، ويدعى المجلس الثاني ، بمجلس الشيوخ أو الأعيان أو اللوردات أو الشورى أو المستشارين إلى غير ذلك ، أنظر : د . نعمان عطا الله الهيتي ، تشريع القوانين – دراسة دستورية مقارنة ، ط1 ، دار رسلان ، دمشق ، 2007 ، ص12.
- (40) د . حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط3 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2010 ، ص69 .
- (41) أنظر : الإعلان الدستوري رقم 13 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد (مكرر) ، 2011 .
- (42) أنظر : المادة (56 / 1) من الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .
- (43) قانون زيادة المعاشات العسكرية رقم 80 لسنة 2012 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 28 (مكرر) ، 2012 ، قانون رقم 45 لسنة 2011 الخاص بتعديل بعض احكام قانون القضاء العسكري رقم 25 لسنة 1966 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 18 مكرر (أ) ، 2011 ، قانون رقم 78 لسنة 2012 تعديل بعض احكام القانون رقم 232 لسنة 1959 في شأن شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة قانون وبعض احكام قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة

- الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 25 مكرر (أ) ، 2012 ، قانون رقم 25 لسنة 2012 الخاص بتعديل بعض احكام القانون رقم 9 لسنة 1971 في شأن هيئة الشرطة .
- (44) كما نصت المادة (1) من قانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب على " مجلس النواب هو السلطة التشريعية ، ويتولى إقرار السياسة العامة للدولة ، والخططة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية ، والموازنة العامة للدولة ، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على النحو المبين في الدستور ، ووفقاً لأحكام هذه اللائحة "
- (45) أنظر المادة (الرابعة / 8) من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 .
- (46) أنظر المادة (الرابعة / 9) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
- (47) أنظر المادة (7) من دستور تركيا 1982 المعدل .
- (48) أنظر المادة (87) من الدستور نفسه .
- (49) المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم 1 لسنة 2022 ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .
- "يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية:
- أولاً: إصدار النظام الداخلي الخاص به .
- ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال أعضائه في حالة الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر.
- ثالثاً : النظر في مشاريع القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانون الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية ، والمصادقة على الحساب الختامي ، ويختص أيضاً بأجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله أيضاً عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة أجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقاً للمادة/62 من الدستور.
- رابعاً : المصادقة على موازنة مستقلة ووافية للقضاء.
- خامساً: المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانه.
- سادساً : النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه.
- سابعاً : في حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين تُعاد إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانية إلى مجلس رئيس الجمهورية للموافقة عليها، وفي حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية على القوانين ثانية ، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تُعاد إلى مجلس النواب ، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ، غير قابلة للاعتراض، ويعد مصادقاً عليها .
- (50) مما تجدر الإشارة إليه أن دستور العراق عام 1970 الملغى قيد من سلطة البرلمان التشريعية في مجال الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام ، إذ نصت المادة (54) منه على " ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية وشؤون الأمن العام ... " .
- (51) أنظر المادة (61 / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
- (52) يقصد بإعلان الحرب : " بيان رسمي يصدر عن السلطة المختصة في الدول يتضمن الطلب من دولة القيام بعمل أو الامتناع عنه خلال مدة زمنية معينة وبخلافها فإن قواتها العسكرية سوف تتخذ إجراءاتها العسكرية ضدها " أنظر : د . سهيل حسين الفتلاوي ، قانون الحرب وتطبيقاته في الحروب العراقية الإيرانية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، 1984 ، ص48 .
- (53) يقصد بحالة الطوارئ : " نظام استثنائي شرطي مسوغ بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني " ، انظر : حارث أديب أبراهيم ، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات ، مجلة الرافدين للحقوق ، جامعة الموصل ، السنة الثانية عشرة ، المجلد 9 ، العدد 31 ، 2007 ، ص236 .
- (54) أيرك برندت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د . محمد ثامر ، ط1 ، مكتبة دار السنهوري ، بغداد ، 2012 ، ص347 .
- (55) د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 2008 ، ص477 .
- (56) هانز بورن وآخرون ، الرقابة والتوجيه : أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، جنيف ، 2010 ، ص 56 .
- (57) انظر نص المادة (الرابعة) من قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 ، نشر في لجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
- (58) نصت المادة (الرابعة / 18) من قانون من قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 على " إبداء الرأي في إعلان الحرب أو إرسال القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة إذا كان مجلس النواب غير قائم

- (59) أنظر المادة (الأولى) من القانون نفسه .
 (60) أنظر المادة (61 / تاسعاً ، أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
 (61) أنظر المادة (61 / تاسعاً ، ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
 (62) أنظر المادة (61 / تاسعاً ، د) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
 (63) أنظر المادة (61 / تاسعاً ، ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ .
 (64) د . علي يوسف الشكري و د . محمد علي الناصري و محمود الطائي ، مصدر سابق ، ص 350 .
 (65) د . علي يوسف الشكري ، خفايا صناعة الدستور ، مصدر سابق ، ص 392 .
 (66) أنظر المادة الأولى من أمر الدفاع والسلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 .

المصادر .

أولاً / الكتب القانونية .

1. أيرك برندت ، مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة د . محمد ثامر ، ط1 ، مكتبة دار السنهوري ، بغداد ، 2012 .
 2. جتو أسماعيل مجيد ، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها ، ط1 ، المكتبة الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، 2012 .
 3. د . حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
 4. د . حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط3 ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2010 .
 5. د . رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 .
 6. د . رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2012 .
 7. د . زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ، ج1 ، ط1 ، المؤسسة الجامعية ، لبنان ، 1987 .
 8. د . سهيل حسين الفتلاوي ، قانون الحرب وتطبيقاته في الحروب العراقية الإيرانية ، دار القادسية للطباعة ، بغداد ، 1984 .
 9. د . صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
 10. د . عبد الغني بسيوني عبدالله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ط1 ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 .
 11. د . عبد الله فيصل علام ، العلاقات المدنية – العسكرية والتحول الديمقراطي في مصر 1952 – 2013 ، ط1 ، مركز دراسات الجزيرة ، الدوحة ، 2018 .
 12. د . عثمان ياسين الرواف ، المؤسسات السياسية ، ط7 ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2008 .
 13. د . عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 .
 14. د . علي يوسف الشكري ، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة ، ط1 ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، مؤسسة دار الصادق الثقافية ، عمان ، 2012 .
 15. د . علي يوسف الشكري ، د . محمد علي الناصري ، و محمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، ط1 ، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية ، بغداد ، 2008 .
 16. د . علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي ، ط1 ، مكتبة إيتراك ، القاهرة ، 2008 .
 17. د . علي يوسف الشكري ، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال ، ط1 ، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ، لبنان ، 2018 .
 18. د . عيد أحمد الغفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .
 19. د . محمد عبدالله الحراري ، أصول القانون الإداري الليبي ، ط7 ، المكتبة الجامعة للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2019 .
 20. د . مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الدستوري فقهاً وقضاءً ، دار المطبوعات الجامعية ، القاهرة ، 2008 .
 21. د . نظام البركات وآخرون ، مبادئ علم السياسة ، ط3 ، دار الكرمل للنشر والتوزيع ، عمان ، 1989 .
 22. د . نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 .
 23. د . نعمان عطا الله الهيتي ، تشريع القوانين – دراسة دستورية مقارنة ، ط1 ، دار رسلان ، دمشق ، 2007 .
 24. د . هانز بورن وآخرون ، الرقابة والتوجيه : أهمية الرقابة البرلمانية على قطاع الأمن ، مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة ، جنيف ، 2010 .
- ثانياً / الدوريات .
1. حارث أديب أبراهيم ، الظروف الاستثنائية وأثرها في الحريات ، مجلة الراافدين للحقوق ، جامعة الموصل ، السنة الثانية عشرة ، المجلد 9 ، العدد 31 ، 2007 .

2. د ، علي يوسف الشكري ، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أو تأكيد للفدرالية ، مجلة الملتقى ، النجف الأشرف ، السنة الأولى ، ع4 ، 2006 .
ثالثاً / الدساتير .
1. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، العدد 3 مكرر (أ) ، 2014 .
2. الإعلان الدستوري رقم 30 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 12 مكرر (ب) ، 2011 .
3. الإعلان الدستوري رقم 13 لسنة 2011 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 6 (مكرر) ، 2011 .
4. دستور الجمهورية التركية لعام 1982 المعدل ، منشور في الجريدة الرسمية ، المجلد 22 ، العدد 17863 مكرر ، 1982 .
5. دستور العراق عام 1970 الملغى .
6. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ، منشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4012 ، 2005 .
رابعاً / القوانين والأنظمة الداخلية .
1. قانون المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 20 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
2. قانون مجلس الدفاع الوطني رقم 21 لسنة 2014 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 8 مكرر (ج) ، 2014 .
3. قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية المصري رقم 22 لسنة 2014 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 10 مكرر ، 2014 .
4. قانون رقم 1 لسنة 2016 بإصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 14 مكرر (ب) ، 2016 .
5. قانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة رقم 167 لسنة 2020 ، نشر في الجريدة الرسمية ، العدد 30 مكرر (أ) ، 2020 .
6. قانون انتخاب الرئيس التركي رقم 6271 لسنة 2012 المعدل ، نشر في الجريدة الرسمية ، المجلد 51 ، العدد 28185 ، 2012 .
7. أمر الدفاع والسلامة الوطنية رقم 1 لسنة 2004 .
8. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4533 ، 2019 .
9. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم 1 لسنة 2022 ، نشر في جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4694 ، 2022 .
خامساً / القرارات القضائية .
1. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (53 / اتحادية / 2011) والصادر في 18 / 10 / 2011 .
سادساً / مصادر الشبكة الدولية للمعلومات (الأنترنت) .
1. أبراهيم منشاوي ، وضع المؤسسة العسكرية في مشروع الدستور الجديد مقارنة بدستور 2012 المعطل ، المركز العربي للبحوث والدراسات ، الدوحة ، متاح على الموقع الإلكتروني <http://www.acrseg.org> ، تأريخ الاطلاع 14 / 8 / 2023 .
2. جريدة المدى ، العدد 2553 ، السنة التاسعة ، 2012 ، ص2 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net> ، تأريخ الاطلاع 22 / 8 / 2023 .
3. جريدة المدى ، العدد 3444 ، 2015 ، متاح على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net> ، تأريخ الاطلاع 1/10/2023 .
- 4 - محضر جلسة مجلس النواب رقم (26) ، الدورة الانتخابية الثانية ، السنة التشريعية الأولى ، الفصل التشريعي الأول ، بتاريخ 30 / 1 / 2011 ، والمنشور على الموقع الإلكتروني <https://archive4.parliament.iq> ، تأريخ الاطلاع 7 / 10 / 2023 .
سابعاً / المصادر الأجنبية .

1. Chris Edelson , Emergency Presidential Power , the University of Wisconsin press , in the United States of America , 2013 .