

إشكاليات اعمال نصوص اعلان الحرب وحالة الطوارئ وفق دستور جمهورية
العراق لسنة ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية مقارنة)

**Problems of implementing the provisions for declaring war and the
state of emergency under the Constitution of the Republic of Iraq
of 2005 (comparative analytical study)**

Asst.Prof.Dr. Mohammed Hassan Kazem

أ.م.د. محمد حسن كاظم

mohammed.hassan24@utq.edu.iq

جامعة ذي قار / كلية القانون

تاريخ قبول البحث

٢٠٢٦/٤/١٢

تاريخ استلام البحث

٢٠٢٦/٣/١٢

المخلص:

يدور موضوع البحث حول الإشكاليات المرتبطة بإعمال نصوص اعلان الحرب وحالة الطوارئ في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، واهمها إشكاليات حدوث حالة الحرب او حالة من حالات الطوارئ وكيفية إعلانها في ظل وجود مجلس النواب، وعند غياب مجلس النواب بسبب حل المجلس، واختصاص حكومة تصريف الامور اليومية بذلك خلال فترة حل مجلس النواب، والاشكاليات المرتبطة بالأطر الدستورية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ اثناء تعطيل جلسات مجلس النواب للفترة الواقعة بعد انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب وانتخاب مجلس جديد، او بسبب التعطيل الرسمي- خلال العطلة التشريعية لمجلس النواب- والفعلي لجلسات مجلس النواب.

الكلمات المفتاحية: (اعلان الحرب، حالة الطوارئ، مجلس النواب، جلسات، تعطيل).

Abstract:

The research topic revolves around the problematic issues associated with implementing the constitutional provisions for declaring war and the state of emergency in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq. Most notably, these issues include the occurrence of a state of war or emergency and the mechanisms for their declaration in the presence of the Council of Representatives versus its absence due to dissolution. It also examines the jurisdiction of a caretaker government in this regard during the period of dissolution. Furthermore, it addresses the challenges related to the constitutional frameworks for declaring war and emergency states during the suspension of parliamentary sessions—specifically in the interim period following the end of an electoral cycle before a new council is elected, or due to formal recesses (legislative holidays) and the de facto suspension of sessions.

Keywords: (Declaration of War, State of Emergency, Council of Representatives, Sessions, Disruption)

المقدمة:

حياة الدول كأفراد من غير المتصور ان تتسم بالثبات والدوام على وتيرة واحدة، فقد تتعرض البلدان لازمات سياسية واقتصادية واجتماعية وصحية وبيئية، او اخطار تهدد الاستقرار والامن والأمان فيها كقيام الثورات او اثاره الفتن الداخلية بشكل يفرض الى تقويض استقرار النظام، او قد تمس في أحيان أخرى استقلال البلاد، حينما تكون تحت تهديدات خارجية تحيط بها، كالحروب على المستوى الدولي او الإقليمي، او المساس بالسيادة الداخلية للدولة، وبطبيعة الحال هذا الامر يفرض واقعا استثنائياً لا ينبغي التعامل معه بالكيفية المتبعة عادة في ظل الظروف العادية؛ بل يستدعي الامر احكاما وتدابير تتناسب مع تلك الحالات الطارئة لا سيما في الدول الاتحادية، وتحسباً لذلك تلجأ الدول الى اعتماد نظام من انظمة عدة منصوص عليها في الدستور، اذ حرصت الدول وفي مختلف النظم الدستورية بالنص على انظمة استثنائية، تمكن سلطات الحكم في الدولة من التعامل مع تلك الظروف والمتغيرات ومواجهتها بتشريعات دستورية ذات دلالات قطعية لا تحتمل التأويل، تحول دون إساءة استخدام السلطة او التفرد بها، فأناطت مهمة إعلانها او القيام بها لعدد من السلطات، كاقترح إعلانها من قبل السلطة التنفيذية، واختصاص الموافقة عليها فضلاً عن الرقابة على الإجراءات المتبعة خلالها معقوداً للسلطة التشريعية، بوصفها السلطة التي تشكل باقي السلطات، والمشرع الدستوري العراقي كغيره من الأنظمة الدستورية الأخرى قد حدد الأطر الدستورية المتعلقة بها وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، في النصوص المتعلقة بإعلان اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

أهمية البحث

ان موضوع البحث من المواضيع الدستورية المهمة، لما لإعلان الحرب وحالة الطوارئ من أهمية بوصفها ظروف استثنائية تتطلب مواجهتها منح السلطات اختصاصات تختلف عن الاختصاصات الممنوحة لها في ظل الظروف العادية، وتحتاج من التسنيذ الموضوعي والاجرائي الدستوري الكافي، الذي يحيط بها احاطة شاملة بكافة جوانبها، من حيث الإعلان ومنح الاختصاصات اللازمة لمواجهتها والرقابة عليها، ولكن المسألة الأهم التي شغلت امامنا تمثلت بالإشكاليات المرتبطة بالنصوص الدستورية الناظمة لها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، لا سيما إشكاليات حدوث حالة الحرب او حالة من حالات الطوارئ وكيفية إعلانها في وجود مجلس النواب، وعند غياب مجلس النواب بسبب حل المجلس وتحول الحكومة الى حكومة تصريف الامور يومية، او بسبب تعطيل جلساته للفترات الواقعة بين التعاقب في انتخابات دورات مجلس النواب، او بسبب التعطيل الرسمي- خلال العطلة التشريعية لمجلس النواب- والفعلي

لجلسات مجلس النواب، فضلا عن ذلك تأتي أهمية البحث في هذا المتطلبات الدستورية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ لدى المشرع الدستوري العراقي بتغيير الظروف خلالها، ومدى إمكانية السلطات بالتعامل معها، والوقوف على مكامن القصور التشريعي في النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الخصوص، ولا شك ان التنظيم الدستوري لفرض نظام استثنائي لمواجهة حالات الظروف الاستثنائية له ما يبرره في النظام الاتحادي العراقي بعدم التفريط بحماية المواطنين هذا من جهة، والمحافظة على المصلحة العامة جهة أخرى.

مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في مدى كفاية المتطلبات الدستورية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ، او خلالها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وما هي المعالجة الدستورية لمسألة اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل البرلمان، واختصاص حكومة تصريف الأمور اليومية بذلك خلال فترة حل مجلس النواب، ومدى إمكانية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند تعطيل جلسات مجلس النواب خلال فترة انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب وانتخاب مجلس جديد، او خلال فترات العطلة التشريعية، والتعطيل الفعلي لجلسات مجلس النواب.

منهجية البحث

سوف يركز موضوع الدراسة على المنهج التحليلي والمقارن في تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في تنظيمه لمواجهة الظروف الاستثنائية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ، فضلا عن الاستعانة بعدد من الدساتير المقارنة، والتطرق الى مواقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق ذات الصلة بموضوع البحث.

هيكلية البحث

ان الاحاطة بجوانب موضوع البحث اوجب علينا ان تتم معالجته وفق خطة علمية مكونه من مقدمة ومطلبين، درسنا في المطلب الأول إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب وحكومة تصريف الأعمال، وعرضنا في المطلب الثاني إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند تعطيل جلسات مجلس النواب.

المطلب الأول

إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب وحكومة تصريف الأمور اليومية

عادة ما تنص دساتير الدول لا سيما ذات النظام البرلماني، ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على المتطلبات الدستورية لمواجهة الظروف الاستثنائية باتخاذها تدابير ذات طابع استثنائي، حيث بينت بعض الأنظمة الدستورية مضمون حالة الطوارئ وبيان الأسباب التي تدفع إلى إعلانها. وكذا المدد الزمنية التي تستغرقها، والسلطات المعقود لها اختصاص إعلانها واليات الرقابة على الإجراءات المتخذة خلالها. وعند امعان النظر في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تبين إن الدستور حدد المتطلبات الدستورية لمعالجة حالات الظروف الاستثنائية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ من خلال المادة (٦١/تاسعا) التي نصت على ان: "يختص مجلس النواب بما يأتي:

- أ . الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.
 - ب . تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.
 - ج . يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.
 - د . يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها".
- لذا ومن خلال النص المتقدم شخصت عدة إشكاليات، ومنها اشكالية الاطر الدستورية والقانونية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب، وإشكالية اختصاص حكومة تصريف الامور اليومية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب وهو ما سنتناوله تباعاً:

الفرع الأول

الإشكالية المتعلقة بالأطر الدستورية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب

ان حالات الظروف الاستثنائية ومنها التي تحصل عند إعلان الحرب وحالة الطوارئ تقتضي قيام السلطات العامة باتخاذ تدابير عاجلة أو إجراءات استثنائية لا يمكن اتخاذها في ظل التشريعات المقررة في الظروف العادية، حيث تجد الدولة نفسها مضطرة الى التحلل من بعض القيود القانونية المقررة في تشريعات الظروف العادية، حتى يمكن سريان او نفاذ قواعد أكثر تضييقاً او تقييداً، وهذا الموقف بطبيعة الحال يتم في نطاق الدستور، وكانت نصوص الدستور متكاملة متساندة، وينبغي دوما الحفاظ على النظام العام

الدستوري^(١).

وإذا كانت مواجهة حالات الظروف الاستثنائية "في نطاق القانون الدستوري توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطارا معينة سواء كان مصدرها داخليا أو خارجيا إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن - أو يفترض أنه لا يمكن - تجاوزها في الأوضاع العادية"^(٢)، فإن تنظيمها - مواجهة حالات الظروف الاستثنائية- بواسطة الدستور لا يراد منه التحديد الدقيق لجميع حالاتها، بل يقوم بتنظيم الأسس او المحددات الدستورية التي تنتم بالخطورة بحيث لا يترك مسألة تنظيمها للسلطة التشريعية او التنفيذية وحدها، مقررا الحالات التي تمنح للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات الدستورية الاصلية للسلطات الأخرى وبشروط وإجراءات محددة.

لذا قرر المشرع الدستوري العراقي الكيفية التي يجري بها اعلان الحرب وحالة الطوارئ بان يعد من اختصاصات مجلس النواب: "أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتמיד وبموافقة عليها في كل مرة"^(٣).

والمستفاد من النص الدستوري المتقدم بيانه ان المشرع وضع شروط ومحددات لإعلان الحرب وحالة الطوارئ:

أولاً: ان المشرع قد حدد اغلبية الثلثين وهنا ثمة تسال يطرح بخصوص ذلك، هل انصرفت إرادة المشرع الدستوري الى تحديد اغلبية الثلثين على أساس العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، ام من مجموع الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بدلالة المادة (٥٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؟

ولتحديد اغلبية الثلثين المذكورة قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بحكمها ذي العدد ٧ وموحدتها ٩ و ١٠ اتحادية / ٢٠٢٢ الصادر في ٢/٣ / ٢٠٢٢) بانه (... على وفق احكام المادة ٧٠ من الدستور التي تستوجب قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه الكلي بجلسة يتحقق نصابها الدستوري بحضور ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب...) ووكدت توجهها هذا في حكمها ذي العدد ١٦/اتحادية/ ٢٠٢٢ في ٣ / ٢ / ٢٠٢٢ عندما قضت بان (ينتخب مجلس النواب رئيسا للجمهورية من بين احد المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق

(١) د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، مصر، ص٥٥٢.

(٢) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥، ص٢٠.

(٣) المادة (٦١/تاسعاً/ و ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي)، وأن إصرار المحكمة على عقد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب يخالف صراحة نص المادة (٧٠/أولاً) والتي اشارت إلى انتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب بوصفها تصويت اذا سلمنا جدلاً بان التصويت سيتم بأغلبية ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس جاءت النواب، ولم تشر قط الى اغلبية الانعقاد لأنها منصوص عليها في المادة ٥٩/ أولاً حصراً.

ويرى جانب من الفقه ان الاحكام المتقدمة للمحكمة محل نظر حيث جانبت الصواب وابتدعت اغلبية انعقاد خلافا لنص المادة (٥٩) من الدستور وبينت على أساسها اغلبية الثلثين، ونؤيد ما ذهب اليه هذا الرأي كونه أقرب الى الصواب حيث أسس على ان احكام المحكمة تجاهلت الدلالات القطعية لمنطوق النص الدستوري، "والدلالة القطعية تعني استنباط معنى النص من اللفظ على وجه اليقين، وتتماز عن الدلالة الظنية بان الأخيرة تتعلق باستنباط اكثر من معنى من النص بسبب مرونته كما تقبل الدلالة القطعية التفسير دون التأويل في حين تقبل الدلالة الظنية التأويل"^(١).

ثانياً: وبعد ان بينا الإشكالية المتعلقة بالأغلبية التي حددها المشرع الدستوري تطلبت المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

وإذا ما علمنا ان اعلان الحرب "وتطبيق نظرية الطوارئ في حالة الخطر القومي الكبير، كفتن أو اضطرابات خطيرة تهدد نظام المجتمع المستقر، كمحاولات الانقلاب والتمرد والعصيان، وإعلان الحرب، وقيام حالة من الطوارئ الصحية ووقوع كوارث طبيعية. وقد تعلن حالة الطوارئ في كل إقليم الدولة أو في منطقة أو جزء منه. "ويترتب على إعلان حالة الطوارئ عدة نتائج وآثار معينة، لعل أهمها نقل الاختصاصات من السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية التي قد تطبق بعض الإجراءات السريعة، مثل فرض حظر التجوال خلال ساعات محددة، ويترتب عليها أيضاً توسيع الاختصاصات والسلطات الممنوحة للشرطة"^(٢). وفي ضوء فكرة الاستقرار التي تستلزم حيافة السلطات الحاكمة فيها على الشرعية الدستورية، ويعد من اهم دعائم شرعية السلطة احترامها القوانين، واتباعها الإجراءات الدستورية المنصوص عليها بالحفاظ على المصلحة العامة، وفي جميع الظروف لا سيما الظروف الاستثنائية التي تعصف بالبلاد^(٣).

(١) د. عدنان عاجل عبيد، امعان النظر في اغلبية النصاب والتصويت لمجلس النواب العراقي وفقا لدستور ٢٠٠٥، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد/١، مجلد/١٤، حزيران_٢٠٢٣، ص ١٤ وما بعدها.

(٢) د. جورج شفيق ساري، مدى دستورية وقانونية عقد اجتماعات وجلسات المجالس عند بعد، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد/٢، ٢٠٢٢، ص ٢٧١.

(٣) د. حسن فالح حسن، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الخامس)، المجلد/١، ٢٠٢١، ص ٧٢.

وفي هذا المقام يثور التساؤل حول عدم حصول توافق بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على تقديم طلب مشترك الى مجلس النواب لاستحصال موافقة الاخير على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بالرغم من توافر المبررات الواقعية التي تفترض تقديم الطلب، كون تطبيق نظرية الطوارئ قد يتطلب إعلانها على إقليم او جزء محدد او منطقة من إقليم الدولة، ومرد عدم حصول التوافق هو اعتماد المحاصصة الحزبية او المحاصصة الطائفية.

الا اننا نساير ما ذهب اليه جانب من الفقه الدستوري الى اعتماد تعبير المحاصصة الحزبية عند التكليف بإشغال المناصب العليا في البلد، بالرغم من ان المشرع الدستوري لم يشر صراحة او ضمنا الى فكرة المحاصصة الحزبية في تولي المناصب، ومنها مناصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، اذ اخذت فكرة المحاصصة صداها ووقعها في توزيع السلطة او الصراع عليها بين القوى السياسية، متجاوزة بذلك تمثيلها في مجلس النواب وما حصلت عليه من مقاعد بحسب الأصوات التي حصلت عليها في الانتخابات، لذا اضحت -المحاصصة الحزبية- قاعدة تتمسك بها الكتل السياسية الممثلة في المجلس للحصول على مناصب متجاوزة إرادة المشرع الدستوري من تبنيه النظام البرلماني، حيث تصرف الكتل السياسية هذا لا يمت بصلة الى أي من تقاليد النظام البرلماني^(١).

وفي هذا الاطار ينبغي الإشارة الى موقف المحكمة الاتحادية العليا الذي تطرقت اليه في احكامها عبر مرحلتين^(٢):

المرحلة الأولى: قضت فيها بدستورية المحاصصة في توزيع الحقائق الوزارية اذ جاء في حكمها الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ ".... وان الوزارة الحالية هي وزارة شراكة وطنية جرى التوافق السياسي على تسمية اعضائها ومنهم الوزراء وكالة، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائق هذه الوزارات فيما بينها وكل حسب استحقاقه البرلماني وان تسمية وزراء هذه الوزارات يتم بالتوافق بين هذه الكتل الممثلة في الوزارة الحالية وتقديم الاسماء الى مجلس النواب لمناقشتها والتصويت بالثقة أو بعدم الثقة عليها..."^(٣)، وبذلك اقرت المحكمة بحكمها هذا الممارسات العملية في تشكيل الحكومة ومن توزيع المناصب حسب الاستحقاق

(١) د. عدنان عاجل عبيد، اثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة ميسان للدراسات القانونية، العدد/٧، المجلد/١، ص ١٤٤.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط ١، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، العراق، النجف الاشرف، ٢٠٢١، ص ١٧١-١٧٣.

(٣) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق: في الدعوى ٥٣/ اتحادية/ ٢٠١١، مناح على موقع المحكمة الإلكتروني:

<https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

الانتخابي للكتل البرلماني مؤسسة بذلك لقاعدة دستورية تابعة من حكم قضائي ملزم للسلطات كافة. المرحلة الثانية: مرحلة العزوف عن خلع الدستورية على المحاصصة، فقد تراجعت المحكمة عن التسليم بدستورية فكرة الاستحقاق الانتخابي بفعل الضغط الشعبي وموجة الاستياء والتظاهرات من تقسيم المناصب على الكتل السياسية اذ قضت بحكمها الصادر في ٢٨/١٠/٢٠١٩، بعدم دستورية قرار مجلس النواب ذي العدد ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٢) في ٢٤/١٢/٢٠٠٨، وجاء في حكمها "ان قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في اجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الآخر لا سند له من الدستور... ان السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعى بـ (المحاصصة السياسية في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم من ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام اضافة الى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين... وخالفت كذلك مبدأ تكافؤ الفرص)..."^(١).

على إثر ما تقدم يمكن القول بإمكانية حصول عدم التوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على تقديم طلب مشترك لإعلان الحرب وحالة الطوارئ بسبب الخلافات بين الكتل السياسية وأثرها على قرارات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بالموافقة او عدم الموافقة على تقديم طلب مشترك بهذا الخصوص، ونعتقد انه يمكن معالجة ذلك من خلال تعديل النص الدستوري المتعلق بهذا الخصوص وجعل تقديم طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص رئيس مجلس الوزراء دون رئيس الجمهورية، كون رئيس مجلس الوزراء "هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة"^(٢)، هذا من جهة والطلب مقرون بموافقة مجلس النواب من جهة أخرى، والذي يفترض ان تكون جميع الكتل السياسية ممثلة في مجلس الوزراء ومجلس النواب - ومن ضمنها الكتلة التي ينتمي اليها رئيس الجمهورية في اغلب الاحيان- ولها الموافقة اعلان حالة الطوارئ من عدمه.

فضلا عن ذلك وجدنا بعض النظم الدستورية أعطت حق اعلان حالة الطوارئ لمجلس الوزراء، ولمدة اثني عشر يوماً، ولكن لا يجوز مدتها اكثر من ذلك الا بترخيص من البرلمان^(٣).

ثالثاً: الإشكالية المتعلقة بحل مجلس النواب خلال فترات الحرب وحالة الطوارئ.

قبل ان نبين هذه الإشكالية، ينبغي علينا ان نبين مفهوم حل مجلس النواب، لكي نتمكن حينئذ من تحديد

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق: في الدعوى ٨٩/ اتحادية/ ٢٠١٩، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.

(٢) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل مجلس النواب، اذ عرف الفقه الدستوري حل مجلس النواب بأنه "قرط عقد او وضع نهاية لمجلسي البرلمان او احدهما قبل نهاية مدته المقررة دستورياً"^(١)، بمعنى انه "إجراء دستوري يعمل على تقصير المدة القانونية المحددة لنيابة البرلمان أو أحد مجلسيه، والذي يكون مصحوباً بالدعوة لإجراء انتخابات نيابية جديدة"^(٢).

وعرفه جانب اخر من الفقه بأنه: "الإنهاء المبتر لدورة البرلمان قبل حلول الموعد القانوني، لأسباب دستورية أو سياسية تفعل فعلها الفاعل، فهو إصدار حكم الإعدام للبرلمان بوصفه هيئة ممثلة للأمة، إذ تزول عنه الصفة النيابية فلا يمارس دوراً تشريعياً أو رقابياً، ويتحول النواب إلى أشخاص عاديين تزول عنهم حصاناتهم ويتوقف استحقاقهم لمكافاتهم، وترتبط فكرة حل البرلمان بنشأة النظام البرلماني الإنجليزي وتطوره"^(٣).

اما المحكمة الاتحادية العليا ترى ان "الحل يمثل النهاية غير الطبيعية للمجلس فيوقف الدورة التشريعية ولا يقطعها وتتوقف جميع أعمال البرلمان بمجرد صدور قرار الحل، وبالتالي يفقد مجلس النواب المنحل صفته النيابية وما يتبع ذلك أن أعضاء مجلس النواب المنحل يفقدون حصاناتهم وامتيازاتهم التي كانوا يتمتعون بها قبل حل المجلس ويصبح أعضاء البرلمان أفراداً عاديين"^(٤).

ونظراً لخصوصية تطبيق حالة الطوارئ ومدى استثنائية الصلاحيات الممنوحة للسلطة التنفيذية خلالها، فقد وضعت لها معظم الدساتير جملة من الضوابط والشروط لا يصح الاعلان عن الحرب او مواجهة حالة الطوارئ في الدولة إلا بتحققها، كوجود خطر داهم ليست عادي استثنائي، يتعذر مواجهته بالوسائل العادية، مع الالتزام بأن تكون الإجراءات الاستثنائية المطلوبة لمواجهته تتناسب مع هدفها الاساس في حماية المصلحة العامة.

وبعد كل هذا العرض ووفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كيف يمكن اعلان الحرب او حالة الطوارئ عند حل مجلس النواب:

١ - نصت المادة (٦٤) من الدستور على: "أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً

(١) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص١١.

(٢) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص٥٣.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد/ ٥٩، مصر ٢٠١٣، ص١٤٥ و١٤٦.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق: بالعدد ١٢١/ اتحادية/ ٢٠٢٢، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/121_fed_2022.pdf

على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء".

"ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية". ويستفاد من النص الدستوري المتقدم:

- انه حدد الإطار العام لحل مجلس النواب، وقرر عدم جواز حل مجلس النواب في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء فقط، وجاء خالياً من عدم جواز حل مجلس النواب في أوقات الازمات وحالات الطوارئ والظروف الاستثنائية حتى قبل موافقة مجلس النواب على الطلب المقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بشأن موافقته على اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

- لم يعالج النص الدستوري حالة عدم جواز حل مجلس النواب خلال اعلان الحرب وحالة الطوارئ، اذ لم يراعي الغاية الأساسية من مواجهة حالات الطوارئ في جعل صلاحيات السلطة التنفيذية أكبر واوسع مما كانت عليه في الظروف العادية، لتتناسب مع الأخطار والحالات الطارئة التي تواجهها الدولة، حيث انه في حال كان مطلقاً بالكامل فإنه سيفضي قطعاً إلى سلطة تحكيمية ومستبدة قد تستعمل صلاحياتها الواسعة بشكل تعسفي، فتشكل تهديداً خطيراً لحقوق وحرية الأفراد أكثر من كونها إنقاذاً لهم^(١). وبذلك يكون المشرع الدستوري قد أفرغ نص المادة (٦١/تاسعاً/ب) من محتواها بعدم مراعاته للحدود الزمنية الدستورية لإعلان الحرب حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة، فضلاً عن عدم وجود رقابة برلمانية على صلاحيات مواجهة حالات الطوارئ.

- وكذلك تعذر تطبيق النص الدستوري الذي يقضي بان "يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها"^(٢)، كون مجلس النواب قد حل خلالها.

ولكن جانب من الفقه الدستوري يرى بان "المشرع الدستوري لم يعالج حالة عدم جواز الحل خلال مدة إعلان الحرب أو إعلان حالة الطوارئ بصورة صريحة. ولكن يمكن أن يستفاد ضمناً عدم جواز حل المجلس أثناء مدة حالة الطوارئ، وذلك من خلال اشتراط المشرع أن يتم التمديد لحالة الطوارئ في كل مرة

(١) د. فيصل الشطناوي و عاطف محمد فالح، نظرية الظروف الاستثنائية، المجلة الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٥٨، يونيو ٢٠٢٤،

ص ١٠٣.

(٢) المادة (٦١/تاسعاً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ثلاثين يوماً بموافقة مجلس النواب ذاته، وهو ما يستفاد منه ضمناً ضرورة وجود المجلس خلال هذه المدة، كما أن الدستور قد اشترط أن يعرض رئيس مجلس الوزراء ما اتخذته من إجراءات وما تم التوصل إليه من نتائج أثناء الظرف المذكور خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائه، وهذا أيضاً يتطلب أن يكون المجلس قائماً آنذاك وهو ما يعني عدم جواز حله خلال هذه المدة^(١).

ومع وجاهة هذا الرأي الذي اتجه الى استخلاص الإرادة الضمنية للمشرع الدستوري من حيث اتجاه هذه الإرادة الى عدم جواز حل المجلس أثناء مدة حالة الطوارئ، الا ان هذا الامر في تقديرنا لا ينسجم وطبيعة الموضوع محل التنظيم الدستوري إجراءات (اعلان الحرب وحالة الطوارئ) وفي نطاق حفظ أطر الشرعية الدستورية خلال الظروف الاستثنائية لما تتطوي عليه من تحدي حقيقي لمفهوم سيادة القانون، اذ يستلزم تنظيمها ومعالجتها -حالات الظروف الاستثنائية- وفقاً لنصوص دستورية ذات دلالات قطعية تقضي الى المعنى على وجه اليقين، وهو الامر الذي جبلت عليه معظم النظم الدستورية، وهذا ما يبدو واضحاً وجلياً ويمكن اعتباره اهتماماً كبيراً بحالة الطوارئ والظروف الاستثنائية ما خصصه المشرع الدستوري الاسباني من نصوص بعدم جواز حل البرلمان او احد المجلسين عند إجراءات حجب الثقة عن الوزارة بالنص على ان:

"١- لرئيس الحكومة وتحت مسؤوليته الحصرية، بعد مداولة مع مجلس الوزراء، أن يقترح حل مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أو البرلمان ويصدر الملك مرسوماً لهذا الغرض، ويحدد المرسوم الذي يقضي بحل أحد المجلسين أو البرلمان موعداً لإجراء الانتخابات.

٢- لا يجوز تقديم اقتراح بحل البرلمان أو أحد المجلسين إذا كانت إجراءات حجب الثقة عن الحكومة قيد التنفيذ"^(٢).

ونصوص أخرى ذات دلالات قطعية بعدم جواز حل البرلمان خلال حالات الظروف الاستثنائية بالنص على ان:

"١- ينظم بقانون تنظيمي حالات الانذار والاستثناء والحصار والصلاحيات والقيود المترتبة عن إعلانها....
٥- لا يجوز حل مجلس النواب خلال الفترة التي يعلن فيها عن بعض الحالات المنصوص عليها في هذه المادة، وينعقد المجلسان تلقائياً إذا لم تكن قد حانت الدورة البرلمانية بعد، ولا يجوز أن تتوقف مهام البرلمان

(١) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٨٠.

(٢) المادة (١١٥) من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.

أو باقي السلطات الدستورية للدولة في الوقت الذي تكون فيه الحالات المذكورة سارية المفعول"^(١) وكذلك المشرع الدستوري الفرنسي استعمل الفاظ محددة للدلالة على أهمية الموضوع من خلال النص على انه: "إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها المعتادة يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية. ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها. ويجب أن تكون هذه التدابير والإجراءات مستوحاة من الإرادة الرامية إلى منح السلطات العامة الدستورية، في أقصر الآجال الممكنة الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها. ويؤخذ رأي المجلس الدستوري بشأن هذه التدابير. ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يمكن حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية"^(٢).

وعلى صعيد الدستور المصري الذي نص على ان: "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... ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ"^(٣). وفي ألمانيا نص الدستور على ان: "لا يجوز بأي حال من الأحوال حل البوندستاغ طيلة مدة حالة الدفاع"^(٤).

وفي النظام الدستوري البرتغالي نص الدستور على انه: "لا يجوز حل الجمعية الوطنية للجمهورية في الأشهر الستة التالية على انتخابها، أو خلال الستة اشهر الاخيرة من فترة حكم رئيس الجمهورية، أو في اثناء حالة الحصار أو حالة الطوارئ"^(٥).

في حين بعض النظم الدستورية ذهبت الى معالجة حالة الفراغ التشريعي او مراقبة أداء الحكومة في حالة غياب المجلس النيابي ومنها الحل، واختلفت معالجات هذا الامر باختلاف توجهات النظم الدستورية. اذ تقرر بعض الدساتير واستثناء من القاعدة العامة أن المجلس النيابي المنحل يستمر في أداء مهامه الدستورية حتى إجراء الانتخابات العامة وانعقاد المجلس النيابي الجديد، حيث أن المجلس لا يفقد صفته

(١) المادة (١١٦) من الدستور الإسباني لعام ١٩٧٨.

(٢) المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة (١٥٤) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

(٤) المادة (١١٥ ح) من الفصل العاشر أ: حالة الدفاع. من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة (١٧٢) من الدستور البرتغالي لعام ١٩٧٦.

في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، وإنما من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة مجنبا وجود حالة الفراغ تشريعي في الدولة^(١).

كالدستور النمساوي الذي تبنى هذا الاتجاه عبر النص "بعد حل المجلس عملاً بالفقرة ٢ أعلاه، وكذلك بعد انقضاء الفترة التي تم انتخاب المجلس الوطني لها، تستمر الفترة التشريعية حتى اليوم الذي يجتمع فيه المجلس الوطني المنتخب حديثاً"^(٢).

وسار بذات الاتجاه الدستور الهولندي من خلال النص على ان: "١ - يجوز حل أي مجلس من كلا المجلسين بموجب مرسوم ملكي.

٢- يصبح الحل نافذاً اعتباراً من اليوم الذي يتم فيه انعقاد المجلس المنتخب حديثاً"^(٣).

في حين عهدت بعض النظم الدستورية بإحالة اختصاصات المجلس المنحل لإحدى لجانها الدائمة او الخاصة^(٤)، وهذا الأسلوب تبناه الدستور الاسباني^(٥)، اذ قرر تشكيل لجنة في كل من مجلسي البرلمان من الأعضاء المنتخبين الدائمين، وتتألف من عشرين عضواً على الأقل، تمثل من خلاله الكتل المجموعات حسب نسبة تمثيلها وتقوم هذه اللجان بمهامها عند حل البرلمان. وتتولى هاتان اللجنتان ممارسة سلطات المجلسين وفقاً للمادتين (٨٦) و (١١٦) من الدستور، حيث تنص المادة (٨٦) على اختصاص اللجان بتقدير مدى ملائمة الإجراءات ذات الصلة العاجلة التي اتخذتها الحكومة في حالة حل البرلمان^(٦).

في حين جاءت اختصاصات المجلس النيابي المنحل في بعض النظم قاصرة على مواجهة حالات خاصة، ولعل ما يدخل في صميم البحث المعالجة التي اولها المشرع الدستوري الإيطالي من قصر ممارسة البرلمان لاختصاصاته التي تقتضيها مواجهة حالات الظروف الاستثنائية من خلال النص على ان: "الحكومة لا تستطيع دون تفويض من المجلسين أن تصدر مراسيم لها قوة القانون العادي، فإذا اتخذت الحكومة تحت مسؤوليتها في حالات استثنائية تقتضيها الضرورة والاستعجال، إجراءات مؤقتة لها قوة

(١) د. علي مجيد العكلي و د. لمى علي الظاهري، القبول الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع مصر، ٢٠١٨، ص١٢٣.

(٢) المادة(٣/٢٩) من دستور النمسا لعام ١٩٢٠.

(٣) المادة (٦٤) من الدستور الهولندي لعام ١٨١٥.

(٤) احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، مصدر سابق، ص٢٧.

(٥) د. جعفر عبد السادة بهير واحمد محمد هادي، اثار حل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة القانون للدراسات والبحوث

القانونية، العدد/١٨، ٢٠١٩، ص١٠٥.

(٦) المادة (٧٨) من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.

القانون... يدعى المجلسان خصيصاً لهذا الغرض، ويجتمعان في خلال خمسة أيام ولو كانا منحلين^(١). وفي ضوء ما سبق يتضح لنا من تفحص النصوص الدستورية، التكريس الدستوري لتنظيم مواجهة حالات الطوارئ والظروف الاستثنائية بنصوص صريحة ومباشرة ذات دلالة قاطعة لا تحتل التأويل، ولا حتى التفسير، حيث استشعرت تلك النظم خطورة العمل بحالة الطوارئ على حياة الأفراد، والمتمثلة بعدة اعباء وقيود لا تسري في الظروف الطبيعية، اذ اقتضى المؤسس الدستوري موافقة أغلبية برلمانية موصوفة لاستمرار انتاجها لآثارها، ومن ثم لا يكفي في هذا الشأن الا استمرار البرلمان بممارسة مهامه الدستورية وعدم اللجوء الى حله خلال قيام حالات الطوارئ، الا اننا وجدنا المشرع الدستوري العراقي قد أغفل مسألة عدم جواز حل البرلمان خلال حالة الحرب والطوارئ، الامر الذي يستلزم معالجته من خلال تعديل نص المادة (٦٤) من الدستور بعدم جواز حل مجلس النواب اثناء سريان اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وعدم جواز حل المجلسين معا- عند تشريع قانون مجلس الاتحاد- لمواجهة ظروف الحرب وحالة الطوارئ، وكذلك استمرار عمل مجلس النواب عند حله لحين انعقاد مجلس النواب الجديد، او تشكيل لجنة دائمة تسمى (اللجنة الدستورية) تضطلع بمهام اعلان الحرب وحالة الطوارئ والرقابة على الحكومة خلال فترات حل المجلس النيابي.

الفرع الثاني

إشكالية اختصاص حكومة تصريف الامور اليومية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترة حل مجلس النواب

الأصل أن الحكومة في النظام البرلماني لا تكون مختصة بمباشرة صلاحياتها، إلا عندما تحظى بثقة البرلمان، حينها تكون مسؤولة امامه وتخضع لرقابته، والحكومة بصرف النظر عما تكون عليه من ناحية وضعها القانوني، وطبيعة استقرار علاقتها بالبرلمان، ينبغي عليها تأمين استمرار المرافق العامة وبالشكل الذي لا يقبل الانقطاع باي حال من الأحوال، وفي سبيل التوفيق بين هذين المبدئين المتعارضين خلق ما يطلق عليه جانب من الفقه نظرية تصريف المسائل الجارية او بمسمى اخر قاعدة تصريف الامور اليومية^(٢).

(١) المادة (٧٧) من دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧.

(٢) د. عادل الطببائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص٥٦.

ويقصد باختصاصات حكومة تصريف الامور: "هي تلك التي تزاولها وزارة اعتزلت شؤون الحكم، لأي سبب كان، والتي لا يكون لها أية صفة سياسية، بل أنها تتعلق بتصريف الأمور الاعتيادية اليومية التي يستلزمها السير الاعتيادي للمرافق العامة وبخلاف ذلك تكون أعمال الوزارة المستقلة تعدياً منها على اختصاصات الوزارة الجديدة"^(١). أي إن الاعمال اليومية بطبيعتها او بجوهرها، "يقصد بها إذن، تلك التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الإداري، وبعبارة أخرى هي تلك الأعمال الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري الدنيا، والتي لا تتضمن أي بعد سياسي، مما يمكن معه أن تكون لها آثار سياسية في المستقبل"^(٢)، وعرفها آخرون: "قيام الحكومة بالأعمال واتخاذ القرارات التي لا تنطوي على أسباب ودوافع سياسية وتكون ضرورية لاستمرار المرافق العامة في الدولة بما يتناسب والظروف التي تمر بها تلك الدولة"^(٣)، أي بمعنى "إذا استجدت ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير فورية وضرورية لحفظ النظام العام في الدولة، فيكون لوزارة تصريف الأعمال اتخاذ الإجراءات المناسبة آنذاك. لذا فإن مجالات أعمال وزارة تصريف الأعمال تضيق وتتسع بحسب الظروف السياسية والاقتصادية القائمة في المجتمع، وذلك صونا لمصلحة الدولة العليا"^(٤).

والنظام الداخلي لمجلس الوزراء عرف تصريف الأمور اليومية بانها: "اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين او عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة والإعفاء منها او إعادة هيكليّة الوزارات والدوائر"^(٥)، حيث جاء خالياً من النص الصريح الذي يمنح حكومة تصريف الامور اليومية مواجهة حالات الظروف الاستثنائية.

لكن المحكمة الاتحادية العليا في العراق تناولت وبشكل مفصل توضيح مفهوم حكومة تصريف الامور اليومية من خلال قرارها التفسيري اذ توصلت الى التفسير الآتي:

"مفهوم حكومة تصريف الأمور اليومية أو تصريف الأعمال هي تلك الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين، الأولى هي التي تكون الحكومة فيها مستقلة أو بحكم المستقلة والثانية هي مرحلة تأليف الحكومة الجديدة

(١) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٢) د. عادل الطيببائي، المصدر نفسه، ص ٣٦.

(٣) غسان لعبي مناتي، حكومة تصريف الاعمال، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص ١٠.

(٤) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

(٥) المادة (٤٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٥٣٣ بتاريخ

٢٥/٣/٢٠١٩.

إذ أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة استمرار عمل المرافق العامة....، إن حكومة تصريف الأمور اليومية تعني بأنها تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات الى حكومة محدودة الصلاحيات ويتحقق ذلك بحالتين، الأولى بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الى حين تأليف مجلس وزراء جديد استناداً لأحكام المادة (٦١/ ثامناً أ و ب و ج و د)، والثانية عند حل مجلس النواب وفقاً لما جاء في المادة (٦٤/أولاً) من الدستور وفي كلتا الحالتين يعد مجلس الوزراء مستقبلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية التي تتضمن اتخاذ القرارات والإجراءات التي من شأنها استمرار عمل سير المرافق العامة بانتظام وديمومة استمرار تقديم الخدمات للشعب، ولا يدخل ضمنها القرارات التي تتطوي عن أسباب ودوافع سياسية ذات تأثير كبير على مستقبل العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا يدخل كذلك ضمنها اقتراح مشاريع القوانين وعقد القروض أو التعيين في المناصب العليا للدولة والإعفاء منها أو إعادة هيكلية الوزارات والدوائر^(١).

ان الحالات التي تتحول الحكومة فيها من حكومة ذات صلاحيات كاملة الى حكومة لتصريف الأمور اليومية هي حالتين - حسب رأى المحكمة الاتحادية العليا- الحالة الأولى عن طريق تطبيق نص المادة (٦١/ثامناً) ولكن هذه المادة تتخللها مدد دستورية مختلف بشأنها من حيث كونها مدد تنظيمية او مدد حكومية، اذ العادة جرت الى تجاوز هذه المدد بسبب عدم حصول التوافق السياسي وفي مواقف عديدة افرزها التطبيق العملي في ممارسات السلطات العامة، والحالة الثانية عند تطبيق نص المادة (٦٤/أولاً) التي يفضي العمل بها الى تطبيق احكام الفقرة ثانيا منها والتي نصت على انه: " يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية" وبطبيعة الحال هذه المدد يمكن مضاعفتها عبر تجاوز السلطات لها.

وبهذا السياق هل يدخل اعلان الحرب وحالة الطوارئ لمواجهة الظروف الاستثنائية ضمن اختصاصات حكومة تصريف الامور اليومية عند حل البرلمان؟

من الجدير بيانه بهذا الخصوص ان بعض الأنظمة الدستورية عالجت مسألة تعرض البلاد لظروف استثنائية او حالات طوارئ عند غياب البرلمان خلال فترة الحل ومنها الدستور الاسباني الذي نص على ان: "ذا تم حل مجلس النواب.... وفيها وقع ما يدعو الى اعلان احدي الحالات المذكورة تخول صلاحياته

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٢١/ اتحادية/ ٢٠٢٢، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني:

https://www.iraqfsc.iq/krarid/121_fed_2022.pdf

الى اعضائه الدائمين"^(١)، والحالات المذكورة هي حالات الإنذار والاستثناء والحصار الواردة ذات المادة. وان ما يمكن الركون اليه للإجابة على السؤال المتقدم بالنسبة للنظام الدستوري العراقي، هو البحث في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تحديداً المادة (٦١/تاسعاً/أ) والتي تطلبت موافقة مجلس النواب على الطلب المشترك المقدم من قبل كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان الحرب وحالة الطوارئ، وحيث إن حل البرلمان حسب ما قرره المحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها (١٢١/ اتحادية/ ٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٢/١٥) "يؤدي الى عدم استطاعة مجلس النواب ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية وفقاً لما جاء في المادة (٦١) من الدستور، فإن ذلك يوجب أن تتحول الحكومة من حكومة كاملة السلطات والصلاحيات الى حكومة تصريف أعمال، وهي استثناء من الأصل إذ أن الأصل هو ممارسة الحكومة لكافة صلاحياتها الدستورية بوجود مجلس النواب الذي منح الثقة لها، وبالتالي تصبح تلك الحكومة بحكم المستقلة ولها رخصة التصرف في كل ما يندرج تحت مقتضيات ديمومة الدولة واستمراريتها، وإن العلة في ذلك التحول هو عدم امكانية ممارسة الرقابة عليها بعد حل البرلمان لأنها تصبح رقابة مجردة من سلطة العقاب"، الامر الذي يكشف عن نقص دستوري ينظم مسالة اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حل البرلمان وحصول الظروف الاستثنائية في ظل حكومة تصريف الأمور اليومية، لذا ينبغي معالجة ذلك بتعديل النص الدستوري وتنظيم منح اختصاص اعلان الحرب وحالة الطوارئ الى حكومة تصريف الاعمال اليومية، وبموافقة ورقابة مجلس الاتحاد عند تشريع قانون الأخير، او تشكيل لجان دائمة لا سيما اللجنة الدستورية والتي يمتد عملها خلال فترات حل البرلمان وتتاطب بها مهمة الرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل حكومة تصريف الامور خلال الحرب وحالة الطوارئ.

المطلب الثاني

إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند تعطيل جلسات مجلس النواب

هناك حالات عدة يتعطل بها مجلس النواب عن القيام بممارسة اختصاصاته، وبطبيعة الحال البعض من هذه الحالات مرده النصوص الدستورية، والبعض الاخر هو سلوك مجلس النواب نفسه الذي يذهب الى تعطيل جلساته، والبعض الاخر هو حصول حالات خارجة عن إرادة أعضاء مجلس النواب تحول دون ممارسة المجلس لمهامه الدستورية، ولكن تعطيل جلسات مجلس النواب يختلف أثرها اذ كان التعطيل قد حصل في الظروف العادية عما عليه الحال اذ كان التعطيل في ظل الظروف الاستثنائية، وهذا ما يثير

(١) المادة (٥/١١٦) من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.

عدد من الإشكاليات، إذ الأهمية تكمن في الدور الذي يضطلع فيه مجلس النواب خلال تلك الظروف، وهذا ما نعرض له بشيء من التفصيل من خلال الفرعين الآتين:

الفرع الأول

إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترة انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب وانتخاب مجلس جديد

يقوم النظام النيابي على عدد من الأسس، إذ يتطلب قيام النظام النيابي وجود برلمان منتخب من الشعب لمدة محددة، وفي الغالب ما يتم تحديد اختصاصاته الفعلية ومدة النيابة في الدستور، فانتخاب البرلمان هو الذي يعطى له الصفة النيابية، وتقرير اختصاصات فعلية هو الذي يفرق بينه وبين التنظيمات أو المجالس الأخرى^(١)، ومهما كانت قانونية مدة العضوية، فإنه مما يبدو طبيعياً أن على العضو أن يخلي مقعده عند انتهاء مدته التي تبدأ من يوم الانتخاب، وأن لا يكون هناك أي تجديد عام للمجلس كله ولو كان هناك هدف عملي يوحى بالتوصية بمثل ذلك النظام^(٢)، لكون الشعب هو صاحب السيادة، ويكون لها حينها "فرض رقابته على أعضاء المجلس النيابي، وعليه فإن مدة النيابة البرلمانية عادةً ما تحددها الدساتير بمدة زمنية، كأن تكون أربع سنوات أو خمس سنوات وقد تزيد عن ذلك وقد تنقص قليلاً، ولكن يجب أن لا تكون هذه المدة مغالى في طولها أو في قصرها. وهذا التحديد يهدف إلى التوفيق بين اعتبارين الأول: يتمثل بعدم إطالة المدة إلى الحد الذي يفقد فيه البرلمان اتصاله بالناخبين فتضيع العلة من تحديد مدة النيابة. الثاني: يتمثل بعدم إنقاص المدة إلى الحد الذي لا يسمح للبرلمان بالوقت الكافي لأداء وظائفه الدستورية"^(٣)، "لذا كان لزاماً أن تتحقق فيهم شروطاً لتلك النيابة يحددها الدستور وتكرسها القوانين لتكون مدخلاً أولياً لصحة النيابة التمثيلية، ولكن لاستمرار صحة تلك النيابة طيلة مدة التمثيل النيابي يتطلب شروطاً أخرى يحددها القسم الدستوري بوصفه الفاصل الزمني بين الفوز بالانتخابات وبدء العمل النيابي"^(٤). لذا تنص الفقرة أولاً من المادة (٥٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان تكون مدة الدورة

(١) د. جابر جاد نصر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠، ص ٢٦٨.

(٢) جون استيراوت ميل، ترجمة اميل الخوري، الحكومات البرلمانية، ط ١، المركز العربي للأبحاث ودراسة الدراسات، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٣٥.

(٣) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، مصدر سابق، ص ٥٤ و ٥٥.

(٤) د. علي هادي عطية الهلالي، ولاية المحكمة الاتحادية العليا على صحة استمرار عضوية مجلس النواب في ظل القرار بالعدد (٩/اتحادية/٢٠٢٣)

في ١٤ / ١١ / ٢٠٢٣، متاح على الموقع الإلكتروني: <https://www.iraqsc.iq/news.5079/>

الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة". بينما اكدت الفقرة ثانياً من ذات المادة على ان: "يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة". ونص النظام الداخلي لمجلس النواب على ان "يستمر المجلس في ممارسة اعماله مع مراعاة احكام المادة (٥٦) من الدستور"^(١).

ونورد في هذا السياق ما قرره المحكمة الاتحادية العليا وهي بصدد استقراء النصوص الدستورية اذ قررت "أن نص المادة (٥٦) أولاً وثانياً) من الدستور، هو نص حاكم حدد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية، تبدأ من أول جلسة يعقدها مجلس النواب برئاسة أكبر الأعضاء سناً بناءً على دعوته لانعقاد من قبل رئيس الجمهورية وبمرسوم جمهوري، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، وبذلك يكون يوم إجراء الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب هو الحد الفاصل ما بين شرعية منتهية وأخرى متجددة...، فالיום الذي تجري فيه الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب يُعد نهاية طبيعية لدورة كل من مجلس النواب السابقة ومجلس الوزراء المنبثق عنه، وتنتهي شرعيتها السياسية بمجرد انتخاب مجلس النواب الجديد وذلك تعزيزاً للشرعية الدستورية للمؤسسات...، ومنها المادة (٥٦) من الدستور، الذي يعد القانون الأسمى والأعلى في العراق وملزماً في انحائه كافة ومن دون استثناء. لذا فإن كل إجراء يتخذ من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء، والذي لا يدخل ضمن مفهوم تصريف الأمور اليومية، خارج هذه المدد الدستورية لا سند له من الدستور والقانون وتعد آثاره معدومة...، وخلاصة القول تجد المحكمة الاتحادية العليا أن يوم الاقتراع العام لإنتخاب مجلس النواب الجديد يعني انتهاء ولاية مجلس النواب السابق وانتهاء صلاحيته في سن القوانين وأعمال الرقابة على أداء السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، وتحول صلاحيات مجلس الوزراء من الصلاحية الكاملة الى الصلاحية المحدودة في تصريف الأمور اليومية والمتمثلة باتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل، التي من شأنها ضمان استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراد، ولا يدخل من ضمن هذه القرارات والإجراءات التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإبرام العقود ذات التأثير في الجانب السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، كما لا يدخل من ضمنها اقتراح مشاريع القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة أو الإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر، أما بشأن رئيس الجمهورية بوصفه أحد شقي السلطة التنفيذية فيستمر بممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه وفقاً

(١) المادة (٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢.

لأحكام البند (ثانياً) (ب) من المادة (٧٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(١).

وهناك مرحلة تمتد بين التصديق على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمادة (٩٣) سابغاً) من الدستور، وأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس وفقاً لما جاء في المادة (٥٠) من الدستور الى حين تشكيل حكومة جديدة وفقاً لما جاء في المادة (٧٦) أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً) من الدستور، وفي هذه الحالة لا يمكن التسليم بالحجة القائلة أن المصادقة على نتائج الانتخابات تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية لحكومة تصريف الأمور اليومية وعلى الحكومة أن تمتنع عن كل ما يستوجب القيام به في حال عدم وجود برلمان يمارس الرقابة الدستورية الفعلية عليها^(٢).

لنخلص مما سبق وفي ضوء النصوص الدستورية السابقة، فضلاً عما قرره المحكمة الاتحادية العليا ان هناك فترات زمنية تشهد غياب لمجلس النواب، حيث ان اليوم الذي تجري فيه الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب يُعد نهاية طبيعية لدورة كل من مجلس النواب السابقة ومجلس الوزراء، وهذه الفترة تمتد من يوم اجراء الانتخابات الجديدة الى حين أداء أعضاء مجلس النواب المنتخب اليمين الدستورية أمام المجلس وفقاً لما جاء في المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وفترة تمتد بين التصديق على نتائج الانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا وفقاً للمادة (٩٣/سابغاً) من الدستور، وأداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، على الرغم من تصديق المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات وفقاً للمادة (٩٣/ سابغاً) من الدستور حيث لا يمكن التسليم بالحجة القائلة -على حد قول المحكمة الاتحادية العليا- أن المصادقة على نتائج الانتخابات تعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية لحكومة تصريف الأمور اليومية وعلى الحكومة أن تمتنع عن كل ما يستوجب القيام به في حال عدم وجود برلمان يمارس الرقابة الدستورية الفعلية عليها.

وعليه عند اجراء الانتخابات النيابية المبكرة لمجلس النواب في ١٠/١٠/٢٠٢١ اثر حله بتاريخ ١٠/٧/٢٠٢١^(٣)، ومصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٢١^(٤)، ودعوة رئيس الجمهورية للانعقاد بتاريخ ٩/١/٢٠٢٢^(٥)، ان هناك فترة زمنية تقدر بحوالي (٨٩) يوماً كانت تشهد غياب كامل لوجود مجلس النواب.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢١٣/ اتحادية/ ٢٠٢٥، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٢١/ اتحادية/ ٢٠٢٢، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.

(٣) قرار مجلس النواب رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢١.

(٤) بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٥٧/ اتحادية/ ٢٠٢١، بتاريخ ٢٧/١٢/٢٠٢١، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.

(٥) بموجب المرسوم الجمهوري رقم ٦٦ بتاريخ ٣٠/١٢/٢٠٢١.

وكذلك الحال خلال انتخابات مجلس النواب التي أجريت بتاريخ ١١/١١/٢٠٢٥، وتمت المصادقة على نتائجها النهائية من قبل المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٢٥^(١)، ودعوة رئيس الجمهورية لانعقاد مجلس النواب المنتخب بتاريخ ٢٩/١٢/٢٠٢٥^(٢)، بان هناك فترة زمنية كذلك تقدر بحوالي (٤٨) يوماً، كانت تشهد أيضاً غياب كامل لوجود مجلس النواب، والحال ذاته يمكن ان ينصرف الى انتخابات الدورات السابقة لمجلس النواب.

والسؤال الذي يمكن طرحه هنا كيف يتم اعلان الحرب وحالة الطوارئ عند حدوث أي من الظروف الاستثنائية التي تستدعي اعلان الحرب او حالة الطوارئ اثناء تلك الفترات الزمنية سابقة الذكر، والتي اتسمت بغياب كامل لوجود مجلس النواب؟

من المعلوم ان مواجهة تلك الظروف الاستثنائية التي تستدعي اعلان الحرب وحالة الطوارئ يتم عبر اعمال نص المادة (٦١/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، لكن مع حالة غياب مجلس النواب يتعذر اعمالها، فضلاً عن عدم تشريع قانون مجلس الاتحاد لحد الان، وهذا نقص دستوري ينبغي معالجته من خلال تعديل الدستور.

لذا عالجت بعض الأنظمة الدستورية مسألة حدوث أي من حالات الظروف الاستثنائية والطوارئ في حالة غياب البرلمان مع تباين في معالجتها لتلك الحالة، حيث عهد الدستور الاسباني اختصاصات المجلس لإحدى لجانه الدائمة اذا انتهت ولاية المجلس ووقع ما يدعو الى اعلان حالات الإنذار والاستثناء والحصار^(٣)، في حين قرر الدستور الإيطالي وفي ظل غياب البرلمان عند تعرض البلاد لأي حالة من الحالات الاستثنائية الضرورية الطارئة بان ينعقد البرلمان بالرغم من ذلك خصيصاً خلال خمسة أيام لمعالجة الحالات الاستثنائية مع الحكومة^(٤).

وعلى مستوى النظام الدستوري المصري نص الدستور على انه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد"^(٥)، وذلك

(١) بموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢٥٣/اتحادية/٢٠٢٥، بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٢٥، متاح على موقع المحكمة الإلكتروني.

(٢) بموجب المرسوم الجمهوري رقم ٥٤ بتاريخ ١٦/١٢/٢٠٢٥.

(٣) المادة (٥/١١٦) من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨.

(٤) المادة (٧٧) من الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧.

(٥) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

لفقدان المجلس المنحل لصفة النيابة حيث "يتولى رئيس مجلس الشيوخ أثناء فترة حل مجلس النواب جميع الاختصاصات الإدارية والمالية المخولة لمكتب المجلس ورئيسه. ويتولى رئيس مجلس الوزراء أثناء فترة حل المجلسين جميع الاختصاصات المالية والإدارية المخولة لمكتبي المجلسين ورئيسيهما"^(١).

في حين اتجه الدستور الأردني الى نقل اختصاصات مجلس النواب الى مجلس الوزراء لإعلان حالة الطوارئ ومواجهة الكوارث العامة، عندما يكون مجلس النواب منحلا بعد موافقة الملك ووضعه لقوانين مؤقتة لمواجهتها، والتي يجب ان لا تخالف احكام الدستور ويكون لها قوة القانون على ان تعرض على مجلس الامة^(٢). وكذلك الدستور الكويتي الذي نص على انه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية"^(٣).

الفرع الثاني

إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترات العطلة التشريعية والتعطيل الفعلي لمجلس النواب

تباينت الدساتير بتنظيمها لتقسيم مدة ولاية المجالس النيابية الى دورات انعقاد، اذ تتخللها فترات تعطيل لعمل تلك المجالس، في حين يحصل تعطيل لجلسات مجلس النواب في حالات أخرى، منها عدم تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسات لعدم حضور الأعضاء، او انسحاب الأعضاء للإخلال بنصاب صحة الجلسات، وتلك الحالات تدخل ضمن التعطيل الفعلي لجلسات المجالس النيابية، وهذا ما سنوضحه من خلال النقاط الآتية:

أولاً: إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترات العطلة التشريعية.

العطلة التشريعية او كما يطلق عليها البعض العطلة السنوية، وهي الفترات التي تقع بين أدوار انعقاد البرلمان أي التي تتخلل دورتين انعقاد متتابعتين للبرلمان^(٤)، وهذا ما يتميز به "البرلمان عن الحكومة في أنه لا يبقى مستمرا في الانعقاد طيلة فترة السنة؛ وذلك لأنه محكوم بتوقيات دستورية لا يحيد عنها، إلا استثناء وهذه التوقيات أو التقويم يأخذ من خلاله أعضاء البرلمان عطلته التشريعية بعيد انتهاء الفصل

(١) قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد (٢٣) تابع في ٥/٤/٢٠١٤.

(٢) المادة ٩٤ من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٣) المادة (٧١) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.

(٤) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٩٧.

التشريعي وهذا خلال مدة العطلة لانعقاد البرلمان^(١).

وبهذا السياق نص الدستور العراقي على ان "لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها"^(٢)، ولطبيعة الدساتير بكونها تقصر عن استيعابها للمسائل التفصيلية، فقد أشار الى العطلة التشريعية قانون مجلس النواب وتشكيلاته العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، وهو بصدد تمتع النائب بالحصانة البرلمانية، وليس له ان يتنازل عن هذه الحصانة الا بإذن رئيس المجلس أثناء العطلة التشريعية^(٣)، وكذلك تمتع موظفو المجلس بالعطلة التشريعية^(٤)، وتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب النص على ان "أولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما في (١) آذار وينتهي في(٣٠) حزيران من كل سنة، يبدأ ثانيهما في (١) أيلول وينتهي في (٣١) كانون الأول. ثانياً: لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها"^(٥).

ويستفاد من هذه المسائل والموضوعات التي حددها المشرع الدستوري صراحةً، وبما سايره بها المشرع العادي، ان عمل مجلس النواب مقصور خلال السنة على ثمانية أشهر فقط، بمعنى ان هناك عطلة تشريعية امدها أربعة أشهر خلال السنة الواحدة يشهد من خلالها تغيب مؤقت لمجلس النواب، وتعطيل لأنشطته الدستورية في مواجهته وتصديه لحالات الظروف الاستثنائية، بالرغم من عدم فقدان المجلس لصفته النيابية.

وبخصوص موقف النظم الدستورية في تصديها لحالات الظروف الاستثنائية التي تحصل اثناء العطلة التشريعية، اذ تباينت في إجراءات تصديها، ومن الأهمية بمكان الإشارة الى ما قرره مشرنا الدستوري في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ بهذا الصدد، من إمكانية الملك بإصدار مراسيم لها قوة القانون "اذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام، أو لدفع خطر عام، أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية، أو بقانون خاص، أو للقيام بواجبات

(١) د. سمير داوود سلمان و علي مجيد العكيلي، تعطل الرقابة البرلمانية، المجلد العدد ٢٧ - ٢٨ (٢٠١٦)، ص ٢٢٦.

(٢) المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٤) المادة (٥٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٥) المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢.

المعاهدات، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء...^(١)، وإقراراً لمواجهة تلك الظروف كذلك قضى المشرع الدستوري الإسباني على ان ينعقد المجلسان تلقائياً إذا لم تكن قد حانت الدورة البرلمانية بعد، ولا يجوز أن تتوقف مهام البرلمان أو باقي السلطات الدستورية للدولة في الوقت الذي تكون فيه حالات الإنذار والحصار والاستثناء سارية المفعول^(٢).

وفي فرنسا جرى النص على انه إذا أصبحت "مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها المعتادة يتخذ رئيس الجمهورية التدابير والإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد استشارة الوزير الأول، ورئيسي المجلسين وكذا المجلس الدستوري استشارة رسمية. ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهه إليها... ويجتمع البرلمان بحكم القانون"^(٣).

اما المشرع الدستوري المصري فقرر على انه: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه..."^(٤)، والدستور الكويتي نص على انه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة...، ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للأمر أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون..."^(٥).

وعودة الى المشرع الدستوري العراقي تحديدا في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حيث وجدنا تعطيلاً مؤقتاً لعمل مجلس النواب لمدة أربعة أشهر خلال السنة الواحدة، واغفل الدستور مجابهة حالات الظروف الاستثنائية التي تحصل خلالها، اذ تنبه المشرع الدستوري الى امتداد عمل مجلس النواب بعدم جواز انتهاء الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة الا بعد الموافقة عليها، وكان الاجدر بالمشرع الدستوري تنظيم مجابهة حالات الظروف الاستثنائية (اعلان الحرب وحالة الطوارئ) بشكل صريح لا يحتمل التفسير والتأويل خلال العطلة التشريعية، او امتداد فصل انعقاد مجلس النواب كما هو الحال في مسألة الموافقة على الموازنة العامة للدولة، وذلك لأهمية مجابهة السلطات العامة للظروف الاستثنائية التي تستوجب بطبيعة الحال سرعة التصرف للحفاظ على المصلحة العامة التي وضعت هذه القواعد الدستورية

(١) المادة (٢٦/ثالثاً) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) المادة (١١٦) من الدستور الإسباني ١٩٧٨ المعدل.

(٣) المادة (١٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

(٤) المادة (١٥٦) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤.

(٥) المادة (٧١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

من أجل تحقيقها أو الحفاظ عليها. ونجد ان ما قرره المشرع الدستوري من خلال نص المادة (٥٨) من الدستور^(١) وما قررته من متطلبات وحدود زمنية لا تتصل بصورة مباشرة بمسألة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، اذ ان طبيعة الظروف الاستثنائية وما تتطلبه إجراءات مواجهتها يتم تنظيمها عبر المادة (٦١/تاسعا) من الدستور المتعلقة بتحديد اختصاصات مجلس النواب ومنها سلطة اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

ثانياً: إشكالية اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترات التعطيل الفعلي لمجلس النواب.

ان مجلس النواب يتكون من ممثلي الأمة بوصفه سلطة التشريع التي تشكل السلطات الأخرى، كالسلطة التنفيذية التي تتولى وضع القانون، بوصفه أسمى تعبير عن إرادة الأمة، ولهذا فمن واجب أجهزة ومكونات مجلس النواب الالتزام بالنهوض بمهامها النيابية طبقاً لأحكام الدستور والقوانين والانظمة الداخلية المتعلقة بممارسة انشطته الدستورية عبر دورات انعقاده السنوية، وبطبيعة الحال تلك الممارسة وانعقاد جلسات المجلس محكومة بتحقيق جملة من الشروط والضوابط - بعد تحقق شرطه العددي بانتخابات صحيحة - أوردتها تلك النصوص الدستورية والقانونية، ومنها ما قرره الدستور العراقي من ان: "أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه. ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك"^(٢).

ويستفاد من النص الدستوري المتقدم ان عدم تحقق شرط النصاب القانوني وتحقق نصاب اغلبية التصويت يفضي الى شل وتعطيل لمجلس النواب بممارسة انشطته ومهامه الدستورية عبر جلسات انعقاده، وهذه الفرضية ليست نادرة الوجود، بل حقيقة كشفت عنها الممارسة العملية لمجلس النواب في هذا الجانب.

وقد اطلق جانب من الفقه الدستوري على هذا التعطيل الذي يحول دون انعقاد جلسات مجلس النواب (بالتعطيل الفعلي)، كونه يوهن مكنته في تقرير العمل القانوني وممارسة دوره الرقابي، وعند تتبع اداء مجلس النواب العراقي ضمن هذا الإطار، وجدنا ان مسار العمل النيابي للمجلس قد مر بفترات تعطيل كثيرة، ومن ابرزها "العصف الذي أصاب تشكيلة المجلس نتيجة طلب الاستقالة الجماعية لكتلة برلمانية

(١) نصت المادة (٥٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على انه: "أولاً: لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من اعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه. ثانياً: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهام التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من اعضاء المجلس.

(٢) المادة (٥٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ممثلة ب (٧٣) نائباً في ١٢/٦/٢٠٢٢، ورغم أن طلب الاستقالة اقترب من معنى طلب حل مجلس النواب، بيد أن التعامل البرلماني الرسمي معه كان بحدود معنى الاستقالة رغم اختلاف طبيعته ومبرراته ونتائجه عن المعنى الدستوري والقانوني للاستقالة؛ ولكن في أي الأحوال والتفاوت بالمعنى بين الاستقالة وطلب الحل يبقى الانسحاب الجمعي مؤدياً الى اختلال في صحة تشكيلة مجلس النواب دستورياً، وبخاصة بعد قبول طلب الاستقالة الجماعية، مما يؤثر في صحة استمرار تشكيله وايهان لسلطته التشريعية بعد أن فقد سلطته الرقابية، وبخاصة أمام هلامية احتساب الأغلبية في انعقاده واتخاذ قرارته^(١).

فضلاً عن ذلك تحقق حالة التعطيل الفعلي عند اختلال النصاب القانوني المتعمد من قبل أعضاء مجلس النواب بعدم اكتماله عند رغبتهم بتعطيل جلسات المجلس عبر الانسحاب من القاعة المخصصة لانعقاد الجلسات، او تعمد عدم الحضور الى اجتماعات المجلس نهائياً، او اتجاه عدد من أعضاء المجلس النيابي للقيام بأعمال وممارسات تخل بنظام الجلسة لغرض عدم انعقاد جلسات المجلس. وبالتالي فان جميع تلك الممارسات والافعال تحول دون انعقاد جلسات المجلس، وتضع المجلس في حالة التعطيل الفعلي لجلساته. وبصرف النظر عما تمثله تلك الممارسات الرامية الى تعطيل جلسات المجلس النيابي وقيام حالة التعطيل الفعلي لعمل المجلس بوصفها مخالفات قانونية مقترنة بجزء قررته النصوص المتعلقة بهذا الشأن سواء الوارد منها بنص الدستور او التشريعات الأخرى^(٢). وبالرغم من صرامتها الا انها لم تعالج حالات التعطيل الفعلي^(٣)، فان الأهمية بهذا الإطار تكمن بالآثار السلبية للتعطيل الفعلي لعمل مجلس النواب - بصرف النظر عن مدة التعطيل تطول او تقصر - وبما ينجم عن تلك الآثار، لاسيما في موضوع مواجهة حالات الظرف الاستثنائية التي تعصف بالبلاد، حيث ان ذلك التعطيل يفضي الى تعطيل العمل بالقواعد الدستورية المقررة لمواجهة هذه الحالات، بتعذر سن التشريعات المطلوبة لمواجهتها من اعلان لها ومراقبة على الإجراءات والاعمال التي تمت خلالها، وشل قدرة السلطات العامة بالحفاظ على المصلحة العامة

(١) د. علي هادي عطية الهلالي، مجلس النواب بين التعطيل الفعلي و الحل الواقعي، متاح على موقع المحكمة الاتحادية العليا الإلكتروني:

<https://www.iraqfsc.iq/news.4842/>

(٢) ويأتي في مقدمة تلك النصوص البمين الدستوري المقرر بموجب المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمواد (١٠/١١) من قانون مجلس النواب وتشكيلته، والمواد (١٦ و١٧ و١٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢.

(٣) اذ ان هذا الموضوع حصل منذ بداية الحياة البرلمانية في العراق حيث عجز مجلس النواب خلال دورته الثانية بسبب اختلال النصاب القانوني لعدم حضور الأعضاء في عقد جلسة طارئة مقررة لمناقشة طلب الحكومة اعلان حالة الطوارئ وفقاً للمادة (٦١/٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إثر تدهور الوضع الأمني في البلاد الناجم عن هجمات تنظيم داعش الإرهابي على محافظة نينوى، حيث تقرر تأجيل الجلسة الطارئة المقرر عقدها بتاريخ ١٢/٦/٢٠١٤، إلى إشعار آخر نتيجة لعدم اكتمال النصاب القانوني، حيث اقتصر الحضور على (١٢٨) عضواً فقط حضروا الجلسة من أعضاء مجلس النواب العراقي المكون من ٣٢٥ نائباً للبرلمان في حينها، والذي عقد اول جلسة له بدورته الثانية في ١٤ يونيو عام ٢٠١٠ - ٢٠١٤.

للبلاد، وحماية حياة المواطنين او تعرض البلاد لحالة من عدم الاستقرار السياسي. اذ ان العلاقة بين المواطن والدولة علاقة تكاملية، تقوم على الشعور المتبادل بالاحترام والالتزام. فحين يتمتع المواطن بحقوقه ويشعر أن الدولة تضطلع بمسؤوليتها الدستورية وتحميه لا سيما في الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، ينشأ بداخله نوع من الاطمئنان والايان الفعلي بالعدالة يتجاوز مقتضى النصوص القانونية والدستورية^(١).

وما يتوجب الإشارة اليه هنا، حصول حالة تعطيل لجلسات مجلس النواب ولأسباب خارجة عن إرادة أعضاء المجلس، كتعرض البلاد لحالة من حالات الكوارث الطبيعية، او حصول ازمة سياسية او صحية، او خطر يهدد امن واستقرار البلاد او النظام، وغيرها من الحالات الأخرى التي تحول دون تمكن كافة أعضاء مجلس النواب او جزء منهم من الحضور الى المكان المخصص لانعقاد جلساته، وممارسة انشطته واختصاصاته الدستورية، ومنها على سبيل الفرض انعقاد جلسة خاصة لمناقشة اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

وهنا الامر يتطلب معالجة بتعديل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بإعلان الحرب وحالة الطوارئ كون الموضوع يتسم بأهمية وضرورة قائمة لا سيما في الدول الاتحادية، وهذا ما وجدناه على سبيل المثال، في توجه المشرع الدستوري الألماني بتحديد مفهوم حالة الدفاع وقرار تأكيد وقوعها من خلال النص على ان: "١- البوندستاغ هو الذي يُصدر بموافقة البوندسرات، قرار تأكيد أن مناطق الاتحاد تتعرض لهجوم مسلح، أو أن هجوماً كهذا يهددها بشكل مباشر (حالة الدفاع). ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية ويستلزم إصداره موافقة ثلثي الأصوات المعطاة في البوندستاغ، الشاملة الأغلبية أعضائه على الأقل. ٢- إذا اقتضى الوضع تدخلاً حتمياً وعاجلاً، وحالت موانع قهرية دون عقد اجتماع للبوندستاغ في الوقت المناسب، أو كان النصاب القانوني له غير مكتمل، فتصدر اللجنة المشتركة هذا القرار بأغلبية ثلثي الأصوات المعطاة، الشاملة لأغلبية عدد أعضائها على الأقل"^(٢).

الخاتمة:

بعد ان انتهينا من بحث موضوع (إشكاليات اعمال نصوص اعلان الحرب وحالة الطوارئ وفق دستور

(١) د. ايات الله جليلي وحسن علوي سيع، حق الرقابة الإدارية على اعمال الادارة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الثالث) المجلد (الاول)، ٢٠٢٤، ص ٢٥٠.

(٢) المادة (١١٥/أ) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ -دراسة تحليلية مقارنة-) سنورد خاتمة تتضمن شقين اساسين:

اولا: النتائج

١ - ان الأساس الدستوري لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يجري وفقاً للمادة (٦١/تاسعا) من الدستور وبشروط عدة، ومن بين أخص شروط اعلانها تحقق موافقة اعضاء مجلس النواب وبأغلبية موصوفة حددها بأغلبية الثلثين، حيث كانت جميع السلطات امام هلامية احتساب لهذه الأغلبية، وأثرها على أداء مجلس النواب في انعقاده واتخاذ قراراته، لاستنباط أكثر من معنى من هذا النص على مستوى الفقه وقرارات المحكمة الاتحادية العليا وفي أكثر من مناسبة لإيراد المشرع الدستوري هذه الأغلبية بأكثر من صيغة، فتارة ترد بصيغة (اغلبية ثلثي أعضائه) وتارة أخرى ترد بصيغة (اغلبية الثلثين).

٢ - توصلنا من خلال الدراسة الى أثر المحاصصة الحزبية عند التكليف بإشغال المناصب العليا في البلد بوصفها -المحاصصة الحزبية- امست قاعدة تتمسك بها الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب للحصول على مناصب، ووجدنا فيها تطبيقاً منحرفاً لنصوص الدستور وتخطياً لإرادة المشرع الدستوري من تبنيه النظام البرلماني، وإمكانية حصول عدم التوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على تقديم طلب مشترك لإعلان الحرب وحالة الطوارئ بسبب الخلافات بين الكتل السياسية وأثرها على قرارات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بالموافقة او عدم الموافقة على تقديم طلب مشترك بهذا الخصوص.

٣ - فيما يتعلق بحل مجلس النواب خلال فترات الحرب وحالة الطوارئ، وجدنا الموضوع فيه تفصيلات عدة، حيث حدد الدستور في المادة (٦٤) الإطار العام لحل مجلس النواب، وقرر عدم جواز حل مجلس النواب في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء فقط، وجاء خالياً من عدم جواز حل مجلس النواب في أوقات الازمات وحالات الطوارئ والظروف الاستثنائية حتى قبل موافقة مجلس النواب على الطلب المقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بشأن موافقته على اعلان الحرب وحالة الطوارئ، ولم يعالج المشرع الدستوري حالة عدم جواز حل مجلس النواب خلال اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وبذلك يكون المشرع الدستوري قد أفرغ نص المادة (٦١/تاسعا/ب) من محتواها بعدم مراعاته للحدود الزمنية الدستورية لإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتמיד وبموافقة مجلس النواب عليها في كل مرة، فضلا عن عدم وجود رقابة برلمانية على صلاحيات مواجهة حالات الطوارئ، وكذلك تعذر تطبيق المادة

(٦١/تاسعا/د) الذي يقضي بان "يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها"، كون مجلس النواب قد حل خلالها.

٤ - اتضح لنا من تفحص النصوص الدستورية المقارنة، التكريس الدستوري لتنظيم مواجهة حالات الطوارئ والظروف الاستثنائية بنصوص صريحة ومباشرة ذات دلالة قاطعة لا تحتل التأويل، ولا حتى التفسير، حيث استشعرت تلك النظم أهمية مواجهة حالات الحرب والطوارئ وخطورة العمل بها على حياة الأفراد، والمتمثلة بعدة اعباء وقيود لا تسري في الظروف الطبيعية، اذ اقتضى المؤسس الدستوري موافقة أغلبية برلمانية موصوفة لاستمرار انتاجها لآثارها، ومن ثم لا يكفي في هذا الشأن الا استمرار البرلمان بممارسة مهامه الدستورية وعدم اللجوء الى حله خلال قيام حالات الحري والطوارئ.

٤ - فيما يخص معالجة حالة الفراغ التشريعي في اعلان الحرب وحالات الطوارئ، ومراقبة أداء الحكومة في حالة غياب المجلس النيابي، ومنها الحل ذهبت بعض النظم الدستورية الى معالجة هذا الامر وتوجهات، عدة اذ قررت بعض الدساتير واستثناء من القاعدة العامة أن المجلس النيابي المنحل يستمر في أداء مهامه الدستورية حتى إجراء الانتخابات العامة وانعقاد المجلس النيابي الجديد، بحيث أن المجلس لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل، وإنما من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة مجنبا وجود حالة الفراغ التشريعي في الدولة، في حين عهدت بعض النظم الدستورية بإحالة اختصاصات المجلس المنحل لإحدى لجانته الدائمة او الخاصة، وجاءت اختصاصات المجلس النيابي المنحل في بعض النظم قاصرة على حالات خاصة، تقتضيها مواجهة حالات الظروف الاستثنائية بان يدعى المجلسان خصيصاً لهذا الغرض، ويجتمعان في خلال لفترة محددة ولو كانا منحلين.

٥- وفيما يخص اختصاص حكومة تصريف الامور اليومية بإعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال فترة حل مجلس النواب، وجدنا إن حل وغياب البرلمان حسب ما قرره المحكمة الاتحادية العليا "يؤدي الى عدم استطاعة مجلس النواب ممارسة صلاحياته التشريعية والرقابية وفقاً لما جاء في المادة (٦١) من الدستور، فإن ذلك يوجب أن تتحول الحكومة من حكومة كاملة السلطات والصلاحيات الى حكومة تصريف أعمال، وهي استثناء من الأصل إذ أن الأصل هو ممارسة الحكومة لكافة صلاحياتها الدستورية بوجود مجلس النواب الذي منح الثقة لها، وبالتالي تصبح تلك الحكومة بحكم المستقلة ولها رخصة التصرف في كل ما يندرج تحت مقتضيات ديمومة الدولة واستمراريتها، وإن العلة في ذلك التحول هو عدم امكانية ممارسة الرقابة عليها بعد حل البرلمان لأنها تصبح رقابة مجردة من سلطة العقاب.

٦- توصلنا من خلال الدراسة الى ان هناك حالات عدة يتعطل بها مجلس النواب عن القيام بممارسة اختصاصاته، ومن هذه الحالات مرده النصوص الدستورية، اذ ان هناك فترات زمنية تشهد غياب لمجلس النواب حيث ان اليوم الذي تجري فيه الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب يُعد نهاية طبيعية لدورة كل من مجلس النواب السابقة ومجلس الوزراء، وهذه الفترة تمتد من يوم اجراء الانتخابات الجديدة الى حين أداء أعضاء مجلس النواب المنتخب اليمين الدستورية أمام المجلس، وكذلك فترات العطلة التشريعية التي امدها أربعة اشهر في السنة حسب الدستور العراقي، والبعض الاخر هو سلوك مجلس النواب نفسه الذي يذهب الى تعطيل جلساته، كعدم تحقق شرط النصاب القانوني وتحقيق نصاب اغلبية التصويت يفضي الى شل وتعطيل لمجلس النواب بممارسة انشطته ومهامه الدستورية عبر جلسات انعقاده، عند اختلال النصاب القانوني المتعمد من قبل أعضاء مجلس النواب بعدم اكتماله عند رغبتهم بتعطيل جلسات المجلس عبر الانسحاب من القاعة المخصصة لانعقاد الجلسات، او تعمد عدم الحضور الى اجتماعات المجلس نهائياً، او اتجاه عدد من أعضاء المجلس النيابي للقيام بأعمال وممارسات تخل بنظام الجلسة لغرض عدم انعقاد جلسات المجلس، وهذه الفرضية ليست نادرة الوجود، بل حقيقة كشفت عنها الممارسة العملية لمجلس النواب بهذا الجانب. والبعض الاخر هو حصول حالات خارجة عن إرادة أعضاء مجلس النواب تحول دون ممارسة المجلي لمهامه الدستورية، كتعرض البلاد لحالة من حالات الكوارث الطبيعية، او حصول ازمة سياسية او صحية، او خطر يهدد امن واستقرار البلاد او النظام، وغيرها من الحالات الأخرى التي تحول دون تمكن كافة أعضاء مجلس النواب او جزء منهم من الحضور الى المكان المخصص لانعقاد جلساته.

ثانياً: المقترحات.

١ - نقترح تعديل نص المادة (٦١/تاسعا) من الدستور ليكون تقديم طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ من اختصاص رئيس مجلس الوزراء من دون رئيس الجمهورية، كون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة (٧٨) من الدستور، هذا من جهة والطلب مقرون بموافقة مجلس النواب ومجلس الاتحاد عند انشائه من جهة اخرى، فضلا عن تجنب أثر المحاصصة الحزبية عند التكليف بإشغال المناصب العليا في حصول عدم التوافق بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على تقديم طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ.

٢- نقترح تعديل نص المادة (٦٤) من الدستور بعدم جواز حل مجلس النواب اثناء سريان اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وعدم جواز حل المجلسين معا - عند تشريع قانون مجلس الاتحاد - لمواجهة ظروف الحرب وحالة الطوارئ، وكذلك استمرار عمل مجلس النواب عند حله لحين انعقاد مجلس النواب الجديد، او تشكيل لجنة دائمة تسمى (اللجنة الدستورية) تضطلع بمهام اعلان حالة الحرب والطوارئ والرقابة على الحكومة خلال فترات حل مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

٣- نقترح اجراء تعديل دستوري يمنح اختصاص اعلان الحرب وحالة الطوارئ الى حكومة تصريف الامور اليومية عند حل البرلمان، وبموافقة ورقابة مجلس الاتحاد عند تشريع قانون الأخير، او عن طريق اللجنة الدستورية المشار اليها في التوصية (٢) والتي يمتد عملها خلال فترات حل مجلس النواب، وتتاطب بها مهمة الرقابة على الإجراءات المتخذة من قبل حكومة تصريف الامور خلال الحرب وحالة الطوارئ.

٤- نقترح على المشرع الدستوري معالجة مسالة اعلان الحرب وحالة الطوارئ اثناء الفترات الزمنية التي تشهد غياب كامل لوجود مجلس النواب للفترة التي تمتد من يوم اجراء الانتخابات الجديدة الى حين أداء أعضاء مجلس النواب المنتخب اليمين الدستورية أمام المجلس وفقاً لما جاء في المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والفترات التي تشهد التعطيل المؤقت لعمل مجلس النواب ولمدة أربعة أشهر بموجب العطلة التشريعية للمجلس خلال السنة الواحدة.

٥ - نقترح على المشرع الدستوري اجراء تعديل لنصوص الدستور بتنظيم اعلان الحرب وحالة الحرب خلال التعطيل الفعلي لعمل مجلس النواب، المتمثل بتعطيل جلسات المجلس في حالات منها عدم تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسات لعدم حضور الأعضاء، او انسحاب الأعضاء للإخلال بنصاب صحة الجلسات، وفترات تعطيل جلسات مجلس النواب لأسباب خارجة عن إرادة أعضاء المجلس، كتعرض البلاد لحالة من حالات الكوارث الطبيعية، او حصول ازمة سياسية او صحية، او خطر يهدد امن واستقرار البلاد او النظام، وغيرها من الحالات الأخرى التي تحول دون تمكن كافة أعضاء مجلس النواب او جزء منهم من الحضور الى المكان المخصص لانعقاد جلساته.

المصادر

أولاً: الكتب

١. د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.

٢. د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشروق، مصر.
٣. د. جابر جاد نصر، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٠.
٤. جون استيراوت ميل، ترجمة اميل الخوري، الحكومات البرلمانية، ط١، المركز العربي للأبحاث ودراسة الدراسات، بيروت.
٥. د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.
٦. د. عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط١، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، العراق، النجف الاشرف، ٢٠٢١.
٧. د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
٨. د. علي مجيد العكلي و د. لمى علي الظاهري، القيود الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع مصر، ٢٠١٨.
٩. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط٤، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٥.

ثانياً: البحوث:

١. د. جعفر عبد السادة بهير واحمد محمد هادي، اثار حل مجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد/١٨، ٢٠١٩.
٢. د. جورجى شفيق ساري، مدى دستورية وقانونية عقد اجتماعات وجلسات المجالس عند بعد (اونلاين) مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد/٢، ٢٠٢٢.
٣. د. حسن فالح حسن، التنظيم الدستوري للحكم الرشيد، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، العدد (الخامس)، المجلد/١، ٢٠٢١.
٤. د. سمير داوود سلمان و علي مجيد العكلي، تعطل الرقابة البرلمانية، المجلد العدد ٢٧ - ٢٨ (٢٠١٦).
٥. د. عدنان عاجل عبيد، أثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة

ميسان للدراسات القانونية المقارنة، .

٦. د. عدنان عاجل عبيد، امعان النظر في اغلبية النصاب والتصويت لمجلس النواب العراقي وفقا لدستور ٢٠٠٥، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد/١، مجلد/١٤، حزيران_٢٠٢٣.

٧. د. عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد/٥٩، مصر ٢٠١٣.

٨. د. فيصل الشطناوي و عاطف محمد فالح، نظرية الظروف الاستثنائية، المجلة الدوائية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد ٥٨، يونيو ٢٠٢٤.

اطارح الدكتوراة:

١. غسان لعبيي مناتي، حكومة تصريف الاعمال، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٠، ص ١٠.

الداستير:

١. دستور هولندا لعام ١٨١٥.

٢. دستور النمسا لعام ١٩٢٠.

٣. دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧.

٤. القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

٥. دستور الأردن لعام ١٩٥٢.

٦. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

٧. دستور الكويت لع ١٩٦٢.

٨. دستور البرتغال لعام ١٩٧٦.

٩. دستور اسبانيا لعام ١٩٧٨.

١٠. دستور جمهورية مصر لعام ٢٠١٤.

١١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

القوانين والأنظمة الداخلية:

١. قانون مجلس النواب المصري رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.

٢. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨
٣. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٢٢.

رابعاً: الاحكام القضائية

١ - احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق.

المواقع الالكترونية:

١. د. علي هادي عطية الهلالي، مجلس النواب بين التعطيل الفعلي والحل الواقعي،
<https://www.iraqfsc.iq/news.4842/>
٢. د. علي هادي عطية الهلالي، ولاية المحكمة الاتحادية العليا على صحة استمرار عضوية مجلس النواب في ظل القرار بالعدد (٩/اتحادية/٢٠٢٣) في ١٤/١١/٢٠٢٣:
<https://www.iraqfsc.iq/news.5079/>

References

First: Books

1. **Dr. Ahmed Abdul Latif Ibrahim Al-Sayed** 'Dissolution of Parliament' 'st ed., Library of Law and Economics, Riyadh, 2014.
2. **Dr. Ahmed Fathi Sorour** 'Constitutional Criminal Law' 'nd ed., Dar Al-Shorouk, Egypt.
3. **Dr. Jaber Jad Nassar** 'The Mediator in Constitutional Law 'Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, 2000.
4. **John Stuart Mill** 'Parliamentary Government 'Trans. Emile El Houry, 1st ed., Arab Center for Research and Policy Studies, Beirut.
5. **Dr. Adel Al-Tabtabai** 'Competencies of the Resigned Government' 'st ed., Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait, 1986.
6. **Dr. Adnan Ajil Obaid** 'Quality of the Judgments of the Federal Supreme Court in Iraq' 'st ed., Dar Al-Salam Legal Library Publications, Iraq, Najaf, 2021.
7. **Dr. Ali Saad Omran** 'Constitutional Limits for the Dissolution of Parliament' 'st ed., Dar Al-Radwan for Publishing and Distribution, Amman,

2016.

8. **Dr. Ali Majeed Al-Ugaili & Dr. Lama Ali Al-Dahiri** 'Constitutional Restrictions on the Dissolution of Parliament' 1st ed., Arab Center for Publishing and Distribution, Egypt, 2018.

9. **Dr. Yehia Al-Gamal** 'The Theory of Necessity in Constitutional Law' 4th ed., Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, Egypt, 2005

Second: Research Papers

1. **Dr. Jaafar Abd Al-Sada Baheer & Ahmed Mohammed Hadi**" 'The Effects of Dissolving the Council of Representatives in the 2005 Constitution of the Republic of Iraq," Law Journal for Legal Studies and Research 'Issue 18, 2019.

2. **Dr. George Shafiq Sary**" 'The Constitutionality and Legality of Holding Remote (Online) Council Meetings and Sessions," Journal of Economic and Legal Sciences 'Issue 2, 2022.

3. **Dr. Hassan Faleh Hassan**" 'Constitutional Regulation of Good Governance," Maysan Journal for Comparative Legal Studies 'Vol. 1, Issue 5, 2021.

4. **Dr. Samir Dawood Salman & Ali Majeed Al-Ugaili**" 'Disruption of Parliamentary Oversight," Journal of Legal Sciences 'Vol. 27, Issue 28, 2016.

5. **Dr. Adnan Ajil Obaid**" 'The Impact of Partisan Quotas on Amending the 2005 Constitution of the Republic of Iraq," Maysan Journal for Comparative Legal Studies.

6. **Dr. Adnan Ajil Obaid**" 'A Close Look at the Quorum and Voting Majorities of the Iraqi Council of Representatives under the 2005 Constitution," Al-Qadisiyah Journal of Law and Political Science 'Vol. 14, Issue 1, June 2023.

7. **Dr. Adnan Ajil Obaid**" 'Dissolution of Parliament in Iraq between Excess and Negligence," Journal of Arab Research and Studies 'Issue 59, Egypt, 2013.

8. **Dr. Faisal Al-Shatnawi & Atef Mohammed Faleh**" 'The Theory of Exceptional Circumstances," International Journal of Humanities and Social Sciences 'Issue 58, June 2024.

Third: Doctoral Dissertations

1. **Ghassan Laibi Manati** 'The Caretaker Government 'PhD Thesis, Faculty of Law, Al-Nahrain University, 2010.

Fourth: Constitutions

1. Constitution of the Netherlands (1815).
2. Constitution of Austria (1920).
3. Constitution of Italy (1947).
4. Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949).
5. Constitution of Jordan (1952).
6. Constitution of France (1958).
7. Constitution of Kuwait (1962).
8. Constitution of Portugal (1976).
9. Constitution of Spain (1978).
10. Constitution of the Republic of Egypt (2014).
11. Constitution of the Republic of Iraq (2005).

Fifth: Laws and Internal Regulations

1. Egyptian Council of Representatives Law No. 46 of 2014.
2. Law of the Council of Representatives and its Formations No. 13 of 2018 (Iraq).
1. Internal Regulations of the Iraqi Council of Ministers No. 2 of 2019.
2. Internal Regulations of the Iraqi Council of Representatives (2022).

Sixth: Judicial Rulings

1. Rulings of the Federal Supreme Court of Iraq.

Seventh: Websites

1. **Dr. Ali Hadi Attia Al-Hilali** 'The Council of Representatives between De Facto Disruption and Realistic Dissolution 'Federal Supreme Court Website: <https://www.iraqfsc.iq/news.4842/>
2. **Dr. Ali Hadi Attia Al-Hilali** 'The Jurisdiction of the Federal Supreme Court over the Validity of Continued Membership in the Council of Representatives in Light of Decision No. 9/Federal/2023. <https://www.iraqfsc.iq/news.5079/> .