



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان
كلية القانون
قسم القانون العام

**التنظيم الدستوري لتشريعات السلطة التنفيذية
عند غياب البرلمان
(دراسة مقارنة)**

رسالة ماجستير تقدمت بها الطالبة

تبارك مزهر ياسين الهاشمي

إلى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

أستاذ القانون الدستوري

أ. د. رحيم حسين موسى

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿أَفَلَا يَتَذَكَّرُونَ الْقُرْآنَ وَكَوْكَانَ مِنْ عِنْدِ غَيْرِ اللَّهِ لَوَجَدُوا فِيهِ

اِخْتِلَافًا كَثِيرًا﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة النساء: الآية (٨٢)

الإهداء

إلى الرحمة المُهداة والنعمة المُسداة والسراج المُنير سيدِ الخلق أجمعين

مُحمَّد (صلى الله عليه وآله وسلّم)

إلى إمام المتقين ويعسوب الدين سيدِّ البلغاء أمير المؤمنين

علي (عليه السلام)

إلى الذي علّمني الجدّيّة والتفاني في العمل، وأن أرتقي سلّم الحياة بحكمة وصبر، وإن الحياة بدايتها كفاحٌ وأخرها نجاح، إلى سندي وقُدوتي في الحياة، الذي تحمّل المتاعب ليراني ناجحةً واقفةً على قدمي.

والذي الغالي أطل الله في عُمره وجزاه عني خير الجزاء

إلى من أرفع رأسي عاليًا كونها أمي، من أبصرت بها طريق حياتي واستمدت منها قوتي واعتزالي بذاتي، إلى الكفاح الذي لا يتوقف إلى الشامخة التي علّمتني معنى الاصرار مع قوة الإيمان والتخطيط، إلى ينبوع العطاء المتفاني مدى عمري.

والدتي الغالية أمدَّ الله في عُمرها وجزاها عني خير الجزاء

إلى من أزرني ووقف إلى جانبي وكان عوناً لي في رحلة بحثي وقدم لي الكثير، السند، والعضد، والساعد.

أخي ياسر حفظة الله

إلى من برفقتهم ترعرعت وشاركوني الأفراح والأحزان وعشت معهم كلَّ ضحكاتي وأحزاني.

أخوتي الكرام

إلى كلِّ من يتكبد عناء قراءته سواء لتقييمه أو لنقده أو لزيادة علمه.

إليكم جميعاً أهدي ثمرة جهدي

الباحثة

شكر وثناء

انطلاقاً من قول النبي (ﷺ) ((لا يشكرُ اللهَ مَنْ لا يشكرُ الناسَ))، وتادباً بأدب الشكر الذي يطيب للمسلم التجملُ به، فإني أُحَمِّدُ اللهَ وأشكُرُهُ أن مَنْ عَلَيَّ من فضله وتوفيقه بإتمام هذا البحث، وإن من دواعي أخلاقنا إقرار كلمات العرفان والشكر لِكُلِّ من أقدم على تعضيدي إبان العمل في هذا الإنجاز الذي آمل قبوله في الأوساط العلمية، فإنما يعرف الفضل أهل الفضل.

ويطيب لي أن أتوجَّه بالشكر والامتنان إلى الأستاذ الدكتور (رحيم حسين موسى) على تفضُّله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، حيث يقتضي الوفاء والعرفان بعد رحلة البحث أن أرفع شكري وثنائي إلى فضيلته على إرشاداته السديدة وتوصياته الحكيمة ونصائحه، فقد كان لي خيرٌ مُعين في تذليل كُلِّ عقبةٍ تقف في طريقي، وبذلٍ وما بذل وأرشد وما قصر، أسأل الله له خيرَ الجزاء في الدنيا والآخرة.

وأسجِّلُ وافر أمتناني واعتزازي إلى جميع أساتذتي أعضاء هيئة التدريس طوال مسيرتي العلمية والبحثية في الدراسات العليا والأولية.

والشكر موصول لمن لولا جهودهم ما كان لهذه الرسالة أن تكون بهذه الصورة التي عليها الآن، واهتمامهم بالتفتيح اللغوي والتهديب العلمي والقراءة الفاحصة لرسالتني... الأساتذة المقومين العلمي واللغوي.

وإنني في النهاية أتوجه بجزيل شكري وعظيم أمتناني إلى كُلِّ من أسهم في إتمام هذا العمل العلمي، إلى هؤلاء الذين وقفوا بجانبي وقدموا يدَ العون والمساعدة إذ تعجز الكلمات أن تفيهم حقهم من الشكر وأخص بالذكر (أيمن مزهر ياسين)، (حيدر محمد كاظم)، (طاهر محمد مطاوع)، (حيدر عبد الحي المشرفاوي)، (يعقوب حميد المطيري)، ولا يفوتني أن أشكُرَ بإخلاص وامتنان أمناء المكتبات وأخص بالذكر أمناء مكتبة كلية القانون جامعة ميسان على لطفهم البالغ ورقِّي تعاملهم، وموظفي مكتبة الروضة الحيدرية الشريفة وموظفي مكتبة الروضة الحسينية الشريفة وموظفي مكتبة الروضة العباسية الشريفة، لجهودهم جميعاً في معونتي بالحصول على المراجع التي استعنت بها لإنجاز رسالتني.

وأولاً وأخيراً الشكر والثناء والحمد كله لمدير الأمور بجزئياتها وكلياتها، الحي القيوم الذي أتم نعمته علينا، نسأله سبحانه وتعالى حُسن العاقبة.

الباحثة

المستخلص

يُعدُّ ممارسة سلطة التشريع من قبل برلمان منتخب من أبرز المقومات التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية البرلمانية الحديثة، إذ إنّ هذه السلطة تستمد شرعيتها مباشرةً من الشعب، ومن ثمَّ تعد المعبرة عنه بما تصدره من تشريعات مُلزمةٍ للجميع، إلّا أنّه نتيجة لغياب البرلمان لأسباب متعددة وفي ظل ظروف عادية وأخرى استثنائية فضلاً عن المرونة التي يتميز بها مبدأ الفصل بين السلطات، أدى ذلك إلى مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في عملية تشريع القوانين، وتمَّ النصُّ على هذه المشاركة في الوثيقة الدستورية لمعظم الأنظمة السياسية لتكون بذلك حقاً مكفولاً للسلطة التنفيذية بموجب نصوص الدستور.

وإنَّ منح السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي يمكن أن يجري في ظروف استثنائية يكون البرلمان فيها موجوداً ومنعقداً ويمكن أن تكون ممارستها لهذا الاختصاص والبرلمان في غير حالة انعقاد أي في حالة غياب البرلمان عن طريق إصدار الأنظمة (اللوائح) عن طريق تفويض من البرلمان أو بدون تفويض منه، إذ قد تتنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن حقّها في وضع القوانين في مجال محدد ولمدة محددة وفي ظل ضوابط وشروط لا بدّ من توافرها ابتداءً لممارسة السلطة التنفيذية الاختصاص التشريعي، إذ إنّ اللجوء إلى التفويض التشريعي لا بدّ من أن يستند إلى مبررات قوية تتمثل في وجود صعوبات أو وجود أزمات خطيرة تمرُّ بها الدولة يصعب التغلب عليها أما لكون القوانين الموجودة لمواجهة الظروف العادية غير كافية لمواجهة، أو نتيجة لطول إجراءات البرلمان وتعقدها أمام الحاجة إلى تشريع سريع، أو نتيجة لغياب السلطة التشريعية، ونتيجة لهذه الأسباب اتجهت الدول إلى النص في دساتيرها على منح السلطة التنفيذية قدرًا كبير من السلطات مما أدى إلى بروز أثرها وتقوية مركزها في مقابل السلطة التشريعية، مما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التنفيذية، إذ نتيجة لقرب السلطة التنفيذية من الجمهور ومعرفتها بحاجاتهم وقدرتها على مواجهة الظروف الاستثنائية ذهبت الدساتير إلى منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون تتشابه مع التشريعات من حيث قوتها القانونية، على أن يبقى الحق للبرلمان في مراقبتها وتقرير مصيرها، إذ يجب أن تعرض السلطة التنفيذية ما تتخذه من قرارات على البرلمان وله أما إقرارها ومن ثمَّ تتحول إلى قانون نافذٍ أو رفضها ومن ثم زوال قوتها القانونية.

المحتويات

رقم الصفحة	المحتويات
٨-١	المقدمة
٧٣-٩	الفصل الأول: غياب البرلمان وأثره في ممارسة الاختصاص التشريعي
٤٥-١١	المبحث الأول: ماهية غياب البرلمان
٢٦-١١	المطلب الأول: مفهوم غياب البرلمان
١٤-١٢	الفرع الأول: تعريف غياب البرلمان
٢٦-١٥	الفرع الثاني: أسباب غياب البرلمان
٤٥-٢٧	المطلب الثاني: صور غياب البرلمان
٣٥-٢٧	الفرع الأول: غياب البرلمان في الظروف الاعتيادية
٤٥-٣٥	الفرع الثاني: غياب البرلمان في الظروف الاستثنائية
٧٣-٤٦	المبحث الثاني: أثر غياب البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي
٦٢-٤٧	المطلب الأول: تفويض السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي
٥٥-٤٨	الفرع الأول: مفهوم التفويض التشريعي ومبرراته
٦٢-٥٥	الفرع الثاني: ضوابط التفويض التشريعي
٧٣-٦٣	المطلب الثاني: التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في الدول المقارنة والعراق
٦٨-٦٤	الفرع الأول: التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في الدول المقارنة
٧٣-٦٩	الفرع الثاني: التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق
١٤٤-٧٤	الفصل الثاني: الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان
١٠٨-٧٥	المبحث الأول: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي في فترات غياب البرلمان
٩٦-٧٦	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الدول المقارنة
٨٥-٧٦	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الأردن
٩٦-٨٦	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الكويت
١٠٨-٩٦	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في العراق
١٠٢-٩٧	الفرع الأول: طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية
١٠٨-١٠٢	الفرع الثاني: طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية

١٤٤-١٠٩	المبحث الثاني: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في فترات غياب البرلمان
١٣٢-١٠٩	المطلب الأول: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الدول المقارنة
١٢٣-١١٠	الفرع الأول: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الأردن
١٣٢-١٢٣	الفرع الثاني: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الكويت
١٤٤-١٣٣	المطلب الثاني: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في العراق
١٤٠-١٣٣	الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي
١٤٤-١٤١	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بممارسة رئيس مجلس الوزراء الاختصاص التشريعي
١٦٠-١٤٥	الخاتمة
١٧٤-١٦١	المصادر
A-B	المستخلص باللغة الإنكليزية

المقدمة

المقدمة

أولاً- موضوع الدراسة:

تقسم وظائف الدولة على ثلاث سلطات، تتولى كلُّ واحدة منها وظيفة محدّدة بمقتضى أحكام الدستور، وعلى وفق مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تتولى السلطة التشريعية مهمة تشريع القوانين، و السلطة التنفيذية تتولى تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية تتولى تطبيق القوانين على المنازعات، وتمارس هذه السلطات عملها وعلى وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي تعتقه الدولة سواء أكان الفصل مطلقاً أم نسبياً.

وتُعَدُّ قواعد توزيع الاختصاص بين سلطات الدولة من النظام العام فلا يجوز مخالفتها أو التنازل عنها أو تعديلها بما يخالف الدستور، ويجب على كلِّ سلطة الالتزام بما وضعه الدستور من حدود ضابطه لاختصاصها دون أن تتعداها لاختصاصات غيرها من السلطات، إذ إنّها لا تملك ممارسة اختصاصاتها كيفما تشاء إنما يكون ممارستها لاختصاصها على وفق ما منصوص عليه في الدستور، ومن ثمّ لا تملك أي سلطة أن تتنازل عن اختصاصها أو تفويضه لغيرها من السلطات إلاّ بموجب نص دستوري يُجيز ذلك التفويض، وعلى الرغم مما يتطلبه مبدأ الفصل بين السلطات من ممارسة كل سلطة لاختصاصها الدستوري بنفسها إلاّ أنّ مبدأ التعاون قد يستدعي أن تتنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها للسلطة التنفيذية لغرض تنظيم موضوعات محددة ولمدة محددة، إذ أنّ عدم قدرة السلطة التشريعية على القيام بواجبها بالتشريع في ظلّ ظروف مُعينة قد تؤدي إلى غيابها، وكذلك لوجود بعض المسائل شديدة التعقيد والتي تحتاج إلى خبرات فنية كبيرة لا يستطيع البرلمان القيام بها مما يدفعه إلى تفويض بعض اختصاصاته للسلطة التنفيذية، فتدخل السلطة التنفيذية إلى ميدان التشريع عن طريق إصدارها للأنظمة (اللوائح) التفويضية وأنظمة (لوائح) الضرورة .

وعلى الرغم مما للتفويض التشريعي للسلطة التنفيذية من أهمية وخصوصاً في ظل الظروف الاستثنائية التي قد تؤدي إلى غياب السلطة التشريعية إلا أن المشرع الدستوري العراقي في دستور عام (٢٠٠٥) لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إصدار تشريعات يكون لها قوة القانون عند غياب البرلمان في ظل الظروف العادية أو عند الضرورة، وإنما تناول دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) تنظيم سلطة رئيس مجلس الوزراء في إتخاذ الإجراءات والصلاحيات اللازمة التي تُمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، ويتم تنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

ثانياً- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية موضوع التنظيم الدستوري لتشريعات السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان، فيما يُثيره من أبعاد نظرية وعملية تجعل منه موضوعاً يستحق الدراسة والبحث.

فمن الناحية النظرية تبرز أهميته عبر الوقوف حول أهم الأسباب الرئيسة التي تؤدي إلى تفعيل هذه المهمة الخطيرة والحساسة للسلطة التنفيذية الذي يتيح لها ممارسة اختصاص التشريع في حال غياب السلطة الأصلية المتمثلة في البرلمان، وهو ما يُعدّ وضعاً استثنائياً تُعدّل معه مؤقتاً قواعد الاختصاص التي تكفل الدستور بتوزيعها فيما بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، نتيجة ما قد يطرأ على حياة الدول من أزمات تُثير معها الكثير من المشاكل التي تقتضي حلولاً سريعة وفورية وغير تقليدية لا تسعف معها الإجراءات والتشريعات التي تصدرها المجالس البرلمانية في الظروف العادية للبلاد في مواجهتها بسبب طول إجراءاتها وتعقيدها، وكذلك دراسة الأدوات التشريعية التي تسمح بتدخل السلطة التنفيذية وتزايد أثرها التشريعي مقارنة بالمهمة التشريعية للبرلمان الذي لم يعد الجهة الوحيدة التي تمارس التشريع في ظل التحولات التي تشهدها الأنظمة السياسية، وأيضاً بيان حدود سلطة التشريع المتروكة للسلطة التنفيذية سواء بتفويض من البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع أم نزولاً

على مقتضيات الضرورة، أي رسم حدود التشريع في العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية وأثر ذلك على مبدأ الفصل النسبي بين السلطات.

أما من الناحية العملية، فتتمثل فيما يُثيره ممارسة السلطة التنفيذية للوظيفة التشريعية من مشاكل عديدة في التطبيق لعدم وجود نصوص تحوّل هذه السلطة ممارسة الوظيفة التشريعية الأمر الذي يجعل ما يصدر عنها من تشريعات محلّ نظر، والحاجة إلى منح السلطة التنفيذية جزءاً من الوظيفة التشريعية في الظروف الاستثنائية التي يكون فيها البرلمان موجوداً ومنعقداً، وكذلك في الحالات الاستثنائية التي تحدث في غياب البرلمان سواء بتفويض منه أم بدون تفويض، وبيان المنهج الذي اختطه المشرع الدستوري العراقي في دستور عام (٢٠٠٥) بشأن تنظيم وضع السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان والكشف عن مواطن القصور في قواعد التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية، والاستفادة من الدراسات المقارنة فيما بين النظم الدستورية بشأن تحديد حدود كل من السلطين التشريعية والتنفيذية ومهمتها في ممارسة الوظيفة التشريعية.

ثالثاً - إشكالية الدراسة:

تتجسد إشكالية الدراسة بقيام السلطة التنفيذية بممارسة الوظيفة التشريعية في الأحوال التي يغيب فيها البرلمان، وما يشكّله ذلك من خرق لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي أن تختص السلطة التشريعية بهذه الوظيفة، مما يتطلب وجود تنظيم دستوري دقيق يبيح للسلطة التنفيذية ممارسة تلك المهمة، وهو ما يشكّل نقصاً واضحاً في النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة، إذ تخلو نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) والقوانين المنظمة لعمل السلطين التشريعية والتنفيذية وأنظمتها الداخلية من أي تنظيم لذلك الموضوع.

هذا ويمكن التعرف إلى إشكالية الدراسة في ضوء الأسئلة الآتية:

١- ما مدى وجود تنظيم دستوري وقانوني يسمح للسلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص التشريعي عند غياب البرلمان في الظروف العادية والاستثنائية؟

٢- ما طبيعة القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان وماهي قوتها القانونية؟

٣- كيف يُمكن للسلطة التشريعية العمل على خلق آليات خاصة تعمل على مراقبة القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية عند غيابها، لتحول دون استئثار هذه السلطة بمهمة التشريع؟

رابعاً- منهج الدراسة ونطاقها:

ستعتمد الباحثة في دراستها لموضوع الرسالة على المنهج التحليلي والمقارن عبر استعراض وتحليلها النصوص الدستورية والقانونية ذات العلاقة بعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونصوص الأنظمة الداخلية لتلك السلطتين في كل من العراق والكويت والمملكة الأردنية الهاشمية ومقارنتها وصولاً للنتائج المرجوة من الدراسة، وسنعرض لآراء الفقهاء ووجهات نظرهم حول موضوع الدراسة مع الوقوف على تطبيقات القضاء الدستوري في الدول محلّ المقارنة.

وسيقصر نطاق الدراسة على التنظيم الدستوري والقانوني لموضوع الدراسة في نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) والقوانين ذات العلاقة بعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية ونصوص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام (٢٠٠٧) ومقارنتها بنصوص دستور الكويت لعام (١٩٦٢)، ونصوص اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لعام (١٩٦٣)، ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢)، والنصوص المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية

خامساً- الدراسات السابقة:

من أبرز الدراسات السابقة ذات الصلة بموضوع دراستنا:

١- إنعام عودة ثجيل الطائي، نظرية الضرورة في فترة إيقاف الحياة النيابية - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٨، وتناولت هذه الدراسة التعريف بنظرية الضرورة وبيان شروط تحقيقها وميزت بين نظرية الضرورة ونظرية الظروف الاستثنائية مروراً بالقواعد ذات الطبيعة الدستورية التي تحكم نظرية الضرورة بشروطها الموضوعية والشكلية، وكذلك دراسة التشريعات ذات العلاقة بنظرية الضرورة المتمثلة بحالة الطوارئ واللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وسلطات الازمة وصولاً الى الرقابة على تطبيقات نظرية الضرورة وتفصيل شرح الرقابة انتهاءً بالرقابة البرلمانية، وتوصلت الدراسة إلى نتائج عدة منها ضرورة وجود تنظيم مسبق لحالة الضرورة، مع وجوب أن لا يفرض في هذا التنظيم بالعديد من الاحكام والتطبيقات مما يجعل الأمر في جوهره أمراً تحكيمياً لسلطة الضرورة تختار من بينها ما يحقق لها أهدافاً خفية تبتغي تحقيقها ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة، إذ إنَّ الأخذ بهذه النظرية على وفق تنظيم دستوري مسبق لها يجعلنا أمام نظام قانوني واضح ودقيق لحالة الضرورة يصعب معه التحكم بها من قبل سلطة الضرورة ويحدُّ من تلك السلطة ويخضعها للرقابة بفعالية تامة، كذلك أوصت الدراسة أن يتمَّ النص الصريح في صلب الدستور بأن لا تتدخل لوائح الضرورة في المجال المحجوز للقانون، وأن ينصَّ الدستور العراقي صراحة على تحديد مفهوم الضرورة من الناحية الواقعية كالحروب أو الثورات الجماهيرية بالشكل الذي يخوّل السلطة التنفيذية الحركة على وفق مبدأ المشروعية الجديد الذي يمنحه الدستور لها بموجب تحديده لمفهوم الضرورة ونطاقها.

٢- سعد مهدي فواز، ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠٢٠، بيّنت هذه الدراسة أنَّ ممارسة الوظيفة

التشريعية بالاشتراك بين البرلمان والسلطة التنفيذية في الظروف العادية إنَّما تتم في اقتراح القوانين وفي حق الاعتراض عليها، وأوضحت مفهوم حق الاقتراح وأهميته وشروطه وصوره مروراً بالتنظيم الدستوري لحق الاقتراح في العراق والدول محلَّ المقارنة، وكذلك عرَّفت حقَّ الاعتراض على القوانين وخصائصه وأهميته وتمييزه من حقَّ التصديق، وبَّينت التنظيم الدستوري لحق الاعتراض في العراق والدول محلَّ المقارنة، كذلك بيَّنت الدراسة كيفية ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية في ضوء بيانها لماهية الظروف الاستثنائية والتنظيم الدستوري لحق اصدار اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة، وتوصلت الدراسة إلى نتائج عدة منها، تُعدُّ ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل البرلمان بالاشتراك مع السلطة التنفيذية استثناءً من القواعد الأصلية التي تقضي بأن يتولى برلمان منتخب من قبل الشعب وحدَه الوظيفة التشريعية بالنيابة عن الشعب، وأوصت الدراسة بتعديل المادة (٧٣) من الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) بما يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على التشريعات التي يقرُّها مجلس النواب، وكذلك أوصت بتعديل المادة (١٦١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري بحيث يجوز ممارسة حق الاقتراح من قبل كل عضو من أعضاء المجلس بمفرده.

٣- جابر حسن علي، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري العراقي - دراسة مقارنة- ، أطروحة دكتوراه، جامعة الاسكندرية، كلية الحقوق، ٢٠١٧، حاول الباحث عبر هذه الدراسة أن يقف على تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على الرغم من أنَّها تختص بحسب الأصل العام بتنفيذ القوانين، وتسهر على حماية الأمن والنظام العام، إلَّا أن تطور الأنشطة وتزايد المهمة التعاونية بين السلطات أدى إلى مشاركة السلطة التنفيذية في عملية صنع التشريع في الظروف العادية، أما عبر اقتراح القوانين أو عبر اعتراضها على اصدار القوانين، ولم تقتصر مهمة السلطة التنفيذية على الظروف العادية، وإنما أدت مهمة بارزاً في ظل الظروف الاستثنائية، حيث عهدَ إليها المشرع الدستوري في بعض الأحيان وفي ظلِّ توافر شروط عدة بالقيام بأداء الوظيفة التشريعية ذلك لتجنب

حدوث آثار سلبية قد تُعيق السير المنتظم للسلطات العامة، وتوصلت الدراسة الى نتائج عدة منها إن القاعدة القديمة التي تميز بها النظام البرلماني من غيره المتمثلة بأن الملك يسود ولا يحكم لم يعد لها إلا الوجود النظري إذ أثبت الواقع العملي تمتع رئيس الدولة بالعديد من السلطات، لا بل أصبح في شخصه سلطة تلو على سلطات الدولة كلها، وإذا كان النظام البرلماني يعتنق مبدأ فصل السلطات القائم على روح التعاون والتوازن فيما بينهما، فإن الملاحظ على هذا النظام أنه منح رئيس الدولة سلطات تشريعية كثيرة قد تصل إلى الحد الذي يُمكن معه القول بأن هناك سلطتين تشريعتين في الدولة، وأوصت الدراسة بضرورة إجراء اصلاحات دستورية يحدد عبرها السلطات العامة تحديداً دقيقاً غير قابل للتأويل، فيقيم العلاقة بينهما على أساس الفصل بين السلطات مع تحقيق نوع من التعاون فيما بينها.

وفي ضوء الاطلاع على مضمون الدراسات المذكورة آنفاً وما تناولته من اشكاليات حول ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، في ظل انعقاد البرلمان أو في غير حالات انعقاده، إلا أنها ركزت على بيان ماهية الظروف الاستثنائية وتمييزها من حالة الضرورة وركزت على المهمة التشريعية للسلطة التنفيذية في الظروف العادية وفي حال انعقاد البرلمان، وهو ما لا يشكّل سوى جزئيات ضمن السياق العام لمضمون دراستنا، إذ إن دراستنا تناولت بطريقة واضحة ماهية غياب البرلمان وكذلك الأسباب والمبررات التي تؤدي إلى غياب السلطة التشريعية وكذلك بيّنت طبيعة التشريعات التي تصدر عن السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان وأحكام إصدار هذه التشريعات في العراق والدول محل المقارنة.

سادساً - هيكلية الدراسة:

سيتمُّ بحث موضوع دراستنا (التنظيم الدستوري لتشريعات السلطة التنفيذية عند غياب البرلمان) في ضوء توزيع خطة الرسالة على فصلين، وذلك لتسهيل عرض الأفكار بصورة متتابعة وسهلة التنظيم توافقاً مع المفردات الأساسية التي تتضمنها الدراسة.

إذ سيُخصَّصُ الفصلُ الأولُ لدراسة غياب البرلمان وأثره في ممارسة الاختصاص التشريعي، وقد قسمناه على مبحثين، وضَّحنا في المبحث الأول ماهية غياب البرلمان، وذلك عبر بيان مفهوم غياب البرلمان في المطلب الأول، وصور غياب البرلمان في المطلب الثاني، أما في المبحث الثاني فقد بيَّنا أثر غياب البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي، وذلك من خلال بيان تفويض السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي في المطلب الأول، والتنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق والدول المقارنة في المطلب الثاني.

وسنفردُ الفصل الثاني لدراسة الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان، إذ قسمناه على مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي في مدة غياب البرلمان، وذلك من خلال بيان الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الدول المقارنة في المطلب الأول، واستكمالاً للموضوع سنبحثُ الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في العراق في المطلب الثاني.

أما المبحث الثاني فسنتناول أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي، من خلال بيان أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الدول المقارنة في المطلب الأول، وأحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في العراق في المطلب الثاني، ثم نردفها بخاتمة نبين فيها ما توصلت إليه الباحثة من نتائج وتوصيات.

الفصل الأول

غياب البرلمان وأثره في ممارسة الاختصاص التشريعي

الفصل الأول

غياب البرلمان وأثره في ممارسة الاختصاص التشريعي

يُعدُّ البرلمان أبرز سلطات الدولة وأكثرها أهمية، وذلك بوصفه السلطة المعبرة عن إرادة الشعب وطموحاته، وتتحدّد بموجب الدستور الاختصاصات التي يمارسها البرلمان، إذ يكون صاحب الاختصاص الاصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، ويقوم بوظيفة مراقبة السلطة التنفيذية، حيث أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي منع تركيز السلطات في يد سلطة واحدة على حساب بقية السلطات، وإن النظام البرلماني قد قام على أساس من هذا المبدأ حيث يكون هناك فصل بين السلطات، فضلاً عن وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وبرغم ما تقدّم فقد يشهد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني اختلالاً بيناً، إذ تبرز هناك أوضاع معينة يغيب فيها البرلمان سواءً أكانت تلك الأوضاع في الظروف العادية أم الاستثنائية مما يؤدي إلى توقّف المهمة التشريعية والرقابية للبرلمان وتدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، إذ تمارس الى جانب وظيفتها التنفيذية وظيفته التشريعية وذلك أمّا عن طريق إصدار القوانين، أو الأنظمة (اللوائح) لها قوة القانون، مما يتيح لها التجاوز على قواعد الاختصاص الموضوع أصلاً للظروف العادية فتصبح قادرة على التشريع الذي هو في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية، إذ إنّ القاعدة في الدول المعاصرة أن صاحب الاختصاص لا يملك أن يمارس تصرفاً يكون صحيحاً ومنتجاً لإثاره قانوناً ما لم يصدر هذا التصرف في حدود الضوابط المقررة لهذا الاختصاص، ذلك لأن قواعد الاختصاص هي التي تقرر الرخص القانونية لصاحب الاختصاص لكي يمارس نشاطاً معيناً في صورة تضمن شرعية هذا النشاط وتؤكد صحته القانونية، فالاختصاص واجب يلزم صاحبه

بأن يمارسه بنفسه وليس حقاً يسوغ له أن يعهد به لسواه إلا بتفويض قانوني مكتوب مستند إلى نص.

ولبيان ما تقدم سينقسم البحث في هذا الفصل على مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية غياب البرلمان.

المبحث الثاني: أثر غياب البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي.

المبحث الأول

ماهية غياب البرلمان

تُعَدُّ الوظيفة التشريعية من أهم مظاهر سيادة الشعب، على وفق نصوص الدستور فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة التشريع بوصفها السلطة المنتخبة من قبل الشعب لتمثيلها، وعلى أساس ذلك يُناط بها دون غيرها من السلطات مهمة التشريع، وهذا هو الأصل العام الناتج عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي أن تمارس السلطة التشريعية وظيفتها التشريعية في الوقت الذي تختص فيه السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، إلا أن هذا الفصل بين السلطتين المذكورتين هو فصل نسبي لا يمنع من تعاونهما وتكاملهما وأن تقوم أحدهما ببعض الاختصاصات المخولة إلى السلطة الأخرى، فقد يغيب البرلمان لأسباب متعددة، ونتيجة للواقع العملي وتزايد نشاط الدولة في مختلف المجالات والحاجة إلى السرعة في التشريع والخبرة والدراسة لحسم وإنجاز مسائل فنية دقيقة وغيرها من الأمور وأنجازها، مما أدى ذلك إلى تزايد دور السلطة التنفيذية في مجال التشريع في ظل غياب البرلمان^(١)، هذا وقد أرتأينا أن نتعرض إلى هذا الموضوع في مطلبين، إذ سنتعرف في المطلب الأول على مفهوم غياب البرلمان، وسنبيّن في المطلب الثاني صور غياب البرلمان.

المطلب الأول

مفهوم غياب البرلمان

يشكّل غياب البرلمان أحد المسوغات الرئيسية لتولي السلطة التنفيذية وظيفتها التشريعية على وجه الاستثناء، وبغية الوقوف على مفهوم غياب البرلمان سنقسم البحث في هذا المطلب على فرعين، نبين في أولهما تعريف غياب البرلمان، ونعرض في ثانيهما أسباب غياب البرلمان.

(١) زيدون رعد حسن التميمي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ٦٦.

الفرع الأول

تعريف غياب البرلمان

لم تضع القوانين والأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان تعريفاً محدداً لغياب البرلمان، فغالباً ما يترك المشرع هذه المهمة للفقهاء والقضاء، لذلك سنتناول التعريف اللغوي لمصطلح غياب البرلمان ثم التعريف الاصطلاحي له وذلك على النحو الآتي:

أولاً- التعريف اللغوي لغياب البرلمان:

١- الغياب لغتاً:

الأصل اللغوي لكلمة "غياب" هو المصدر غابَ، غابَ عن، غاب في، غيباً، غيبةً غياباً، مغيباً، وغياب اسم جمع غائب، والغياب هو حالة التخلف عن الحضور، أو حالة رفض الحضور، عن موضع كان الحضور فيه ممكناً أو واجباً^(١)، ولفظ (الغياب) في اللغة يدل على تسرُّ الشيء عن العيون، ثم يقاس عليه من ذلك الغيب ما غاب مما لا يعلمه إلا الله، ويُقال غابت الشمس تغيب غيبةً وغيوباً وغييباً، وقد ورد ذكره في القرآن الكريم بقوله تعالى: ﴿وَقَفَّذَ الطَّيْرَ فَقَالَ مَا لِيَ لَا أَرَى الْهُدْهُدَ أَمْ كَانَ مِنَ الْغَائِبِينَ﴾^(٢).

٢- البرلمان لغتاً:

البرلمان اسم مفرد والجمع برلمانات، وهو هيئة تشريعية عليا في الحكم الديمقراطي تتكون من عدد من النواب الممثلين عن الشعب، ويعرف كذلك باسم مجلس النواب، ومجلس الأمة، ومجلس الشعب، والمجلس الوطني^(٣).

(١) أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط١، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٨٠.

(٢) سورة النمل: الآية ٢٠.

(٣) لويس معلوف، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٠٨، ص ٨٥.

وقد تم اشتقاق كلمة البرلمان من الكلمة الفرنسية (parliament) والتي تعني التحدث أو المناقشة^(١).

وبذلك فغياب البرلمان في اللغة العربية يفيد عدم حضور الهيئة التشريعية المختصة بالتشريع إلى جلسات البرلمان.

ثانياً - التعريف الاصطلاحي لغياب البرلمان:

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

هذا وقد عرفت غيبة البرلمان بانها كُلُّ حالة لا يكون فيها المجلس موجوداً لأي سبب كمدة العطلة السنوية، أو المدة الواقعة بين دوري انعقاد غير عادية، أو حالة تأجيل انعقاد المجلس، أو وقف جلساته، أو حالة حلّ المجلس^(٢).

وقد ذُكر إنَّ غياب البرلمان يشمل جميع الحالات التي لا يكون المجلس فيها منعقداً، فقد يكون المجلس قائماً ولكنه في اجازة، وقد تكون جلساته موقوفةً انتظاراً لنتيجة استفتاء شعبي على حلّه، وقد يكون غير قائم لانتهاء مدته أو لحلّه^(٣).

(١) محمد جوارنه، معنى البرلمان، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Parliament>، تاريخ الزيارة ٢٠/٦/٢٠٢٣، ٨:٠٠ ص.

(٢) د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٧٥.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ٧، ٢٠١٧، ص ١١٥.

وعرفت فترة إيقاف الحياة النيابية بأنها الفترة التي تتولى فيها الحكومة الوظيفة التشريعية والتنفيذية معاً، ويخرج عن نطاق هذه المدة الحالات التي يجوز للحكومة استصدار لوائح ضرورة فيها، واستناداً إلى ذلك تنحصر المدد التي يجوز فيها إصدار هذه اللوائح في العطل السنوية للبرلمان، وفترة وقف جلساته، وفترة حله^(١).

ويذهب بعض الفقه إلى أنّ غياب البرلمان يشمل كلّ حالة لا يكون فيها البرلمان موجوداً لأي سبب كان، ولكن هناك من يستبعد حالة تركيز السلطة، وذلك لأنّ غياب البرلمان يعني الغياب الدستوري وهو إما أن يكون مدة العطلة السنوية للمجلس أو مدة وقف جلساته أو مدة حله ومدة ما بين الفصلين التشريعيين^(٢).

كذلك يمكن أن يُعرّف غياب البرلمان بأنه المدة التي تبرر لجوء رئيس الدولة إلى إصدار لوائح الضرورة حيث يكون المبرر لإصدار هذه القرارات بقوانين هو وجود وقائع حدثت عند غياب البرلمان لا قبل غيابه^(٣).

ويمكن أن نعرّف غياب البرلمان بأنه الحالة التي لا يكون فيها البرلمان موجوداً سواء أكان ذلك بسبب ظروف اعتيادية تتمثل بالمدة بين دورات الانعقاد وفترة العطلة السنوية أو الفترة بين الفصلين التشريعيين أو مدة وقف جلساته، أو بسبب ظروف غير اعتيادية تشمل حالة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة التي قد تسبب في غياب البرلمان والذي يترتب عليه تولى السلطة التنفيذية مهمة التشريع لمدة محددة.

(١) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٣.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٥، وسامي جمال الدين، المصدر السابق، ص ٧٨.

(٣) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على الدستورية، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٦، ص ٢٠٧.

الفرع الثاني

أسباب غياب البرلمان

يُعدُّ البرلمان من أهم المؤسسات الدستورية في الدولة الحديثة وذلك بوصفه السلطة التي تمثل الأمة، ويقوم البرلمان بممارسة العديد من الوظائف والأدوار في مجال التشريع والرقابة على العمل الحكومي، إلا أنَّ البرلمان قد يغيب لأسباب متعددة ومتداخلة، فمن الطبيعي أنَّ البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع لا ينعقد بصورة دائمة فهناك فترات يكون فيها البرلمان معطلاً^(١)، ومن أجل بيان أسباب غياب البرلمان سوف نبين الاسباب السياسية لغياب البرلمان وكذلك الاسباب القانونية لغياب البرلمان والاسباب الاخرى وعلى النحو الاتي:

أولاً- الاسباب السياسية لغياب البرلمان:

تتميز المبررات السياسية لغياب البرلمان بكثرتها الى الحد الذي يصل الى صعوبة حصرها إلا أنَّ أبرز الأسباب التي تؤدي إلى غياب البرلمان وإيقاف الحياة النيابية هو النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية كأحد الأسباب التي تؤدي إلى حلِّ مجلس النواب ومن ثمَّ غياب البرلمان وإيقاف الحياة النيابية كذلك قد يكون السبب هو استطلاع رأي الشعب، أو دعم الأغلبية^(٢)، وعلى النحو الذي سيأتي بيانه:

١- النزاع بين الحكومة والبرلمان:

يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون والتضامن بين سلطاته ولاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تتولَّى الحكومة تقديم مشروعات القوانين ورسم السياسات التي يقوم

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٣ وما بعدها.

(٢) أنمار فيصل فارس، حق حل البرلمان في النظام الدستوري العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨، ص ١٧.

البرلمان باعتمادها لتقوم الحكومة بالعمل على تنفيذها، فيكون البرلمان بمثابة المراقب على أعمال الحكومة إلا أن هذا التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن يكون بشكل مستمر ودائم^(١)، إذ إنَّ الخلاف بين السلطتين من أكثر صور النزاع تطبيقاً بين السلطات الدستورية، فقد يؤدي هذا الخلاف إلى حلِّ مجلس النواب ومن ثمَّ غياب السلطة التشريعية. وعادة ما يحدث الخلاف بين السلطتين بسبب مسألة مهمة يتخذ فيها البرلمان موقفاً مغايراً لموقف الحكومة، وإزاء تمسُّك كل من الحكومة والبرلمان بموقفه وعجز البرلمان عن ضمان الأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الحكومة، فذلك يوفِّر للحكومة إمكانية حل البرلمان وإجراء إنتخابات مبكِّرة لمعرفة رأي الشعب^(٢).

أما فيما يخصَّ دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل فعلى الرغم من عدم تنظيم حالة حلِّ البرلمان بوصفه أحد الأسباب التي تؤدي إلى غياب البرلمان، إلا أنه وعبر الممارسات العملية يتبين أنَّ أغلب حالات حل البرلمان حدثت بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان^(٣).

وقد أشار دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) الى الطريقة التي يُحلَّ فيها البرلمان إذ بيّن أن الأمير يقوم بحلِّ مجلس الأمة بمرسوم أميري يبيّن فيه اسباب الحلِّ ولا يجوز للأمير حل المجلس مرة أخرى للأسباب نفسها، وعندما يُحلَّ المجلس تجري انتخابات جديدة في موعد لا يتجاوز شهرين من تاريخ الحل، وفي حال لم تجر انتخابات ولم يتم تشكيل مجلس نواب جديد في الميعاد المحدد يعاود المجلس عمله من جديد وبكامل سلطاته، وأنَّ هذا الحل للمجلس يكون بطلب من الوزارة التي يجب أن

(١) أنمار فيصل فارس، مصدر سابق ذكره، ص ١٨.

(٢) د. عوض رجب الليمون، حقَّ حلَّ المجلس النيابي في النظام الدستوري - دراسة مقارنة-، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠١٥، ص ٣٧٨.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٨٠.

توضّح أسباب طلب الحلّ، وأن أحد هذه الأسباب هو خلافها مع المجلس^(١)، وكذلك ما قضت به المادة (١٠٢) من دستور دولة الكويت بحقّ الأمير في حلّ مجلس الأمة عند الخلاف بين الحكومة والمجلس دون الحاجة إلى مرسوم أميري، إذ نصت "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أيّ وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعيّن وزارة جديدة أو أن يحلّ مجلس الأمة وفي حالة الحلّ إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية نفسها عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور عدّ معتزلاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

وهذه المادة تعالج حالة الخلاف ما بين مجلس الأمة ورئيس مجلس الوزراء، ولإنهاء مثل هذا الخلاف فإنّ رئيس الدولة يقدر حالة إقالة الوزارة وتعيين حكومة جديدة أو حلّ مجلس الأمة، وإذا تمّ هذا الحلّ وقرر المجلس المنتخب بأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فإن هذا يعدّ معتزلاً لمنصبه بحكم القانون ويتمّ تشكيل حكومة أخرى^(٢).

أمّا دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) فقد تبنّى الحلّ الذاتي للبرلمان في المادة (٦٤/أولاً) والتي نصت على أنه "أولاً: حلّ مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية...". ويتّضح عبر نصّ المادة أنّ المشرّع العراقي قد أعطى حق اقتراح حلّ مجلس النواب إلى جهتين أولهما بناءً على طلب من ثلث أعضائه وأن إعطاء الحقّ إلى ثلث أعضاء مجلس النواب هو لتعزيز هيمنة المجلس على السلطة التنفيذية، ومنح الحقّ بتقديم طلب حلّ المجلس إلى رئيس مجلس الوزراء، أي أن دستور

(١) المادة (١٠٧) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

(٢) محمد السيد غنايم، حلّ مجلس الأمة الكويتي التاريخ والأسباب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.aljazeera.net/news>، تاريخ الزيارة ٢٦ / ٦ / ٢٠٢٣، ص: ٤٥.

جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وبحسب نص المادة (٦٤) منه قد أخذ بالحلّ الوزاري شكلياً عندما أعطى لرئيس مجلس الوزراء اقتراح الحلّ لكنه أشترط أن يحظى بموافقة رئيس الجمهورية، أمّا الموافقة على قرار الحل فتكون من قبل مجلس النواب، إذ اشترطت المادة (٦٤ / أولاً) موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب^(١).

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

٢- النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان:

يأتي النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان في المرتبة الثانية من بين الأسباب التي تؤدي إلى غياب البرلمان ومن ثمّ إيقاف الحياة النيابية بوصفه أحد الأسباب التي تؤدي إلى حلّ البرلمان، وذلك بحكم مهمة رئيس الدولة في النظام البرلماني الذي يجب أن يحافظ على توازن السلطات^(٢)، ويحدث الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان بسبب الخلاف على مسألة معينة يرى رئيس الدولة أن الشعب يؤيده في تلك المسألة موضوع النزاع، وهذا الخلاف لا يقع إلّا بعد احتدام الخلاف بين رئيس الدولة والوزارة المؤيدة بالأغلبية البرلمانية فيؤدي ذلك إلى قيام رئيس الدولة إلى إعاقة عمل الوزارة مما يؤدي بالوزارة إلى أن تستقيل ومن ثم تعيين وزارة جديدة، وفي هذه الحالة يقوم البرلمان برفض منح الثقة لهذه الوزارة الجديدة، وتبعاً لذلك ينشأ نزاع بين الوزارة

(١) المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، النظم السياسية الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٢٩.

ورئيس الدولة من جهة وبين رئيس الدولة والبرلمان من جهة أخرى وفي مثل هذه الحالة فإنَّ رئيس الدولة أما أن يستقيل أو أن يتم حل البرلمان وعرض الموضوع على الشعب من خلال انتخابات نيابية^(١).

وقد وجدت هذه الصورة من صور النزاع تطبيقاً لها في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل في المادة (٣/٣٤) والتي نصت على أنه "الملك أن يحلَّ مجلس النواب".

ويباشر الملك هذا الاختصاص بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، ويملك الملك عند مباشرة هذا الاختصاص سلطة تقديرية في تقرير ما يراه مناسباً في هذا الشأن، إذ يمارس هذا الاختصاص دون التقيد بأي قيود أو ضوابط أو شروط أو محددات، وعند استعمال الملك لهذا الحق فيجب اجراء انتخابات جديدة عامة للمجلس الجديد الذي يجب أن يجتمع في دورة غير عادية بعد تاريخ الحلِّ بأربعة أشهر على الأكثر^(٢)، أمّا اذا لم تجر الانتخابات عبر المدة المذكورة فيستعيد المجلس المنحل كامل سلطته ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله حتى انتخاب المجلس الجديد^(٣).

وطبقاً للمادة (٤٠) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل "يقوم الملك بحل مجلس النواب بإرادة ملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزراء المختصين".

أما دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) فقد نصَّ في المادة (١٠٧) منه على أنه "للأمير أن يحلَّ مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحلِّ، على أنه لا يجوز حلَّ المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبداء استمرارية أعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص ٩٢.

(٢) المادة (٧٣) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(٣) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع (السلطة التنفيذية - المؤسسة الدستورية الثانية)، ط١، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٨١٠.

الحلّ فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن، ويستمر في أعماله الى أن ينتخب المجلس الجديد".

أما دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) فلم يتطرق إلى حلّ البرلمان بسبب النزاع بين رئيس الجمهورية والبرلمان^(*)، ويعود السبب في ذلك لأنّ دستور جمهورية العراق لم يأخذ بالحلّ الرئاسي في حال النزاع بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، إذ أعرض دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) عن إعطاء رئيس الجمهورية حق حلّ المجلس النيابي إذ حددت المادة (٦٤) طريقتين للحل، أحدهما الطريق البرلماني عندما يتولى مجلس النواب حلّ نفسه، والأخرى طريق تنفيذي متصل بموافقة مجلس النواب عندما يطلب رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية حلّ المجلس^(١).

ثانياً- الأسباب القانونية لغياب البرلمان:

بالإضافة للأسباب السياسية لغياب البرلمان هناك الأسباب القانونية تؤدي إلى غياب البرلمان وهذه المبررات لا تقل أهمية عن المبررات السياسية لغياب البرلمان، فقد يتمّ حلّ البرلمان ومن ثمّ غيابه وتوقف الحياة النيابية لغرض القيام ببعض التعديلات الدستورية أو لتغيير النظام الانتخابي أو قد يغيب البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته التشريعية^(٢)، ومثلما سيأتي بيانه على النحو الآتي:

١- التعديلات في النظام الدستوري:

(*) تسندُ بعض الدساتير سلطة حلّ المجلس النيابي إلى رئيس الدولة ليمارسها متى شاء دون أن تضع قيوداً في طريق ممارسة الرئيس لتلك السلطة، ودون تحديد الأسباب التي تدعو إلى اتخاذ هذا الإجراء، ومن بين هذه الدساتير القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فهذا الدستور كان قد عهد إلى الملك سلطة حلّ مجلس النواب شرط أن تكون هناك أسباب تبرر اللجوء إلى استعمال هذه السلطة، أي إنّ الملك يستطيع حلّ مجلس النواب في حال النزاع بينهما.

(١) مها بهجت يونس، حلّ المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ٤٧ وما بعدها.

(٢) أنمار فيصل فارس، مصدر سابق ذكره، ص ٥٢.

يوصف الدستور بأنه القانون الأعلى للدولة ومن هنا فإن تعديله أمر لا غنى عنه لمسايرة المتغيرات والمستجدات التي قد تطرأ على الأوضاع السياسية والاجتماعية للدولة، فالدستور يُعدُّ عاكساً لأوضاع المجتمع، إذ من غير المعقول إلزام الأجيال القادمة بالخضوع لأحكام وقواعد وضعت سلفاً، لهذا ينبغي أن تتضمن الدساتير نصوصاً تُجيز تعديلها بما ينسجم مع تغيّر الظروف^(١)، والقواعد الدستورية كغيرها من القواعد قابلة للتعديل والتغيير حتى لا تنفصل عن الواقع ولذلك فإن الأغلبية يؤيدون فكرة تعديل الدستور أو التشريعات الأخرى مما يتطلب ابتداءً إجراء حل المجالس النيابية تمهيداً لإجراء هذه التعديلات سواءً كانت متعلقة بالدستور أو القوانين الأخرى، ففيما يتعلق بالحل عادة يتم إجراؤه بعد إعلان عن إجراء تعديل دستوري، ومن تطبيقات ذلك في دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحل الواقع بتاريخ ١٩٥٠/١/١ بسبب تعديل قانون الانتخاب^(٢).

أمّا في الكويت فقد صدر مرسوماً أميرياً بتاريخ "٢١/٢١ ايار /٢٠٠٦" بحلّ مجلس الأمة على خلفية الأزمة السياسية التي شهدتها البلاد بسبب قانون تعديل الدوائر الانتخابية، ودعا إلى انتخابات مبكرة في ٢٩/ حزيران من نفس العام^(٣).

إذ إنّ الأمة دائماً تستطيع تعديل دستورها متى أرادت كأنها غير مقيدة بشيء، وقد تأتي بعض النظم الدستورية بتحريم تعديل أحكام الدستور بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة وهذا الأمر موجود في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) الذي تضمّن في المادة (١٢٦/ثانياً ورابعاً) على قيدين أحدهما

(١) علي يوسف الشكري، النظم السياسية المقارنة، ط١، إيتراك للنقد والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣، ص٢٨٨.

(٢) د. عوض رجب الليمون، مصدر سابق ذكره، ص٣٨٨.

(٣) فهد العامر، مرسوم أميرى بحل مجلس الأمة الكويتي وانتخابات مبكرة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

<https://elaph.com/Web/Politics/> ، تاريخ الزيارة ٢٠/٤/٢٠٢٣، ٤٥:٤٥م.

زمني يتعلّق بمضي دورتين انتخابيتين أي ثماني سنوات والآخر موضوعي يتعلّق بصلاحيات إقليم كردستان التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(١).

وتختلف الدساتير المرنة عن الدساتير الجامدة في طريقة تعديلها، فبينما تتسم الدساتير المرنة في سهولة تعديلها حيث يتم التعديل بنفس الاجراءات التي تُعدّل فيها القوانين العادية التي تكون صادرة عن البرلمان فيما يخصّ للدساتير الجامدة فإنّه يتم تعديلها بإجراءات أشدّ من تلك المُتبّعة في تعديل القانون العادي ومن بين تلك الإجراءات هو حل البرلمان^(*)، إذ تطرأ بعض الظروف في الدولة من شأنها الحث على إجراء بعض التعديلات سواء في الدساتير أم في التشريعات الأخرى وذلك يتطلب إجراء حل للمجالس النيابية تمهيداً لإجراء هذه التعديلات سواء كانت متعلقة بالدستور أو بقوانين الانتخاب السائدة^(٢).

٢- تغيير النظام الانتخابي للدولة أو عدم دستوريته:

إنّ الأنظمة الدستورية النيابية تأخذ بنظم انتخابية مختلفة تبعاً لما يتلاءم مع الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وعلى أساس ذلك فإنّ النظام الانتخابي المُتبّع قد يكون مخالفاً لنصوص الدستور مما يؤدي الى الطعن بالنظام الانتخابي والحكم بعدم دستوريته ومن ثمّ حل المجلس النيابي

(١) د. إسماعيل مرزه، القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار المالك للفنون والأدب، ٢٠٠٤، ص١٢٠، وينظر كذلك د. عبد الغني البسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص١٥١.

(*) ومن بين الدساتير التي أخذت بحلّ البرلمان لإجراء تعديل في الدستور هو القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، حيث نصّت المادة (١١٩) على أن ".... كل تعديل يجب أن يوافق عليه كلّ من مجلس النواب والأعيان بأكثرية مؤلفة من ثلثي أعضاء كلا المجلسين المذكورين، وبعد الموافقة عليه يُحلّ مجلس النواب، وينتخب المجلس الجديد فيعرض عليه وعلى مجلس الأعيان التعديل المتخذ من المجلس المنحل مرة ثانية، فإذا اقترن بموافقة المجلسين بأكثرية مؤلفة من ثلثي اعضاء كليهما ايضا يعرض على الملك ليُصدّق وينشر".

(٢) د. علاء عبد المعتال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٧٨.

الذي شكّل إلى أساس هذا النظام، واستناداً لذلك فإنّ حلّ المجلس النيابي الذي يترتب عليه غياب السلطة التشريعية يكون مستنداً على حكم قضائي، وكذلك قد يكون مستنداً إلى رغبة السلطة التنفيذية بتغيير نظام انتخابي والاستناد إلى نظام انتخابي آخر كأن يتغير النظام الانتخابي المباشر إلى نظام انتخابي على درجتين، أو تبني نظام انتخابي بالقائمة بدلاً من النظام الانتخابي الفردي^(١).

ومن تطبيقات ذلك في النظام الدستوري الأردني حلّ المجلس النيابي في عام (١٩٩٣)، إذ صدر قانون انتخابي جديد وهو قانون الصوت الواحد الذي لاقى الكثير من الاعتراضات لاسيما من المجلس المنحل، إذ يرى المجلس المنحل أنّ الحكومة قامت بحلّ المجلس من أجل إصدار القانون الانتخابي الجديد بينما كان يجب أن تقوم بعرض القانون عليه^(٢).

أما تطبيقات ذلك في النظام الكويتي فقد وافقت الحكومة في بيان أصدرته بتاريخ (٢٠ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٢) على تعديل المادة الثانية من قانون الانتخابات لتغيير طريقة التصويت وكان أمير الكويت "صباح أحمد الصباح" قد ذكر في خطاب ألقاه إنّه وُجّه الحكومة لإصدار تعديل جزئي في النظام الانتخابي القائم يستهدف معالجة آلية التصويت فيه، لكن المعارضة رفضت أي تعديل لقانون الانتخابات، وبعد ذلك قررت المحكمة الدستورية العليا حلّ برلمان (٢٠١٢) وإعادة برلمان (٢٠٠٩) بسبب مسائل إجرائية، لكن أمير الكويت قام بحلّ المجلس النيابي مرتين على التوالي بسبب فشله في عقد جلساته لعدم اكتمال النصاب^(٣).

(١) د. محمد عدنان، التأثير المتبادل بين رئيس الدولة والبرلمان (بين النص القانوني والواقع العملي)، أطروحة دكتوراه، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٧، ص ٢٢٧.

(٢) فلاح محمد فلاح الخطيب، حلّ المجلس النيابي في الدستور الأردني، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٤، ص ٧٥.

(٣) حسين الرمضان، المحكمة الدستورية تبطل مجلس ٢٠١٢، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.alanba.com.kw/ar/kuwait-news/>، تاريخ الزيارة ٢٢/٤/٢٠٢٣، ٤٦:٥٠م.

أما تطبيقات ذلك في العراق فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً بتاريخ (٢٦ / ٤ / ٢٠٠٧)، بعد أن طعن بعدم دستورية المادة (١٥/ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لعام (٢٠٠٥)، وقد جاء في المادة (١٥) / ثانياً) بأن تكون لكل محافظة دائرة انتخابية تختص بعدد معين من المقاعد، يتناسب مع عدد الناخبين المسجلين في المحافظة بحسب الانتخابات بتاريخ (٣٠/١/٢٠٠٥)، التي اعتمدت على نظام البطاقة الوطنية بوصفها بديلاً للإحصاء السكاني للعراق لتعذر إجرائه آنذاك للظرف الأمني السيء في عدد كبير من المحافظات، فقانون الانتخابات المذكور قد اعتمد معيار الناخبين المسجلين، في حين أن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نص في المادة (٤٩/أولاً) على أن " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء، بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق"، وهذا يعني أن الدستور أعتمد معيار عدد النفوس الكلي، لذا يكون نص المادة (١٥/ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لعام (٢٠٠٥) مخالفاً لنص المادة (٤٩/أولاً) من الدستور، بالإضافة إلى ما يترتب على هذه المخالفة الدستورية من ضرر سيلحق بعدد من المحافظات لذا فقد بادروا بالطعن بعدم دستورية نص المادة (١٥/ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لعام (٢٠٠٥) مطالبين بإلغائها مع إلغاء الأنظمة والتعليمات كافة التي صدرت استناداً لهذه المادة، لذا وفقاً لما تقدم أعلاه قررت المحكمة الاتحادية العليا في العراق الحكم بعدم دستورية المادة (١٥ / ثانياً) من قانون الانتخابات رقم (١٦) لعام (٢٠٠٥) لتعارضها مع أحكام المادة (٤٩/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).^(١)

٣- قرب انتهاء مدته التشريعية:

تجنباً للمخاوف التي قد تتعرض لها البلاد من الأعمال التي يقوم بها البرلمان عبر الفترة التي يقترب بها المجلس النيابي من نهاية المدة التشريعية المقررة له، لذلك يتم اللجوء الى حله، إذ قد تعمد

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق الدعوى رقم (١٥/ت/ ٢٠٠٦) في ٢٦ / ٤ / ٢٠٠٧م، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqidvelopers.com/iraqfsc/ar/node/> ، تاريخ الزيارة ٢٥/٥/٢٠٢٣،

الأغلبية البرلمانية عند اقتراب انتهاء المدة النيابية إلى العبث بالقوانين وإصدار تشريعات يكون الغرض من إصدارها ليس خدمة الأمة إنما لغرض خدمة مصالح حزبية ضيقة^(١).

قد جرى في الأردن عام (١٩٣٣) حلُّ البرلمان قبل نهاية المدة التشريعية بأربعة أشهر، والسبب في ذلك يعود إلى أنَّ الحكومة ترى ضرورة هذا الحل لأنَّ الانتخابات العامة للمجلس القادم تكون عبر الفصول الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس^(٢).

ثالثاً- الأسباب الأخرى لغياب البرلمان:

قد يثور الخلاف بين السلطات الدستورية حول مسألة تشكل أهمية كبيرة في البلاد مما يستوجب الرجوع إلى الشعب لأخذ رأيه في هذه المسألة وبالأخص إذا كانت اتجاهات الرأي العام تخالف رأي ممثليهم في البرلمان فيكون رأي الشعب الوسيلة الأمثل في مثل هذه الحالة استطلاع رأي الشعب، وقد يكون الحل لغرض دعم الأغلبية البرلمانية أو لغرض تقوية الأغلبية الضعيفة داخل البرلمان، وكما سيأتي بيانه على النحو الآتي:-

١- استطلاع رأي الشعب في المسائل المهمة:

يتعيّن الرجوع إلى الشعب لمعرفة رأيه في المسائل المهمة ليقول كلمته الأخيرة فيها كونها تمس المصالح العليا للبلد، ولما كان الرأي العام في تغير مستمر فمن الطبيعي أن يكون تغيير البرلمان مرتبطاً بتغير ميول الشعب، فالرأي العام ممكن أن يتغير فقد تكون هناك مدة يكون البرلمان عبرها لا يمثل إرادة الشعب وتكون هناك مسائل مستحدثة في البلاد لم تكون موجودة عند اختيار الشعب لممثليه عن طريق الانتخابات، وقد يكون رأي النواب مختلفاً

(١) د. بشير علي محمد باز، حقّ حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧١.

(٢) أثمار فيصل فارس، مصدر سابق ذكره، ص ٦٧.

عن رأي الشعب والواجب يقتضي في مثل هذه الحالة أن تقوم السلطة المختصة بحلّ البرلمان ومن ثمّ يؤدي هذا الحلّ الى غياب السلطة التشريعية وتوقّف الحياة النيابية، وهذه الوسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه للبت في الأمور المهمة التي تمرّ بحياة الأمة، وإن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بحل البرلمان وذلك لمعرفة رأي الشعب في المسائل المهمة، وتعد هذه الطريقة استفتاءً غير مباشر تتحقق من عبره سيادة الأمة^(١).

٢- حله لدعم الاغلبية البرلمانية:

قد يغيب البرلمان بسبب حله من أجل دعم الأغلبية البرلمانية، ويؤدي حل البرلمان بهذه الطريقة الى دعم الأغلبية داخل البرلمان لتقف الى جانب السلطة التنفيذية لتعطيها ضماناً لاستقرار الحكم وكذلك للحيلولة دون حدوث الأزمات الوزارية، وإن الحكومة لا تقدم على الحل إلا إذا كانت متوقعة أن الاغلبية التي انحازت لها هي التي ستفوز بالانتخابات، ولذلك فإن الحل بهذه الطريقة ينطوي على مخاطر كبيرة للحكومة إذ أنه من الممكن أن تفقد الحكومة سلطتها في الانتخابات، لذلك فان عليها أن تكون مدركة للوقت المناسب للقيام بحل البرلمان لتحقيق الغرض الذي تهدف اليه من قيامها بهذا الاجراء، فهناك عوامل من شأنها أن تؤثر في اتخاذ الوقت المناسب لاتخاذ قرار الحل، إذ يجب اتخاذه في الوقت المناسب من السنة تجنباً لمخاطر الأوقات السيئة، واختيار الأوقات المثالية للقيام بالانتخابات الجديدة^(٢).

(١) عبد السلام سفااح كمون، مدى رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٥٢٦.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٦.

المطلب الثاني

صور غياب البرلمان

تتنوع صور غياب البرلمان وذلك تبعاً لتنوع الاسباب التي تؤدي الى غيابه، فقد يغيب البرلمان وتتوقف الحياة النيابية في ظل ظروف اعتيادية دون أن يكون هناك أي ظرف استثنائي يؤدي الى هذا الغياب، كأن يكون الغياب في الفترة بين أدوار الانعقاد أو الفترة بين الفصلين التشريعيين أو بسبب وقف جلسات البرلمان أو تأجيلها، وكذلك قد يغيب البرلمان بسبب ظروف استثنائية تمر بها الدولة تؤدي إلى توقف الحياة النيابية، كأن تكون هناك حالة حرب أو أزمة اقتصادية أو وباء أو كوارث طبيعية وغيرها من الأسباب، واستناداً لذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يخص الفرع الاول لبيان غياب البرلمان في الظروف العادية، ويفرد الفرع الثاني لبيان غياب البرلمان في الظروف الاستثنائية.

الفرع الاول

غياب البرلمان في الظروف الاعتيادية

يحدث أن يغيب البرلمان عن الانعقاد في ظرف اعتيادي دون أن يكون هناك أي ظرف استثنائي يحول دون انعقاد جلساته ومن ثمّ عدم تمكّن البرلمان من ممارسة اختصاصه الاصيل في التشريع مما يؤدي الى منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، وهذه الفترات الاعتيادية التي يغيب فيها البرلمان أما أن تكون الفترة بين دورات الانعقاد، أو الفترة ما بين الفصلين التشريعيين، أو فترة وقف جلسات البرلمان أو تأجيل اجتماعاته، وكذلك فترة حل البرلمان، وقد أوردت الدساتير محل المقارنة نصوصاً تبين المدد الزمنية التي يغيب فيها

البرلمان والتي يحقُّ عبرها للسلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي استثناءً^(١)، وهذه الحالات هي:

أولاً- المدة ما بين أدوار الانعقاد السنوية:

يقصد بالمدة الواقعة بين أدوار الانعقاد العطلة السنوية التي تفصل بين أدوار انعقاد المجلس التشريعي سواءً أكانت دورة انعقاد عادية أم غير عادية، حيث يتوافر شرط غياب البرلمان خلال هذه العطلة السنوية التي لا يتمكن عبرها البرلمان من مزاولة اختصاصه في التشريع فيمنح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية^(٢).

وقد نصَّ على هذه المدة دستور المملكة الأردنية الهاشمية فقد بينَّ أن مجلس الأمة يقوم بعقد دورته العادية لمدة أربعة أشهر في كلِّ سنة ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية لمدة ثلاثة أشهر^(٣).
أما دستور دولة الكويت فقد تضمن أن مجلس الأمة ينعقد لمدة ثمانية أشهر في السنة فقد نصت المادة (٨٥) من الدستور على أنَّ "لمجلس الأمة دور انعقاد سنوي لا يقل عن ثمانية أشهر، ولا يجوز فض هذا الدور قبل اعتماد الميزانية".

أما دستور جمهورية العراق فقد بينَّ أن مجلس النواب ينعقد لمدة أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة للمجلس وتنتهي بنهاية السنة الرابعة وان المجلس الجديد ينتخب قبل (٤٥) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة^(٤).

(١) د. محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٠.

(٣) المادة (٧٧) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل التي جاء فيها "مع مراعاة ما ورد في هذا الدستور من نص يتعلق بحل مجلس النواب يعقد مجلس الأمة دورة عادية واحدة في غضون كلِّ سنة من مدته".

(٤) المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي جاء فيها "أولاً- تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".

ثانياً - المدة ما بين الفصلين التشريعيين:

تتمثل هذه المدة بين آخر انعقاد للمجلس التشريعي القديم وأول انعقاد للمجلس التشريعي الجديد وعبر هذه المدة لا يكون البرلمان موجوداً فتقوم السلطة التنفيذية بإصدار التشريعات لتحلّ بذلك محلّ السلطة التشريعية الغائبة لاتخاذ ما يلزم من أجل مواجهة الحالات التي لا تحتمل التأخير^(١).

هذا وقد نظمت الدساتير محلّ المقارنة هذه الفترة، فقد أشار دستور المملكة الأردنية الهاشمية إلى هذه الفترة في المادة (٦٨/ ثانياً) والتي نصّت على أنه "يجب إجراء الانتخابات خلال الشهر الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس".

أما دستور دولة الكويت فقد نصّ صراحة على هذه المدة في المادة (٨٣) التي جاء فيها "مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد عبر الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة مع مراعاة حكم المادة (١٠٧)".

أما فيما يخص دستور جمهورية العراق فقد نص على هذه المدة من خلال المادة (٥٦/أولاً وثانياً) حيث نصت على ما يأتي "أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة"، ثانياً: يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة".

وبناءً على ما سبق بيانه من نصوص دستورية للدول محلّ المقارنة، يمكننا القول أن نص المادة (٦٨/ ثانياً) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية قد جاء مطلقاً ليشمل المدة ما بين أدوار

(١) د. كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٠٥.

الانعقاد والمدة ما بين الفصلين التشريعيين على خلاف الدستور الكويتي والعراقي حيث نص صراحة على هذه المدة، ويرى بعض الفقهاء أنَّ هذه المدة - مدة ما بين الفصلين التشريعيين - تأخذ حكم العطلة البرلمانية إذ يمكن قياس مدة ما بين الفصلين التشريعيين بالمدة ما بين أدوار الانعقاد سواءً كانت عادية أو استثنائية ففي حالة عدم وجود خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإنه لا يمكن عدّ هذه المدة ضمن فترة حل البرلمان^(١).

ثالثاً - مدة وقف جلسات البرلمان أو تأجيل اجتماعاته:

يقصد بوقف جلسات البرلمان المدة الزمنية الواقعة بين إصدار رئيس الدولة قراراً بوقف جلسات البرلمان تمهيداً لحله وبين قراره بحل المجلس نتيجة لظهور نتائج الاستفتاء الشعبي على الحل بالأغلبية المطلقة، ولم يرد النص على هذه الحالة في الدساتير محل المقارنة.

أما حالة تأجيل جلسات البرلمان في دوراته العادية فقد وردت الإشارة إليها في الدستور الأردني دون الدستوريين الكويتي والعراقي، فقد نص دستور المملكة الأردنية الهاشمية على مدة الأجراء وتحقق هذه المدة عند قيام السلطة التنفيذية بإرادة ملكية بإرجاء اجتماع المجلس قبل دعوته لبدء دورته العادية وذلك على وفق لأحكام المادة (٧٨/ أولاً) من الدستور والتي جاء فيها "يدعو الملك مجلس الأمة إلى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي أول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية، على أنه يجوز للملك أن يرجئ بإرادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الأمة لتاريخ يعين في الإرادة الملكية، على أن لا تتجاوز مدة الأجراء شهرين"^(٢).

(١) د. عبد الرزاق السنهوري، مخالفة الدستور للتشريع والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، مجلة القضاء، العدد الأول، ١٩٨٦، ص ١٤. وينظر: د. محمد احمد عبد الله، لوائح الضرورة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الاردن، ١٩٩٢، ص ١١٣.

(٢) حمود عبد القادر حمود القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة قطر، ٢٠٢٢، ص ٩٧.

ونصّت المادة (٨١/ أولاً) من الدستور على أن "للملك ان يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات فقط".

وإن المقصود بحالة الإرجاء هو إرجاء اجتماعات مجلس الأمة قبل دعوته للانعقاد في دورته العادية والتي تصادف حسب نص الدستور اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة، وإذا صادف عطلة رسمية ففي أول يوم بعده لا يكون فيه عطلة رسمية، حيث يجوز للملك أن يرجئ اجتماع المجلس لمدة لا تتجاوز الشهرين، أما حالة التأجيل فقد بيّنها الدستور بأنّ للملك تأجيل جلسات مجلس الأمة ثلاث مرات قبل انعقاده لمدة لا تزيد في أي دورة عادية على شهرين ولا تدخل مدة التأجيلات في حساب الدورة العادية المقررة بأربعة أشهر^(١).

وقد كان لمحكمة العدل العليا الأردنية رأي بخصوص تفسير حالة التأجيل وذلك عبر حكمها رقم (٧٢/٣١) لعام (١٩٧٣) عندما قررت "حيث أن نص المادة (٩٤) من الدستور قد اشترطت لإصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية أن يكون مجلس الأمة غير منعقد، إذ إنّ مجلس الأمة لا يكون منعقداً في مدة التأجيل المنصوص عليها في المادة (٨١) من الدستور فإن من حق مجلس الوزراء بموافقة جلالة الملك وضع القوانين المؤقتة خلال هذه المدة"^(٢).

وقد انتقد موقف محكمة العدل العليا على اعتبار أن دستور المملكة الأردنية عندما منح السلطة التنفيذية بحسب نص المادة (٩٤) منه الصلاحية في إصدار القوانين المؤقتة عندما يكون مجلس الأمة منعقداً أو منحللاً هو استثناء على القاعدة الأصلية التي تقتضي أن السلطة صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار التشريعات داخل الدولة هي السلطة التشريعية، وحيث أن مصطلح

(١) د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الأردني، مطابع الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٣، ص ٢٣٢.

(٢) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ١٤٨ وما بعدها.

غير منعقد يعني أيضاً مؤجلاً حسب موقف محكمة العدل السابق، فإنَّ هذا التعبير من باب التوسع في التفسير وإن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه بل يجب تطبيقه في أضيق الحدود دون أي توسُّع، وإن أيَّ توسُّع فيه يُعدُّ من باب المخالفة الدستورية^(١).

أما فيما يخصَّ دستور دولة الكويت فقد نصَّ أيضاً على تأجيل جلسات المجلس التشريعي وذلك في المادة (١٠٦) منه ومن ثمَّ نصت على أنه "للامير أن يؤجل بمرسوم اجتماع مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً، ولا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة المجلس ولمدة واحدة ولا تُحسب مدة التأجيل ضمن مدة الانعقاد".

ومن خلال هذا النصَّ فإنَّ حقَّ التأجيل لمدة شهر واحد هو حقُّ إعطاء الدستور للسلطة التنفيذية تباشره دون قيد إذا رأت ضرورة لاستعماله لتفادي أزمة ما، ويكون التأجيل بمرسوم أميري ولا يجوز أن تمتد مدة التأجيل شهرين متتاليين داخل الدورة بغير انعقاد وإنما على وفق النص الدستوري يتعيَّن أن يعود المجلس إلى الانعقاد بعد انتهاء مدة الشهر الذي صدر فيه مرسوم بتأجيل الجلسات، وحتى لا يتخذ التأجيل وسيلة لعرقلة أعمال المجلس والتأثير عليها فقد نص الدستور على أن التأجيل سواء كان مرة واحدة أم مرتين لا تحتسب مدته من دور الانعقاد العادي للمجلس، وبما أنَّ هذا الدور مدته ثمانية أشهر فإنَّ المجلس لا بدَّ أن تمتد دورته بقدر مدة التأجيل حتى يكمل الثمانية أشهر وينتهي من نظر الموازنة واعتمادها^(٢)، ويعلل جانب من الفقه نص دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) على تأجيل انعقاد المجلس بأنه قد يتأزَّم الموقف بين مجلس الأمة والحكومة لدرجة التهديد باتخاذ اجراء خطير مثل حلَّ المجلس أو استقالة رئيس

(١) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الاردن، مطبوعات الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٧، ص ١٣٣.

(٢) د. محمد عبد المحسن المقاطع، إعادة المجلس المنحل وتأجيل الجلسات لمدة شهر لا تقبله أحكام الدستور، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://pdf.alanba.com.kw/pdf>، تاريخ الزيارة ٢ / ٧ / ٢٠٢٣، ٥٦:٦م.

مجلس الوزراء، ولغرض وقف المشادات الجارية أجاز الدستور للحكومة تعطيل اجتماعات المجلس لمدة معينة يعود بعدها إلى أمر أميري، فالتأجيل يكون بمرسوم وليس بأمر أميري، ولا يجوز استعمال حق التأجيل في اثناء مدة الحكم العرفي^(١).

أما في العراق وفي ظل دستور عام (٢٠٠٥) فلم يعالج المشرع موضوع تأجيل جلسات مجلس النواب سواء من قبل المجلس نفسه أو من قبل الحكومة، بل ترك ذلك للنظام الداخلي للمجلس على وفق المادة (١٥) من الدستور، مما يجعل المجلس النيابي سيّد نفسه في تحديد جهة الاختصاص بتأجيل الجلسات، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب لعام (٢٠٠٧) فلم ينص على أي دور للحكومة في ذلك، بل نص على حقّ رئيس مجلس النواب في تأجيل الجلسة عند عدم اكتمال النصاب القانوني لحضور الأعضاء^(٢) من دون الإشارة إلى أية أسباب أخرى، ويعود السبب في عدم منح الحكومة حق التأجيل في العراق إلى عدم تمتعها بسلطة حلّ البرلمان، فالتأجيل عادة ينصّ عليه الدستور إلى جانب حق الحل بوصفه وسيلة مهددة للأزمة بين السلطتين، فإذا كان الدستور يقرر للحكومة حقّ الحلّ، فمن باب أولى أن يضمن لها حق التأجيل^(٣).

وقد حوّل دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس، تمديد الفصل التشريعي لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، وكان الأولى بالمشرع الدستوري تحديد هذه الصلاحية برئيس مجلس النواب وأعضائه فهم الاجدر على تحديد مدى الحاجة إلى تمديد الفصل التشريعي وليس هناك

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣٨٧.

(٢) المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.

(٣) وهناك قيود عديدة تمنع استعمال الحكومة للتأجيل بشكل سيء، كتحديد حد اقصى لمدة التأجيل وتحديد عدد المرات التي يمكن أن يحصل فيها التأجيل، وحظر القيام بتصرفات خطيرة عبر مدة التأجيل كإعلان الأحكام العرفية، د. أبراهيم درويش، النظام السياسي "دراسة فلسفية تحليلية"، ج ١، دار النهضة العربية، ١٩٦٨، ص ٣٤٨ وما بعدها.

ما يسوغ منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وإلا كان ذلك وسيلةً لتدخل السلطة التنفيذية في عمل المجلس في الوقت الذي يؤكد فيه الدستور صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات^(١).

ونرى إن التأجيل استثناء لا يتقرر إلا بنص صريح ينص عليه وعلى ضماناته لأن الأصل أن البرلمان هو المختص بتنظيم نفسه بما ينسجم مع استقلاله المؤسساتي.

رابعاً - مدة حلّ البرلمان:

من شأن حلّ البرلمان أن يؤدي إلى إنهاء مدة الفصل التشريعي المحدد للبرلمان قبل أوانه وكذلك يؤدي إلى فقدان أعضاء البرلمان لعضويتهم في البرلمان فقداناً كاملاً، وتحدث حالة غياب البرلمان كنتيجة لأجراء الحل لما يترتب عليه من إنهاء للفصل التشريعي بأكمله وبداية فصل تشريعي جديد^(٢).

وقد أجازت الدساتير محلّ المقارنة لرئيس الدولة حل البرلمان مع اختلاف هذه الدساتير فيما بينها من حيث شروط الحل وآلياته ففي ما يخصّ دستور المملكة الأردنية الهاشمية فقد أجازت المادة (٣٤) للملك أن يحلّ مجلس النواب^(٣)، أمّا دستور دولة الكويت فقد أجازت المادة (١٠٧) للأمير بان يحلّ مجلس الأمة بمرسوم يبين فيه أسباب الحل^(٤).

(١) د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفدرالية، مجلة الملتقى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، العدد السابع، ٢٠٠٧، ص ١١٣.

(٢) د. حمود عبد القادر حمود القحطاني، مصدر سابق ذكره، ص ٩١.

(٣) المادة (٣٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ التي جاء فيها "للملك ان يحل مجلس النواب".

(٤) المادة (١٠٧) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ التي جاء فيها "للأمير ان يحل مجلس الامة بمرسوم تبين فيه اسباب الحل، على انه لا يجوز حل المجلس لذات الاسباب مرة اخرى".

وفي العراق تضمّن دستور عام (٢٠٠٥) الحلّ الذاتي الذي وأن سمح لرئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب الحلّ إلاّ أنه لا يكتمل بموافقة رئيس الجمهورية بل لا بدّ من موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه^(١)، أي أنه بالرجوع إلى أحكام دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نجد أنّ قرار الحلّ في النهاية بيد مجلس النواب، فرئيس الجمهورية في الواقع لا يملك إلاّ الموافقة على طلب اقتراح الحلّ الذي يقدم من الحكومة، وإما القرار الأخير فيعود إلى المجلس نفسه، وأن دستور جمهورية العراق لم ينظم الوضع القانوني لمجلس النواب عبر المدة الممتدة من تاريخ الحلّ إلى تاريخ انعقاد المجلس الجديد وما يترتب على ذلك من فراغ دستوري ورقابي.

الفرع الثاني

غياب البرلمان في الظروف الاستثنائية

قد تطرأ على الدولة ظروف استثنائية تشكل خطراً على وجودها واستمرارها، وتُصبح فيها القوانين التي تطبق في ظلّ الظروف العادية عاجزة عن مواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وقد تحدث هذه الظروف الاستثنائية في ظلّ غياب السلطة التشريعية، إذ قد تواجه الدولة ظروفاً غير اعتيادية تهدد كيانها أو تهدد مصلحة معتبرة وضرورية فيها مما يتعدّر معه مواجهة هذه الظروف عبر اتباع الإجراءات القانونية نفسها المتبعة في الظروف الاعتيادية، لذا حرصت الدساتير على تخويل السلطة التنفيذية القيام بالإجراءات وإصدار القرارات اللازمة لمواجهة هذه الأخطار التي تهدد كيان الدولة أو أي مصلحة معتبرة عندها، وإنّ السلطة التنفيذية عندما تصدر القرارات في حالة الظروف الاستثنائية فإنها تستمد ذلك مباشرة من الدستور دون الحاجة لإصدار قانون تفويضي سابق، لأنّه قد يفوت الغرض من مواجهة الخطر في حالة انتظار إصدار القانون، لان إجراءات التشريع طويلة ومعقّدة، لذلك فإنّ السلطة

(١) المادة (٦٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

التنفيذية تصدر القرارات مباشرة عند توفر شروط حالة الظروف الاستثنائية^(١) التي تتمثل بما يأتي:

أولاً- وجود خطر جسيم حال موجّه ضد الدولة:

لكي تستطيع السلطة التنفيذية ممارسة اختصاصها في إصدار الأنظمة (اللوائح) التي لها قوة القانون، فلا بدّ أن يكون هناك تهديد بخطر جسيم حال، أيّ كان مصدر هذا الخطر، ويشترط أن يكون الخطر من الجسامة، أي أن يكون خارج إطار الأخطار المألوفة أو المعتادة في حياة الدولة، فهو خطر غير مألوف من حيث النوع وكبير من حيث المدى وحجم الأضرار التي قد يخلفها، كذلك يشترط أن يكون الخطر حالاً وليس مستقبلاً أو أنه وقع وأنتهى لأنّه يكون مجرد واقعة لها آثار فقط، فالخطر الحال يعني أنه بدأ بالوقوع أو أنه على وشك الوقوع دون أن يكون هناك وسيلةً اعتياديةً للسلطة التنفيذية لدرئه ومع ما قد يسببه من إيقاف للسلطة التشريعية وغياب البرلمان والعجز عن ممارسة اختصاصه بالتشريع، وحيث يكون هذا الخطر موجّهاً ضد الدولة بعناصرها الثلاثة الشعب، الاقليم، والسلطة السياسية، ومن ثمّ فإن أي خطر يكون موجّهاً ضد أي عنصر من هذه العناصر الثلاثة قد يكون السبب في غياب السلطة التشريعية ومن ثمّ يحقّ للسلطة التنفيذية أن تقوم بالإجراء اللازم لدفع هذا الخطر^(٢).

ثانياً- تعذّر دفع الخطر بالوسائل العادية:

إنّ السلطة التنفيذية حتى تستطيع أن تصدر القرارات التي لها قوة القانون لمواجهة الظروف الاستثنائية، فإنّه يجب أن يتعدّر عليها اتباع الإجراءات القانونية الاعتيادية المنصوص عليها في

(١) تحسين سعيد نعمة، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٣ وما بعدها.

(٢) د. مروان محمد محروس المدرس، تفويض الاختصاص التشريعي - دراسة دستورية مقارنة-، أطروحة دكتوراه،

كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ١٣٦.

القوانين من أجل درء الخطر الذي تواجهه، لأنه يقتضي السرعة في المواجهة من أجل حماية كيان الدولة والحفاظ على سلامتها، وفي حالة وجود وسيلة قانونية تستطيع السلطة التنفيذية عن طريقها مواجهة الخطر فإنه يجب اتباعها، وفي حالة تعذر ذلك فإن للسلطة التنفيذية اتخاذ اللازم من أجل مواجهة هذه الظروف^(١).

لذلك اتجهت معظم الدساتير إلى إعطاء السلطة التنفيذية في مثل هذه الظروف الحق في إصدار أنظمة يكون لها قوة القانون العادي، ويكون الغرض من إصدارها مواجهة هذه الظروف الاستثنائية في ظل غياب السلطة التشريعية^(٢).

وإن هذه الأنظمة التي تصدر عن السلطة التنفيذية تنقسم إلى نوعين، أنظمة تفويضية وأنظمة ضرورة، وسنبين مضمون كل منهما على النحو الآتي:

١- الأنظمة (اللوائح) التفويضية: وهي قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية من أجل تنظيم مسائل داخلية أصلاً في مجال التشريع، ويكون لهذه القرارات قوة القوانين العادية سواء أكان صدورها في غياب البرلمان أم في حالة انعقاده^(٣).

وقد عرّفها بعضهم بأنها "تلك الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان في وجود ظروف استثنائية، بحيث يكون للحكومة أن تمارس الوظيفة التشريعية في حدود مسائل معينة، عبر مدة محددة يتضمنها القانون الصادر من البرلمان بتفويض الحكومة في هذا

(١) د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٢٤.

(٢) ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩، ص ٨٧.

(٣) د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، ط ٢، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠، ص ٢١.

الشأن، وتملك السلطة التنفيذية بواسطة هذه المراسيم أو القرارات التي تصدرها تعديل أو إلغاء قاعدة قانونية قائمة تعالج موضوعات منصوص عليها في قانون التفويض" (١) .

وقد أصبحت الأنظمة التفويضية واسعة الانتشار في دول العالم لاسيما بعد الحرب العالمية الأولى نتيجة لعجز السلطة التشريعية عن مواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية مما أدى الى اختلال التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ففي الأردن في ظل دستورها لعام (١٩٥٢) لا يوجد نص دستوري يُجيز للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح التفويضية، ولعلّ السبب في ذلك أنّ دستور المملكة الأردنية قد أعطى السلطة التنفيذية سلطات واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، ومن هذه السلطات إصدار القوانين المؤقتة (لوائح الضرورة) ونتيجة لعدم توافر نص دستوري يُجيز اصدار لوائح تفويضية ولإناطة الدستور السلطة التشريعية حصراً بيد مجلس الأمة والملك فاذا ما صدر تفويض من السلطة التشريعية فإنّه يُعدّ باطلاً نتيجة لمخالفته للدستور (٢).

أمّا فيما يخص دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) فقد أشار في نص المادة (٥٠) منه ما يوحي في ظاهره بعدم إجازة التفويض، وذلك بالنص على أنه " يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كلّ أو بعض اختصاصها" (٣).

(١) د. أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧، ص١١٧، وكذلك د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص١٨.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ط١، الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص١١٧.

(٣) المادة (٥٠) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

وفي العراق، لم يتضمن دستور (٢٠٠٥) أي نص يجيز التفويض التشريعي الأمر الذي يعني عدم جواز إصدار أنظمة تفويضية من قبل السلطة التنفيذية.

٢- أنظمة (لوائح) الضرورة: وهي قرارات تصدر عن السلطة التنفيذية في غياب السلطة التشريعية من أجل مواجهة ظروف استثنائية تهدد وجود الدولة وأمنها وسلامتها، وتستمد السلطة التنفيذية الحق في إصدار هذه القرارات التنفيذية من الدستور مباشرة لغرض مواجهة ظروف عاجلة واستثنائية لا يمكن مواجهتها بالقوانين العادية، ولكن يجب أن تُعرض هذه القرارات في أقرب فرصة على البرلمان من أجل اقرارها^(١).

ويضع الدستور في العادة نصوصاً تقيد ممارسة هذا النوع من الأنظمة، وفي هذا الاتجاه نصت الفقرة الأولى من المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل على أنه "١- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل، ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ألا تخالف أحكام هذا الدستور قوة القانون على أن تُعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة، ٢- يسري مفعول القوانين المؤقتة بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم الفقرة الثانية من المادة (٩٣) من هذا الدستور".

أمّا دستور دولة الكويت فقد نصت المادة (٧١) على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو مدة حله ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير ان يصدر في شأنها

(١) ذر حميد راضي، مصدر سابق ذكره، ص ٨٩.

مراسيم تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في الموازنة ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك".

وكذلك ما نصت عليه المادة (٦٩) من دستور دولة الكويت التي جاء فيها "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون، وبالإجراءات المنصوص عليها فيه ويكون اعلان الحكم العرفي بمرسوم ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة طوال خمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له".

وفي ظل دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نصت الفقرة تاسعا من المادة (٦١) على انه يختص مجلس النواب بما يأتي:

"أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء .

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تُمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب والطوارئ وتتظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها".

ومن خلال النصوص الدستورية للدول محل المقارنة ودستور جمهورية العراق نلاحظ أنَّ المشرع الأردني قد استعمل مصطلح لا نظير له في كُلاً من الدستور الكويتي والعراقي وهو مصطلح

"القوانين المؤقتة"، وقد أراد المشرع الأردني عبر استعمال مصطلح القوانين المؤقتة أن يُشير إلى معنيين، أولهما أن هذه القوانين تصدر في حالة غياب البرلمان وينتهي نفاذها بمجرد انعقاده، وثانيهما أن القوانين المؤقتة لها نفس القيمة التي تتمتع بها القوانين العادية^(١).

ولغرض اعمال المادة (٩٤) فإنه يجب أن تتوافر حالة ضرورة وإن توافرها يُعطي للسلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة، وإن المادة (٩٤) قد حددت الظروف الاستثنائية التي على أساسها تصدر القوانين المؤقتة وهذه الظروف تتمثل بأحدى الحالات الآتية "الكوارث العامة، حالة الحرب، الطوارئ، الحاجة لنفقات مستعجلة لا تتحمل التأخير"^(٢).

ورغم هذا التحديد لحالات الضرورة^(*)، إلا أنّها لا تخلو من عيوب في صياغتها لاسيما حالة الكوارث العامة، إذ إنّ المشرع ترك عملية تقدير توافرها للسلطة التنفيذية، فترك المجال لها بأن تفسرها على وفق ما ترتئيه، أما الفقه الدستوري فيذهب إلى أنّ المرجع في تحديد حالة الضرورة يكون بالعودة الى القواعد العامة في نظرية الضرورة التي تجد اساسها في الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة^(٣).

وبالنسبة لدستور دولة الكويت، فقد تبوّى المشرع الدستوري مصطلح (مراسيم بقوانين) في المادة (٧١) من الدستور هذا المصطلح هو الأقرب إلى مضمون أنظمة (لوائح) الضرورة مما

(١) د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١٧١.

(٢) د. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠، ص ٦٧.

(*) وأن هذا التحديد للحالات جاء على وفق تعديل الدستور الذي جرى سنة (٢٠١١) حيث كانت الحالات المنصوص عليها اكثر عمومية وفضفاضة، فقد كانت هذه الحالات تكمن في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير، علاوة على الحاجة إلى نفقات لا تحتمل التأخير.

(٣) د. عوض رجب الليمون، مصدر سابق ذكره، ص ٣٣٠.

استعمله المشرع الأردني بحسب طبيعة تلك الأنظمة (اللوائح) فلا يمكن الحديث عن ممارسة البرلمان لاختصاصه في التشريع في ظل الظروف غير العادية، وعند قيام حالة الضرورة تحلُّ السلطة التنفيذية محلَّ السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها الأصلي في التشريع، وإن توافر حالة الضرورة وحده لا يكفي لكي تُمارس السلطة التنفيذية مهمة التشريع بدلاً عن السلطة التشريعية إنما اشترطت المادة (٧١) شرطاً آخر يتعلّق بغياب مجلس الأمة والذي يمكن بتحقيقه للحكومة أن تقوم بمهمة التشريع^(١).

أمّا بخصوص نص المادة (٦٩) من الدستور ذاته فإنّه يقتضي أن يُعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي حددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليها في القانون وإن نص المادة (٦٩) بحاجة إلى الكثير من الايضاحات التي من شأنها أن تبرز ذاتية إعلان الحكم العرفي على وفق الدستور الكويتي والتي من أهمها أنه لم يحدد الأحوال التي تتيح إعلان الاحكام العرفية إنما أحال بيان تلك الأحوال الى القانون العادي، لكن هذا القانون مقيّد في تحديده الأحوال التي تُجيز الاحكام العرفية، إذ إنّ تحديد القانون مرتبط بأحوال الضرورة التي تسوّغ إعلان الحكم العرفي وإن قانون رقم (٢٢) لسنة (١٩٦٧) بشأن الأحكام العرفية بين الاحوال التي بوجودها يجوز إعلان الاحكام العرفية^(٢)، وهذه الأحوال هي:

١- تعرّض الأمن والنظام العام في الدولة أو في جهة منها للخطر.

٢- وقوع عدوان مسلّح أو خشية وقوعه أو بسبب وقوع اضطرابات داخلية.

(١) د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٨٤ وما بعدها.
(٢) المصدر نفسه، ص ٤١٨ وما بعدها.

٣- تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تمويلها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك بما يتعلق بتحريكها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية.

ومما لا شك فيه أنّ حالة وقوع عدوان مسلّح على الدولة أو خشية وقوع ذلك العدوان وشيكاً وكذلك تأمين سلامة القوات المسلحة كلّها حالات تسوّغ إعلان الأحكام العرفية.

وفي العراق نلاحظ أنّ الفقرة تاسعاً من المادة (٦١) من الدستور قد بيّنت إنّ إعلان حالة الطوارئ يكون بطلب مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبأغلبية الثلثين لمجلس النواب، بينما نجد أنّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) قد بيّن في المادة الأولى منه أنّ لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالأجماع أن يُعلن حالة الطوارئ في أيّ منطقة في العراق، أي أنّ هناك تعارض بين أمر الدفاع عن السلامة الوطنية الذي لا يزال نافذاً ومعمولاً به في ظلّ دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وبين المادة (٦١/ تاسعاً) من الدستور^(١)، لذا فمن الأجدر بالمشرّع العراقي أن يعدّل نصوص هذا القانون أو يشرّع قانوناً آخر يكون أكثر انسجاماً مع نصوص الدستور، ويكون أكثر دقة ووضوحاً في تنظيم حالة الطوارئ وبما يضمن حقوق الافراد وحرّياتهم عبر مدة الظروف الاستثنائية.

وعند الرجوع الى نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نجد أنّها لم يُشير إلى حقّ السلطة التنفيذية في إصدار تشريعات في حالة الضرورة، في الوقت الذي نص فيه الدستور في المادة (٦١/ تاسعاً/ج) على تنظيم سلطة رئيس مجلس الوزراء في اتخاذ الاجراءات التي تُمكنّه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ،

(١) المادة (١) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤.

وإنّ هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الوزراء يتم تنظيمها بقانون وبما لا يتعارض مع نصوص الدستور، وإنّ ما قرّره المشرع الدستوري لرئيس مجلس الوزراء من صلاحيات هو إدارة شؤون البلاد في حالة وجود حالتها الحرب أو الطوارئ بينما كان الأجدر بالمشرع أن يخوّل رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون عند وجود حالة ضرورة، على أن يتمّ عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول انعقاد له لإقرار هذه القرارات أو رفضها كما هو الحال في كُلاً من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) ودستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) ^(١).

ويتضح من خلال ما تقدم إنّ لوائح الضرورة تصدر في ظرف استثنائي وعند غياب البرلمان وبسبب غياب السلطة التشريعية وحدث الطرف الاستثنائي كالحرب مثلاً تحلّ السلطة التنفيذية محلّ السلطة التشريعية في ممارسة الاختصاص التشريعي بصورة استثنائية لأجل مواجهة تلك الظروف التي لا تحتمل التأخير لحين انعقاد البرلمان، وبما أنّ لوائح الضرورة تُعدّ في حقيقتها مخالفةً لمبدأ الفصل بين السلطات فلا بد أن يتقيد استعمالها بقيد الزمن وقيد الطرف، أما قيد الزمن فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع إلا في الحالات التي يحددها الدستور والتي منها حالة غياب البرلمان، أمّا القيد الثاني فهو أن تكون هناك ظروف من شأنها أن تؤدي إلى منح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص.

ويتبين مما تقدّم أنّ المشرع الدستوري في كُلاً من الأردن والكويت اشترط توافر تدابير "لا تتحمل التأخير"، في حين انفرد المشرع الدستوري الأردني بما أورده من عبارة "تستدعي صرف نفقات مستقبلية غير قابلة للتأجيل"، ولم يحدد المشرع في كلا البلدين ماهية الظروف

(١) عادل أحمد حسين، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠، ص ٣٣.

أو نوعيتها ومن ثمّ لا يتم تحديده إلا بالرجوع الى نظرية الضرورة، وعليه فإنّ الإطلاق والعمومية في الإلفاظ التي تضمنتها المادة (٩٤) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية، والمادة (٧١) من دستور دولة الكويت لا يجوز تفسيرها تفسيراً واسعاً وذلك بوصفها استثناءً من الأصل العام، ومن ثمّ فلا يجوز التوسّع فيه أو القياس عليه.

المبحث الثاني

أثر غياب البرلمان في ممارسة الاختصاص التشريعي

تختص السلطة التنفيذية في الظروف العادية بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية من خلال إصدار لوائح تنفيذية في حدود القانون المراد تنفيذه دون أي تغيير، وعند غياب السلطة التشريعية سواء في حالات اعتيادية معينة كالمدة بين أدوار الانعقاد، أو العطلة السنوية، أو حالة حلّ المجلس، أو في حالة تعرّض البلاد لظروف استثنائية يتعدّر مواجهتها بالقوانين العادية، وللحاجة الملحة إلى إصدار التشريع الذي تقتضيه المصلحة العامة في مثل هذه الظروف، تتجه الدول الى اعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات أكثر مما كانت عليه في الظروف العادية، إذ قد تقوم السلطة التشريعية بتفويض اختصاصها في التشريع الى السلطة التنفيذية فتتسع حدود اختصاصات السلطة التنفيذية ويصبح بإمكانها تشريع القوانين أو تعديلها أو إلغائها^(١).

وكذلك إصدار قرارات لها قوة القانون تسمى "القرارات التفويضية" وتطال هذه القرارات موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية وحدّها بحسب نص الدستور، فتمارس السلطة التنفيذية هذا الاختصاص بالنيابة عن السلطة التشريعية، لكن الاضطلاع بهذه المهمة يكون مقروناً بشروط وضوابط معينة لا يمكن بدونها للسلطة التنفيذية أن تقوم بممارسة الاختصاص التشريعي^(٢).

(١) د. محمود نوري مطلب عباس، الحدود الدستورية بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، ط١، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٩٢.

(٢) علي مجيد العكلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية - دراسة مقارنة-، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، مصر، ٢٠١٥، ص ٧٦.

وسنبحث تفاصيل ذلك في هذا المبحث مقسمين الدراسة فيه إلى مطلبين نتناول في أولهما تفويض السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي ونُفردُ ثانيهما لبيان التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق والدول المقارنة.

المطلب الأول

تفويض السلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص التشريعي

نصّت الدساتير السابقة على الحرب العالمية الأولى التزاماً منها بمبدأ الفصل بين السلطات على أنّ السلطة التشريعية وحدّها فقط من تقوم بتشريع القوانين ولا يُمكن لها أن تتنازل عن اختصاصها في التشريع أو حتى إنابته الى غيرها من السلطات الأخرى، إلا أنّ التطورات الحديثة وكذلك التقدّم العلمي والتكنولوجي الذي شهدته الدول والذي تزايد بطريقة لم تستطع البرلمانات على مجاراتها، وكذلك ما أفرزته الحروب والاضطرابات الداخلية من مشاكل لم تستطع السلطة التشريعية مواجهتها لما تحتاجه من قدرات فنية وخبرات لسنّ التشريعات التي تتناسب معها، وأمام عجز البرلمان عن مواجهة هذه الازمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ونظراً للحاجة الملحة للتشريعات وبطء السلطة التشريعية في سنّها، كان لا بدّ أن تتنازل السلطة التشريعية عن جزء من اختصاصها للسلطة التنفيذية لتمارس الاختصاص التشريعي عن طريق القرارات التفويضية^(١)، وعلى ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مفهوم التفويض التشريعي ومبرراته، ونبين في الفرع الثاني ضوابط التفويض التشريعي.

(١) د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٩٤.

الفرع الاول

مفهوم التفويض التشريعي ومبرراته

أولاً- مفهوم التفويض التشريعي:

لغرض بيان مفهوم التفويض التشريعي سنتناول تعريف التفويض التشريعي ومن ثم نتناول شروط ممارسة التفويض التشريعي والتي بدورها تنقسم لشروط شكلية وشروط موضوعية.

أ- تعريف التفويض التشريعي:

لغرض بيان تعريف التفويض التشريعي سنبين المقصود بالتفويض التشريعي بصوره عامه ومن ثم نتناول تعريفه في نطاق القانون الدستوري وكما سيأتي بيانه.

يُقصدُ بتفويض الاختصاص بصورة عامة أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى هيئة أخرى أو شخص آخر ممارسة بعض اختصاصاته على وفق الشروط الدستورية والقانونية المقررة لذلك^(١).

أما التفويض التشريعي فيقصد به الإذن أو الإجازة الصادرة عن السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية لأجل إصدار قرارات لها قوة القانون تسمى "القرارات التفويضية"، تطال هذه القرارات مسائل وموضوعات محددة على سبيل الحصر، والتي كانت في أصلها الدستوري من

(١) بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٢.

اختصاص السلطة التشريعية وحدّها، إلا أنّ السلطة التنفيذية تضطلع بممارستها بالنيابة عنها في أثناء انعقادها لأسباب وظروف مختلفة^(١).

أمّا في نطاق القانون الدستوري فيُعرّف تفويض الاختصاص التشريعي بأنه " تنازل السلطة التشريعية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية في موضوعات محدّدة للسلطة التنفيذية بموجب قانون يسمى قانون التفويض لكي تباشر الأخيرة الاختصاص التشريعي عن طريق قرارات لها قوة القانون ويرتب عليه بأن يكون التفويض كتابة لا شفاهة، وهذا الحلّ محل السلطة التشريعية يكون على وفق الحدود التي بيّنها قانون التفويض"^(٢).

ونرى أنّ تسمية التفويض التشريعي على "القرارات التي لها قوة القانون" هي أقرب إلى الصواب من تسميتها بـ" قوانين التفويض" كونها صادرة عن السلطة التنفيذية وليس من قبل السلطة التشريعية، ويُعدّ نوعاً من أنواع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويُفهم من ذلك أن تشريع القوانين في الظروف الإستثنائية يكون من إختصاص السلطة التنفيذية، إلا أنّ الإضطلاع بهذه المهمة مقرون بشروط معينة تتأثر بها حدود السلطتين، وبدونها لا يمكن للسلطة التشريعية تفويض اختصاصها، وتتوافرها تتمكن السلطة التنفيذية من تشريع القوانين على وفق حدود دستورية مُعيّنة، وعلى ذلك سوف نبين شروط التفويض التشريعي وكذلك حدود السلطتين في التفويض.

(١) محمود نوري مطلب عباس، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٣.

(٢) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، ٢٠٠٥، ص ٣٦.

ب- شروط ممارسة التفويض التشريعي:

إنّ تفويض السلطة التنفيذية إصدار قرارات لها قوّة القانون لأبّد أن يقتصر بشروط معينة، وهذه الشروط يمكن تقسيمها الى شروط شكلية، وشروط موضوعية.

١- الشروط الشكلية لممارسة التفويض التشريعي:

لا يُمكن للسلطة التشريعية صاحبة السيادة التشريعية أن تتنازل عن اختصاصها للسلطة التنفيذية إلاّ أنّ الضرورة قد تستوجب ذلك نتيجة لتوافر عدة ظروف منها:-

أ- الظروف الاستثنائية وعدم قدرة القوانين العادية على مواجهتها:

توجد القوانين العادية لتُطبّق في الظروف العادية، إلاّ أنّ حدوث ظروف استثنائية يستحيل مواجهتها بالقوانين العادية استحالة مطلقة^(١)، يؤدي إلى أن تطلب السلطة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ القانون من السلطة التشريعية تعديل نصوص القوانين بما يتناسب مع الظروف الاستثنائية، وبما أنّ التعديل يتمّ داخل قبة السلطة التشريعية وفي ظلّ المواجهات السياسية بين الأحزاب فقد تجرّ البلاد إلى خطر أكبر فيما لو استمرت وقتاً طويلاً^(٢)، وإلى جانب الظروف الاستثنائية المهّدة لكيان الدولة قد تحتاج الدولة إلى قانون يشرّع بسرية تامة لتجنب التهرّب منه ولتجنّب تلك النتائج لابد من اعطاء السيادة التشريعية في الظروف الاستثنائية للسلطة التنفيذية، وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطة التشريعية

(١) د. مهند ضياء عبد القادر، الحالات الاستثنائية في دستور العراق وداستير دول مجلس التعاون الخليجي، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٣.

(٢) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العدد (٤٠)، المجلد (٢)، ٢٠١٦، ص ٢٥٩.

هي التي تبتُّ في طلب السلطة التنفيذية وهي من تقرر مدى توافر الشروط الواجبة للتفويض التشريعي قبل المصادقة على التفويض^(١).

ب- انعقاد السلطة التشريعية:

مما لا شك فيه أنه لا يُمكن اعطاء قيمة قانونية للقرارات التشريعية الصادرة عن السلطة التنفيذية إلا بعد تفويض من السلطة صاحبة الاختصاص، ويُعدُّ ذلك الشرط الأساسي للتشريع التفويضي، والذي لا يلزم النص عليه دستورياً، إذ إنَّ المفوض "السلطة التشريعية" هي من تأدُن بإصدار اللوائح التفويضية، فضلاً عن ذلك فهي من تحدد موضوعاتها والأسس التي تقوم عليها والمدة التي يمكن عبرها للسلطة التنفيذية ممارسة الاختصاص الاستثنائي في ميدان التشريع بشكل قانون يصدر عن السلطة التشريعية، لذلك يلزم انعقادها ويتعيَّن على السلطة التنفيذية أن تلتزم بالضوابط والقيود التي نص عليها قانون التفويض، فصدور القرارات خارج الضوابط تعدُّ غير مشروعة^(٢)، وهذا وما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظلِّ الظروف الاستثنائية، غير أنَّ هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طوال مدة التفويض، وفضلاً عن انعقاد البرلمان فلا بدَّ أيضاً من صدور الاذن من البرلمان بالتفويض التشريعي الذي يصدر بشكل قانون يسمى قانون التفويض تُتَّبَعُ في إصداره الإجراءات التشريعية نفسها المعمول بها، فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختص بها وإنما لابدَّ أن يتمَّ

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٢١.

(٢) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط ٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣١٣.

ذلك بطلب من الحكومة^(١)، ويعدُّ وجود البرلمان الشرط الأساسي الذي يميز القرارات التفويضية عن غيرها من القرارات التي تصدر من قبل السلطة التنفيذية بناءً على الصلاحيات المستمدة مباشرة من نصوص الدستور^(٢).

٢- الشروط الموضوعية لتطبيق التفويض التشريعي:

لا يكفي توافر الشروط الشكلية لتقوم السلطة التشريعية بتفويض اختصاصها التشريعي للسلطة التنفيذية بل لابدَّ من أن تقترن بشروط موضوعية تتعلق بتطبيق القرارات التفويضية ومنها:

أ- الجهة المختصة بإصدار التشريع التفويضي:

تختلف الجهة المختصة بإصدار التشريع التفويضي بين دولة وأخرى، بحسب ما تقضي به الأعراف أو النصوص الدستورية، فقد يصدر التشريع التفويضي من قبل مجلس الوزراء إذ يمنح سلطة التشريع ويعود ذلك لانشغال السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك فإن السلطة التنفيذية هي الأسرع والأعلم باحتياجات الأفراد لذلك فتصدر القرارات التفويضية من قبل مجلس الوزراء حتى وأن تم توقيعها من قبل الملك^(٣)، ويعدُّ هذا الشرط وسيلة لتميز التفويض التشريعي عن لوائح الضرورة، إذ إنَّ الأخيرة تفترض غياب البرلمان حتى تتمكن الحكومة من إصدارها، بينما التفويض التشريعي يشترط انعقاد البرلمان، أي يفترض أن البرلمان لا

(١) د. محمد عبد الحميد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٧٧.

(٢) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣٧.

(٣) د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٥.

يستطيع التصرف في ظروف محددة تحتاج إلى سرعة للبت بها، ومن ثم يفوض السلطة التنفيذية قدراً من اختصاصه التشريعي للتغلب على تلك الظروف غير الاعتيادية^(١).

ب- عرض التشريع التفويضي على السلطة التشريعية:

تصدر السلطة التنفيذية قراراتها التفويضية في الظروف الاستثنائية، ويعد ذلك أسلوباً للتعاون بين السلطتين^(٢)، إلا أنّ تلك القرارات تُعدّ غير ذات جدوى ما لم تصادق عليها السلطة صاحبة الاختصاص الاصيل، إذ يجب الرجوع إليها في نهاية مدة التفويض لتقول كلمتها في تلك القرارات، وهذا ما يتطلب أن تكون السلطة موجودة وفي حال غيابها يعرض عليها في أول انعقاد لها^(٣)، ويترتب على عدم عرضها في المدة المحددة زوال ما لها من قوة قانونية وكأنها لم تكن، أما في حال عرضها فإن السلطة التشريعية لها الحق في الغائها أو تعديلها، ففي حال إلغائها يزول ما ترتب عليها من آثار من تاريخ الرفض وتبقى الآثار التي انتجت قبل الرفض^(٤).

ج- حدود السلطتين التشريعية والتنفيذية في التفويض التشريعي:

لا تباشر السلطة التنفيذية مهامها في تلك الظروف إلا بعد صدور قانون التفويض، إذ يظهر لنا جلياً أثر السلطة التشريعية من خلال تحديد المدة والأهداف والأسس التي يقوم عليها التشريع أي إنّ هناك توازناً في الصلاحيات الممنوحة للسلطتين في إصدار القرارات التفويضية، ففي الوقت الذي

(١) د. جمعة عبد الفضيل الصادق، فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٤١.

(٢) د. نجيب خلف أحمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط٣، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٣، ص ١٧.

(٣) عادل أحمد محمد الخلايلة، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كلاً من مصر والأردن - دراسة مقارنة مع أحكام الفقه والشريعة الإسلامية-، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ٢٠١٢، ص ٢٦٠.

(٤) د. نبيلة عبد الحليم كامل ود. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٥٠.

تمتلك فيه السلطة التنفيذية حقَّ ممارسة التشريع التفويضي، فإنَّ السلطة التشريعية تمتلك صلاحية منح الأذن أو الموافقة للسلطة التنفيذية بممارسة الاختصاص التشريعي، ولم يقتصر مهمة السلطة التشريعية على منح الإذن بل لها الحقُّ في التعديل أو الرفض أو الموافقة عند عرض التشريعات التفويضية، فضلاً عن ممارسة الرقابة على مدى مشروعية تلك الأعمال^(١).

ثانياً- مبررات التفويض التشريعي:

لقد تزايدت ظاهرة التفويض التشريعي في الدولة الحديثة وأصبحت العديد من المجالات يتم تنظيمها عن طريق الأنظمة (اللوائح) التي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من البرلمان، ويرجع التفويض التشريعي إلى مبررات عدة أهمها:

١- تغير مفهوم الدولة وتزايد نشاطها وتنوعه وتحمل السلطة التنفيذية ما أنتجه التقدم العلمي والتكنولوجي منذ مطلع القرن العشرين، فضلاً عن عدم امتلاك البرلمان الخبرة المطلوبة لمواجهة بعض المسائل الفنية المعقدة التي تحتاج إلى خبرة ودراية فنية عالية لا يستطيع البرلمان مهما كانت ثقافة أعضائه الإلمام بتفاصيلها وجزئياتها الدقيقة كافة لذلك ظهرت الحاجة إلى التفويض التشريعي^(٢).

٢- قد يتطلب التشريع في بعض المسائل اجراءات سريعة وسرية حتى يتحقق الغرض منه، فقد لا تتمكن السلطة التشريعية من التشريع نتيجة لبطء الاجراءات المتعلقة بسن القانون وتعقيدها فضلاً عما

(١) محمود نوري مطلب، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠٠ وما بعدها.

(٢) عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٩٤ وما بعدها.

يتعلّق بالمناقشات العلنية والاذاعة للشعب، وكلُّ هذه الأسباب تدفع البرلمان الى تحويل السلطة التنفيذية القيام بهذه المهمة^(١).

٣- إنّ معظم التشريعات التي تُوضع لمواجهة الأزمات والظروف الاستثنائية تتسم بطابع الحزم، إذ إنّها تفرض أعباءً على أفراد الشعب مما يشجع البرلمانات الى الاتجاه نحو تفويض السلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية والقاء العبء عليها لتحمل هذه المسؤوليات الخطيرة^(٢).

٤- تعد الأنظمة (اللوائح) التفويضية أفضل بديل لقاعدة توزيع الاختصاص، وذلك لصعوبة هذه القاعدة وتعقيدها، وكذلك ما تتطلبه أحياناً من تدخل جهات أخرى كقرار جمهوري أو وزاري أو ما تحتاجه من اعتمادات مالية كبيرة، وأمام هذه الصعوبات لا يكون من المستحسن العودة للبرلمان في كلِّ مرة من أجل إجراء تعديلات على القوانين محلّ التنفيذ لذلك فمن الأفضل اللجوء الى التفويض التشريعي من أجل إجراء التغييرات المطلوبة على النحو الذي ينسجم مع القانون المراد اجراء التعديل عليه^(٣).

٥- الأزمات المالية والاقتصادية المتعاقبة وما نجم عنها من مشكلات معقّدة يستلزم تخصصاً فنياً لحلها قد لا يتوافر أحياناً في أغلب البرلمانات^(٤).

٦- مرور البلاد بظروف استثنائية خطيرة والحاجة الماسة الى اتخاذ قرارات سريعة وحاسمة تكون لها قوة القانون، فهذه الظروف ألزمت السلطة التشريعية بتفويض بعض اختصاصاتها للسلطة التنفيذية لتمارسها نيابة عنها^(١).

(١) د. مهند صالح الطراونة، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠٣.

(٢) جابر سلام سليم، الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأزهر، ٢٠١٥، ص ٣٤.

(٣) حسن البحيري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، المجلد (٣٤)، العدد الاول، ٢٠٠٨، ص ٤٣٢.

(٤) د. محمود حافظ، القرارات الإدارية - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٨١.

٧- أدت الضرورات العلمية والأزمات والحروب التي تعرضت لها بعض الدول وخاصة التي نجمت عن الحربين العالميتين إلى تخليّ الدساتير والبرلمانات عن فكرة قصر مهمة التشريع على البرلمان وحده^(٢).

الفرع الثاني

ضوابط التفويض التشريعي

إنّ اللجوء إلى التفويض التشريعي هو إجراء استثنائي وخطير، كون التفويض يتمّ والبرلمان في حالة انعقاد لغرض امكانية الحصول على التفويض من البرلمان من أجل السماح للسلطة التنفيذية بممارسة جزءٍ من اختصاصه حتى تتمكن السلطة التنفيذية من إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة الظروف الإستثنائية التي تمرّ بها البلاد، واستناداً لذلك فهناك ضوابط عدة لا بدّ من توافرها لإصدار التفويض التشريعي ومنها:-

أولاً- أن يكون البرلمان قائماً وأن يصدر قانون التفويض عنه:

يتطلب التفويض التشريعي أن يصدر التفويض من البرلمان، وذلك بوصفه صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، إذ يُعدّ قانون التفويض بمثابة الإذن من البرلمان للسلطة التنفيذية لممارسة الاختصاص التشريعي، واستناداً لذلك فانه يجب أن تكون السلطة التشريعية قائمة، أي أن يكون البرلمان في أدوار الإنعقاد، فالأصل أن تمارس كلُّ سلطة اختصاصاتها الدستورية باستقلال عن السلطات الأخرى، وأن لا تتنازل أي سلطة عن اختصاصاتها للسلطات الأخرى، إلّا أنّ الظروف الاستثنائية قد تستوجب أن يتنازل البرلمان عن جزء من اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية، وهذا التنازل لا يتمّ إلّا في حالة يكون فيها البرلمان منعقداً وليس

(١) جابر سلام سليم، مصدر سابق ذكره، ص ٣٥.

(٢) د. حاتم حسن، العلاقة بين اللاتحة التنفيذية والقانون في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣، ص ١٨٢.

غائباً، وعلى ذلك لا يمكن أن يصدر التفويض التشريعي والبرلمان غير منعقد أي في اثناء غياب البرلمان، فمن غير الممكن إعطاء قيمة قانونية لما يصدر عن السلطة التنفيذية من قرارات إلا بعد أن يتم تفويضها من السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة التشريع، بالإضافة الى ذلك فإن السلطة التشريعية هي التي تحدد موضوعات التفويض وكذلك المدة القانونية اللازمة لممارسة السلطة التنفيذية للاختصاصات المفوضة، وهذا ما يميز اللوائح التفويضية من لوائح الضرورة التي تصدر في غياب البرلمان^(١).

وينتقل جزء من الاختصاص التشريعي وحسب الموضوعات المحددة في قانون التفويض إلى السلطة التنفيذية بمجرد صدور قانون التفويض، ولا يستلزم بقاء البرلمان منعقداً طوال مدة التفويض حيث أنّ السلطة التنفيذية تستطيع القيام بالمسائل المفوض إليها القيام بها سواءً أكان البرلمان منعقداً أم غير منعقد، فحلُّ البرلمان أو انتهاء مدته لا يؤدي إلى إنهاء دور السلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاصات المفوضة، إذ إنّها تبقى تمارس هذه الاختصاصات طوال مدة التفويض المحددة في قانون التفويض^(٢).

وإن انعقاد البرلمان هو الذي يميّز القرارات التفويضية من غيرها من القرارات التي تصدر والتي يكون لها قوة القانون، وإن هذا الشرط يشكّل شرطاً عاماً لمبدأ التفويض التشريعي أما غيرها من القرارات التي تصدر بناءً على حالة الضرورة فإن الدساتير تُعطي الحقّ للسلطة التنفيذية بإصدارها سواء كان البرلمان منعقداً أو غير منعقد، وهذا يعني عدم اشتراط أن يصدر قانوناً من البرلمان، فحقّ

(١) محمود نوري مطلب، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٦.

(٢) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٢٣٨ وما بعدها.

السلطة التنفيذية في إصدار هذه القرارات تستمد من الدستور مباشرة دون أن يتوقف إصدارها على قرار صادر عن أي جهة أخرى وإن كانت السلطة التشريعية نفسها^(١).

وبذلك لا بدّ أن يكون البرلمان قائماً من أجل أن يصدر القانون الذي يفوض السلطة التنفيذية إصدار قرارات في مجال معين وعبر مدة معينة، وأنّ في حالة صدور القرارات بدون تفويض من البرلمان نكون أمام حالة ضرورة وليس تفويضاً تشريعياً، إذ إنّ ما يميّز القرارات في حالة الضرورة أنها تصدر مباشرة دون اللجوء الى البرلمان لأنها تقتضي السرعة في العمل والمواجهة حتى يتم إتقاء الخطر الذي يهدّد الدولة، ولذلك فلا بد أن يكون البرلمان قائماً للحصول على التفويض^(٢).

ثانياً - تحديد موضوعات التفويض التشريعي:

يشترط في التفويض التشريعي أن يكون التفويض محدّداً بموضوعات معينة تعيناً دقيقاً، فلا يجوز أن يكون التفويض مُبهماً أو مُطلقاً أو عاماً حتى يُعدّ بمثابة تنازل من قبل البرلمان عن اختصاصه الأصيل في التشريع، إذ إنّ عدم التحديد الدقيق لموضوعات التفويض التشريعي يمنح السلطة التنفيذية تسويفاً لتجاوز نطاق التفويض وإصدار ما تشاء من قوانين، ويجب تحديد موضوعات التفويض بوصفه استثناءً من الأصل الذي يقضي بتوزيع الاختصاصات على السلطات والفصل بينها، وحتى لا تخرج السلطة التنفيذية عن الإطار المحدد لها في قانون التفويض، وتكون القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية مشروعة فإنها يجب أن لا تخرج عن الإطار المحدد لها في قانون التفويض وإلا كانت هذه القوانين غير مشروعة وقابلة للطعن فيها،

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٢١.

(٢) نادية بو طليبة، التنظيم الدستوري للتفويض التشريعي - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣٠.

ويجب أن يكون قانون التفويض مطابقاً للدستور ويجب على السلطة التنفيذية في إطار ممارستها الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة لها أن تلتزم بأحكام الدستور ومبادئه لكي يضمن سمو الدستور على جميع القوانين الأخرى في الدولة^(١).

وعلى ذلك يجبُ على البرلمان عند تحديده موضوعات التفويض ألا يخالف القواعد الدستورية أو المبادئ القانونية العامة، وإنما يجب أن يفوض في الحدود التي يسمح بها الدستور ويجبُ أن تكون الموضوعات محدّدة وفق الغرض من قانون التفويض من أجل سلامة الإجراءات المتخذة في معالجة الموضوعات التي تمّ التفويض بشأنها.

ثالثاً - تحديد المدة الزمنية للتفويض التشريعي:

يجب أن يكونَ التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية محدّدة بمدة زمنية معيّنة، إذ إنّ الإذن للسلطة التنفيذية بالتشريع يجب أن يكون على وفق مدة معيّنة تقتضيها غايات التفويض وليس إلى ما لا نهاية، كذلك يجب أن تحدّد بقانون التفويض بشكل دقيق وواضح المدة الزمنية التي تمارس السلطة التنفيذية خلالها عملية التشريع وذلك لكي لا تكون ممارسة السلطة التنفيذية للتشريع لمدة غير محددة فيعدّ بذلك التفويض الصادر من البرلمان بمثابة تنازلٍ بشكل مُطلق عن اختصاصه التشريعي في الموضوعات التي شملها التفويض^(٢).

إذ أجمع الفقه الدستوري على ضرورة تحديد البرلمان للموضوعات التي تفوّض فيها السلطة التنفيذية إصدار قرارات تفويضية بعبارات واضحة ودقيقة لا تحتمل التفسير الواسع، فليس له الحقّ أن يفوض في الموضوعات المحتجزة دستورياً أو الاختصاصات المحددة له حصراً في الدستور وإتّما

(١) محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي - دراسة مقارنة-، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠٠٢، ص ١٦٠.

(٢) د. مروان محمد محروس، مصدر سابق ذكره، ص ١٢١.

يفوّض في الموضوعات التي أباح الدستور له التفويض بشأنها، أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط ألا يكون التفويض مخالفاً للمبادئ القانونية العامة^(١)، وعلى البرلمان أن يحدد في قانون التفويض المدة الزمنية التي من خلالها يمكن التفويض فيها للحكومة بإصدار قرارات تفويضية استناداً للقوانين التفويضية، إذ أشار المشرع الدستوري الكويتي الى ضرورة تحديد موضوعات التفويض وذلك في مشروع قانون رقم (٢٣) لعام (١٩٦٧) الخاص بتفويض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة والمذكورة على سبيل الحصر على الرغم من عدم نص الدستور الكويتي على موضوع التفويض التشريعي، حيث أشارت المادة الأولى منه "تفوض السلطة التنفيذية في إصدار مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور وذلك في الشؤون الآتية: ١- شؤون الدفاع، ٢- حفظ الأمن والنظام العام، ٣- الشؤون الخاصة بالانتمان.

ويجب أن يكون التحديد بمدة زمنية معينة ولا يجوز تحديدها بانتهاء حدث معين أو بتحقيق الهدف من التفويض أو تحقيق الحكومة لبرنامجها لأنّ عدم تحديد مدة زمنية معينة وربط هذه المدة بأحداث معينة كانهاء حرب أو وباء أو ازالة أثر العدوان أو نهاية السنة الحالية يجعل التفويض باطلاً، ويجب أن يتم تحديد مدة التفويض على وفق نصوص دستورية حتى لا يتحول التفويض إلى تفويض دائم، وإن البرلمان عندما يفوّض السلطة التنفيذية التشريع في موضوعات محدّدة فإنه يضع مدتين المدة الأولى يحدد فيها المدة التي تستطيع خلالها الحكومة إصدار اللوائح التفويضية أما المدة الثانية فيحدد فيها المدة التي تعرض فيها السلطة التنفيذية هذه القوانين التي صدرت في ظروف استثنائية على البرلمان للتصديق عليها، وعند انتهاء المدة المحددة للتفويض فلا يجوز عندها للسلطة التنفيذية أن تصدر أي قانون بشأن موضوعات التفويض، بل يعود الاختصاص الى البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، وللبرلمان أن يمدد المدة

(١) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية، مصدر سابق ذكره، ص ٦٩ وما بعدها.

المحددة لممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي خاصة إذا كانت المدة الأولى غير كافية لتحقيق النتائج المطلوبة من تفويض الاختصاص للسلطة التنفيذية^(١).

رابعاً- توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية:

يجب أن تتوافر ظروف استثنائية وحالة ضرورة لكي يقوم البرلمان بتفويض الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، وأنَّ البرلمان هو الذي يقدر هذه الظروف بوصفه صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع، وتقدير البرلمان لهذه الظروف يخضع لرقابة القضاء الدستوري إذ إنَّ القضاء هو الحامي للدستور وكذلك بوصف البرلمان منعقد وهو الذي يجب أن يمارس التشريع على وفق نص الدستور دون أن يفوض اختصاصه لغيره من السلطات إلا إذا توافرت ظروف استثنائية تستدعي ذلك التفويض، ويؤيد بعض الفقه ضرورة أن تتوافر ظروف استثنائية لوصفها شرطاً لتفويض الاختصاص التشريعي بوصف التفويض استثناءً من الاصل الذي يقتضي قيام السلطة التشريعية بمهمة التشريع، ويراد مما تقدم أنَّ الظروف الاستثنائية من شأنها إضفاء صفة المشروعية على أعمال السلطة التنفيذية التي تعدُّ غير مشروعة لو تمت في ظروف عادية، وذلك حماية للدولة ومقوماتها^(٢).

خامساً- العرض على البرلمان وتصديقه على اللوائح التفويضية:

يجب عرض القوانين التي تصدر عبر فترة التفويض التشريعي على البرلمان خلال المدة التي حددها قانون التفويض من أجل التصديق عليها بشكل صريح، وعند عدم العرض خلال المدة المحددة

(١) علي عبد الله جاسم، تفويض الاختصاص التشريعي - دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والداستير المقارنة-، ط١، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٩، جامعة البحرين، ص٥٢.

(٢) سالم محمد سالم الكوراي، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين، بلا دار نشر، ط١، ٢٠٠٨، ص١١٤، ود. سيفان باكراد، مصدر سابق ذكره، ص١٨٥، ود. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الإدارية - دراسة مقارنة-، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١١، ص٦٩.

يزول ما كان لها من قوة القانون وتعدّ لاغية والإلغاء يكون للمستقبل دون أن يكون باثر رجعي فاذا لم يقرها البرلمان فإنها تفقد قوتها فيما يخص المستقبل دون أن يؤثر على ما سبق ترتيبه من اثار قانونية، وأياً كان سبب الالغاء بسبب عدم العرض على البرلمان أو بسبب عدم اقرار البرلمان لها فانه لا يكون لها اثر رجعي وأساس ذلك عدم الإضرار بالمصلحة العامة وبحقوق الآخرين التي تم اكتسابها في ظل تلك القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية، وأن ترتيب أثر رجعي على إلغاء القوانين الصادرة عن السلطة التنفيذية لا بد أن يكون بموجب نص دستوري يقضي بذلك^(١).

وتكمن أهمية العرض على البرلمان من أجل تحقيق رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية ولا تتم هذه الرقابة إلا من خلال قيام السلطة التنفيذية بعرض ما قامت به من عمل عبر فترة التفويض ومناقشتها من قبل البرلمان صاحب الإختصاص الأصيل، ومن ثمّ إما أن يوافق عليها البرلمان أو أن لا يوافق فيترب على ذلك وقف آثارها فيما يخص المستقبل، وهناك اختلاف في الفقه بشأن صمت البرلمان عند عرض ما قامت به السلطة التنفيذية عليه بمقتضى قانون التفويض وعدم اتخاذ قرار بالموافقة عليها ولا بالرفض، إذ يذهب رأي انه بمثابة عدم العرض على البرلمان ومن ثمّ تلغى أعمال السلطة التنفيذية، بينما ذهب رأي آخر أنّها تبقى قائمة وذلك لأنّ أعمال السلطة التنفيذية لا يتمّ الغاؤها إلا في حالتين، الأولى عندما لا يتم عرضها على البرلمان، والثانية حين لا يوافق عليها البرلمان، وفي غيرها تبقى محتفظة بكامل قوتها القانونية^(٢).

وعلى الرغم من أنّ إصدار القرارات التفويضية يتمّ في ظلّ ظروف استثنائية بوصفه أسلوباً من اساليب التعاون بين السلطتين إلا أنها لا تكون لها أي قيمة قانونية إذا لم يتم عرضها على السلطة

(١) هند كامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢،

ص ١٣٧ .

(٢) علي عبد الله جاسم، مصدر سابق ذكره، ص ٦١ وما بعدها.

التشريعية، إذ يجب أن يتم عرضها عليها عند انتهاء مدة التفويض وفي حالة عرضها عليها فللسلطة التشريعية إما الغاؤها أو تعديلها^(١).

ويتضح لنا مما سبق إن التفويض التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية هو إستثناء من الأصل العام الذي يتمثل بأن تقوم كل سلطة باختصاصاتها المحددة لها بموجب الدستور، وبما أن التفويض التشريعي هو نظام استثنائي يتصف بأنه مؤقت وينتهي بانتهاء المدّة المحددة بقانون التفويض، ولكن انتهاء المدّة ليس هو الحالة الوحيدة التي ينتهي بها التفويض التشريعي، بل إن هناك حالات أخرى ينتهي بها التفويض التشريعي ومن هذه الحالات إنتهاء الغرض من التفويض أو غياب البرلمان وبذلك فإن الحالات التي ينتهي بها التفويض التشريعي ليست جميعها ذات طبيعة واحدة فبعضها تكون حالات عادية كالتالي تتمثل بانتهاء مدته أو إنتهاء الغرض منه، أو قد تكون حالات غير عادية إستثنائية تؤدي إلى نهاية التفويض التي تتمثل حلّ البرلمان أو انتهاء مدة البرلمان التشريعية.

وبذلك فلا بدّ من تحديد النصوص الدستورية للموضوعات التي تصدر فيها الانظمة (اللوائح) التفويضية مع وضع سقف زمني للتفويض، فالتفويض يجب أن يكون جزئياً ينصبّ على موضوعات محددة، أما التفويض الكليّ فانه غير جائز لأنه يُعدّ بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصه التشريعي وهذا ما لا يملكه.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق والدول المقارنة

على الرغم من خطورة التفويض التشريعي التي تكمن في حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في الاختصاصات المقررة لها أصلاً بموجب الدستور مما يشكّل خطراً على

(١) د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٢٥٠.

مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المشروعية وسمو الدستور إلا أن هذا المبدأ وبحسب الواقع أصبح حاجة ماسة لا بد منها، ومن ثم فإن السلطة التشريعية وفي أغلب الدول اضطرت للأخذ به سواء كان هناك نصاً دستورياً يُجيز التفويض التشريعي أو لم يكن، وأسباب ذلك تعود إلى ما تمرُّ به الدول من ظروف استثنائية متمثلة بالحروب والأزمات الاقتصادية التي تحتاج إلى سرعة في التشريع وكذلك إلى دقة وخبرة فنية، فقد يستغرق التشريع من خلال البرلمان وقتاً طويلاً وذلك عبر ما يتطلبه من مناقشات وتصويت وغيرها من المراحل التي يمرُّ بها التشريع مما يؤدي إلى الإضرار بالمصلحة العامة، واستناداً لما تقدّم فإنّ الدول تلجأ إلى النص في دساتيرها على جواز قيام السلطة التشريعية بتفويض جزءٍ من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية^(١).

وعلى ذلك سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب على فرعين حيث نتناول في الفرع الأول التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في الدول المقارنة، أما الفرع الثاني فسيكون لبيان التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق.

الفرع الأول

التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في الدول المقارنة

أولاً- التفويض التشريعي في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢:

لم يتضمن الدستور الأردني أيّ نصٍ يُجيزُ التفويض التشريعي أو يحرّمهُ واستناداً لذلك إذا قامت السلطة التشريعية بتفويض جزءٍ من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية فإنّ ذلك التفويض يُعدُّ باطلاً لمخالفته للدستور، حيث أسند الدستور الأردني الوظيفة التشريعية للملك ومجلس الأمة وذكر الدستور الحالات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية أن تمارس مهمة التشريع إلى جانب السلطة التشريعية، ولعلّ

(١) بشار جميل، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٣.

السبب في عدم إمكانية تفويض السلطة التنفيذية في الأردن الاختصاص التشريعي يعود إلى أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة لمعالجة الظروف الاستثنائية ومن بين تلك السلطات هو حق السلطة التنفيذية في إصدار قوانين مؤقتة "لوائح ضرورة" بالإضافة إلى سلطاتها بإعلان العمل بقانون الدفاع والأحكام العرفية^(١)، إذ صدر في الأردن قانون الدفاع رقم (١٣) لعام (١٩٩٢) استناداً لأحكام المادة (١٢٤) من الدستور التي تنظم حالة الطوارئ حيث نصت المادة المذكورة على أن " إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تُعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يُعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء" وبموجب نص هذه المادة فإن الملك يباشر اختصاص إعلان حالة الطوارئ بموجب إرادة ملكية بناءً على قرار يصدر من مجلس الوزراء يستند إلى قانون الدفاع وفي ظل الدولة الأردنية صدر قانون الدفاع رقم (١٣) لعام (١٩٩٢) إذ نص " يناط تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين العادية المعمول بها"^(٢)، وبموجب هذا النص فإن رئيس الوزراء هو الشخص المكلف بتطبيق أحكام قانون الدفاع المتعلق بقيام حالة الطوارئ، وأنه يباشر ويمارس صلاحياته المفوضة له بموجب المادة (١٢٤) من الدستور وبموجب أحكام الدفاع لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقيد بأحكام القوانين النافذة والسارية، والذي يملك حق تقرير وقف العمل بأحكام القوانين العادية النافذة في ظل حالة الطوارئ، وأن نص المادة (١٢٤) نص أيضاً على أن

(١) محمد أحمد عبد الله، لوائح الضرورة - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ١٩٩٢، ص ٣٣.

(٢) المادة (٣ / أ) من قانون الدفاع رقم (١٣) لعام ١٩٩٢.

لرئيس الوزراء تفويض جميع صلاحياته أو بعضها لمن يراه أهلاً للقيام بذلك وذلك على نطاق إقليم المملكة أو على نطاق جزء من إقليم المملكة وبالشروط والقيود التي يحددها بوثيقة التفويض، وأن ذلك يشكّل مخالفةً صريحةً لأحكام القواعد العامة للتفويض التي تشترط أن يكون التفويض في جزء فقط من الاختصاصات ولا يمتدّ ليشمل هذه الاختصاصات الممنوحة للشخص الذي يقوم بالتفويض كافةً، وإن هذه الأوامر التي تصدر عن السلطة التنفيذية في ظلّ قيام حالة الطوارئ فإنها لا تتمتع بالطبيعة القانونية التي يتمتع بها القوانين العادية والأنظمة من حيث كونها ذات طبيعة تشريعية، وإنما هي ذات طبيعة إدارية قابلة للطعن بها بدعوى الإلغاء في حال عدم مشروعيتها ودعوى عدم الدستورية في حال مخالفتها لأحكام الدستور، حيث إنّ هذه الأوامر تخضع لرقابة مَحَكَمَة العدل العليا فيما يتعلّق بمدى مشروعيتها ومدى دستورتيتها .

وقد نصت المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية لعام (١٩٥٢) المعدل على أنه "١- عندما يكون مجلس الأمة غير منعقدٍ أو منحلّاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتل التأخير أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين التي يجب ألا تخالف الدستور قوة القانون، على أن تعرض على المجلس في أول اجماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها أما اذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول مفعولها على ألا يؤثر ذلك في العقود وفي الحقوق المكتسبة".

ولعل من الضروري إجازة التفويض التشريعي في الاردن وذلك من خلال إيراد نص صريح في الدستور يجيز التفويض وتحديد القيود التي ترد عليه، وكذلك تحقيق رقابة السلطة التشريعية على هذا التفويض، وأن يكون للبرلمان الراي الاخير في اقرار ما يصدر عن السلطة التنفيذية بناءً على هذا التفويض^(١).

ثانياً - التفويض التشريعي في دستور الكويت لعام ١٩٦٢:

نصّت المادة (٥٠) من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) على أنه "يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليها في هذا الدستور"، واستناداً لنص المادة أعلاه لا يجوز لأي سلطة من السلطات أن تتنازل عن جزء من اختصاصاتها لسلطة أخرى، وهو ما يعني عدم جواز تفويض الاختصاص التشريعي، حيث أن دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) أشار إلى عدم جواز التفويض التشريعي بشكل غير مباشر، إلا أنه على الرغم من أن الدستور يحرم التفويض التشريعي إلا أن المشرّع الدستوري الكويتي عاد وأجاز الأخذ صراحةً بالتفويض التشريعي وذلك من خلال المذكرة التفسيرية لنص المادة (٥٠) من الدستور والتي نصت "إنّ هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرّع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجيهات والأحكام الرئيسية التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق..."^(٢).

وهكذا يتضح لنا أنّ المراسيم التفويضية لا تجد سندها في نصوص الدستور الكويتي وإنما في المذكرة التفسيرية للدستور التي تُعدّ جزءاً لا يتجزأ منه وبالرغم من وجود تناقض واضح يبين ما جاء به

(١) د. بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والادارية في مصر والاردن، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢، ص١٦.

(٢) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، ط٢، الكويت، ١٩٩٤، ص٥٩٩.

الدستور وما تضمنته المذكرة التفسيرية للنص الدستوري، فإن هناك شبه إجماع بين فقهاء القانون الدستوري على إلزامية هذه المذكرة التي أباحت التفويض التشريعي، وأن ما ورد بها يعد ملزماً شأنه في ذلك شأن النصوص الدستورية نفسها^(١)، واستناداً لذلك أصدرت السلطة التشريعية في الكويت بعض القوانين التفويضية التي أجازت للسلطة التنفيذية خلالها إصدار اللوائح التفويضية واستناداً لذلك صدر قانون رقم (٢٣) لعام (١٩٦٧) الذي قوّض السلطة التنفيذية إصدار مراسيم لها قوة القانون في بعض الشؤون الطارئة في أمور تخصّ حفظ الأمن والنظام وكذلك الدفاع وفيما يخص الائتمان لكن بشرط أن تكون المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية لا تخالف الدستور^(٢).

هذا وقد نصّت المادة الثانية من القانون المذكور على أن يعمل بهذا التفويض لمدة أقصاها ثلاثة أشهر ابتداءً من تاريخ "١٩٦٧/٦/٥" ويجوز تجديدها لمدة ثلاثة أشهر أخرى بناء على قرار يصدر من مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، كما نصّت المادة الثالثة منه على أن "تعرض المراسيم بقانون المشار إليها على مجلس الأمة قبل نهاية الثلاثة أشهر الأولى بخمسة عشر يوماً على الأقل، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس يزول ما كان لها من قوة القانون من تاريخ قرار المجلس إلا إذا رأى في كلتا الحالتين تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

ومن خلال ذلك يُلاحَظ أن قانون التفويض يحتوي على ضوابط يجب على السلطة التنفيذية عند ممارستها للاختصاصات المنصوص عليها في قانون التفويض أن تلتزم بها،

(١) د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٩ وما بعدها.

(٢) د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ٦٠٨ وما بعدها.

ويجب ألا تخالف أحكام الدستور، وأن يحدد التفويض بمدة زمنية محددة، فضلاً عن عرض المراسيم بقوانين على مجلس الأمة قبل انتهاء مدة التفويض لاتخاذ القرار المناسب بشأنها^(١).

وكان الأجدر بالمشروع الدستوري الكويتي أن ينص صراحةً على إجازة التفويض التشريعي في نصوص الدستور وأن يحدّد شروطه وضوابطه دون الركون إلى المذكرة التفسيرية.

ويرى بعض الفقه أن الحكومة لها الحقّ في وضع اللوائح التفويضية بصورة مستقلة عن نص القانون فهي لوائح أصلية وثابتة تجد لها أساساً من نص المادة (٧٢) من الدستور فمع صراحة هذه المادة الدستورية في تحويلها الحكومة سلطة لائحية تنفيذية تقوّي الحجة في عدّها أساساً كافياً لحق الحكومة في اصدار كل ما يلزم لنفاذ القوانين من احكام واجراءات لائحية من دون انتظار دعوة أو تصريح من القانون للقيام بذلك النشاط اللائحي^(٢).

(١) مرزوق الغانم، يحق للمجلس تفويض السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في وجود البرلمان وفي غيابه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://alwasat.com.kw/ArticleDetail>، تاريخ الزيارة ١٠/١٠/٢٠٢٣، ص ٣٠:١٠٠.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي دراسة مقارنة بالقوانين المصرية والفرنسية، جامعة الكويت، مطبعة حكومة الكويت، ١٩٨١، ص ٨٣، كذلك عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق ذكره، ص ٣٨٤.

الفرع الثاني

التنظيم القانوني للتفويض التشريعي في العراق

لم يتضمن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أي نص يُجيز تفويض الاختصاص التشريعي^(*)، إنما أشارت المادة (٦١/تاسعاً-ج) من الدستور إلى أنه "يخوّل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد إثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور".

أجاز المشرع الدستوري للبرلمان وفقاً للمادة (٦١/تاسعاً-أ) من الدستور سلطة الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وإنّ إعلان حالة الطوارئ وإقرارها من قبل مجلس النواب يجب أن يكون منظماً بموجب القانون بشكل لا يتعارض مع أحكام الدستور^(١).

وجد من خلال النص الدستوري المذكور آنفاً أن المشرع الدستوري العراقي أجاز لمجلس النواب الموافقة على إعلان حالة الطوارئ، وأن يخوّل السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء إعلان حالة الطوارئ في ظروف استثنائية طارئة عبر إصدار قرارات لها قوة القانون

(*) لم تتطرق الدساتير العراقية لموضوع التفويض التشريعي فالقانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ لم ينص عليه لوجود نصوص دستورية بديله عنه حيث أشارت في المادة (٦٢/ف ٣) إن للملك إصدار لوائح الضرورة إذا حدثت ظروف استثنائية طارئة إثناء عطلة مجلس الأمة، وكذلك الحال في دستور ١٩٥٨ فلم يتضمن أي نص يتعلق بالتفويض التشريعي، لأنّ السلطتين التشريعية والتنفيذية كانت من الناحية الفعلية تتركزان بيد مجلس الوزراء وكذلك الأمر فيما يخص دساتير ١٩٦٣ و ١٩٦٤ و ١٩٦٨ فلم تتضمن أي نص يشير إلى مسألة التفويض التشريعي و كذلك الأمر فيما يخص لدستور ١٩٧٠ بالرغم من أناطة الوظيفة التشريعية بالمجلس الوطني إلا أنه منح لمجلس قيادة الثورة صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة بوصفه أعلى هيئة في الدولة والمخولة بإصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.

(١) تنص المادة الأولى من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ " لرئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ... ينظم هذا القانون أحكام حالة الضرورة لمواجهة الأزمات في العراق، منشور هذا القانون في الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٧، أيلول ٢٠٠٤.

بشكلٍ لا يتعارض مع نصوص الدستور، فالتحويلُ الممنوح من قبل الدستور لا يحملُ معنى التفويض التشريعي المنصوص عليه بنصوص دستورية صريحة في الكثير من الدساتير، لأنَّ إجازة التفويض التشريعي يجب أن تكون ضمن ضوابط وشروط محددة في الدستور مثل موضوعات التفويض والمدة الزمنية له ومصادقة البرلمان على القرارات التفويضية.

نستنتج مما سبق ومن خلال استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أنَّها لم تتضمن أيَّ نص دستوري صريحٍ يُجيز التفويض التشريعي ويُعود السبب في عدم تنظيم المشرع الدستوري للتفويض التشريعي نتيجة الأوضاع التي عاشها العراق في الماضي من حروب وكوارث إنسانية من جهة واستبداد وطغيان وتوسُّع في ممارسة السلطة من قبل رئيس الجمهورية وتدخله في الاختصاصات كافةً من جهة أخرى فمجلس النواب العراقي لم يفوض الحكومة بموجب الدستور تفويضاً تشريعياً بالمعنى الصحيح المتعارف عليه، ذلك لأن شروط صحة التفويض غير متحققة في مجملها وأهمها لم يصدر مجلس النواب العراقي قانون بالإجراءات نفسها المتبعة في سنِّ القوانين يفوض فيه الحكومة العراقية بالتشريع في مسائل محددة ولمدة زمنية محددة فكل ما حدث أن تم التصويت على "برنامجٍ إصلاحي" تقدمت به الحكومة في (٢٠١٥) بوصفه منهج عملٍ مستقبلي لها ولم يكن محدِّد المبادئ والمسائل التي سيتناولها، ولم تكن الموافقة نابعة من رغبة صادقة في الإصلاح بل هي نتيجة للضغط الشعبي المذكور ومحاولة للتهنئة فكانت موافقة إعلامية أكثر من كونها فعلية، وهذا يعني عدم قدرة الحكومة الاتحادية العراقية على إصدار قرارات تفويضية لها قوة القانون ومن ثمَّ لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء العراقي من الناحية الدستورية أن يُصدرَ أيَّ قرارٍ يتعارض مع القوانين الاتحادية النافذة لا بالإلغاء ولا بالتعديل ولا بالإلغاء ولا بالإنشاء ذلك لأنَّ القرارات التي تصدر من السلطة التنفيذية بمستوياتها جميعاً ما هي إلا قرارات إدارية، وكما هو معروف فإن القرار الإداري لا يمكن له أن

يخالف القانون مطلقاً لأنه أقل منه قوة وأثراً، بل أن القانون يستطيع أن يلغي قرارات السلطة التنفيذية، وعليه لا يمكن الاستناد إلى أي نص في الدستور لتبرير قيام الحكومة بإصدار نظامها " الاصلاحية" بشأن رواتب موظفي الدولة وبضمنهم الأساتذة الجامعيون الذين يحكمهم قانون آخر وهو قانون الخدمة الجامعية رقم (٢٣) لعام (٢٠٠٨) المعدل^(١).

وبذلك نجد أن الواقع السياسي والدستوري في العراق لا يسمح للبرلمان بتفويض جزء من اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية لكي لا يؤدي إلى هيمنة الحكومة وتسلبها على العمل التشريعي مما يشكل اعتداءً على اختصاص السلطة التشريعية ومن ثمَّ يشكل خرقاً لمبدأ سيادة القانون والفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الدستوري في العراق^(٢)، فلا يوجد نصٌّ دستوريٌّ يُجيز لمجلس النواب أن يفوض اختصاصه لرئيس الجمهورية، وهذا ما يقتضيه النظام البرلماني التقليدي الذي تبناه الدستور في المادة الأولى منه والذي يقتضي أن يكون منصب رئيس الجمهورية منصباً فخرياً، وتؤول السلطات في ظلّه إلى مجلس الوزراء على خلاف النظام الرئاسي الذي تؤول السلطات في ظلّه إلى رئيس الجمهورية، لذا لا يجوز تفويض أي اختصاص تشريعي لرئيس الجمهورية في ظل دستور (٢٠٠٥)، وعليه فإنَّ رئيس الجمهورية لا يحق له دستورياً أن يصدر أي قرار أو مرسوماً جمهورياً يحمل في طياته عناصر القانون، ذلك أنه يُعدُّ صورةً من صور عدم الاختصاص الجسيم لذا تُعدُّ هذه القرارات معدومة، ولا تخضع للتحصين بفوات

(١) د. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل وإلغاء القانون، نظرة دستورية تحليلية، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٥، مقال منشور في شبكة النبا المعلوماتية على الموقع الإلكتروني: <https://annabaa.org/arabic/studies/٤٠٢٠>، تاريخ الزيارة بتاريخ ٢٤/٦/٢٠٢٣، ٢٠٠٠م

(٢) إسراء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١١٠ وما بعدها.

ميعاد الطعن، إذ أن إقحام الرئيس نفسه بوصفه جزء من السلطة التنفيذية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(١).

أمّا عن إمكانية مجلس النواب تفويض اختصاصه في التشريع إلى رئيس مجلس الوزراء، فلا يوجد نص يدل ولو بالإشارة على جواز تفويض إي اختصاص إلى رئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية.

أمّا عن تفويض الاختصاص إلى مجلس الوزراء، والذي يشكّل الجزء الأهم والأكبر في السلطة التنفيذية في ظل دستور (٢٠٠٥)، إلّا أنّنا لا نجد نصاً صريحاً أو ضمناً يجيز تفويض أي اختصاص تشريعي لمجلس الوزراء، لذا لا يجوز له ممارسة أيّ اختصاص تشريعي وفي شتى الظروف، لأن الدستور قد سكت عنه، ولم ينص على هذا الإجراء، فالتفويض يشترط وجود نص صريح يُجيزه في الدستور، إلّا أنّ التطبيق العملي يُشير إلى وجود بعض الحالات التي يَعْهَدُ فيها البرلمان للحكومة القيام ببعض الاجراءات كما هو الحال في قرار مجلس النواب رقم (٥٠) لعام (٢٠٠٨) المتضمن تخويل مجلس الوزراء اتخاذ المستلزمات كافةً لتحقيق انسحاب قوات "المملكة المتحدة البريطانية، وإيرلندا الشمالية وأستراليا ورومانيا وإستونيا وسلفادور وحلف الشمال الأطلسي" من العراق كلياً في موعد أقصاه ٣١/٧/٢٠٠٩^(٢).

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، مؤسسة النبراس، النجف، ٢٠١٠، ص ٣٠، ود. ساجد محمد كاظم، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية في العراق، دار نيبور، الديوانية، ٢٠١٣، ص ٥٠، ود. وسام صبار العاني، مصدر سابق ذكره، ص ٢٢٥، ومحمد علي جواد، القضاء الإداري مكتبة السنهوري، بغداد، بلا سنه نشر، ص ٧٥، ود. مازن ليلو راضي، مصدر سابق ذكره، ص ١٨٥.

(٢) د. عثمان سليمان غيلان، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن، بحث منشور بمجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، ٢٠١٢، ص ١١١ وما بعدها.

ونرى أن ذلك لا يُعدُّ من قبيل التفويض التشريعي، بل يُعدُّ من قبيل قيام الحكومة بالإجراءات اللازمة لتنفيذ القانون، الأمر الذي يلزم الحكومة بحكم اختصاصها بالقيام بكُلِّ ما يتطلبه الانسحاب من إجراءات.

ونظراً لخلو دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) من أي نصِّ يقضي بالتفويض التشريعي، ونتيجة لما قد تواجهه الحكومة من أزمات خطيرة وصعوبة التعامل معها، فنقترح أن يأخذ المشرع الدستوري العراقي بالتفويض التشريعي في اقرب تعديل دستوري ممكن ولكن وفقاً لشروط وضوابط صريحه ومحدده إذ إن ذلك لا يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات بل أن ذلك يمثل صوره من صور التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية باعتبار التفويض التشريعي وسيلة يتم اللجوء اليها لتجنب الاجراءات البرلمانية المعقدة والطويلة فيتم اللجوء اليه لتوفير السرعة والخبرة والمرونة في بعض المسائل.

الفصل الثاني

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان

الفصل الثاني

الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان

تؤدي السلطة التنفيذية مهمة رئيسية في العملية التشريعية في ظل الظروف العادية وذلك من خلال اقتراح مشروعات القوانين والمصادقة عليها، إذ إن عملية وجود القانون وتطبيقه لا تقتصر فقط على إعداده من قبل السلطة التشريعية بل لا بد أن تتم مصادقة الرئيس عليه، هذه المصادقة تُعدُّ بمثابة شهادة ميلاد للقانون.

أما في ظل الظروف الاستثنائية فقد تمارس السلطة التنفيذية العملية التشريعية من خلال سلطتها بإصدار الأنظمة (اللوائح) سواء أكان إصدارها بتفويض من السلطة التشريعية وفق شروط محددة يتم النص عليها في قانون التفويض، أم من دون تفويض منها وذلك بإصدار أنظمة (لوائح) الضرورية التي تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية عند تعرض الدولة لأزمات ومخاطر معينة، فوجود مثل هذه الظروف الاستثنائية يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية بأن تتجاوز قواعد الاختصاص الوظيفي التي تطبق في ظل الظروف العادية الأمر الذي يمكنها من ممارسة الوظيفة التشريعية، فتحت ضغط هذه الظروف الاستثنائية لا بد من السماح للسلطة التنفيذية باتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة هذه الأخطار التي تتعرض لها الدولة وذلك على وفق شروط وأحكام محددة تنص عليها الدساتير.

وللوقوف على الدور التشريعي للسلطة التنفيذية عند غياب البرلمان سوف نقسم هذا الفصل الى

مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي في فترات غياب البرلمان.

المبحث الثاني: أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في فترات غياب البرلمان.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي في فترات غياب البرلمان

يثور الخلاف في مسألة تكييف الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في حال عدم انعقاد البرلمان، هل هي أعمال تشريعية أم أنها قرارات إدارية تقبل الطعن بها أمام القضاء، حيث تتنوع الأعمال التي تصدر عن السلطات الثلاثة في الدولة وهي بصدد مباشرتها لوظائفها إلى أعمال تشريعية وأعمال إدارية وأعمال قضائية، ومن المعلوم أن كل طائفة من هذه الأعمال تخضع لنظام قانوني معين يختلف عن الآخر.

فيما يخص طبيعة ما يصدر عن السلطة التنفيذية في حالة غياب البرلمان فإن هذا الموضوع قد لاقى الكثير من التأويلات فيما إذا كانت تُعدُّ قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء، أم أنها أعمال تشريعية ومن ثم تتحصن من الإلغاء، فجانب من الفقه يرى بأن ما يصدر عن السلطة التنفيذية يتمتع منذ إصداره حتى إقرار البرلمان له بطبيعتين مزدوجتين، فهي أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية، وقرارات إدارية تبعاً للمعيار الشكلي مادامت صادرة عن سلطة إدارية، ولكن بعد أن يقرها البرلمان فإنها تُعدُّ أعمالاً تشريعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية^(١).

ولغرض الوقوف على الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي في مدد غياب البرلمان سنقسم

الدراسة في هذا المبحث على مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الدول المقارنة.

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٥.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في العراق.

المطلب الأول

الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الدول المقارنة

قد تكون الدولة بلا برلمان أما نتيجة لحلّه أو نتيجة لغيابه لأسباب طارئة تمرّ بها الدولة مما يتطلب إصدار قوانين لا تتحمل التأخير، لذلك لجأت الدساتير محلّ المقارنة إلى معالجة هذه الحالة عن طريق النص في دساتيرها على منح السلطة التنفيذية إصدار (مراسيم أو قوانين مؤقتة) لمواجهة ما تمرّ به الدولة من ظروف استثنائية.

وقد اختلفت الدساتير حول طبيعة ما يصدر عن السلطة التنفيذية في ظلّ هذه الظروف والنتائج المترتبة عليها وموقف البرلمان منها عند انعقاده، ولغرض الوقوف على طبيعة التشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الدول محلّ المقارنة سوف نقسّم هذا المطلب إلى فرعين يُخصّصُ الفرع الأول لبيان الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الأردن، ويفرد الفرع الثاني لبيان الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الكويت.

الفرع الاول

الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الاردن

الأصل العام على وفق نصوص الدستور، أنّ التشريع منوطٌ بمجلس الأمة والملك^(١)، ولا يجوزُ لغيرهما أن يقوم بسنّ أي قانون، غير أنّه واستثناءً من هذا الأصل توقع المشرع الدستوري غياب

(١) نصت المادة (٣١) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل على أن "الملك يُصدّق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف أحكامها".

السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في التشريع مع توافر ظروف استثنائية تحتم مواجهتها، مما يؤدي إلى إعادة توزيع قواعد الاختصاص في التشريع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذا فقد وضع المشرع الدستوري ضوابط واصدار مثل هذه التشريعات وشروطها كما هو محدد في المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل التي تنص على أن "١- عندما يكون مجلس النواب منحلاً يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة لمواجهة الأمور الأتية :

(١- الكوارث العامة، ٢- حالة الحرب والطوارئ، ٣- الحاجة الى نفقات ضرورية ومستعجلة لا تحتمل التأخير...) (١).

أي إن المادة المذكورة آنفاً أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة، عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً، وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية أو تستدعي نفقات مستعجلة، وبما أنه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحلاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهمات الإدارة مهمات التشريع، ومن ثم تُصبح السلطة التنفيذية سلطة مشرعة في هذه الحالة، وإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تُعدُّ قرارات إدارية بل أعمالاً تشريعية (٢).

(١) الفقرة (١) من المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

(٢) الزهراء جهاد محمد الجراح، حدود الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني لعام ١٩٥٢، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ٢٠١٧، ص ٢٦ وما بعدها.

ويمكن استخلاص الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة من نص المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) والتي نصّت على أنه "... ويكون للقوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تُعرضَ على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده..."^(١).

وعليه فالقوانين المؤقتة تتمتع بذات القيمة القانونية التي تتمتع بها القوانين العادية، فتستطيع الغاء أو تعديل أي قانون من القوانين العادية، وذلك لأنّ القاعدة القانونية تُعدّل أو تلغى بقاعدة قانونية مساوية لها في القوة أو بقاعدة أعلى منها، والحكمة التي من أجلها منحت القوانين المؤقتة قوة القانون العادي تتمثل في أنّ ظروفًا استثنائية تحتاج إلى اتخاذ إجراءات سريعة، في الوقت الذي يكون فيه البرلمان غير قائم لعدم انعقاده أو لحطّه، فمن البديهي أن تقوم الحكومة بتلافي هذه الظروف الطارئة من خلال إصدارها قوانين مؤقتة، لكن لا يجوز لهذه القوانين مخالفة الدستور، وهذا ما نص عليه صراحة في دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل^(٢)، وهذه نتيجة بديهية ومنطقية بما أن البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل لا يملك مخالفة القواعد الدستورية، فمن باب أولى أن لا تملك الحكومة ذلك.

وتطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية لعام (١٩٥٢) المعدل فإنه يجب على السلطة التنفيذية من خلال الوزارة بواسطة رئيس الوزراء عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة عند أول اجتماع له يعقده في دورته السنوية العادية^(٣).

والالتزام بالعرض على مجلس الأمة يقودنا إلى البحث في فرضية عدم العرض وفرضية العرض:

(١) المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(٢) المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ المعدل.

(٣) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٨.

أولاً- عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة:

في حال عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض القوانين المؤقتة التي أقرتها وأصدرتها في غياب مجلس الأمة، فإن الدستور وفي الفقرة الأولى من المادة (٩٤) لم ينص على الجزاء المترتب عند عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض القوانين المؤقتة التي أقرتها وأصدرتها في غياب مجلس الأمة، وذلك في الجلسة الأولى التي يعقدها مجلس الأمة في دورته العادية^(١).

وأن عدم عرض القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية على مجلس الأمة بتاريخ أول اجتماع يعقده في دورته العادية يشكل مخالفةً دستوريةً، ومن ثمّ بطلان القوانين المؤقتة التي لم يتم عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع له في دورته العادية، وهو الحكم نفسه الذي يترتب على رفضها من قبل مجلس الأمة، وعلى الرغم من أن دستور المملكة الأردنية الهاشمية لم ينص على جزاء عدم عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة، فإن تلك القوانين تفقد أحد أركانها الرئيسية في حالة عدم عرضها على المجلس، ومن ثمّ تزول صفتها الدستورية لعدم التزام السلطة التنفيذية بأحكام الدستور التي تقتضي ذلك^(٢).

ثانياً- عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة:

إنّ عرض القوانين المؤقتة على مجلس الأمة يُوجب مناقشة أربع حالات هي:

(١) د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ١٦٠ وما بعدها.

(٢) منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، الكتاب الثاني في النظام الأساسي (الدستوري) القائم عام ١٩٥٢ وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا - دراسة تحليلية-، مطابع الجامعة الأردنية، ١٩٩٣، ص ٢٣٧.

الحالة الأولى- إقرار القوانين المؤقتة بالصيغة الأصلية التي وردت فيها:

فإذا وافق مجلس الأمة على القوانين المؤقتة المعروضة عليه بالصيغة الأصلية التي وردت بها، أي وافق عليها دون إجراء أي تعديل على نصوصها، فإنها تُصبح قوانين عادية، ومن ثمَّ يسري عليها الأحكام التي تسري على القوانين العادية، فَتُصْبِحُ غيرَ قابلةٍ للطعن فيها بوقف العمل أمام القضاء الإداري المختص، وهي محكمة العدل العليا^(١).

الحالة الثانية- إقرار القوانين المؤقتة بعد تعديلها:

إذا أقر مجلس الأمة القوانين المؤقتة المعروضة عليه بعد إجراء تعديلات على نصوصها سواء كانت هذه التعديلات طفيفةً محدودةً وضئيلة أم كانت كثيرةً وواسعةً وشاملةً، فإنَّ هذه القوانين تُصبحُ قوانينَ عاديةً، وتسري عليها أحكام القوانين العادية المُشار إليها في الحالة الأولى^(٢).

الحالة الثالثة- رفض القوانين المؤقتة:

في حالة قيام مجلس الأمة برفض القوانين المؤقتة المعروضة عليه، فإنَّ هذه القوانين المؤقتة تصبح باطلة على وفق أحكام الفقرة الأولى من المادة (٩٤) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل، ومن ثمَّ فإنَّه بموجب هذا النص الدستوري، فإنَّه يجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ويزول مفعولها وأثرها القانوني من

(١) د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني - دراسة مقارنة-، مطابع غانم عبده، ط١، عمان، ١٩٧٢، ص٦٧٧.

(٢) د. مهند صالح الطروانة، مصدر سابق ذكره، ص١٨٥.

تاريخ ذلك الإعلان على ألا يؤثر زوال مفعولها أثرها القانوني في العقود والحقوق المكتسبة التي تمت في ظلّ سريان القوانين المؤقتة قبل تاريخ إعلان بطلانها^(١).

وفي حال اتخذ مجلس الوزراء موقفاً سلبياً تجاه تقرير مجلس الأمة رفض القوانين المؤقتة المعروضة عليه وخالف النص الدستوري المذكور آنفاً، وذلك بعدم إعلانه بطلان هذه القوانين المؤقتة فوراً، فإن التطبيق السليم للنص الدستوري يوجب زوال مفعول هذه القوانين المؤقتة من تاريخ تقرير مجلس الأمة رفضها^(٢).

الحالة الرابعة- التزام مجلس الأمة الصمت إزاء القوانين المؤقتة المعروضة عليه:

قد يلتزم مجلس الأمة الصمت إزاء بعض القوانين المؤقتة المعروضة عليه من قبل السلطة التنفيذية، وبالعودة إلى نص الفقرة الأولى من المادة (٩٤) من الدستور فإنها لم تتضمن حكماً خاصاً بالحالة المذكورة، بل إنّ ظاهر النص يشير إلى عدم إلزام المجلس بإبداء رأيه في القوانين المؤقتة المعروضة عليه بالإقرار أو الرفض خلال مدة زمنية محددة، ومن ثمّ فإن القوانين المؤقتة المعروضة على مجلس الأمة، والتي التزم الصمت حيالها ولم يتخذ قراراً بشأنها تبقى محتفظة بقوتها القانونية، أي تُرتب آثارها القانونية حتى تاريخ إبداء مجلس الأمة رأيه فيها صراحةً مهما طالّت مدة صمته^(٣) وذلك بإقرارها بصيغتها الأصلية التي وردت بها أو إقرارها بعد تعديلها وبالتالي تُصبح قوانين عادية تسري بحقها الأحكام التي تسري على القوانين العادية، أو تقرر بطلانها ومن ثمّ يجب على

(١) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١١، ص٦١٧.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، مصدر سابق ذكره، ص٢٩.

(٣) د. محمود حافظ، القضاء الإداري في الأردن، مصدر سابق ذكره، ص١٤١.

مجلس الوزراء بموافقة الملك إعلان بطلانها فوراً، ويزول مفعولها من تاريخ هذا الإعلان على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة.

ومن ثمّ فإنّ التزام مجلس الأمة الصمت إزاء القوانين المؤقتة المعروضة عليه وعدم ابداء رأيه بإقرارها أو رفضها، لا تُعدُّ رفضاً ضمناً لهذه القوانين المؤقتة المعروضة، طالما أنّه لم يصدر من مجلس الأمة رأي صريح بصددها.

وأنّ العمل بروح الدستور يقتضي على مجلس الأمة أن يشرع فوراً بمناقشة القوانين المؤقتة لغايات إقرارها أو رفضها في أول اجتماع يعقده مجلس الأمة بعد إصدار هذه القوانين المؤقتة، لأنّ هذه القوانين المؤقتة ترتّب آثارها القانونية على العقود والحقوق المكتسبة حتى في حال رفضها من قبل مجلس الأمة، ومن الممكن أن تشكّل نصوص هذه القوانين المؤقتة قيوداً على الحقوق والحريات العامة، ومن ثمّ فإنّ تأخير مناقشتها يؤدي إلى استمرار التعدي على هذه الحقوق والحريات من لدن السلطة التنفيذية، وفي هذه الحالة فإنّ القانون نفسه هو الذي يؤمّن الحماية القانونية تحسباً لهذا التعدي أو التعسف^(١).

أما فيما يخصّ الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، فهناك خلاف في الفقه حول طبيعتها القانونية فيما إذا كانت أعمالاً إدارية بحيث تعدّ قرارات إدارية يمكن الطعن بها بالإلغاء، أم أنها أعمال تشريعية محصنة من الإلغاء، فهناك من يرى بأنّها تتمتع منذ إصدارها لحين إقرارها من البرلمان بطبيعتين مزدوجتين، فيكون لها من الناحية الموضوعية قوة القانون التي تمكّنها من الغاء القوانين القديمة وتعديلها، في الوقت الذي تُعدُّ فيه من الناحية الشكلية قرارات إدارية صادرة عن السلطة

(١) د. علي خطار شنطاوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٢٤، العدد ١، عمان، ١٩٩٧، ص ١١٦.

الادارية، ولكن بعد أن يتم إقرارها من قبل البرلمان فإنها تُعدّ أعمالاً تشريعية من الناحيتين الشكلية والموضوعية^(١).

أما موقف القضاء الأردني من الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، فيبدو أنّ القضاء الأردني قد أخذ بالمعيار الموضوعي في هذا الشأن إذ عدّ القوانين المؤقتة التي تصدر عن السلطة التنفيذية تشريعات لا يمكن الطعن بها بالإلغاء، وهذا ما قرره محكمة العدل العليا في حكمها بالقضية رقم (١٩٦٣/٤١) وبذلك لا يجوز الطعن بمشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة أمام القضاء الإداري، وقد جاء في القرار المذكور:

"نحن نرى أنّ هذا الادعاء لا يستند إلى أساس من القانون، ذلك لأنّ المادة (٩٤) من الدستور أجازت لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً وذلك في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية أو تستدعي نفقات مستعجلة، وبما أنّه في الأوقات التي يكون فيها مجلس الأمة غير منعقد أو منحللاً يختفي مبدأ الفصل بين السلطات مؤقتاً، وتجمع السلطة التنفيذية إلى جانب مهام الإدارة مهام التشريع، أي أنّ السلطة التنفيذية هي سلطة مشرعة فإن القوانين الصادرة عنها بهذه الصفة لا تُعدّ قرارات إدارية بل عملاً تشريعياً، ولا تختص محكمة العدل العليا بإلغائها بدعوى مباشرة ولهذا نقرر رد الدعوى لعدم الاختصاص"^(٢).

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٥، كذلك د. أكرم مساعدة، القرار الإداري - دراسة تحليلية، مقارنة بين مصر والأردن، ١٩٩٢، ص ٢٨.

(٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٩٦٣/٤١)، مجلة نقابة المحامين لعام ١٩٦٣، العدد الرابع، السنة ١١، ص ٢٧٢، إشارة إليه زياد ربيع، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠١٤، ص ١٤٥.

ومما تقدم يتضح إن محكمة العدل الأردنية العليا قد رفضت قبول دعوى تجاوز حدود السلطة للطعن أمامها بالقوانين المؤقتة وعدتها عملاً تشريعية، أي إن المحكمة قد أخضعت القوانين المؤقتة للنظام القانوني للقوانين من حيث عدم إجازة الطعن بعدم مشروعيتها بدعوى تجاوز حدود السلطة^(١).

فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها بمناسبة الطعن المقدم بعدم دستورية قانون الانتخاب المؤقت رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) بأنه: "تبين أنّ المادة (٧٠) من الدستور تشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره، وحيث أنه ثابت بإقرار المعارض أن المعارض عليه مولود بتاريخ ١٧/٣/١٩٣٧ فإنه قد أتم ثلاثين سنة شمسية من عمره بتاريخ ترشيح نفسه للنيابة في ٢١/٣/١٩٦٧، أمّا ما ورد في الفقرة ج من المادة (١٧) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (٢٤) لعام (١٩٦٠) من أنه يشترط في المرشح أن يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي يجري فيها الإلتخاب فهو مخالف للدستور، إذ إنّ المادة (٧٠) من الدستور لم تشترط أن يكون المرشح قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التي تجري فيها الإلتخابات وإنما جاء النص مطلقاً وهو يجري على إطلاقه بحيث يقبل الترشيح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح، وحيث أنّ قانون الإلتخاب المشار إليه هو قانون مؤقت وقد نصت المادة (٩٤) من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور فإن الإلتراط الوارد في الفقرة (ج) سالفة الذكر لا يُعملُ به"^(٢).

ويثار التساؤل في هذا المقام عن السبب الذي دعا المحكمة الى تبني المعيار الموضوعي على الرغم من أنّ ذات المحكمة قد تبنت المعيار الشكلي لدى تمييزها بين القرارات الإدارية والأعمال

(١) محمود عاطف البناء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٣٤٠.

(٢) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٦٧/٣٥)، مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٦٧، العدد الرابع، السنة ١٥، ص ٣٨٩، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.jba.org.jo/Default/Ar>، تاريخ الزيارة ٢٥/٦/٢٠٢٣،

التشريعية، حيث قضت في حكم لها ورد فيه "القرار الإداري بحسب التعريف الذي أُسْتُقر عليه الفقه الإداري هو تصريح من الإدارة من شأنه أن يُحدِث مركزاً قانونياً يصدر عن سلطة إدارية في صيغة تنفيذية"^(١).

ومن خلال بيان موقف الفقه والقضاء الأردني من الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة الصادرة عن السلطة التنفيذية يبدو أن المحكمة تتحى منحىً مختلفاً نوعاً ما في مسألة طبيعة القوانين المؤقتة، حيث عدّتها المحكمة أعمالاً تشريعية وليس قراراتٍ إدارية وذلك في مراحلها كافةً دون الأخذ بالحسبان مهمة دور البرلمان في إقرار هذه القوانين المؤقتة، فهي أعمال تشريعية قبل إقرار البرلمان لها وهي كذلك بعد إقراره لها.

وبناءً على ما تقدم نقترح على محكمة العدل العليا الأردنية أن تعدل عن موقفها بشأن الطبيعة القانونية للقوانين المؤقتة، وأن تستجيب لمطالب الفقه الأردني الذي يعتبر القوانين المؤقتة قرارات إدارية قبل أن يتم إقرارها من قبل البرلمان وأعمالاً تشريعية بعد أن يتم إقرارها، حيث أن النقطة الفاصلة بين العمل الإداري والعمل التشريعي بالنسبة للقوانين المؤقتة وبحسب رأي الفقه هي مسألة عرضها على البرلمان وبالتالي إقرارها، فإذا ما أقرت انتقلنا بها من إطار العمل الإداري إلى إطار العمل التشريعي، بمعنى أن طبيعتها الإدارية تبقى ملازمة لها من اللحظة التي يتم استصدارها فيها لغاية إقرارها من قبل البرلمان، إذ تعد أعمالاً إدارية طيلة الفترة المذكورة، ومن ثم تتقلب إلى عمل تشريعي بعد إقرارها من قبل البرلمان.

وهكذا فإن ما يصدر عن السلطة التنفيذية في الأردن يعد قوانين وليس قرارات إدارية، وهذا ما يبدو من خلال اعتناق المشرع الدستوري المذهب الموضوعي لا الشكلي

(١) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٥٢/٥٢)، مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني، السنة ٢، ١٩٥٣، ص ٧٠، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.jba.org.jo/Default/Ar> ، تاريخ الزيارة ٢٥/٦/٢٠٢٣ ، ٢٠٠٧:٠٠م.

بشأنها، فقد عاملها معاملة القوانين العادية عندما أشار في الفقرة الثانية من المادة (٩٤) إلى سريان مفعولها بالصورة التي يسري فيها مفعول القوانين بمقتضى حكم المادة (٩٣) من الدستور، فضلاً عن أنه أطلق عليها لفظ (القوانين) على الرغم من صدورها عن السلطة التنفيذية^(١).

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في الكويت

تستند السلطة التنفيذية في الكويت من أجل إصدار المراسيم بقانون على نص المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) والتي تمنح الأمير الاختصاص بإصدار مراسيم لها قوة القانون وفق ضوابط وشروط وردت في صلب المادة، حيث نصت المادة (٧١) على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فتره حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل 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، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حال الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في المدة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

وهكذا يقرر النص المذكور آنفاً أن للأمير أن يصدر مراسيم لها قوة القانون في فترة غياب مجلس الأمة لمواجهة ظروف طارئة، حيث أنه من المعروف إن إصدار القوانين هو اختصاص أصيل

(١) د. محسن خليل، العلاقة بين القانون واللائحة - دراسة مقارنة، بحث منشور مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد (٣)، ١٩٦٩، ص ٤٠.

للبرلمان على وفق المادة (٧٩) من دستور دولة الكويت، فالقوانين لا تصدر إلا إذا أقرها مجلس الأمة وصادق عليها الأمير، إلا أنه قد تحدث عند غياب البرلمان حالة طارئة أو ظرفاً استثنائياً لا تحتمل التأخير في معالجتها أو التعامل معها مما تستوجب التدخل التشريعي، ف جاء الدستور ليجيز للأمير إصدار مراسيم لها قوة القانون لمواجهة تلك الحالة الطارئة^(١)، أي إن إصدار مراسيم لها قوة القانون هو طريق استثنائي للتشريع أوجبه الضرورة من أجل الحفاظ على المصالح العليا للدولة في مواجهة حدث طارئ إذا تطلبت تلك المواجهة اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن اتخاذها إلا عبر إصدار قانون^(٢).

ويتبين لنا من نص المادة (٧١) من دستور دولة الكويت أنه تطلب توافر أربعة شروط لممارسة السلطة التنفيذية صلاحية إصدار المراسيم بقانون، وهذه الشروط تمثل قيداً على هذا الاختصاص بوصفه اختصاصاً استثنائياً وليس أصيلاً وهذه الشروط هي "١- القيد الزمني، ٢- قيد الضرورة، ٣- قيد العرض على مجلس الأمة، ٤- قيد عدم مخالفة الدستور".

وتنص المادة (٧١) من الدستور الكويتي على وجوب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة عبر خمسة عشر يوماً من تأريخ صدورها ليتخذ ما يراه مناسباً في شأنها لأن السلطة التنفيذية قد شرّعت بدلاً عن البرلمان، لذا فمن حق هذا الأخير أن ينظر فيما إذا أحسنت السلطة التنفيذية استعمالها لهذه السلطة الاستثنائية أو أساءت، ويتم ذلك من خلال إبداء رأيه في هذه التشريعات وله أن يرفضها أو يعدلها أو يقرها دون تعديل^(٣)، واستناداً لذلك فإن الالتزام بالعرض يقودنا إلى البحث في الفرضيات الآتية:

(١) المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

(٢) د. بدر محمد الجعدي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة-، ط١، النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٢٤٩.

(٣) د. عادل الطببائي، مصدر سابق ذكره، ص٦٣٣.

أولاً- عدم عرض المراسيم بقانون على مجلس الأمة:

يتعيّن على السلطة التنفيذية أن تقوم بعرض المراسيم بقانون على مجلس الأمة في أول اجتماع يعقده وفي حالة عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض تلك المراسيم على مجلس الأمة في موعدها المحدد دستورياً، فإنّ المشرّع الدستوري قد نصّ صراحةً على حلّ صريح وواضح لهذه المسألة مبيناً الجزء الذي يقع نتيجة إخلال السلطة التنفيذية بواجبها الدستوري، إذ قرر جزءاً حاسماً لعدم العرض على مجلس الأمة عبر المواعيد المقررة، ونصّ دستور دولة الكويت صريحاً في أن الجزء المترتب على عدم عرض المراسيم هو "زوال ما كان لها من قوة القانون"، وليس بطلانها من تاريخ صدورها^(١).

فإذا لم يتم عرضها على وفق المادة (٧١) من الدستور، فإنّ الأمر الأكثر خطورة هو زوال تلك المراسيم بقوانين بما لها من قوة القانون بأثر رجعي على وفق حكم المادة المذكورة، وعليه فإن مقتضيات إعمال النصوص أولى من إهمالها، وكذلك مراعاة قواعد المشروعية تجعلنا نؤكد أنّ العرض على البرلمان هو الخيار الأمثل على أي خيار آخر يؤدي نتائج غير مقبولة من الناحية الدستورية والقانونية^(٢).

ثانياً- عرض المراسيم بقانون على مجلس الأمة:

بعد قيام السلطة التنفيذية بعرض المرسوم بقانون على مجلس الأمة، فإن المجلس على وفق للمادة (٧١) من دستور دولة الكويت يملك إقرار هذا القانون المؤقت والموافقة عليه كما هو دون إجراء أي تعديلات عليه، ولكن أيضاً وبموجب النص الدستوري يملك

(١) محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، بلا دار نشر، الكويت، ٢٠٠٦، ص ٣٠٤.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، التشريع الحكومي في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة ١٩، العدد ٢، الكويت، ١٩٩٥، ص ٣٨.

إجراء التعديلات التي يراها لازمةً تُمَّ الموافقة عليه، ويملك المجلس كذلك رفض المراسيم بقانون^(١).

واستناداً لذلك نبحت هذه الفروض على النحو الآتي:

الحالة الأولى- الموافقة على المرسوم بقانون دون إجراء أي تعديلات:

لمجلس الامة إذا ما أقتنع بتوافر القيود الواردة في الدستور لإصدار المراسيم بقانون من جهة وملاءمتها من جهة أخرى أن يوافق عليها، وهذا الاحتمال تم النص عليه ضمناً في سياق نص المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢)، إذا ما وافق البرلمان على المراسيم بقانون فإن هذه الموافقة تنقل المرسوم بقانون إلى حيز القوانين العادية، ومن ثم يسري عليها ما يسري على القوانين العادية، وهذه الموافقة لا تحتاج إلى تصديق من الأمير، ولا إعادة نشر القانون الموافق عليه في الجريدة الرسمية لأن المادة (٧١) لم تشترط ذلك، وتجدر الملاحظة أن دستور دولة الكويت لم ينص على موافقة البرلمان بصورة صريحة، بل يفهم ذلك من منطوق النص الدستوري "وإذا عُرِضَتْ ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون"، فمن مفهوم المخالفة إذا أقر البرلمان المراسيم بقانون تبقى لها قوة القانون، لأنها تُصبح قانوناً بالمعنى الدقيق، ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء بعد هذا القرار^(٢).

الحالة الثانية- الموافقة على المرسوم بقانون بعد تعديل أحكامه:

إن نص المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) لم تُحرم مجلس الامة من حقّه في تعديل المرسوم بقانون حين يحتاج المرسوم بقانون لبعض التعديل بالإضافة أو الحذف أو تصحيح بعض عباراته لتستقيم مع النظام القانوني للدولة، غير أن اللائحة الداخلية لمجلس

(١) المصدر نفسه، ص ٧٥.

(٢) د. علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٦، ص ١١٦.

الأمة في الكويت^(١) منعت حق التعديل فقد نصت المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على ما يلي "يصوّت المجلس على المراسيم بقوانين بالموافقة أو الرفض..."، وكذلك المادة (١١٣) من اللائحة التي نصت على أنه "لا يقبل في اللجنة أو في المجلس اقتراح التعديل في نصوص المراسيم بقانون".

وفي تقديرنا أنّ الحكم الوارد في المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي حكمٌ غيرٌ موفق، إذ إنّ دستور دولة الكويت قد خلا من النص على حرمان البرلمان من حق التعديل، ومن ثمّ فإنّ اللائحة الداخلية لا تستطيع أن تحرم المجلس من حقه الدستوري بإجراء التعديل، وبناءً على ذلك يتعيّن أن يكون للمجلس حقّ تعديل المرسوم بقانون قبل إقراره، إذ ليس في الدستور ما يمنع ذلك وإنّ البرلمان يملك تعديل أي تشريع نافذ فمن باب أولى يجب أن يملك تعديل المرسوم بالقانون الذي ليس له قوة القانون إلا بصورة مؤقتة.

وعليه نهيبُ بالمشرّع الكويتي أن يُعيدَ النظر في نص المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي التي تصدر وظيفة من أهم الوظائف التي تقوم بها السلطة التشريعية، والمحجوزة لها مسبقاً بموجب نصوص دستورية صريحة وواضحة.

(١) اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لعام ١٩٦٣، منشورة في جريدة الكويت اليوم، الجريدة الرسمية للحكومية، الكويت، تصدرها وزارة الإعلام، العدد ٤٦٦، السنة ٤٦، ص٦، منشوره على الموقع الإلكتروني <https://www.kna.kw/Dostor/Regulation/>، تاريخ الزيارة ١٨/٧/٢٠٢٣، ٢٠٠:٦م.

الحالة الثالثة- رفض المرسوم بقانون من قبل البرلمان:

قد يرى مجلس الأمة أنَّ السلطة التنفيذية لم تتقيد بما أورده الدستور من قيود قانونية بشأن إصدارها للمراسيم بقانون، الأمر الذي يُجيز للبرلمان أن يرفض إقرار هذه المراسيم، وقد قرر الدستور الكويتي زوال ما كان لهذه المراسيم من قوة القانون بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وتلغى جميع النتائج القانونية التي ترتبت عليه^(١).

وعلى الرغم من أن دستور دولة الكويت قرَّرَ زوال ما للمراسيم بقانون بأثر رجعي في حالة رفض المجلس إقرارها، فإنَّه استجابة لمقتضيات الصالح العام والاعتبارات العملية، ولاحتمال وجود علاقات أو معاملات تمت على وفق لهذه المراسيم، أجاز للمجلس في حالة عدم الإقرار أما أن يرفضها من يوم قراره، مع اعتماد نفاذ هذه المراسيم في الفترة السابقة، ومن ثمَّ تزول قوة القانون عن هذه المراسيم في المستقبل فقط، أو أن يرفضها من يوم صدورها مع تسوية ما ترتب على آثارها بأي وجه آخر يراه، كأن يأمر بصرف تعويضات لمن كان مستفيداً من تطبيق هذه المراسيم، أو أن يرفضها من يوم صدورها بآثارها الماضية، عندئذٍ يزول بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون^(٢).

وتجدرُ الملاحظة أنَّ اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تطلبت في المادة (١١٤) أغلبية خاصة لرفض المراسيم بقانون هي "أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس" وقد ثار الجدل حول مدى دستورية هذه المادة لتضمنها حكماً مخالفاً لما تقضي به المادة (٩٧) من الدستور من أنه يشترط "الصحة اجتماع مجلس الأمة حضور نصف أعضائه، وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية

(١) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق ذكره، ص ٣٦، وكذلك د. محمد المقاطع، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠٥.

(٢) د. عثمان عبد الملك الصالح، السلطة اللائحية في الكويت والفقهاء المقارن وأحكام القضاء، مجلة الحقوق، العدد ١، جامعة الكويت، الكويت، ١٩٧٧، ص ٦١.

خاصة"، وقد أقرت المحكمة الدستورية في الكويت^(١)، دستورية المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، وعدم تعارضها مع المادة (٩٧) من الدستور، وبالتالي يشترط توافر أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الأمة لإقرار المراسيم بقوانين أو رفضها، واستندت المحكمة الدستورية في حكمها إلى أن المادة (٩٧) من الدستور جعلت الأصل العام بشأن إصدار قرارات مجلس الأمة هو توافر الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين إلا ما استثنى بنص خاص في الحالات التي يشترط فيها أغلبية خاصة.

الحالة الرابعة- التزام مجلس الأمة الصمت تجاه المراسيم بقانون:

بالرجوع الى دستور دولة الكويت نجد أنه لم يحدد مدة معينة يتعين على البرلمان عبرها أن يُبدي رأيه بالقبول أو الرفض أو التعديل لمراسيم القانون، إلا أن اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تحدّد من مدة صمت البرلمان بشأن المراسيم بقوانين، إذ أوجبت المادة (١١٢) على رئيس المجلس أن يُحيل هذه المراسيم على اللجان المختصة، واشترطت أن يكون لها الأولوية على غيرها من الأعمال في المجلس واللجان، وبناءً عليه لا يستطيع المجلس تخطّيها والبحث في الأعمال الأخرى بما فيها مشروعات القوانين^(٢).

أمّا موقف الفقه في الكويت من طبيعة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في حال غياب السلطة التشريعية فقد تار الخلاف بين رجال الفكر القانوني حول طبيعتها فيما اذا كانت

(١) الدعوى رقم ٨١/٢ بتاريخ ١١/٧/١٩٨١، ينظر في شرح هذا الحكم عثمان عبد الملك الصالح، مجلة الحقوق،

العدد السادس، السنة الخامسة، سبتمبر، ص ٢٩٣ وما بعدها.

(٢) عادل أحمد حسين، مصدر سابق ذكره، ص ١١٦ وما بعدها.

أعمالاً تشريعيةً ومن ثمَّ عدم خضوعها للرقابة القضائية أو أنها قراراتٌ إداريةٌ تقبل الطعن فيها أمام القضاء^(١).

وحيث أن للتمييز بين الأعمال الإدارية والأعمال التشريعية أهميةً كبيرةً، إذ أنّ القرارات الإدارية يمكن طلب إلغائها والتعويض عنها أمام القضاء الإداري، وعلى العكس من ذلك فإن الأعمال التشريعية "القوانين" لا يُمكن الطعنُ فيها إلا بالوسائل الدستورية المقررة^(٢).

لذلك فلا بدّ من بيان المعايير التي يطرحها الفقه بشكل عام للتمييز بين القرارات الإدارية والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وبين العمل القانوني الصادر عن السلطة التنفيذية، وذلك لتوصل في النهاية للطبيعة القانونية لكُلٍّ من هذه الأعمال، حيث طرح الفكر الإداري والدستوري معيارين في هذا الخصوص، هما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، ويتمثل جوهر المعيار الشكلي في تبعيّة مصدر العمل لأيٍّ من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإذا كان يتبع للسلطة التنفيذية اعتبر العمل إدارياً، أما إذا كان تابعاً للسلطة التشريعية عدّ العمل قانوناً^(٣).

أما المعيار الموضوعي فلا يراعي انتماء العمل القانوني للجهة التي يصدر عنها، إنّما يعتمد على دراسة مضمون العمل الذي صدر عن السلطة التشريعية أو الجهة الإدارية المختصة والتعرّف إلى طبيعته، فالنشاط الإداري يتميز من النشاط التشريعي بصفتين هما الاستمرار والتجديد، بينما يقف النشاط التشريعي عند وضع القواعد القانونية التي تتصف بالعمومية والتجريد ويخرج من دائرة التشريع العمل الذي لا يحتوي على قواعد عامة مجردة^(٤).

(١) د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق ذكره، ص ١٢٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٥.

(٣) د. أكرم مساعدة، القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن، بلا دار نشر، ١٩٩٢، ص ٢٨.

(٤) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٦.

وينبغي للوقوف على الطبيعة القانونية للمراسيم بقانون في التشريع الكويتي التمييز بين مرحلتين، الأولى قبل مصادقة مجلس الامة على المراسيم، والثانية بعد مصادقة مجلس الامة عليها^(١). وعلى النحو الآتي:

أ- الطبيعة القانونية للمراسيم بقانون قبل التصديق عليها:

أستقر الفقه بشأن طبيعة المراسيم بقانون قبل تصديق مجلس الامة عليها على رأي مفاده أنّ هذه المراسيم وأنّ انتجت أثارها فإنّها تبقى بحكم مصدرها الذي تصدر عنه أعمالاً إدارية تصدرها السلطة التنفيذية، ذلك لأنّ الأمير في الكويت لا يشرع القوانين إنّما له في حدود سلطته وفي ظروف معينة أنّ يصدر مراسيم بقانون وكون هذه المراسيم غير صادرة عن السلطة التشريعية فإنّها ليست قوانين وانما تكون لها قوة القانون بحكم صدورها في ظل ظروف تحدث تهديد أمن البلاد وتحتاج لعلاج سريع^(٢).

ومن خلال ذلك يتّضح على وفق للمعيار الشكلي أنّ المراسيم بقوانين في الكويت تُعدّ قبل تصديق البرلمان عليها قرارات إدارية، وأنّ كانت هذه المراسيم تتوافق مع القوانين من حيث أنّها تنشأ قواعد قانونية عامة وملزمة، وحيث أنّ المعيار الشكلي يأخذ بالجهة التي أصدرت العمل، وإنّ المراسيم بقانون تصدر عن السلطة التنفيذية فإنّها تُعدّ بذلك قرارات إدارية، وإنّ جوهر الاختلاف بين المراسيم بقانون وبين القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية في الظروف العادية، أنّ القوانين العادية تبقى نافذة المفعول حتى يتم تعديلها أو الغاؤها بصورة صريحة أو ضمنية من قبل السلطة المختصة

(١) د. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية، ط١، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٥، ص٦٨.

(٢) د. أحمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ١٩٧٣، ص١٢٥.

بالتشريع، أما المراسيم بقانون فإن سريانها واستمرار آثارها يتوقف على قرار مجلس الامة بشأنها بعد أن يتم عرضها عليه^(١).

ب- الطبيعة القانونية للمراسيم بقانون بعد التصديق عليها:

يذهب أغلب الفقه إلى أنه بعد أن يتم إقرار مجلس الامة للمراسيم بقانون فإنها تتحول نتيجة لهذا الإقرار إلى قوانين عادية، وبذلك فإنها تتحول إلى قوانين بمعناها الدقيق منذ التاريخ الذي يصادق فيه مجلس الأمة على هذه المراسيم فلا تُعدُّ بعد ذلك قراراتٍ إداريةً، وإن الإقرار الصادر عن مجلس الامة لا يمنع من أن يبسط القضاء رقابته عليها بعد أن يقرها مجلس الامة من حيث دستورتها، كما هو الحال بالنسبة للقوانين العادية التي تخضع لتلك الرقابة^(٢).

بينما يعارض جانباً من الفقه اعتبار المراسيم المذكورة أنفاً قوانين بعد مصادقة مجلس الامة عليها، فبحسب هذا الرأي تبقى هذه المراسيم قراراتٍ إداريةً حتى بعد أن تتم مصادقة مجلس الامة عليها لأن ذلك التصديق لا يغيّر من طبيعتها، إذ يجب أن يكون للقانون طبيعة واحدة مؤكدة وثابتة، وأن مصادقة مجلس الامة على هذه المراسيم يُعدُّ عملاً رقابياً على أعمال السلطة التنفيذية ليس من شأنه أن يكسبها صفة القوانين^(٣).

وهذا الرأي الفقهي قد جانب الصواب من ناحية الطبيعة الموحدة للعمل التي نادى بها أصحاب الرأي السابق والتي تتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي لم يأخذ به الدستور الكويتي إذ أنّ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية تقدّمها السلطة التنفيذية في شكل مشروع وهذا المشروع المقدم من السلطة التنفيذية بعد أن يوافق عليه مجلس الامة ينبغي أن يُعدَّ عملاً إدارياً ويكون قابلاً للطعن

(١) د. علي الباز، مصدر سابق ذكره، ص ١١٣ وما بعدها.

(٢) د. علي الباز، مصدر نفسه، ص ١١٤، وكذلك عادل الطبطبائي، مصدر سابق ذكره، ص ٧٢٦.

(٣) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣.

فيه أمام القضاء الإداري، واستناداً لذلك فإنَّ الحدَّ الفاصل بين كون المراسيم بقانون هي عمل اداري أو عمل تشريعي فيما يخص القانون الكويتي يكمن في عرضها على مجلس الأمة، فإذا عرضت على المجلس وأقرت من قبله تحولت تلك المراسيم من قرارات إدارية إلى أعمال تشريعية أي إنَّ الصفة الإدارية الملازمة لهذه المراسيم منذ لحظة إصدارها تنتهي بمجرد إقرار مجلس الأمة لها^(١).

أما موقف القضاء من طبيعة المراسيم بقوانين، ففي مناسبات مختلفة تطرقت المحكمة الدستورية للمادة (٧١) من الدستور، وكانت الطعون الانتخابية التي قدمت في عام (٢٠٠٨) آخر مناسبة قُدمت فيها المحكمة الدستورية تفسيراً وافياً للمادة (٧١)، ففي أعقاب تلك الانتخابات طعن أحد المرشحين بنتائجها، وكان من بين أسباب طعنه دفعه بعدم دستورية المرسوم بالقانون رقم (٢٥) لعام (٢٠٠٨) بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٣٥) لعام (١٩٦٢) في شأن انتخابات أعضاء مجلس الأمة، وهو المرسوم الذي صدر في فترة حلّ مجلس الأمة، وقد قررت المحكمة الدستورية رفض الدفع، وبررت ذلك بقولها "وحيث أنّ هذا الدفع مردود بأنه وإن كان سنّ القوانين هو مما تختص به السلطة التشريعية وتباشره في إطار وظيفتها الأصلية ويتولاها مجلس الأمة طبقاً لأحكام الدستور، إلاّ أنّه لما كان هذا الاستثناء هو حقّ خارج عن الأصل، وحكم الاستثناء لا يقبل التوسّع فيه ولا يصح القياس عليه، إذ التوسع أو القياس قد يهدم الأصل المستثنى منه، لذا فقد حرص الدستور على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والحدود ما يكفل عدم إهدار سلطة الأمة أو جعل السلطة التنفيذية سلطةً تشريعية على غير ما يقتضيه مبدأ فصل السلطات، أو سلطة طليقة بلا قيد عليها أو عاصم...".

ويلاحظ هنا أنّ المحكمة الدستورية الكويتية فهمت نص المادة (٧١) من الدستور على النحو الصحيح بوصفه يقرّر طريقاً استثنائياً للتشريع، وأنّ هناك ضوابط وحدوداً لاستعمال هذه الرخصة الاستثنائية، وبذلك تغلق المحكمة الدستورية الباب أمام تلك التفسيرات الشاذة التي تُعدّ نص

(١) عادل أحمد حسين، مصدر سابق ذكره، ص ٤٢.

المادة (٧١) بمثابة نقل للسلطة التشريعية إلى رئيس الدولة فيما بين أدوار الانعقاد أو الفصول التشريعية، وأنه يمارسها كيفما شاء دون ضوابط^(١).

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في العراق

يمنح دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) للسلطة التنفيذية مجموعة من الوسائل للتدخل في العملية التشريعية وقد يكون مشاركتها في العملية التشريعية في ظل الظروف العادية وخلال وسائل عدة منها: إصدارها للأنظمة والتعليمات والقرارات وتختلف طبيعة هذه الأنظمة بحسب المعيار المتبع إذا كان معياراً شكلياً أم موضوعياً، كذلك اشرك المشرع الدستوري العراقي السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في حالة وجود ظروف استثنائية خلال مشاركة السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في طلب إعلان حالة الطوارئ ومنح الصلاحيات التي تُمكن رئيس مجلس الوزراء من إدارة البلاد عبر هذه المدة، وتختلف أيضاً طبيعة القرار الصادر بإعلان حالة الطوارئ من حيث كونه من اعمال السيادة أم قراراً إدارياً، ولغرض تحديد الطبيعة القانونية للتشريع الحكومي عند غياب البرلمان في العراق سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبيّن في الفرع الأول طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية، أمّا الفرع الثاني فسيكون لبيان طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.

(١) محمد عبد القادر الجاسم، دراسة حول مدى دستورية المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢ بتعديل القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية، مقال منشور على الموقع الالكتروني http://www.aljasem.org/research_view.php?id=١٦، تاريخ الزيارة ١٥ /٧/ ٢٠٢٣، ٩:٠٠م.

الفرع الأول

طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية

بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) نجد أن المادة (٨٠) منه تنصُّ على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية "ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين" فيتضح من النص أن مجلس الوزراء يُعدُّ السلطة المختصة والوحيدة التي منحها الدستور اختصاص إصدار الأنظمة، ومن ثمَّ فلا يجوزُ لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء ممارسة هذا الاختصاص، كونه من السلطات الحصرية الممنوحة لمجلس الوزراء.

وقد تأكَّد هذا الحكم بإصدار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لعام (٢٠١٤) ^(١)، إذ تنص المادة (٢) منه على أن "يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية: سادساً إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لتسهيل تنفيذ القوانين".

ومما تقدّم يتّضح أن أساس ممارسة مجلس الوزراء لأختصاصه بإصدار الأنظمة يتمثل بالدستور والتشريعات المكملة له المذكورة آنفاً، وأن هذا الاختصاص ينحصر في إصدار الأنظمة بهدف تنفيذ القوانين.

وبعد بيان الأساس الذي يستند إليه مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة فلا بد من بيان طبيعة الأنظمة التي يختص مجلس الوزراء بإصدارها بالإضافة إلى بيان طبيعة الاختصاص الممنوح لمجلس الوزراء وذلك على النحو الآتي:

(١) نشر هذا النظام في الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٤٣ في ٨/١٢/٢٠١٤.

أولاً- طبيعة الأنظمة التي يصدرها مجلس الوزراء:

إذا ما أخذنا بالمعيار العضوي أو الشكلي في تحديد طبيعة النظام يتضح لنا أن النظام لا يعدو عن كونه عملاً إدارياً، بوصفه أن الجهة التي تصدره هي جهة إدارية متمثلة بالسلطة التنفيذية، وفي مقابل ذلك إذا أخذنا بالمعيار الموضوعي والذي ينظر إلى النظام في مضمونه وموضوعه لاتضح لنا أن النظام عملٌ قانوني يماثل القانون الصادر عن السلطة التشريعية، بوصف أن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء في التشريع العراقي عند قيامها بإصدار الأنظمة فإنها تقوم بعمل تشريعي مماثل للعمل التشريعي الذي يقوم به مجلس النواب بوصفه السلطة التشريعية، ومن ثمّ يمكن القول أن اختصاص الإدارة في إصدار الأنظمة بات من الاختصاصات الأصلية الممنوحة لها في إصدار القاعدة القانونية مع وجود الهيئة التشريعية الأصلية^(١).

أي أن لكل من النظام والقانون نطاقهما المنفصل من حيث الموضوعات التي يتناولها بالمعالجة، ومن ثمّ تمارس كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اختصاصهما الأصلي في إصدار التشريع الأصلي (القانون) والتشريع الفرعي (الأنظمة) في صورة قواعد عامة مجردة، دون أن يحصل أي تداخل فيما بينهما^(٢).

(١) وبهذا الصدد يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأنه على الرغم من تشابه النظام مع القانون في احتوائهما على قواعد عامة مجردة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد إلا أنه توجد العديد من الاختلافات بينهما أولها أن النظام يصدر عن السلطة التنفيذية خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى القانون الذي يصدر عن السلطة التشريعية، وثانيهما إنّ مُشرّع القانون يستطيع أن يصدر ما يشاء من القواعد ويضع القيود التي يراها مناسبة في الأمور المحجوزة للمشرع والتي يجب تنظيمها بقانون، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠، ص ٣٨ وما بعدها.

(٢) د. ماهر صالح الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ٧.

ومن جانبنا نرى أنه ينبغي الأخذ بالمعيار العضوي والموضوعي بصورة مجتمعة في تحديد طبيعة النظام، ومن ثمّ يمكن إجمال الطبيعة القانونية المزدوجة للنظام في عدة قراراتٍ إدارية، ومن ثمّ ينبغي خضوعه إلى القواعد العامة التي تخضع لها القرارات الإدارية، فضلاً عن اتسام النظام ببعض القواعد المميزة لطبيعته والتي تتمثل في خضوع النظام لمبدأ المشروعية وعدم الرجعية وعدم نفاذ القوة الإلزامية في مواجهة الأفراد إلا من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية.

وتتجلى الطبيعة التشريعية للنظام في احتوائه على قواعد عامة مجردة، ومن ثمّ يتماثل مع القانون أو التشريع الأصلي في الموضوعات التي يتناولها في ضوء النطاق المحجوز بموجب نصوص الدستور.

لذا فإنّ طبيعة النظام تحملُ الطبيعة المزدوجة، إذ يُعدُّ عملاً إدارياً وتشريعياً في آن واحد^(١).

ثانياً- طبيعة الاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء في إصدار الأنظمة:

يتضح من إستقراء نص المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أن طبيعة الاختصاص الممنوح لمجلس الوزراء في إصدار الأنظمة يُعدُّ اختصاصاً تشريعياً أصيلاً يثبت لمجلس الوزراء على قدم المساواة مع الاختصاص الممنوح لمجلس النواب في إصدار التشريع ومن ثمّ يتضح أنّ اختصاص مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة لا يعد من الاختصاصات الإدارية البحتة، إذ إن مجلس الوزراء عندما يمارس هذا الاختصاص لا يمارسه بصفته الإدارية، وإنما يمارسه بصفته التشريعية، وهو ما يفضي بنا إلى القول بوصف هذا الاختصاص بالاختصاص التشريعي لمجلس الوزراء.

وعلى الرغم مما تقدّم إلا أنّ المعالجة الدستورية والتشريعية لهذا الاختصاص تثير العديد من التساؤلات أولها تحديد المقصود بعبارة " إصدار الأنظمة بهدف تنفيذ القوانين "فهل يفهم من ذلك أنّ

(١) د. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها - دراسة مقارنة-، منشورات جروس، لبنان، ١٩٨٥، ص ٧٣ وما بعدها.

اختصاص مجلس الوزراء قاصر على إصدار الأنظمة المتوافقة كلياً مع القانون؟" أما التساؤل الثاني فيتمثل في إمكانية قيام مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة بالاستناد إلى نص المادة (٨٠) من الدستور في حالة صدور قانون معيّن وخلوه من إيراد نص يقرر لمجلس الوزراء اختصاصه بإصدار الأنظمة، فهل بإمكان المجلس الاستناد إلى هذا النص الدستوري مباشرة^(١).

هذا وقد ذهب بعض الفقهاء إلى كفاية النص الدستوري لإصدار النظام، باعتبار أن هذا الحق ممنوح للإدارة حتى في حالة عدم وجود سند قانوني يستوي في ذلك وروده في الدستور أو القانون باعتبار أن هذا الحق مقرر للإدارة بموجب اختصاصها العام الشامل في تنفيذ القوانين، ومن ثمّ انتهى أصحاب هذا الرأي إلى إمكانية إصدار الأنظمة المستقلة لتحقيق أغراض مختلفة شريطة أن لا يخالف النظام القانون^(٢).

وفي المقابل ذهب بعضهم الآخر إلى اعتناق الرأي القائل بصلاحيّة مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة المستقلة^(٣) في حالات محددة منها المادة (١٤٠) من الدستور بوصفها خولت السلطة التنفيذية استكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والمتعلقة بأوضاع محافظة كركوك وبالتالي يكون لمجلس الوزراء باعتباره الجهاز التنفيذي الفعلي في الدول القيام بكل ما يتطلبه ذلك العمل بما في ذلك إصدار الأنظمة المستقلة، فضلاً عن إمكانية تعديل الأنظمة المستقلة التي سبق للحكومات السابقة إصدارها في العراق ولغاية سنة (٢٠٠٥)، إذ كانت هذه الحكومات تقوم بإصدار الأنظمة المستقلة في العراق وعليه فإن

(١) د. نزيه كباره، مصدر سابق ذكره، ص ٩١ وما بعدها.

(٢) د. ماهر صالح الجبوري، مصدر سابق ذكره، ص ١٥ وما بعدها.

(٣) د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط ٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٢.

الأنظمة النافذة منها والتي لم تعدل يكون لمجلس الوزراء تعديله (حصراً) دون إلغائه، عن طريق إصدار أنظمة مستقلة^(١).

ولا نؤيد الأخذ بالآراء المذكورة لأسباب عدة منها^(٢):

١- إن نصوص الدستور تشكّل وحدة متجانسة غير قابلة للانفصال، ومن استقراء المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) فإنّها تنصّ على أن "ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير"، لذا فليس بإمكان مجلس الوزراء إصدار الأنظمة لتنظيم المرافق العامة في التشريع العراقي، كونها من الاختصاصات المحجوزة للمشرع (مجلس النواب) بموجب المادة المذكورة.

٢- إن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) خلا من إيراد نص يبين الجهة المختصة بإصدار أنظمة الضبط الإداري، على الرغم مما يتراءى لأول وهلة بأن السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء لها الحق في إصدار الأنظمة المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، إلّا أنّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه، ولا يمكن الأخذ به، ويدل على هذا أن المشرع الدستوري في العديد من النصوص المنظمة للحقوق والحريات الواردة في الباب الثالث من الدستور العراقي عندما يحيل تنظيم الحق أو الحرية الى قانون يصدر لهذا الغرض فإنه في الوقت نفسه يقيد ذلك بعبارة النظام العام والآداب، وهو ماله دلالات واضحة وصريحة على أن الأمور المتعلقة بالنظام العام تُعدّ من الاختصاصات التي يتولى مجلس النواب تشريع القانون المنظم لها طالما تعلق ذلك بالحقوق والحريات.

(١) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٩٠.

(٢) د. محمود خلف الجبوري، مصدر سابق ذكره، ص ٤٥.

ونرى أنّ عبارة تنفيذ القانون يجب الأخذ بمفهومها الضيق، والذي ينصرف في حالة الأخذ بمفهوم المخالفة الى عدم إمكانية إصدار الأنظمة المخالفة للقانون، يستوي في ذلك باحتوائها على نصوص تغاير النصوص الواردة في القانون أو تعديل بعض الاحكام الواردة في القانون خلال نصوص النظام أو الإضافة إليها.

وعلى ذلك فإنّه ليس بإمكان مجلس الوزراء إصدار الأنظمة المستقلة طالما لا يوجد نصّ قانوني صريح بذلك، يستوي في ذلك أن تكون لغرض تنظيم أو انشاء أو إلغاء المرافق العامة أو الحفاظ على النظام العام، أي لا يمكن الاستناد إلى النص الدستوري في إصدار الأنظمة مباشرة دون وجود النص القانوني الذي يُجيز لمجلس الوزراء استعمال هذه الصلاحية.

الفرع الثاني

طبيعة الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية

نظم دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) حالة الظروف الاستثنائية في البند تاسعاً من المادة (٦١) وحددها في حالتين هما حالة الحرب وحالة الطوارئ، إذ اناط برئيس مجلس الوزراء مشتركاً مع رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب من أجل الحصول على موافقته بأغلبية الثلثين لإعلان الحرب وحالة الطوارئ^(١)، ومن ذلك يتّضح أنّ رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع ممارسة هذا الاختصاص إلّا بطلب مشترك مع رئيس الجمهورية يقترن بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٢)، وفي كلّ الأحوال فإنّ اشتراط أغلبية الثلثين أمر تكتنفه صعوبات عملية تتمثل في صعوبة أو استحالة انعقاد مجلس النواب بسبب الظرف الاستثنائي أو بسبب التجاذبات السياسية، وإنّ هذه

(١) د. رافع خضر صالح، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٦، ص١١٢ وما بعدها.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، دراسة دستورية مقارنة، بحث منشور مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، العدد ٥٥، ٢٠٠٨، ص٢٣.

الاجلبيية تعرقل من إعلانها ففما لو انعقد المجلس مما فخشى معه تعذر تدارك الاثار المترتبة على وقوع الاخطار التي تتطلب السرعة والحزم في مواجهتها^(١).

وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبالموافقة عليها في كل مرة ، ويخول رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور، وحتى الان لم يصدر هذا القانون مما يعني أن أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) سيظل ساري المفعول لحين صدور تشريع لاحق يلغيه، وأكد الأمر المذكور إن حالة الطوارئ تعلن عند حدوث خطر جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف^(٢).

وأوجب الدستور على رئيس مجلس الوزراء أن يعرض الاجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ على مجلس النواب عبر خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها، وهذا يعني أن رئيس مجلس الوزراء لا يعرض ما أتخذ من إجراءات في أثناء حالة الطوارئ على البرلمان إلا بعد انتهاء حالة الطوارئ، أي أن رئيس مجلس الوزراء يتخذ إجراءات في أثناء الطوارئ خارج رقابة البرلمان، وهو الأمر الذي يشكل خطراً على حقوق الأفراد وحياتهم، وهذا إذا فرضنا فعالية رقابة البرلمان إن وجدت^(٣)، فإن

(١) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الاداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص٧٦ وما بعدها.

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

(٣) د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، المصدر السابق، ص٧٧.

الميول والمصالح السياسية تكون حاضرة في هذه الرقابة وهو الأمر الذي يضعفها ولا سيما إذا علمنا بأن السلطة التنفيذية تتبثق من مجلس النواب بموجب الدستور النافذ لعام (٢٠٠٥)^(١).

وعلى الرغم من تناول دستور (٢٠٠٥) معالجة حالتي الحرب والطوارئ، إلا أنّ هذه المعالجة تميزت بالاقتضاب عبر الإحالة إلى القانون فيما يتعلق بتفاصيل السلطات التي يجب منحها لرئيس مجلس الوزراء في أثناء تلك الظروف، إذ لا بد من توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية من أجل مواجهة تلك الظروف، ووضع قانون خاص يبين فيه السلطات الاستثنائية التي تملكها السلطة التنفيذية عند قيام الظروف الاستثنائية دون الرجوع إلى السلطة التشريعية لإصدار قانون يعالج هذه الظروف.

ويلاحظ على دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أنه أشرك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في تقديم طلب إعلان حالة الطوارئ لمجلس النواب^(٢)، وبحسب رأينا أن مشاركة رئيس الجمهورية في طلب إعلان حالة الطوارئ منتقدة، ذلك أن صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور تُعدّ صلاحيات فخرية لا ترقى إلى مستوى الصلاحيات التي تمارس من قبل رئيس مجلس الوزراء، وأنّ إشراك الرئيس في هذا الطلب قد يعيق تقديمه ذلك أن العمل جرى في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والدستور النافذ على أن يكون رئيس الجمهورية من قومية، ورئيس الوزراء من قومية أخرى، وكلاً منهما تقف وراءه كتلٌ نيابية كبيرة ومتباينة، لذا كان الأجدر بالمشرّع الدستوري إناطة الأمر برئيس مجلس الوزراء لمسؤوليته المباشرة بوصفه المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة.

(١) فارس عبد الرحيم حاتم وسمان طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨، ص ١٨٤.

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

وتجدرُ الإشارة إلى أنّ الدستور النافذ لم يميز بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية عند إعلانها بتقديم طلب مشترك في كلا الحالتين، إلا أنه في الحرب الدفاعية فإن السلطة التنفيذية لا تنتظر إذن البرلمان للقيام بواجبها، بل يجب عليها الدفاع في الحال عن كيان الدولة وحدودها في مواجهة الأخطار المحيطة بها، وهي حرب مشروعة تستند إلى حقّ الدولة في الدفاع عن نفسها على وفق قواعد القانون الدولي، لذا فهي لا تحتاج إلى موافقة البرلمان، إلا أنه في ظل الحرب الهجومية يتطلب الأمر أخذ موافقة مجلس النواب نظراً للأثار المترتبة عليها^(١).

ونخلص مما تقدم إلى أن دستور (٢٠٠٥) قد وضع محددات زمنية لسريان حالة الطوارئ فقد نصت المادة (٦١/ تاسعاً /أ) على أن "تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة كما نص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية في المادة (٢) منه على أن "تعلن حالة الطوارئ بأمر يتضمن بيان الحالة التي أعلنت حالة الطوارئ بسببها، وتحديد المنطقة التي شملها، وتحديد بدء سريان حالة الطوارئ ومدتها، على أن لا تمتد أكثر من ستين يوماً أو تنتهي بعد زوال الخطر أو الظرف الذي استدعى قيامها أو أيهما أقل، ويجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كُلاً ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك، وينتهي العمل بها تلقائياً إذا لم تمدد تحريراً في نهاية أي فترة تمديد".

ويثار التساؤل عن الأغلبية المطلوبة لتمديد حالة الطوارئ حيث أن دستور جمهورية العراق

نص على أغلبية الثلثين في حالة إعلانها فقط فهل يتطلب أمر تمديد ذات الأغلبية؟

(١) د. سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد،

يرى بعضهم^(١)، أنه طالما تمّ إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، فإنها يجب أن يصار إلى تمديدها بنفس الأغلبية المطلوبة التي ذكرتها المادة (٦١).

ونرى أنّه بالرجوع إلى المادة (٦١) من الدستور يُلاحظ أنّها لم تشترط أغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ، وإنما اشترطت هذه الأغلبية عند الإعلان عن هذه الحالة فقط، وبالتالي ليس هناك حاجة لموافقة الثلثين على تمديد حالة الطوارئ إذ أنّها شرط ابتداءً وليس شرط استمرار.

وفيما يخص الطبيعة القانونية لقرار إعلان حالة الطوارئ، فإن محكمة تمييز العراق اتجهت إلى عدّه من أعمال السيادة، ففي حكمها الصادر بتاريخ ٩ أيار (١٩٦٦) بينت المحكمة ماهية أعمال السيادة بقولها " إن أعمال السيادة حسبما جرى به الفقه والقضاء، هي تلك الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أم خارجية، أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل، أو الذود عن سياستها في الخارج، ومن ثمّ يغلب عليها أن تكون تدابير في النطاق الداخلي أو في النطاق الخارجي، أما لتنظيم علاقة الحكومة بالسلطات العامة، وأمّا لدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل أو الخارج، وهي تارة تكون أعمالاً منظّمة لعلاقة الحكومة بالمجلس الوطني أو مجلس

(١) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ في العراق، المجلد ٣، مجلة الحقوق، العددان ٨ و ٩، ٢٠١٠، ص ١١.

الدفاع الأعلى، وهي تارةً أخرى تكون تدابير تتخذ للدفاع عن الأمن العام من اضطراب داخلي بإعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ^(١).

إن الحكم المذكور آنفاً- في قضية طعن فيها أحد الأفراد بعدم مشروعية تدبير اتخذته سلطة الطوارئ في شمال العراق الحق أضراراً به- يكشف صراحة عن اتجاه المحكمة بوصف قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة، تأسيساً على أنه من القرارات المتعلقة بالمحافظة على أمن الدولة وكيانها في الداخل والخارج على وفق المعيار الموضوعي الذي اعتمده المحكمة للتمييز بين عمل السيادة والأعمال الحكومية الأخرى، إلا أنه بصدد أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) تغيّر الوضع وأصبح قرار إعلان حالة الطوارئ شأنه شأن أي قرار إداري آخر يخضع لرقابة القضاء فلم يُعدّ من أعمال السيادة عندما نصّ المشرّع على أنه "تخضع قرارات وإجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ومحكمة التمييز في كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق مناطقها وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا وللمحاكم المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والإجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلّها تلك القرارات والإجراءات"^(٢).

وحسناً فعل المشرّع العراقي في عدّ إعلان حالة الطوارئ من القرارات الإدارية وإخضاعه لرقابة القضاء، إلا أننا في الوقت نفسه ننقد موقفه هذا إذ إنّه ينبغي إخضاع إعلان حالة الطوارئ لرقابة القضاء المختص وهو القضاء الإداري المتمثل بمحكمة القضاء الإداري لا القضاء العادي المتمثل بمحكمة التمييز، لأنّ المادة (السابعة/ الفقرة ثانياً) من قانون مجلس

(١) حكم محكمة تمييز العراق المرقم ١٩٤٨/ حقوقية /١٩٦٥، جلسة ٩ مايو ١٩٦٦، أشار إليه: صفاء مهدي الطويل، محكمة القضاء الإداري في ضوء التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة، بحث مقدم إلى المعهد القضائي، ١٩٩١، ص ٣٦.

(٢) المادة (٩ / ثانياً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

الدولة المرقم (٦٥) لسنة (١٩٧٩) المعدّل بالقانون المرقم (١٠٦) لعام (١٩٨٩)، قد حددت اختصاصات محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الصادرة عن الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي، وأنّ عبارة "الأوامر والقرارات الإدارية" قد وردت مطلقة والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقدّم دليل التقييد، مما يعني أنها تشمل القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة التنفيذية جميعها بوصفها سلطة إدارة لا سلطة حكم وبضمنها إعلان حالة الطوارئ، وإنّ الاعتراف للقضاء الإداري بالحق في الرقابة على إعلان حالة الطوارئ يتفق دون أدنى شك مع الغاية من تقرير الرقابة القضائية، لاسيما عن طريق دعوى الإلغاء لكونها من أهم وسائل حماية المشروعية وسيادة القانون، إذ تؤدي إلى ترتيب البطلان جزاءً للقرار الإداري غير المشروع وبضمنه قرار إعلان حالة الطوارئ^(١).

وفضلاً عما تقدّم، فإنّ القضاء الإداري أقدر من القضاء العادي في القيام بهذه المهمة، لأنّه قضاء متخصص مما يساعد على تطوير قضائنا الإداري ورفع مستوى كفاءته لأنّ القضاء الإداري قضاء إنشائي وللقاضي الإداري المهمة الكبيرة في وضع معظم مبادئ القانون الإداري ونظرياته وتطبيقاتها عملياً.

المبحث الثاني

أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي

تتطلب الدساتير مجموعة من الأحكام والضوابط لأجل ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي، وترد هذه الضوابط إلى شرطين أساسيين: الأول هو غياب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، فالأصل أن البرلمان هو الذي يقوم بالتشريع على وفق مبدأ الفصل بين

(١) قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة، الوقائع العراقية، العدد ٣٢٨٥ في ١١/١٢/١٩٨٩.

السلطات، وحيث أنّ البرلمان لا يكون في حالة انعقاد دائم على مدار الوقت فقد أجازت الدساتير أن تقوم السلطة التنفيذية بالعملية التشريعية عبر إصدار أنظمة (لوائح) أما الشرط الثاني فيتمثل بضرورة عرض هذه الأنظمة (اللوائح) على البرلمان ليقول كلمته فيها بغية إقرارها من عدمه^(١)، وبناءً على ما تقدّم سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين يخصص المطلب الأول لبيان أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الدول المقارنة، أمّا المطلب الثاني فيسكوّن لبيان أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في العراق.

المطلب الأول

أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الدول المقارنة

تتولى السلطة التنفيذية في ظلّ الظروف الاعتيادية مباشرة الوظيفة الادارية عبر تنفيذ القوانين وادارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام، ومن مستلزمات مباشرة السلطة التنفيذية الوظيفة الإدارية أن تقوم بإصدار أنظمة (لوائح) إلا أنّه في الظروف الاستثنائية تمنح السلطة التنفيذية الحق في إصدار أنظمة الضرورة والتي لا تُعدّ من ضمن اختصاصاتها الادارية ولم يخرج كلّ من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل وكذلك دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) عن الأصول التنظيمية لعمل السلطة التنفيذية فقد منح المشرع الدستوري الأردني الحقّ للسلطة التنفيذية أن تُصدر قوانين مؤقتة لكن على وفق أحكام معينة يجب أن تلتزم بها، وكذلك الامر بالنسبة للمشرع الدستوري الكويتي فقد منح السلطة التنفيذية الحق في اصدار المراسيم بقوانين وفق أحكام معينة يجب عليها الالتزام بها، واستناداً لما تقدم سنقسّم البحث في هذا المطلب على فرعين، يتناول الفرع الأول أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الأردن ويُفرّد الفرع الثاني لبيان أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الكويت.

(١) د. سيفان باكراد، التفويض التشريعي، مركز الدراسات المستقبلية- كلية الحداثة الجامعة، مجلة بحوث مستقبلية، عدد(٣٩)، العراق، ٢٠١٢، ص١٥٥.

الفرع الاول

أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الأردن

يحرص المشرع الدستوري الأردني على تقييد السلطة التنفيذية بأحكام معينة عندما تقوم بإصدار القوانين المؤقتة وذلك يعود إلى أن الاختصاص التشريعي يكون ممنوحاً للسلطة التشريعية ولكن نظراً لاعتبارات عملية ولضرورة التشريع في وقت ما لمواجهة ظروف استثنائية معينة تمارس السلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية بدلاً عن السلطة التشريعية ولكن ذلك لا يعني أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية حلولاً كاملاً، بل إنّ هذه السلطة تقيّد بقيود وبأحكام معينة لكي تمارس هذا الاختصاص على الوجه الاستثنائي، وإن القيود التي وضعها المشرع الأردني على السلطة التنفيذية من أجل أن تمارس هذا الاختصاص قيود واضحة وصريحة وتتمثل بما يأتي^(١):

القيود الأول - القيد الزمني:

ويُقصدُ بهذا القيد أن تكون هناك مدة زمنية يسمح خلالها للسلطة التنفيذية أن تقوم بممارسة الاختصاص التشريعي على سبيل الاستثناء، واستناداً لهذا القيد فإنه لا يُسمح للسلطة التنفيذية أن تقوم بإصدار قوانين مؤقتة إذا لم يتوافر هذا القيد الزمني، وقد حرص المشرع الأردني على وضع تحديد دقيق لهذه المدة الزمنية عندما استعمل عبارة "عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحل"، وإنّ هذا التحديد الذي أورده المشرع الدستوري الأردني يُثير مجموعة من التساؤلات، حيث يلاحظُ أنّ فترة عدم الانعقاد التي أوردها تحتل معنيين، الأول هو المعنى الضيق الذي يشمل الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد العادية والاستثنائية، والثاني هو المعنى الواسع ويشمل الفترة بين الفصلين التشريعيين وفترة إرجاء مجلس الأمة وتأجيل جلساته^(٢).

(١) الزهراء جهاد محمد الجراح، مصدر سابق ذكره، ص ٩٥.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٦٥.

أما المدّة الواقعة بين أدوار الانعقاد فهي المدّة التي تكون واقعة بين دورات الانعقاد العادية والاستثنائية حيث يكون البرلمان خلالها هذه المدّة في عطلة ولا يستطيع أن يقوم بإصدار التشريعات لذلك فتتأط الوظيفة التشريعية عبر هذه المدّة للسلطة التنفيذية، وبالرجوع الى نص المادة (٧٧) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل نلاحظ أن مجلس الأمة يعقد دورة عادية واحدة كل سنة من مدته ويجتمع المجلس بدورة اعتيادية بدعوة من الملك في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية فيجتمع في اليوم الذي يليه إذا لم يكن عطلة رسمية، وإذا لم يدعى المجلس إلى الاجتماع في الصورة السابقة فيجتمع من تلقاء نفسه كما لو كان قد دُعي بموجبها، وتبدأ الدورة العادية لمجلس الأمة في التاريخ الذي دعي فيه إلى الاجتماع في الحالين، وتمتدُّ هذه الدورة العادية أربعة أشهر إلا إذا حلَّ الملك مجلس النواب قبل انقضاء تلك المدّة، ويجوز للملك أن يمدد الدورة العادية مدّةً أخرى لا تزيد عن ثلاثة أشهر لإنجاز ما قيّد يكون من أعمال، وعند انتهاء الأشهر الأربعة أو أي تمديد لها يفض الملك تلك الدورة وذلك استناداً للمادة (٧٨) من الدستور الأردني، وهذا المدّة أي مدّة الدورة العادية لمجلس الأمة لا يجوز أن تصدر السلطة التنفيذية عبرها القوانين المؤقتة، ويعود السبب في ذلك لانعدام الشرط الزمني الذي يمكّن السلطة التنفيذية من إصدارها وكذلك لكون مجلس الأمة يكون خلال هذه المدّة موجوداً ومنعقدًا ويمارس اختصاصه الأصلي في التشريع ومن ثمّ ليس هناك من داعٍ لأن تصدر السلطة التنفيذية قوانين مؤقتة وكذلك فإن للملك في الحالات الاستثنائية وعند الضرورة أن يدعو مجلس الأمة لعقد دورات استثنائية ولمدّة غير محدّدة لكل دورة من أجل اقرار أمور معينة تبين في الإرادة الملكية عند صدور الدعوة، وعلى الرغم من البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية تتم دعوته لمدّة محدّدة فانه لا يجوز للسلطة

التنفيذية عبرها ان تصدر القوانين المؤقتة وذلك بسبب عدم توافر الشرط الزمني لكي تمارس السلطة التنفيذية صلاحياتها بإصدار القوانين المؤقتة^(١).

وبخصوص المدة الواقعة بين الفصلين التشريعيين فهي التي تكون فاصلة بين انتهاء مدة البرلمان القديم وبين انعقاد البرلمان الجديد الذي تم انتخابه^(٢)، ونص دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل على مدة مجلس النواب وهي أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ اعلان نتائج الانتخاب العام في الجريدة الرسمية وللملك أن يمدد مدة المجلس بإرادة ملكية مدة لا تقل عن سنة واحدة ولا تزيد عن سنتين ويجب إجراء انتخاب في الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس فاذا لم يكن الانتخاب قد تمّ عند انتهاء مدة المجلس او تأخر لسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد^(٣).

وهذه المدة التي تكون بين انتهاء الفصل التشريعي وبين انعقاد البرلمان الجديد يكون فيها البرلمان غير منعقد اي إنّ هناك حالة غياب للبرلمان فيجوز للسلطة التنفيذية أن تُصدر خلالها القوانين المؤقتة^(٤).

القيد الثاني- القيد الموضوعي (شرط الضرورة):

يشترط المشرع الدستوري الأردني من أجل إعمال المادة (٩٤) من الدستور أن تكون هناك ظروف استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تتحمل التأخير أو تستدعي صرف نفقات غير قابلة للتأجيل، وعليه في مثل هذه الأحوال يجب تدخل السلطة التنفيذية من أجل إصدار القوانين

(١) المادة (١/٨٢) من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

(٢) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق ذكره، ص ٨٠.

(٣) المادة (٦٨) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

(٤) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري، النظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢، ص ٦٤٦.

المؤقتة التي تحكم هذه الظروف، وقد حددت المادة (٩٤) قبل أن يتم تعديلها في عام (١٩٥٨) هذه الظروف الاستثنائية وهي الكوارث العامة وحالة الحرب والطوارئ ويمكن أن تتمثل بكل خطر يهدد الأمن العام ويهدد الدولة وكيانها غير أنه هناك مجموعة من الشروط لابد وأن تتوافر لكي نكون أمام حالة الضرورة التي يسمح بتوافرها اصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية، وهذه الشروط هي^(١):

- ١- أن تكون إجراءات الضرورة هي الطريقة الوحيدة لدفع الخطر.
 - ٢- أن يكون هناك تناسب بين ما تمّ اتخاذه من اجراءات وبين الأزمة الحاصلة، أي يجب أن تقدر الضرورة بقدرها حتى لا تشكّل ما ممنوح للسلطة التنفيذية للإضرار بحريات الأفراد وحقوقهم من دون أي مسوّغ.
 - ٣- أن يكون الغرض من الإجراءات المتخذة هو التغلب على الأزمة ومعالجة الخطر الحاصل.
- هذا وقد ثار الجدل حول عبارة (أمور لا تحتل التأخير) الواردة في المادة (٩٤) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام (١٩٥٢) المعدل، فذهب رأي إلى أنّ هذه العبارة تتصف بالعمومية والغموض ومن الممكن أن تتخذ ذريعة من أجل مخالفة الدستور^(٢) في حين أتجه رأي آخر الى أن المشرّع الدستوري حسناً فعل عندما أورد هذه العبارة آخذاً بالحسبان أنّ الظروف الطارئة لا يمكن أن تُحدّد على سبيل الحصر، إذ تتغير بتغير الظروف التي تمرّ بها البلاد، فإن ترك تقديرها للسلطة التنفيذية واتخاذ الاجراءات المناسبة لها أفضل من أن يتمّ تحديد هذه الحالات على سبيل الحصر^(٣).

(١) د. وجدي ثابت غريبال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٨، ص ٤١.

(٢) د. عادل الحيارى، مصدر سابق ذكره، ص ٦٦٧.

(٣) د. أحمد وهبة، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٨، كذلك د. عادل الحيارى، مصدر سابق ذكره، ص ٢١.

وإنَّ عدم تحديد حالات الضرورة يُعدُّ منطقياً ويتلاءم مع الأسباب التي شرعت من أجلها القوانين، إذ إنَّ ما تمرَّ به البلاد من حالات الضرورة لا يمكن أن يتمَّ التنبؤُ بها مُسبقاً على اعتبار أنها فكرة مرنة ومتطورة وتختلف من وقت لآخر ومن مكان لآخر.

ويرى بعض الفقه أنَّ المادة (٩٤) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية كانت أفضلَ في صياغتها من الصياغة التي جاءت بها بعدَ التعديل حيث حدّدت المادة قبل تعديلها حالات على سبيل الحصر يمكن فيها للحكومة اللجوء إلى القوانين المؤقتة وهي حالات الكوارث، والحرب، والطوارئ، والحاجة إلى نفقات مستعجلة لا تحتل التأجيل، وأسْتَعْيِضُ عن ذلك بذكر عبارة "تدابير ضرورية لا تحتل التأخير" الأمر الذي يحتمل معه وفي ظل النص بعد التعديل وجهات نظر متعددة نظراً لصعوبة تحديد الحالات التي تستوجب تلك الإجراءات التي تحتل التأخير، وماهي المدّة التي تُعدُّ تأخيراً التي تمكن السلطة التنفيذية من اللجوء إلى القوانين المؤقتة^(١).

ويشترط كذلك بالإضافة لشرط الضرورة شرطاً آخرًا وهو شرط الاستعجال في اتخاذ الإجراءات فلا يكفي أن يتوافر أحدهما دون الآخر من أجل إصدار القوانين المؤقتة، إلّا إنهما يبقيان مع ذلك مفهومين نسيبان يتم تقديرهما بشكل متباين حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة، وبحسب هذه الظروف تتمتع الحكومة بصلاحياتٍ واسعة ولكنّها تكون صلاحيات تقديرية غير مطلقة وتكون خاضعة لرقابة البرلمان.

القيد الثالث - قيد النطاق: والمقصود بذلك أن لا يكون ما يصدر عن السلطة التنفيذية من قوانين مؤقتة مخالفاً للدستور، وهذا ما اكدته المادة (٩٤) من الدستور الأردني لعام (١٩٥٢) المعدل والتي نصّت على أنه: "... ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة

(١) د. منصور العواملة، مصدر سابق ذكره، ص ٢٢٥.

القانون..."، ويرى جانب من الفقه أن هذا الشرط شرط بديهي وموجود ضمناً باعتبار أن الدستور هو أساس القوانين وفي قمة الهرم التشريعي وليس هناك حاجة للنص على ذلك^(١).

بينما يرى جانب آخر أن من المهم إيراد مثل هذا القيد وذلك لسببين، الأول لكي تنتبه السلطة التنفيذية الى ما قد تصدره وهي تحت ضغط الظروف الاستثنائية، الثاني لكي لا يتناول ما يصدر عن السلطة التنفيذية المواضيع التي اشترط الدستور صراحة أن يكون تنظيمها عبر قانون صادر عن السلطة التشريعية، وعلى ذلك فإنَّ السلطة التنفيذية لا تملك اصدار أنظمة (لوائح) تعطل بها نصوص الدستور أو تلغيها، وكذلك يجب أن لا تتعدى على حقوق الأفراد وحررياتهم إلا بالقدر المسموح به للقانون العادي الصادر عن البرلمان على اعتبار أن السلطة التنفيذية ستشعر بدلاً عن البرلمان^(٢)، ومن ثمَّ فهي لا تملك أكثر مما يملكه القانون العادي، وبذلك فلا يجوز الإخلال بهذا القيد إلا في الأحوال الاستثنائية حرصاً على سيادة مبدأ المشروعية^(٣).

القيد الرابع - قيد العرض على البرلمان: ويعني تقدم السلطة التنفيذية جميع ما أصدرته من قوانين مؤقتة عند الظروف الاستثنائية الى البرلمان تقديماً فعلياً وليس مجرد تقديم بيان أو كشف بما أصدرته للسلطة التشريعية، ويُعدُّ هذا القيد في غاية الأهمية على اعتبار أنَّ السلطة التنفيذية عندما تتولى إصدار القوانين المؤقتة فهي تقوم بالتشريع بدلاً عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في تشريع القوانين^(٤)، ويتم العمل في الأردن على قيام السلطة التنفيذية بإيداع كامل النصوص المتعلقة بالقوانين المؤقتة لدى البرلمان، حيث

(١) د. عادل الحيارى، مصدر سابق ذكره، ص ٦٧١.

(٢) د. عبد الرزاق السنهوري، مصدر سابق ذكره، ص ١٥، كذلك د. علي خاطر شطاوي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٨.

(٣) د. احمد وهبة، مصدر سابق ذكره، ص ١١٠.

(٤) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق ذكره، ص ٩١.

أنَّ الدستور يعاملها معاملة القانون من حيث القوة القانونية مما يستوجب تدقيق البرلمان للقوانين المؤقتة وإطلاعه على تفاصيلها كافةً دون أن يقتصر مهمته على العموميات بوصف أنَّ مهمة التشريع مُوكَّلةً إليه دستورياً حسب الأصل واستناداً لذلك تخضع القوانين المؤقتة للرقابة من أجل ضمان احترام السلطة التنفيذية للدستور عند إصدارها، وتنقسم الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة على قسمين رقابة برلمانية ورقابة قضائية وعلى النحو الآتي:

أولاً- الرقابة البرلمانية على مشروعية القوانين المؤقتة:

تتصرف هذه الرقابة الى البحث في مدى احترام السلطة التنفيذية لما أورده المشرع الدستوري من قيود تنظم عملية إصدار القوانين المؤقتة من قبل السلطة التنفيذية وذلك لأجل التأكد من أنَّ مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات له ما يبرره، لأنَّ السلطة التنفيذية عندما أصدرت القوانين المؤقتة فإنها قامت بعمل يُعدُّ من صميم عمل السلطة التشريعية، فلا بدَّ لهذه الأخيرة أن تتأكد من مراعاة السلطة التنفيذية لنصوص الدستور وعدم مخالفتها له سواء أكانت مخالفة صريحة أم ضمنية، وذلك من أجل الحفاظ على المقومات الأساسية التي رسمها الدستور^(١)، وتبرز صور رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية عبر رقابته على توافر شرط الضرورة، وهناك شبه اجماع لدى الفقه على أنه من حق البرلمان مراقبة شرط الضرورة بوصف أنَّ هذا الشرط هو الذي سوَّغ الخروج على مبدأ الفصل بين السلطات وتجاهل اختصاص البرلمان بصفة مؤقتة، فعند رجوع البرلمان لممارسة اختصاصه لا بدَّ أن يفحص ويدقق ما قامت بإصداره من أعمال تشريعية عند غياب البرلمان، ومدى توافر الشروط المطلوبة التي تسمح للسلطة التنفيذية بممارسة هذا الاختصاص^(٢).

(١) د. احمد وهبة، مصدر سابق ذكره، ص ١٥٠.

(٢) د. عادل الحيارى، القوانين المؤقتة، مصدر سابق ذكره، ص ٣٣.

ويرى بعض الفقهاء أنّ للبرلمان الحقّ في أن يراقب القوانين المؤقتة من حيث توافر جميع الشروط الواجب توافرها حتى يكون للسلطة التنفيذية الحق في إصدار القوانين المؤقتة، كذلك فإن البرلمان يراقب الظروف التي صدرت عبرها القوانين المؤقتة بوصفه أنّه بحسب هذه الظروف تتحدد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لأنّ قيام السلطة التنفيذية بإصدار القوانين المؤقتة دون أن يكون هناك حالة ضرورة يعد تجاوزاً صارخاً على اختصاص السلطة التشريعية، لذلك فإن من حقّ البرلمان مراقبة ما أصدرته السلطة التنفيذية بدلاً عنه عند غيابه وبوصف مسالة الضرورة مسالة مرنة فإنّه يجب ان يترك تقديرها للسلطة التشريعية نفسها^(١)، أمّا من حيث مدى رقابة البرلمان على القوانين المؤقتة فإنّ القانون المؤقت يحال للبرلمان "إلى أحد لجانه المنبثقة عنه" والتي تقرر قبوله شكلاً بعد استيفاء الشروط الشكلية لمثل هذه الاحالة ثم توصي هذه اللجنة أمّا إقرار القانون المؤقت أو رفضه أو تعديله^(٢)، ففي حالة موافقة البرلمان على القوانين المؤقتة فإنّ هذه الموافقة الصادرة سوف تنقل القوانين المؤقتة إلى حيز القوانين العادية، وإنّ الدستور الأردني يعترف للبرلمان بهذه الصلاحية استناداً إلى نص المادة (٩٤) التي ورد فيها "... وللمجلس أن يقرّ هذه القوانين..." أما في حالة رفض البرلمان للقوانين المؤقتة عندما يرى أنّ السلطة التنفيذية لم تتقيد بالقيود التي أوردها الدستور بشأن إصدارها ومن ثمّ عدم مشروعيتها، وأنّ الدستور الأردني رتبّ البطلان على القوانين المؤقتة في الأحوال التي لا يوافق البرلمان عليها، وعلى مجلس الوزراء بعد موافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها، إلّا أنّ آثار هذا البطلان تنصرف إلى المستقبل فقط أي أن

(١) د. شمس مرغني علي، القرارات الإدارية التنظيمية في الإمارات العربية المتحدة، مجلة العلوم الادارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد ١، ١٩٨٧، ص ١٩٢، ود. سليمان الطماوي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٦٥.

(٢) د. محمد عبد السلام الزيات وهاني خير، احكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مطبعة القوات المسلحة الاردنية، عمان، ١٩٧١، ص ٤٦٣.

آثار القوانين المؤقتة قبل رفض البرلمان لها تبقى سارية المفعول والذي يزول هو القانون المؤقت وليس آثاره^(١).

وفي حالة اتخاذ مجلس الوزراء موقفاً سلبياً تجاه القوانين المؤقتة ولم يُقْم بالإعلان عن بطلانها فإن مفعول القوانين المؤقتة يزول من تاريخ قرار مجلس الأمة برفضه ومرد ذلك أنه في الوقت الذي يرفضها البرلمان ويمتنع مجلس الوزراء عن الإعلان عن هذا الرفض فإنها تُعدُّ باطلة بنص الدستور^(٢).

أمّا فيما يخصُّ تعديل البرلمان للقوانين المؤقتة فإن البرلمان بالإضافة الى اقرار القوانين المؤقتة أو رفضها فإنه يملك تعديلها أيضاً أما تعديلاً كلياً أو تعديلاً جزئياً، فحيث أن البرلمان يملك إقرارها من عدمه فمن الطبيعي أنه يملك تعديلها^(٣).

ثانياً- الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة:

على الرغم من أنّ الرقابة القضائية تُعدُّ ضماناً مهماً لحماية حقوق الأفراد إلا أنّها غير كافية بمفردها بسبب عدم تصور وجودها إلا بعد أن يكون القانون المؤقت قد تمّ تطبيقه ودخل في حيز التنفيذ، فلا بد أن تكون هناك وسيلة أخرى تراقب هذه القوانين المؤقتة وقت صدورها وتتمثل هذه الرقابة بالرقابة القضائية، وتقوم المحاكم بممارسة هذه الرقابة التي تُعدُّ رقابة فعالة لكي لا تتجاوز السلطة التنفيذية صلاحياتها وتتمسك بمبدأ المشروعية ولا تخرج عن نطاقه، وهذه الرقابة تنتوع بحسب إذا كان القضاء قضاءً موحداً أو قضاءً مزدوجاً، ففي القضاء الموحد تكون المحاكم العادية هي التي تفصل في النزاعات سواء كانت نزاعات عادية أم نزاعات خاصة، أمّا في القضاء المزدوج فعلى خلاف ذلك حيث

(١) د. عادل الحياوي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في الأردن، مصدر سابق ذكره، ص ٦٧٧.

(٢) د. محمود حافظ، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٠.

(٣) د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٦، ص ٢٤٥.

يكون هناك قضاء متخصص إلى جانب القضاء العادي يراقب أعمال الإدارة^(١)، ولم يحدد الدستور الأردني الجهة المسؤولة على رقابة القوانين المؤقتة إلا أن قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لعام (١٩٩٢) سمح للمحكمة المذكورة أن توقيف العمل بالقوانين المؤقتة عندما تكون مخالفةً للدستور، وتتصرف الرقابة القضائية إلى القوانين المؤقتة في الأردن إلى مدى توافر القيود والشروط التي يشترطها الدستور من أجل إصدار القوانين المؤقتة على سبيل الاستثناء بوصف أن هذه القوانين يمكن أن تلغى أو تعدل في القوانين القائمة دون أن يوجه إليها عيب المشروعية^(٢).

وإن الرقابة القضائية على القوانين المؤقتة هي رقابة دستورية ورقابة مشروعية كما سيأتي بيانه.

١- الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة: يُطلق مفهوم عدم الدستورية على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وعلى الأعمال الإدارية التي يكون لها قوة القانون متى خالفت الدستور أو انحرفت عن مقتضاه، بينما يُطلق مصطلح عدم المشروعية على الأعمال الإدارية إذا ما خالفت القانون بمعناه العام، ونتيجة لعدم تعرض الدستور الأردني لمسألة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وعند استقراء الاجتهادات القضائية للقضاء الأردني نلاحظ أنه في بادئ الأمر قرر عدم خضوعها للرقابة، إلا أنه عدل عن ذلك في أحكامه الأخيرة، ولعلّ السبب في هذا العدول هو صدور القانون المعدل لقانون محكمة العدل العليا^(٣)، ففي البلاد التي توصف دساتيرها بكونها جامدة ومن بينها الأردن تكون القواعد القانونية فيها متدرجة بحسب قوتها بحيث يأتي الدستور في قمة هذا التدرج يليه التشريع العادي وفي النهاية التشريع الفرعي، وبما أن المحكمة تراقب دستورية التشريعات العادية

(١) د. ماجد راغب الحلوة، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٧٣.

(٢) زياد ربيع محمد، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الدراسات القانونية، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠٠٤، ص ١٣٥ وما بعدها.

(٣) قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٨١٣، الصادرة في ٢٥ آذار ١٩٩٢.

فالأولى أن تقوم ببسط سيطرتها على التشريعات الفرعية التي تُعدُّ القوانين المؤقتة من بينها، ولا يوجد في دستور المملكة الأردنية لعام (١٩٥٢) المعدل كما لا يوجد في القوانين ما يمنع القضاء من أن يراقب دستورية القوانين المؤقتة^(١)، ويلاحظ على المدة لصدور قانون محكمة العدل العليا أن المحكمة كانت تمارس الرقابة على نحو غير ثابت، وأن الشكل الذي تتخذه المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين هو عن طريق الامتناع عن تطبيق القانون المؤقت، فالمحكمة لا تبطل التشريع ولا تلغيه وإنما تقف مهمتها عند حد الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري وإهماله وهذا الحكم هو حكم نسبي يطبق فقط على النزاع القائم أمام المحكمة، وهذا يعني أن مهمة المحكمة تقتصر على المفاضلة بين قاعدتين متعارضتين متفاوتتين في قيمتهما القانونية فتحدد القاعدة القانونية الأولى بالاتباع والتطبيق وتستبعد تطبيق القاعدة الأدنى مرتبة من الناحية القانونية رغم بقائها قائمة وسارية المفعول، ولا يوجد ما يمنع من أن تطبق القاعدة نفسها على نزاع آخر أمام محكمة أخرى أو أمام المحكمة نفسها مصدرة الحكم^(٢) وإن أحكام المحكمة تواترت على عدم تسجيل أي حكم يتعلق بإلغاء قانون مؤقت وإن استعمال المحكمة لعبارة "بطلان القانون المخالف للدستور" في أحكامها لا تقصد به إلغاء القانون، لأنها لا تملك صلاحية إلغاء القانون المؤقت ويُفهم من ذلك أن المحكمة كانت تقصد بعبارتها الامتناع عن تطبيق القانون الذي يكون مخالفاً لنصوص الدستور دون أن تلغي المحكمة القانون، وإن الدفع بعدم دستوريته لا يكون عبر دعوى أصلية، إنما عبر دفع فرعي، أي إنه ليس للأفراد الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة عبر دعوى أصلية إنما يتم الطعن به عندما يطبق عليهم، أما في غير هذا الطريقة فليس للأفراد أن يطعنوا بعدم دستورية القوانين المؤقتة^(٣).

(١) علي رشيد ابو حجيبة، رقابة دستورية القوانين وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٨، ص ١٢٤.

(٢) زياد ربيع محمد، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٨ وما بعدها.

(٣) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، ١٩٧٢، ص ٤٧٦.

وبقيت هذه الصورة من الرقابة الى حين صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام (١٩٩٢) والذي من خلاله يُمكن للأفراد أن يطعنوا بعدم دستورية القوانين المؤقتة مباشرة عبر دعوى أصلية دون انتظار لتطبيق القانون عليهم، فقد نصت المادة (٧/٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام (١٩٩٢) على أن "الطعون التي يقدّمها أي متضرر بطلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخالف للقانون والدستور"، واستناداً إلى ذلك فإن محكمة العدل العليا أصبحت هي الجهة القضائية الوحيدة التي لها ان تقدر مشروعية القوانين المؤقتة أما القوانين الصادرة عن البرلمان فإنها تخرج عن اختصاص المحكمة المذكورة، وبذلك أصبح هناك سنداً قانوني تستند إليه المحكمة في رقابتها على القوانين المؤقتة، علماً أن رقابتها لا تقتصر على القوانين المؤقتة التي صدرت بعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام (١٩٩٢)، بل تشمل القوانين المؤقتة الصادرة قبل صدور هذا القانون^(١)، إذ قررت المحكمة في قرار لها جاء فيه "تختص محكمة العدل العليا بنظر طلب وقف العمل بالقانون المؤقت أو بالنص المخالف فيه للدستور عملاً بأحكام المادة (٧ / أ / ٩) من قانونها رقم (١٢) لعام (١٩٩٢) التي أناطت بمحكمة العدل الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة، ولم يقصد المشرع أن يشمل الاختصاص التشريعات اللاحقة لصدوره فقط وإنما أراد أن تنسحب هذه الرقابة على القوانين المؤقتة السابق صدورها لصدور قانون محكمة العدل العليا المذكور آنفاً، بالإضافة إلى أن النص المذكور ورد مطلقاً ليشمل القوانين المؤقتة السابقة واللاحقة إعمالاً لقاعدة المطلق يجري على إطلاقه".

٢- الرقابة القضائية على مشروعية القوانين المؤقتة: لا يوجد في الأردن قانون يمنع محكمة العدل العليا من بسط رقابتها على دستورية لوائح الضرورة بل إنّ قانون المحكمة أكدّ على حقّها هذا،

(١) زياد الكايد، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٥، ص١٥٦.

ومحكمة العدل العليا لم تقبل دعاوى إلغاء لوائح الضرورة استناداً إلى أنها أعمال تشريعية ومن ثمّ تخرج عن اختصاصها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نص الدستور على الرقابة البرلمانية أي رقابة مجلس الأمة حيث أوجب عرض القوانين المؤقتة عليه، وهذا يستتبع في نظر محكمة العدل العليا استبعاد الرقابة القضائية^(١)، غير ان محكمة العدل العليا لم تبسط رقابتها على قيد الضرورة إذ جاء في أحد أحكامها ما يلي "لقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على ان قيام حالة الاستعجال لإصدار قوانين مؤقتة في غياب مجلس الأمة أمر متروك تقديره لمجلس الوزراء تحت رقابة البرلمان، وإنّ الفقه قد استقر على ذلك، لهذا فإن محكمة العدل العليا لا تملك حق الرقابة على القيد المتعلق بحالة الاستعجال، وقد تعرضت محكمة العدل العليا لنقد الفقهاء بسبب رفضها الرقابة على لوائح الضرورة وعلى شرط الضرورة فقد ذهب أغلب الفقهاء الذين بحثوا القوانين المؤقتة في الأردن الى أنّ المحكمة تختص بالرقابة القضائية للأسباب الآتية:

١- لأن القوانين المؤقتة تُعدّ قرارات إدارية على وفق المعيار الشكلي الذي أخذت به محكمة العدل العليا بوصفه مبدأً عاماً وتواترت أحكامها على تطبيقه في تعريفها للقرار الإداري^(٢).

٢- لأنّ النص على الرقابة البرلمانية وتنظيمها بواسطة الدستور لا يترتب عليه استبعاد الرقابة القضائية^(٣).

٣- لأنّ القوانين المؤقتة تظل فترة تطول أو تقصر قبل عرضها على مجلس الأمة، إذ لم يحدد الدستور الأردني موعداً لعرضها لذا فقد نزل القوانين المؤقتة سارية المفعول ومنتجة لآثارها جميعها في حق

(١) حكم محكمة العدل العليا رقم (٧٢/٣١)، مجلة نقابة المحامين، عدد ١، السنة ٢١، كانون الثاني ١٩٧٣، ص ١١٦، نقلاً عن بسمة يوسف علي العوالم، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، ٢٠٠٨، ص ٥٢.

(٢) د. محمود حافظ، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٦.

(٣) د. خالد الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة-، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد ٢، السنة ٢٩، ١٩٨٧، ص ١٤٨.

المواطنين عبر مدة قد تطول إلى أن ينعقد مجلس الأمة في دور اجتماعه السنوي العادي^(١).

ونؤيد الرأي القائل بضرورة رقابة محكمة العدل العليا على شرط الضرورة، لأنّ القضاء يملك الرقابة على دستورية القوانين واللوائح ما لم يمنعه المشرع من ذلك، لأنّ من واجبه تغليب القواعد القانونية العليا على القواعد القانونية الأدنى منها، وهذا يُعدُّ من أهم وظائف القضاء.

الفرع الثاني

أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في الكويت

تستند المراسيم بقوانين الصادرة في حالة غياب البرلمان في الدستور الكويتي على المادة (٧١) منه والتي نصّت على أنّه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حلّه ما يُوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية، ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة عبر خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورّها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحلّ أو انتهاء الفصل التشريعي فإذا لم تُعرض زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، أمّا إذا عُرضت ولم يقرّها المجلس زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلّا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتّب من آثارها بوجه آخر".

وعبر النصّ المتقدّم يلاحظ أن للسلطة التنفيذية ممارسة الوظيفة التشريعية على وفق شروط معينة وهذه الشروط هي:

أولاً: شرط الضرورة:

(١) د. خالد الزعبي، مصدر سابق ذكره، ص ١٥٠.

يتبين من نص المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) أنه يجب أن تكون هناك حالة مُلِحَّة تستوجب مواجهتها إصدار المراسيم بحيث لا يمكن تأجيل إصدار هذه المراسيم إلى حين انعقاد البرلمان ومناقشته للأمر، واستناداً لذلك فإنه لا يجوز إصدار مراسيم ضرورة إذا كانت الظروف عادية أو كانت الأمور التي يراد تنظيمها لا ترتبط بحالة عاجلة لا يمكن تأجيلها لحين انعقاد البرلمان^(١).

وانتقد بعضهم صياغة المادة (٧١) من دستور دولة الكويت بخصوص عبارة "إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير" بأن المشرع الدستوري لم يحم بتحديد طبيعة أو نوعية الظروف الاستثنائية واكتفى فقط بانها تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، وأنه لتحديد طبيعة تلك الظروف يتم الرجوع الى القواعد العامة في نظرية الضرورة حيث تشترط المادة (٧١) شروط عدة لإصدار لوائح الضرورة وهذه الشروط هي:

- ١- أن يكون هناك خطراً جسيماً يتطلب سرعة تدخل الإدارة لمواجهته.
- ٢- أن يكون الخطر حالاً أي وشك الوقوع على نحو مؤكد.
- ٣- أن يتعذر دفع الخطر بالطرق العادية حيث تضطر السلطة التنفيذية إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية بوصفها الوسائل الوحيدة القادرة على التغلب على تلك الظروف، فيتم اللجوء الى هذه المادة التي تتيح إصدار قرارات تكون لها قوة القانون (مراسيم بقانون) تستطيع بموجبها اتخاذ اجراءات تخالف بها القوانين القائمة أو تعديلها^(٢).

ثانياً - شرط الزمن:

(١) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٠١.
 (٢) د. فهد يوسف عبد الله الجمعة، الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٦٩، ٢٠١٩، ص ٣٤٣.

بيّنت المادة (٧١) من دستور دولة الكويت بيّنت المدد الزمنية التي يسمح عبرها للسلطة

التنفيذية أن تستعمل الرخص الاستثنائية من أجل إصدار المراسيم بقانون وهذه الاوقات هي:

١- المدة بين أدوار انعقاد مجلس الأمة.

٢- مدة حلّ مجلس الأمة.

فلا يمكن استخدام هذه الرخصة من قبل السلطة التنفيذية إلا في الحالات التي يكون فيها مجلس الأمة غائباً أما إذا كان مجلس الأمة منعقداً فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تستعمل هذه الرخصة القانونية، ويكون بإمكانها أن تتقدم للسلطة التشريعية بما تشاء من تشريعات من أجل أن تواجه بها ما تمر به البلاد من ظروف طارئة^(١).

وهكذا فقد حدد الدستور الأوقات التي يسمح بها للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم الضرورة وهذه المدد تتمثل بالمدة ما بين أدوار انعقاد المجلس أو المدة بين انتهاء فصل تشريعي وبداية فصل تشريعي جديد، أما فيما يتعلق بحلّ المجلس، فإذا صدر مرسوم بحلّ المجلس فإنه يجوز للسلطة التنفيذية أن تقوم بإصدار مراسيم الضرورة الى أن تتم الانتخابات ويتم عقد مجلس جديد^(٢).

أما فيما يخصّ مدة تأجيل جلسات المجلس فقد ذهب رأي في الفقه إلى القول بجواز إصدار السلطة التنفيذية مراسيم الضرورة في حالة تأجيل جلسات مجلس الأمة بحجة توافر الأسباب التي تتوافر في حالة الفترة بين ادوار الانعقاد وفترة حلّ المجلس^(٣)، بينما ذهب رأي آخر إلى أنه لا يجوز

(١) د. محمد عبد المحسن المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٢١٣.

(٢) ينظر المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

(٣) د. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٨، ومحمد عبد المحسن المقاطع، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠٤.

اصدار مراسيم الضرورة في حالة تأجيل جلسات مجلس الأمة ذلك أن الرخصة الممنوحة في المادة (٧١) هي رخصة استثنائية لا يجوز التوسّع فيها^(١).

ونحسب أن الراي الاخير هو الأقرب الى الصواب ذلك أن السلطة الخطيرة الممنوحة للسلطة التنفيذية تحتاج الى ما يوازنها من قبل السلطة التشريعية، ولما كانت الموازنات محددة بحالة غياب مجلس الامة أو حالة الحل فلا يوجد ما يبرر التوسع في هذه الحالة.

ثالثاً- شرط العرض على البرلمان:

بما أنّ السلطة التنفيذية تقوم بالتشريع بدلاً عن السلطة التشريعية عند غياب هذه الاخيرة، فلا بدّ أن يُعرض ما قامت السلطة التنفيذية بإصداره على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع لتبدي رأيها بشأنه، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (٧١) من دستور دولة الكويت على أن "يجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة الى اصدار قرار بذلك، أمّا إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، ألا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من اثارها بوجه اخر".

إذ أوجب المشرع أن تعرض المراسيم والقرارات بكامل نصوصها على المجلس التشريعي كي يتمكن من دراستها وبحثها، فالعرض لا يكون بمجرد ايداع كشف بأرقام هذه القرارات ومسمياتها فذلك يُعدُّ بحكم عدم العرض^(١).

(١) د. عادل الطبطبائي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٠٦.

وتختلف المدة التي يتعين عرض مراسيم الضرورة عبرها على مجلس الأمة فيما إذا كان مجلس الأمة منعقدًا أو غير منعقد، فإذا كان مجلس الأمة قائماً فيتعين العرض عبر خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، أما إذا كان المجلس غير منعقد أي غير قائم وهو ما يحدث عند حلّ المجلس أو عند انتهاء فصله التشريعي، فهنا يتعين الانتظار إلى حين أول اجتماع للمجلس من أجل عرضها عليه، فإذا لم تُعرض على مجلس الأمة زالت باثر رجعي وسقطت جميع آثارها القانونية، ويكون ذلك جزءاً من عدم عرضها على مجلس الأمة، وفي حالة تم عرض مراسيم الضرورة على مجلس الأمة فهنا يبدأ رقبته عليها ولاسيما مدى توافر شرط الضرورة الذي يكون مبرراً لإصدار تلك المراسيم، وعند العرض أما أن يقرّ المجلس رفضها فتسقط باثر رجعي، أو يقرر رفضها من يوم صدورها ولكن يبقى على الآثار المترتبة عليها، أو يقرر رفضها من يوم صدورها وتسوية الآثار المترتبة عليها بوجه آخر، وفي حال عدم موافقة مجلس الأمة على المرسوم بقانون فيعود النظام القانوني الذي كان قائماً قبل أن يصدر المرسوم، فإذا لم يوافق المجلس على المرسوم وكان المرسوم قد عدل أو ألغى القانون فان هذا القانون يستعيد قوته القانونية ويعود نافذاً من جديد، أما في حالة موافقة مجلس الأمة على المراسيم بقانون فإنها تدخل في النظام القانوني، وبما أن هذه المراسيم عرضت على المجلس فإنها تبقى محتفظة بقوتها القانونية مهما طال مدة نظرها أمام المجلس^(٢).

(١) د. أبراهيم الحمود، الآثار المترتبة على رفض مجلس الأمة للمرسوم بقانون (٥٣) لسنة ١٩٩٠ الصادر في فترة تعطيل الحياة النيابية، مجلة الحقوق، السنة ١٨، العدد الثالث، ١٩٩٤، ص ٥٧٠ وما بعدها.
(٢) ينظر المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لسنة ١٩٦٣.

وحيث أنّ المشرع الدستوري لم يحدد موعداً محدداً لمجلس الأمة كي يبدي خلاله الرأي في المراسيم بقوانين، فإن ذلك يعد قصوراً دستورياً لا بدّ من معالجته من خلال تحديد مدة معينة كافية ينظر عبرها مجلس الأمة في المراسيم بقوانين ويبدي رأيه فيها^(١).

وتخضع المراسيم بقوانين للرقابة من أجل ضمان احترام السلطة التنفيذية للدستور عند إصدارها، وتتقسم الرقابة على مشروعية المراسيم بقوانين إلى رقابة برلمانية ورقابة قضائية وعلى النحو الآتي:

أولاً- الرقابة البرلمانية على المراسيم بقوانين:

يوجب دولة الكويت على أمير البلاد عرض هذه القرارات على مجلس الأمة في غضون مدة معينة على وفق إجراءات منصوص عليها في الدستور لكي يبسط البرلمان ولايته الكاملة عليها من خلال تقدير مدى توافر حالة الضرورة التي أدت إلى استعمال الأمير لسلطاته الإستثنائية، فلمجلس الأمة الكويتي بوصفه من يملك صلاحية الرقابة على هذه القرارات الإستثنائية كامل الولاية في النظر بمدى توافر ما نصّ عليه الدستور الكويتي من شروط وتدابير تتطلبها حالة الضرورة والتي تبيح بموجبها لأمير البلاد مباشرة سلطاته الاستثنائية في مقابل بسط مجلس الأمة لسلطاته الرقابية في تحديد مدى توافر حالة الضرورة ومدى توافرها وتناسبها من حيث جسامتها وفحواها مع ما يتم اتخاذه من إجراءات استثنائية وما آلت إليه من آثار^(٢).

فمجلس الأمة بوصفه الهيئة التي تملك الولاية الأصلية بالتشريع له الحق في إعادة تقدير العناصر كافه والملائمات التي كان قد قدرها أمير البلاد للتحقق من مدى صحة حالة الضرورة وجديتها في ذلك الوقت، ومعنى ذلك أنّ للمجلس التشريعي (البرلمان) أن يُعيد تقييم كلّ عناصر القرارات بقوانين منذ لحظة عرضها عليه ليتسنى له إخضاع هذه القرارات لكل ما يملكه من سلطات

(١) د. عادل الطيببائي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٢١.

(٢) المادة (٧١) من دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢.

دستورية وصلاحيات تقديرية تقتضيها عليّة إصدار التشريع، فرقابة البرلمان على هذه اللوائح ليست مجرد رقابة سياسية بحتة وإنما يجب فهمها على أساس كون البرلمان سلطة نيابية عن الشعب، له كامل الحق في استرداد اختصاصه الدستوري الأصيل، بما في ذلك اللوائح التي تحمل صيغة تشريعية تماثل في قوتها وإلزاميتها القاعدة القانونية الصادرة عن البرلمان، والتي تصدر في صورة قرارات بقوانين في اثناء غياب البرلمان^(١).

ومن ثم يحق له الدفع بإلغائها أو تعديلها بما يتناسب والظروف الجديدة التي ألمت بالبلاد، بحيث تشمل هذه الرقابة البرلمانية كافة أوجه الرقابة بما فيها رقابة الملاءمة، بمعنى يحق للأصيل وهو المجلس التشريعي بسط رقابة شاملة على هذه القرارات بقوانين بوصفه صاحب الحق الأول والأخير في العملية التشريعية^(٢).

ثانياً- الرقابة القضائية على المراسيم بقوانين:

نص دستور دولة الكويت لعام (١٩٦٢) في المادة (١٧٣) على أن "يعين القانون الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح...".

وجاء في المذكرة التفسيرية تعليقاً على المادة (١٧٣) ما نصه "... أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة خاص يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه الجهة الكبيرة... بدلاً من أن يترك ذلك لاجتهاد كُُلِّ محكمة على حدة مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير وجهات النظر والاعتبارات...".

(١) د. فانت الطخيم، الرقابة البرلمانية على أعمال الضرورة - دراسة نظرية وتطبيقية في مصر والكويت، دار النهضة للنشر والتوزيع، ٢٠١٥.

(٢) د. عادل الطببائي، المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصها، إجراءاتها) دراسة تحليلية مقارنة، مجلس النشر العلمي، ٢٠٠٥، ص ١٣.

والذي يُستفاد من ذلك أنّ الدستور الكويتي أختار أن يُعهد بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى جهة قضائية خاصة واختار أن يجعل الرقابة مركزية في يد هذه الجهة وحدّها دون غيرها^(١).

وتطبيقاً لذلك عمد المشرّع الكويتي في عام (١٩٧٣) إلى إصدار القانون الخاص بإنشاء المحكمة الدستورية العليا على الرغم من تأخر صدوره مقارنة بتاريخ صدور الدستور، والذي نص في مادته الأولى على أن "تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية وبالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح..."^(٢).

ونستنتج من هذا النص القانوني أن الرقابة الدستورية لهذه المحكمة إنما تنص على وفق لما تقدم على القانون أو المرسوم بقانون أو اللائحة، وقد حددت المحكمة الدستورية الكويتية المقصود بالأنواع الثلاثة حين قررت في حكمها (١) لعام (١٩٩٤) أن "المقصود بالقانون بمعناه الاصطلاحي الفني هو ما يصدر عن السلطة التشريعية من قواعد تنظيمية عامة طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة، أما اللوائح فهي التشريعات الفرعية التي تصدر من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري"^(٣).

ونستنتج مما سبق أنّ المشرّع الكويتي تبنى نظام مركزية الرقابة الدستورية حين أوكل مهمة البت في دستورية القوانين واللوائح إلى محكمة واحدة معينة، ولا يكون هناك أي سند قانوني لأي محكمة أخرى أن تمارس هذا الاختصاص، ضماناً لوحدة الأحكام القضائية المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح، ذلك أن اختصاص المحكمة على وفق قانون إنشائها هي مركزية الرقابة القضائية على

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٩٣.

(٢) المصدر نفسه، ص ٩٣.

(٣) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم (١) لسنة ١٩٩٤ بجلسة ١٧/٥/١٩٩٤، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، المجلد الأول، ص ١٨٧، نقلاً عن د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح - دراسة مقارنة-، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١١٧.

دستورية التشريعات كافة سواء القوانين منها أو اللوائح، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية الكويتية في حكمها رقم (١) لعام (١٩٧٩) بالقول "تتبسط على كافة التشريعات على اختلاف أنواعها ومراتبها سواء كانت تشريعات أصلية صادرة عن السلطة التشريعية، أم كانت تشريعات فرعية صادرة عن السلطة التنفيذية"^(١).

وترتيباً على ذلك فإن المشرع الكويتي تبنى المعيار الموضوعي لتفرقة الأعمال القانونية بعضها عن بعض، وذلك فيما يتعلق بخضوعها للرقابة القضائية فهو ينظر إلى القوانين بمعناها الشكلية وعدّها من عداد الأعمال التشريعية بصرف النظر عن مصدرها أو تسميتها، وبذلك فهي تخضع لرقابة الفحص الدستورية ومدى مطابقتها لنصوص الدستور، وهو ما قد يؤدي إلى إلغاء التشريع غير الدستوري الذي قامت به السلطة التشريعية سواء مصدرها الأمير أم مجلس الأمة طبقاً للمادة (٥١) من الدستور، كذلك قد أثير خلاف فقهي فيما يتعلق بمضمون تعبير (القوانين)، فيرى جانب من الرأي أن المادة (١٧٣) من الدستور قد ذكرت لفظي (القوانين واللوائح) وأغفلت ذكر (المراسيم بقوانين)، وهذا الإغفال كان مقصوداً بوصف المراسيم بقوانين تقع تحت مظلة لفظ (القوانين)، وهو ما دفع المشرع في قانون إنشاء المحكمة الدستورية إلى الحرص على ذكر (المراسيم بقوانين) إلى جانب القوانين واللوائح^(٢).

(١) حكم المحكمة الدستورية في الطعن رقم (١) لسنة ١٩٧٩ بجلسة ١٢/٥/١٩٧٩، مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة، المجلد الأول، ص ١٧، نقلاً عن د. محمود صبحي علي السيد، مصدر سابق ذكره، ص ١١٦.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٢ وما بعدها، حيث تذهب إلى أن "القيمة القانونية للمراسيم بقوانين الصادرة في حالة الضرورة والتفويض التشريعي لا تكتسب صفة القانون إلا بعد مرحلة تصديق البرلمان لها، وقبل هذا التصديق هي مجرد أعمال إدارية على وفق المعيار الشكلي، غير أنّ المشرع الكويتي لم يلتفت لهذا القول فهو لم ينفي خضوع المراسيم بقوانين لرقابة المحكمة الدستورية حتى في مرحلة عدّها أعمالاً إدارية، حيث يشملها نص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية فتدخل في مفهوم اللوائح".

وقد أكدت المحكمة الدستورية في حكمها الصادر في (١٧) مايو (١٩٩٤) أنّ "المراسيم بقوانين يقصد بها بصفة عامة النصوص التشريعية التي تصدر من السلطة التنفيذية في الحالات التي تصدر فيها القوانين ويكون لها ما للقوانين من قوة ملزمة".

وإن كان ما سبق يشير إلى أنّ المحكمة الدستورية قد بسطت رقابتها على المراسيم بقوانين التي تصدر من السلطة التنفيذية طبقاً للمادة (٧١) من الدستور فإنه استكمالاً لرقابتها من الواجب عرض تلك المراسيم على مجلس الأمة حتى ولو كانت صادرة في أثناء تعطيل الحياة البرلمانية أو بناءً على حلّ غير دستوري، أي إنّ المحكمة الدستورية الكويتية اختصت برقابة دستورية القوانين بمعناها الشكلي الصادر عن السلطة التشريعية، حيث قضت المحكمة "أن الرقابة تنبسط على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها وأياً كانت طبيعتها كما تشمل أية قاعدة تنظيمية عامة تتسم بالعمومية والتجريد وواجبة الاتباع في صدد ما صدرت بشأنه"^(١).

وبذلك فإن المادة (١٧٣) لم تقتصر الرقابة على دستورية القوانين بل في كلّ الأحوال سواء كانت الجهة المختصة أصلاً بحسب الدستور أو من السلطة التنفيذية التي خولها الدستور بأحوال معينة كالضرورة أو بصفة استثنائية غير عادية للدولة^(٢).

(١) الطعن رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢، طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة ديسمبر ٢٠١٢، منشور في جريدة الكويت اليوم ملحق العدد ١١٣٧ الصادر ٢٦ يونيو ٢٠١٣، منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.alanba.com.kw/bbc-news-arabic>، تاريخ الزيارة ٢٧ / ٧ / ٢٠٢٣، ٨:٠٠ م.

(٢) د. بدرية جاسر الصالح، مصدر سابق ذكره، ص ٢٢، حيث تقرر بأن "الأصل العام أن أمر التشريع داخل الدولة محجوز للسلطة التشريعية، غير أن السلطة التنفيذية تمتلك إصدار القوانين لتحل محل البرلمان ولتدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان ولتحمل العمل الصادر منها صفة (مراسيم بقوانين) وذلك لا يتحقق إلا في حالة الضرورة وحالة التفويض التشريعي وحالة غياب البرلمان نتيجة لحله.

المطلب الثاني

أحكام ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي في العراق

أشار المشرع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) إلى الدور البارز للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية والحكومة في مجال التشريع، إذ أصبح أمراً لا مناص منه، تبعاً للمسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية في إدارة النظام السياسي البرلماني وحكمه وتوجيهه فيكون للسلطة التنفيذية وظيفة في العملية التشريعية في ظل الظروف العادية وكذلك في الظروف الاستثنائية، إلا إن تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية يخضع لأحكام معينة سواء ما كان منها يخص المهمة التي يمارسها رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، أم ما يخص منها مهمة مجلس الوزراء في العملية التشريعية وعلى ذلك سنتناول في هذا المطلب، الاحكام المتعلقة بممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي وذلك في الفرع الاول، أما الفرع الثاني فسيكون لبيان الاحكام المتعلقة بممارسة رئيس مجلس الوزراء الاختصاص التشريعي.

الفرع الأول

الاحكام المتعلقة بممارسة رئيس الجمهورية الاختصاص التشريعي

يمنح دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) اختصاصات تشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الظروف العادية وكذلك في الظروف الإستثنائية، إذ يمارس رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية في ظل الظروف العادية ويكون ذلك بحكم منصبه كما بينت ذلك المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)^(١).

(١) حددت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الجمهورية وهي "إصدار العفو الخاص، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات، دعوة مجلس النواب للانعقاد، يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، اصدار المراسيم الجمهورية، منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، قبول السفراء، المصادقة على أحكام الإعدام، القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية، ممارسة اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور".

إذ أنّ رئيس الجمهورية يقوم بوظائف تشريعية متعدّدة أهم هذه الوظائف هي اقتراح مشروعات القوانين إذ يُعدُّ من الاختصاصات المشتركة بين جهازي السلطة التنفيذية، حيث جعلت المادة (٦٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) تقديم مشروعات القوانين حقاً مشتركاً يدخل في اختصاص كُلِّ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١)، وميِّز الدستور بين مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وبين مقترح القانون الذي خوَّل عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانته المختصة تقديمه على وفق للمادة (٦٠/ ثانياً)، ويعود سبب هذا التمييز إلى أنّ مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء قابلاً للمناقشة مع إمكانية رفضه أو قبوله من مجلس النواب، أمّا مقترح القانون فإنه مجرد فكرة عارضة لا يكون مصاعاً بطريقة قانونية سليمة إذ قد لا تتوافر في بعض أعضاء مجلس النواب الامكانيات المتوافرة لدى السلطة التنفيذية من حيث صياغة القوانين وتنظيمها، أما مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يكون مدروساً وجاهزاً للمناقشة والتصويت عليه من قبل مجلس النواب.

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

واستناداً لهذا النص فإن مجلس النواب يقوم بإرسال القانون بعد إقراره إلى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة عليه وإصداره، إذ يعد القانون مُصادقاً عليه في حالتين الأولى مصادقة رئيس

(١) نصت المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانته المختصة".

الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلّم القانون، والحالة الثانية: بانتهاء مدة خمسة عشر يوماً من تسلّم القانون دون صدور مصادقة رئيس الجمهورية.

ويتضح مما سبق ذكره آنفاً أنّ المادة (٧٣) من الدستور خلاف المادة (١٣٨/ خامساً)^(*)، إذ أنها لم تخول رئيس الجمهورية حقّ الاعتراض على القوانين إنما نصّت على التصديق والإصدار فقط واعتبرت القانون نافذاً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلّمه.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق إذ قررت أنّ "الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور أنيطت حصراً بمجلس الرئاسة ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) من الدستور، وبناءً على ذلك فإنّ رئيس الجمهورية الذي ينتخب في الدورة القادمة لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور"^(١).

وبذلك فإنّ دستور (٢٠٠٥) لم يمنح حق الاعتراض لرئيس الجمهورية على التشريعات التي يقرها مجلس النواب، وعليه نؤيد الرأي القائل بضرورة تعديل المادة (٧٣) من الدستور بما يؤدي إلى منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض والذي يُمكن لمجلس النواب التغلّب عليه بأغلبية موصوفة يحددها الدستور، ونقترح بأن تكون أغلبية الثلثين باعتبارها الأغلبية الكافية للتأكد من خلو مشروع القانون من الثغرات، انسجاماً مع كون نظام الحكم جمهورياً نيابياً برلمانياً الأمر الذي يؤدي إلى إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(*) إذ بانتهاء الدورة الانتخابية الأولى أصبحت المادة (١٣٨) من دستور ٢٠٠٥ التي أعطت حق الاعتراض لرئيس الجمهورية معلقة وغير قابلة للتطبيق نتيجة للتحديد الزمني الذي اعطي لها وهي دورة انتخابية واحدة لاحقة لنفاذ الدستور، والتي بانتهائها عادت صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣ / ثالثاً) للتطبيق والنفاذ.
(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩، الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/>، تاريخ الزيارة ١٠ / ٨ / ٢٠٢٣، ٣٠:٤م.

وأعطى دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) الحقَّ لرئيس الجمهورية المصادقة على القوانين وإصدارها، إذ لرئيس الجمهورية حقَّ المصادقة على لقوانين وإصدارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديم القانون إليه، أي إنَّ القوانين تُعدُّ مصادقاً عليها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلُّم القانون وبانتهاء مدة الخمسة عشر يوماً من صدور المصادقة من رئيس الجمهورية أيضاً، وإذا تمَّت المصادقة الصريحة أو الضمنية على القانون من رئيس الجمهورية، فإنَّه يتم إصدار القانون ونشره في الجريدة الرسمية، ويكون العملُ به ابتداءً من تاريخ نشره، إلَّا إذا وُجِدَ نصُّ قانوني يقضي بغير ذلك^(١).

كذلك منح دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) رئيس الجمهورية إقتراح تعديل الدستور بالاشتراك مع مجلس الوزراء مجتمعاً، ولا يجوز إجراء التعديل على المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من دستور (٢٠٠٥)، ألا بعد مضي دورتين انتخابيتين متعاقبتين ويتم أخذ موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء العام وبعدها يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على التعديل خلال سبعة أيام، ويجوز إجراء التعديل على المواد الأخرى في الدستور إلَّا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء الشعبي وبعدها يصادق عليها رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام^(٢)، وتأسيساً على ما تقدم فإن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أعطى حق اقتراح تعديل الدستور للسلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء" وعَدَّ الدستور رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور وهذا ما لا ينسجم مع المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي، إذ إنَّ منح رئيس الجمهورية سيثير الخلاف بينه وبين مجلس الوزراء.

(١) المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٢٦/أولاً / ثانياً / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ويتضح من خلال النصوص الدستورية أنّ رئيس الجمهورية يقوم بوظائف تشريعية متعددة هي اقتراح مشروعات القوانين وإصدار القوانين والمصادقة عليها وكذلك اقتراح تعديل الدستور وهذه هي الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظلّ الظروف الإعتيادية.

أمّا الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظلّ الظروف الإستثنائية يكون من خلال إصدار اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وبيّنا أن التفويض هو تخويل السلطة صاحبة الاختصاص جزء من اختصاصاتها الدستورية إلى سلطة أخرى مثال ذلك أن تخول السلطة التشريعية السلطة التنفيذية إصدار قرارات يكون لها قوة القانون في مسائل معينة ولفترة معينة^(١)، وتبرز أهمية اللوائح التفويضية بكونها وسيلة من الوسائل اللازمة لتسيير الشؤون العامة للبلاد وحسن سير المرافق العامة في الوقت الذي تعجز فيه السلطة التشريعية من اتخاذ الإجراءات السريعة والمستعجلة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد^(٢)، ولم ينظم دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) إختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التفويضية بنص صريح، ويُعزى السبب في عدم تنظيم واضعوا الدستور لمثل هذه الصلاحية بسبب الأوضاع التي عاشها العراق في الماضي من استبداد لرئيس الجمهورية إذ حاول واضعوا الدستور الخروج بالعراق من تلك الأوضاع إلى وضع أكثر أمناً واستقراراً قائماً على تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية واختصاصاته، وبما أنّ نظام الحكم في العراق برلمانياً ونصّت على ذلك المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) والتي جاء فيها "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي... فأنّه لم ينص

(١) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية في ضوء المحكمة الدستورية العليا حتى عام ٢٠٠٠، بلا سنة طبع، ص ١٥١ وما بعدها.

(٢) عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٨٢.

صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التفويضية ويعود السبب في ذلك لاعتماد النظام البرلماني في الحكم وكذلك نظراً لتقليص إختصاصات رئيس الجمهورية بعد أن كان يتمتع باختصاصات واسعة في ظلّ الدساتير السابقة، ولكن في الوقت نفسه لا يمنع هذا من أن يعالج الدستور مسألة اللوائح التفويضية في نصوصه بشكل صريح ومفهوم لمواجهة الظروف الاستثنائية وغير المتوقعة التي تواجه البلاد.

وعلى أساس ذلك فإنه ليس لرئيس الجمهورية دستورياً أن يقوم بإصدار أي قرار أو مرسوم يحمل في طياته عناصر القانون لأنّ ذلك يُعدّ صورة من صور عدم الاختصاص الجسيم أي (اغتصاب السلطة) مما يؤدي إلى تحريك الرقابة على الدستورية أمام المحكمة الاتحادية العليا على أساس مبدأ المشروعية إذ إنّ إصدار قرارات إدارية ومراسيم يكون لها قوة القانون يمثل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وفيها تعدّ على إختصاصات مجلس النواب التي نصت عليها المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، وإن ما يصدر من رئيس الجمهورية من مراسيم فهي لغرض ممارسة المهام الموكلة إليه قانوناً وذلك على وفق ما جاء في دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) حيث نصّ أن من صلاحيات رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية، ويعد هذا الاختصاص حصري لرئيس الجمهورية لا يمكن أن يزاوله أي شخص آخر في أي منصب في منظومة الحكم في العراق في ظل أحكام الدستور النافذ^(١)، وإن المراسيم الجمهورية على أنواع ثلاثة هي، المراسيم التشريعية التي تصدر عن رئيس الجمهورية عند ممارسته الوظيفة التشريعية "استثناءً" ولم ينص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) على هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، والمراسيم التنظيمية التي هي عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن رئيس الجمهورية تتضمن قواعد عامة مجردة كما هو الحال في المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بالمصادقة على إصدار نظام ديوان رئاسة الجمهورية رقم (١) لعام (٢٠١٥)، وكذلك المراسيم العادية التي هي عبارة

(١) المادة (٧٣ / سابقاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

عن قرارات إدارية تصدر عن رئيس الجمهورية في معرض ممارسته لوظيفته بوصفه أحد جهازي السلطة التنفيذية ومثالها تعيين المدراء العامين أو الوزراء أو عزلهم وإحالتهم على التقاعد، ويتضح من بيان المرسوم الجمهوري وأنواعه أنه أما أن يكون تشريعياً فيبسط القضاء الدستوري رقابته عليه كذلك الأمر فيما يخص المرسوم الجمهوري التنظيمي، وقد يكون المرسوم الجمهوري عادياً فردياً يحمل قراراً إدارياً فردياً فيعقد الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري أو محكمة قضاء الموظفين^(١)، وبذلك يختلف المرسوم الجمهوري في العراق عن المرسوم بقانون الذي يصدر عن الملك في الحالات الإستثنائية وعند غياب البرلمان على وفق شروط وضوابط معينة ينص عليها الدستور ويكون له قوة القانون بشرط أن لا يكون مخالفاً للدستور ويشترط فيه أن يتم عرضه على البرلمان عبر مدة معينة ينص عليها الدستور فإذا لم يتم عرضه يزول ما يكون له من قوة القانون أما إذ عرض ولم يقره البرلمان كذلك يزول ما كان له من قوة القانون.

أما في حالة الضرورة فإنه يجوز للسلطة التنفيذية أن تحل محل السلطة التشريعية وتمارس عملية التشريع إذا حدث في فترة غياب البرلمان ظروفاً إستثنائية تتطلب حلاً سريعاً لمواجهة ما يحتمل أن يتخذ قرارات يكون لها قوة القانون وعندئذ تسمى التشريعات بتشريعات الضرورة^(٢)، إذ أن السلطة التنفيذية في مثل هذه الحالة تتولى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة ما يحدث من ظروف إستثنائية للنظام السياسي وللدولة بشكل كامل ولدرء الأخطار وخاصة عندما تكون جميع السلطات في حالة من العجز لمواجهة تلك الظروف^(٣).

(١) سالم رمضان الموسوي، صلاحيات رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم بين التقييد والإطلاق، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net/view.php?cat=224675>، تاريخ الزيارة ٢٥/١٠/٢٠٢٣، ٩:٠٠م.

(٢) عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون والشريعة الإسلامية، مطبعة الآداب، النجف الأشرف، ١٩٧٢، ص ٢٥٣.

(٣) ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٢١.

وقد اتفق الفقهاء على أنّ هناك ظرفاً تمرّ بها الدولة تتطلب الخروج على القوانين العادية وهذه الظروف هي "الظروف الاستثنائية" واتجهت الدساتير محل المقارنة (دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢) إلى الأخذ بنظرية الضرورة ومنح رئيس الدولة اختصاص اصدار لوائح الضرورة، بينما لم يمنح دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) رئيس الجمهورية اختصاص إصدار لوائح الضرورة، واكتفى بالتطرق لإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ حيث خول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة البلاد في اثناء مدة إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ على أن تنظم هذه الصلاحيات بقانون وبما لا يتعارض مع الدستور^(١)، وبالرجوع الى المادة (٦١/ تاسعاً) من دستور ٢٠٠٥ نلاحظ أن معالجة الحالات الاستثنائية التي حددها الدستور بحالتي الحرب والطوارئ تكون من صلاحيات كلتا السلطتين التشريعية التي يمثلها مجلس النواب وكذلك من صلاحيات السلطة التنفيذية التي تتمثل برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لأنها اشترطت في الفقرة (أ) أن تتم موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين على طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان الحرب وحالة الطوارئ بالإضافة إلى ذلك فقد نصت المادة (٦١/ تاسعاً/ د) بأن رئيس مجلس الوزراء يعرض كل الاجراءات التي تمّ اتباعها في الظروف الاستثنائية أي في حالة الحرب وحالة الطوارئ على مجلس النواب عبر خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الحرب وحالة الطوارئ^(٢).

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

(١) المادة (٦١/ تاسعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

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

الفرع الثاني

الاحكام المتعلقة بممارسة رئيس مجلس الوزراء الاختصاص التشريعي

أسند دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) صلاحيات تشريعية لمجلس الوزراء يُمارس بعضها بشكل مشترك مع رئيس الجمهورية مثل اقتراح مشروعات القوانين، إذ أنطت المادة (٦٠) من الدستور مهمة اقتراح مشروعات القوانين بعنصري السلطة التنفيذية، إذ نصت على أن "أولاً: -مشروعات القوانين تُقدّم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء" إذ يتبين الدور التشريعي لمجلس الوزراء عبر التأكيد على صلاحيته في تقديم مشروعات القوانين، حيث نصّت المادة (٨٠/ ثانياً) على أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية "ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين" وقد جعل اقتراح مشروعات القوانين ضمن صلاحيات مجلس الوزراء وذلك للتأكيد وإبراز الصلاحيات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء إذ يُعدّ صاحب الاختصاص الفعلي في إدارة وتسيير أمور البلاد ولاسيما أنّ العراق يأخذ بالنظام البرلماني^(١)، كذلك يشارك في اقتراح تعديل الدستور، إذ أنطت المادة (١٢٦/ أولاً) من الدستور اقتراح تعديل الدستور أما للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء معاً أو السلطة التشريعية على أن يُقدّم هذا الاقتراح من اعضاء مجلس النواب فقط دون مجلس الاتحاد، إذ جعل الدستور رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور.

أما الصلاحيات الأخرى فيمارسها بصفته رئيساً لمجلس الوزراء مثل إصدار القرارات والتعليمات بهدف تنفيذ القانون، إذ يُعدّ اصدار الانظمة والتعليمات اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية، فلا تحلّ محلّ السلطة التشريعية في ممارسة هذا الاختصاص إنما تُعدّ صاحبة اختصاص أصيل، والأنظمة "التشريع الفرعي" على أنواع هي: "الانظمة التنفيذية، الانظمة التنظيمية، انظمة الضبط" وقد خلا دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة اصدار أنظمة

(١) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الضبط، وأكثف المشرع بتفويض مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين كما جاء في نص المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور والتي نصت "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ثالثاً: - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين"، أي أن المشرع حصر التشريع الفرعي بالأنظمة والتعليمات والقرارات، وهذه القرارات أما أن تكون قرارات فردية أو تنظيمية وإذا كانت القرارات التنظيمية تحل محل التعليمات والأنظمة كونها تتسم بالعمومية والتجريد إلا أنها لا تحل محل لوائح الضبط لأنها تعد مظهراً من مظاهر السلطة العامة في فرض النظام العام بواسطة السلطات التي تمارس هذه الوظيفة بهدف حفظ النظام العام، إذ خلا دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) من إيراد نص صريح يخول الحكومة سلطة إصدار أنظمة ضبط مستقلة كما هو الحال في الدساتير محل المقارنة، فلم يمنح الدستور الحكومة سوى إصدار الأنظمة التنفيذية، وكان يستحسن بالمشروع العراقي عدم إغفال ذلك وإيراد نص صريح يحدد السلطة المختصة بإصدار هذه الأنظمة لتجنب الخلافات الفقهية والاجتهادات القضائية.

أما بالنسبة للاختصاصات التشريعية لرئيس مجلس الوزراء في ظل الظروف الاستثنائية، فإن هناك اختصاصات تشريعية لرئيس مجلس الوزراء يمارسها عند حدوث مثل هذه الظروف، إذ إن التشريع الاستثنائي هو تشريع محدد في الزمان والمكان يصدر لأجل مواجهة ظرف طارئ تمر به البلاد ويصدر على شكل تدابير أو إجراءات أو قرارات تصدر من قبل الحكومة من أجل مواجهة الحالات الإستثنائية التي تعجز التشريعات العادية الصادرة عن السلطة التشريعية على مواجهتها، إذ أن هناك أوقاتاً متأزمة في حياة الدولة بسبب حروب أو وباء أو اضطرابات داخلية وهذه الظروف تختلف عن الظروف الاعتيادية وتختلف على أساسها الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لسلطات الدولة تبعاً للضوابط التي يضعها الدستور^(١).

(١) د. محمد قدرى حسن، القانون الدستوري، مطبعة الآفاق المشرقة، عمان، ٢٠١١، ص ١١٧.

وإن الوظائف الدستورية إذا كانت مقيدة بمبدأ المشروعية أي إنّه على السلطات عند ممارستها لاختصاصها ألا تخالف القواعد القانونية التي تكون اسمى منها درجة ومن ثمّ فهي لا تستطيع المساس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور هذا الالتزام من قبل السلطة التنفيذية يكون في ظلّ الظروف الاعتيادية^(١)، فإذا كان الأصل العام أن تكون الدولة في حالة استقرار فإنّ هذا الأصل تردّ عليه استثناءات تُصبح معه القواعد العادية عاجزة عن معالجته ولابدّ من مواجهته بقواعد استثنائية تصدر عن السلطة التنفيذية، ويعد (قانون الطوارئ) من قبل التشريعات الاستثنائية الذي بموجبه يتمّ تقليص صلاحيات السلطتين التشريعية والقضائية ويتمّ اسنادها إلى السلطة التنفيذية ومن ثمّ تُصبح صلاحيات السلطة التنفيذية أوسع مما كانت عليه في الظروف الاعتيادية، وإنّ المشرّع الدستوري في أغلب دول العالم ومنها الدول محل المقارنة " الأردن والكويت " حريص على بيان الاسباب التي يجب أن تتوفر حتى تتمكن الجهات المختصة من إعلان حالة الطوارئ، وإنّ دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) قد بيّن في المادة (٦١/ تاسعاً /أ) إنّ الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ تكون بأغلبية الثلثين وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وعبر ذلك يتّضح أنّ دستور جمهورية العراق قد جعل إعلان حالة الطوارئ حقاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وكذلك مجلس النواب من خلال اشتراطه موافقة أغلبية الثلثين، وقد خول المشرّع الدستوري العراقي رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة البلاد عبر مدة إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ، وقد أحال تنظيم هذه الصلاحيات إلى القانون إشارة إلى رغبة المشرّع في إلغاء أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤)^(٢)، وقد ألزم رئيس مجلس الوزراء بأن يعرض

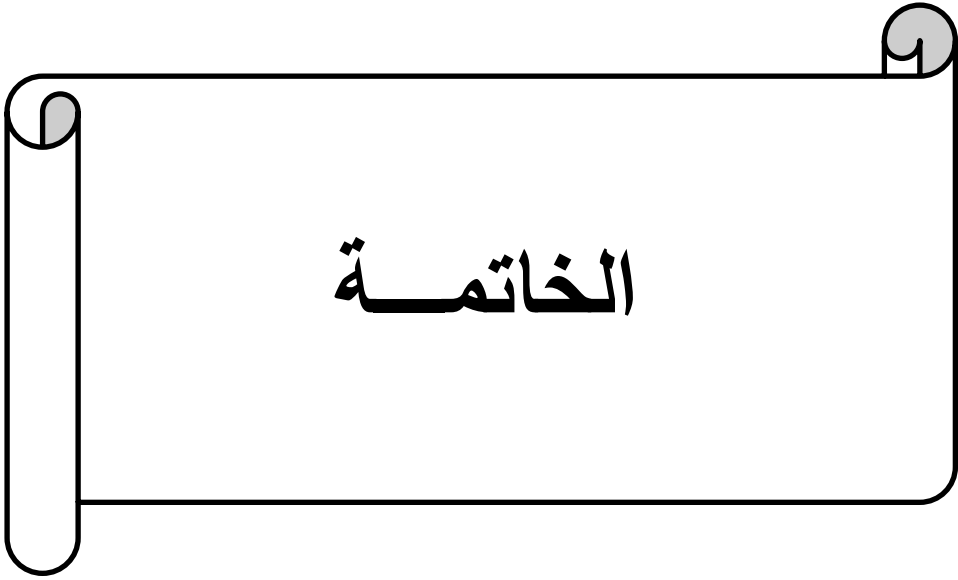
(١) فارس عبد الحليم وسنان طالب عبد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤

والرقابة القضائية عليها، مجلة جامعة الكوفة، العدد ٩، ٢٠٠٨، ص ١٧٧.

(٢) المادة (٦١/ تاسعاً / ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

على مجلس النواب الاجراءات التي تمّ اتخاذها في اثناء إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ ونتائجها ويكون العرض عبر خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

ونخلصُ مما يتقدّم، أنّ دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) لم ينص على تحويل رئيس مجلس الوزراء صلاحيات إصدار تشريعات لها قوة القانون في حال الضرورة وعند غياب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع وعالج فقط حالي الحرب والطوارئ، وكان الأولى أن ينظّم مسألة لوائح الضرورة من أجل تمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي لتلك الظروف في حالة غياب البرلمان، ومنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدارها استكمالاً لصلاحياته الدستورية في إعلان الحرب وحالة الطوارئ.



الخاتمة

في ختام رسالتنا لم يبقَ لنا إلا استخلاص نتائج موضوع الرسالة، حيث سنعرضُ لأهمّ الاستنتاجات التي توصلنا إليها، مع مجموعة من التوصيات التي نقترحها على كُُلِّ من المشرِّع الدستوري والعادي والسلطة التنفيذية، فضلاً عن الدعوة إلى إعادة النظر في بعض النصوص الدستورية والقانونية.

أولاً- الإستنتاجات:

١- لا يوجد تعريف جامع مانع لمصطلح غياب البرلمان إنّما هناك بيان للحالات التي تؤدي إلى غياب السلطة التشريعية في الظروف العادية وكذلك في الظروف الإستثنائية، إذ لم تضع القوانين والأنظمة الداخلية المنظمة لعمل البرلمان تعريفاً محدداً لمصطلح غياب البرلمان.

٢- لم يكن المشرِّع الدستوري العراقي لعام (٢٠٠٥) موفقاً عندما أخذ بالحلّ الذاتي في المادة (٦٤) لأنّ هذه الصورة من صور الحلّ تؤدي إلى الإخلال بفكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما يترتّب عليها من تقوية مركز السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، فضلاً عما يمكن أن تؤديه هذه الطريقة لحل البرلمان من استبداد ودكتاتورية السلطة التشريعية لانعدام التأثير المتبادل بينهما.

٣- لم يعالج دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) موضوع تأجيل جلسات مجلس النواب سواء من قبل المجلس نفسه أم من قبل الحكومة، بل ترك تنظيم ذلك للنظام الداخلي للمجلس الذي لم ينص، هو الآخر إلا على حالة تأجيل الجلسات من قبل رئيس مجلس النواب عند عدم اكتمال النصاب دون الإشارة لأي أسباب أخرى.

٤- قد تتعرض الدولة لظروف استثنائية تشكّل خطراً على وجودها واستمرارها، فقد تتعرض لخطر حال وجسيم يتعذر مواجهته بالوسائل القانونية العادية، وقد تؤدي هذه الظروف الاستثنائية إلى توقُّف

السلطة التشريعية وغياب البرلمان وعجزه عن ممارسة اختصاصه بالتشريع، لذا اتجهت الدساتير الحديثة إلى إعطاء السلطة التنفيذية سلطة إصدار أنظمة لها قوة القانون لمواجهة تلك الظروف وتقسّم هذه الأنظمة إلى الأنظمة (اللوائح) التفويضية، وأنظمة (لوائح) الضرورية.

٥- إنَّ اتساع مهام الدولة وتشعبها وفي ظلّ التطور التكنولوجي الحاصل في العصر الراهن، والحاجة إلى معالجة الأزمات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي اجتاحت الكثير من دول العالم ، أدى إلى تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في ظلّ الظروف الاستثنائية وذلك عبر اللجوء للتفويض التشريعي، إذ تلجأ الدول إلى تفويض جزء من اختصاصها التشريعي بموجب نصوص دستورية للسلطة التنفيذية فتسمح لها بإصدار قرارات تفويضية من أجل وضع حدّ لتلك الأزمات ومواجهة الظروف الإستثنائية.

٦- إنَّ التفويض التشريعي يُعدُّ مظهرًا من المظاهر التي تشارك فيها السلطة التنفيذية السلطة التشريعية في مباشرة اختصاصها التشريعي، إذ تحلُّ السلطة التنفيذية محلَّ السلطة التشريعية على الرغم من وجودها، إلاَّ أنَّ هذا التفويض لا يعني أن يتنازل البرلمان كلياً عن اختصاصه وإلاَّ عد ذلك تنازلاً من السلطة التشريعية عن القيام بمهمتها الأساسية وهي التشريع، وإنما هو تفويض الغاية منه تحقيق الصالح العام ومواكبة السرعة والتطوُّر الذي يشهده العالم اليوم، وهذه الغاية لا تتحقق إذا كان التفويض مُطلقاً بل يجب التقيد بضوابط محدده مثل شرط المدّة وشرط الموضوع وشرط صدور قانون من البرلمان يسمح بالتفويض للسلطة التنفيذية، إذ يجب أن تتوافر هذه الشروط ابتداءً حتى يتمَّ العملُ به.

٧- لم يتضمن الدستور الأردني لعام (١٩٥٢) أيّ نصٍ يُجيزُ التفويض التشريعي، ولعلَّ السبب في ذلك أن الدستور قد منح السلطة التنفيذية اختصاصاتٍ واسعةً لمعالجة الظروف الاستثنائية وذلك بإعطائها الحقّ في إصدار قوانين مؤقتة وكذلك إعلان العمل بقانون الدفاع والأحكام العرفية.

٨- لم يتضمن الدستور الكويتي لعام (١٩٦٢) أي نص يُجيز التفويض التشريعي إنَّما ورد النص على إجازة التفويض التشريعي في المذكرة التفسيرية التي تُعدُّ جزءاً لا يتجزأ من الدستور بحسب إجماع فقهاء القانون الدستوري.

٩- لم يتضمن دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) أي نص يُجيز التفويض التشريعي من قبل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، إنَّما تضمنت المادة (٦١/ تاسعاً/ ج) "أن يخوّل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد في إثناء مدة إعلان الحرب والطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور".

١٠- لم يقصد المشرّع الأردني أن يعدّ القوانين المؤقتة التي تصدر عن السلطة التنفيذية بدلاً عن السلطة التشريعية عند غيابها، قوانين بالمعنى الدقيق، إذ إنَّه عندما قرر في الفقرة الثانية من المادة (٩٤) من الدستور أن هذه القوانين المؤقتة تسري عليها أحكام المادة (٢/٩٣)، فالقوانين في الأردن لا بدّ أن يقرّها البرلمان، ثم ترفع للملك للتصديق عليها وإصدارها، ويستفاد من عبارة "تكون لها قوة القانون" التي تضمنتها المادة (٩٤) أنّ القوانين المؤقتة ذات صفة إدارية وإنَّها وإن كانت لها قوة القانون إلا إنَّها ليست قوانين بالمعنى الدقيق، إذ أوجب المشرّع الدستوري الأردني أن تعرض (القوانين المؤقتة) على البرلمان في أول اجتماع يعقده ليبيدي رأيه في هذه التشريعات، وله أن يرفضها أو يعدلها أو أن يقرّها دون تعديل.

١١- اشترط المشرّع الدستوري الكويتي مدة محددة لعرض التشريعات على البرلمان، إذ أوجب أن تعرض هذه التشريعات على البرلمان في أول اجتماع يعقده خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، أمّا المشرّع الأردني فقد أكتفى باشتراط أن يتمّ العرض في الاجتماع الأول الذي يعقده البرلمان ولم يحدد مدة محددة يتم العرض عبرها وأنَّ هذا الاجتماع قد يكون بعد مدة طويلة في حالة حل البرلمان.

١٢- بعد قيام مجلس الوزراء الكويتي بعرض المرسوم بقانون على مجلس الأمة على وفق الأصول، فإنّ المجلس يملك بموجب المادة (٧١) من الدستور الكويتي لعام (١٩٦٢) إقرار المرسوم بقانون والموافقة عليه كما هو دون إجراء أي تعديل عليه، وإنّه يملك وبموجب النص الدستوري المذكور إجراء التعديلات التي يراها لازمة ومن ثم الموافقة عليه، ويملك بالإضافة لذلك رفض المرسوم بقانون.

١٣- إنّ الحُكْمَ الوارد في المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي غير موفّق في تقديرنا، إذ إنّ الدستور الكويتي لعام (١٩٦٢) لم ينص على حرمان البرلمان من حقّ تعديل، ومن ثمّ فإنّ اللائحة الداخلية للمجلس، لا تستطيع أن تحرم الأخير من حقّه في تعديل المرسوم بقانون قبل إقراره، وبما أن المجلس يملك تعديل أي تشريع نافذ فمن باب أولى يملك تعديل المرسوم بقانون.

١٤- لم ينص المشرّع الدستوري الأردني على الجزاء الذي ينبغي أن يترتّب في حالة عدم قيام السلطة التنفيذية بعرض القانون المؤقت على البرلمان في أول اجتماع يعقده، وهذا ما فعله المشرّع الدستوري الكويتي في المادة (٧١) إذ قضت بأنه في حالة عدم عرض المراسيم بقانون على مجلس الأمة عبر خمسة عشر يوماً، يزول مالها من قوة القانون بأثر رجعي ومن دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك.

١٥- نظم دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة (٨٠/ ثانياً) اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة قاصراً إياه على الأنظمة التي تصدر لتنفيذ القوانين، أي الأنظمة التنفيذية، ومن ثمّ فلا وجود للأنواع الأخرى من الأنظمة التي منها أنظمة الضرورة، أو الأنظمة التفويضية، أي إنّ اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة مقيّد بالنص القانوني المذكور آنفاً.

١٦- إنّ النظام الصادر عن مجلس الوزراء يتمتع بطبيعة مزدوجة، إذ يُعدّ عملاً إدارياً وعملاً تشريعياً في آن واحد، بالاعتماد على المعيار العضوي والموضوعي في تحديد طبيعة العمل أو التصرف القانوني.

١٧- نص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) في المادة (٦١/ تاسعاً/ ج) أن تتولى السلطة التشريعية تشريع قانون ينظّم الصلاحيات اللازمة لرئيس الوزراء والتي تمكّنه من إدارة شؤون البلاد في

أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، ولم يصدر هذا القانون لحد الآن واكتفى المشرع بنصوص أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) .

١٨- إذا كان أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) قد نص صراحة في المادة (٩/ثانياً) على الرقابة القضائية على الاجراءات المتخذة عبر العمل بحالة الطوارئ، إلا أن ما يؤخذ عليه أنه أخفق في تحديد الجهة القضائية المختصة بالرقابة، إذ منحها للقضاء العادي على الرغم من وجود القضاء الإداري وهو المختص بالرقابة على القرارات الإدارية.

١٩- إن محكمة العدل العليا في الأردن قبل صدور قانون محكمة العدل العليا الحالي رقم (١٢) لعام (١٩٩٢) كانت تمارس الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة على نحو غير ثابت وبصورة مترددة، أما بعد صدور قانون المحكمة فقد منح القانون المذكور محكمة العدل العليا صلاحية وقف العمل بالقانون المؤقت الذي يخالف الدستور، أي تجميد القانون وعدم إمكانية تطبيقه ووقف آثاره فلا ينتج أي أثر قانوني لحين عرضه على مجلس الأمة، وهذا يشكل تطوراً للمشرع الأردني لأن وقف العمل بالقانون أكثر فعالية من الامتناع عن تطبيق القانون الذي كانت تتبعه المحكمة قبل صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لعام (١٩٩٢).

٢٠- إن المشرع الدستوري الكويتي تبني نظام مركزية الرقابة على دستورية المراسيم بقانون، إذ نص في المادة (١٧٣) من الدستور على أن "يعين القانون الجهة التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح..."، ومما لا شك فيه أن نظام مركزية الرقابة أفضل من نظام اللامركزية، إذ يؤدي إلى استقرار المعاملات والمراكز القانونية، ويجنب ما يترتب على نظام اللامركزية من عدم الاستقرار وتضارب أحكام المحاكم حول دستورية قانون معين من عدم دستوريته.

٢١- لم ينص دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) على تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيه إصدار قرارات له قوة القانون في الظروف الإستثنائية " انظمة (لوائح) الضرورة والانظمة (اللوائح) التفويضية.

ثانياً- التوصيات:

سنقسمها على ثلاثة محاور بعضها يوجه إلى المشرع الدستوري وبعضها يوجه إلى المشرع العادي وبعضها الآخر يوجه إلى السلطة التنفيذية:

أ- التوصيات الموجّهة إلى المشرع الدستوري:

١- نقترح على المشرع الدستوري تنظيم موضوع تأجيل جلسات مجلس النواب، وأن يمنح هذا الحق لكل من أعضاء مجلس النواب نفسه، وكذلك لرئيس مجلس الوزراء، وذلك بإضافة نص وعلى النحو الآتي "يجوز لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، ولرئيس مجلس الوزراء، طلب تأجيل جلسات المجلس لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً".

٢- نقترح أن يتضمن الدستور العراقي نصاً ينظم الوضع القانوني لمجلس النواب عبر المدة الممتدة من تاريخ حلّ المجلس إلى تاريخ انعقاد المجلس الجديد وما يترتب على ذلك من فراغ دستوري ورقابي ولاسيما أنّ المشرع الدستوري العراقي لم ينص على جزاء يكفل تطبيق المواد الدستورية الخاصة بذلك.

٣- نقترح تعديل النص الدستوري المتعلق باليات حلّ المجلس، وتعديله بالشكل الذي يضمن لرئيس مجلس الوزراء الحقّ في طلب حلّ مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية في حال توافر سبب من الأسباب الداعية لذلك.

٤- نقترح أن يتضمن الدستور العراقي نصاً يُجيز لرئيس مجلس الوزراء إصدار لوائح الضرورة "عند غياب البرلمان" كون هذا النص له أهمية كبيرة، فهو يحقق نوعاً من التوازن بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية، وأنه يؤدي أثراً كبيراً عند حدوث الظروف الاستثنائية الطارئة التي تستوجب التدخل لإصدار هذه اللوائح عندما يكون البرلمان في حالة غياب لذا نقترح أن يتم النص على إصدار هذه اللوائح من التشديد على قيود إصدارها لما لها من أهمية في حالات الضرورة.

٥- نقترح على المشرع الدستوري تنظيم التفويض التشريعي، على أن يحاط بكُل الضمانات التي تكفل رقابة السلطة التشريعية والقضائية عليه، لذا نقترح إضافة النص الآتي "لرئيس مجلس الوزراء وبناءً على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، على أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن يحدد فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون".

٦- نقترح على المشرع الدستوري تعديل البند (ثالثاً) من المادة (٨٠) من الدستور ليكون النص بالصيغة الآتية "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

أ- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

ب- إصدار أنظمة الضبط الإداري.

ت- إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة".

٧- نقترح على المشرع الدستوري بإلغاء نص البند (أ) من المادة (٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) واستبدال به النص الآتي "يعلن رئيس مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير أوقات الانعقاد العادية، وجب دعوة البرلمان فوراً للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، وإذا كان

المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة على أن يعرض على المجلس الجديد في أول اجتماع له، ولا يجوز حلّ المجلس في أثناء سريان حالة الطوارئ".

٨- نقترح على المشرّع الدستوري تعديل نص المادة (٦١/ تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، بأن يحدد ماهية حالة الطوارئ والأسباب التي تدعو إلى قيامها وأوصاف الخطر الموجب لإعلانها.

٩- نقترح على المشرّع الدستوري تعديل المادة (٧٣) من الدستور بما يمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يقرها مجلس النواب ويمكن لمجلس النواب التغلّب عليه بأغلبية موصوفة يحددها الدستور ونقترح أن تكون أغلبية الثلثين، إذ تُعدُّ كافيةً للتأكد من عدم وجود ثغرات في مشروع القانون.

ب- التوصيات الموجّهة إلى المشرّع العادي:

١- ندعو مجلس النواب العراقي أن يسن قانوناً ينظم النص الدستوري الذي يسمح للأخذ بالتفويض التشريعي وإضافة بعض القيود والشروط التي ترى السلطة التشريعية أنها كفيلة في منع السلطة التنفيذية من التعسّف في استعمال الصلاحيات المفوضّة لها.

٢- نقترح على مجلس النواب عند إعلان حالة الطوارئ أن يقوم بتشكيل لجنة لتقصي حقيقة الوضع وهل الظروف بحاجة إلى قواعد استثنائية تحكمها أو أن القواعد المقررة للظروف العادية كافية لحكمها.

٣- نقترح على مجلس النواب تعديل نص المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤)، وذلك بإيراد نص يبين فيه أسباب إعلان حالة الطوارئ بشكل واضح لا لبس فيه ولا يدع مجالاً للشك أو الجدل.

٤- نقترح على مجلس النواب العراقي إزالة التناقض بين المادة (٢) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) وبين المادة (٦١/ تاسعاً/ ب) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) فيما يخص مدة إعلان حالة الطوارئ وتحديدها بثلاثين يوماً وهي المدة التي حددها الدستور.

٥- نقترح على مجلس النواب تعديل المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام (٢٠٠٤) بتنظيم سلطة إعلان حالة الطوارئ بما ينسجم مع المادة (٦١/ تاسعاً/ أ) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥)، إذ أعطى صلاحية إعلان الطوارئ لمجلس النواب بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بينما أعطى أمر الدفاع عن السلامة الوطنية صلاحية الإعلان لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة.

٦- ندعو مجلس النواب إلى تشريع قانون طوارئ جديد ينظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء عند إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ التي تمكنه من إدارة البلاد خلال هذه الفترة، استناداً لنص المادة (٦١/ تاسعاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥).

ج- التوصيات الموجهة إلى السلطة التنفيذية:

١- نأمل من السلطة التنفيذية عندما يتمّ الأخذ بالتفويض التشريعي أن تتقيد عند إصدارها للقرارات بناءً على هذا التفويض بشروطه وضوابطه لاسيما الإلتزام بالموضوعات التي يعالجها وكذلك الإلتزام بمدة التفويض.

٢- نأمل من السلطة التنفيذية الإلتزام بعرض ما تمّ اتخاذه من قرارات بناءً على التفويض التشريعي على البرلمان لغرض المصادقة عليها وإقرارها.

د- مشروع قانون الطوارئ

واستناداً إلى أحكام المادة (٦١/ تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وبغية تحقيق التنظيم القانوني الأمثل نورد أدناه مقترحاً لمشروع قانون الطوارئ.

المادة (١)

يجوز إعلان حالة الطوارئ في العراق أو في أي منطقته منه في الأحوال الآتية:

- ١- في حالة قيام الحرب أو التهديد بوقوعها.
- ٢- في حالة تعرض الأمن العام أو النظام العام في جميع أنحاء الدولة أو في جزء منها للخطر الحال الجسيم.
- ٣- في حالة حدوث اضطرابات أو فتنة داخلية مسلحة.
- ٤- في حالة انتشار آفة أو وباء أو كوارث طبيعية.
- ٥- في حالة الاعتداء على المؤسسات الدستورية.
- ٦- في حالة حدوث الأزمات التي تهدد اقتصاد الدولة.

المادة (٢)

تُعلن حالة الطوارئ بطلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، وبموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

المادة (٣)

يتضمن البيان الصادر من مجلس الوزراء الحالة التي تقرر بسببها إعلان حالة الطوارئ والمنطقة التي سيطبق فيها وتاريخ العمل به.

المادة (٤)

تعن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب في كل مرة.

المادة (٥)

يُناط تطبيق هذا القانون برئيس مجلس الوزراء لاتخاذ التدابير اللازمة والإجراءات الضرورية.

المادة (٦)

لرئيس مجلس الوزراء بناءً على تفويض من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون لمدة ثلاثين يوماً، على أن تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده بعد انتهاء مدة التفويض وذلك بعد عرضها على اللجان البرلمانية المختصة لغرض تدقيقها، فإذا لم تُعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس يزول مالها من قوة القانون.

المادة (٧)

إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ إجراءات لا تتحمل التأخير عند (غياب البرلمان) فالرئيس مجلس الوزراء أن يصدر قرارات لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور.

المادة (٨)

لرئيس مجلس الوزراء ممارسة الصلاحيات الآتية:

- ١- وضع قيود على حرية الأشخاص في الانتقال والاجتماع والاقامة والتظاهر والإعتصام.
- ٢- تأجيل الوفاء بالديون والالتزامات المستحقة.
- ٣- الاستيلاء على أي أرض أو بناء أو أي مصادر للطاقة من أجل اقامة أعمال تتعلق بالدفاع.
- ٤- فرض منع التجوال وإخلاء المناطق أو عزلها.
- ٥- تحديد المواعيد التي تفتح فيها المحال العامة وأوقات إغلاقها كلها أو بعضها.

٦- مراقبة الصحف والرسائل والمطبوعات وجميع وسائل الدعاية والاعلان وضبطها وتعطيل واغلاق اماكن طبعتها بشرط أن تكون الرقابة عليها مقصورة على الامور التي تتصل بالسلامة العامة أو أغراض الأمن العام.

٧- إلغاء رخص الأسلحة والذخائر والمفرقات والمواد القابلة للانفجار والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق محلات بيعها وخبزها.

٨- منع أو حصر أو تقييد استيراد السلع غير الضرورية أو نقلها من مكان إلى آخر.

٩- لرئيس الوزراء ان يخوّل صلاحياته كلّها أو بعضَها للمحافظين في محافظات العراق أو في محافظة معينة وبالشروط والقيود التي يعيّنُها رئيس الوزراء.

١٠- ضبط حركة النقل البرية والجوية والبحرية.

١١- إبعاد الأجانب ومنع دخولهم إذ ما شكل وجودهم خطراً على الأمن العام.

١٢- وضع الحجز الاحتياطي على أموال المتهمين بالتآمر والتمرد والعصيان المسلح والاضطرابات المسلحة وعمليات الاغتيال والتفجير وعلى اموال من يشترك أو يتعاون معهم بأيّة كيفية كانت على ارتكاب هذه الجرائم او يحرضهم على ارتكابها وتقع بناء على هذا التحريض أو من يُقدّم لهم مساكن او محلات يأوون اليها او يجتمعون فيها مع علمهم التام بنواياهم وله توقيف المتهمين بهذه الجرائم ممن تتوافر أدلة كافية قانونا لاتهامه.

١٣- المحافظة على الخزين الاستراتيجي للغذاء والدواء وتقنين توزيعه واستعماله بدقة.

١٤- لرئيس مجلس الوزراء تفويض أي من اختصاصاته المشار اليها اعلاه الى أي شخص يراه مناسباً للقيام به.

المادة (٩)

يحظر على العاملين بالمنشآت الحيوية والخدمات الطبية والمواد الغذائية مغادرة الأماكن التي يعملون بها دون ترخيص، ويسري هذا الحظر على أي فئة أخرى ترى إدارة الدفاع المدني ضرورة بقائهم في أعمالهم لضمان استمرار الحياة الطبيعية.

المادة (١٠)

تعطيل الدراسة بالمدارس والجامعات والمعاهد وغيرها من المؤسسات التعليمية وأي تجمعات للطلبة بهدف تلقي العلم، جزئياً أو كلياً، واتخاذ ما يلزم من تدابير بشأن امتحانات العام الدراسي، وتعطيل العمل بدور الحضانة.

المادة (١١)

تخصيص مقار بعض المدارس، ومراكز الشباب، وشركات القطاع العام، وغيرها من الأماكن المملوكة للدولة لتجهيزها كمستشفيات ميدانية مؤقتة.

المادة (١٢)

إلزام القادمين للبلاد من الخارج بالخضوع لإجراءات الحجر الصحي على وفق للاشتراطات الصحية التي تقرها الجهات المختصة.

المادة (١٣)

إلزام بعض أو كلّ المستشفيات الخاصة والمراكز الطبية التخصصية والمعامل في حالة الطوارئ الصحية بالعمل بكامل أطقمها الفنية وطاقاتها التشغيلية لتقديم خدمات الرعاية الصحية بصفة عامة أو لحالات مرضية مشتبه في إصابتها بأمراض محددة.

المادة (١٤)

تخصيص المبالغ وتوفير المواد والادوات اللازمة من أجل مواجهة حالة الطوارئ دون التقيد في القوانين والانظمة الأخرى.

المادة (١٥)

تحديد طريقة جمع التبرعات المالية والعينية من أجل مواجهة حالة الطوارئ، وقواعد تخصيص هذه التبرعات وانفاقها.

المادة (١٦)

تقسيم الضرائب أو مدّ آجال تقسيطها لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر قابلة للتجديد لمدة أخرى مماثلة، ولا يترتب على مدد التقسيط أو استحقاق مقابل تأخير أو ضريبة إضافية بحسب الأحوال.

المادة (١٧)

تقرير مساعدات مالية او عينية للأفراد والأسر وتحديد القواعد الخاصة بالصرف منها.

المادة (١٨)

تقرير دعم مالي أو عيني للقطاعات الاقتصادية المتضررة، وتحديد قواعد صرفها للمنشآت والشركات والمشروعات المختلفة.

المادة (١٩)

تشديد الحماية وتكثيفها للبعثات الدبلوماسية وتحديد نشاطها وخاصة الإعلامي ومراقبة عملها بالألا يتعدى حدود الأعراف الدبلوماسية والاتفاقية وعدم التدخّل في الشؤون الداخلية الحاصلة في أثناء مدة فرض الطوارئ.

المادة (٢٠)

يعاقب بالحبس لمدة ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد على مليون دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين كُلاً من يخالف الأوامر أو البلاغات أو القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله.

المادة (٢١)

تعرض القرارات والأوامر الصادرة بتوقيف أو حجز الاشخاص أو الأموال التي تتخذ بموجب أحكام هذا القانون على قاضي التحقيق على ان يمثل المتهَم أمام قاضي التحقيق خلال (٢٤) ساعة من اتخاذه.

المادة (٢٢)

تحوّل رئاسة مجلس النواب بالموافقة على طلب تمديد حالة الطوارئ عند تمتع المجلس بعطلة او عند انتهاء دورته النيابية لحين انتخاب المجلس الجديد.

المادة (٢٣)

يستمر العمل بإعلان حالة الطوارئ وتُعدّ قائمةً حتى يتم إنهاؤها من قبل السلطة المختصة بإعلانها.

المادة (٢٤)

تنتهي حالة الطوارئ بإعلان صادر عن السلطة المختصة بإعلانها.

المادة (٢٥)

يعرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها ليقرر ما يراه بشأنها، أمّا إذا كان مجلس النواب منحلّاً فيعرض الأمر على مجلس النواب الجديد بعد أول انعقاد له وإذا لم يتم عرضها على مجلس النواب أو لم يتم اقرارها عدت حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم الموافقة قبل نهاية هذه المدة.

المادة (٢٦)

تكون الرقابة على قرارات وإجراءات رئيس مجلس الوزراء من اختصاص المحاكم الإدارية.

الأسباب الموجبة:

نظراً لما يمرُّ به العراق من ظروف وتداعيات خطيرة تعصف بالبلاد لاسيما على المستوى الأمني وكذلك الصحي في ظلِّ الظروف الحالية وانطلاقاً من ضرورة التصدي لهذه الظروف ولكلِّ ما يمس القوانين ويعبث بها، وكذلك انطلاقاً من حقِّ المواطن في الحياة الحرة الكريمة وضمان حقوقه السياسية والمدنية، ولدعم دور السلطة التنفيذية ومدِّها بالإمكانيات التي تمكنها من الحدِّ من حقوق الأفراد وحرّياتهم من أجل مواجهة الظروف الطارئة التي تهدُّد السلامة العامة والأمن العام، ودعماً لدور القضاء ولإستقلاليتة وفعالية رقابته في منع التعسُّف في استعمال السلطة في ظلِّ الظروف الاستثنائية ، فلا بدَّ أن يكون هناك قانون واضح ودقيق تحدد فيه الأسباب والشروط التي تعلن بها حالة الطوارئ والمدة التي تعلن بها وكيفية تمديدها والإجراءات التي يمكن للحكومة اتخاذها من أجل أن تتقيد بها السلطة التنفيذية.



قائمة المصادر

قائمة المصادر

القرآن الكريم.

أولاً- المعاجم والقواميس:

١. أحمد مختار عبد الحميد، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط١، عالم الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨م.

٢. لويس معلوف، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ١٩٠٨.

ثانياً- الكتب القانونية:

١. د. ابراهيم درويش، النظام السياسي "دراسة فلسفية تحليلية" ج١، دار النهضة العربية، ١٩٦٨.

٢. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣م.

٣. د. أحمد وهبة، القرار الجمهوري بقانون ووسائل رقابته، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ١٩٧٣م.

٤. د. أزهار هاشم أحمد الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية، ط١، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، القاهرة، ٢٠١٧م.

٥. د. إسماعيل مرزه، القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣، دار المالك للفنون والأدب، ٢٠٠٤م.

٦. د. أكرم مساعدة، القرار الإداري، دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن، بلا دار نشر، ١٩٩٢م.

٧. د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٢م.

٨. د. بدرية جاسر الصالح، اللوائح التنفيذية في القانون الكويتي دراسة مقارنة بالقوانين المصرية والفرنسية، جامعة الكويت، مطبعة حكومة الكويت، ١٩٨١ م.
٩. د. بدر محمد الجعدي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١ م.
١٠. د. بشار عبد الهادي، الجوانب التطبيقية لتفويض الاختصاصات التشريعية والإدارية في مصر والأردن، دار الفرقان، عمان، ١٩٨٢ م.
١١. د. بشير علي محمد باز، حق حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤ م.
١٢. د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧ م.
١٣. د. خالد الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، القاهرة، العدد ٢، السنة ٢٩، ١٩٨٧ م.
١٤. د. خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩ م.
١٥. د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، بيروت، ٢٠١٠ م.
١٦. د. دانا عبد الكريم، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، ط١، الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٣ م.
١٧. د. رافع خضر صالح، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٦ م.

١٨. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، ١٩٧٢.
١٩. د. رمضان محمد بطيخ، النظم السياسية الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٢٠. د. ساجد محمد كاظم، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية في العراق، دار نيبور، الديوانية، ٢٠١٣م.
٢١. د. سالم الكسواني، مبادئ القانون الأردني، مطابع الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٨٣م.
٢٢. د. سالم محمد سالم الكوراي، السلطة التشريعية في دستور مملكة البحرين، بدون ناشر، ط١، ٢٠٠٨م.
٢٣. د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط٢، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥م.
٢٤. د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٩٠م.
٢٥. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣م.
٢٦. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٧، ٢٠١٧م.
٢٧. د. عادل الحيارى، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني، مطابع غانم عبده، عمان، ١٩٧٢م.
٢٨. د. عادل الطبطبائي، المحكمة الدستورية الكويتية (تكوينها، اختصاصها، إجراءاتها) دراسة تحليلية مقارنة، مجلس النشر العلمي، ٢٠٠٥م.
٢٩. د. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة، ط٢، الكويت، ١٩٩٤م.
٣٠. د. عبد الباقي البكري وزهير البشير، المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية، مطبعة الآداب، النجف الاشرف، ١٩٧٢م.

٣١. د. عبد السلام عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.
٣٢. د. عبد الغني البسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، الدار الجامعية، لبنان، ١٩٨٥م.
٣٣. د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.
٣٤. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، مؤسسة النبراس، النجف، ٢٠١٠م.
٣٥. د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥م.
٣٦. د. عصام علي الدبس، النظم السياسية (السلطة التنفيذية المؤسسة الدستورية الثانية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠١١.
٣٧. د. علاء عبد المعتال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
٣٨. د. علي الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٦م.
٣٩. د. علي عبد الله جاسم، تفويض الاختصاص التشريعي - دراسة تأصيلية تحليلية في الدستور البحريني والدساتير المقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، ط١، ٢٠١٩م.
٤٠. د. علي مجيد العكيلي، مدى تأثير الظروف الاستثنائية على الشرعية الدستورية - دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط١، ٢٠١٥م.
٤١. د. علي يوسف الشكري، النظم السياسية المقارنة، ط١، إيتراك للنقد والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٣م.
٤٢. د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢م.

٤٣. د. عمر فؤاد بركات، التفويض في القانون العام - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
٤٤. د. عوض رجب الليمون، حقّ حلّ المجلس النيابي في النظام الدستوري - دراسة مقارنة، دار وائل للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٥م.
٤٥. د. عيد قريطم، التفويض في الاختصاصات الدارية - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، ٢٠١١م.
٤٦. د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد، القضاء الإداري، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٣م.
٤٧. د. فانتن الطخيم، الرقابة البرلمانية على أعمال الضرورة - دراسة نظرية وتطبيقية في مصر والكويت، ٢٠١٥م.
٤٨. د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦م.
٤٩. د. فهد يوسف عبد الله الجمعة، الرقابة البرلمانية على مراسيم الضرورة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٩، ٢٠١٩م.
٥٠. د. كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظلّ الظروف الاستثنائية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥م.
٥١. د. ماجد الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٦م.
٥٢. د. ماجد الحلو، القضاء الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤م.
٥٣. د. مازن ليلو راضي، القضاء الاداري، ط٢، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠م.
٥٤. د. محمد المقاطع، الوسيط في النظام الدستوري الكويتي، بدون دار نشر، الكويت، ٢٠٠٦م.
٥٥. د. محمد قدري حسن، القانون الدستوري، مطبعة الآفاق المشرقة، عمان، ٢٠١١م.

٥٦. د. محمد عبد الحميد، مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥م.
٥٧. د. محمد عبد السلام الزيات وهاني خير، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق، مطبعة القوات المسلحة الاردنية، عمان، ١٩٧١م.
٥٨. د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠م.
٥٩. د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة الدستورية، دون دار نشر، ٢٠٠٦م.
٦٠. د. محمود إبراهيم الوالي، نظرية التفويض الإداري، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.
٦١. د. محمود حافظ، القرارات الإدارية - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.
٦٢. د. محمود حافظ، القضاء الاداري في الأردن، مطبوعات الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٨٧م.
٦٣. د. محمود خلف الجبوري، القضاء الإداري في العراق على وفق أحدث التطورات التشريعية والقضائية، ط٢، دار المرتضى، بغداد، ٢٠١٤م.
٦٤. د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح - دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧م.
٦٥. د. محمود عاطف البنا، الوسيط في القضاء الاداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠م.
٦٦. د. محمود نوري مطلب عباس، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، مكتبة القانون المقارن، ط١، ٢٠٢٢م.
٦٧. د. منصور العواملة، الوسيط في النظم السياسية، الكتاب الثاني في النظام الأساسي (الدستوري) القائم عام ١٩٥٢، وما طرأ عليه من تعديلات إلى يومنا هذا - دراسة تحليلية، مطابع الجامعة الأردنية، ١٩٩٣م.
٦٨. د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، ط١، الأردن، ٢٠٠٩م.

٦٩. د. مهند ضياء عبد القادر، الحالات الاستثنائية في دستور العراق ودساتير دول مجلس التعاون

الخليجي، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٨م.

٧٠. د. نبيلة عبد الحلیم كامل، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة،

٢٠٠٨م.

٧١. د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد، القضاء الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٠.

٧٢. د. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها - دراسة مقارنة، منشورات جروس،

لبنان، ١٩٨٥م.

٧٣. د. وجدي ثابت غريبال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية،

١٩٨٨م.

٧٤. د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.

٧٥. د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة،

١٩٧٤م.

ثالثاً- الأطاريح والرسائل الجامعية:

أ- أطاريح الدكتوراه:

١. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه،

كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٧٩م.

٢. حاتم حسن، العلاقة بين اللاتحة التنفيذية والقانون في الظروف العادية، أطروحة دكتوراه، كلية

الحقوق، جامعة عين الشمس، ١٩٨٣م.

٣. عادل أحمد الخاللية، صلاحية رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن

- دراسة مقارنة-، مع أحكام الفقه والشريعة الإسلامية، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة

عين الشمس، ٢٠١٢م.

٤. عبد الحميد عبد المهدي، أثر تطور الإدارة في ممارسة السلطة الرئاسية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٣م.
٥. محمد أحمد عبد الله، لوائح الضرورة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، الجامعة الأردنية، الأردن، ١٩٩٢م.
٦. محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلب، ٢٠٠٢م.
٧. محمد عدنان، التأثير المتبادل بين رئيس الدولة والبرلمان (بين النص القانوني والواقع العملي)، أطروحة دكتوراه، جامعة الدول العربية، ٢٠١٧م.
٨. محمد عزت فاضل الطائي، فعالية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظلّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٤م.
٩. مروان محمد محروس، تفويض الاختصاص التشريعي - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧م.

ب- رسائل الماجستير:

١. إسماء محمود بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني العربي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠م.
٢. أنمار فيصل فارس، حق حلّ البرلمان في النظام الدستوري العراقي والمقارن، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ٢٠١٨م.
٣. بسمة يوسف علي، دور السلطة التنفيذية في التشريع من خلال القوانين المؤقتة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسراء، ٢٠٠٨م.
٤. تحسين سعيد نعمة، التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٨م.

٥. حمود عبد القادر حمود القحطاني، التنظيم الدستوري للوائح الضرورة في القانون القطري - دراسة مقارنة، كُلية القانون، رسالة ماجستير، جامعة قطر، ٢٠٢٢م.
٦. ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كُلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩م.
٧. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظلّ دستور ١٩٩٦، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، ٢٠٠٥م.
٨. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطابع دار السياسة، الكويت، ١٩٧٢م.
٩. الزهراء جهاد محمد الجراح، حدود الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني لعام ١٩٥٢، رسالة ماجستير، كُلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، ٢٠١٧م.
١٠. زياد الكايد، القوانين المؤقتة في النظام القانوني الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٥م.
١١. زياد ربيع محمد، الأعمال ذات الطبيعة التشريعية للسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كُلية الدراسات القانونية، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، ٢٠٠٤م.
١٢. زيدون رعد حسن التميمي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠١٨م.
١٣. سحر هاتف محمد، دستورية التفويض التشريعي بفرض وتعديل الضرائب والرسوم - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كُلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠٢١م.
١٤. عادل أحمد، النظام الدستوري لتشريعات الضرورة - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، كُلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠م.

١٥. عبد السلام سفاح كمون، مدى رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٦م.

١٦. علي رشيد ابو حجيبة، رقابة دستورية القوانين وتطبيقاتها في المملكة الاردنية الهاشمية، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، ١٩٨٨م.

١٧. فلاح محمد فلاح الخطيب، حل المجلس النيابي في الدستور الأردني، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، ٢٠٠٤م.

١٨. محمد أحمد عبد الله، لوائح الضرورة - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الاردنية، ١٩٩٢م.

١٩. مها بهجت يونس، حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥م.

٢٠. هند كامل، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢م.

رابعاً- البحوث والدراسات والإصدارات الدورية:

١. أبراهيم الحمود، الآثار المترتبة على رفض مجلس الأمة للمرسوم بقانون (٥٣) لسنة ١٩٩٠ الصادر في فترة تعطيل الحياة النيابية، مجلة الحقوق، السنة ١٨، العدد الثالث، ١٩٩٤م.

٢. بدرية الصالح، التشريع الحكومي في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة ١٩، العدد ٢، الكويت، ١٩٩٥م.

٣. بشّار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الاشرف، العدد ٤٠، المجلد ٢.

٤. حسن البحيري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٣٤)، العدد الأول، ٢٠٠٨م.

٥. حسين الرمضان، المحكمة الدستورية تبطل مجلس ٢٠١٢، مقال منشور على الموقع

الإلكتروني <https://www.alanba.com.kw/ar/kuwait-news>، تاريخ

الزيارة ٢٢/٤/٢٠٢٣، ٤٦:٥٠م.

٦. سالم روضان الموسوي، صلاحيات رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم بين التقييد والإطلاق،

مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://almadapaper.net/view.php?cat=٢٢٤٦٧٥>

، تاريخ الزيارة ٢٥/١٠/٢٠٢٣، ٠٠:٩٠م.

٧. د. سيفان باكراد، التفويض التشريعي، مركز الدراسات المستقبلية- كلية الحداثة الجامعة، مجلة

بحوث مستقبلية، عدد (٣٩)، العراق، ٢٠١٢م.

٨. صفاء مهدي الطويل، محكمة القضاء الإداري في ضوء التعديل الثاني لقانون مجلس شورى

الدولة، بحث مقدم إلى المعهد القضائي، ١٩٩١م.

٩. عثمان سليمان غيلان، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن، بحث

منشور بمجلة التشريع والقضاء، السنة الرابعة، ٢٠١٢م.

١٠. عثمان عبد الملك الصالح، مجلة الحقوق، العدد السادس، السنة الخامسة، سبتمبر.

١١. عدنان عاجل عبيد، مآل النظام الاتحادي في العراق، دراسة دستورية مقارنة، بحث منشور

مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن، العدد ٥٥، ٢٠٠٨م.

١٢. د. علي خطار شنتاوي، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة

دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٢٤، العدد ١، عمان، ١٩٩٧.

١٣. علي سعد عمران، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل وإلغاء القانون، نظرة دستورية

تحليلية، مركز الفرات للتنمية و الدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٥، مقال منشور في شبكة النبا

المعلوماتية على الموقع الإلكتروني: <https://annabaa.org/arabic/studies/>، تاريخ

الزيارة بتاريخ ٢٤/٦/٢٠٢٣، ٠٠:٢٠م.

١٤. فارس عبد الحليم وسنان طالب عبد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية

رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، مجلة جامعة الكوفة، العدد ٩، ٢٠٠٨م.

١٥. فهد العامر، مرسوم أميري بحل مجلس الأمة الكويتي وانتخابات مبكره، مقال منشور على

الموقع الإلكتروني <https://elaph.com/Web/Politics> ، تاريخ الزيارة ٢٠/٤/٢٠٢٣،

٤٥:٤م.

١٦. د. ماهر صالح الجبوري، النظام في القانون العراقي - مدلوله طبيعته القانونية ورقابة القضاء

عليه، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، العدد الأول،

٢٠٠٤م.

١٧. محسن خليل، العلاقة بين القانون واللائحة - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية

والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، العدد ٣، ١٩٦٩م.

١٨. محمد السيد غنايم، حل مجلس الأمة الكويتي التاريخ والأسباب، مقال منشور على الموقع

الإلكتروني <https://www.aljazeera.net/news> ، تاريخ الزيارة ٢٦ / ٦ / ٢٠٢٣،

٤٥:٩ص

١٩. محمد جوارنه، معنى البرلمان، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.newworldencyclopedia.org/entry/Parliament> ، تاريخ الزيارة

٢٠٢٣/٦/٢٠، ٨:٠٠ ص.

٢٠. محمد عبد القادر الجاسم، دراسة حول مدى دستورية المرسوم بالقانون رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٢

بتعديل القانون رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٦ بإعادة تحديد الدوائر الانتخابية، مقال منشور على

الموقع الإلكتروني http://www.aljasem.org/research_view.php?id=١٦ ، تاريخ

الزيارة ٢٠٢٣/٧/١٥، ٩:٠٠م.

٢١. د. محمد عبد المحسن المقاطع، إعادة المجلس المنحل وتأجيل الجلسات لمدة شهر لا تقبله

أحكام الدستور، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://pdf.alanba.com.kw/pdf>

، تاريخ الزيارة ٢ / ٧ / ٢٠٢٣، ٥٦:٦م.

٢٢. مرزوق الغانم، يحق للمجلس تفويض السلطة التنفيذية بإصدار مراسيم لها قوة القانون في وجود

البرلمان وفي غيابه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://alwasat.com.kw/Ar>

، تاريخ الزيارة ١٠ / ١ / ٢٠٢٣، ٣٠:١٠ص.

خامساً- الدساتير:

١. دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢م.

٢. دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢م.

٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م.

سادساً- التشريعات الدستورية:

١. المذكرة التفسيرية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٢م.

٢. أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م.

سابعاً- التشريعات القانونية:

أ - القوانين:

١. قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩م.

٢. قانون مجلس الوزراء العراقي رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١م.

٣. قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢م.

٤. قانون المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥م.

٥. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات العراقي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٧م.

٦. قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨م.

ب- الأنظمة الداخلية:

١. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي رقم (١٢) لسنة ١٩٦٣م.

٢. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧م.

٣. النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤م.

ثامناً- الأحكام والقرارات القضائية:

١. قرار محكمة العدل العليا الأردنية ذو الرقم (١٩٥٣/٥٢)م.

٢. قرار محكمة العدل العليا الاردنية ذو الرقم (١٩٦٣/٤١)م.

٣. حكم محكمة تمييز العراق رقم (١٩٤٨ / حقوقية / ١٩٦٥) في ٩/مايو/ ١٩٦٦م.

٤. قرار محكمة العدل العليا الأردنية ذو الرقم (١٩٦٧/٣٥)م.

٥. حكم محكمة العدل العليا رقم (١٩٧٢/٣١)م.

٦. حكم المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٩٧٩/١) في ١٢/٥/١٩٧٩م.

٧. حكم المحكمة الدستورية الكويتية رقم (١٩٩٤/١) في ١٧/٥/١٩٩٤م.

٨. حكم المحكمة الاتحادية العليا في العراق الدعوى رقم (١٥ / ت / ٢٠٠٦) في ٢٦ / ٤ /

٢٠٠٧م.

٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩، الصادر في ٨/٤/٢٠٠٩م.

١٠. قرار محكمة القضاء الإداري ذو الرقم (٢٣٩٩ / ٢٠١٨) في ١٥ / ١٠ / ٢٠١٨م.

١١. الطعن رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢، طعون خاصة بانتخابات مجلس الأمة ديسمبر ٢٠١٢، منشور في

جريدة الكويت اليوم ملحق العدد ١١٣٧ الصادر ٢٦ يونيو ٢٠١٣، منشور على الموقع الإلكتروني

، تاريخ الزيارة ٢٧/٧/٢٠٢٣، ٨:٠٠م. <https://www.alanba.com.kw/bbc-news-arabic>

Summary

Practicing legislative authority by an elected parliament is one of the key foundations upon which modern parliamentary democratic systems are built. This authority derives its legitimacy directly from the people and, therefore, it serves as the representative body that issues binding legislation for all. However, the absence of the parliament for various reasons, both ordinary and exceptional, along with the flexibility inherent in the principle of the separation of powers, has led to the executive authority (government) participating in the legislative process. This participation has been warranted in the constitutional documents of many political systems, thereby granting the executive branch a guaranteed right under constitutional texts.

Granting the executive authority the right to exercise legislative powers
Legislative jurisdiction

can be assumed in exceptional circumstances when the parliament is present and in session, or it can take place even when the parliament is not in session through the issuance of regulations by delegation from the parliament or without such delegation. In such cases, the legislative authority may temporarily transfer its legislative powers to the executive branch, within defined limits, for a specified period, subject to certain controls and conditions that must be met to enable the executive branch to exercise legislative authority.

The decision to delegate legislative authority must be based on strong justifications, such as the presence of difficulties or serious crises that the state is facing, which cannot be addressed adequately by the existing laws meant for ordinary situations. This delegation may also occur due to the lengthy parliamentary procedures or their complexity in the face of an urgent need for swift legislation. It can also result from the absence of the legislative authority itself. Consequently, many countries have incorporated provisions into their constitutions that grant the executive branch a significant level of authority, ultimately leading to an increased role and strengthened position for the executive branch in comparison to the legislative branch.

This shift has disrupted the balance between the legislative and executive authorities, favoring the executive branch. This is a result of the executive branch's proximity to the public, its understanding of their needs, and its ability to respond to exceptional circumstances. The constitutions

Summary

grant the executive authority the power to issue decisions that have the force of law, similar to legislation in terms of their legal force. Nonetheless, the parliament retains the right to oversee these decisions and determine their fate. The executive branch must present its decisions to the parliament for approval, turning them into effective laws, or face rejection, leading to the loss of their legal force.



Republic of Iraq

Ministry of Higher Education

and Scientific Research

University of Misan

College of Law

Public law Department



**The Constitutional Organization of Executive
Legislation in the Absence of the Parliament
(Comparative Study)**

Thesis submitted by the student

Tabarek Mezher yaseen Al- Hashlml

To the Council of College of Law - University of Misan

as part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

Supervised by

Prof. Dr. Raheem Hussein Mousa

AH 1445 AD 2024