

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل

كلية القانون

ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية

رسالة تقدم بها الطالب

علي سعد عمران

إلى مجلس كلية القانون - جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

إشراف الأستاذ المساعد الدكتور

رافع خضر صالح شبر

٢٠٠٦ م

١٤٢٧ هـ

Ministry of Higher Education

And Scientific Research

University of Babylon

College of Law

**The Phenomenon of Strengthening the Position of
the President of the State in Some Constitutional
Systems**

A Thesis Submitted

By

Ali Saad Omran

**To the council of the College of Law at University of Babylon
in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of**

Master of Public Law

Supervised by

Assistant Professor

Dr. Rafi Khudhir Salih Shubar

1427/ A.H

2006/ A.D

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ

أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة البقرة - الآية (٣٢)

الإهداء

إلى من هبنا لي طريق العلم وعبداه

إلى من أضاء لي طريق العلم ونوراه

* * * *

إلى من رباني صغيرا

إلى من هذباني كبيرا

إلى ...

أمي وأبي

أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين ... والصلاة والسلام على سيد المرسلين محمد بن عبد الله وعلى آله الطاهرين .

وانا اضع الخطوط النهائية لهذا البحث خطر على ذهني الآية الكريمة ((هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ))^(١) ، وكذلك القاعدة العقلانية القاضية بأن (شكر المنعم واجب) ، لذا آليت على نفسي أن أشكر وأمتن لكل من ساهم في اخراج هذا البحث وانضاجه ، غير إن المرء يقف أحياناً حيراناً أمام بعض الأشخاص ومواقفهم الحسنة تجاهه، ولا يجد في وسعه أن يقدم سوى كلمات شكر وعرفان لهم ، بكل ما تحمل هذه الكلمات من معاني سامية ، وأول من أضع هذه الكلمات قرباناً بين أيديهم هما والداي ، لما لهما من دور أساسي وكبير في اخراج هذا البحث الى الوجود، ولما أولانياه من الدعم والرعاية في سبيل ذلك – ولاسيما والدتي- ، فجزاهما الله عني خير الجزاء وحفظهما وأبقاهما لي.

كما أتقدم بالشكر الجزيل الى الدكتور رافع شبر لتفضله بالاشراف على هذه الرسالة ولملاحظاته السديدة تجاهها ، وكذلك اشكر السيد عميد كلية القانون (الدكتور جعفر الياسين) لما كان له من دور ابوي وعلمي خلال سني الدراسة ، واتقدم بالشكر الى معاون العميد للشؤون العلمية والدراسات العليا (الدكتور حكمت الدباغ)، واتقدم بالشكر ايضا الى من تولى تدريسنا خلال السنة التحضيرية من الاساتذة الافاضل .

كما أتقدم بالشكر الى الاستاذ الدكتور حسان محمد شفيق العاني لما قدمه لي من النصح والارشاد والمصادر لانضاج هذا البحث ، وكذلك أتقدم بالشكر الى اعضاء لجنة المناقشة لتكبدتهم عناء قراءة الرسالة وملاحظاتهم السديدة بشأنها ، وأشكر كذلك الزميل غسان عبيد ، لما اعانني عليه من المصادر التي كان لها دوراً في ترصين البحث ، كما وأمتن الى الأخ حيدر كاظم لتحمله عناء ترجمة ملخص الرسالة الى اللغة الانكليزية فجزاهم الله خيراً.

وأخيراً أتقدم بالشكر والعرفان لكل من كان له دوراً في ابداء النصح والارشاد لانضاج هذا البحث ، اللذين لم يستطع قلبي ذكرهم والذين غابت عن ذهني اسماءهم.

The Phenomenon of Strengthening the Position of the President of the State in Some Constitutional Systems

The president of the state is regarded as a highest head of the state, and by this adjective he enjoys many specialities in various fields. Through the actual practice of these specialities depends on the nature of the real position of the president of the state in the permanent political system.

The constitution may give the president of the state many specialities but the actual practice of these depends on the agreement of the prime minister and the specialist ministers, and this is applied in the traditional parliament system. Through the constitution may give the president of the state many specialities to practice them individually without need to another signature, in addition to practicing the other specialities, the constitution confirms on the participation of the ministry with him in practicing them. But for many reasons the president of the state practices them individually.

We find this case in many of the political systems which take the strengthening of the position of the president of the state in their constitutions. Although they adopt some of the parliament system's features. The practical reality adds more application to the constitutional reality, so the phenomenon of strengthening the position of the president

is one of the most increased phenomenon not only in the dictatorial systems, but even in the democratic systems.

Through, the domination of the president of the state constitutionally and politically opposed by a weakness in the constitutional organizing of the responsibility of the president, especially the political ones which became useless in the most world's constitutions, specially the samples of this research. This matter leads to a defect in balance between the authority and the responsibility of the president of the state.

This matter also make us search on this phenomenon in detail distributed in three chapters proceeded by a preface about the essence of the political authority and the kinds of practicing this authority. In the first chapter, we explained the essence of the phenomenon of strengthening the position of the president. We talked about this in two parts. We specified the first part to search on reinforcing the position of the president according to the style of presidency, and we searched the diagnosis of the authority in the second part. In section two we displayed the reasons of this phenomenon, we divided them into two subsections. The first was about the political reasons and their effects in strengthening the position of the president, while the second was about the practical reasons and their effects on strengthening the president's position.

In chapter two, we talked about strengthening the position of the president in the ordinary circumstances. We divided this chapter into two sections. The first was about supporting the position of the president in the field of the executive specialities, we explained this by dividing this section into two subsections as well, we specified the first to study the

explaining of the president's executive in the second subsection the president's executive specialities in the exterior field. In section two, we studied the supporting of the president's position in the field of legislative specialities. We divided this section into two parts, we specified the first to explain the expansion of the president's specialities in this relation with the parliament, then we explained the expansion of the president's specialities in practicing the legislative process.

In the third chapter, we interpreted the strengthening of the president's position in the extraordinary circumstances in two sections. The first section was about the expansion of the president's executive specialities, we divided this section into two parts, in the first part we studied the expansion of the president's specialities in the case of the martial law and emergency, where as we studied the expansion of the president's specialities of the special crisis case in the second part. Concerning the second section, we talked about expanding the legislative specialities of the president and we deliberating intended to talk about those specialities in two subsections, the first on the expanding the president's specialities in producing the delegation legislative, while the second on the expanding the president's speciality in producing the orders of necessity.

Finally we ended this research with the most significant results, and introduced some suggestions that we hope to gain your agreement.

المحتويات

المحتوى	رقم الصفحة
المحتويات	٨-٦
مقدمة عامة	١١-٩
التمهيد : ماهية السلطة السياسية	٢٣-١٢
أولاً: مفهوم السلطة السياسية	١٧-١٣
ثانياً: أشكال ممارسة السلطة السياسية	٢٣-١٧
الفصل الأول : ماهية ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة	٩٦-٢٤
المبحث الأول : مضمون ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة	٤٩-٢٤
المطلب الأول : تعزيز مركز رئيس الدولة وفقاً لأسلوب توليته	٤٠-٢٤
الفرع الأول: الطرق غير الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة	٣٠-٢٤
الفرع الثاني : الطرق الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة	٤٠-٣٠
المطلب الثاني : شخصانية السلطة	٤٩-٤١
الفرع الأول : مظاهر شخصانية السلطة	٤٦-٤١
الفرع الثاني : موقف الفقه الدستوري من شخصانية السلطة	٤٩-٤٦
المبحث الثاني : أسباب ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة	٩٦-٤٩
المطلب الأول : الأسباب السياسية وأثرها في تقوية مركز رئيس الدولة	٨٧-٤٩
الفرع الأول : الأحزاب السياسية وأثرها في تقوية مركز رئيس الدولة	٦٠-٤٩
الفرع الثاني : تحجيم دور البرلمان وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة	٨٧-٦٠
المطلب الثاني : الأسباب العملية وأثرها في تقوية مركز رئيس الدولة	٩٦-٨٧
الفرع الأول : تغيير وظيفة الدولة وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة	٩٣-٨٨
الفرع الثاني : تقوية السلطة التنفيذية وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة	٩٦-٩٣
الفصل الثاني : تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف العادية	١٧٨-٩٧
المبحث الأول : تدعيم مركز رئيس الدولة في مجال الاختصاصات التنفيذية	١٣٧-٩٧
المطلب الأول: توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الداخلي	١٢٤-٩٨
الفرع الأول : اختصاص رئيس الدولة في تعيين أعضاء الحكومة وإقالتهم	١٠٨-٩٨
الفرع الثاني : اختصاص رئيس الدولة في رسم السياسة العامة للدولة	١١٦-١٠٩
الفرع الثالث : اختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح	١٢٤-١١٦
الموضوع	رقم الصفحة
المطلب الثاني : توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الخارجي	١٣٧-١٢٥
الفرع الأول : اختصاص رئيس الدولة في تعيين الممثلين الدبلوماسيين واعتمادهم	١٢٧-١٢٥
الفرع الثاني : اختصاص رئيس الدولة في عقد المعاهدات	١٣٣-١٢٧
الفرع الثالث : اختصاص رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة وإعلان الحرب	١٣٧-١٣٣
المبحث الثاني : تدعيم مركز رئيس الدولة في مجال الاختصاصات التشريعية	١٧٨-١٣٧

١٦١-١٣٧	المطلب الأول : توسيع اختصاصات رئيس الدولة في علاقته بالبرلمان
١٤٦-١٣٩	الفرع الأول : اختصاص رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيل انعقاده
١٦١-١٤٦	الفرع الثاني : اختصاص رئيس الدولة في حل البرلمان
١٧٨-١٦١	المطلب الثاني : توسيع اختصاصات رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية
١٦٦-١٦١	الفرع الأول : انفراد رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية
١٧٨-١٦٦	الفرع الثاني : إسهام رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية
٢٦٥-١٧٩	الفصل الثالث : تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف غير العادية
٢٢٥-١٧٩	المبحث الأول : توسعة الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة
٢٠٥-١٨٠	المطلب الأول : اتساع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ
١٨٨-١٨١	الفرع الأول : اختصاص رئيس الدولة في إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ
١٩٧-١٨٨	الفرع الثاني : نطاق اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ
٢٠٥-١٩٧	الفرع الثالث : الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ
٢٢٥-٢٠٥	المطلب الثاني : اتساع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة
٢١٧-٢٠٦	الفرع الأول : شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته في حالة الأزمات الخاصة
٢٢٣-٢١٧	الفرع الثاني : نطاق اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة
٢٢٥-٢٢٣	الفرع الثالث : الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة في فترة الأزمات الخاصة
٢٦٥-٢٢٦	المبحث الثاني : توسعة الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

رقم الصفحة	الموضوع
٢٥١-٢٢٦	المطلب الأول : اتساع اختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية
٢٤٢-٢٢٧	الفرع الأول : شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدار اللوائح التفويضية
٢٤٧-٢٤٢	الفرع الثاني : نطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية
٢٥١-٢٤٧	الفرع الثالث : الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح التفويضية
٢٦٥-٢٥٢	المطلب الثاني : اتساع اختصاص رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة
٢٥٩-٢٥٣	الفرع الأول : شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في إصدار لوائح الضرورة
٢٦٣-٢٦٠	الفرع الثاني : نطاق اختصاص رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة
٢٦٥-٢٦٣	الفرع الثالث : الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة في إصدار لوائح الضرورة
٢٦٨-٢٦٦	الخاتمة
٢٨٤-٢٦٩	المصادر
a - c	ملخص الرسالة باللغة الإنكليزية

التمهيد

ماهية السلطة السياسية

السلطة ظاهرة طبيعية بالنسبة للأفراد وفكرة العيش بدونها هي فكرة خيالية لأنه لا يوحى بها أي شيء ملموس في المجتمع وبالعكس فإن كل شيء في المجتمع يوحى بوجود أوامر ونواهي وطاعتها يدل على وجود السلطة^(١).

فالسلطة – بصورة عامة – لا تتجلى فقط عندما تظهر الدولة , فهي ظاهرة أشمل من هذا الشكل للتنظيم السياسي , ولها بعض المميزات المشتركة مهما كان شكل المجتمع الذي تمارس فيه^(٢). فالسلطة توجد في جميع التجمعات الإنسانية المنظمة رغم إختلاف قوتها وإتساعها ومدى تأثيرها في المجتمع^(٣). وأهمية السلطة لا تقاس بذاتها وإنما بوظيفتها التي تقوم بها والمتمثلة بالتطبيق الأمثل للقواعد الاجتماعية المتعارف عليها , فبدون السلطة تنتهك هذه القواعد ويختل توازن المجتمع , فلهذا تتدخل السلطة بوسائلها المختلفة للمحافظة على هذه القواعد الاجتماعية , وهذه الوسائل تختلف في طبيعتها فتظهر على شكل ترغيب وإقناع تارة أو تهديد وزجر تارة أخرى^(٤).

ولذا فقد ذهب البعض إلى تعريف السلطة – بصورة عامة – بأنها ((عبارة عن النفوذ بالإكراه , سواء أكان هذا الإكراه سلبياً أم ايجابياً أم كليهما))^(٥).

ويذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريف السلطة بأنها((نتاج المعلومات (التأثيرات) المقصودة على العالم الخارجي سواء كان هذا العالم إنسانياً أم غير إنساني, وهذه الرغبة جزء حيوي من الطبيعة البشرية)) والتأثير المشار إليه عند أصحاب هذا الرأي يتمثل بالإكراه المادي والمعنوي أو بالتأثير على رأي الإنسان عن طريق وسائل الأعلام^(٦).

(١) د . منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد ، منشورات مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ ، ص ٥٥

(٢) أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الأول ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد و عبد الحسن سعد ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٤ ، ص ١٠٦ .

(٣) د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص ٣٧.

(٤) د . حسان محمد شفيق العاني : الملامح العامة لعلم الاجتماع السياسي ، بغداد ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦ ، ص ٥٣- ٥٤ .

(٥) د. عبد الرضا الطعان ، د. صادق الأسود : مدخل إلى علم السياسة ، الموصل ، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٦ ، ص ٦١ .

(٦) د. صادق الأسود : علم الاجتماع السياسي - أسسه وأبعاده - ، الموصل ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٨٦ ، ص ٨٧ .

مما سبق يتضح إن السلطة كظاهرة اجتماعية يصعب تعريفها بشكل دقيق بسبب صفاتها المتعددة , وهذه الصعوبة متأينة من كون السلطة ظاهرة تتطور باستمرار فتأخذ أشكالاً مختلفة , كما أنها امتزجت بكل أوجه العلاقات الإنسانية في الحياة الاجتماعية المشتركة وهي بالتالي مرتبطة بكل تنظيم مؤسسي^(٧) .

مما سبق كان عرضاً موجزاً لمفهوم السلطة بصورة عامة , إلا أنه من الجدير بالذكر أن السلطة السياسية هي فقط موضوع بحثنا , لذا فأنا سنستبعد ما عداها من السلطات الأخرى وعليه فأنا سنبحث السلطة السياسية في فقرتين نخصص الأولى لمفهوم السلطة السياسية ثم نعرض في الفقرة الثانية لأشكال ممارسة السلطة السياسية .

أولاً : مفهوم السلطة السياسية

قبلولوج في البيان بالسلطة السياسية علينا أن نشير إلى مدى ضرورة وجود السلطة السياسية في المجتمع , أي الإجابة على السؤال الآتي : هل السلطة السياسية ضرورية الوجود في المجتمع ؟ ثم نعرض بعد ذلك لتحديد مفهوم السلطة السياسية .

١- ضرورة السلطة السياسية

لقد اختلف الفقه حول ضرورة وجود السلطة السياسية وذهبوا في ذلك إلى اتجاهات عدة , يمكن حصرها باتجاهين مهمين :

الاتجاه الأول : يرى أنصار هذا الاتجاه عدم ضرورة وجود سلطة سياسية في المجتمع بل ينادون بضرورة القضاء على السلطة السياسية إذا وجدت وذلك لأنهم يرون في السلطة ((تنظيم سيء يقوم على إستغلال الأفراد واضطهادهم دون أن تكون هناك ضرورة له , ومن ثم يجب القضاء على هذه السلطة , وإقامة مجتمعات لا مكان فيها للسلطة السياسية المستغلة))

ويخلص أنصار هذا الاتجاه إلى أن ممارسة السلطة وما يترتب عليها من مساوئ الإستبداد والطغيان والإستغلال يدعو إلى القول بضرورة القضاء على السلطة ورفضها تماماً^(٨) .

الاتجاه الثاني : - هو الراجح - ويذهب أنصاره إلى أن السلطة السياسية ضرورية في أي مجتمع فلا بد منه فهي ضرورة لا بد منها لحفظ النظام المجتمعي لكونها ركناً أساسياً في حياة المجتمع وذلك لأنه لا يتصور قيام أي مجتمع بدون وجود سلطة تنظمه وتحقق العدل والأمان فيه , ولكن يجب إن لا نفرض هذه السلطة متحررة من كل قيد أو شرط فهذه السلطة لا بد من خضوعها للقانون بمفهومه الواسع^(٩) .

(٧) د. صادق الأسود : المصدر نفسه ، ص ٨٥ .

(٨) ويمثل هذا الاتجاه المدارس : الخيالية ، الفوضوية ، السندكالية والماركسية ، لمزيد من التفاصيل حول آراء هذه المدارس ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٢ ، ص ٦٩ - ٧٠ ، د. عبد الله ناصف : السلطة السياسية ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية ، الجزء (٢٠٨) ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص ١٢ ، ١٥ - وما بعدها ، د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ ، ص ٤٨٠ - وما بعدها .

(٩) جورج بيردو : الديمقراطية ، ترجمة سالم نصار ، بيروت ، منشورات دار الاتحاد ، بلا سنة طبع ، ص ١٤ ، د. سعاد الشرفاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر - تحديات وتحولات - ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٠ ، عدي زيد الكيلاني : تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية ، عمان ، دار البشير

ويخلص هذا الاتجاه إلى ان السلطة السياسية هي ظاهرة طبيعية لا بد منها فالمجتمع والسلطة أمران متلازمان , فلا يمكن ان يوجد مجتمع متمدن بدون سلطة عليا, فالسلطة السياسية أضحت العنصر المميز للدولة عن غيرها من المجتمعات حيث تمارس سلطتها وسيادتها على جميع الأفراد الموجودين فوق إقليمها الا من استثنى بنص قانوني خاص أو وفقا لقواعد القانون الدولي لذا فقد ذهب البعض إلى تعريف الدولة بالسلطة^(١٠).

ونحن نتفق مع هذا الاتجاه حول ضرورة وجود السلطة في الدولة وذلك لأن السلطة السياسية أضحت ركناً أساسياً من أركان قيام الدولة الحديثة – كما هو متفق عليه في الفقه الدستوري – هذا من ناحية ولأن أصحاب الاتجاه الأول لم يبينوا لنا البديل عن السلطة السياسية في الدولة بصورة مقنعة من ناحية أخرى .

٢- مفهوم السلطة السياسية

لقد تعددت التعاريف التي قيلت بشأن تحديد مفهوم السلطة السياسية وذلك بسبب اختلاف وجهات نظر الفقهاء فيها وإختلاف الزاوية التي ينظرون من خلالها للسلطة السياسية.

فقد عرفها البعض بأنها ((قوة إرغام مادية)) وقوة الإرغام عند أصحاب هذا الرأي قد تظهر تارة باستعمال القوة العسكرية , وقد تظهر تارة أخرى بصورة القواعد القانونية^(١١) . في حين عرفها الفقيه (أندريه هوريو) بأنها ((قوة إرادة تتجلى لدى الذين يتولون عملية حكم جماعة من البشر فتتيح لهم فرض أنفسهم بفضل التأثير المزدوج للقوة والكفاءة , فإذا لم تركز السلطة إلا على القوة فهي تتميز عندئذٍ بأنها سلطة الواقع , وتصبح سلطة قانونية برضاء وموافقة المحكومين))^(١٢) .

وقد أوردت الدكتور (سعاد الشرقاوي) تعريفاً للسلطة السياسية قريباً من التعريف السابق فعرفت بأنها ((طاقة إرادية تظهر عند من يتولون إدارة جماعة بشرية تسمح لهم بفرض أنفسهم , وهذا الفرض اما ان يتم بالقوة واما بناء على الرضا وتوزيع الاختصاص , فإذا كان مصدر السلطة هو القوة فان السلطة سلطة فعلية , أما إذا كان رضا الخاضعين لها أصبحت سلطة قانونية))^(١٣).

في حين نجد ان هناك من عرف السلطة السياسية بأنها ((قوة مخصصة لإدارة جماعة بشرية يتولاها شخص أو أكثر بطريقة مشروعة أو غير مشروعة لتحقيق غايات مشروعة))^(١٤).

، بلا سنة طبع ، ص ١٥-١٦ ، د. عبد الله ناصف : المصدر السابق ، ص ١٤٤ - ١٤٥ ، د. منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ٥٥ - وما بعدها ، أندريه هوريو : المصدر السابق ، ص ٤٦ .

(١٠) أنور زكار : السلطة السياسية وشرعيتها ، <http://www.alraafidmag.com> ، (١١) منذر الشاوي : المصدر السابق ، ص ٦٢ - ٦٣ .

(١٢) أندريه هوريو : المصدر السابق ، ص ١٠٦ .

(١٣) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ٤٧ .

(١٤) د. عبد الله ناصف : المصدر السابق ، ص ١٢٧ .

من خلال ما سبق عرضه من التعاريف التي حاولت تحديد مفهوم السلطة السياسية يتضح لنا الآتي:

- أ- صعوبة وضع تعريف مانع وجامع لتحديد مفهوم السلطة السياسية .
- ب- تولي السلطة في الدولة قد يكون عن طريق القوة والعنف . وقد يكون توليها بطرق مشروعة وسليمة ويستتبع ذلك إختلاف الوصف القانوني الذي يطلق عليها من (سلطة فعلية) إلى (سلطة قانونية) .
- ج- التعاريف السابقة جميعها تتضمن لفظ (القوة) كعنصر أساسي في سلطة الدولة .

ولكن هل تعد القوة العنصر الوحيد لقيام السلطة السياسية ؟

نشير ابتداء إلى انه لا بد للسلطة من القوة لتستند إليها في حكمها بحيث يمكن القول بأنه لا وجود للسلطة في الدولة بدون قوة الإرغام المادي أي (القوة)^(١٥) .

وقوة السلطة السياسية في الدولة تتخذ المظاهر الآتية :

أ – **القوة المادية :** والمتمثلة بالمعدات والأجهزة التي تملكها الجماعة وتخصصها لتنفيذ أوامر الحكام ونواهيهم , وهذه المعدات والأجهزة تحتكرها السلطة لخدمتها وهي تشمل (القوة العسكرية , البوليس , السجون) وغيرها^(١٦) ، إضافة إلى القواعد القانونية التي تضعها السلطة وتفرض على الأفراد طاعتها ومن خلال هذه القواعد تؤثر السلطة على سلوك الأفراد^(١٧)، سواء كان تشريع القانون لتنظيم الأوضاع السياسية أم الاقتصادية أم الاجتماعية^(١٨) .

ب – **القوة المعنوية :** والمتمثلة بقدرات وملكات القابضين على السلطة , فالسلطة السياسية تمارس من قبل القابضين عليها ويعرف هؤلاء بالحكام^(١٩) . وهذه الملكات والقدرات لها أثرها في زيادة قوة السلطة ومنها الانتصارات العسكرية , والحنكة السياسية , القدرة الذاتية على حسن تصريف شؤون الحكم^(٢٠) . غير انه لا بد من ملاحظة ان هذه القدرات والملكات منها ما هو شخصي أي يملكها الفرد بذاته ومنها ما هو مكتسب أي تكون حصيلة البيئة الاجتماعية وهي تختلف باختلاف الأشخاص وبإختلاف الزمان والمكان^(٢١) .

(١٥) د. منذر الشاوي : المصدر السابق , ص ٦٣ .

(١٦) د. عبد الله ناصف : المصدر السابق , ص ١٢٨ .

(١٧) د. منذر الشاوي : المصدر السابق , ص ٦٣-٦٤ ، د. صادق الأسود : المصدر السابق , ص ٨٩ – ٩٠ .

(١٨) عبد الكريم غلاب : سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم ، ط ١ ، الدار البيضاء ، مطبعة النجاح ، ١٩٨٩ ، ص ٦٩ .
(١٩) د. منذر الشاوي : المصدر السابق , ص ٦٣ .

(٢٠) د. عبد الله ناصف : المصدر السابق , ص ١٢٨ – ١٢٩ ، عدي زيد الكيلاني : المصدر السابق , ص ١٦ .

(٢١) د. منذر الشاوي : المصدر السابق , ص ٥٨ – ٥٩ .

غير إن القوة بالمعنى السابق لا تعد لوحدها كافية لقيام سلطة الدولة وإنما لابد من وجود عنصر معنوي والمتمثل في رضا المحكومين على السلطة ، وهنا نتساءل عن الاثر المترتب على رضا المحكومين ، وحول أي شيء ينصب هذا الرضا ؟ .

ابتداءً لابد لنا من القول ان السلطة لا تنحصر فقط في القوة البحتة وإنما يلزم اعتراف الأفراد بالسلطة وان السلطة تكمن في إرادة المحكومين وثقتهم بها وبشرعيتها فرضا المحكومين بالسلطة مسألة ذات أهمية من الناحية الدستورية لأنها بمثابة التسويغ السياسي للسلطة^(٢٢) . وعليه تكون السلطة شرعية إذا كان من يمارسها وكانت طريقة ممارستها تتفق والرأي السائد في المجتمع , وهذا بدوره يعني ان سلطة الحكام لا تكون شرعية إلا إذا استمدت من رضا الشعب^(٢٣) ، وإن الرضا الشعبي ينصب على نظام انتخاب البرلمان وطريقة تولي رئيس الدولة منصبه وطريقة تعيين الوزراء ونظام تحريك المسؤولية الوزارية وأسلوب حل البرلمان , لذا فرضا المحكومين ينصب على المؤسسات والتنظيمات التي يتولى الحكام من خلالها السلطة ولا ينصب على شخص الحكام وهذا يعطي للمحكومين حرية الحركة والنقد ومناقشة الإجراءات المتخذة من الحكومة , وبهذا يكون للمحكومين الحق في التأكد من إن السلطة السياسية تسير على نحو مشروع^(٢٤) .

يتضح من ذلك ان رضا المحكومين لا يمثل عنصراً ذاتياً من عناصر قوة السلطة في الدولة وإنما هو عنصر خارجي عنها من شأنه ان يضفي على السلطة السياسية في الدولة صفة المشروعية^(٢٥) .

ولكن ما الأثر الذي يترتب على قيام السلطة على القوة البحتة فقط دون الاستناد إلى رضا المحكومين ؟ إن السلطة في هذا الفرض غير مشروعة وتسمى بـ (السلطة الفعلية) فهي السلطة التي تفرض نفسها بالقوة بواسطة أقلية وتظهر هذه السلطة بصورة أكثر وضوحاً على اثر الانقلابات والثورات عندما تتولى أقلية الحكم غير معتمدة على رضا الشعب^(٢٦) . غير إن هذه الحكومة الفعلية قد تتحول إلى حكومة قانونية مستندة إلى رضا الجماهير وذلك عندما تقدم الخدمات إلى الشعب وتتجه نحو تنظيم ممارسة السلطة وممارستها لصالح الجماعة, لان ممارسة السلطة لا تجد مسوغاً لها الا في تحقيق

(٢٢) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ٥٢ .

(٢٣) د. منذر الشاوي : الاقتراع السياسي , بغداد , منشورات العدالة , ٢٠٠١ , ص ٥ .

(٢٤) أندريه هوريو : المصدر السابق , ص ١١٠ – ١١١ , د. سعاد الشرقاوي , المصدر السابق , ص ٥٢ , انور زكار : السلطة السياسية وشرعيتها المصدر السابق <http://www.airaafidmag.com>

(٢٥) د. عبد الله ناصف : المصدر السابق , ص ١٣١ .

(٢٦) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ٥١ .

هنالك معيار راجح في الفقه الدستوري يفرق بين الثورة والانقلاب ويتمثل بالهدف من الحركة فإذا كان هدف الحركة مجرد تولي جماعة مقاليد الحكم فقط فأنها تعد انقلاباً أما إذا كان هدف الحركة إحداث تغيير جذري في النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة فالحركة تعد ثورة لمزيد من التفاصيل ينظر : د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري , ط ٢ , عمان , مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع , ٢٠٠١ , ص ٣٢٦ وما بعدها , د. نعمان احمد الخطيب : الوجيز في القانون الدستوري , ط ٢ , الكرك , جامعة مؤتة , ١٩٩٨ , ص ١٤٣ وما بعدها , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري , بيروت , الدار الجامعية , ١٩٨٧ , ص ١٠١ وما بعدها .

مصلحة المحكومين , وفي هذه الحالة يتحول هدف الحكام من الرغبة في الانفراد بالسلطة إلى الرغبة في تقديم الخدمات وإنجاح مشروع الحكم^(٢٧).

ثانياً : أشكال ممارسة السلطة السياسية

إن أشكال ممارسة السلطة السياسية في جميع النظم الدستورية لا يخرج عن احد الأشكال الآتية :

١. نظام تركيز السلطة

المقصود بهذا النظام حصر جميع وظائف السلطة (التشريعية , التنفيذية , القضائية) في يد هيئة واحدة أو حاكم واحد , أي انه يتميز بوجود حاكم واحد أو هيئة واحدة تمارس جميع الاختصاصات المنبثقة عن السلطة , وان وجدت هيئات أخر تمارس بعض هذه الاختصاصات فهي تكون خاضعة لتوجيه وإشراف ورقابة الهيئة الحاكمة أو الفرد الحاكم^(٢٨) , أي انه يمكن القول إن هذه الهيئة الحاكمة أو الفرد الحاكم هو الذي يمارس عملاً جميع وظائف الدولة , وقد وجد هذا النظام في المجتمعات القديمة في مصر واليونان لأنها كانت تعتقد إن الحاكم ما هو إلا اله أو من اختيار الآلهة (التفويض الالهي), لذا فهو يتمتع بالسلطان المطلق ويأخذ بيده جميع السلطات^(٢٩).

ونجد لنظام تركيز السلطة تطبيق في الأنظمة الملكية فقد ساد هذا النظام في بريطانيا حتى عام ١٦٨٨^(٣٠) وكذلك ساد في فرنسا – قبل ثورة ١٧٨٩ – إذ كان الملك يقبض بمفرده على السلطة^(٣١) , وبعد الثورة الفرنسية ظهر نظام تركيز السلطة مرة أخرى من عام ١٧٩٢ – ١٧٩٥ ثم ظهر عام ١٨٤٨ قبل إقرار الدستور ثم عاد للظهور من عام ١٨٧١ – ١٨٩٣ , والملاحظ في اغلب حالات تركيز السلطة إن نظام حكومة الجمعية هو المعمول به في هذه الفترات^(٣٢) , ويظهر نظام تركيز السلطة بصورة أكثر وضوحاً في الحكومات الواقعية أي تلك التي تعقب الثورات و الانقلابات حيث تتركز ممارسة الوظيفة (التشريعية والتنفيذية) بيد حكومة الثورة^(٣٣). فنجد مثلاً إن نظام الحكم في مصر منذ عام ١٩٥٣ حتى

(٢٧) اندريه هوريو : المصدر السابق ، ص ٤٢ ؛ د. سعد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ٥١ .

(٢٨) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية , الموصل , مطبعة جامعة الموصل , ١٩٩١ , ص ١٠٨ .

(٢٩) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية , الإسكندرية , منشأة المعارف , ١٩٩٣ , ص ٤٨ .

(٣٠) د. محسن خليل : المصدر السابق , ص ٢٩٧ - وما بعدها .

(٣١) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٧٠ .

(٣٢) موريس دوفرليه : دساتير فرنسا , ترجمة احمد حسيب , مراجعة د. السيد صبري , القاهرة , بلا سنة طبع , ص ٤٩ – ٥٤ , ٨١ - وما بعدها , د. آدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري للعام , الجزء الأول , ط ٢ , بيروت , دار العلم للملايين , ١٩٦٨ , ص ٢٥٠ - وما بعدها , د. منذر الشاوي : القانون الدستوري : المصدر السابق , ص ١٦٩ - وما بعدها .

(٣٣) د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي , الكتاب الثاني , القاهرة , مكتبة القاهرة الحديثة , ١٩٦٦ , ص ٢٢٤ .

وضع دستور ١٩٥٦ بالاستفتاء الشعبي قام على أساس تركيز السلطة بين يدي مجلس الوزراء^(٣٤)، ولا نجد الحال في العراق مختلفاً عما كان عليه في مصر فبصودر دستور ١٩٥٨ ظهر نظام تركيز السلطة إذ حصرت ممارسة الوظيفتين (التشريعية والتنفيذية) بيد مجلس الوزراء وذلك وفقاً للمادتين (٢١ – ٢٢) من الدستور , وأيضاً وجد هذا النظام في العراق في ظل دستور ٤ نيسان عام ١٩٦٣ , إذ حصرت ممارسة الوظيفتين (التشريعية و التنفيذية) بيد المجلس الوطني لقيادة الثورة وفقاً للمادة (٢) منه , وكذلك فعل دستور ١٩٦٨ , إذ ركز السلطة بين يدي رئيس الجمهورية الذي هو رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس السلطة التنفيذية – وذلك بدلالة المواد (٥٠ – ٥٢ , ٦١ , ٦٢ , ٦٤) – ومجلس قيادة الثورة وفقاً للمادة (٤٤) , وقد ظهر هذا النظام أيضاً في دستور العراق لعام ١٩٧٠ , إذ أنط الدستور الوظيفة التنفيذية والتشريعية برئيس الجمهورية وهو بذلك أصبح الحاكم الفرد في الدولة^(٣٥) .

ويميز جانب من الفقه الدستوري بين التركيز المطلق والتركيز النسبي^(٣٦) . فالتركيز المطلق يحدث عندما توجد هيئة واحدة أو حاكم فرد يمارس وظائف الحكم المتعددة , أما الهيئات الأخرى فذات طابع إداري ولا تملك سلطة البت بأي أمر , ولا تتمتع بأي اختصاصات ولو كانت ثانوية , أي أنها في مركز التابع للهيئة الحاكمة , فهذه الأخيرة وحدها التي تباشر جميع الوظائف في الدولة وهذا ما هو معمول به في الحكومات الواقعية وفي الملكيات الأوروبية المطلقة والحكومات الدكتاتورية , أما التركيز النسبي فيكون حين تخضع الهيئات الحكومية وبصورة كبيرة إلى الهيئة الحاكمة أو الحاكم الفرد الذي يملك البت والفصل في جميع الشؤون , ويكون لهذه الهيئات الحكومية بعض الصلاحيات الثانوية تتمتع بها مع بقاء سلطة البت النهائية للهيئة الحاكمة أو الحاكم الفرد^(٣٧) .

أما الفصيل بين التركيز المطلق والنسبي فإنه يتمثل في موقف النظام الدستوري من خلال تنظيم العلاقة بين السلطة العليا والهيئات الأخر سواء من ناحية النص الدستوري , أم من ناحية الواقع السياسي^(٣٨) .

إن النظم الآخذة بتركيز السلطة تحرص على عدم إنكار مفهوم الشرعية الديمقراطية وتسعى دائماً لإضفاء الصفة الديمقراطية على حكمها عن طريق الاستفتاء الشعبي^(٣٩) , ويعد نظام تركيز السلطة

(٣٤) د. طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة, القاهرة, مطبعة القاهرة الحديثة , بلا سنة طبع , ص ٨٦ .

(٣٥) فرئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء وهو القائد العام للقوات المسلحة (م ٥٧ / أ) وهو رئيس مجلس الوزراء (م / ٦١ ج) إضافة إلى كونه رئيس مجلس قيادة الثورة حكماً قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٥ وعملاً بعد التعديل – كما سنوضحه في حينه – هذا من ناحية ممارسة الوظيفة التنفيذية أما من ناحية ممارسة الوظيفة التشريعية فلرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون (م ٥٧ ج) إضافة إلى الاختصاصات التشريعية التي أعطيت له نتيجة لكونه رئيس مجلس قيادة الثورة والتي أجاز الدستور تخويلها وممارستها من قبله انظر المواد (٤١ , ٤٢ , ٤٣) من الدستور .

(٣٦) قد يحدث تركيز السلطة لصالح فرد أو لجنة أو قد يحدث لصالح مجلس لمزيد من التفاصيل ينظر : د. منذر الشاوي : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٦٩ – وما بعدها .

(٣٧) د. خالد سمارة الزغبى : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية , ط ١ , عمان , المركز العربي للخدمات الطلابية ١٩٩٦ , ص ١٣١ , محمد كاظم المشهداني : ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية , أطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون والسياسة , ١٩٨٥ , ص ٩ .

(٣٨) محمد كاظم المشهداني : المكان نفسه .

ظاهرة متفشية في النظم الدكتاتورية والديمقراطية على حد سواء ولكن الفارق يتمثل في إن تركيز السلطة في النظم الدكتاتورية يتم لصالح فرد يفرض على الشعب فرضاً بينما يتم لصالح فرد يمثل الشعب في النظم الديمقراطية^(٤٠) ، غير إن الرأي السابق لا يمكن قبوله على إطلاقه لأن هنالك بعض النظم الدستورية التي لازالت تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كالنظام الرئاسي والبرلماني^(٤١) .

٣. نظام توزيع السلطة

مقتضى هذا النظام إيجاد ثلاث هيئات تتولى كل منها ممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاث فتتخصص الأولى بمباشرة الوظيفة التشريعية والثانية تتولى الوظيفة التنفيذية أما الثالثة فتتخصص بوظيفة القضاء^(٤٢) . فتوزيع السلطة يعني تعدد الهيئات الحاكمة بما يمنع من تركيزها في جهة واحدة^(٤٣) ، وبعد أن يتم توزيع السلطة بين ثلاث هيئات ، تثار مسألة جديدة ومهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين هذه الهيئات ، فقد تنظم العلاقة على أساس التدرج الهرمي الذي يجعل إحدى هذه الهيئات هي المهيمنة على الأخريات وقد تنظم العلاقة على أساس الفصل بين السلطات :

أ – **تدرج السلطات** : يفترض تدرج السلطات تعدد الهيئات الحاكمة أولاً ثم يتم توزيع الوظائف عليها ثانياً ولكن التوزيع هنا يأخذ شكل (تدرج) أي إن الدستور يجعل إحدى هذه الهيئات وهي عادةً (التنفيذية أو التشريعية) في مركز أسمى من الهيئات الأخر^(٤٤) ، وبذلك يختلف تدرج السلطات عن نظام تركيز السلطة ، فتدرج السلطات يقوم على أساس تعدد الهيئات الحاكمة دون أن يساوى بينها في الصلاحيات وإنما يضع السلطة الحقيقية والاختصاصات الهامة بيد هيئة معينة بالذات ، ويجعل منها في مركز السمو والعلو على باقي الهيئات الأخر ، أما نظام تركيز السلطة فهو يقوم على أساس إيداع السلطة بيد هيئة واحدة أو حاكم فرد فقط مع وجود مساعدين له^(٤٥) .

ومن الملاحظ إن نظام تدرج السلطات هو النظام السائد في أغلب النظم السياسية المعاصرة غير إن هذه النظم لا تعلن صراحة في وثيقة الدستور أنها تأخذ بتدرج السلطات ، وإنما تؤكد وثيقة الدستور على إن نظام الحكم يقوم على الفصل بين السلطات ، غير إن الواقع السياسي يشير إلى أنها تأخذ بالتدرج ، بحيث تكون السلطة الفعلية بيد شخص واحد أو هيئة واحدة^(٤٦) .

(٣٩) كما فعل نابليون الأول ونابليون الثالث إذ اجريا استفتاءً لإقرار الانقلاب الذي قام به كل منهما ينظر : د.خالد سمارة الزغبى : المصدر السابق ، ص ١٣١ .

(٤٠) د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ٣١١ .

(٤١) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ١٢٩ .

(٤٢) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١١٠ .

(٤٣) د. ثروت بدوي : المصدر السابق ، ص ٣٠٧ .

(٤٤) د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٤٥) د. ثروت بدوي : المصدر السابق ، ص ٣١٠ ، د. محمد كاظم المشهداني : المصدر نفسه ، ص ١١٣ .

(٤٦) د. ثروت بدوي : المكان نفسه ، د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ١٢٧ .

ب- **الفصل بين السلطات :** وهذا الوجه الثاني من أوجه تنظيم العلاقة بين السلطات في ظل نظام توزيع السلطات , ومقتضاه إسناد وظائف الدولة الثلاث التي تختلف بعضها عن بعض إلى أفراد أو هيئات مستقل بعضها عن بعض^(٤٧) .

فمبدأ الفصل بين السلطات يقتضي أولاً توزيع وظائف الدولة الثلاث على هيئات منفصلة كل منها عن الأخرى ثم تستقل وتتساوى كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ثانياً بحيث تكون هناك هيئة للتشريع وأخرى للتنفيذ وثالثة تفصل في المنازعات والخصومات مع عدم تداخل وظائف كل منها في الأخرى من حيث استقلالها ووقوفها على قدم المساواة مع الهيئات الأخرى^(٤٨) .

وقد ظهر هذا المبدأ كسلاح ضد السلطة المطلقة التي كان يتمتع بها الحكام آنذاك فقد اعتنقه الثوار الأمريكيون والفرنسيون وضمّنوه في دساتيرهم بعد نجاح ثورتهم^(٤٩) .

وقد ظهر لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيران هما :

التفسير الأول : الفصل المطلق بين السلطات : وهو التفسير الذي أخذ به واضعوا دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ والدستورين الفرنسيين لعام ١٧٩١ و ١٧٩٥ وكان أنصار هذا التفسير ينادون بفصل عضوي بين وظائف الدولة فقد اعتقدوا إن (الحكومة والبرلمان والقضاء) لكل منها وظيفة محددة لا يتعداها ولا يتدخل في شؤون الهيئة الأخرى أو يراقبها ، ومما يؤخذ على هذا التفسير انه يؤدي إلى فصل شديد بين السلطات وإلى وضع حواجز صماء بينها^(٥٠) . فضلاً عن إن هذا التفسير يتنافى مع قيام الدولة الحديثة وهو يؤدي إما إلى إن تبقى النصوص الدستورية بدون تطبيق لتعذر إعمالها أو يؤدي بالبلاد إلى الفوضى والارتباك وهو ما حدث فعلاً في فرنسا وقت نفاذ دساتيرها السابقة^(٥١) .

التفسير الثاني : الفصل المرن بين السلطات : إزاء وجود حقيقة باتت من المسلم بها ألا وهي ضرورة المحافظة على وحدة الدولة من خلال قيام علاقات بين سلطات الدولة ونبذ الفصل الجامد^(٥٢) , أخذ الفقه الدستوري ينادي بضرورة التخفيف من حدة المبدأ , وإن مبدأ الفصل بين السلطات لا يراد به الفصل المطلق وإنما المقصود به عدم تركيز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة حتى لو كانت تلك الهيئة

(٤٧) د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري , ط ٣ , القاهرة , مكتبة عبد الله وهبة , ١٩٤٩ , ص ١٥٩ .

(٤٨) د. محسن خليل : المصدر السابق , ص ٢٧٦ - ٢٧٧ .

(٤٩) د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق , ص ١٧٨ - ١٧٩ .

(٥٠) موريس دوفرجيه : المصدر السابق , ص ٤٥ - ٤٧ , ٥٥ - ٥٧ , د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ١٣٢ - ١٣٣ , د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة , المصدر السابق , ص ٢٣٨ - ٢٣٩ , ومن الجدير بالذكر إن الدستور الأمريكي لم يتضمن أي نص صريح يقرر مبدأ الفصل بين السلطات ولكنه مفهوم من صياغة أول ثلاث مواد في الدستور والتي حددت اختصاصات الهيئات الثلاث (التشريعية , التنفيذية , القضائية) ينظر عدي زيد الكيلاني : المصدر السابق , ص ١١٥ .

(٥١) د. خالد سمارة الزغيبي : المصدر السابق , ص ١٣٦ - ١٣٧ .

(٥٢) د. صالح جواد الكاظم , د. علي غالب العاني : الأنظمة السياسية , بغداد , مطبعة دار الحكمة , ١٩٩٠ - ١٩٩١ , ص ٦٥ - ٦٦ , د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ١٣٣ .

الأغلبية الشعبية , بل لابد من توزيع السلطة على هيئات منفصلة ومستقلة , بحيث لا يمنع هذا التوزيع والاستقلال من التعاون والرقابة بين الهيئات مع بقائها على قدم المساواة , لذا فالدكتورة (سعاد الشرقاوي) تفضل استخدام مصطلح ((استقلال السلطات)) بدلا من مصطلح ((فصل السلطات))^(٥٣) .

ويلاحظ ان الدستور الأمريكي وان أكد على استقلال السلطات العامة عن طريق الفصل فيما بينها غير إن هذا الفصل المطلق كان مستحيلاً ولذا نجد إن الدستور نفسه قد جاء ببعض الاستثناءات على مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية^(٥٤) . وما تمخض عنه واقع الحياة السياسية من الاستثناءات العديدة التي أبرزتها ضرورات الحياة العملية من ناحية أخرى , وبالتالي أخذ صورة الاتصال والتعاون بين السلطات لا الفصل المطلق أو الشديد^(٥٥) .

من خلال العرض السابق لماهية السلطة السياسية اتضح لنا الاتي :

أ- ضرورة وجود سلطة سياسية في المجتمع مع ضرورة حصول هذه السلطة على رضا وقبول افراد الشعب حتى تتسم بالشرعية والا كانت سلطة فعلية .

ب- تمارس السلطة السياسية بأشكال عدة ، فهي قد تمارس بصورة غير ديمقراطية عن طريق تركيزها في يد شخص واحد او جهة واحدة ، وقد تمارس بصورة أكثر ديمقراطية حينما يتم توزيع هذه السلطة على جهات عدة وهذا التوزيع قد يتخذ شكل التدرج او الفصل بين السلطات .

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(٥٣) د. سعاد الشرقاوي : المصدر نفسه , ص ١٣٣ - ١٣٤ , د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة , المصدر السابق , ص ٢٤٠ - ٢٤٢ .
د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق , ص ١٧٦ , د. محسن خليل : المصدر السابق , ص ٢٧٧ .

(٥٤) لقد جاء الدستور المذكور ببعض أوجه التعاون بين السلطات في الدولة فمثلاً أعطى الدستور لرئيس الدولة حق الاعتراض على مشروعات القوانين (م ١ / فق ٧ بند ٢) وكذلك أوجد الدستور تعاوناً بين الكونغرس والحكومة فنانب رئيس الدولة هو رئيس مجلس الشيوخ (م ١ / فق ٢ بند ٤) وللكونغرس اختيار رئيس الجمهورية ونائبيه استثناء وفقاً (للتعديل الدستوري الثاني عشر لعام ١٨٠٤) وفي حالة عجز رئيس الدولة عن مزاولة مهام منصبه يتولى رئيس مجلس الشيوخ الذي هو نائب رئيس الدولة مهام الرئاسة وفقاً (م ٢ / فق ١ بند ٦ , والتعديل الخامس والعشرون لعام ١٩٦٧) , هذا فضلاً عن اشتراك الكونغرس مع رئيس الدولة في ممارسة الشؤون الداخلية والخارجية وتعيين كبار الموظفين والقضاة (م ٢ / فق ٢ بند ٢) .

(٥٥) لمزيد من التفاصيل حول الموضوع ينظر جبروم أ . بارون , س . توماس دينيس : الوجيز في القانون الدستوري - المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي - , ترجمة محمد مصطفى غنيم , مراجعة هند البقلي , ط ١ , القاهرة , الجمعية المصرية لنشر المعرفة و الثقافة العالمية , ١٩٩٨ , ص ١٢٥ - وما بعدها . سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٩ , ص ٤٢٨ - وما بعدها , د. عبد الكريم علوان: المصدر السابق , ص ٢١٠ - ٢١٣ , د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق , ص ٢٨٨ - وما بعدها .

مقدمة عامة

* موضوع البحث :

يمثل رئيس الدولة -ملكاً كان أم رئيس جمهورية- الرئيس الأعلى للدولة ، وهو بهذه الصفة يملك العديد من الإختصاصات التي تعهد إليه ، ليمارسها في ظل أحكام الدستور ، غير أن إختصاصات رئيس الدولة تتفاوت سعةً وضيقاً ، بحسب النظام السياسي السائد في الدولة .

فإذا كان رئيس الدولة هو صاحب السلطة التنفيذية ، وهو رئيس الحكومة ، ولا يوجد إلى جانبه رئيس وزراء ، ولم يكن الوزراء مسؤولين أمام البرلمان ، وإنما أمام شخص رئيس الدولة ، كان النظام رئاسياً ، وهو نظام يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات ، ويتمتع فيه رئيس الدولة بصلاحيات عديدة ، فهو المهيمن على السلطة التنفيذية ، ويضع السياسة العامة للدولة ، ويقوم على تنفيذها .

أما إذا وجد إلى جانب رئيس الدولة رئيسٌ للحكومة ، وكانت هذه الحكومة مسؤولة أمام المجلس النيابي فقط ، وبالمقابل كان للحكومة حل البرلمان ، مع الفصل بين السلطات فصلاً مرناً يقوم على التعاون فيما بينها ، كان النظام برلمانياً تقليدياً ، قائماً على قاعدة أن رئيس الدولة لا يمارس أية سلطات بصورة منفردة ، وبذلك تكون سلطات رئيس الدولة إسمية وشرفية بحتة .

غير أن بعض الدول قد اتجهت إلى المزج بين النظام البرلماني والرئاسي في دساتيرها ، وذلك بأن أخذت ببعض خصائص النظام البرلماني ، والمتمثلة بوجود حكومة مسؤولة أمام مجلس نيابي ، ووجود منصب رئيس الوزراء ، مع قدرة الوزارة على حل البرلمان ، وقيام التوازن والتعاون فيما بين السلطات .

وأخذت كذلك ببعض خصائص النظام الرئاسي ، بأن عملت على تقوية مركز رئيس الدولة إلى حد كبير ، فجعلت منه مركز الثقل في النظام السياسي ، وذلك بإعطائه سلطة الهيمنة على الحكومة وعلى البرلمان معاً وهذا هو النظام المختلط .

* إشكالية البحث :

إن ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة تثير إشكالية في غاية الأهمية ، والمتمثلة باختلال التوازن المفترض بين السلطات لصالح رئيس الدولة .

فعلى الرغم من قيام النظم الدستورية المعاصرة على فكرة تعدد الهيئات الحاكمة في الدولة ، فإن توزيع الإختصاصات لا يتم بين هذه الهيئات في الواقع بصورة عادلة ، بل نجد تمتع رئيس الدولة بالعديد من الإختصاصات ، سواء في المجال التنفيذي أم التشريعي ، وفي الظروف العادية أم الإستثنائية ، على نحو يجعل منه سلطة عليا تسيطر وتهيمن -عملاً- على ما عداها من السلطات .

ويلاحظ إن ظاهرة التوسع في إختصاصات رئيس الدولة على حساب السلطات الأخرى - ولاسيما البرلمان- ، ليست من الظواهر الخاصة بالنظم الدكتاتورية فقط ، ولكنها ملموسة كذلك في النظم الديمقراطية .

وعلى ذلك أضحت هذه الظاهرة من الظواهر المميزة للنظم الدستورية المعاصرة على اختلاف أشكالها وطبيعتها ، وكنتيجة منطقية لهذه الظاهرة ، إنحسرت بشكل ملحوظ ، إختصاصات البرلمان ، سواء التشريعية منها أم الرقابية، لصالح رئيس الدولة .

وعلى الرغم من كثرة الدراسات والبحوث التي تناولت إختصاصات رئيس الدولة التنفيذية والتشريعية ، سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية ، فإن هذه الظاهرة -محل البحث- ، لا تزال تطرح العديد من الإشكاليات والتساؤلات الهامة -على الأخص في مجال القانون الدستوري- من حيث مضمون هذه الظاهرة ، والأسباب التي قد تؤدي إلى نشوئها في أي نظام سياسي قائم ، وهذا ما ارتأينا أن نبجته بصورة مفصلة ، وذلك لان هذه الظاهرة تعد تجسيدا حيا للصراع الأبدي بين السلطة والحرية ، من خلال ما تنثيره من إشكاليات تتعلق بمدى تأثير السلطة على الحريات العامة .

*** تقسيم البحث :**

وعلى هدى ما سبق فإن دراستنا لهذا الموضوع ستكون في ظل مناخٍ مقارن بين دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ودستور تونس لعام ١٩٥٩ ودستور مصر لعام ١٩٧١ والقانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ودستور العراق لعام ١٩٧٠.

وذلك في ثلاثة فصول ، مسبقة بتمهيد حول ماهية السلطة السياسية من حيث ضرورتها ومفهومها وأشكال ممارستها ، أما الفصول الثلاثة فسيتم بحثها كالاتي :

الفصل الأول: ماهية ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة .

الفصل الثاني: تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف العادية .

الفصل الثالث: تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف غير العادية .

الفصل الاول

ماهية ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة

لكل ظاهرة من الظواهر الطبيعية والاجتماعية والسياسية والقانونية اوضاع وأسباب معينة تعمل معاً في نشوء الظاهرة , وظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة ليست بمعزل عن هذه الظواهر ، فهي ظاهرة قانونية وسياسية في الأنظمة الدستورية المعاصرة ، ظهرت لتدعيم مركز رئيس الدولة في الأنظمة النيابية المتسمة عادة ، بعدم ممارسة رئيس الدولة لأي سلطات بصورة منفردة ، وهي الأنظمة البرلمانية التقليدية منها والمتطورة ، غير ان هذه الظاهرة لم تنشأ من العدم ، وإنما كانت لها مضامين معينة ظهرت

من خلالها فضلاً عن أسباب سياسية وعملية أدت إلى نشوئها ، وعلى ذلك فإننا سنوضح مضمون الظاهرة محل البحث في مبحث أول ثم نوضح أسباب هذه الظاهرة في مبحث ثانٍ .

المبحث الاول

مضمون ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة

ان المضمون العام للظاهرة محل البحث يركز على ركيزتين أساسيتين وهو ما سنوضحه في مطلبين مستقلين , فنبحث في المطلب الأول تعزيز مركز رئيس الدولة وفقاً لأسلوب توليته ثم نخصص المطلب الثاني لبحث شخصية السلطة .

المطلب الاول

تعزيز مركز رئيس الدولة وفقاً لأسلوب توليته

ان طريقة أو أسلوب تولي رئيس الدولة لمنصبه يعمل على تدعيم مركز الرئيس , لذا فلا بد لنا من بيان أهم الأساليب المتبعة في الدول لتولي رئيس الدولة منصبه , وهذه الأساليب منها ما هو غير ديمقراطي ومنها ما هو ديمقراطي , لذا فسنبين الأساليب تبعاً في فرعين مستقلين .

الفرع الاول

الطرق غير الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة

ان أسلوب وصول رئيس الدولة إلى السلطة يعد معياراً حاسماً في تمييز النظم السياسية التي قد تكون ملكية أو جمهورية , فانتخاب الشعب لحكامه أساس من أسس الديمقراطية , وفيما عدا الانتخاب فالأساليب الأخرى لوصول رئيس الدولة لمنصبه تعد غير ديمقراطية , وهذه الوسائل غير الديمقراطية متعددة وهي :

اولاً : تولي رئيس الدولة لمنصبه عن طريق الوراثة

يعد أسلوب الوراثة لتولي السلطة أقدم الأساليب وأكثرها شيوعاً في التاريخ , وهي من أهم الوسائل غير الديمقراطية لتولي السلطة , إذ كانت تعد الوسيلة الوحيدة لتولي وانتقال السلطة^(٥٦)، فالوراثة كأسلوب لتولي السلطة وانتقالها تتمثل في وراثة العرش فالملك يرث منصبه عن غيره وبذلك يقبض على السلطة كلياً , او قد يسهم في ممارستها مع القابضين الآخرين ولا تقتصر الوراثة على وراثة العرش بل

(٥٦) د. نوري لطيف , د. علي غالب العاني : القانون الدستوري , بغداد , بلا سنة طبع , ص ٥٦ .

يمكن ان تتضمن وراثة العضوية في المجالس السياسية , كما هو الحال في مجلس اللوردات البريطاني^(٥٧).

وقد قيلت نظريات عدة لتسوية تولي السلطة عن طريق الوراثة لاضفاء الشرعية عليها وهي :

١. النظرية المالية : لقد صيغت هذه النظرية من قبل أنصار الملكية في فرنسا ومقتضاها ان السلطة تعود إلى الملك , فللملك الحق المطلق على السلطة , وبناء عليه فإن السلطة يمكن ان تنتقل بالوراثة كما هو الحال في الملكية الخاصة^(٥٨).

٢. النظرية الثيوقراطية : وهي النظرية الثانية التي قيلت لتسوية شرعية انتقال السلطة بالوراثة إذ ان هذه النظرية ترجع مصدر السلطة في الدولة إلى العناية الالهية فهي التي تختار الحاكم الذي يقوم بممارسة السلطة , حيث كان الإعتقاد السائد بان الحاكم ما هو الا (اله) أو من نسل (الالهة) , لذا فالحاكم له طبيعة تسمو على طبيعة البشر فالسلطة أصبحت حقا للحاكم يمارسها بمفرده ولذلك سميت هذه المرحلة (بالطبيعة الالهية للحاكم) وفي مرحلة ثانية من مراحل تطور النظرية ساد الإعتقاد بان الحاكم يختار من قبل (الالهة) ليمارس شؤون الحكم والحاكم بذلك ما هو الا منفذ لارادة الالهية , وسميت هذه المرحلة (بالحق الالهي المباشر) وانتهت النظرية الثيوقراطية إلى مرحلة متطورة مقارنة بالمرحلتين السابقتين وبموجبها أصبح الحاكم يختار من الشعب ولكن بتوجيه من العناية الالهية لاختياره وسميت هذه المرحلة (بالحق الالهي غير المباشر) وبذلك فقد تم اسباغ القدسية على مصدر السلطة ومن يمارسها^(٥٩).

يتضح من النظريات السابقة التي قيلت لتسوية شرعية الوراثة انها تسوغ السلطة المطلقة للحكام وبالتالي اسباغ الشرعية على سلطة الحكام وتصرفاتهم^(٦٠) , فالنظرية المالية تجعل من السلطة ملكا خالصا للملك يمارسه كيفما يشاء دون رقابة أو محاسبة شعبية وهي بذلك تدعم من سلطة الملوك وتسوغ هيمنتهم المطلقة على السلطة , لان السلطة السياسية اختلطت بحق الملكية العقارية^(٦١).

اما النظرية الثيوقراطية فهي ايضا تدعم من مركز رئيس الدولة (الملك) لانها تسوغ السلطة المطلقة للحكام ولا يستطيع الشعب محاسبتهم أو مساءلتهم عما يرتكبونه من اخطاء أو تقصير وبذلك يغدو سلطانهم مطلقا لا مقيدا , وهو ما يؤدي الى استبداد رئيس الدولة في ممارسة السلطة , إذ انه سيضحي في

(٥٧) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٥٨

(٥٨) د. منذر الشاوي : المصدر نفسه , ص ١٥٩ , د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة , المصدر السابق , ص ١٣٣ .

(٥٩) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. محمد السناري : القانون الدستوري (نظرية الدولة والحكومة) , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٥ - ١٩٩٦ , ص ٦٣٦ - وما بعدها , د. محمد أنس قاسم جعفر : النظم السياسية والقانون الدستوري , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٩ , ص ٢٣ - وما بعدها , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٤٥ - ٤٧ .

(٦٠) د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام , الجزء الثاني , ط ١ , بيروت , دار العلم للملايين , ١٩٦٥ , ص ٣٧٨ .

(٦١) د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة , المصدر السابق , ص ١٣٥ .

موقع اسمى من الافراد وسلطانه يسود الجميع, وبالتالي انعدام الرقابة القضائية أو السياسية على تصرفاته لانه مصون وغير مسؤول^(٦٢) ، لذا فالفقه الدستوري يذهب إلى عدم جواز تسمية النظريات الثيوقراطية بالنظريات الدينية لانها قيلت لغرض تسويق السلطان المطلق للملوك^(٦٣) .

إذن نخلص إلى ان النظريات السابقة إنما قيلت من اجل تدعيم سلطة الحاكم المطلقة وابعاد المسؤولية السياسية والجنائية عن شخص الحاكم ومن ثم عدم اخضاع هذه السلطة المطلقة لأي قيد يحد منها، غير انه لا بد من الاشارة إلى ان هذه المسوغات أصبحت غير مقبولة في الوقت الحاضر وقد تلاشت فعلا كمسوغات لتولي السلطة بصورة عامة-^(٦٤) .

ثانيا : تولي رئيس الدولة لمنصبه عن طريق الاختيار الذاتي

الاختيار يعني قيام الحاكم بتعيين من يخلفه في الحكم , بشرط ان لا يكون (الخلف) من الورثة والا فنكون امام أسلوب الوراثة , اي ان السلف يختار من يخلفه في السلطة^(٦٥) ، والاختيار الذاتي قد يكون فرديا وقد يكون جماعيا .

١. الاختيار الذاتي الفردي : ويتحقق هذا الاختيار حينما يكون الحاكم فردا يختار الحاكم الذي سيخلفه , وهذا الاختيار قد يكون قانونيا حينما يستند على نص دستوري وقد يكون واقعيا حينما لا يستند على نص دستوري^(٦٦) . وقد يكون الاختيار الفردي مباشرا إذا كان للسلف اختيار الخلف بصورة نهائية ودون تعليق الاختيار على اي شرط وقد يكون غير مباشر وذلك عندما يرشح السلف من سيخلفه فقط على أن توافق هيئة أخرى على هذا الترشيح ليصبح الخلف حاكم المستقبل^(٦٧) ، كما كان عليه الحال في عصر الإمبراطورية الرومانية إذ كان الامبراطور يختار من سيخلفه غير ان هذا الاختيار لم يكن نهائيا وإنما لا بد من موافقة مجلس الشيوخ عليه , وقد يكون الاختيار الفردي الذاتي معلقا علىبيعة الناس للخلف^(٦٨) .

(٦٢) د. محمد السناري : المصدر السابق , ٦٣٦ – ٦٣٧ , ٦٤٣ – ٦٤٤ , د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق , ص ٣٤ – ٣٦ , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٤٥ , ٤٧ .

(٦٣) د. عبد الحميد متولي : المصدر نفسه , ص ٤٦ , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : المصدر نفسه , ص ٤٥ .

(٦٤) د. ثروت بدوي : المصدر السابق , ص ٢٨٨ .

(٦٥) د. نوري لطيف , د. علي غالب العاني : المصدر السابق , ص ٥٧ .

(٦٦) د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة , المصدر السابق , ص ١٣٧ .

(٦٧) د. نوري لطيف , د. علي غالب العاني : المصدر السابق , ص ٥٧ .

(٦٨) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٦١ – ١٦٢ .

٢. **الإختيار الذاتي الجماعي** : وتفترض هذه الطريقة ان الحاكم هيئة جماعية وليست فردا فيقوم أعضاء هذه الهيئة (المجلس) باختيار الحاكم^(٦٩) ، وقد كان مجلس الشيوخ الفرنسي في ظل دستور السنة الثامنة للثورة لعام ١٧٩٩ يمارس الإختيار الذاتي الجماعي , إذ كان للمجلس اعادة إنتخاب القناصل الثلاثة الذين يحكمون فرنسا , ثم كان له ان يعين أعضاء في المجلس ذاته بان يختارهم من بين قوائم تقدم من مجلس (التريبون) والمجلس التشريعي والقنصل الاول^(٧٠).

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذه الطريقة دستور العراق الصادر في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤ وذلك في المادة (٥٥) منه إذ بينت هذه المادة بان اختيار رئيس الجمهورية يتم من قبل مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني في جلسة مشتركة , واشترطت المادة الحصول على ثلثي المجموع الكلي للأعضاء وذلك خلال مدة لا تتجاوز اسبوعاً من تاريخ خلو المنصب، وكذلك أخذ دستور العراق لعام ١٩٦٨ بذات الطريقة لاختيار رئيس الجمهورية إذ يتم اختياره من قبل مجلس قيادة الثورة وفقاً للمادة (١ / ٤٤).

وطريقة الإختيار الذاتي بصورتها – الفردي والجماعي – تعمل على تقوية مركز رئيس الدولة تجاه باقي المؤسسات الاخر وتؤدي إلى انعدام مسؤولية رئيس الدولة امام الشعب, لأن الشعب لم يكن له دور في اختيار رئيس الدولة , وهذا ما حدا بجانب من الفقه الدستوري إلى القول بانه من الصعب اقامة شرعية هذه الطريقة من طرق القبض على السلطة فهي لا يمكنها الاستناد مباشرة على الشرعية الثيوقراطية ولا على الشرعية الديمقراطية لذا فالدساتير التي تأخذ بهذه الطريقة تتبع أساليب ملتوية وغير مباشرة لاسباغ الشرعية على الإختيار الذاتي^(٧١).

ثالثا : تولي رئيس الدولة لمنصبه عن طريق الإستيلاء

وهذا الأسلوب من أساليب الوصول إلى سدة الحكم تستعمل فيه القوة بمعناها المادي الكامل والإستيلاء على السلطة يتم بواسطة الثورة أو الإنقلاب^(٧٢) ، واللجوء إلى القوة لاعتلاء سدة الحكم يعد طريقة غير دستورية لاسناد السلطة, غير ان القابضين على السلطة قد يحصلون على التأييد الشعبي من خلال الإستفتاء أو الإنتخاب – لاضفاء شرعية مزيفة-^(٧٣).

ويحتل موضوع الإستيلاء على السلطة عن طريق الثورات والإنقلابات أهمية خاصة في الفقه الدستوري لما يثيره من الاشكالات العديدة , وقد ظهر في الفقه معياران للتمييز بين مفهومي الثورة والإنقلاب :

^(٦٩) د. ثروت بدوي : المصدر السابق , ص ٢٩٠ .

^(٧٠) مورييس دوفرجه : المصدر السابق , ص ٢٩٠ .

^(٧١) د. منذر الشاوي : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٦١ .

^(٧٢) د. امون رباط : الوسيط في القانون الدستوري , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٣٧٥ .

^(٧٣) د. ثروت بدوي : المصدر السابق , ص ٢٩١ .

المعيار الأول : وبموجبه يكون الفصل بين الثورة والإنقلاب يتمثل بالجهة التي تقوم بالحركة فإذا كانت هذه الجهة هي الشعب فإن الحركة تعد ثورة أما إذا كان القائم بالحركة فئة محدودة وغالبا ما تكون من افراد السلطة القائمة بالحركة تعد إنقلابا ، غير ان الفقه الدستوري يعيب على هذا المعيار بانه ما من ثورة يقوم بها افراد الشعب بصورة خالصة ، بل قد يشترك فيها فئة من افراد السلطة القائمة للقضاء على النظام القائم ، وكذلك لا يوجد هنالك من إنقلاب خالص ، فقد تساند جماهير الشعب هذا الإنقلاب والوقوف إلى جانبه ، لذا فالفقه يرى عدم كفاية هذا المعيار للتمييز بين الثورة والإنقلاب^(٧٤) .

المعيار الثاني : وبمقتضاه فإن الفرق بين الثورة والإنقلاب إنما يكمن في الهدف من الحركة ، فإذا كان هدف الحركة مجرد الوصول إلى السلطة فالحركة تعد إنقلابا أما إذا كان هدف الحركة اجراء تغيير جذري وشامل في جميع نواحي الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية لمصلحة مجموع الشعب فالحركة تعد ثورة .

ومما يلاحظ ان هذا المعيار ليس انيا بطبيعة الحال وإنما لاحق على فعل الإستيلاء على السلطة ، وقد لاقى هذا المعيار قبولا في اوساط الفقه الدستوري^(٧٥) .

ان ظاهرة الإستيلاء على السلطة بواسطة الثورات والإنقلابات العسكرية ومن ثم احتكار السلطة وممارستها بطرق تعسفية أو إستبدادية من طرف الاقلية ، لازالت تتكرر في العديد من بلدان العالم ، وهي تؤدي بالضرورة إلى تهيش دور افراد المجتمع واستحواد الاقلية على مقاليد السلطة السياسية في الدولة^(٧٦) ويلاحظ ان الطابع المميز لكل الحكومات التي تاتي في اعقاب الثورات أو الإنقلابات (الحكومات الفعلية) هو اتسامها بالدكتاتورية الفردية أو الجماعية وهي تهمل مبدا الفصل بين السلطات لانها تركز كل السلطات بيد حكومة الثورة^(٧٧) .

(٧٤) د. ثروت بدوي : المصدر نفسه ، ص ٢٩٢ - ٢٩٣ ، د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ١٦٦ د. نوري لطيف ، د. علي غالب العاني : المصدر السابق ، ص ٥٨ - ٥٩ .

(٧٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية - الدول والحكومات - ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣ ، ص ١١٥ ، د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق ، ص ٧٥ ، د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٥٨ - ١٥٩ ، د. منذر الشاوي : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ١٦٦ هامش رقم (١) ، د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص ٣٢٦ ، د. نوري لطيف ، د. علي غالب العاني : المصدر السابق ، ص ٥٩ .

(٧٦) انور زكار : السلطة السياسية وشرعيتها المصدر السابق <http://www.alraafidmag.com>

ويلاحظ ان دول العالم الثالث كثيرا ما تعاني من الثورات والإنقلابات فأصبح امر الوصول إلى السلطة في هذه الدول كثيرا ما يتم عن هذين الطريقين ، ولعل الدول العربية كان لها نصيبها من ذلك ، فمثلا في تونس قام رئيس الوزراء (زين العابدين بن علي) بإنقلاب ضد الرئيس انذاك (الحبيب بو رقيبة) عام ١٩٨٧ وسمي بالإنقلاب الابيض ، فعزل رئيس الوزراء الرئيس (بو رقيبة) وعرض كمرشح وحيد على الشعب لاختياره كرئيس دولة (إستفتاء شخصي) وتم تنصيبه فعلا رئيسا للبلاد منذ عام ١٩٨٧ بعد ان قدم العديد من مشاريع التعددية الحزبية واحترام حقوق الإنسان ومشاريع اصلاحية وتنموية اخرى. ومن الملاحظ ان الرئيس السابق (الحبيب بو رقيبة) قد قام بإنقلاب ضد النظام الملكي المعلن انذاك في تونس ويلاحظ ان كلا الإنقلابين كان الهدف منه الوصول إلى سدة الحكم فقط دون أحداث اي تغيير فعلي في اي مجال من مجالات الحياة مع تركيز اكبر قدر من الصلاحيات بيد رئيس الدولة ، ولمزيد من التفاصيل ينظر : طه حميد حسن العنكي : النظام السياسي في تونس ١٩٥٦ - ١٩٨٩ ، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠٠ - وما بعدها .

(٧٧) د. عبد الحميد متولي : المصدر السابق ، ص ٨٠ ، د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٦١ .

فقد نص الاعلان الدستوري الصادر عام ١٩٥٣ في مصر بعد قيام ثورة ١٩٥٢ في المادة (٩) منه بان ((يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية)) والمادة (١٠) نصت بأن ((يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه اعمال السلطة التنفيذية)).

اما في العراق فان دستور ١٩٥٨ قد نص في المادة (٢١) منه بان ((يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية ...)) والمادة (٢٢) نصت بأن ((يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه اعمال السلطة التنفيذية)) , اما دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ فقد حصر السلطة بين يدي المجلس الوطني لقيادة الثورة وفقا للمادتين (٣٢ و ٣) .

وبذلك فإن من يقبض على السلطة في خلال هذه الفترة وهو عادة-رئيس مجلس قيادة الثورة أو رئيس مجلس الوزراء – والذي هو رئيس الدولة يضحى في موقع متميز وقوي ولا توجد اي سلطة أو جهة تعلو على سلطته , إذ هو يجمع بين يديه العديد من الصلاحيات التي يمارسها فعلياً يضاف إلى ذلك انعدام الرقابة السياسية والقضائية خلال فترة الانتقال^(٧٨) وبعد وضع الدستور فإن الأخير يضيف الشرعية على جميع التصرفات والاعمال التي اتخذها قادة الحركة خلال تلك الفترة وهذا مما يدعم من مركز رئيس الدولة الذي هو عادة ما يكون (زعيم الحركة) ويجعله بمنأى عن المساءلة القانونية^(٧٩) .

وهذا بدوره يؤدي إلى ان يكون رئيس الدولة في مركز اسمى من باقي المؤسسات الدستورية الاخرى وهذا متحقق سواء في الفترة التي تسبق وضع الدستور أم في الفترة اللاحقة لوضعه .

الفرع الثاني

الطرق الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة

ان الطريقة الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة تتمثل بالانتخاب حصراً , فهي تهدف إلى اشراك الشعب في اختيار رئيس الدولة , وكذلك يهدف الانتخاب إلى قيام الشعب باختيار ممثليهم في البرلمان ,

(٧٨) د. عبد الحميد متولي : المصدر نفسه , ص ٨١ , د. طعيمة الجرف : المصدر نفسه , ص ١٦١-١٦٢ , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٠٥-١٠٦ .

(٧٩) لقد نص الدستور المصري ١٩٥٦ في المادة (١٩٠) على أن ((كل ما قرره القوانين والمراسيم والامور والقرارات من احكام قبل صدور هذا الدستور يبقى نافذا ...)) والمادة (١٩١) نصت على أن ((جميع القرارات التي صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التي تتصل به وصدرت مكملة أو منفذة لها وكذلك كل ما صدر من الهيئات التي امر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات أو احكام وجميع الإجراءات والاعمال والتصرفات التي صدرت من هذه الهيئات أو من اية هيئة اخرى من الهيئات التي انشأت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم لا يجوز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها باي وجه من الوجوه . وامام اية هيئة كانت)) .

واما دستور العراق لعام ١٩٥٨ فقد نص في لمادة (٢٧) على أن ((يكون للقرارات والامور والبيانات والمراسيم الصادرة من قائد القوات المسلحة أو رئيس الوزراء أو مجلس السيادة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى تاريخ تنفيذ هذا الدستور المؤقت قوة القانون وهي تعدل ما يتعارض مع احكامها من نصوص القوانين النافذة قبل صدور ها)) وكذلك فعل دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣ في المادة (٣) منه ودستور ١٩٦٨ في المادة (٨٨).

وقد اضحى الإنتخاب في النظم الدستورية المعاصرة الاصل في اختيار الحكام وتولييتهم^(٨٠) ، وإنتخاب رئيس الدولة نجده متمثلاً في الدول ذات الأنظمة الجمهورية لأن تولي رئيس الدولة لمنصبه في الأنظمة الملكية يتم وفقاً لقواعد توارث العرش بحسب دستور كل دولة^(٨١).

لذا فأساليب اختيار رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية قد يأخذ أحد الأساليب الآتية: فقد يتم اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرةً ، أو قد يتم اختياره عن طريق البرلمان ، وقد يتم اختياره بالمزج بين الطريقتين السابقتين ، أي بطريقة مختلطة تجمع بين البرلمان والشعب^(٨٢) . وهو ما سنتولى بيانه تباعاً في ثلاث فقرات .

أولاً : اختيار رئيس الجمهورية من الشعب

تتبع بعض الدساتير الجمهورية هذه الطريقة في إنتخاب رئيس الجمهورية وهذا الإنتخاب قد يكون مباشراً أي على درجة واحدة ، وقد يكون غير مباشر أي على درجتين^(٨٣) ، وقد أخذ الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ بعد تعديله عام ١٩٦٢ بأسلوب الإنتخاب العام المباشر^(٨٤) ، إذ جاء في المادة (٦) منه ((ينتخب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر ...))^(٨٥) ، وقد جاء في المادة (٧) منه بأن ((ينتخب رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها ، وإذا لم يحصل على الأغلبية في الدور الأول للاقتراع يتم اجراء دور ثاني ، يستطيع التقدم لهذا الدور المرشحان اللذان حصلا على أكثر عدد من الأصوات في الدور الأول ...)) .

(٨٠) د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٣٨١ .

(٨١) يشير الفقيه الفرنسي (مورييس دوفرليه) إلى أن الدستور الذي وضعه نابليون بونابرت عام ١٨٠٤ قد جاء بحكم مخالف لقواعد توارث العرش المعروفة في الملكيات القديمة ، إذ جعل الإمبراطورية وراثية في أسرة نابليون للارشاد فالارشاد من الذكور ، فإن لم يكن هنالك ابن شرعي للإمبراطور كان له أن يختار خلفه بالتبني من أسرة أخته ، وهذه القاعدة الأخيرة محل نظر ، ومع ذلك فقد بينت المادة الأولى من الدستور بأن ((يتولى حكومة الجمهورية امبراطور لقيه امبراطور الفرنسيين)) ، ينظر مورييس دوفرليه: المصدر السابق، ص ٦٨ .

(٨٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : المصدر السابق ، ص ٢٤٥ .

(٨٣) د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص ١٣٤ .

(٨٤) لقد كان إنتخاب رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٥٨ الفرنسي قبل تعديل ١٩٦٢ يتم بواسطة هيئة ناخبين تضم أعضاء البرلمان ومجالس المقاطعات ومجالس اقاليم ما وراء البحار والممثلين المنتخبين عن المجالس البلدية ، غير أن هذه الطريقة قد عدلت بموجب الإستفتاء الذي اجري في ٦ نوفمبر عام ١٩٦٢ لتجعل إنتخاب رئيس الجمهورية يتم بالاقتراع العام المباشر ، وذلك لتدعيم مركز رئيس الدولة .

Claude Leclercq: Institutions politiques et droit constitutionnel, deuxieme edition, paris, ١٩٧٧, p. ٢٩٤.

(٨٥) لقد تم تعديل المادة (٦) اعلاه في ٢/١٠/٢٠٠٠ وذلك بموجب الإستفتاء الذي اجري في ٢٤/٩/٢٠٠٠ وقد طرح في بطاقة الإستفتاء السؤال الآتي (هل توافق على جعل ولاية الرئيس لمدة خمس سنوات بدلاً من سبع سنوات) وقد تمت الموافقة على تخفيض مدة الرئاسة ٧٣.١٥% من الأصوات المعبر عنها ، وقد تخلف عن الإستفتاء ٦٩.٦٨% من الناخبين المقيدون في جداول الإنتخابات أي ما يعادل (٢٦ مليون ناخب) . وقد احتدم السجال بين الفقهاء السياسيين والقانونيين حول مشروعية هذا الإستفتاء من ناحية ودوافعه السياسية من ناحية أخرى ، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عبد العليم محمد : خفض ولاية الرئيس ، الدستور ، الحداثة والواقع ، <http://www.ahram.org.eg/>.

ومن الدساتير العربية التي أخذت بهذه الطريقة لإنتخاب رئيس الجمهورية دستور مصر الصادر عام ١٩٧١ في المادة (٧٦) بعد تعديلها في ٢٥/٥/٢٠٠٥ -بالإستفتاء الشعبي- فالمادة (٧٦) قبل تعديلها كانت تتضمن ترشيح مرشح من مجلس الشعب وعرضه على الإستفتاء الشعبي^(٨٦) اما بعد تعديل المادة المذكورة فـ إن إنتخاب رئيس الجمهورية أصبح من الشعب مباشرة وهذا يسمح بتعدد المرشحين لمنصب الرئاسة وقد نصت المادة (٧٦) بعد تعديلها بان ((ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر , ويلزم لقبول الترشيح لرئاسة الجمهورية ان يؤيد المتقدم المستقل للترشيح ٢٥٠ عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى , والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات , على أن لا يقل عدد المؤيدين عن ٦٥ من أعضاء مجلس الشعب و ٢٥ من أعضاء مجلس الشورى , وعشرة من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من ١٤ محافظة على الأقل , واستكمال ال ٢٠ الباقيين من المجالس النيابية والمحلية)) كما نصت على أن ((للأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمسة اعوام متصلة على الأقل قبل اعلان فتح باب الترشيح , واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها مع حصول اعضائها في اخر إنتخابات على نسبة ٥% على الأقل من مقاعد المنتخبين في كل من مجلسي الشعب والشورى, ان ترشح لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئتها العليا وفقاً لنظامها الأساسي متى مضى على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل .واستثناء من ذلك يجوز لكل حزب سياسي ان يرشح في أول إنتخابات رئاسية تجري بعد العمل باحكام هذه المادة أحد أعضاء هيئته العليا المشكلة قبل العاشر من مايو ٢٠٠٥ وفقاً لنظامه الأساسي)) , غير ان التعديل المذكور قد اثار حفيظة السياسيين والقانونيين على حد سواء^(٨٧) .

^(٨٦) ومن الملاحظ ان الطريقة التي اتبعها دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (٧٦) قبل تعديلها هي نفس الطريقة التي أخذ بها دستور مصر لعام ١٩٥٦ في المادة (١٢١) وكذلك دستور ١٩٦٤ في المادة (١٠٢) وإذا وجد هناك اختلاف فهو في بعض الجزئيات – كالأغلبية المطلوبة للموافقة على الترشيح – مع وحدة الجوهر ويشير الفقه الدستوري في مصر إلى انه ومنذ عام ١٩٥٦ لا يعرض على الإستفتاء الا مرشح واحد هو رئيس الحزب الحاكم المهيمن على البرلمان (إستفتاء شخصي) بالرغم من ان النص الدستوري يسمح بترشيح أكثر من مرشح وذلك لأن الترشيح – حسب النص – لا يستلزم سوى اقتراح ثلث أعضاء المجلس كما ان تمام الترشيح لا يستلزم سوى موافقة ثلثي الأعضاء في المرة الثانية لذا فإنه من الممكن ترشيح أكثر من ثلاثة اشخاص وعرضهم على الإستفتاء وذلك لأن النص الدستوري لا يحدد نصاب معين لعملية الترشيح فهو لا يحدد نصاب ثلث أعضاء المجلس بمرشح واحد فقط وإنما يسمح للنص لهذا الثلث ان يرشح أكثر من شخص واحد . لذا فالفقه الدستوري المصري اجمع على ضرورة تعديل المادة المذكورة بما يجعل إنتخاب رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب مباشرة وضرورة وجود أكثر من مرشح للرئاسة وان يجري إنتخاباً لإستفتاء شخصياً لتتم الموازنة مع سلطات رئيس الدولة الواسعة كما هو الحال في فرنسا بعد تعديل الدستور عام ١٩٦٢ إذا أصبح اختيار الرئيس يتم من الشعب مباشرة وبالإنتخاب لا الإستفتاء . ينظر د. رافت فودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ , القاهرة دار النهضة العربية , ٢٠٠٠ , ص ٢٩٩ – وما بعدها , د.سعد عصفور : النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١) , الاسكندرية منشأة المعارف , ١٩٨٠ , ص ٧٤-٧٥ , د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية , القاهرة دار النهضة العربية , ١٩٧٤ , ص ١٥٩ – ١٦٠ , داود عبد الرزاق داود الباز : حق المشاركة في الحياة السياسية , اطروحة دكتوراه , جامعة الاسكندرية , ١٩٩٢ , ص ١٠٧ – وما بعدها .

^(٨٧) فالشروط التي وضعها التعديل للتقديم بالترشيح للإنتخابات الرئاسية اثارت استياء الاوساط القانونية والسياسية في مصر , ووصفت بانها شروط (تعجيزية) تمنع مرشحين اخرين من غير الحزب الوطني الديمقراطي الحاكم من الترشيح لرئاسة الجمهورية , وهذا التعديل يضمن احتكار الحزب الحاكم لمنصب رئاسة الجمهورية إذ بموجب التعديل الدستوري المذكور – يمكن للأحزاب المعترف بها قانوناً تقديم مرشحين لخوض الإنتخابات الرئاسية دون شروط لهذا العام فقط , ولكن في الإنتخابات التالية يجب ان يكون قد مضى على تأسيس الحزب خمس سنوات وان يحصل على نسبة ٥% من مقاعد مجلسي الشعب والشورى وهذا الشرط مما يتعذر تحقيقه حتى في السنوات القادمة , وذلك لهيمنة

اما طريقة الإنتخاب غير المباشر فيتم من خلالها إنتخاب رئيس الجمهورية على درجتين إذ يقوم ناخبو الدرجة الاولى اختيار مندوبين عنهم وفي إنتخابات الدرجة الثانية يتولى هؤلاء المندوبون إنتخاب رئيس الجمهورية^(٨٨) .

ونجد لأسلوب اختيار رئيس الجمهورية من الشعب مؤيدين ومعارضين من الفقه الدستوري فمن ايده ذهب إلى ان إنتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرةً يخلق لدى المواطنين تربية سياسية في جميع المجالات , إذ ان اشتراك معظم المواطنين في هذه الإنتخابات يشحذ فيهم الاهتمام بالمسائل العامة , ويبرز دورهم ليس في اختيار رئيس الدولة فحسب وإنما كذلك الاهتمام بسائر المجالات التي تتطلب

الحزب الوطني الحاكم فعلا على مقاعد البرلمان المصري , غير ان المرشح المستقل يحتاج حتى في إنتخابات العام الجاري إلى تأييد (٦٥) عضو من بين (٤٤٤) عضو في مجلس الشعب و (٢٥) عضو في مجلس الشورى , و (١٤٠) عضو في (١٤) محافظة على الأقل , وهذه الشروط إنما وضعت كما – يصفها البعض – بقصد ابعاد المرشحين المستقلين عن إنتخابات الرئاسة , وهي تزداد صعوبة بسبب هيمنة الحزب الحاكم على مقاعد البرلمان باكملها تقريبا فالحزب الحاكم حاصل على (٤٠٠) مقعد في مجلس الشعب وحده مقابل (٣٤) مقعداً لكل أحزاب المعارضة , اما مجلس الشورى فلا توجد فيه مقاعد للمعارضة ماعدا المعينين من قبل رئيس الجمهورية , لمزيد من التفاصيل ينظر : إستفتاء التعديل " الدستور المصري " <http://union.alltalaba.com>

المعارضة المصرية تشكك في نتائج الإستفتاء <http://www.aljazeera.net>

وهو ما حصل فعلا في الإنتخابات التي اجريت في العام نفسه إذ فاز الرئيس (محمد حسني مبارك) بأغلبية ساحقة على منافسيه.

^(٨٨) د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق , ص ١٣٤-١٣٥ . ولعل اشهر تطبيق لهذه الطريقة ما هو معمول به في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ , لمزيد من التفاصيل حول الانتخابات الرئاسية الامريكية ومراحل تطورها ينظر , د. عبد الحميد متولي , د. محسن خليل , د. سعد عصفور : القانون الدستوري والنظم السياسية , الاسكندرية , منشأة المعارف , بلا سنة طبع , ص ٢٤٠ – وما بعدها , د. مصطفى ابو زيد فهمي : النظام الرئاسي في امريكا ومصر , الاسكندرية , دار المعارف , ١٩٦٦ , ص ٢٨٠ – وما بعدها , مروان محمد محروس المدرس : مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الاسلامي , رسالة ماجستير , جامعة بابل , كلية القانون , ١٩٩٥ , ص ٧٨-٧٩ . د. سعيد السيد علي : المصدر السابق , ص ٧٩ – وما بعدها . وقد تعرضت طريقة الإنتخابات غير المباشرة والتي أخذ بها دستور الولايات المتحدة الامريكية إلى العديد من الانتقادات أهمها :

١. تعد طريقة معقدة وطويلة ولذا فهي تحتاج إلى اموال طائلة لتمويلها وهذا ما يتيح لاصحاب الاموال دعم أحد المرشحين وايصاله إلى (البيت الابيض) وبالتالي مراعاة وتفضيل مصالح جماعات الضغط على مصالح الشعب الأمريكي ومن ثم تصبح ارادتهم هي السائدة .

٢. تقوم هذه الطريقة على أساس حزبي فاختيار رئيس الجمهورية يكون حكرا على أعضاء أحد الحزبين المسيطرين على الساحة السياسية , لذا فلا مجال لتقدم الأحزاب الصغيرة الاخرى والمستقلين لأن التصويت في المرحلتين (الدرجتين) سيكون وفقا للانتماء الحزبي , وبالتالي سهولة معرفة المرشح الفائز بمجرد انتهاء إنتخابات الدرجة الاولى وذلك بالنظر إلى التركيبة الحزبية للمندوبين , وهذا هو المشاهد عملاً ولذا تعد هذه الطريقة بعيدة عن المنطق الديمقراطي السليم , فهي اقل ديمقراطية من طريقة الإنتخاب المباشر , فكلما كان دور الشعب في الإنتخاب مباشرا كلما كان ذلك اقرب إلى الديمقراطية .

ينظر اسامة اسماعيل عطا الله دراج : اختيار رئيس الدولة في النظام الاسلامي مقارنة بالأنظمة الدستورية المعاصرة , رسالة ماجستير , جامعة القدس , كلية الحقوق , ٢٠٠١ , ص ١٣٦ , ١٥٣ – ١٥٤

مشاركتهم ويجعل هذا الاختيار أكثر تمثيلاً مع إرادة الشعب وابتعد عن المناورات والصراعات والتأثيرات غير السلمية التي تشتت كلما تم الاختيار من جانب هيئات محدودة العدد^(٨٩) ، فضلاً عن ذلك فهي تعطي لرئيس الدولة قوة إضافية إذ أنه سيسمو على قوة البرلمان ، فالرئيس بموجب هذه الطريقة سينتخب من الشعب باجمعه ليمارس السيادة الوطنية على خلاف أعضاء البرلمان إذ أن كل عضو منهم ينتخب من دائرة معينة^(٩٠) ، لذا فهذه الطريقة تقوي من مركز رئيس الدولة إلى حد كبير ، وتأخذ بها الدساتير التي تعمل على تقوية مركز رئيس الدولة وجعله في موقع اسمي من باقي المؤسسات الدستورية الأخرى^(٩١) .

في حين نجد أن فريقاً آخر من الفقه قد عاب على هذا الأسلوب بأنه سيؤدي إلى إستقلال رئيس الدولة عن البرلمان واعتماده على أنه منتخب من الشعب بمجموعه وهذا ما سيدفعه إلى الاستئثار بالسلطة ومناوئة البرلمان ، وهذا ما أفرزه التطبيق العملي لدساتير دول أمريكا اللاتينية ، إذ أن طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية في هذه البلاد قد دعت كثيراً من مركز رئيس الجمهورية ومهدت السبيل إلى الدكتاتورية^(٩٢) .

ثانياً : اختيار رئيس الجمهورية من البرلمان

إن طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان هي الطريقة الأكثر اتباعاً في الأنظمة الجمهورية التي أخذت بالأسس التقليدية للنظام البرلماني ، فلقد اتبع هذه الطريقة دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية لعام ١٨٧٥ فقد جاء في القانون الدستوري الصادر في ٢٥ فبراير عام ١٨٧٥ بإنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين في هيئة مؤتمر تعقد في فرساي ، ولا ينتخب أحد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلسين معاً أما مدة الرئاسة فهي سبع سنوات قابلة للتجديد إلى ما لانهاية^(٩٣) .

(٨٩) د. سعد عصفور : المصدر السابق ، ص ٧٤ - ٧٥ .

(٩٠) د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، ط ١ ، بيروت ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ١٩٦٩ ، ص ٢٢٩ .

(٩١) د. عبد العليم محمد : خفض ولاية الرئيس المصدر السابق . <http://www.ahram.org>

(٩٢) د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ١٩٨٩ ، ص ٢١٢ ، ٢٤١ ، د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص ١٣٥ ، د. إبراهيم عبد العزيز شيا : المصدر السابق ، ص ٢٤٦ .

(٩٣) وقد عمد واضعو الدستور الأخذ بهذه الطريقة لإنتخاب الرئيس لكي لا تتكرر سابقة ١٨٤٨ إذ كان الرئيس ينتخب من الشعب مباشرة ، وقد اعتلى لويس نابليون سدة الرئاسة وقلب نظام الحكم بعد ثلاث سنوات وعلان الإمبراطورية على يده ، ينظر موريس دو فرجييه : المصدر السابق ، ص ٨٤ - وما بعدها ، عويدات : النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، ط ١ ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٦١ ص ٦٨ د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري ،

وقد وجد أسلوب اختيار رئيس الجمهورية من قبل البرلمان من يؤيده ومن يعارضه في الفقه ، فقد ذهب راي إلى القول بان إنتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان هو في جوهره إنتخاب من الشعب ولكن على درجتين إذ ينتخب الشعب النواب اولاً ، ثم يقوم هؤلاء النواب بعد ذلك بإنتخاب رئيس الجمهورية كما ان إنتخاب البرلمان للرئيس هو ترجمة صادقة للشعور الشعبي^(٩٤) .

ولا نتفق مع الرأي السابق لأن الأسلوب غير المباشر لإنتخاب رئيس الجمهورية— كما بيناه سابقا — يتلخص في ان المندوبين الذين يتم إنتخابهم في الدرجة الاولى ينتخبون خصيصاً لإنتخاب رئيس الجمهورية في الدرجة الثانية وهذا ما لا نجده في هذه الطريقة ، فالنواب في البرلمان لا يتم إنتخابهم لإنتخاب رئيس الدولة حصراً وإنما هذه المهمة تعد من ضمن المهام العديدة المناطة بهؤلاء النواب إلى جانب مهامهم الأساسية في التشريع والرقابة .

لذا فإن الفقه الدستوري يرى ان قيام البرلمان بإنتخاب رئيس الجمهورية يؤدي بالضرورة إلى ان تكون لهذا الرئيس عقيدة الولاء للبرلمان ويشعر بانه مدين للمجلس النيابي في وصوله للحكم ومن ثم يكون أكثر استعداداً للخضوع لهذا المجلس ، وبالتالي يضعف مركز رئيس الدولة ويكون تحت رحمة الأحزاب ومناوراتها ، وهذا بالتالي يؤدي إلى ضعف السلطة التنفيذية بحيث يسيطر البرلمان سيطرة فعلية على السلطة التنفيذية وهو مايؤدي إلى اهدار مبدا الفصل بين السلطات^(٩٥) .

ثالثاً : اختيار رئيس الجمهورية بطريقة مختلطة :

الجزء الأول، المصدر السابق، ص ٢٩٤. ومن الدساتير العربية التي اخذت بهذا الاتجاه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٠) ودستور لبنان لعام ١٩٢٦ في المادة (٢/٤٩) .

(٩٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ ، ص ٣١٢ .

(٩٥) د. إبراهيم عبد العزيز شياح : النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٤٧ ، د. سعد عصفور : المصدر السابق ، ص ٧٤ ، د. حسين عثمان محمد عثمان : المصدر السابق ، ص ٢٤١ ، د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق ، ص ١٣٥ – ١٣٦ .

ومما يشار اليه بهذا الصدد ان رئيس الجمهورية اللبناني كان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها فعلياً وكان المهيمن على السلطة التنفيذية — مع الأخذ بنظر الاعتبار — ان لبنان تأخذ بالنظام البرلماني الذي يتسم بعدم ممارسة رئيس الدولة لأية سلطات بصورة منفردة ، غير ان دستور لبنان لعام ١٩٢٦ قد منح رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات التي يمارسها بنفسه دون الرجوع إلى الوزارة واستمر وضع رئيس الجمهورية متمسكاً بالقوة (النصية والفعلية) حتى جاء التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ، إذ سلب من رئيس الجمهورية أكثر هذه الصلاحيات واعطاها لرئيس الوزراء ، وجعل ممارسة الوظيفة التنفيذية شركة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مع رجحان كفة الوزارة ، لمزيد من التفصيل ينظر: د. محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٢ ، ص ٤٣٣ — وما بعدها ، د. يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العام ، الجزء الأول ، بيروت ، دار صادر ، ١٩٩٨ ، ص ٥١ — وما بعدها ، د. محمد المجنوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم) ، ط ٤ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٠٧ — ٣٠٩ ، ٣٢٣ — وما بعدها .

وعلى خلاف ما سبق عرضه اتبعت بعض الدساتير الجمهورية أساليب أخرى لاختيار رئيس الجمهورية ويلاحظ ان هذه الدساتير بمجملها تأخذ بالنظام المختلط , ويجمع بينها ان الشعب والبرلمان يشتركان معاً في اختيار رئيس الجمهورية وانها تقوي وتدعم من مركز رئيس الدولة . وقد أخذ دستور تونس الصادر عام ١٩٥٩ بهذا الأسلوب لاختيار رئيس الجمهورية فقد جاء في المادة (٤٠) (*) بان ((... يقع تقديم المرشح من قبل عدد من أعضاء مجلس النواب ورؤساء المجالس البلدية ...)) والمادة (٣٩) نصت على أن ((ينتخب رئيس الجمهورية ^(٩٦) لمدة خمسة اعوام خلال الأيام الثلاثين الأخيرة من المدة الرئاسية , إنتخاباً عاماً , حراً مباشراً , سرياً , وبالأغلبية المطلقة للأصوات المصرح بها , وفي صورة عدم الحصول على هذه الأغلبية في الدورة الاولى تنظم دورة ثانية يوم الأحد الثاني الموالي يوم الاقتراع , ولا يمكن ان يتقدم للدورة الثانية الا المرشحان المحرزان على أكثر عدد من الأصوات في الدورة الاولى مع اعتبار الانسحابات عند الاقتضاء , وذلك طبقاً للشروط المنصوص عليها بالقانون الإنتخابي ...)) .

وقد أخذ دستور العراق الصادر عام ١٩٧٠ بالطريقة المختلطة لاختيار رئيس الجمهورية غير ان الدستور لم يأخذ بهذه الطريقة الا في عام ١٩٩٥ اما قبل ذلك فنجد ان الدستور قضى في المادة (٣٨) ١/ ((بان ينتخب رئيس مجلس قيادة الثورة من قبل مجلس قيادة الثورة بأغلبية ثلثي عدد اعضائه ويكون حكماً رئيساً للجمهورية)) وعلى هذا فإن منصب رئاسة الجمهورية لم يعد منصباً متميزاً وإنما تابع لمنصب رئاسة مجلس قيادة الثورة (المنحل) , لأن العضو الذي ينتخب لرئاسة هذا المجلس يكون رئيساً للجمهورية حكماً ^(٩٧) , ورئاسة المجلس ارتبطت بالهيكل التنظيمي لحزب البعث , فأمين سر القطر للحزب

(*) يستعمل الدستور التونسي لفظ (فصل) للدلالة على لفظ (المادة) لذا فإننا سنستخدم لفظ (المادة) .

^(٩٦) لقد جرت الإنتخابات الرئاسية والنيابية في تونس في ٢٠٠٤/١٠/٣٠ وكانت النتيجة فوز الرئيس (زين العابدين بن علي) بمنصب رئيس الجمهورية (في إستفتاء شخصي) وفوز حزبه الحاكم بالأغلبية الساحقة لمقاعد البرلمان , وقبل يوم الإنتخابات طالبت ثلاثة أحزاب معارضة مقاطعة الإنتخابات الرئاسية والنيابية ودعت المواطنين إلى عدم التوجه إلى صناديق الاقتراع , وذلك بسبب عدم التوفر الاجواء اللازمة لاجراء الإنتخابات إذ هناك مصادرة للحريات العامة وحرية التعبير والتجمع فضلاً عن كونها إنتخابات معلومة النتائج مسبقاً بالرغم من وجود مرشحين مع رئيس الجمهورية لمزيد من التفاصيل ينظر هادي يحمى: أحزاب معارضة تدعو لمقاطعة الإنتخابات بتونس

<http://www.Islamonli.net>

تونس: التقرير العالمي ٢٠٠٥ ، <http://www.isiamonlin.net>

وليس غريباً إذن ان نجد اكبر أحزاب المعارضة المجازة رسمياً في تونس (حركة الديمقراطيين الاشتراكيين) تعلن تأييدها لترشيح الرئيس زين العابدين بن علي لولاية رئاسية رابعة وذلك – كما يشير البعض – لقناعتها بان المعركة الإنتخابية الرئاسية (الإستفتاء الشخصي) محسومة سلفاً لصالح الرئيس وانه من الافضل التركيز على الإنتخابات التشريعية , د. خالد شوكات : حزب تونسي يسلم مقدماً بالتجديد لابن علي .

<http://www.islamonlin.net>

^(٩٧) د. صالح جواد الكاظم , د. علي غالب خضير , د. شفيق عبد الرزاق السامرائي : النظام الدستوري في العراق , بغداد , مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ١٩٨٠ – ١٩٨١ , ص ١٠٤ .

هو من سيكون رئيسا للمجلس وبالتالي رئيسا للجمهورية, لذا فإن منصب رئيس الجمهورية من المناصب الخاصة المرتبطة بمراكز سياسية وحزبية^(٩٨).

واستمر الحال إلى ما هو عليه حتى صدور التعديل الرابع والعشرين في عام ١٩٩٥ وبموجبه الغيت الفقرة (١) من المادة (٣٨) وحل محلها النص الاتي : ((إنتخاب رئيس له من بين اعضائه يسمى رئيس مجلس قيادة الثورة)) وبذلك لم يعد رئيس مجلس قيادة الثورة رئيسا للجمهورية حكما كما كان قبل التعديل وإنما المجلس هو من يختار رئيسه من بين اعضائه , وعملية إنتخاب رئيس المجلس من بين اعضائه عملية شكلية , لأن عرفا دستوريا قد استقر في العراق منذ دستور العراق لعام ١٩٦٨ يقضي بان يكون أمين سر القيادة القطرية للحزب رئيساً لمجلس قيادة الثورة –المنحل-^(٩٩).

ونحن لا نتفق مع الرأي السابق في وجود (عرف دستوري) في المسألة وإنما هي عادة اتبعها النظام القائم آنذاك , لأن العرف الدستوري يقوم على ركنين (مادي و معنوي) ولئن كان الركن المادي متحققا والمتمثل (بالسير على نهج معين من جانب إحدى السلطات في الدولة بصورة مطردة وثابتة وواضحة وعامة) فإن الركن المعنوي المتمثل (بضرورة اعتقاد افراد الجماعة بضرورة اتباع هذه العادة وانها أصبحت واجبة الاتباع والاحترام) فمثل هذا الاعتقاد لم يترسخ في ضمير المجتمع العراقي والمتمثل في الشعور العام بالزام القاعدة المدعاة عرفا , وان كان قد ترسخ هذا الشعور لدى السلطة الحاكمة آنذاك فهذا لا يكفي لقيام العرف الدستوري , لأن الفقه الدستوري يكاد يجمع على ضرورة توافر هذا الاعتقاد لدافراد المجتمع والسلطة معاً وبدون ضغط واكراه , فإن انتفى هذا الاعتقاد لدى أحد الطرفين ولاسيما افراد المجتمع فينتف الركن المعنوي في هذه الحالة , لذا فالعرف المذكور في الرأي السابق غير قائم وإنما هو مجرد عادة , لأن الشعب العراقي لم يكن راضيا عنه وإنما فرض على الشعب فرضا , لذا فما هو الاعادة اتبعها السلطة والنظام الدكتاتوري آنذاك^(١٠٠).

وقد اضاف التعديل المذكور إلى الدستور نص المادة (٥٧ مكررة) والتي بموجبها أصبح اختيار رئيس الجمهورية يتم بالإستفتاء الشعبي إذ نصت المادة (٥٧ مكررة) على ما يأتي:

((١- يرشح مجلس قيادة الثورة رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية ويحيل الترشيح على المجلس الوطني للنظر فيه . ب- يعقد المجلس الوطني جلسة خاصة للنظر في الترشيح ويتخذ قراره بالأغلبية وإذا لم يوافق المجلس الوطني على الترشيح يعقد اجتماع مشترك لمجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة للبت في الترشيح ج- بعد إقرار الترشيح يعرض على الإستفتاء

(٩٨) د. رعد ناجي الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية, بغداد, مطبعة الخيرات, ٢٠٠١, ص ١٥٩ – ١٦٠ .

(٩٩) د. رعد ناجي الجدة : المصدر نفسه , ص ١٦٠-١٦١ .

(١٠٠) لمزيد من التفاصيل حول اراء الفقه الدستوري حول ضرورة توافر الاعتقاد بلزوم العادة وما يترتب على انتفاء مثل هكذا اعتقاد لدى افراد الشعب ينظر د. اسماعيل مرزة : القانون الدستوري , ط٣ , بغداد , دار الملاك للفنون والادب والنشر , ٢٠٠٤ , ص ٩٢-وما بعدها د. سعد عبد الجبار العلوش : قيام القاعدة العرفية في القانون الدستوري , مجلة جامعة النهريين للحقوق , المجلد (٣) , العدد (٣) , بغداد , ١٩٩٩ , ص ٩٣ , د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق , ص ٢٩٦-٢٩٧ , د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ١١٩-١٢١ , د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٦٥-٦٦ , د. محمد أنس قاسم جعفر : المصدر السابق , ص ٣٢٤ , د. نعمان احمد الخطيب : المصدر السابق , ص ٣٣ , د. خالد سمارة الزغبى : المصدر السابق , ص ٣٥-٣٦ .

الشعبي العام . د- يجري الإستفتاء الشعبي العام بالاقتراع الحر السري المباشر خلال مدة لا تزيد عن ستين يوما من تاريخ موافقة المجلس الوطني على الترشيح وينظم القانون اجراءات الإستفتاء^(١٠١) . هـ - إذا حصل المرشح على أغلبية عدد المقترعين يعلن رئيس الهيئة العليا المشرفة على الإستفتاء فوزه بمنصب رئيس الجمهورية)) .

ومن خلال النص الدستوري يتضح ان طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية تمر بمراحل ثلاث تتمثل الاولى بترشيح مجلس قيادة الثورة لأحد أعضاء المجلس , والثانية تتمثل في إقرار المجلس الوطني للترشيح بعد عقد جلسة خاصة لذلك , والثالثة تتمثل في عرض المرشح على الإستفتاء الشعبي^(١٠٢) ويلاحظ ان الاجتماع المشترك للمجلسين (المجلس الوطني و مجلس قيادة الثورة) المذكور في الفقرة (ب) من المادة السالفة الذكر لا يعتمد على النسبة العددية لكلا المجلسين وذلك للاختلاف الواضح بين أعضاء المجلس الوطني البالغ (٢٥٠) عضو وأعضاء مجلس قيادة الثورة البالغ (٨) أعضاء , وإنما يعتمد على الحوار المشترك وبناء القناعات لدى أعضاء المجلس الوطني في الاتجاه الذي يجعل المجلس الوطني يقر الترشيح وذلك نظرا للتأثير السياسي الذي يمثله أعضاء مجلس قيادة الثورة^(١٠٣) , ولم يحدث ان رفض المجلس الوطني مرشح مجلس قيادة الثورة (المنحل) لأن المجلس الوطني كان معبرا عن اتجاهات شخص الحاكم ولم يكن معبرا عن الاتجاهات الشعبية انذاك , بل ان جميع الأعضاء في المجلس الوطني كانوا يدينون بالولاء للنظام الفردي الذي كان قائما , فدور المجلس الوطني في عملية إقرار الترشيح عملية شكلية , إذ ان دوره يقتصر فقط على مجرد الموافقة على اسم المرشح وعرضه على الشعب لاستفتاءه فيه .

ومما يلاحظ على نص المادة المذكورة في الفقرة (هـ) انها اشترطت حصول المرشح على أغلبية عدد الأصوات الا انها لم توضح نوع هذه الأغلبية وعدم تحديد نوعها يعني انها أغلبية اعتيادية بسيطة^(١٠٤) . وقد طبقت المادة (٥٧) مكررة مرتين لاختيار المرشح الوحيد المفروض على الشعب وذلك في (إستفتاء شخصي) وكانت نتيجة الإستفتاء الأول الذي تم في ١٥ تشرين الثاني عام ١٩٩٥ فوز المرشح الاوحد بنسبة ٩٩.٩٦ % وكانت نتيجة الإستفتاء الثاني الذي تم في ١٥ تشرين الثاني عام ٢٠٠٢ حصول المرشح الاوحد بنسبة ١٠٠ % من عدد الأصوات المدلى بها^(١٠٥) !

وقد أظهر الواقع العملي للإستفتاء الشخصي في العراق سيطرة وهيمنة الحزب الحاكم على جميع مراحل عملية الإستفتاء إذ ان الإستفتاء كان صوريا لأن النتائج كانت معروفة مسبقا وهي كما اشرنا اليها اعلاه فضلاً عن ذلك فلم يوجد هنالك اي مرشح اخر فعلي ليتنافس مع المرشح الاوحد لأن جهة الترشيح كما حددها النص الدستوري هي مجلس قيادة الثورة (المنحل) فقط، فالترشيح حكرا على هذا المجلس هذا

(١٠١) لقد صدر قانون تنظيم الإستفتاء الشعبي بالرقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ .

(١٠٢) د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق , ١٣٧-١٣٨ .

(١٠٣) د. رعد ناجي الجدة : المصدر السابق , ص ١٦٢ .

(١٠٤) د. رعد ناجي الجدة : المصدر نفسه , ص ١٦١ .

(١٠٥) إتهال كريم عبد الله : الإستفتاء الشعبي , رسالة ماجستير , جامعة بابل , كلية القانون ٢٠٠٣ , ص ١٣٦-١٣٧ .

من ناحية ومن ناحية اخرى انعدام الحريات السياسية بشكل ملحوظ في العراق انذاك ولاسيما حرية التعبير وحرية انشاء الأحزاب والانضمام اليها فالأحزاب كانت محظورة في العراق ما عدا الحزب الحاكم إضافة إلى استئثار السلطة الحاكمة لجميع وسائل الاعلام المقروءة والمسموعة والمرئية وبشكل لافت للنظر , ولئن نصت المادة (٥٧) مكررة على أن التصويت يتم بصورة سرية فهذا مالم يتحقق أبداً لأن رجال الأمن ورجال الحزب المستبد قد مارسوا أشد وسائل الضغط والإكراه للتأثير في ارادة الناخبين , مع الأخذ بنظر الاعتبار ان الإستفتاء لم تفرض عليه اية رقابة قضائية بصورة فعلية , ولذلك فإن الإستفتاء بدل ان يكون تعبيراً عن ارادة الناخبين أصبح في العراق وسيلة لسلب الارادة الشعبية بشكل جماعي .

ان طريقة اختيار رئيس الدولة من الشعب والبرلمان معاً قد وجدت من اجل تجنب العيوب التي وجهت إلى الطريقتين السابقتين وذلك ليكون رئيس الدولة في مركز التوازن مع الهيئات الاخرى^(١٠٦) . غير ان التطبيق العملي لهذه الطريقة قد وضع رئيس الدولة في موضع اعلى من الهيئات الاخرى , فالإختيار الحقيقي للأفراد قد انعدم وذلك بسبب اختيار رئيس الدولة عن طريق الإستفتاء الشخصي - كما لاحظنا عند اختيار رئيس الجمهورية التونسي في ظل دستور ١٩٥٩ وكذلك في دستور العراق لعام ١٩٧٠ ودستور مصر لعام ١٩٧١ - لاعتن طريقة الإنتخاب الحقيقي وذلك لأن هذا النظام كما يشير إلى ذلك الفقه لا يسمح للمقترعين بحرية حقيقة في اختيار رئيس الدولة نظرا لعدم تعدد المرشحين حقيقةً , بل ان هذه الحرية لا تتوافر حتى في عملية اختيار المرشح للرئاسة قبل عرضه على الاقتراع , حتى وان قام بهذا الترشيح برلمان منتخب , الا في حالة وجود معارضة برلمانية حقيقية قادرة على المنافسة في الترشيح للرئاسة وهو شرط صعب التحقق عملاً في البلاد التي تأخذ بالإستفتاء الشخصي (كما هو الحال في مصر منذ عام ١٩٥٦)^(١٠٧) , وهذا ما يجعل رئيس الدولة هو المهيمن على باقي العمليات الإنتخابية القادمة , لأن رئيس الدولة ومن خلال حزبه الحاكم , سيضمن ترشيحه مرة اخرى , ولكونه رئيس الهيئة التنفيذية ستتاح له امكانيات مادية ومعنوية التي لا تتاح لمنافسيه (ان وجودوا) وبالتالي سيضمن فوزه

(١٠٦) د. عبد الكريم علوان : المصدر السابق , ص ١٣٦ , د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية , المصدر السابق , ص ٢٤٨ - ٢٤٩ .

(١٠٧) د. ماجد راغب الحلو : الإستفتاء الشعبي والشرعية الاسلامية , الاسكندرية , دار المطبوعات الجامعية , ٢٠٠٤ , ص ٨٢ , ٩٠ - ٩٢ وتختلف طريقة الإنتخاب عن الإستفتاء الشخصي فالإنتخاب يتطلب توافر أكثر من مرشح لتتم المفاضلة بينهم على أساس البرامج التي يطرحونها , اما الإستفتاء بمفهومه العام يتمثل بطرح موضوع معين على الشعب لأخذ رايه فيه , والإستفتاء الشخصي يقتضي التوجه إلى الشعب لاستحصال موافقته على مرشح واحد لتقلد منصب رئيس الدولة , والإستفتاء لا يستقيم مع طريقة تولي أهم منصب في الدولة , لمزيد من التفاصيل حول الفرق بين الإستفتاء والإنتخاب ينظر : د. فاروق الكيلاني : شرعية الإستفتاء الشعبي , عمان , جامعة مؤته , ١٩٩١ , ص ١٩ , د. ماجد راغب الحلو : المصدر السابق , ص ١٠٥ - وما بعدها , داود عبد الرزاق داود الباز : المصدر السابق , ص ٣٤ - وما بعدها .

بالإستفتاءات القادمة مرة أخرى , وبذلك سيتعزز مركز رئيس الدولة كثيراً تجاه المؤسسات الأخرى ولاسيما البرلمان وذلك استناداً إلى طريقة توليه السلطة^(١٠٨) .

المطلب الثاني

شخصانية السلطة

في هذا المطلب سنتناول ظاهرة شخصانية السلطة لكونها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة , وسنتناولها في فرعين نخصص الأول لبيان مظاهر شخصانية السلطة ونبحث في الثاني موقف الفقه الدستوري من شخصانية السلطة .

الفرع الأول

مظاهر شخصانية السلطة

ابتداءً علينا ان نوضح ما المقصود بشخصانية السلطة ؟ فهي تعني ان يمثل شخص هو – عادة – الحاكم السلطة , فالسلطة ليست مجردة وإنما لها وجه تظهر من خلاله وهو وجه الحاكم (القائد) وبهذا تصبح السلطة مرتبطة بانسان^(١٠٩) .

وشخصانية السلطة يتخذ المظاهر الآتية :

أولاً : تقوية السلطة التنفيذية

(١٠٨) اسامة اسماعيل عطا الله : المصدر السابق , ص ١٦٢ .

(١٠٩) د. سعاد الشرقاوي : مصدر سابق , ص ١٢١ .

ان ضعف السلطة التنفيذية يعد في مقدمة الانتقادات التي توجه إلى النظم السياسية المعاصرة , لأن ضعف السلطة التنفيذية ينتج عنه عدم قدرتها على مواجهة المشاكل المعقدة في العصر الحديث ولا سيما بعد التطور العلمي الحاصل في شتى مجالات الحياة^(١١٠) .

لذا كان لابد من قيام سلطة تنفيذية قوية في الدولة الحديثة , ولابد من وجود زعيم سياسي على رأس هذه السلطة (رئيس دولة أو رئيس وزراء) يكون قادر على ادارة شؤون البلاد وهذا الزعيم يكون له الدور الأساسي في تكوين الرأي العام في المجتمع والتأثير عليه وتكون له القدرة ايضا على اقناع العامة من الشعب^(١١١) ، وإذا ما استطاع الزعيم السياسي التأثير في جمهور الشعب في تكوين آرائه واتخاذ قراراته فإنه سيضمن بالتالي دعم الشعب له، فالقائضون على السلطة يضعون في حساباتهم أهمية الرأي العام ويحاولون التأثير عليه واستمالته من ناحية ويحاولون مراضاته من ناحية أخرى وفي جميع الحالات يهدفون من ذلك ان يكون الرأي العام لهم سندا، فالسلطة الحاكمة تستطيع التأثير على رأي الشعب من خلال العديد من المؤثرات منها مايتصل بشخص الحاكم نفسه وخلفيته التاريخية ومنها مايتصل بالقيم والعادات السائدة في المجتمع والتي يستطيع من خلالها التأثير على رأي الشعب فضلاً عن تأثير وسائل الدعاية والاعلام على تكوين الرأي لدى افراد الشعب ، فالرأي الشعبي يكون – في ظل نظام الحزب الوحيد أو المسيطر - منقاداً لأية جهة يوجهه اليها شخص الحاكم بما يتفق مع ميوله ورغباته^(١١٢) .

(١١٠) د. عبد الحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر , الاسكندرية , منشأة المعارف , ١٩٨٥ , ص ٥٥١ .

(١١١) د. كريم كشاكش : " الرأي العام واثره في نفاذ القاعدة الدستورية " , مجلة ابحاث اليرموك , المجلد (١٠) , العدد (١) , جامعة اليرموك , اربد , ١٩٩٤ , ص ٨٢ .

(١١٢) فتحي عبد النبي الوحيددي : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية , اطروحة دكتوراه , جامعة القاهرة , كلية الحقوق , ١٩٨٢ , ص ٢٥٨ , ٣١٥ – وما بعدها , وهذا ما يلاحظ في الانتخابات الرئاسية والتشريعية التي جرت عام ٢٠٠٤ في تونس فعلى الرغم من الدعوات إلى مقاطعة الانتخابات بسبب عدم وجود مناخ سياسي ملائم لهذه الانتخابات , الا ان الانتخابات قد جرت في موعدها المحدد , وكانت النتيجة – كما هو متوقع – فوز الرئيس (زين العابدين بن علي) بولاية رئاسية رابعة , وهيمنة حزبه على مقاعد البرلمان , ويفسر بعض المحللين ما حدث بأنه يعود إلى أسباب عدة والمتمثلة بالاتي :

* الدعوة إلى مقاطعة الانتخابات كانت مفتقدة إلى برنامج عمل لا نجاح المقاطعة .

* احتكار وسائل الاعلام من قبل السلطة الحاكمة والتضييق على المعارضة .

* خوف الجماهير من السلطة الحاكمة أو الخوف من عدم وجود بديل حقيقي يمكن ان يبيث الحيوية داخل الحياة السياسية , ينظر هادي محمد : أحزاب المعارضة تدعو الى مقاطعة الانتخابات المصدر السابق [http:// www. Islam online . net](http://www.Islam online . net)

وايضا يمكن ملاحظة ذلك في الإستفتاء الدستوري الذي جرى في فرنسا عام ٢٠٠٠ والذي بموجبه عدلت مدة ولاية الرئيس بانقاصها إلى خمس سنوات بدلا من سبع سنوات فبالرغم مما اثاره هذا التعديل من سجال بين القانونيين و السياسيين قبل الإستفتاء وبعده , وبالرغم من التناقض الملحوظ في عدد المقترعين , فإن الاقتراح بالتعديل تمت الموافقة عليه بأغلبية عدد الأصوات المعبر عنها , وذلك بسبب تأثير الرئيس ((J. CHIRAC)) على الرأي العام , ينظر د. عبد العليم محمد : خفض ولاية الرئيس , المصدر السابق , <http:// www. Ahram. Org. eg>

ثانيا : تركز السلطة بيد رئيس السلطة التنفيذية

قد تجتمع أكثر الصلاحيات وأهمها في يد رئيس السلطة التنفيذية – رئيس الدولة عادة – فيغدو في موقع اسمى من باقي الهيئات الأخرى , ويصبح هو المهيمن على ما عداه من المؤسسات القائمة فيتترك بصماته على جميع قطاعات الحياة السياسية بحيث لا يوجد شيء بمنأى من تدخله^(١١٣)، فيضحي هو رئيس السلطة التنفيذية ورأسها الفعلي والمسير لها ويسهم في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وأقالتهم ويرسم السياسة الداخلية والخارجية للدولة ويصدر اللوائح , ثم نجده يشارك البرلمان في عمله التشريعي وتكون له صلاحيات تشريعية تفوق صلاحيات البرلمان نفسه ، فضلاً عن حقه في حل البرلمان وانهاء وكالة أعضائه وحتى في مجال القضاء نجد له بصمات تدخل في ميدان السلطة القضائية مما يجعلها في محل ضعف تجاه إرادة الرئيس^(١١٤) .

وعليه يبرز دور رئيس السلطة التنفيذية إلى الدرجة التي يغيب معها دور الهيئات الأخرى في الدولة , ويلاحظ أن هذه الصلاحيات الواسعة التي يعطيها الدستور لرئيس الدولة لا بد وأن يكون إستخدامها بما يتفق مع مبدأ المشروعية^(١١٥) .

(١١٣) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ١٢١ .

(١١٤) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٨١ , ص ٢٦١ .

وذلك لأن تدخل السلطة التنفيذية في شؤون القضاء يؤدي به إلى الانحراف عن إستقلاله وحيادته المضمونين له شرعا وقانونا , ينظر بهذا المعنى: د. اسماعيل إبراهيم البدوي : نظام القضاء الاسلامي , القاهرة , جامعة الأزهر , ٢٠٠٠ , ص ٦٧

ويقدر ما يكون القضاء مستقلا راسخا تكون حريات الناس وأموالهم وأرواحهم مصونة حرة كريمة , إذن فلا بد من توافر امرين معترف بهما للقضاء هما :

* إستقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية .

* إستقلال القضاء في عملهم وهذا لا يتحقق في ظل تدخل رئيس الدولة في عمل وتكوين السلطة القضائية ينظر المحامي هيثم المالح : القضاء في التشريع السوري <http://www.ikhwan – muslimoon – Syria . org>

(١١٥) ينظر بهذا المعنى خميس حزام والي: اشكالية الشرعية في الانظمة السياسية العربية مع اشارة الى تجربة الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ١٩٩٨ , ص ١٣٥ .

ودساتير الدول التي تأخذ بشخصانية السلطة كدستور فرنسا لعام ١٩٥٨ (ودستور تونس لعام ١٩٥٩ ودستور مصر لعام ١٩٧١ , ودستوري العراق لعام ١٩٢٥ و ١٩٧٠) لا تأخذ بالمساواة بين السلطات الثلاث التي تقيمها , فهي تأخذ بثنائية السلطة التنفيذية غير انها ثنائية غير متوازنة , وغير واضحة المعالم بالنسبة لتوزيع الصلاحيات والمسؤوليات بسبب تفوق جهة الرئاسة مع عدم مسؤوليتها ومسؤولية الوزارة التي هي في مركز التابع لجهة الرئاسة , يضاف إلى ذلك عدم خضوع السلطة التنفيذية – الحكومة – لرقابة صارمة من البرلمان بصورة فعلية , وهذا مما يضعف دور البرلمان في ممارسة وظيفته الرقابية^(١١٦). لذا فقرارات رئيس الدولة وسياسته تعد قرارات وسياسات سيادية , صادرة من الشعب باجمعه على اعتبار ان الرئيس منتخب من الشعب وممثل له^(١١٧).

ثالثا : تولي رئيس الدولة لمنصبه

لقد بينا في المطلب السابق أهم الأساليب المتبعة لتولي رئيس الدولة لمنصبه سواء الأساليب الغير ديمقراطية أم الديمقراطية منها , وفي مجال الأساليب الديمقراطية لتولي رئاسة الدولة اتضح لنا كيفية تأثير أسلوب تولي رئيس الدولة لمنصبه على تدعيم مركز رئيس الدولة , فإنتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة يقوي من مركزه ويجعله قوة كبرى في مواجهة سلطات الدولة الأخرى^(١١٨) اما إنتخابه عن طريق البرلمان فان رئيس الدولة سيكون بمثابة التابع له , هذا ان كان رئيس الجمهورية قد وصل إلى سدة الرئاسة خلال أحد الطريقين السابقين , ولكن قد يصل رئيس الجمهورية إلى سدة الرئاسة عن طريق الإستفتاء الشخصي^(١١٩), والإستفتاء الشخصي^(١٢٠), يؤدي إلى شخصانية السلطة فهو إحدى طرق (الإختيار المفروض) على الشعب فحينما يعرض على الناخبين مرشح واحد فقط لاختياره فهذا يعني إذعانهم لهذا المرشح وتكون عملية إستفتاء المواطنين عبارة عن نوع من التصديق لهذا الإستفتاء^(١٢١).

(١١٦) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , ترجمة علي مقلد , شفيق حداد , عبد الرحمن سعد, الجزء الثاني , بيروت , الاهلية للنشر والتوزيع , ١٩٧٧ , ص ٣١٥ .

(١١٧) جابر جاد نصار : الإستفتاء الشعبي والديمقراطية , اطروحة دكتوراه , جامعة القاهرة , كلية الحقوق , ١٩٩٢ , ص ٦٠ .

(١١٨) يذهب راي في الفقه إلى ان ما ذكر اعلاه ما هو الا استنتاج نظري وذلك لأن إنتخاب الرئيس من الشعب فإن الرئيس سيجعل من المصلحة العامة فوق كل اعتبار , ومن ناحية اخرى ليس لمثل هذا الفرض اعلاه أساس حيث يوجد من المبادئ الدستورية ما يكفل القضاء عليه والحد منه كمبدأ الفصل بين السلطات فضلاً عن قوة ورقابة الرأي العام , جابر جاد نصار : المصدر نفسه , ص ٥٨ .

(١١٩) فالإستفتاء الشخصي هو أخذ راي الشعب بالموافقة أو الرفض على شخص أو مجموعة اشخاص اما الإستفتاء الشعبي فهو أخذ راي الشعب حول موضوع معين وقد يكون إستفتاءً دستورياً أو تشريعياً أو سياسياً , لمزيد من التفاصيل ينظر جابر جاد نصار : المصدر نفسه , ص ٤١ – وما بعدها .

(١٢٠) يطلق د. ماجد راغب الحلو على الإستفتاء الشخصي لفظ (الاسترأس) , ينظر مؤلفه السابق الاشارة اليه , ص ٧٩ .

(١٢١) د. رافت فودة : المصدر السابق , ص ٣١٥ .

وهذا ما هو معمول به في النظم الدستورية محل البحث فنجد في دستور تونس لعام ١٩٥٩ ودستور مصر لعام ١٩٧١ - قبل التعديل الذي اجري عام ٢٠٠٥ - ودستور العراق لعام ١٩٧٠ - بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٥ - وكذلك في فرنسا^(١٢٢) ، فضلاً عن الآثار الأخرى التي يخلفها الاستفتاء الشخصي فهو يؤدي إلى القضاء على فكرة تداول السلطة الأمر الذي يؤدي إلى تحويل النظام الجمهوري إلى نظام شبه ملكي يتوارث فيه الحكم عن طريق الاستفتاء الشخصي ، وهو يؤدي أيضاً إلى تهميش دور المؤسسات الدستورية الأخرى ، لذا فهو يعمل على تدعيم مركز رئيس الدولة من نواح عدة ، أهمها انه يؤدي إلى عدم تغيير رئيس الجمهورية ومن ثم استمراره في منصبه إلى أجل غير مسمى ، وايضاً يضفي الشرعية على قرارات الرئيس وسياسته ، وان كانت شرعية مزيفة ، وهذا بدوره يعمل على تضخيم دور رئيس الدولة في النظام السياسي على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى^(١٢٣) ولعل مما يزيد في شخصانية السلطة اجازة الدساتير تجديد مدة ولاية رئيس الجمهورية بصورة مطلقة ، اي لعدد غير محدود من المرات ، وبذلك يستطيع رئيس الجمهورية الترشح والفوز حتى نهاية عمره^(١٢٤) وهذا الحال يؤدي إلى عدم امكانية تداول السلطة بصورة سلمية ، إذا ان رئيس الجمهورية إذا ما رشح نفسه لولاية رئاسية جديدة فهو بالتأكيد في مركز متميز على باقي المرشحين بسبب ما يملكه الرئيس من قدرات مادية ومعنوية يستطيع من خلالها التفوق على غرائه في (الانتخابات)^(١٢٥) .

وقد ذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين شخصانية السلطة والسلطة الشخصية ، فالسلطة الشخصية تكون عندما يكون هناك شخص وأحد يتحكم ويركز كل السلطات بين يديه ويسيطر بذلك على أجهزة الدولة جميعاً وهو ما يعرف بتركيز السلطة ، ويتمثل بالأنظمة الاستبدادية التي كانت سائدة في

(١٢٢) ففي فرنسا وعلى الرغم من تعدد المرشحين لتولي منصب الرئاسة في ظل دستور ١٩٥٨ فإن تعلق الشعب بشخصية الجنرال ((DEGAULLE)) قد جعل الانتخاب يصطبغ بصبغة الاستفتاء الشخصي ، إذ ان الشعب كان يصوت على أساس شخصية الجنرال ((DEGAULLE)) فقط لا على أساس من البرامج والأيدولوجيات واستمر هذا الوضع في جميع أنواع الاستفتاءات التي اجريت وكذلك إنتخابات الرئاسة حتى عام ١٩٦٩ ، ولذا فإن كثيراً ما ترتبط الإستفتاءات الشعبية بشخص رئيس الجمهورية فتتحول تلك الإستفتاءات من حيث الواقع إلى إستفتاءات شخصية يكون التصويت فيها بالثقة لشخص رئيس الجمهورية فقط فالإستفتاء الشخصي له صورتان فهو إما ان يكون وسيلة لاسناد رئاسة الدولة ، أو قد يكون وسيلة للاقتراع على الثقة على قرارات رئيس الدولة وتوجهاته ، لمزيد من التفاصيل ينظر : د. ماجد راغب الحلو : المصدر السابق ، ص ٤٣١-٤٣٣ ، داود عبد الرزاق داود الباز : المصدر السابق ، ص ٣٧ ، جابر جاد نصار : المصدر السابق ، ص ٤٦ ، ٥٢ .

(١٢٣) لمزيد من التفاصيل ينظر : جابر جاد نصار : المصدر نفسه ، ص ٥٦ - وما بعدها .
(١٢٤) فالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قضى في المادة (٦) على أن مدة ولاية الرئيس هي خمس سنوات ولم يحدد عدد المرات التي يجوز للرئيس ان يرشح فيها للمنصب ، وكذلك فعل دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٣٩) ، ودستور العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٥٧ مكررة) ، ودستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (٧٧) إذ جاء فيها ((...ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى)) .

(١٢٥) جابر جاد نصار : المصدر السابق ، ص ٥٦ .

العصور القديمة والملكية المطلقة التي عرفتھا العصور الوسطى والأنظمة الدكتاتورية في العصر الحديث (١٢٦).

اما شخصية السلطة فهو يتعلق بالسيكولوجية الاجتماعية ولا يتعلق بمجال المؤسسات اي المؤسسات الدستورية , إذ يوجد شخص واحد يعتبر رمزا وتجسيدا للامة تجد الجماعة نفسها فيه وتتوحد به , ويمكن ان يوجد شخصية السلطة دون ان يكون مصحوبا بالسلطة الشخصية كما هو الحال في الرؤساء (روزفلت و كيندي) , إذ كان كل منهما يشخص السلطة مع وجود مؤسسات تتوزع عليها السلطة (١٢٧).

كما قد توجد سلطة شخصية دون شخصية للسلطة , كما هو حال الرئيس الجزائري السابق (هواري بومدين) (١٢٨) , ولكن غالبا ما توجد الظاهرتان معاً , اما لأن الزعيم التاريخي يأتي فيركز كل السلطات بين يديه , واما لأن من قام بالإنقلاب سيطر على جهاز الدولة واستطاع على المدى الطويل ان يجسد الجماعة الوطنية بحيث أصبحت الجماعة تجد نفسها فيه (١٢٩) .

الفرع الثاني

موقف الفقه الدستوري من شخصية السلطة

لقد تباينت آراء الفقه الدستوري بشأن ظاهرة شخصية السلطة ويمكن ان نلخص هذه الآراء بما يأتي :

الرأي الأول: شخصية السلطة ظاهرة طبيعية

يرى أنصار هذا الرأي ان شخصية السلطة ليس ظاهرة استثنائية بل هي ظاهرة طبيعية موجودة في جميع النظم الدستورية , وان عدم شخصية السلطة هو الذي يبدو غير طبيعي , بل ان هذه الظاهرة لا

(١٢٦) د. محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٥-١٩٩٦ , ص ٤٨ .

(١٢٧) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ١٢٢-١٢٣ .

(١٢٨) خميس حزام والي : المصدر السابق , ص ١٣٦-١٣٨ .

(١٢٩) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ١٢٣ .

تتعارض مع الديمقراطية , لانه من الطبيعي ان يكون وصول الزعماء في الأنظمة الديمقراطية إلى السلطة معتمدا على شعبيتهم وعلى خصائصهم الذاتية^(١٢٠).

ونجد ان بعض النظم الدستورية تمهد للشخصانية فالنظام الرئاسي الأمريكي وطريقة انتخاب رئيس الجمهورية يؤدي إلى تنصيب رؤساء يتمتعون بالشعبية , والشيء نفسه يقال عن النظام البرلماني الانكليزي حيث تلعب الأحزاب السياسية دورا أساسيا في شخصانية السلطة^(١٢١).

الرأي الثاني: شخصانية السلطة ظاهرة غير طبيعية

ويذهب أنصار هذا الرأي إلى ان السياسة كانت في القرن التاسع عشر واول القرن العشرين في اوروبا قائمة على فكر , اما اليوم فإنها تعتمد على الاشخاص حيث يقوم كل زعيم بتمثيل دور في مسرح السياسة فبعد ان كانت السلطة مجرد فكرة باردة تحولت اليوم إلى وجه مليء بالحركة اي -أصبحت مجسدة في الاشخاص-^(١٢٢).

لذا فان أنصار هذا الاتجاه ينتقدون هذه الظاهرة ويوضحون مخاطرها بالاتي :

١. تصبح العلاقة بين رئيس الدولة و افراد الشعب علاقة رئاسية فالرئيس يملئ الاوامر ولا يقبل المناقشة , وبذا يصبح الشعب غير قادر على تحمل المسؤوليات .
 ٢. عدم امكانية المواطنين من تحكيم عقولهم في المسائل القومية نتيجة لردود الفعل العاطفية التي يتركها تحرك الزعيم الذي يشخص السلطة .
 ٣. عدم فعالية السلطة ذاتها , لأن الاهتمام مركز على ابراز شخص حاكم , من خلال الخطب والمقالات وغيرها , اما الهيئات الاخرى في الدولة فتأتي في المرتبة الثانية , وهذا يؤدي بالضرورة إلى الحد من كفاءة السلطة في حل المشاكل التي تواجه المجتمع^(١٢٣) .
- وهنا نتساءل عن تأثير شخصانية السلطة على حقوق الافراد وحررياتهم ؟

نشير ابتداءً إلى ان الحقوق والحرريات في النظم المعاصرة تعاني من ازمة حقيقية, وذلك نتيجة القيود الصارمة التي تفرضها السلطة الحاكمة على هذه الحقوق والحرريات – مع وجود اختلاف نسبي في مدى صرامة هذه القيود في النظم الدستورية – وعلى ذلك فلا يظهر من الحريات الا ما تجيزه السلطة الحاكمة , وتحت رقابة مباشرة , وذلك بحجة حفظ النظام العام , يضاف إلى ذلك سيطرة اصحاب رؤوس

(١٢٠) نقلا عن : د. سعاد الشرقاوي : المكان نفسه , د. محمود عاطف البنا : المصدر السابق , ص ٤٩-٥٠ .

(١٢١) نقلا عن د.سعاد الشرقاوي :المصدر نفسه , ص ١٢٤ .

(١٢٢) نقلا عن د.سعاد الشرقاوي :المصدر نفسه , ص ١٢٥ , انور زكار : السلطة

السياسية وشرعيتها , المصدر السابق <http://www.alraaFidmag.com>

(١٢٣) نقلا عن د.سعاد الشرقاوي : المكان نفسه .

الاموال – في الديمقراطيات الغربية – على النظام الاقتصادي في الدولة واحتكارهم للاعلام والصحافة والسيطرة على الادارات , بل والسيطرة على مصادر القرار السياسي في الدولة وهنا يظهر التناقض بين الديمقراطية وهذه السيطرة (الاحتكار) . وكذلك الحال في دول العالم الثالث حيث تحتكر وسائل الاعلام من قبل الاقلية الحاكمة وتسخرها لمصلحتها^(١٣٤) ، وشخصانية السلطة –ولاسيما الإستفتاء الشخصي- يتعارض مع الحقوق السياسية الممنوحة للانسان بموجب دساتير العالم وبالاخص حق الترشيح والانتخاب والإستفتاء الشعبي^(١٣٥) ، وكذلك يتعارض الإستفتاء الشخصي مع مبدأ المساواة بين المواطنين , إذ ان مقتضى هذا المبدأ ان الشروط المطلوبة إذا توافرت في مجموعة اشخاص وجب اعمال المساواة بينهم لتمثيل ظروفهم ومراكزهم القانونية^(١٣٦) . اما في ظل الإستفتاء الشخصي فلا تداول للسلطة وهو ما يؤدي إلى اهدار مبدأ المساواة لأن من توافرت فيهم شروط الترشيح القانونية لا يمكنهم المنافسة الفعلية والوصول إلى سدة الرئاسة , وقد لا يستطيعون الوصول حتى إلى المقاعد البرلمانية , لأن السلطة الحاكمة قد تعتمد إلى سن قانون إنتخاب يبعد بعض الأحزاب أو يعمل على تمزيق الدوائر الإنتخابية لصالح بعض الأحزاب أو لاستبعاد المرشحين المستقلين^(١٣٧) .

اما بالنسبة لتقوية دور السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة والاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها فإن افضل طريقة لحماية حقوق المواطنين وحررياتهم من سوء إستخدام السلطة والتعدي على الحقوق

(١٣٤) د. اسماعيل إبراهيم البدوي : دعائم الحكم في الشريعة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة, القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٤ , ص ٢٢٣-٢٢٤ , د. كريم كشاكش : المصدر السابق , ص ١٠٦ .

(١٣٥) وقد جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر عام ١٩٨٩ بانه ((... الحقوق السياسية المنصوص عليها في المادة (٦٢) من الدستور ... ومن بينها حق الترشيح ... وحق الإنتخاب وابداء الرأي في الإستفتاء اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التي حرص الدستور على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان اسهامهم في اختيار قياداتهم ... لذا فإنه لا يجوز ان تؤدي القواعد التي يضعها المشروع لتنظيم الحقوق العامة ومنها الحقوق السياسية , إلى مصادرتها أو الانتقاص منها (...)) اورده د. جورج شفيق ساري : رقابة التناسب في نطاق الدستوري , القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٠ , ص ١٥٦ .

(١٣٦) د. محمد علي السالم عياد الحلبي : مبدأ المساواة في الشريعة الاسلامية والقانون الوضعي , ط ١ , عمان , الدار العلمية للنشر والتوزيع ٢٠٠٢ , ص ١٥٩- وما بعدها , د. محمد مخادمة : حقوق الإنسان في القانون الدولي , عمان , ٢٠٠١ , ص ٣١٣ . وقد جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا في مصر لعام ١٩٨٩ بانه ((... لا يجوز ان تؤدي القواعد التي يضعها المشرع لتنظيم الحقوق العامة ومنها الحقوق السياسية إلى مصادرتها أو الانتقاص منها و يشترط ألا تخل القيود ... بمبدأي تكافؤ الفرص والمساواة ...)) اورده د. جورج شفيق ساري : المصدر السابق , ص ١٥٦ .

(١٣٧) وقد جاء في حكم للمحكمة الدستورية العليا المصرية عام ١٩٩٠ بانه ((... وان كانت للمشرع سلطة تقديرية في اختيار النظام الإنتخابي الملائم للمجتمع فإن هذه السلطة تجد حدها في عدم الخروج على القيود والضوابط التي نص عليها الدستور وعدم المساس بالحرية العامة التي كفلتها نصوصه)) اورده د. جورج شفيق ساري , المصدر نفسه , ص ١٥٧ ولمزيد من التفاصيل حول سلطة الحكومة القائمة في سن قوانين الإنتخاب لتحقيق مصالحها أو مصالح مرشحيها والاحكام القضائية بهذا الصدد ينظر د. جورج شفيق ساري : النظام الإنتخابي على ضوء احكام المحكمة الدستورية العليا , ط ٢ , القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٥ , ص ١٧١ - وما بعدها .

والحريات يكمن في ضرورة ايجاد هيئة قضائية مستقلة فعلا لحماية حقوق الافراد وحررياتهم من تعسف السلطة^(١٣٨).

وبذلك يتضح ان شخصانية السلطة بكافة مظاهره يعمل على تدعيم وتعزيز مركز رئيس الدولة وبذلك تكون الكلمة الاولى والاخيرة له وفي جميع قطاعات الحياة السياسية .

المبحث الثاني

أسباب ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة

ان أسباب الظاهرة محل البحث يمكن ان نحصرها في أسباب سياسية وأسباب عملية ،أدت إلى نشوء الظاهرة ,و سنوضح وفقا لذلك الأسباب السياسية لنشوء الظاهرة في المطلب الأول و الأسباب العملية في المطلب الثاني .

المطلب الأول

الأسباب السياسية و اثرها في تقوية مركز رئيس الدولة

لعل أهم الأسباب السياسية التي تؤدي إلى تدعيم مركز رئيس الدولة وتجعل له الهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية الاخرى تتمثل في دور الأحزاب السياسية ،و اضعاف دور البرلمان على حساب تقوية مركز رئيس الدولة , لذا فإننا سنوضح في فرعين مستقلين كلاً من السببين سالف الذكر.

(^{١٣٨}) حول دور الرقابة القضائية في حماية الحقوق والحريات ينظر د. هاني سليمان الطعيمات : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية , عمان , دار الشروق , ٢٠٠١ , ص ٣٣٧-٣٣٩ , ٣٥٣-وما بعدها

د. جابر إبراهيم الراوي : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشرعية الاسلامية , ط١ , عمان , دار وائل للنشر , ١٩٩٩ , ص ٢١٣-٢١٥

د. محمود محمد حافظ : الوجيز في القانون الدستوري , ط٣ , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٩ , ص ٦٤- وما بعدها .

الفرع الاول

الأحزاب السياسية وأثرها في تقوية مركز رئيس الدولة

تتصف الأحزاب بأنها ظاهرة سياسية مركبة، لذلك يصعب النظر إليها من وجهة واحدة أو إعطاؤها تعريفا جامعاً مانعاً^(١٣٩). لذا فقد استأثرت دراسة الأحزاب السياسية في النظم المعاصرة باهتمام بالغ لدى فقهاء القانون الدستوري وذلك بسبب الدور الذي تلعبه داخل هيكلية مؤسسات الدولة. إذ إن أي تحليل لنظام سياسي في بلد ما يتطلب تحديد تلك القوى المختلفة التي تشارك في ممارسة السلطة والتأثير على مجمل الحياة السياسية بصورة مباشرة أو غير مباشرة^(١٤٠)، فالأحزاب السياسية أصبحت الوسيلة المهمة والفعالة للمشاركة في الحياة السياسية، فهي أداة وسيطة بين الجماهير و السلطة^(١٤١).

لذا فالأحزاب السياسية تلعب دوراً واضحاً في نظام الحكم في الدولة وفي تدعيم مركز رئيس الدولة ولاسيما في الأنظمة الجمهورية، فرئيس الدولة في هذه الأنظمة غالباً ما يكون هو زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية و حين تشكل الوزارة فإن رئيس الجمهورية ستكون له اليد الطولى في تشكيلها ومن ثم فإن هذه الوزارة تكون موالية له تعمل على تنفيذ اتجاهاته السياسية، فرئيس الجمهورية في هذه الحالة لن يواجه صعوبة في ممارسة سلطاته وفي توجيه السياسة العامة على النحو الذي يراه، وهذا يؤدي بالضرورة إلى أن تكون ممارسة الوظيفة التشريعية والتنفيذية مجتمعة في يده، وهذا ما يحقق له الهيمنة على كلتا المؤسسات، وتصبح السلطة التشريعية والتنفيذية مجرد واجهة دستورية لاقوة لها، لذا فانه لا بد من التسليم بأن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح يعتمد من الناحية العملية على عاملين متلازمين هما النظام الدستوري والنظام الحزبي^(١٤٢)، وهذا يؤدي بدوره إلى أن يتحول مبدأ الفصل بين السلطات إلى مبدأ تدرج السلطة لصالح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة (زعيم حزب الأغلبية البرلمانية)، لذا فلا يجد مبدأ الفصل بين السلطات له أي تطبيق فعلي في هذه الفرضية، حيث أن ذلك الفصل وما يتبعه من وقف السلطات لبعضها وقيام الرقابة المتبادلة فيما بينها لا يحدث في الواقع نظراً لتركز ممارسة

(١٣٩) د. عصمت عبد الله الشيخ: النظم السياسية، ط ٢، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨ - ١٩٩٩، ص ١٨٩.

(١٤٠) د. نعمان احمد الخطيب: الأحزاب السياسية و دورها في انظمة الحكم المعاصرة، ط ١، عمان، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ١٩٨٣، ص ١٤.

(١٤١) د. عصمت عبد الله الشيخ: المصدر السابق، ص ١٩٧.
(١٤٢) د. محمد طه بدوي، د. ليلي مرسي أمين: مقدمة إلى العلوم السياسية، الاسكندرية، الدار الجامعية، ١٩٩٩، ص ٢٢٥.

الوظيفة التشريعية و التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وهيمنته عليها وفرض ارادته و سياسته عليها ، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية في مركز السمو والعلو على باقي المؤسسات الاخرى^(١٤٣) .

ونجد دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ قد نص في المادة (٤) منه على أن ((تساهم الأحزاب والجماعات السياسية في التعبير الذي يسفر عنه الاقتراع , وهي تشكل وتمارس نشاطاتها بحرية وعليها ان تحترم مبادئ السيادة الوطنية ...))^(١٤٤)

فالنظام السياسي الفرنسي ومنذ عام ١٩٦٢ قد شهد تطابق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية اي ان الأغلبية البرلمانية كانت مؤيدة دائما لرئيس الجمهورية لكونه من زعماء هذه الأغلبية وبقيت الأحزاب اليمينية المتمثلة بحركة التجمع من اجل الجمهورية منذ ١٩٦٢ - ١٩٧٤ والحزب الجمهوري منذ ١٩٧٤ - ١٩٨١ هي صاحبة الأغلبية البرلمانية وكان رؤساء الجمهورية انذاك ((CH.DEGAULLE-G.POMPIDOU-U.G.DESTAING)) هم زعماء هذه الأغلبية^(١٤٥) ، وفي خلال هذه الفترة كانت المؤسسات الدستورية تعمل بشكل منتظم في ذات الاتجاه السياسي لرئيس الجمهورية^(١٤٦) ، غير انه في عام ١٩٨١ وصل إلى سدة الرئاسة ((F.MITTERRAND)) وكان اشتراكي النزعة فعمد إلى حل البرلمان واجراء إنتخابات نيابية جديدة للحصول على أغلبية برلمانية تسانده . وفي هذه المرحلة تحول مزاج الناخب الفرنسي . إلى اليسار بدلا من اليمين فأصبحت الأغلبية البرلمانية ذات نزعة اشتراكية وبذلك تحقق التوافق بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية مرة أخرى غير ان الغلبة اضحت للأحزاب اليسارية^(١٤٧) ، واستمرت الأغلبية تساند رئيس الجمهورية وتخضع لسياسته مع الوزارة حتى الإنتخابات النيابية لعام ١٩٨٦ ، إذ اسفرت نتائج الإنتخابات عن فوز أغلبية يمينية ، وبذا اجتمع رئيس

^(١٤٣) د. محمد طه بدوي ، د . ليلي مرسي أمين : المصدر نفسه ، ص ٢٢٤ - ٢٢٥ ، د. سعيد السيد علي : المصدر السابق ، ص ٤٤١ - ٤٤٢ .

^(١٤٤) يخضع تنظيم الأحزاب في فرنسا لقانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠١ ، د. رافت فودة : المصدر السابق ، ص ٢٢١ وقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي عام ١٩٧١ بعدم دستورية النص الوارد بالقرار الصادر في ١٦ / ٧ / ١٩٧١ بشأن قانون الجمعيات والذي فرض بواسطته المشرع الرقابة المسبقة من جانب القضاء على انشاء الجمعيات ينظر د. يسرى محمد العصار : التصدي في القضاء الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ٥٧ .

^(١٤٥) يشير الفقيه الفرنسي (دوفرليه) إلى ان الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الجمهورية لم تظهر في عهد الجمهورية الخامسة الا في عام ١٩٦٢ وذلك عندما اراد الرئيس (ديغول) تعديل الدستور فلم تكن انذاك في البرلمان أغلبية تسانده وازاء الموقف السلبي للبرلمان من التعديل قام الرئيس (ديغول) بحل البرلمان واجراء إنتخابات نيابية جديدة حصل على اثرها على أغلبية برلمانية تسانده وهذا مالم يحدث في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة اللتين تميزتا بعدم وجود أغلبية برلمانية مساندة للسلطة التنفيذية . ينظر مورييس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د. جورج سعد ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٢ ، ص ٢٥٤ - ٢٥٥ .

^(١٤٦) Georges Burdeau: Manuel droit constitutionnel, ٢١ edition, l.g.d.j, paris, ١٩٨٨, p. ٥١٢

Benoit Jeanneau: Droit constitutionnel et institutions politiques, sebtieme edition, dalloz, paris, ١٩٨٧, p. ١٧٥.

^(١٤٧) رسل جي . د التون : دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية ، ترجمة د. احمد يعقوب ومحفوظ الجبوري ، عمان ، دار البشير ، ١٩٩٦ ، ص ١٧٢ .

جمهورية يساري الاتجاه والبرامج مع أغلبية نيابية يمينية النزعة، وهنا بدا التعارض واضحاً في السياسة بين الأغلبية النيابية ورئيس الدولة ، لذا فقد نادى جانب من الفقه الدستوري بضرورة استقالة رئيس الجمهورية ، وذلك لأن نتيجة الانتخابات النيابية تنم في الحقيقة على إستفتاء غير مباشر على رئيس الجمهورية ، وقد اظهرت هذه الانتخابات تحول الناخبين من التيار الاشتراكي إلى اليميني ، لذا فمن الواجب ان يتنحى الرئيس ((F.MITERRAND)) واجراء إنتخابات رئاسية جديدة^(١٤٨) .

كان هذا الخيار الأول لرئيس الجمهورية وكان هناك خيار ثان له يتمثل بـ (مبدأ المساكنة) مع الأغلبية النيابية من دون استقالة رئيس الجمهورية واستمراره في منصبه وهذا ما فضله الرئيس ((F.MITERRAND)) انذاك وكلف ((J.CHIRAC)) زعيم حزب الأغلبية تاليف الوزارة ، وبذلك تكون فرنسا قد وجدت لأول مرة في تاريخ الجمهورية الخامسة حالة تجمع بين رئيس جمهورية – اشتراكي – ووزير اول- يميني- ، مع ما ينتج عن ذلك من انعكاسات على سير المؤسسات الدستورية وعلى ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحياته الدستورية^(١٤٩) ، وفي عام ١٩٨٨ حل رئيس الجمهورية البرلمان ودعا لاجراء إنتخابات نيابية جديدة اسفرت الإنتخابات عن فوز أغلبية اشتراكية تساند رئيس الجمهورية وبذلك انتهت (فترة المساكنة) الاولى وعادت القوة السياسية لرئيس الدولة ، وقد عزا البعض سبب قيام الرئيس ((F.MITERRAND)) بحل البرلمان والدعوة إلى اجراء إنتخابات جديدة إلى الرغبة في الحصول على أغلبية برلمانية تدعم من مركزه ليعود بذلك إلى وضعه المهيمن على باقي المؤسسات الدستورية الاخرى وذلك بعد إنتخابه رئيسا للجمهورية للمرة الثانية فالظروف السياسية كانت ملائمة لمثل هذا الإجراء والحصول على أغلبية مساندة^(١٥٠) ، وفي عام ١٩٩٧ جرت إنتخابات نيابية جديدة على أثر حل البرلمان من قبل الرئيس ((J.CHIRAC)) فحصلت الأحزاب الاشتراكية على أغلبية المقاعد في البرلمان وكان رئيس الجمهورية يميني المذهب مما أدى إلى ظهور (مبدأ المساكنة) مرة اخرى في ظل الجمهورية الفرنسية الخامسة فعين الرئيس الفرنسي وزيراً أول اشتراكي النزعة ليتولى إلى جانب رئيس الجمهورية العمل الحكومي^(١٥١) ، غير ان فترة التعايش قد انتهت بانتهاء الإنتخابات النيابية عام ٢٠٠٢ إذ حصلت الأحزاب اليمينية على الأغلبية المطلقة داخل الجمعية الوطنية فهي قد شكلت اتحادا فيما بينها لدعم سياسة

^(١٤٨) د . محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ ، ص ١٧٥- ١٧٦ مورييس دوفر جييه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٥٣ – ٢٥٤

^(١٤٩) د . زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ، الجزء الأول ، ط ٣ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية ، ١٩٩٤ ، ص ٢٦٢ .

GEORGES BURDEAU: OP. CIT, P. ٥١٢ .

^(١٥٠) مورييس دو فرجييه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٥٣
^(١٥١) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة- نشاته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة- ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٦

الرئيس الفرنسي وبذلك تم اعادة التوافق بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية , ومن ثم عمد الرئيس الفرنسي ((J.CHIRAC)) إلى تعيين ((J.PIERRE)) وزيرا أول ومنفذا لسياسته^(١٥٢) , ومما تجدر ملاحظته ان الوزير الأول وان بدا معتمداً على أغلبية برلمانية تسانده في ممارسة سلطاته الا ان هذه الأغلبية لوحدها غير كافية لتضع حداً لسلطة رئيس الجمهورية الواسعة بينما نجد ان سلطة الوزير الأول هي اصلاً مقيدة بطبيعة النظام الدستوري , فالتعارض بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية قد تؤثر على سلطات رئيس الجمهورية , ولكنها لاتضعف كثيراً من مركزه امام الهيئات الاخر وذلك بسبب طبيعة مركز رئيس الجمهورية في دستور فرنسا المتسم بالقوة لا بالضعف^(١٥٣) .

اما في تونس فنجد ان الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ قد أخذ إبتداءً بسياسة الحزب الواحد وذلك (باعتباره من مستلزمات الوحدة الوطنية) . وبذلك اوضحت المؤسسات الدستورية بمثابة هيئات منبثقة عن الحزب الحاكم ووضحت تلك المؤسسات تابعة للحزب عملياً مما أدى إلى ضعفها بشكل تام وانعدام فاعليتها امام جهة رئاسة الدولة , وغدت السلطات التشريعية والتنفيذية مجرد اداة طيعة بيد رئيس الجمهورية (الحبيب بو رقيبة) وبذلك أصبحت له الهيمنة التامة على جميع المؤسسات الدستورية , والكل يخضع له^(١٥٤) , وظلت جميع الأحزاب السياسية محرمة حتى عام ١٩٨٣ إذ اجيزت بعض الأحزاب وفي مقدمتها (حركة الديمقراطيين الاشتراكيين) و(حركة الوحدة الشعبية)^(١٥٥) , ويلاحظ ان قيام الأحزاب في تونس كان مقيداً بقيود عديدة بموجب قانون الأحزاب , لذا فقد استمرت هيمنة الحزب الحاكم على مؤسسات الدولة , وبذلك ظلت الأغلبية البرلمانية تساند رئيس الجمهورية في سياسته وبالتالي تنفيذها دون نقاش , وهذا أدى إلى تعزيز مركز رئيس الدولة تجاه جميع الهيئات في الدولة واستمر الحال في تونس على ما هو عليه حتى وقوع ما يسمى ب (الإنقلاب الابيض) الذي قام به رئيس الوزراء انذاك (زين العابدين بن علي) عام ١٩٨٧ واعتلائه السلطة , وقد اشار (بن علي) إلى ان الشعب التونسي يستحق حياة سياسية متطورة ومؤسساتية تقوم على تعدد الأحزاب وعلى هذا الأساس تم إصدار قانون جديد للأحزاب , الا ان هذا القانون جاء كسابقه من حيث تقييد الأحزاب ومانعا من قيام بعض الأحزاب الاخرى^(١٥٦) .

ويلاحظ انه بالرغم من تعديل الدستور وأخذه بالتعددية الحزبية في المادة (٨) التي تنص على أن ((تساهم الأحزاب في تأطير المواطنين لتنظيم مشاركتهم بالحياة السياسية)) غير ان الواقع السياسي يشير إلى هيمنة وسيطرة (الحزب الاشتراكي الدستوري) على شتى مفاصل الحياة السياسية في تونس وبذلك يبقى زعيم الحزب الحاكم الذي هو رئيس الجمهورية المهيمن على السلطة التشريعية والتنفيذية لذا

^(١٥٢) الأحزاب اليمينية تفوز بالأغلبية المطلقة <http://www.alwatan.com>

^(١٥٣) د.حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة , المصدر السابق , ص ٤٦ .

^(١٥٤) طه حميد حسن العنبيكي: المصدر السابق , ص ٨١ - ٨٣ .

^(١٥٥) طه حميد حسن العنبيكي : المصدر نفسه , ص ١٨١ .

^(١٥٦) فقد تم منع الاحزاب التي تقوم في مبادئها او تستهدف اهداف دينية او قومية وعلى ذلك فقد حرمت العديد من الاحزاب الدينية والقومية من العمل السياسي ينظر: المصدر نفسه , ص ٢١٣ - وما بعدها .

فالتطابق يبدو واضحاً بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية ويغدو كل منهما منفذاً لارادة وسياسة رئيس الجمهورية ويصبح هذا الأخير في موقع متميز بالنسبة لباقي المؤسسات الأخر^(١٥٧).

أما في النظام السياسي المصري فإن التوافق بين الأغلبية البرلمانية والرئاسية قد وجدت لها صدى كبيراً فالنظام السياسي في مصر كان قائماً على نظام الحزب الواحد منذ عام ١٩٥٣ حتى عام ١٩٧٧، إذ صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ لتنظيم عمل الأحزاب في مصر وأما الدستور فلم ينص على تعدد الأحزاب إلا في عام ١٩٨٠^(١٥٨).

ويشير الفقه الدستوري المصري إلى أن التوافق بين الأغلبية البرلمانية ورئاسة الجمهورية يجد نفسه في أبهى صوره في النظام السياسي في ظل دستور ١٩٧١، فعلى الرغم من حرص الدستور على التأكيد بأن النظام السياسي في مصر يقوم على تعدد الأحزاب^(١٥٩) إذ نصت المادة (٥) من الدستور بأن ((يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب)) فإن الملاحظ عملاً أن الأغلبية العظمى من أعضاء البرلمان هم من أعضاء الحزب الحاكم^(١٦٠)، أو هم ممن يرشحهم (الحزب الوطني الديمقراطي) في الانتخابات النيابية، لذا فالتوافق يبدو واضحاً بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية وهذا يؤدي إلى تعزيز مركز رئيس الدولة اتجاه باقي المؤسسات الدستورية الأخرى وبالتالي تركيز الوظيفة التشريعية والتنفيذية بيد الحزب الحاكم أي بيد رئيس الجمهورية الذي هو زعيم هذا الحزب^(١٦١).

أما في ظل الأنظمة الملكية فالفرضية فيها أن الملك لا ينتمي إلى أحد الأحزاب السياسية وسلطة الملك تكون فوق الجميع، وهو حكم بين السلطات، فسلطة الملك فوق سلطة الأحزاب وهو خارج جدالاتها السياسية، فالحكومة الملكية لا تكون إلا حيث تكون إرادة الملك ذات أثر قوي^(١٦٢) ففي خلال العهد الملكي في العراق في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ لم يكن للملك ارتباط مع الأحزاب وبالمقابل كانت هذه الأحزاب في محل ضعف شديد، فضلاً عن عدم وجود قاعدة شعبية تستند إليها.

وأغلب هذه الأحزاب كانت خاضعة لارادة الملك وهي بالتالي لم تؤثر بصورة مباشرة على الساحة السياسية آنذاك مما أتاح الفرصة للملك - وبسبب ضعف التنظيم الحزبي - أن يكون له السبق في التأثير على الساحة السياسية بصورة عامة^(١٦٣) وعلى الرغم من أن القانون الأساسي قد نص في المادة

(١٥٧) د. خالد شوكت : تعددية مخرصة للاحادية <http://www.islamonline.com>

(١٥٨) د. عصمت عبدالله الشيخ : المصدر السابق ، ص ٢١٢ - ٢١٣ .

(١٥٩) د. عبد الفتاح مراد : التربية الدستورية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٧ .
(١٦٠) إذ أن الحزب الحاكم يستحوذ على (٤٠٠) مقعد في مجلس الشعب مقابل (٣٤) مقعداً لكل أحزاب المعارضة أما مجلس الشورى فلا توجد فيه مقاعد للمعارضة ما عدا المعينين من قبل رئيس الجمهورية، ينظر إستفتاء التعديل (الدستور المصري) <http://www.alltalaba.com> ، المصدر السابق .
(١٦١) د. هاني سليمان الطعيمات : المصدر السابق ، ص ٣٧٤ ، د رافت فودة : المصدر السابق ، ص ٩٥ ، ١٨٨ - وما بعدها
(١٦٢) ينظر بهذا المعنى رايونند كارفيلد كيتيل : العلوم السياسية ، الجزء الأول ، ط٢ ، ترجمة د. فاضل زكي مراجعة د. حسن علي الذنون ، د. ايليا زغيب ، بغداد ، مطبعة التضامن ، ١٩٦٣ ، ص ٢٦٠ - ٢٦١ .
(١٦٣) حسين جميل : الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥ - ١٩٤٦ ، بغداد ، مطبعة الاديب ، ١٩٨٣ ، ص ١٣٢ - وما بعدها .

(١٢) بان ((للعراقيين حرية وتأليف الجمعيات والانضمام إليها في حدود القانون)) فان الحياة الحزبية في العراق انذاك لم تكن تتسم بالجدية فهي اما ان تكون معطلة وهذا ما كان يحدث دائما أو لا يكون للحزب دور جدي في توجيه الشعب إلى اهدافه الوطنية .^(١٦٤)

ففي عام ١٩٣٥ تم ايقاف الحياة الحزبية في العراق وتأليف ((جبهة واحدة تعضد الخطط الاصلاحية المنوى تطبيقها ... ونبذ التحزبات القديمة))^(١٦٥) ، وفي عام ١٩٤٦ صدر مرسوم باجازة الأحزاب السياسية مرة اخرى في العراق وبذلك دخلت أحزاب جديدة إلى الساحة السياسية .^(١٦٦) غير انه في عام ١٩٥٤ تم البدء بتصفية الأحزاب السياسية في العراق انذاك وتبلور ذلك بصور بيان عن وزير الداخلية في ١٩٥٤/٩/٢٩ تم بموجبه الغاء جميع الأحزاب لتنتهي بذلك الحياة الحزبية الرسمية في العراق حتى عام ١٩٥٨^(١٦٧) ، لذا فقد اتسمت الحياة الحزبية في العهد الملكي في العراق بالضعف وكانت أكثر الأحزاب تعتمد على شخصيات رؤسائها ، فضلاً عن ان اغلب الأحزاب تدين بالولاء للملك^(١٦٨) .

وهذا ما أدى إلى خلو الحياة السياسية من أحزاب لها وزنها وقاعدتها الشعبية وبالتالي ضعف التنظيم الحزبي داخل البرلمان نفسه وعدم اعتماد الوزارة عند تشكيلها على اية أغلبية برلمانية متماسكة ، ومن ثم اعتماد الوزارة على ثقة الملك وكذلك الحال للبرلمان - كما سيتضح فيما بعد - .

اما في ظل دستور العراق الصادر عام ١٩٧٠ فإن الدستور قد نص في المادة (٢٦) على أن ((يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق اغراض الدستور في صدور القانون ، وتعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تنسجم مع خط الثورة القومي التقدمي)) .

يلاحظ ان الدستور وان كان قد نص على حرية تأسيس الأحزاب غير ان قانونا لتنظيم الأحزاب لم يصدر الا في عام ١٩٩١ ، وبذلك فإن قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ١٩٦٠ هو المعمول به لتنظيم عمل الأحزاب في العراق حتى عام ١٩٩١ ، إذ صدر قانون خاص لتنظيم عمل الأحزاب السياسية في العراق

^(١٦٤) لقد وجدت قلة من الأحزاب ممن كان لها الدور الفعال في توجيه الشعب إلى الاهداف الوطنية ، ينظر مروح هادي الجزائري : الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها ، رسالة ماجستير، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٠ .

^(١٦٥) وهذا ما ادلى به ياسين الهاشمي عندما الف وزارته الثانية فقام بحل جميع الأحزاب القائمة ومن ضمنها حزبه (الاخاء الوطني)والف الجبهة المشار إليها في اعلاه ، والتي هي عبارة عن أحزاب البلاط الملكي ، حسين جميل : المصدر السابق ، ص ١٤٩ .

^(١٦٦) وهذه الأحزاب هي الحزب الوطني الديمقراطي - حزب الإستقلال - حزب الاحرار - حزب الاتحاد الوطني - حزب الشعب وذلك أثر اعلان الوصي (عبدالله) عزمه على السماح بتأليف الأحزاب والجمعيات السياسية والاتجاه نحو (الديمقراطية الصحيحة) ، حسين جميل : المصدر نفسه ، ص ١٦٨ .

^(١٦٧) مروح هادي الجزائري : المصدر السابق ، ص ٩١ - ٩٢ .

^(١٦٨) علي جاسم العبيدي : رئيس الدولة في العراق ٢٣ اب ١٩٢١ - ١٦ تموز ١٩٦٨ ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، ١٩٨٣ ، ص ٢٣٤-٢٣٥ .

وحمل الرقم ٣٠ لسنة ١٩٩١^(١٦٩). ويلاحظ ان الحياة الحزبية في ظل دستور ١٩٧٠ كانت معدومة على الرغم من ورود الحق في تأسيس الأحزاب في الدستور ووجود قانون لتنظيم عمل الأحزاب ففي ١٧ تموز ١٩٧٣ تشكلت (الجبهة الوطنية التقدمية) وذلك على أثر توصية تقدم بها التقرير السياسي الصادر عن المؤتمر القطري الثامن لحزب البعث، وقد تضمنت الجبهة: حزب البعث - الحزب الشيوعي - الحزب الديمقراطي الكردستاني - الحزب الثوري الكردستاني - حركة التقدميين الاكراد، سرعان ما انحل عقدها عام ١٩٧٩^(١٧٠)، لذا فقد عمد النظام القائم انذاك إلى تصفية جميع الأحزاب والحركات السياسية التي كانت قائمة وبذلك أصبح الحزب الحاكم هو الحزب الوحيد في الدولة وكان ذلك خطوة من السلطة نحو الدكتاتورية، ولكي يتم فرض الرأي الواحد من قبل الحزب الواحد ينبغي اللجوء إلى القوة والعنف لأن الحوار والجدال والمناقشة يفترض بداهة الاعتراف بحرية الرأي اي التعددية، فالحزب الواحد هو حزب إستبدادي بطبيعته حتى لو اتخذ تسمية (الحزب القائد) فهو حزب ينكر حرية الرأي والتعبير، ويقوم على وحدة السلطة ووحدة الفكر ووحدة الجهة التي تمثل الشعب ويجند كل طاقاته لفرض ايدولوجيته على كافة افراد الشعب^(١٧١) وهو ما كان فعلا سائدا في العراق، وفي عام ١٩٨٨ أعلن النظام الدكتاتوري القائم انذاك اقامة التعددية السياسية والسماح بانشاء الأحزاب السياسية في العراق لذا فقد تم إصدار قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١^(١٧٢)، ومن الملاحظ على القانون المذكور انه قد عمل على تقييد حرية تأسيس الأحزاب السياسية، فالمادة (٣) تنص علان ((يشترط في الحزب السياسي ان تكون مبادئه واهدافه ومنهجه واضحة بشأن التمسك والدفاع عن ارض العراق ... وان يقدر ويعتز بتراث العراق وتاريخه المجيد والمنجزات التي حققها النضال الوطني وبخاصة ثورتي ١٤ تموز ١٩٥٨ و ١٧ - ٣٠ تموز ١٩٦٨ ...)).

ويلاحظ على النص انه قد اشترط بان يقدر ويعتز (الحزب) بتراث العراق وتاريخه المجيد وهذا الشرط ذو مضمون ايجابي فهو يدل على وطنية الحزب من حيث اعضاؤه وبرامجه، غير ان الشرط غير المألوف والمقيد لهذه الحرية هو ان يقدر الحزب ويعتز بالمنجزات التي حققتها ثورة ١٧-٣٠ تموز ١٩٦٨^(١٧٣) فمن مفهوم المخالفة ان من لا يقدر ولا يعتز بما حققته هذه الثورة لا يتوفر فيه شرط الترشيح المذكور وبالتالي لا تتم الموافقة على طلبه ويحرم من ممارسة هذه الحرية. فما المقصود بهذه المنجزات؟

(١٦٩) د. رعد ناجي الجدة: المصدر السابق، ص ٦٥ - وما بعدها.

(١٧٠) ساجد احمد عيل الركابي: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية العربية، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ٢٩٥.

(١٧١) لمعرفة اراء الفقه الدستوري حول نظام الحزب الواحد ينظر، د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٤٠٣-٤٠٤، د. سعاد الشرقاوي: المصدر السابق، ص ٢٦٥-٢٦٦، د. زهير شكر: المصدر السابق، ص ١٣٩. د. محمد أنس قاسم جعفر: المصدر السابق، ص ٢٢٠-٢٢١، د. عصمت عبدالله الشيخ: المصدر السابق، ٢٠٦-٢٠٧.

(١٧٢) د. رعد ناجي الجدة: المصدر السابق، ص ٦٩.

(١٧٣) يعد الفقه الدستوري (ثورة ١٧ - ٣٠ تموز ١٩٦٨) إنقلابا في حقيقة الأمر، لأن الغرض منها الوصول إلى السلطة فقط مع تركيز السلطة بيد الاقلية الحاكمة، د. عبدالله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، المصدر السابق، ص ٢٨٤.

لقد اوضح التطبيق العملي ان المقصود بمنجزات إنقلاب ١٧ - ٣٠ تموز ١٩٦٨ تركيز جميع السلطات بيد الاقلية الحاكمة وكبت الحريات السياسية ، ومنع اقامة أحزاب لا تتفق مع ايدولوجية الحزب الحاكم ، وادخال العراق في حروب استنزفت موارده البشرية والمالية ، والظلم والاضطهاد الذي عاناه الشعب انذاك فضلاً عن اهدار جميع حقوق وحريات الإنسان العراقي .

وقد نصت المادة (٧) على أن ((اولاً : يقدم طلب التأسيس إلى وزير الداخلية موقعاً عليه من الأعضاء المؤسسين الذين لا يقل عددهم عن ١٥٠ عضواً ، ثانياً :.... ولا يقل عمر العضو عن ٢٥ سنة ...)) ونصت المادة (٩) على ما يأتي : ((اولاً : عند استيفاء طلب التأسيس للشروط القانونية المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون ، يحيل وزير الداخلية الطلب على مجلس الوزراء خلال (٦٠) يوماً من تاريخ تسجيله ، ثانياً : يبت مجلس الوزراء خلال (٦٠) يوماً في طلب الحزب السياسي بالموافقة أو الرفض اعتباراً من تاريخ تسجيله في المجلس على أن يكون القرار مسبباً في الحالتين ، ثالثاً : في حالة عدم البت في الطلب رغم مضي المدة المذكورة في البند ثانياً من هذه المادة يعتبر الطلب موافقاً عليه بحكم القانون...)) .

ويلاحظ على النصوص المتقدمة انها قد نزعَتْ نحو تقييد حق العراقيين في تأسيس الأحزاب فقد اشترطت المادة (٧) ان يكون الطلب موقعاً عليه من (١٥٠) عضواً وهذا العدد مبالغ فيه كثيراً^(١٧٤) وبنظرنا فإن الهدف من هذا القيد تطلب عدد من الأعضاء قد لا يتسنى لأي حزب حديث التأسيس ثم ان المادة اشترطت ايضاً ان لا يقل عمر العضو عن (٢٥) سنة في حين كانت القوانين العراقية السابقة التي نظمت الجمعيات لم تتطلب في العضو المؤسس سوى تمام الاهلية بتمام الثامنة عشرة وفقاً لاحكام القانون المدني^(١٧٥) . وهذا القيد غير مقبول بتاتا خصوصاً إذا علمنا ان السن التي تخول المواطن العراقي ممارسة الحقوق السياسية هي تمام الثامنة عشرة سنة كما نص على ذلك قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠^(١٧٦) ، وقانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥^(١٧٧) وقانون الإستفتاء الشعبي رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥^(١٧٨) ، وما تأسيس الأحزاب السياسية الا احدى الحريات السياسية التي يتمتع بها المواطن^(١٧٩) ، وهي تنظيم مشاركة الفرد في الشؤون العامة لمجتمعه بصفته جزءاً منه وهذا يعني ان الحريات السياسية تكون العناصر المبررة للشرعية القانونية للسلطة^(١٨٠) .

وحسب نص المادة (٩) فإنه بعد استيفاء الطلب للشروط المطلوبة يحيل وزير الداخلية الطلب إلى مجلس الوزراء للنظر فيه وبذلك فإن السلطة التنفيذية لها وحدها الحق في الموافقة على طلب التأسيس ، والواقع العملي اوضح ان من يحق له ان يكون عضواً في مجلس الوزراء فلا بد من انتمائه إلى حزب

(١٧٤) د. رعد ناجي الجدة : المصدر السابق ، ص ٨٣ .

(١٧٥) د. رعد ناجي الجدة : المكان نفسه .

(١٧٦) المادة (١٣) من القانون .

(١٧٧) المادة (١٤) من القانون

(١٧٨) المادة (٢/اولاً) من القانون .

(١٧٩) د. اسماعيل إبراهيم البدوي : دعائم الحكم ، المصدر السابق ، ص ٢٠٠ - ومابعدها .

(١٨٠) د. غازي حسن صباريني : الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، ط ٢ ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٧ ، ص ١٥٢ .

البعث ورئيس مجلس الوزراء هو رئيس الجمهورية^(١٨١) وأمين سر القيادة القطرية لحزب البعث وهذا يعني ان اي حزب يتقدم بطلب للموافقة على التأسيس ولا يكون هذا الحزب مالياً أو متفقاً مع الحزب الحاكم في الرؤى السياسية فإن مصير الطلب الرفض التام ، وكنوع من الضمانة في عدم تعسف مجلس الوزراء في رفض الطلبات نصت المادة (٣٠/اولا) بان ((كل قرار صادر من مجلس الوزراء يتعلق بتطبيق احكام هذا القانون يكون مسبباً وقابلًا للطعن من الجهة المعنية لدى الهيئة العامة لمحكمة التمييز خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ به ...)) وحتى مع النص على اختصاص الهيئة العامة لمحكمة التمييز بالنظر في قرار مجلس الوزراء فهذا النص لا يعد ضماناً فعلية في الرقابة على قرارات مجلس الوزراء بهذا الخصوص وذلك لأن السلطة القضائية غير مستقلة عن السلطة التنفيذية تمام الإستقلال وذلك لأن نص المادة (٥/٥٨) من الدستور قد بين بان تعيين القضاة من المسائل التي يختص بها رئيس الجمهورية -الذي هو رئيس مجلس الوزراء -وقد خول قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ وزير العدل الاشراف على جميع القضاة والمخولين سلطة قضائية من موظفين وهيئات ولجان (المادة ٥٥/اولا) فضلاً عن عدم إستقلال القضاة من الناحية الواقعية عن السلطة التنفيذية وخوفهم من بطشها وجبروتها .

وبذلك نخلص إلى انه لا ضمانة حقيقية في قيام أحزاب في العراق -انذاك- غير حزب البعث وبعض الأحزاب التي تدّين بالولاء لحزب البعث ، ولا سيما بعد نص المادة (١٩/اولا) من قانون الأحزاب السياسية بان ((يحظر القيام بأي تنقيف ونشاط سياسي وتنظيم حزبي داخل القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي والاجهزة الأمنية أو مع منتسبيها من قبل اي حزب سياسي باستثناء حزب البعث...)) هذا من ناحية النص القانوني ، اما من ناحية الواقع السياسي فنجد ان حزب البعث هو الحزب الوحيد في الساحة السياسية ، فلم يتأسس خلال فترة صدور القانون المذكور اي حزب سياسي من الناحية العملية غير الحزب الحاكم .

لذا فقد ذهب الفقه الدستوري إلى القول بان النظام السياسي السائد في العراق انذاك يقوم على أساس الحزب الواحد المستبد الذي يعد ركيزة أساسية من ركائز الدكتاتورية^(١٨٢) لذا فنحن بدورنا لا نتفق مع من يذهب إلى انه بعد صدور القانون الخاص بالأحزاب السياسية في العراق والنص فيه صراحة على تأسيس الأحزاب السياسية فإن النظام الحزبي ظل قائماً على أساس صيغة الحزب القائد والجهة الوطنية التقدمية^(١٨٣) ، إذ ان الجهة المذكورة لم يعد لها وجود لاعمالاً ولا قانوناً ، لانها قد انتهت من الناحية العملية قبل صدور هذا القانون ، اما من الناحية القانونية فإنها قد زالت من الوجود بسبب صدور قانون خاص بتأسيس أحزاب سياسية في العراق فضلاً عن عدم نص القانون المذكور بالابقاء عليها أو حلها ، مما يؤكد انها قد انتهت وحلت قبل صدور هذا القانون ومن خلال ما سبق يتضح لنا ان النظام السياسي في العراق كان يقوم على أساس وحدة الحزب مع ما ينتج عنه من وحدة المؤسسات الدستورية ووحدة الأيدلوجية ، لذا فالتوافق كان واضحاً بين الأغلبية البرلمانية في المجلس الوطني التي تدّين بالولاء

(١٨١) نصت المادة (١/٥٧) بان ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء)) .

(١٨٢) د.رافت فودة : المصدر السابق ، ص ٢٠١ ، د.عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ٢٥٧ وقد جاء في تقرير أصدرته منظمة العفو الدولية بان (هناك عمليات تعذيب ومعاملة سيئة للمعتقلين في جرائم الرأي في العراق ...) اورده د.عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم ، المصدر السابق ، ص ٤٠ .

(١٨٣) مروج هادي الجزائري : المصدر السابق ، ص ١٦٣ .

الكامل والمطلق للسلطة الحاكمة ومؤسسة الرئاسة ، وما هي الا مرآة صادقة عنها ، وهذا الوضع الشاذ نتج عنه غياب المعارضة في البرلمان وحتى خارج البرلمان مما جعل رئيس الجمهورية هو الشخص الأول في السلطة وهو المهيمن قانونا وعملاً على جميع المؤسسات في الدولة .

إذن نخلص مما سبق إلى ان وجود أغلبية برلمانية متماسكة يكون رئيس الدولة زعيمها ، تعمل على توطيد الحكم وتعزز من مركز رئيس الدولة وتجعله في موقع اسمى من جميع المؤسسات الدستورية الاخرى وهذه الأغلبية تقف ايضا إلى جانب الوزارة، لذا فالحزب المسيطر على الساحة السياسية في اي دولة له دور كبير في تدعيم مركز رئيس الدولة وبذا تصبح جميع الوظائف بيد رئيس الدولة يستعملها دون تحرز أو رقابة ويختفي مبدأ الفصل بين السلطات ، ويظهر مبدأ تدرج السلطة ، لان رئيس الدولة في موقع اسمى من باقي الهيئات الدستورية الاخرى إذ ان مبدأ الفصل بين السلطات من أهم الضمانات الدستورية حماية لحقوق الإنسان وحياته الأساسية ، فهو ضمانة فعالة لاقامة النظام القانوني في الدولة الحديثة وضمانة لمراعاة المساواة بين الافراد واحترام حقوقهم وحياتهم^(١٨٤).

الفرع الثاني

تجسيم دور البرلمان وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة

ان الدعمة الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي وجود برلمان منتخب من الشعب مع تمتعه بسلطات حقيقية ومساهمة فعلية في ادارة شؤون الدولة ولاسيما تمتع البرلمان بسلطات تشريعية ومالية ورقابية , فضلاً عن مهامه في تنوير الرأي العام والتعبير عن اراء الشعب وبذا يلعب الدور الأساسي في الساحة السياسية في الدولة^(١٨٥)، غير ان الملاحظ ان بعض النظم المعاصرة قد عملت على تقوية السلطة التنفيذية على حساب صلاحيات البرلمان ، فاضحى هذا الأخير في مركز اضعف من مركز السلطة التنفيذية ، وقد جعلت بعض هذه النظم الدستورية دور البرلمان يتمثل بكونه هيئة استشارية واداة لتنفيذ رغبات السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة^(١٨٦).

(١٨٤) د. جابر إبراهيم الراوي : المصدر السابق، ص ٢١١ .

(١٨٥) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٥١ - ٥٢ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٨٩ .

(١٨٦) د. محمود حسين علي : أسس الديمقراطية المعاصرة ، مجلة القانون المقارن ، العدد (٣) ، بغداد ، ٢٠٠١ ، ص ١٦٢ - ١٦٤ ويشير الفقه إلى أهم الأسباب التي تؤدي إلى اضعاف دور البرلمان والمتمثلة بالاتي :

أ- عدم ثقة الناخبين في نتائج الإنتخابات، لأن الناخب يعلم مقدماً فوز المرشح الحكومي

ب- هيمنة وقوة السلطة التنفيذية في تصريف الامور وبالتالي هيمنتها على عملية الإنتخابات ذاتها ومن ثم اتخاذها لجميع القرارات التي تهم السياسة الداخلية والخارجية للدولة وفي هذا اضعاف اكيد لدور البرلمان.

ولذا فقد اضحى دور البرلمان محدوداً سواء من ناحية التشريع أو من ناحية المسؤولية الوزارية وما يترتب على ذلك من تقوية للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، وهذا ما سنوضحه في فقرتين مستقلتين .

أولاً : تحجيم دور البرلمان في مجال الوظيفة التشريعية

ان الوظيفة التشريعية للبرلمان -كما اشرنا- قد اصابها التقييد في بعض دساتير النظم المعاصرة ، إذ اضحى البرلمان لا يمارس سوى جزء يسير من هذه الوظيفة واعطي الجزء الباقي إلى السلطة التنفيذية ، وهذا يظهر من خلال صور عدة وكالاتي :

الصورة الأولى : تحديد دور البرلمان في مجال القانون

وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ والدستور التونسي الصادر عام ١٩٥٩ ، فالدستور الفرنسي قيد من اختصاص البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك في المادة (٣٤) من الدستور إذ قضت هذه المادة بان القانون يحدد القواعد المتعلقة ب: الحقوق المدنية ، الضمانات الرئيسة لتمكين المواطنين من ممارسة حقوقهم ، القضايا المتعلقة بواجب المواطن تجاه الدفاع الوطني ، تحديد الجرائم والجنح والعقوبات والإجراءات الجنائية ، العفو العام ، النظام الانتخابي للجمعية الوطنية ولمجلس الشيوخ ، الضمانات الوظيفية للموظفين المدنيين والعسكريين تأميم المشاريع ونقل ملكية المشاريع العامة إلى القطاع الخاص .

كما ان القانون يحدد المبادئ الرئيسة ل: التنظيم العام للدفاع الوطني ، ادارة المجموعات المحلية (من حيث اختصاصاتها ومواردها) ، التعليم ، نظام الملكية ، الحقوق والالتزامات المدنية والتجارية ، قانون العمل والنقابات والضمان الاجتماعي ، وتهدف القوانين المالية إلى تنظيم موارد واعباء الدولة ، اما قوانين البرامج فإنها تحدد الاهداف الرئيسية للنشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة ، وقد اشارت الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة إلى ان موضوعات المادة تحدد وتكمل بقانون أساسي^(١٨٧) بينما نصت المادة (١/٣٧) بان ((المواد خلاف التي تدخل في مجال القانون يكون لها طابع لائحي)) .

ج- عدم مسؤولية رئيس الدولة امام البرلمان في الوقت الذي يلعب فيه الدور المحوري في توجيه السياسة الداخلية والخارجية
د- خشية البرلمان من سلاح الحل ولذلك يسعى أعضاء البرلمان إلى الحفاظ على قدر من العلاقات المتوازنة مع السلطة التنفيذية حتى في نطاق إستخدامه لوسيلته الفعالة والمتمثلة بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية .
لمزيد من التفاصيل ينظر د.علي الصاوي : مستقبل البرلمان في العالم العربي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٥- ١٧ .
د. عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٠ - ٢٢٣ .

^(١٨٧) ولابد لنا من الإشارة إلى ان المواد المذكورة اعلاه ليست هي الوحيدة التي تعطي للقانون الحق في تنظيمها بل ان الدستور قد يشير إلى مسائل اخرى في الدستور لابد من تنظيمها بواسطة القانون ومنها على سبيل المثال : المادة (٤)

وكذلك سار الدستور التونسي^(١٨٨) على نهج الدستور الفرنسي إذ قضت المادة (٣٤) منه بان تتخذ شكل قوانين النصوص المتعلقة ب: الأساليب العامة لتطبيق الدستور عدا تلك التي تتعلق بالقوانين الأساسية، أحداث المؤسسات والمنشآت العمومية، الجنسية والحالة الشخصية والالتزامات، الإجراءات امام المحاكم، تحديد الافعال الاجرامية من جنایات وجنح والعقوبات المنطبقة عليها والمخالفات الجزائية إذا كانت تستوجب عقوبة سالبة للحرية، العفو العام، ضبط قاعدة الاداء ونسبه واجراءات استخلاصه مالم يعط تفويض في ذلك إلى رئيس الجمهورية بمقتضى قوانين المالية أو القوانين ذات الصبغة الجنائية، نظام إصدار العملة، القروض والتعهدات المالية للدولة، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين ويضبط القانون المبادئ الأساسية ل: نظام الملكية والحقوق العينية، التعليم، الصحة العمومية، قانون الشغل والضمان الاجتماعي.

هذا وقد نصت المادة (٣٥) على أن ((ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المواد التي لاتدخل في مجال القانون ..))^(١٨٩).

ووفقا لما سبق عرضه نجد ان الدستور الفرنسي والتونسي قد قلبا علاقة القانون باللائحة حتى اوشكت العلاقة التقليدية بينهما ان تتغير تغيرا تاما، وعلى ذلك ومنذ صدور الدستور الفرنسي عام ١٩٥٨ ظهر منهج دستوري جديد إلى جانب المنهج التقليدي يمثل رابطة مختلفة تماما عن تلك الرابطة التي تجمع بين القانون واللائحة في النظم التقليدية^(١٩٠) فلقد كانت القاعدة التقليدية السابقة على دستور ١٩٥٨ الفرنسي تقرر الاختصاص المطلق للبرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية بحيث يحق له ان يقرر ما يشاء من التشريعات العادية، وبالتالي تحدد دائرة معينة للسلطة التنفيذية لا يمكن لها مجاوزتها في ميدان التشريع^(١٩١) وحتى في الحالة التي تمارس فيها الادارة قدراً من التشريع فإن ما تضعه من قواعد قانونية (لوائح) يعد بمثابة تشريعات فرعية يتحتم عليها الخضوع لاحكام التشريع الذي تضعه السلطة التشريعية، ذلك لأن العضو التنفيذي ليس له الا ان يتبع العضو التشريعي الاصيل، فلا يملك العضو التنفيذي ان يخالف العضو الاصيل في ميدانه الحقيقي^(١٩٢)، فهناك إذن مجال مخصص للقانون لا يمكن لللائحة ان تطرقه اي هناك مسائل معينة يتوجب تنظيمها بالقانون وحده دون تدخل من اللائحة وهذه المسائل يحددها

الخاصة بالأحزاب والتجمعات السياسية، المادة (٣٥) الخاصة باعلان الحرب، المادة (٣٦) الخاصة بالاحكام العرفية، المادة (٥٣) الخاصة بالمعاهدات ...

^(١٨٨) وذلك على أثر تعديله عام ١٩٩٧ و عام ٢٠٠٢.

^(١٨٩) وقد اوجب دستور تونس تنظيم حالات اخرى بموجب القانون غير المذكور اعلاه ومنها على سبيل المثال المادة (١٨) الخاصة بالأحزاب السياسية، المواد (٩، ١٠، ١٣، ١٤) الخاصة ببعض حقوق المواطنين، المواد (١٨ - ٢٠) الخاصة بإنتخاب أعضاء البرلمان، المادة (٣٢) الخاصة بالمعاهدات، المادة (٤٧) الخاصة بالقوانين الاستثنائية.

^(١٩٠) د.وسام صبار العاني: الاختصاص التشريعي للادارة في ظل الظروف العادية، بغداد، مطبعة الميناء، ٢٠٠٣، ص ١٢١.

^(١٩١) د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة، مجلة الحقوق، سنة (١٤)، العدد (٣، ٤)، جامعة الاسكندرية، ١٩٦٩، ص ٥.

^(١٩٢) د. عبد الحميد متولي وآخرون، المصدر السابق، ص ٢١٠.

الدستور عادة بنصوص صريحة ، كما يمكن للعرف الدستوري ان يبين هذه المسائل ، ويتوجب على اللائحة ان تتبع القانون فهو يعلوها من ناحية مبدأ التدرج التشريعي . فلا يجوز لللائحة ان تعدل أو تلغي القانون ، فاختصاص جهة الادارة في التشريع يكون على سبيل الاستثناء وللبرلمان الاختصاص الاصيل في التشريع ^(١٩٣) .

غير ان الدستور الفرنسي قد عمل على التجديد في هذا الخصوص على نحو لم يسبق له مثيل ، إذ قرر توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية حتى غدت الأخيرة صاحبة الولاية العامة في ميدان التشريع وأصبح اختصاص البرلمان في هذا الميدان محدداً على سبيل الحصر ، حتى عد الفقه اللائحة هي الاصل والقانون هو الاستثناء في ميدان التشريع ^(١٩٤) ، وبذلك أصبح مجال اللائحة غير محدود بحيث يشمل كل ما يخرج عن المجال المحتجز على - سبيل الحصر - للقانون بنص الدستور فأصبح الاختصاص اللائحي في التشريع هو الاصل أو القاعدة العامة ، واضحت السلطة التنفيذية تملك التشريع في كل المسائل والموضوعات عدا تلك التي نص الدستور على احتجازها للقانون ^(١٩٥) بل وحتى في المجال المحتجز للقانون لاتزال السلطة التنفيذية تستطيع العمل داخل المجال المذكور عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية لتيسير وضمان تطبيق القانون ^(١٩٦) .

والسؤال الذي يطرح نفسه على بساط البحث هل ان اللائحة تغير موقعها وأصبحت على قدم المساواة مع القانون بعد التغيير الذي جاء به كل من الدستور الفرنسي والتونسي؟

اجاب الفقه بان اللائحة لم تتغير طبيعتها القانونية على الرغم من التطور الذي طرأ عليها ، كما ان قوتها القانونية بقيت على ما كانت عليه فلم ترتق إلى مستوى القانون حتى في المجال المحتجز لها بنص الدستور ، لذا وبسبب طبيعتها الادارية التي ظلت محتفظة بها وقوتها التي بقيت ادنى من القانون فإنها لا تتمتع ((بقوة الشئ المشرع فيه)) كما هو حال القانون ، وإنما تكتسب فقط ما يعرف ((بقوة الشئ المقرر فيه)) وهي قوة مؤقتة قابلة للزوال إذ يمكن الطعن فيها ومنازعتها واثبات عدم مشروعيتها ومن ثم الغائها بعكس القانون الذي يكتسب حصانة منذ صدوره ومن ثم لا يجوز الطعن فيه امام جهة القضاء الاداري ^(١٩٧) ، فسواء كانت اللائحة صادرة في مجالها المحتجز لها اصلاً اوفي مجال القانون - في ظروف عادية أم في ظروف استثنائية - في قوة ادنى من القانون أو في قوة معادلة لقوته ، فإنها في جميع

^(١٩٣) د.عبد الحميد متولي واخرون : المصدر نفسه ، ص ٢١٠ - ٢١١ ، د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة ، المصدر السابق ، ص ٤ .

^(١٩٤) جورج فيدل ، بيير دلفولفيه : القانون الاداري ، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول ، ط ١، بيروت ، المؤسسة الجامعية، ٢٠٠١، ص ٢٩، د.حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية ، المصدر السابق ، ص ٦٧ - وما بعدها .

^(١٩٥) د. محمود محمد حافظ : القرار الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣، ص ٢٤١ .

^(١٩٦) د. سامي جمال الدين : اللوائح الادارية وضمانة الرقابة القضائية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥١ .

^(١٩٧) د. سامي جمال الدين : المصدر نفسه ، ص ٢٠٧ ، جورج فيدل ، بيير دلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٣٣-٣٥ .

الاحوال تبقى محتفظة بطابعها الاداري باعتبارها نوعا من القرارات الادارية ومن ثم فإنها تخضع لرقابة القضاء الاداري^(١٩٨).

نستخلص مما سبق ان السلطة التشريعية قد وجدت سلطة اخرى توازيها فالتشريع لم يعد حكرا على السلطة التشريعية وهذا يؤدي بطبيعة الحال إلى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة على حساب البرلمان^(١٩٩) وهذا مما يزيد من ضعف المؤسسة التشريعية ويحولها إلى اداة تابعة لرئيس الجمهورية وبذلك يغدو رئيس الجمهورية في مركز اسمى من مركز البرلمان ، وتكون له الهيمنة على البرلمان إذا ما كانت الأغلبية البرلمانية مساندة لرئيس الجمهورية وهذا يؤدي إلى تعزيز مركز رئيس الدولة تجاه البرلمان وتكون لرئيس الدولة صلاحيات تشريعية تفوق ما للبرلمان من صلاحيات وذلك كله بنص الدستور^(٢٠٠).

الصورة الثانية : تحديد دور البرلمان في مجال القوانين المالية

وهذه الصورة تتمثل في تحجيم دور البرلمان عند ممارسته لوظيفته في مجال القوانين المالية ولاسيما الميزانية العامة للدولة ، فنجد ان الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ قد بين في المادة (٤٠) بانه ((لا تكون الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان مقبولة إذا ما كان اقرارها يؤدي إلى تخفيض الموارد العامة أو إلى خلق عبء عام أو زيادته)).

يتضح من النص ان الدستور قد عمل على الغاء حق النواب في اقتراح زيادة النفقات العامة أو تخفيض الواردات العامة وهذا أول مظاهر اضعاف البرلمان لممارسة وظيفته التشريعية المالية^(٢٠١) ، ثم جاء القانون الأساسي الصادر عام ١٩٥٩ بشأن تنظيم الإجراءات التشريعية المالية وبين بانه لا يحق للجان المالية البرلمانية ان تتدخل في امر تخصيص الميزانية وتوزيعها على الابواب المختلفة ذلك ان هذا الحق يقتصر على الحكومة وحدها^(٢٠٢) ، ولم يكتف الدستور بما سبق بل عمل على تقييد البرلمان بمدة زمنية معينة يتحتم عليه التصويت خلالها على الميزانية العامة إذا كان البرلمان منعقدا في دورته ، إذ قررت المادة (٤٧ / ٣) بانه ((إذا لم يبت البرلمان في المشروع خلال مدة سبعين يوما ، فمن الممكن وضع احكام المشروع موضع التنفيذ بمقتضى امر)) ، ويهمل بالتالي اختصاص البرلمان في هذا الخصوص ، فإذا ما مرت المدة المحددة في النص للموافقة على مشروع الميزانية ، فلا يمكن للبرلمان

(١٩٨) د. محمود محمد حافظ : القرار الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٤٣ .

(١٩٩) د. وسام صبار العاني : المصدر السابق ، ص ١٦٣ .

(٢٠٠) د. عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الدستوري الجوهري ، قراءة قانونية <http://www.tunisie.net> ٢٠٠٤ .

(٢٠١) د. زهير شكر : المصدر السابق ، ص ٣٠٩ .

(٢٠٢) د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، المصدر السابق ، ص ٣٦٩ - ٣٧٠ .

بعد ذلك ان يبدي رأيه فيه أو يعدل فيه^(٢٠٣) ، وهذا التدهور الذي اصاب البرلمان في ممارسة وظيفته المالية تم لصالح الحكومة التي هي بدورها تمثل رئيس الجمهورية فرئيس الجمهورية بذلك يتحكم في ممارسة الوظيفة التشريعية المالية وذلك لأن الحكومة في مركز التابع لرئيس الجمهورية^(٢٠٤) .

يتضح من ذلك ان لرئيس الجمهورية الدور الأساسي في التشريعات المالية وذلك بسبب تحديد الدستور لدور البرلمان في ممارسة الوظيفة المالية من ناحية والسلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية على الحكومة من ناحية أخرى وذلك من خلال سلطته في التوقيع على القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء الواردة بالمادة (١٣)^(٢٠٥) .

اما دستور تونس لعام ١٩٥٩ فقد نص في المادة (٥/٢٨) بان ((تعرض مشاريع قوانين الميزانية على كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين يصادق مجلس النواب ومجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية وختمها طبق الشروط المنصوص عليها بالقانون الأساسي للميزانية , إذا لم يصادق مجلس المستشارين على مشاريع قوانين الميزانية وصادق عليها مجلس النواب قبل ٣١ ديسمبر فإنها تعرض على رئيس الجمهورية للختم ويجب ان تتم المصادقة على الميزانية في اجل اقصاه ٣١ ديسمبر , وإذا فات ذلك الاجل ولم يتخذ المجلسان قرارهما , يمكن ادخال احكام مشاريع قوانين الميزانية حيز التنفيذ باقسط ذات ثلاثة أشهر قابلة للتجديد وذلك بمقتضى امر)) .

وبذلك فقد حرم الدستور البرلمان من ادخال أي تعديل على مشروع الميزانية المقدم من الحكومة فله ان يوافق عليه كاملا أو يرفضه برمته وذلك بعد ان يدرس المشروع في لجان برلمانية متخصصة^(٢٠٦) . وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (٢٨) على أن ((لا تكون مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب مقبولة إذا كان اقرارها يؤدي إلى تخفيض في الموارد العامة أو إلى إضافة اعباء أو مصاريف جديدة وتنطبق هذه الاحكام على التعديلات المدخلة على مشاريع القوانين)) ووفقا للنص المتقدم فقد سلب من البرلمان أحد اختصاصاته الاصلية الهامة في المجال المالي المتصل بالتصرف في الموارد والنفقات العمومية وشؤون الميزانية فلم يعد من حق البرلمان اقتراح اي تغيير في مشاريع القوانين المالية التي تقدمها الحكومة إذا كان لهذا الاقتراح , وطلب التعديل انعكاس مالي على الموارد العامة المقررة فلا يحق للنائب المطالبة بتخفيض اسعار الخدمات الادارية أو التغيير في نسبة الاداء غير ان هذا الانتقاص قابله هيمنة رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين المالية , وذلك لأن الاقتراحات المقدمة للمشاريع المذكورة إنما تقدم من رئيس الجمهورية , الذي أصبح – وفقا لذلك – هو المتحكم بأهم اختصاصات البرلمان وهذا مما عزز دور رئيس الجمهورية تجاه باقي المؤسسات الاخرى ولاسيما

^(٢٠٣) د. عبد الحميد متولي وآخرون : المصدر السابق , ص ٢٢١ .

^(٢٠٤) د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام , الجزء الأول , المصدر السابق , ص ٣٤٩ .

^(٢٠٥) تنص المادة (١٣) على أن ((يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والامور التي يقرها مجلس الوزراء ...)) .

^(٢٠٦) سالم كيرير المرزوقي: التنظيم السياسي والاداري بالبلاد التونسية, ط٦, تونس, مكتبة المنار, ٢٠٠٠, ص ٨٨ .

السلطة التشريعية^(٢٠٧) الذي عد هذا الانتقال من اختصاصها المالي أمراً شديداً لوطأة على مجلس نيابي يفترض فيه تمثيله لمصالح الشعب واتجاهاته^(٢٠٨).

ولقد أقر دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (١١٥) بانه ((يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة الا بموافقة عليها ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون ولا يجوز لمجلس الشعب ان يعدل مشروع الموازنة الا بموافقة الحكومة , وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية عمل بالموازنة القديمة إلى حين اعتمادها ...)) .

وعليه فعندما يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس الشعب تقوم لجنة الموازنة ببحثه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس الذي ليس له الا ان يقبل المشروع برمته أو يرفضه بأكمله فليس لمجلس الشعب ان يعدل في مشروع الموازنة الا إذا وافقت الحكومة على ذلك الامر^(٢٠٩) , وقد انتقد جانب من الفقه الدستوري المصري هذا الاتجاه من المشرع ورأى فيه اضعاف لسلطة البرلمان في المسائل المالية رغم ان هذه المسائل كانت من الناحية التاريخية تمثل الاختصاص الاصيل للبرلمانات وهي سبب وجودها^(٢١٠).

واياً ما كانت الضمانات التي تحاول الدساتير ايجادها لجعل رقابة البرلمانات مجدية وفعالة في اعتماد الميزانية العامة والاشراف على تنفيذها فإنه لا يكون لهذه الرقابة اي أثر ملموس في الاحوال التي تكون هنالك أغلبية نيابية تساند السلطة التنفيذية^(٢١١).

وعلى هذا سيكون لرئيس الجمهورية في مصر الاثر في توجيه مشاريع القوانين المالية – خاصة – إذا ما علمنا ان حزبه يهيمن على مقاعد البرلمان – كما بينا سابقا – وعليه سيكون له الدور الأساسي في توجيه السياسة المالية بل ويهيمن عليها ويقابل ذلك ضعف سلطة البرلمان على التشريعات المالية .

وقد أخذ القانون الأساسي العراقي الصادر عام ١٩٢٥ بتحديد دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية المالية فقد نصت المادة (٤٥) بان ((لكل عضو من أعضاء مجلس النواب ان يقترح وضع لائحة قانونية ما عدا ما يتعلق بالامور المالية)) ونصت المادة (١٠٠) بان ((يجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً جميع اللوائح القانونية لتخصيص الاموال أو تزييد التخصيصات المصدقة أو تنقيصها أو الغائها وكذلك قانون الميزانية ...)) وقد بينت المادة (١٠٥) بانه ((لا يجوز عرض لائحة قانونية أو إبداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية الا من قبل أحد الوزراء)).

(٢٠٧) د. عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الجوهري ، المصدر السابق <http://www.tunise.net> ٢٠٠٤.

(٢٠٨) سالم كرير المرزوقي : المصدر السابق , ص ١١٢-١١٣ .

(٢٠٩) د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري , الاسكندرية , منشأة المعارف , ١٩٧٣ , ص ١٤١ , د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية , المصدر السابق , ص ١٩٥ .

(٢١٠) اورد هذا الرأي د. ماجد راغب الحلو : المكان نفسه .

(٢١١) د. سعد عصفور : المصدر السابق , ص ٢٤٨ .

يتضح مما سبق عرضه من النصوص الدستورية ان حق اقتراح القوانين المالية مقصور على الحكومة وحدها وهذا يمثل قيداً على سلطة المجلس المالية وانتقاصاً منها إذ ان الامور المالية تتمتع بدرجة كبيرة من الأهمية في حياة الدولة^(٢١٢). لأن من يملك توجيه السياسة المالية يملك توجيه سياسة الدولة بأكملها^(٢١٣)، فالمواد (٤٥، ١٠٠، ١٠٥) قد جعلت من مجلس الوزراء المختص في ممارسة الوظيفة التشريعية المالية دون مجلس النواب، وبالتالي فإن هذا الاختصاص سينعقد للملك لأن قرارات مجلس الوزراء خاضعة للتصديق عليها من قبل الملك وفق المادة (٦٥)^(٢١٤). بحيث تكون له القدرة على تعديلها أو إلغاؤها، لذا فإن ممارسة الملك حقه في التشريع المالي يتم من خلال حقه الوارد في المادة (٦٥) وبذلك تكون للملك الهيمنة في ممارسة الوظيفة المالية بدلاً من البرلمان خاصة إذا علمنا ان الوزارة كانت خاضعة للملك تماماً وهذا ما اثبته الواقع العملي في العراق آنذاك^(٢١٥).

ومن المواد الأخرى التي وردت في القانون الأساسي والتي قيدت من وظيفة البرلمان المالية من ناحية الاقتراح أو التعديل فيها المادة (١٠٦) التي نصت على أنه ((لا يجوز لمجلس النواب ان يتخذ قرار أو يقترح تعديل لائحة تؤدي إلى تنقيص المصاريف الناشئة عن المعاهدات التي صدقها مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي الا بعد موافقة الملك))^(٢١٦). وهذه المادة أيضاً تظهر مدى تفوق الملك في المسائل المالية على مجلس النواب باجمعه.

اما في دستور العراق الصادر عام ١٩٧٠ فالملاحظ ان سلطة البرلمان كانت مقيدة كثيراً في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية المالية فالمادة (٥٤) من الدستور نصت على أن ((ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد اعضائه وذلك في غير الامور العسكرية وشؤون الأمن العام، فإذا وافق المجلس على مشروع القانون يرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إلى مكتب المجلس، اما إذا رفضه مجلس قيادة الثورة أو عدل فيه فيعيد المشروع إلى المجلس الوطني)) .

يتضح من النص السابق ان المجلس الوطني لا يملك سلطة تشريعية مستقلة بحد ذاته في مجال التشريع وإنما يمارس سلطته التشريعية بالاشتراك مع مجلس قيادة الثورة (المنحل)^(٢١٧)، وهذا أول قيد وضع على سلطة المجلس التشريعية، ويلاحظ ان النص المذكور يذكر عبارة (مشروعات القوانين)

(٢١٢) د. حميد حنون خالد الساعدي : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، الموصل، مطبعة دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠، ص ١٤٦.

(٢١٣) د. مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، بغداد، مطبعة السلام، ١٩٤٧ - ١٩٤٨، ص ٦٣ - ٦٤.

(٢١٤) نصت المادة (٦٥) ((مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه)) .

(٢١٥) د. فائز عزيز اسعد : انحراف النظام البرلماني في العراق، بغداد، مطبعة السندباد، ١٩٨٤، ص ١٤٧ - ١٤٩.

(٢١٦) د. حميد حنون خالد الساعدي : المصدر السابق، ص ١٦٤.

(٢١٧) د. رعد ناجي الجدة : المصدر السابق، ص ١٣٦.

وهي عبارة عامة تشمل القوانين المالية وغير المالية , فبالنسبة للقوانين المالية فإن المجلس الوطني لن يكون وحده المختص بهذه المشاريع وإنما تدخل معه جهة أخرى وهي مجلس قيادة الثورة (المنحل) وهذه الجهة تمثل القابض الحقيقي على السلطة ورئيس المجلس هو رئيس الجمهورية حكماً قبل تعديل ١٩٩٥ وهو رئيس الجمهورية عملاً بعد تعديل ١٩٩٥ – كما اشرنا سلفاً – ودستور ١٩٧٠ قد ركز بين يديه العديد من الصلاحيات التشريعية والتنفيذية^(٢١٨) ، وبذلك ساد في العراق حكم الفرد ، وقد اشار قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ بان ((لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني مناقشة مبادئ مشروع اي قانون والتصويت عليه بالرفض أو القبول دون مناقشة مواده))^(٢١٩) ، وجاء فيه ايضا بان ((يناقش المجلس الوطني ويقر مشروع الموازنة العامة للدولة وخطة التنمية باستثناء ما تعلق منها بوزارة الدفاع وشؤون الأمن العام وما يرى رئيس الجمهورية استثنائه من المناقشة))^(٢٢٠) .

وتعد المادة الأخيرة من أشد المواد في القانون المذكور في صرامة القيود المفروضة على المجلس الوطني إذ بموجب المادة (٥٤) لم يعد للمجلس الوطني اي دور يذكر في مشروع الموازنة العامة وذلك بسبب الهيمنة الواضحة لرئيس الجمهورية على عمل المجلس إذ يشير النص ((وما يرى رئيس الجمهورية استثنائه من المناقشة)) وبذلك يستطيع رئيس الجمهورية استبعاد اي موضوع من المناقشة البرلمانية ومنها الموازنة العامة لأن النص جاء مطلقاً واعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في استبعاد المواضيع التي يراها من نطاق المناقشة البرلمانية , وبذلك يستطيع رئيس الجمهورية ان يصدر الموازنة العامة في صورة قرارات استناداً إلى سلطته في إصدار القرارات التي لها قوة القانون الواردة في المادة (٥٧ / ج) أو يصدرها على شكل قانون وذلك عن طريق مجلس قيادة الثورة وفقاً للمادة (٤٢ / ١) وهو رئيس مجلس قيادة الثورة وله توقيع القوانين الصادرة عن المجلس وذلك وفقاً للمادة (٤٤ / ٢) , بل ان الدستور قد منح لمجلس قيادة الثورة المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة^(٢٢١) , وبعد كل ذلك نستطيع القول ان رئيس مجلس قيادة الثورة (رئيس الجمهورية) يستطيع ان يصدر قانون الموازنة العامة لوحده من دون ان يمر على المجلس الوطني أو مجلس قيادة الثورة (المنحل) , وذلك لأن الدستور قد اجاز لمجلس قيادة الثورة (المنحل) تخويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينة في هذا الدستور^(٢٢٢) . وعليه فقد أصبح وجود المجلس الوطني مجرد واجهه شكلية لا يمارس سلطة حقيقية ولذا أصبح رئيس الدولة الحاكم المطلق فعلاً في جميع مجالات ممارسة السلطة ومنها السلطة التشريعية المالية وهذا ما أدى به إلى الحكم المنفرد والمستبد والذي عانى العراق في ظله ما عاناه من الإستبداد والطغيان وذلك بسبب التغيب الحقيقي لدور الشعب في ممارسة السلطة فضلاً عن الصلاحيات اللامتناهية التي اعطيت إلى رئيس الدولة –بموجب الدستور- .

(٢١٨) من المواد التي ركزت السلطة التشريعية والتنفيذية بيد رئيس الجمهورية المواد (٤٤ , ٥٧ , ٥٨ , ٦٢) .

(٢١٩) المادة (٥٣) من القانون .

(٢٢٠) المادة (٥٤) من القانون .

(٢٢١) المادة (٤٣ / فقرة ج) .

(٢٢٢) المادة (٤٣ / ز) .

الصورة الثالثة : تحديد دور البرلمان عند اللجوء إلى الإستفتاء التشريعي

يعني الإستفتاء التشريعي أخذ رأي جمهور الناخبين بقاعدة تشريعية عرضت على البرلمان للموافقة عليها أو رفضها أو ان يتم عرض هذه القاعدة التشريعية مباشرة على الشعب لأخذ رأيه فيها دون عرضها على البرلمان^(٢٢٣) والإستفتاء التشريعي يمثل قيذا على سلطة البرلمان التشريعية فعلى الرغم من أهميته ومركزه في الدولة الديمقراطية غير انه يبقى - ومما لا شك فيه - قيذا على البرلمان عند ممارسته لوظيفته التشريعية^(٢٢٤) ، فالإستفتاء التشريعي يقلل من أهمية البرلمان لأن الأخير سيفقد احترامه إذا ما رفض الشعب اعماله في الإستفتاء وهو يؤدي ايضا إلى عدم مشاركة المواطنين في الانتخابات النيابية على أساس انهم يملكون التصويت مباشرة على القوانين عن طريق الإستفتاء^(٢٢٥) .

وقد أخذ الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ بالإستفتاء التشريعي وذلك في المادة (١١) والتي نصت على أن ((رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح الحكومة خلال فترة دور انعقاد البرلمان أو بناءً على اقتراح مشترك من المجلسين يتم نشره في الجريدة الرسمية , ان يطرح للإستفتاء كل مشروع قانون يكون متعلقا بتنظيم السلطات العامة أو باصلاحات خاصة بالسياسة الاقتصادية أو الإجتماعية للامة أو بالمرافق العامة التي تسهم في هذه السياسة أو يهدف إلى الإذن بالتصديق على معاهدة قد يكون لها - دون ان تكون مخالفة للدستور - تأثير على عمل المؤسسات ... إذا ما اسفر الإستفتاء عن إقرار المشروع يقوم رئيس الجمهورية بإصداره خلال الخمسة عشر يوما التالية على اعلان نتيجة الإستفتاء)) .

يتبين من النص ان مجرد موافقة الشعب على مشروع القانون المعروض على الإستفتاء يقوم رئيس الجمهورية بتصديقه خلال ١٥ يوم من دون الحاجة إلى عرضه على البرلمان لمناقشته أو لابداء الرأي فيه , ومما يلاحظ ان مصطلح (السلطات العامة) قد اثار سجالات في اوساط الفقه الدستوري وذلك بسبب استناد رؤساء فرنسا عليه لادخال التعديلات على الدستور^(٢٢٦) , ولاسيما الرئيس الفرنسي ((CH.DEGAULLE)) .

(٢٢٣) ينظر : جابر جاد نصار : المصدر السابق , ص ٢٢-وما بعدها .

(٢٢٤) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية , المصدر السابق , ص ٦٦١ , د. ماجد راغب الحلو : الإستفتاء الشعبي , المصدر السابق , ص ٤٤٨ .

(٢٢٥) جابر جاد نصار : المصدر السابق , ص ٥٠١ .

(٢٢٦) يلاحظ ان جميع الإستفتاءات التي جرت في فرنسا إنما تمت وفقا للمادة (١١) وهذه الإستفتاءات كالآتي:

- إستفتاء ١١ يناير ١٩٦١ الخاص بالجزائر وتم في عهد الرئيس (CH. DEGAULLE) .

- إستفتاء ٨ ابريل ١٩٦٢ الخاص بالتصديق على اتفاقيات ايفان وتم في عهد الرئيس CH. DEGAULLE .

- إستفتاء ٢٨ اكتوبر ١٩٦٢ الخاص بتعديل طريقة انتخاب رئيس الجمهورية وتم في عهد الرئيس CH. DEGAULLE .

فذهب رأي في الفقه إلى القول ان مصطلح (السلطات العامة) يشمل جميع السلطات سواء التي وردت في الدستور أم تلك التي لم ترد فيه – وتشمل الجيش والمجموعات المحلية – وذلك لأن النص يشير إلى (السلطات العامة) وهو لفظ يتسم بالعمومية التي لا يجب تقييدها بحال من الاحوال فهي على خلاف المادة (١٦) من الدستور التي اجازت لرئيس الجمهورية استخدام السلطات الاستثنائية عند حدوث ما يسبب انقطاع أو توقف سير السلطات العامة الدستورية إذ ان مثل هذا الوصف لم يرد في المادة (١١) لذا فهي تشمل جميع السلطات^(٢٢٧) .

اما الرأي الثاني – ويمثل اغلب الفقه – فيذهب إلى القول بان المادة (١١) تسمح بطرح مشروعات بقوانين عادية وكذلك التنظيمية على الإستفتاء الشعبي ومن ثم فإنه لا يجوز تعديل نصوص الدستور بمقتضى هذه المادة لأن تعديل الدستور وفق المادة (١١) يؤدي إلى اهدار نصوص الدستور التي تحدد طريقة تعديله الواردة في المادة (٨٩) فالمادة (١١) تشير إلى مشروع قانون بتنظيم السلطات العامة وهذا التعبير ينصرف معناه إلى القوانين التنظيمية والعادية ولا ينصرف بحال إلى مشروع القانون بتعديل الدستور الذي عبر عنه الدستور في المادة (٨٩) بقوله مشروع التعديل^(٢٢٨) .

ويلاحظ ان سلطة رئيس الجمهورية في اجراء الإستفتاء سلطة شخصية ينفرد بممارستها دون حاجة إلى توقيع وزاري وذلك استنادا إلى نص المادة (١٩) فضلاً عن التطبيق العملي الذي بين ان مرحلة الاقتراح كانت دائماً بيد رئيس الجمهورية حيث انه يملك سلطة الاقتراح الفعلي عن طريق حكومته , ولم يحدث أبداً ان اقترح البرلمان تطبيق الإستفتاء الوارد في المادة (١١) كما ان طرح

- إستفتاء ٢٧ ابريل ١٩٦٩ الخاص بتعديل بعض نصوص الدستور وعلى اثره استقال الرئيس (CH.DEGAULLE) من منصبه .

- إستفتاء ٢٢ ابريل ١٩٧٢ الخاص بقبول بريطانيا وايرلندا والدنمارك والنرويج في السوق الاوربية وتم في عهد الرئيس (G. POHMPIDOU)

- إستفتاء ٦ نوفمبر ١٩٨٨ الخاص بمقاطعة توفيل كالدونيا وإستقلالها وتم في عهد الرئيس (F. MITTERRAND) وهو الإستفتاء الوحيد الذي قدم كمشروع من الوزير الأول في حين ان جميع الإستفتاءات السابقة كانت مشاريعها تقدم من رئيس الجمهورية .

- إستفتاء ٢٢ سبتمبر ٢٠٠٠ الخاص بتعديل مدة ولاية رئيس الجمهورية وتم في عهد الرئيس (J. CHIRAC)

- إستفتاء ٣٠ مايو ٢٠٠٥ الخاص بالتصديق على دستور الاتحاد الاوربي والذي رفض من قبل الشعب الفرنسي بالأغلبية (٥٥.٦%) والذي تم في عهد الرئيس (J. CHIRAC) , ينظر د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة , المصدر السابق , ص ٨٤ – ٨٥ .

جابر جاد نصار : المصدر السابق : ص ٢٥٥ - وما بعدها ,

BENOIT JEANNEAU: OP. CIT, P. ١٨٤ .

وينظر كذلك ازمة رفض الدستور الاوربي <http://www.alarabiya.net> (٢٢٧) اورد هذا الرأي عن الفقه الفرنسي جابر جاد نصار : المصدر السابق , ص ١٧٩ .

(٢٢٨) ينظر: د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية, المصدر السابق , ص ٦٢٨ , د. ماجد راغب الحلو : الإستفتاء الشعبي , المصدر السابق , ص ٢١٤ – ٢١٥ .

الموضوع على الإستفتاء تعد من اطلاقات رئيس الجمهورية يمارسها دون معقب عليه في ذلك , فالمادة المذكورة قد جاءت خلوا من اي رقابة فعالة على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال , ما عدا رقابة الشعب المتمثلة في إبداء رايه في الإستفتاء وبذلك فقد تحولت أكثر تطبيقات الإستفتاء إلى إستفتاء شخصي ويستعمل من قبل الرئيس كوسيلة لتعزيد سلطته وفرض هيمنته على المؤسسات الاخرى^(٢٢٩) .

ونحن نرى ان رقابة الرأي العام في فرنسا كافية كوسيلة رقابية والشواهد العملية خير دليل على ذلك فإستفتاء ٢٧ ابريل عام ١٩٦٩ قد أدى إلى استقالة الرئيس ((CH.DEGAULLE)) بسبب رفض الشعب لمشروع القانون المطروح في الإستفتاء وكذلك الإستفتاء الأخير في عام ٢٠٠٥ حول الدستور الاوربي فبالرغم من دعوة الرئيس ((J. CHIRAC)) إلى التصويت لصالح الدستور الا ان الشعب قد رفض هذا الدستور رفضا تاما , فالرأي العام الفرنسي له دور فعال وهام في ادارة شؤون الحكم في البلاد .

وقد سار دستور تونس لعام ١٩٥٩ على نهج الدستور الفرنسي في الأخذ بالإستفتاء التشريعي وذلك في المادة (٤٧) منه التي نصت على أن ((لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب مباشرة في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية أو في المسائل التي تتصل بالمصلحة العليا للبلاد دون ان يكون كل ذلك مخالفا للدستور , وإذا افضى الإستفتاء إلى المصادقة على المشروع فإن رئيس الجمهورية يصدره في اجل لا يتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ الاعلان عن نتائجه)) .

وطبقا للنص الدستوري المتقدم فإن الدستور التونسي قد أخذ بالإستفتاء التشريعي الذي يطلب فيه من الشعب الافصاح عن رأيه في مشاريع القوانين ذات الأهمية الوطنية^(٢٣٠) , ويظهر من النص السابق ان الإستفتاء التشريعي يعد من اختصاصات رئيس الجمهورية يباشرها بصورة منفردة , فالنص لم يشترط ان يقدم الاقتراح من جهة معينة كما فعل الدستور الفرنسي ولم يشترط النص كذلك انعقاد البرلمان , وبذلك يكون لرئيس الجمهورية عرض اي مشروع قانون على الإستفتاء الشعبي وفي اي وقت , وهذا ما حدى ببعض الفقه إلى القول بان هذا النوع من الإستفتاء الاختياري يعد طريقة غير متوازنة وهي تعد بمثابة (العبور فوق رؤوس النواب)^(٢٣١) .

لذا فإن اقتراح موضوع الإستفتاء والعرض على الشعب – تعد في نظرنا – من السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية إذ لا معقب عليها ومما يؤكد وجهة نظرنا ان الدستور ذكر الإستفتاء التشريعي وهو في صدد بيان صلاحيات رئيس الجمهورية التي لم يشترط الدستور لنفاذها ان يوقع عليها رئيس الوزراء أو الوزير المختص , هذا من ناحية وما اثبتته الواقع العملي من انفراد الرئيس باقتراح المشاريع وعرضها على الإستفتاء من ناحية ثانية^(٢٣٢) .

(٢٢٩) د. ماجد راغب الحلو : المصدر نفسه , ص ٢١٢ – ٢١٣ , جابر جاد نصار : المصدر السابق , ص ١٩٠ , ١٩٢ .

(٢٣٠) ابتهاج كريم عبد الله : المصدر السابق , ص ٧٤ .

(٢٣١) اورد هذا الرأي سالم كيرير المرزوقي : المصدر السابق , ص ١١٧ .

(٢٣٢) د. عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الجوهري , المصدر السابق net . ٢٠٠٤ . Http : // www . Tunisia

ثانيا : تحجيم دور البرلمان في مجال الوظيفة الرقابية

تتميز الأنظمة البرلمانية وشبه البرلمانية (الأنظمة المختلطة) بثنائية السلطة التنفيذية اي ان السلطة التنفيذية تتكون من طرفين رئيس الدولة و رئيس الوزراء ^(٢٣٣) ، وعلى هذا فإننا سنبين ضعف دور البرلمان في الرقابة على اعمال طرفي السلطة التنفيذية .

الصورة الاولى : انعدام رقابة البرلمان على اعمال رئيس الدولة

رئيس الدولة قد يكون ملكا أو رئيس الجمهورية , فإذا كان رئيس الدولة ملكا فهو غير مسؤول بصورة مطلقة , إذ ان الوزارة هي المسؤولة الوحيدة امام البرلمان واما الملك فهو غير مسؤول لا مدنياً ولا سياسياً ولا جنائياً وذلك على افتراض ان الملك لا يخطئ ^(٢٣٤) ، وعلى ذلك قضت المادة (٢٥) من القانون الأساسي العراقي بان ((الملك مصون وغير مسؤول)) .

اما إذا كان رئيس الدولة رئيسا للجمهورية فإنه يتمتع بعدم المسؤولية السياسية مع مسؤوليته المدنية والجنائية ^(٢٣٥) ، فالدساتير الجمهورية تنص على مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، فالدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ نص في المادة (٦٨) على أن ((رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الاعمال المرتكبة اثناء ممارسته لمهام منصبه الا في حالة الخيانة العظمى.....)) ^(٢٣٦) . وكذلك نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٨٥) على أن ((يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية بناءً على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ...)) .

وقد اثار مصطلح (الخيانة العظمى) الخلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول طبيعة هذا المصطلح فهل هي جريمة جنائية أم سياسية وذهبوا في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات :

(٢٣٣) د. محمد المجذوب : المصدر السابق , ص ١١٤ .

(٢٣٤) د. مطهر علي صالح انقع : جرائم الخيانة العظمى في التشريع اليمني , القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٣ , ص ٦٢ .

(٢٣٥) د. محمد المجذوب : المصدر السابق , ص ١١٥ .

(٢٣٦) وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية في النص الدستوري الفرنسي يشمل عدم المسؤولية المدنية والجنائية في شان الجرائم التي يرتكبها في ممارسته لوظيفته وعدم المسؤولية السياسية . د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ١٩٢-١٩٣ .

الاتجاه الاول: يقرر اصحاب هذا الاتجاه الطبيعية السياسية للخيانة العظمى وذلك بسبب السلطات الواسعة المعطاة لرئيس الجمهورية والتي يمارسها بصورة فعلية , وذلك على خلاف مايقضي به النظام البرلماني التقليدي الذي يوجب ان يمارس رئيس الدولة سلطاته بواسطة وزرائه لا بصورة منفردة , وللموازنة بين سلطات رئيس الجمهورية ومسؤوليته, يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى ان الرئيس يكون مسؤولا مسؤولية سياسية كاملة عما وقع منه تطبيقا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية^(٢٣٧) .

الاتجاه الثاني: يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى تقرير الطابع الجنائي للخيانة العظمى لذلك فهم يصفونها بوصف الجريمة , وذلك لأن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية لا يمكن اعمالها الا بنص صريح وارد في الدستور وهذا ما لم يتحقق في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والمصري لعام ١٩٧١^(٢٣٨) .

الاتجاه الثالث: يحاول أنصار هذا الاتجاه التوفيق بين الاعتبارات السياسية والاعتبارات الجنائية التي تتحكم بطبيعة (الخيانة العظمى) , فهم يرون فيها جريمة جنائية ذات طابع سياسي وذلك من حيث النظر إلى جهة الاتهام واجراءاته والجهة المختصة بالمحاكمة ومن حيث العقوبة المترتبة في حالة ثبوت (الخيانة العظمى) بحق رئيس الجمهورية وهي العزل من المنصب^(٢٣٩) .

ونجد ان الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ قد قرر في المادة (٤١) منه على أن ((يتمتع رئيس الجمهورية اثناء ممارسة مهامه بحصانة قضائية , كما يتمتع بهذه الحصانة القضائية بعد انتهاء مباشرته لمهامه بالنسبة إلى الافعال التي قام بها بمناسبة ادائه لمهامه))^(٢٤٠) , وبذلك فإن الدستور التونسي قد نص على اعفاء رئيس الجمهورية وبصورة نهائية وابدية من اية مسؤولية مدنية أو جنائية أو سياسية , فلا يسأل رئيس الجمهورية وفقا للنص المتقدم حتى وان ارتكب (الخيانة العظمى) أو اية جريمة جنائية اخرى , وهذا يجعل رئيس الجمهورية في تونس أحد مصاديق القاعدة القائلة بأن ((الملك لا يخطئ)) فهو بذلك سيكون بمنزلة الملك من حيث عدم مسؤوليته وسيكون رئيس الجمهورية فوق جميع المؤسسات الدستورية بل فوق الدستور^(٢٤١) .

^(٢٣٧) ينظر كاظم علي الجنابي :المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني , اطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون , ٢٠٠٠ , ص ١٠٧ – ١٠٩ , د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ١٢٥ .

Benoit Jeanneau: op. cit, p. ١٧٤.

^(٢٣٨) د. عبد الحميد متولي واخرون : المصدر السابق , ص ٢٠٥-٢٠٦ , د. سعد عصفور : المصدر السابق, ص ٨٦ , د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر , المصدر السابق , ص ٥٠٩ .

Claude Leclercq: op. cit, p. ٢٩٨ – ٢٩٧ .

^(٢٣٩) د. عمرو فؤاد احمد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة , القاهرة , بلا سنة طبع , ص ٣٦ – ٣٨ , ٩٣ , وما بعدها, كاظم علي الجنابي : المصدر السابق, ص ١١٠ – ١١١ , ١١٤-١١٥ .

^(٢٤٠) لقد جاء النص هكذا بعد تعديل المادة عام ٢٠٠٢ .

^(٢٤١) د. عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الجوهري , المصدر السابق [http : // www. tuniese . net](http://www.tuniese.net)

في حين لم ينص دستور العراق لعام ١٩٧٠ على مسؤولية رئيس الجمهورية , اي انه لم ينظم احكام مسؤولية الرئيس سواء المدنية أم الجنائية أم السياسية . وما ذلك الا دليل على دكتاتورية النظام السابق الذي لا يريد الاعتراف – ولو على سبيل النص الشكلي – بمسؤولية رئيس الدولة .

ويجمع الفقه الدستوري بان عدم تنظيم الدساتير للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة ما هو الا اعتراف بعدم مسؤولية رئيس الدولة امام البرلمان ولا امام اي هيئة اخرى فلا يستطيع البرلمان ان يوجه إلى رئيس الجمهورية اية اسئلة أو استجوابات على الرغم مما يتمتع به رئيس الجمهورية من صلاحيات واسعة^(٢٤٢) ، وانعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة يؤدي إلى اختلال التوازن بين سلطة رئيس الدولة والتي هي على قدر من السعة وبين مسؤوليته السياسية والتي ظلت معدومة بل وحتى المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية لم تلق تطبيقا لها وهذا ما يؤدي إلى ظهور الدكتاتورية التي تجعل من جميع السلطات بيد شخص واحد مع غياب مسؤولية هذا الشخص^(٢٤٣) .

غير ان رئيس الدولة قد يجمع بين منصبه ومنصب رئاسة مجلس الوزراء فما مدى رقابة البرلمان على اعمال رئيس الدولة في هذه الحالة ؟

نشير ابتداءً إلى ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد اجاز هذا الجمع فنصت المادة (٩) على أن ((يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء))^(٢٤٤) . وكذلك فعل الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في المادة (٥٠) التي نصت على أن ((.... رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء)) وهذا ما أخذ به دستور العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٦١/فقرة ٨) التي نصت على ((يرأس رئيس مجلس الوزراء اجتماعات مجلس الوزراء ولرئيس الجمهورية ان يرأس اجتماعات المجلس متى رأى ذلك))^(٢٤٥) .

وعلى النهج ذاته سار دستور مصر عام ١٩٧١ في المادة (١٤٢) التي نصت على أن ((لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ...)) .

^(٢٤٢) د. عمرو فؤاد احمد بركات : المصدر السابق , ص ٥٥ ، وينظر بهذا المعنى ، د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري , المصدر السابق , ١٥٧ د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية , المصدر السابق , ص ١٦٥ ، د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني , المصدر السابق , ص ٢٧٧ . عبد الحميد متولي وآخرون : المصدر السابق , ص ٢٠٥ .

^(٢٤٣) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢٢٥- وما بعدها .

^(٢٤٤) لم يحدث ان ثار الخلاف في الفقه الفرنسي حول جواز ترأس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء ينظر د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية : المصدر السابق , ص ٤٣٣ .

^(٢٤٥) لقد تم استحداث مجلس الوزراء في التعديل الأول للدستور في ١٩٧٣/٧/٢٢ وقد تم الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء حتى عام ١٩٩١ , إذ صدر قانون مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ والمرسوم الجمهوري رقم ٨٦ في ١٩٩١/٣/٢٣ القاضيان بفصل رئاسة الدولة عن رئاسة مجلس الوزراء وتم تشكيل أول مجلس وزراء برئاسة سعدون حمادي وعضوية ٢١ وزير وبذلك تحققت ولاول مرة ثنائية السلطة التنفيذية , غير ان رئاسة مجلس الوزراء ادمجت مع رئاسة الجمهورية مرة اخرى في ١٩٩٤/٥/٢٩ , ينظر ساجد اميد عبل الركابي : المصدر السابق , ص ٣٣٢-٣٣٣ . حتى عام ٢٠٠٣

اما عن مدى مسؤولية رئيس الجمهورية في حالة الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء , فإن رئيس الجمهورية غير مسؤول في حالة الجمع بين المنصبين وذلك لأن صفته كرئيس الجمهورية تجب صفته كرئيس لمجلس الوزراء وبالتالي لا يمكن للبرلمان مساءلته بصفته رئيسا لمجلس الوزراء^(٢٤٦) .

وهذا الوضع الشاذ حدى بالفقه الدستوري إلى القول بعدم دستورية الجمع بين المنصبين للأسباب الآتية :

١. ان النصوص التي تعطي لرئيس الجمهورية ان يجمع بين المنصبين ما هي الا رخصة اعطاها الدستور للرئيس ولا تعطي هذه النصوص حقا بالمعنى الفني المصطلح عليه في مجال القانون الدستوري , فالاصل ان يجتمع مجلس الوزراء برئاسة رئيس مجلس الوزراء , ولا يجوز الانتقال من التخصيص إلى التعميم^(٢٤٧) .
 ٢. هذا الجمع يجعل من رئيس الجمهورية حكما وخصما في الوقت نفسه لأن المفروض ان رئيس الدولة حكم بين السلطات عند قيام خلاف بينهما , فإذا جمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة يصبح بالضرورة حكما وخصما في الوقت ذاته وهذا يتعارض مع المبادئ القانونية العامة الأمر الذي يقتضي بعدم جواز الجمع بين المنصبين^(٢٤٨) .
 ٣. الجمع بين المنصبين يؤدي إلى اهدار مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية^(٢٤٩) , وكذلك يؤدي إلى ايقاف العمل ببعض نصوص الدستور المتعلقة باختصاصات رئيس مجلس الوزراء وكذلك النصوص المتعلقة بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء السياسية وذلك لأن رئيس الوزراء في حالة الجمع بين المنصبين هو رئيس الدولة وبالتالي لا يمكن مساءلته على اعتبار ان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا , وبذلك سيتم تعطيل النصوص المتعلقة بالمسؤولية السياسية لرئيس الوزراء ومن ثم عدم العمل بالمسؤولية التضامنية للوزارة واعمال المسؤولية الفردية وهذا بحد ذاته غير جائز لانه يؤدي إلى تعديل في احكام الدستور بغير الطرق المحددة في الدستور^(٢٥٠) .
- في حين ذهب راي منفرد في الفقه إلى القول بجواز الجمع بين المنصبين وهذا الجمع بحد ذاته يتصف بالدستورية لأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي لمجلس الوزراء سواء اقتصر علمنصبه أو جمع بينه وبين منصب رئاسة الوزراء فضلاً عن توليه السلطة التنفيذية .
- ويستدرك الرأي السابق بالقول ان هذا الجمع يتعذر تطبيقه من الناحية العملية وذلك لاستحالة اقامة مسؤولية رئيس الجمهورية من قبل البرلمان بصفته رئيسا لمجلس الوزراء^(٢٥١) .

(٢٤٦) كاظم علي الجنابي : المصدر السابق , ص ١٤٢ .

(٢٤٧) د. فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري , ط ٢ , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٧٤ , ص ٦٤٤ .

(٢٤٨) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : القانون الدستوري - تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة - , بيروت , الدار الجامعية , ١٩٨٣ , ص ٦٩٤ .

(٢٤٩) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : المكان نفسه , د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٤٣٤ .

(٢٥٠) د. عبد الله ناصف : المكان نفسه , د. فؤاد العطار : المصدر السابق , ص ٦٤٤-٦٤٥ .

(٢٥١) د. عمرو فؤاد احمد بركات : المصدر السابق , ص ٤٥-٤٧ .

وبذلك نخلص الى نتيجة واحدة من الرأيين السابقين وهي عدم امكانية البرلمان من مساءلة رئيس الجمهورية في حالة الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء , وهذا مما سيعمل على اختلال التوازن المفترض بين السلطات ولاسيما رئيس الدولة الذي يملك العديد من الصلاحيات يمارسها بصورة فعلية مع انعدام مسؤوليته السياسية في الدستور .

الصورة الثانية : ضعف رقابة البرلمان على اعمال الوزارة

يمارس البرلمان وظيفة سياسية – كما اشرنا سلفا – تتمثل بممارسة نوع من الرقابة على الوزارة , وعند ممارسة البرلمان لهذا النوع من الرقابة قد ينتهي الأمر إلى تقرير مسؤولية الوزارة , والتي قد تكون مسؤولية فردية , أو تضامنية , ولا تقتصر الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية على ما تتخذه هذه الأخيرة من اعمال بصفتها الحكومية وإنما تمتد لتشمل ما يصدر عنها بصفتها سلطة ادارية , وهذا مفاده ان اعمال السيادة (اعمال الحكومة) تخضع لهذه الرقابة كونها من الاعمال الصادرة من السلطة التنفيذية^(٢٥٢) .

ومما يشار اليه ان التقليل من فاعلية الرقابة البرلمانية أصبحت ظاهرة متواترة في اغلب النظم الدستورية وذلك اما بنص الدستور واما من خلال الواقع العملي , وذلك بسبب النزعة المتفشية في النظم المعاصرة الرامية إلى تقوية نفوذ السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة لتمكينها من القيام بمهامها المتزايدة , غير ان هذا الأمر ينبغي ان لا يسوغ للنيل من مقدرة البرلمان من القيام بدوره الرقابي بصورة أكثر فاعلية^(٢٥٣) .

ويلاحظ ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد تبني الفكر الديغولي الذي كان ينزع إلى تقوية مركز رئيس الجمهورية مع (عقلنة البرلمان) وكان من اثار ذلك اضعاف الرقابة البرلمانية بشكل ملحوظ فقد

(٢٥٢) د. ايهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني , القاهرة , عالم الكتب , ١٩٨٣ , ص ١٠

(٢٥٣) د. محمد باهي ابو يونس : الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي , الاسكندرية , الدار الجامعية الجديدة للنشر , ٢٠٠٢ , ص ٩ ولا بد لنا من الاشارة إلى ان المقصود بالمسؤولية في هذا البحث هي المسؤولية السياسية التضامنية دون الفردية .

الغى الدستور الاستجواب^(٢٥٤). واستعاض عنه بالاسئلة الشفهية^(٢٥٥)، فالدور الرقابي للبرلمان على اعمال الوزارة فقد دوره الأساسي دستوريا وذلك من خلال الغاء الاستجواب^(٢٥٦). وقد نظمت المادتان (٤٩ - ٥٠) احكام المسؤولية الوزارية^(*). وهذه المسؤولية تثار امام الجمعية الوطنية^(٢٥٧). بموجب المادة (٤٩) بطريقتين :

الاولى: اقتراح حجب الثقة : ويجب ان يتقدم باقتراح حجب الثقة (عشر أعضاء الجمعية الوطنية) على الأقل ولا يجوز الاقتراح الا بعد (٤٨ ساعة) من ايداعه , ويتم احصاء الأصوات الموافقة على اقتراح اللوم دون غيرها , ولا يمكن إقرار الاقتراح الا بعد موافقة أغلبية الأعضاء المكونين للجمعية الوطنية .

الثانية: طرح الحكومة الثقة بنفسها : وتتم بان يطرح الوزير الأول مسؤولية الحكومة امام الجمعية الوطنية بعد التداول في ذلك بمجلس الوزراء اما على أساس برنامج الحكومة (بيان السياسة العامة) واما بناءً على نص قانوني (مشروع قانون عادي , أساسي , أو مالي) وتريد الحكومة الا يصوت عليه البرلمان فتقرر طرح الثقة بنفسها امام الجمعية الوطنية فإن حصلت على تاييد الجمعية عُدّ مشروع القانون موافقا عليه دون تصويت^(٢٥٨).

وتشير المادة (٤٩) إلى انه لا يقبل اقتراح اللوم الا بعد مرور (٢٤) ساعة من تقديمه وتم الاقتراح عليه بالموافقة , ولا يتمكن الأعضاء الذين وقعوا على حجب الثقة ان يقوموا باعادة الطلب بحجب الثقة في حالة عدم الحصول على الأغلبية في نفس الدورة البرلمانية .

ويلاحظ ان الدستور الفرنسي قد ميز بين طريقتين لحجب الثقة عن الوزارة , ففي الحالة الاولى لا يشترط الدستور أغلبية خاصة لسحب الثقة لذا فالأغلبية البسيطة تعد كافية لحجب الثقة عن الوزارة , اما في الحالة الثانية فان الدستور يفرض اجراءات معقدة ولا يمكن حجب الثقة عن الحكومة الا بالأكثرية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية^(٢٥٩). وبذلك فإن الدستور الفرنسي بوصفه هذه الإجراءات اراد بذلك

^(٢٥٤) يعد الاستجواب من امضى وسائل الرقابة البرلمانية واشدها على الحكومة خطورة وذلك لانه اجراء ذو طبيعة اتهامية اي انه يحمل في ثناياه اتهام للوزارة ككل أو لأحد الوزراء ثم انه ذو أثر عقابي شديد الباس إذ انه ينتهي - غالبا - إلى تحريك مسؤولية الوزارة أو سحب الثقة من أحد الوزراء , ينظر د. محمد باهي ابو يونس : المصدر نفسه , ص ١٢٥ .

^(٢٥٥) فالسؤال يعد من الوسائل الرقابية الا انه لا يعني سوى استفسار عضو البرلمان من الوزير المختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة امر معين خاص باعمال الوزارة فهو في مرتبة دون الاستجواب ولا يحمل في طياته تهمة موجهة للوزارة , د. ايهاب زكي سلام : المصدر السابق , ص ٢٧ .

^(٢٥٦) مورييس دوفرجه : دساتير فرنسا : المصدر السابق , ص ١٣٩ - ١٤٠ .

^(*) لم يأخذ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بالمسؤولية الفردية للوزراء وإنما أخذ بالمسؤولية التضامنية فقط .

^(٢٥٧) يتكون البرلمان الفرنسي من مجلسين (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) تنظر المادة (٢٤) من الدستور .

^(٢٥٨) د. زهير شكر : المصدر السابق , ص ٣١٢ .

Claude Lecaercq: op. cit, p. ٣٠٣-٣٠٤ .

^(٢٥٩) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٣٥٧ - ٣٥٨ .

وضع العراقيل امام البرلمان لحجب الثقة عن الوزارة , ولم يتسن إعمال (الطريقة الثانية) لحجب الثقة الا في حالات نادرة وذلك بسبب الأغلبية المطلوبة لحجب الثقة , فلم تسقط وفقا لهذه الطريقة سوى حكومة (G.POMPIDOU) وبذلك فقد اراد واضعو الدستور من نص المادة (٤٩) الحد من دور البرلمان الرقابي^(٢٦٠).

اما بالنسبة لمسؤولية الوزارة امام مجلس الشيوخ فهي غير متحققة لأن نص المادة (٤٩) لا يشترط سوى موافقة مجلس الشيوخ على بيان السياسة العامة للحكومة^(٢٦١).

اما المادة (٥٠) فقد اشارت إلى انه ((متى وافقت الجمعية الوطنية على الاقتراح باللوم أو متى رفضت برنامج الحكومة أو التصريح المتعلق بسياساتها العامة , يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية))

وبذلك فقد اضحى البرلمان غرفة لتسجيل مشاريع رئيس الجمهورية ليس الا لأن الأغلبية المسيطرة في البرلمان – كثيرا – ما يكون رئيس الجمهورية أحد زعمائها , لذا فمسؤولية الوزارة اضحت من الناحية العملية متحققة امام رئيس الجمهورية إذ ان بقاء اي وزارة في الحكم مستند على رغبة رئيس الجمهورية وحده , ولان رئيس الجمهورية هو زعيم الأغلبية البرلمانية فلا تستطيع هذه الأغلبية حجب الثقة من وزارة متمتعة بثقة رئيس الجمهورية^(٢٦٢).

وقد أخذ الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ بمسؤولية الحكومة امام مجلس النواب , ولم يأخذ الدستور بالاستجواب كأحد الوسائل الفعالة لقيام المسؤولية الحكومة , وإنما أخذ بالسؤال وهو بذلك قد سار على المسلك ذاته الذي سلكه دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ , وقد ذكرت المادة (٦١) بان ((... لكل عضو بمجلس النواب ان يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية , يمكن ان تخصص جلسة دورية للأسئلة الشفاهية لأعضاء مجلس النواب واجوبة الحكومة , كما يمكن تخصيص حصة من الجلسة العامة للاجابة عن الاسئلة الشفاهية بشأن مواضيع الساعة))^(٢٦٣).

وقد اشترطت المادة (٦٢) في لائحة اللوم التي يقدمها مجلس النواب ان تكون مقدمة من ثلث أعضاء المجلس على الأقل , وان لا يقع الاقتراح عليها الا بعد مضي (٤٨ ساعة) من تقديمها ومن ثم يقبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة المقدمة من رئيسها إذا وافق على اللائحة الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس , وهذه المادة تؤدي إلى اضعاف دور البرلمان الرقابي تجاه الحكومة ويتضح ذلك من حيث

(٢٦٠) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة , المصدر السابق , ص ٣٣ – ٣٤ , د. زهير شكر : المصدر السابق , ص ٢٨٤ .

(٢٦١) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية , المصدر السابق , ص ٦٤١ .

(٢٦٢) بل قد تنثار مسؤولية الحكومة ويتم الاقتراح بالثقة عليها الا ان رئيس الجمهورية يقرر الاحتفاظ بتلك الوزارة كما حدث مع حكومة (ميشيل دوبريه) , د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية , المصدر السابق , ص ٣٤ , اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٣٣٧ , موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٢١٥

(٢٦٣) اقام المشرع التونسي مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب فقط دون مجلس المستشارين , فالبرلمان التونسي يتكون من المجلسين السابقين تنظر المادة (١٨) من الدستور .

الإجراءات والأغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الوزارة , ونجد ان الدستور التونسي قد بين بانه إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه , فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في قبول استقالة الحكومة أو ان يحل مجلس النواب وذلك إذا تمت المصادقة على اللائحة خلال المدة النيابية نفسها (٢٦٤).

يتضح من ذلك الدور الكبير المعطى لرئيس الدولة تجاه البرلمان وكذلك تجاه الوزارة فله سلطة تقديرية في الإبقاء على الحكومة أو حل البرلمان , ولذا فالحكومة قد تسقط لمجرد انها لا تتمتع بثقة رئيس الدولة , لا ثقة البرلمان , وقد تبقى الحكومة في الحكم على الرغم من عدم تمتعها بثقة البرلمان.

بل نجد ان الدستور التونسي قد ذهب ما هو ابعد من ذلك حينما نص في المادة (٥١) منه على أن ((رئيس الجمهورية ينهي مهام الحكومة أو عضو منها تلقائياً أو باقتراح من الوزير الأول)) والمادة (٥٩) نصت على أن ((الحكومة مسؤولة عن تصرفها لدى رئيس الجمهورية)).

من خلال النصوص المتقدمة تكون الحكومة مسؤولة فعلياً ودستوريا امام رئيس الجمهورية وفي هذا اضعاف اكيد لسلطة البرلمان في مساءلة الحكومة ولذا فقد استقر الوضع الدستوري التونسي على تكريس قاعدة تفوق وهيمنة المؤسسة الرئاسية على باقي مؤسسات الدولة (٢٦٥) , وبذلك يبقى الوزراء مسؤولين امام رئيس الجمهورية وحده يخضعون لسلطته وحده ايضا (٢٦٦).

وقد أخذ الدستور المصري لعام ١٩٧١ بحق البرلمان في مساءلة الحكومة وذلك من خلال الأخذ بوسائل الرقابة العديدة ابتداءً من السؤال وانتهاءً بالمسؤولية الوزارية التضامنية والفردية (٢٦٧). وقد بينت المادة (١٢٧) احكام المسؤولية الوزارية إذ قضت بانه لمجلس الشعب (٢٦٨). ان يقرر بناءً على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء , ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس , ولا يجوز ان يصدر هذا القرار الا بعد استجواب موجه إلى الحكومة , وبعد ثلاثة ايام على الاقل من تقديم الطلب وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه , ولرئيس الجمهورية ان يرد التقرير إلى المجلس خلال (١٠) ايام , فإذا عاد المجلس إلى اقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع على الاستفتاء الشعبي , ويجب ان يجري الاستفتاء خلال (٣٠) يوماً من تاريخ الاقرار النهائي للمجلس , وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة , فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة .

(٢٦٤) تنظر المادة (٦٣) من الدستور.

(٢٦٥) د. عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الجوهري المصدر السابق net . tunisie ٢٠٠٤ . <http://www.tunisie.net>

(٢٦٦) طه حميد حسن العنكي : المصدر السابق , ص ٧١

(٢٦٧) لقد بينت المواد (١٢٤ – ١٣٣) حق البرلمان في مساءلة الحكومة .

(٢٦٨) يتكون البرلمان المصري من مجلس الشعب فقط اما مجلس الشورى فلا يعد سوى مجلس استشاري لا يتمتع باي صلاحيات تشريعية أو رقابية فعلية لذا فهو لا يعد المجلس الثاني في تكوين البرلمان , ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شبحا : النظم السياسية , المصدر السابق , ص ١٣٧ – ١٣٨ , د. عصمت عبد الله الشيخ : المصدر السابق , ص ١٣٧ – ١٣٨ , د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٣٣٩

من خلال ما سبق عرضه يتضح ان الدستور قد احاط عملية الرقابة على رئيس الوزراء بضمانات لا داعي لها في الواقع , إذ ان المشرع قد افترض ان البرلمان قد يسيء استخدام هذا الحق وهذا افتراض نظري محض لانه لم يحدث ولن يحدث في ظل العلاقات غير المتوازنة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في مصر^(٢٦٩). ومن الملاحظ ان الدستور لم يطلق على قرار مجلس الشعب في هذا الصدد تسمية سحب الثقة وإنما أطلق عليه ((قرار بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء)) ومرد ذلك إلى السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء , إذ ان تقرير مسؤولية الأخير لا يترتب عليها استقالته الحتمية بل اعطيت الكلمة النهائية لرئيس الدولة الذي يجوز له حال احتدام الخلاف بين الحكومة والبرلمان ان يعرض الأمر على الإستفتاء^(٢٧٠). فتقرير مسؤولية الحكومة على النحو السابق يمر بمراحل طويلة ومعقدة مما يؤدي إلى ضياع المسؤولية التضامنية للوزارة وان الرجوع إلى الإستفتاء الشعبي لحسم النزاع بين مجلس الشعب والحكومة امر لا طائل منه , لأن تاريخ الإستفتاء الشعبي في مصر يؤكد انه كان يطبق كمظهر بلا جوهر لاضفاء الشرعية على موضوعه^(٢٧١), وتنظيم مسؤولية الحكومة بهذه الصورة المنصوص عليها في المادة (١٢٧) واستخدام الإستفتاء الشعبي كأسلوب للفصل في تقرير المسؤولية أو عدمها يؤدي إلى صعوبة تحقيق رقابة السلطة التشريعية على الحكومة ولاسيما إذا ما علمنا عدم حياد عملية الإستفتاء , لأن السلطة التنفيذية ذاتها هي المشرفة على عملية الإستفتاء, وهذا ما يخل بعملية الإستفتاء وحيادها , لذا فالإستفتاء في هذه الحالة يعد سلاحا بيد رئيس الجمهورية لتعطيل الدور الرقابي لمجلس الشعب على اعمال الحكومة^(٢٧٢).

والواقع يشير إلى ان البرلمان المصري لم يسحب ثقته من اي حكومة منذ عام ١٩٥٢ إذ لم تستقيل اية حكومة بناءً على سحب البرلمان الثقة منها , وإنما جرت العادة على أن رئيس الجمهورية هو الذي يقيل الوزارة برمتها أو أحد اعضائها حتى ولو كانت حائزة على ثقة البرلمان^(٢٧٣), بل ان مسؤولية الحكومة امام رئيس الجمهورية تستند في الواقع إلى نص المادة (١٤١) التي تنص على أن ((يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم)) .

ومقتضى هذا النص ان سلطة رئيس الجمهورية في اقالة رئيس مجلس الوزراء أو اي عضو من أعضاء الحكومة هي سلطة مطلقة لم يعلقها الدستور على اي شرط^(٢٧٤).

اما القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فأخذ ايضا بالمسؤولية الوزارية إذ جاء في المادة (٦٦) بانه ((... فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها ان تستقيل...)) غير ان القانون الأساسي قد الزم مجلس النواب ((... ان يؤجل تصويت عدم الثقة مرة واحدة إلى مدة لا تتجاوز ثمانية ايام إذا طلب ذلك رئيس الوزراء أو الوزير المختص...))^(٢٧٥).

(٢٦٩) د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية , المصدر السابق , ص ٢٣٤.
(٢٧٠) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٣٨٥ , دمج أنس قاسم جعفر : المصدر السابق , ص ٥٠٧ .
(٢٧١) جابر جاد نصار : المصدر السابق , ص ٢٣٩ .
(٢٧٢) جابر جاد نصار : المصدر نفسه , ص ٢٤٠ .
(٢٧٣) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٣٩١ . د. ايهاب زكي سلام : المصدر السابق , ص ١٨٧ - وما بعدها
(٢٧٤) د. عبد الله ناصف : المصدر نفسه , ص ٣٩٠ - ٣٩١
(٢٧٥) أخذ القانون الأساسي بالمسؤولية الفردية للوزراء في المادة (٥٤) واقامها ايضا امام مجلس النواب فالبرلمان العراقي انذاك يتكون من مجلسي النواب والاعيان تنتظر المادة (٢٨)

ومن خلال النص السابق اتيح للوزارة فرصة الضغط على النواب وتهديدهم ولاسيما وان نيابة معظمهم كانت منحة من الحكومة لاثقة الناخبين^(٢٧٦) , والواقع السياسي قد ايد النص الدستوري إذ عجز مجلس النواب عن ممارسة دوره الرقابي في الوقت الذي اسرفت الوزارة بإستخدام سلاح الحل , فقد كان اكثار الوزارات من حل مجلس النواب من الأسباب التي أدت إلى عجز المجلس عن اداء وظيفته الرقابية ذلك لأن اغلب الوزارات قد عمدت فور تاليفها إلى حل مجلس النواب القائم , اما رغبة في التخلص من العناصر المعارضة في هذا المجلس أو تنفيذا لرغبة الملك^(٢٧٧) , ولم يستطع اي مجلس خلال فترة نفاذ القانون الأساسي من عام ١٩٢٥ – ١٩٥٨ ان يسحب الثقة من الوزارة رغم قيام ما يستوجب ذلك في كثير من الاحيان بينما افرطت الوزارات في إستخدام حق الحل^(٢٧٨) .

ولكن هل هذا الحال يعني سقوط قاعدة المسؤولية الوزارية في العراق خلال العهد الملكي انذاك؟

ان عدم إستعمال مجلس النواب حقه في مساءلة الوزارة أو الوزير المختص لم ينجم عنه الغاء هذا الحق بعرف مسقط ما دامت متوفرة شروط تطبيق المادة (٦٦) , فعدم العمل بهذا الحق حتى سقوط القانون الأساسي عام ١٩٥٨ لم يرقم الإعتقاد بلزومه لدى الرأي العام , وإنما ظل مجمدا طوال حقبة النظام الملكي^(٢٧٩) .

إذن لم تكن مسؤولية الوزارة تثار امام مجلس النواب , غير ان مسؤولية الوزارة الفردية والتضامنية كانت متحققة امام الملك عملاً , إذ ان مجالس النواب كانت تتهيب من حجب الثقة عن الوزارة المتمتعة بثقة الملك , فكما ان ثقة الملك كان أساس اختيار رؤساء الوزارات فإن هذه الثقة كانت ايضا أساس بقائهم في الحكم . فممارسة المسؤولية السياسية تحولت – مع اختلاف في الشكل – من مجلس النواب إلى الملك , وبذلك فإن الوزارة مسؤولة عن اعمالها امام الملك وحده^(٢٨٠) .

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد عمل على الانتقاص من اختصاص البرلمان الرقابي وكان هذا نتيجة لتركيز السلطة بين يدي رئيس الدولة, إذ نصت المادة (٥٩/ب) من الدستور على أن ((للمجلس الوطني دعوة اي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو استجوابه)) .

اما قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ فقد جاء فيه ((يتولى المجلس الوطني مناقشة سياسة الدولة العامة الداخلية والخارجية))^(٢٨١) و ((للمجلس دعوة اي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو استجوابه وفقا لاحكام النظام الداخلي للمجلس))^(٢٨٢) , في حين نصت المادة (٥٨) من قانون المجلس الوطني^(٢٨٣) على أن ((للمجلس الوطني عند الاقتضاء ان يرفع إلى رئيس الجمهورية رايه في ضوء النتائج التي توصل اليها عن طريق سؤال أو استجواب اي عضو من أعضاء مجلس

(٢٧٦) د. صالح جواد الكاظم وآخرون : المصدر السابق , ص ١٨

(٢٧٧) مروج هادي الجزائري : المصدر السابق , ص ٨٧ .

(٢٧٨) د. احسان حميد المفرجي , د. كطران زغير نعمة , د. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري

والنظام الدستوري في العراق , بغداد , دار الحكمة , ١٩٩٠ , ص ٣٣٩ .

(٢٧٩) د. سعد عبد الجبار العلوش : سقوط القاعدة الدستورية بعدم الإستعمال , مجلة كلية النهريين للحقوق , المجلد (٥) , العدد (٨) , بغداد , ٢٠٠١ , ص ١٦٠-١٦١ .

(٢٨٠) د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق , ص ٢٤١ , علي جاسم العبيدي : المصدر السابق , ص ٢١٦ – ٢١٧ .

(٢٨١) المادة (٥٦) من القانون

(٢٨٢) المادة (٥٧/اولا) من القانون

(٢٨٣) يتكون البرلمان العراقي في ظل دستور ١٩٧٠ من المجلس الوطني فقط, تنظر المادة (٤٧) من الدستور

الوزراء وفق احكام المادة (٥٧) من هذا القانون)) , ونصت المادة (٥٩) بان ((اولاً – لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني ولجانه المختصة القيام بما يأتي : ا ب – استدعاء رئيس مجلس الوزراء أو اي من الوزراء واي موظف في الدولة للتحقيق معه عن القضية التي احيل من اجلها على المجلس والتحري عن الحقيقة . ثانياً- للمجلس في ضوء النتائج التي توصل اليها ان يوصي بما هو مناسب بحق الاشخاص الذين تثبت مسؤوليتهم....)) في حين نصت المادة (٦٠) من القانون المذكور ((لرئيس المجلس الوطني ان يقترح محاسبة الوزير ومن هو بدرجته امام رئيس الجمهورية عن ادلائه بمعلومات غير دقيقة امام المجلس الوطني مع علمه بذلك أو امتناعه عمداً عن الادلاء بالمعلومات التي يطلب اليه بيانها الا إذا كانت هذه المعلومات مما يحظر عليه الادلاء بها بحكم وظيفته)) .

من خلال استقراء النصوص السابقة يتضح ان المسؤولية الواردة في النصوص السابقة هي المسؤولية الفردية فقط جنائية أم سياسية وقد اشار قانون مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ في المادة (٢١/ثانياً) بان لا يؤدي اعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه إلى اعفاء نوابه والوزراء من مناصبهم , لذا فإن تطبيق المسؤولية التضامنية للوزارة وسحب الثقة منها امر بعيد التطبيق فالمجلس الوطني لا يستطيع سحب الثقة من الوزراء بشكل جماعي لعدم وجود نص يخوله ذلك^(٢٨٤) .

بل ان المسؤولية الفردية للوزراء امام المجلس الوطني غير متحققة بصورة فعلية فالنصوص بينت بان ((يرفع إلى رئيس الجمهورية رايه)) م ٥٨ من القانون المذكور أو ((يوصي بما هو مناسب)) م ٥٩ من القانون أو ان رئيس المجلس الوطني ((يقترح محاسبة الوزير ومن هو بدرجته أمام رئيس الجمهورية)) م ٦٠ من القانون وكل من الاراء والتوصيات والمقترحات غير ملزمة لرئيس الجمهورية فله السلطة التقديرية في ذلك^(٢٨٥) , وهذا ما افرزه الواقع فالمسؤولية الفردية للوزراء لم تحرك الا مرة واحدة وذلك في عام ١٩٨٨^(٢٨٦) , لذا فالمسؤولية الوزارية الفردية أم التضامنية متحققة امام رئيس الجمهورية فقط وهي متحققة من الناحية النصية والفعلية فقد نص الدستور في المادة (٥٨/د) على أن ((يمارس رئيس رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية :

د- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء واعفائهم من مناصبهم))

بل ان الدستور قد ذهب إلى ابعاد من ذلك حيث نص في المادة (٥٩) بان ((نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون عن اعمالهم امام رئيس الجمهورية وله احالة اي منهم إلى المحاكمة وفقاً لاحكام الدستور , عن الاخطاء الوظيفية التي يرتكبها وعن إستغلال السلطة أو التعسف في إستعمالها))

وبهذا النص يكون الدستور قد جرد البرلمان العراقي من أي اختصاص رقابي فعال لاثارة المسؤولية السياسية للوزارة , مع الاشارة بان المجلس الوطني لم يتضمن أي طرف معارض لسياسة الحكومة أو الحزب الحاكم أو النظام الذي كان قائماً آنذاك , إذ ان المعارضة كانت محظورة والمجلس الوطني لم يكن الا تعبيراً عن ارادة السلطة الحاكمة , ومع ذلك فالدستور قيد الاختصاص الرقابي للمجلس الوطني بدرجة كبيرة وبذلك اراد شخص الحاكم ان ينفرد في ممارسة السلطة وان ينفرد في مساءلة الوزراء الذين كانوا على ذات نهجه ومنفذين لسياسته وارادته , وقد تحقق له ذلك نصاً وعملاً .

(٢٨٤) ساجد احمد عبل الركابي : المصدر السابق , ص ٣٣٥-٣٣٦

(٢٨٥) د. حميد حنون خالد الساعدي : المصدر السابق , ص ٢١٨ .

(٢٨٦) ساجد احمد عبل الركابي : المصدر السابق , ص ٣٣٥ .

المطلب الثاني

الأسباب العملية وأثرها في تقوية مركز رئيس الدولة

تختلف الأسباب العملية التي تدعم من مركز رئيس الدولة باختلاف طبيعة النظام السياسي القائم^(٢٨٧). غير ان هناك مجموعة من الأسباب تكاد تكون لها صفة العموم في جميع النظم السياسية والمتمثلة بتغير وظيفة الدولة والحاجة إلى تقوية السلطة التنفيذية وهو ما سنبحثه في فرعين مستقلين .

الفرع الاول

تغير وظيفة الدولة وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة

يدور موضوع وظيفة الدولة أساسا حول مسألة بغاية الأهمية والمتمثلة بمدى تدخل الدولة في نشاط الافراد ودرجة هذا التدخل^(٢٨٨) , غير انه من الملاحظ ان ازدياد تدخل الدولة مرتبط بتزايد التقدم التكنولوجي فكلما زاد التقدم الصناعي كلما انعكس ذلك على مدى تدخل الدولة واتساع سلطتها وازدياد سيطرتها على الافراد^(٢٨٩) .

فوظيفة الدولة كانت تقتصر على كونها دولة حارسة تنحصر مهمتها في تولي شؤون الأمن الداخلي والخارجي للبلاد وادارة مرفق الدفاع والقضاء وذلك وفقا للمذهب الفردي الذي كان يقف عقبة كؤود امام تدخل الدولة في أي مجال من المجالات الاخرى خارج اطار الدور التقليدي للدولة ، وكانت جميع الأنشطة الاخرى – الإقتصادية والإجتماعية والثقافية – حكرًا على ممارسة الافراد^(٢٩٠) . ويعتقد أنصار هذا المذهب ان الدولة في حقيقتها مجرد قيد على حريات الافراد – الإقتصادية والسياسية – وهي نقیض الحرية المطلقة للافراد ، لذا فلا بد من حصر وظيفة الدولة في أضيق الحدود^(٢٩١) .

(٢٨٧) فنجد في العراق الملكي مثلا كان السبب وراء قيام نظام ملكي يتمتع فيه الملك باختصاصات عديدة وهامة يكمن في ايجاد نظام سياسي يضمن مصالح بريطانيا في العراق انذاك ، ينظر د. رعد ناجي الجدة : التشريعات الدستورية في العراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، ١٩٩٨ ، ص ٣١ .

(٢٨٨) د.محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، المصدر السابق ، ص ١٠٠ .

(٣) د. عبدالله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٩ .

(٢٩٠) د. فاروق احمد خماس : الرقابة على اعمال الادارة ، الموصل ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ ، ص ٨ .

(٢٩١) د.إبراهيم ابو خزام ، د. ميلود المهدي : الوجيز في القانون الدستوري ، الكتاب الأول ، ط١ ، طرابلس ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، ١٩٩٦ ، ص ١٠٩ .

وقد نشأ المذهب الفردي في فرنسا كرد فعل على مبادئ السياسة الاقتصادية التي كانت متبعة والتي كانت تطبيقاً لمبادئ مدرسة التجاريين (MERCANTILISME) إذ كانت هذه السياسة تسمح لطائفة من كبار التجار الرأسماليين بالسيطرة على الاقتصاد داخل الدولة وبالتالي سيطرتها الفعلية على الحكم (٢٩٢).

فالمذهب الفردي في أساسه مذهب اقتصادي جاء كنتيجة حتمية لتلك السلطة المطلقة للطبقة الحاكمة التي سادت حتى قيام الثورة الفرنسية ، الأمر الذي جعل الجميع انذاك ينظر إلى الطبقة الحاكمة كشبح للطغيان يتعين تقييد نشاطه ومنع تدخله حتى يتمتع الفرد بحقوقه وحرياته (٢٩٣) ، لذا فالحقوق والحريات التي يتعين على الدولة حمايتها واحترامها وعدم التعرض لها بالتقييد هي عبارة عن تلك الحقوق والحريات الطبيعية التي يكتسبها الفرد بمجرد ولادته ، فهي لصيقة به ومن ثم لا يمكن فصلها عنه أو المساس بها (٢٩٤) ، ولقد تبنت الثورة الفرنسية لعام ١٧٨٩ المذهب الفردي ووسعت من مجاله فلم يعد مقصوراً على النطاق الاقتصادي وإنما امتد إلى النطاق السياسي ، فوثيقة اعلان حقوق الإنسان الصادرة عام ١٧٨٩ قد بينت ان للإنسان حقوقاً طبيعية هي الحرية ، المساواة والملكية ، حق الأمن ، وحق مقاومة الظلم لذا تعد هذه الوثيقة الأساس لمبدأ الحقوق الفردية (٢٩٥) وهكذا تحول المذهب الفردي من مجرد مذهب اقتصادي إلى مذهب سياسي منذ اندلاع الثورة الفرنسية وأصبح مفهوم الحرية في المجال السياسي هو العمل على منع إستبداد الدولة (٢٩٦) .

غير ان المذهب الفردي وضع ليكون في خدمة الرأسمالية الصناعية التي ظهرت منذ منتصف القرن الثامن والتي لا تزال قائمة (٢٩٧) ، فالمذهب الفردي عند تطبيقه أدى إلى سيطرة اصحاب رؤوس الاموال على السياسة الاقتصادية وظهرت طبقة الاغنياء مع وجود طبقة اخرى للفقراء وامتدت سيطرتهم إلى الحياة السياسية ، فقد سيطر الاغنياء على المؤسسات السياسية للدولة بحكم قدرتهم الاقتصادية في مواجهة اعباء الانتخابات وتمويل طرق الوصول إلى السلطة فأصبح الرؤساء والنواب والوزراء وغيرهم هم الفئة السياسية المنبثقة عن الطبقة الاقتصادية المسيطرة وصار التشريع الذي تضعه هذه الفئة السياسية ما هو الا تعبير عن مصالح هذه الطبقة (٢٩٨) ، وبذلك أصبحت الحقوق والحريات السياسية مقتصرة على اقلية ولم تمارس بصورة فعلية من قبل جميع افراد المجتمع (٢٩٩) .

غير ان ظهور الثورة الصناعية الكبرى في اوربا وانتشارها في جميع الدول الغربية وما أحدثته من تعقيد في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية (٣٠٠) . وكذلك المتغيرات التي المت بالعالم ، في اعقاب

(٢٩٢) وقد ظهرت مدرسة التجاريين منذ بداية القرن الخامس عشر وظلت سائدة من الناحية الفكرية ومن ناحية توجيهها للسياسة الاقتصادية في اوربا حتى منتصف القرن الثامن عشر حيث ظهر المذهب الفردي ينظر د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٤-٢٢٥ .

(٢٩٣) د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ .

(٢٩٤) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ .

(٢٩٥) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٧ - ٢٢٨ .

(٢٩٦) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق ، ص ٣١١ .

(٢٩٧) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٢٦ .

(٢٩٨) د. إبراهيم ابو خزام ، د. ميلود المهدي : المصدر السابق ، ص ١١٤ .

(٢٩٩) د. إبراهيم ابو خزام ، د. ميلود المهدي : المكان نفسه

(٣٠٠) يشير جانب من الفقه إلى قيام ثورتين صناعيتين هما :

الحرب العالمية الثانية ولأسباب عديدة منها ايدلوجي المتمثل بانتشار الافكار الاشتراكية ومنها ما هو اقتصادي المتمثل باستحداث المرافق الصناعية والتجارية , تخلت الدولة عن وظيفتها التقليدية كدولة حارسة وأخذت وظيفة جديدة كدولة متدخلة أو تدخلية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي كانت محجوزة لنشاط الافراد يمارسونها دون تدخل الدولة الا لحماية النظام العام – بمفهومه الحديث – وكانت النتيجة الحتمية لذلك اتساع نفوذ السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة , نتيجة لازدياد تدخلها ومن ثم كان لابد ان يعهد إلى السلطة التنفيذية بمزيد من الصلاحيات لتتمكن من اداء عملها وتحقيق الهدف منها^(٣٠١).

غير ان وظيفة الدولة التدخلية قد تأثرت بمذاهب عدة هي المذاهب الاشتراكية والمذهب الاجتماعي, فالمذاهب الاشتراكية – وعلى اختلاف مدارسها –^(٣٠٢) , جاءت كرد فعل على المذهب الفردي وما نجم عنه من نتائج سلبية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية فالمذهب المذكور كرس الطبقيّة في المجتمع وأدى ذلك إلى سيطرة الاقلية على جميع النشاطات السياسية والاقتصادية والثقافية^(٣٠٣) , ونادى اصحاب المذاهب الاشتراكية إلى ان الحريات في ظل المذهب الفردي ما هي الا حريات شكلية لانها لم تمارس الا من قبل اقلية من افراد المجتمع دون تمتع جميع افراد المجتمع بممارسة هذه الحريات , وممارسة هذه الحريات بشكل حقيقي لا يتم الا بعد هدم النظام الرأسمالي والغاء الملكية الخاصة وسيطرة البروليتاريا على مقاليد الحكم^(٣٠٤) .

وبالتالي فإن الفرد سيتمتع بحرياته بصورة فعلية نتيجة الظروف الاقتصادية الملائمة لجميع الافراد , حيث تسود الحرية الفعلية دون الحاجة إلى النص عليها , وبذا يتطور التزام الدولة في ظل المذاهب الاشتراكية تجاه الحقوق والحريات العامة من التزام سلبي -في ظل المذهب الفردي – إلى التزام ايجابي يعلي من مصلحة المجموع , مما يضع على عاتق الدولة كفالة تلك الحقوق والحريات^(٣٠٥) , وعلى نقیض المذهب الفردي فإن المذاهب الاشتراكية تفتح الباب على مصراعيه امام تدخل الدولة في جميع المجالات فيتعاظم دور الدولة وتتسع وظيفتها وتتضخم المهام الملقاة على عاتقها ولذا تسيطر الدولة على جميع

الثورة الاولى / وتنقسم إلى ثلاث مراحل : المرحلة الاولى : وبدأت منذ اواخر القرن الثامن عشر وهي ثورة الالة البخارية وصناعة النسيج والسكك الحديدية المرحلة الثانية : وبدأت في بداية القرن العشرين مع المولد الكهربائي ومولد التفجيرات . المرحلة الثالثة : وهي في حالة تطور منذ الاربعينيات من القرن العشرين والمتمثلة بالطاقة الذرية والمركبات الفضائية والاكتشافات التي تمت في مجالات الطب وعلم الاحياء والاعذية .

الثورة الثانية / وقد قامت في الربع الثالث من القرن العشرين وهي ثورة الحاسبات الالكترونية , د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢٠٩ هامش رقم (١) .

(٣٠١) د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري , الاسكندرية , منشاة المعارف , ٢٠٠٤ , ص ٥٦-٥٧
(٣٠٢) ومن مدارس المذاهب الاشتراكية: الشيوعية والفوضوية والجماعية وتعد هذه الأخيرة أقلها تطرفاً ينظر د. مصطفى كامل : المصدر السابق , ص ٤٣-٤٤ .

(٣٠٣) د. إبراهيم أبو خزام , د. ميلود المهدي : المصدر السابق , ص ١٢٠ .

(٣٠٤) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية , المصدر السابق , ص ٢٢٩ , ٣٤٠ وما بعدها .
(٣٠٥) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية , المصدر السابق , ص ٣٥٦ – ٣٥٧ .

وسائل الانتاج وتقوم بالغاء الملكية الخاصة وتتولى ادارة النشاطات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية^(٣٠٦)

فأنصار المذاهب الاشتراكية يرون ان تحقيق المساواة بين الافراد وتحقيق الرفاهية امران لا يمكن تحقيقهما الا بتدخل الدولة في جميع المجالات وكذلك شؤون الافراد تدخلاً واسعاً^(٣٠٧).

لقد اكد أنصار الاشتراكية بان القضاء على الرأسمالية سيقضي على الطبقية ويمنع الإستغلال غير ان ذلك ما لم يتحقق أبداً فقد ظهرت سيطرة الطبقة الحاكمة التي تدير وسائل الانتاج محل سيطرة اصحاب رؤوس الاموال وبذلك سيكون إستغلال هذه الطبقة الحاكمة أشد وطأة على الطبقة العاملة لسيطرتها عليهم تماماً فضلاً عن سيطرتها على العملية التشريعية وسن التشريعات التي توافق مصالحها^(٣٠٨).

هذا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية , أما من الناحية السياسية نجد ان الحقوق والحريات الفردية قد تم مصادرتها تماماً , لأن الدولة تعمل على توجيه الافراد نحو اعتناق الفلسفة الاشتراكية فقط فضلاً عن سيطرة الحزب الشيوعي على السلطة سيطرة تامة , تحت ادعاء ان الطبقة العاملة تفتقد للوعي السياسي لممارسة السلطة , لذا حكمت الأحزاب الشيوعية باسم الطبقة العاملة وكرست ثنائية الحكم (الحاكم والمحكوم) بصورة شديدة , وبالتالي لم يؤد تسلّم الأحزاب الشيوعية السلطة واعتناق الافكار الاشتراكية الوصول إلى المساواة الحقيقية^(٣٠٩).

أما المذهب الاخر الذي أثر في وظيفة الدولة التدخلية فيتمثل بالمذهب الاجتماعي الذي ظهر نتيجة مساوئ المذهب الفردي والمذاهب الاشتراكية , وهو بدوره يحاول التوفيق بين المذاهب سالفة الذكر , إذ يقضي بتدخل الدولة لتنظيم المجالات المتعددة التي يتطلبها صالح الجماعة والافراد مما يؤدي إلى توسيع مجالات تدخل الدولة سواء في المجال الاقتصادي أم الاجتماعي أم الثقافي , ولكن دون ان يصل هذا التدخل إلى حد الغاء الملكية الخاصة نهائياً مع اشتراط ان تؤدي الملكية الفردية وظيفة اجتماعية^(٣١٠).

فالدولة – وفقاً لهذا المذهب – يكون لزاماً عليها ان تتدخل لتنظيم مختلف اوجه النشاطات ولكن ليس إلى الحد الذي يجعلها تحظى بسيطرة كاملة على وسائل الانتاج إذ يجب ان يقتصر تدخل الدولة على

(٣٠٦) د. إبراهيم ابو خزام , د. ميلود المهدي : المصدر السابق , ص ١٢١ .

(٣٠٧) د. مصطفى كامل : المصدر السابق , ص ٤٣ .

(٣٠٨) د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني , المصدر السابق , ص ١١٢ .

(٣٠٩) د. إبراهيم ابو خزام , د. ميلود المهدي : المصدر السابق , ص ١٢٧ .

(٣١٠) لقد بدا هذا المذهب بالانتشار بعد الحرب العالمية الاولى والثانية , د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني , المصدر السابق , ص ١١٣ .

مراقبة المشروعات التي يتولاها الافراد بوضع التنظيم القانوني الذي يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة , ولا يمنع ذلك من قيامها مباشرة بتولي بعض المشروعات التي لا يستطيع الافراد ان يمارسوها لانعدام الربح أو بالنظر إلى طبيعتها الخاصة وتعلقها بمصالح المواطنين , وبذلك يقع على عاتق الدولة بعض الالتزامات الإجتماعية التي تحد من سيطرة اصحاب رؤوس الاموال فتخلق الظروف المادية والموضوعية التي تجعل بالامكان ممارسة الحقوق والحريات العامة ممارسة حقيقية^(٣١١) .

وقد ظهرت طائفة جديدة من الحريات منذ مطلع القرن العشرين نتيجة التأثير الذي أحدثه المذهب الاجتماعي وعرفت هذه الحريات بالحريات الإقتصادية والإجتماعية لأنها تهتم بالمقام الأول بتحسين ظروف الفرد الإقتصادية والإجتماعية ومن أهم هذه الحريات حق العمل الذي يضع على عاتق الدولة واجب توفير عمل لكل مواطن وكذلك حق العامل في الحصول على اجر مناسب ورعاية صحية وتأمين في حالة البطالة أو المرض أو العجز^(٣١٢) .

لذا فقد أصبح من المسلم به حتى في الدول الليبرالية , ان تدخل الدولة ضروري لدرء خطر الازمات وتفادي الكساد ودفع اخطار التضخم فضلاً عن مسؤولية الدولة عن تحقيق العدالة الإجتماعية ووفقاً لذلك

(٣) د. إبراهيم ابو خزام , د. ميلود المهدي : المصدر السابق , ص ١٣٠ . د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية , المصدر السابق , ص ٣٦١-٣٦٣ .

(٣١٢) د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق و ص ٣١٨ , د. عصمت عبد الله الشيخ : المصدر السابق , ص ٢٧١ , بل لقد امتد تأثير المذهب الاجتماعي إلى التشريعات الغربية ففي عام ١٩٣٥ صدر في امريكا (معقل الليبرالية في العالم) قانون الضمان الاجتماعي وفي عام ١٩٤٨ صدر في بريطانيا قانون المساعدة القومية وفي عام ١٩٦٧ امنت صناعة الصلب في بريطانيا واممت فرنسا البنوك وشركات التأمين والمصانع والكهرباء , ينظر د. محمد سليم محمد غزوي : نظرات حول الديمقراطية , ط ١ , عمان , دار الاوائل للطباعة والنشر , ٢٠٠٠ , ص ٤٥-٤٦ , وفي سويسرا صدرت تشريعات عدة تنظم الرعاية الإجتماعية والتأمين ضد المرض والعجز والشيخوخة واقامت لذلك مؤسسات خاصة وسويسرا من الدول القائمة على الاقتصاد الحر , ينظر يورج مارتن جابرييل : كيف تحكم سويسرا , ترجمة د. محمود بكر , القاهرة , العربي للنشر والتوزيع , بلا سنة طبع , ص ١٥ .

نجد ان جميع الدول – الليبرالية أم غير الليبرالية – تأخذ بالاقتصاد الموجه^(٣١٣) بدرجات تتفاوت قوة وضعفا من دولة إلى أخرى حسب النظام الاجتماعي الذي تتبناه^(٣١٤) .

غير انه بعد عام ١٩٩٠ بدأ الدور التدخلّي للدولة بالانحسار وذلك نتيجة لسياسات اللامركزية الادارية والادارة المحلية واتباع نظام الخصخصة (كما حدث في فرنسا وامريكا وبريطانيا والسويد) ذلك لأن المشروعات العامة في ظل التبعية الحكومية لم تستطع ان تتحقق ما كانت تصبو اليه الدول المتقدمة من اقامة مجتمعات الرفاهية فضلاً عن الرغبة في تخفيف العبء عن ميزانية الدولة^(٣١٥) .

غير ان ذلك الاتجاه لم يؤثر على اتجاه النظم السياسية المعاصرة في تبني سياسة التدخل المعتدل في مجالات متعددة لحياة الافراد لأن هذه السياسة اثبتت بانها ايجابية في مجال حماية الصالح العام ومصالح الافراد وحرّياتهم^(٣١٦) .

إذن فنشاط الدولة أصبح متسعا بفضل المفاهيم والأيدولوجيات السياسية والإقتصادية التي أدت إلى تطور وظيفة الدولة , ولاسيما ظهور المذهب الاجتماعي الذي ترتب عليه ظهور العديد من الحريات الإقتصادية والاجتماعية والتي يتعين على الدولة توفيرها وضمانها للافراد^(٣١٧) .

مما سبق يتضح ان تغير وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة أدى ذلك إلى تنامي دور السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة واتساع اختصاصات السلطة التنفيذية على حساب النشاط الفردي والحريات الفردية^(٣١٨) . وترجيح كفة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة على كفة السلطة التشريعية لدرجة ان الأخيرة أصبح دورها مقتصرًا على اضعاف الشرعية الدستورية على ما تسنه السلطة التنفيذية من قوانين , وبذلك أصبح رئيس الدولة يمثل قمة الهرم في سلطة الدولة وفي موقع متميز , إذ له ان يتدخل في جميع نواحي الحياة الإقتصادية والسياسية والثقافية , وبسبب ازدياد تدخل رئيس الدولة (رأس السلطة التنفيذية) في جميع الأنشطة فقد انعدم التوازن المفترض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة , ممثلة برئيس الدولة , الذي أصبح متميزًا حتى عن السلطة التنفيذية^(٣١٩) .

^(٣١٣) ان اتباع الدولة لسياسة الاقتصاد الموجه ونبذ المذهب الفردي كان بقصد رفع المستوى الاقتصادي للمجتمع ولكي يفسح المجال لتمتع الافراد بحرياتهم ولاسيما الحريات السياسية , وذلك لأن الأخذ بالحرية الإقتصادية المطلقة – في ظل المذهب الفردي – سيكون له مردود سلبي على حريات الافراد ذاتها لأن المذهب الفردي يعمل على توسيع الفوارق الطبقة من الناحية الاجتماعية والإقتصادية والسياسية إذ ان اصحاب رؤوس الاموال سيتمتعون بنفوذ وسلطة كبيرين في المجال السياسي وبالتالي سيطرتهم على مصادر القرار السياسي وهذا بدوره يؤدي إلى انعدام المساواة بين الافراد في الحريات السياسية وبالتالي أهمل الافراد ممارسة تلك الحريات . ينظر د. حسان محمد شفيق العاني : نظرية الحريات العامة - تحليل ووثائق - , بغداد , المكتبة القانونية , ٢٠٠٤ , ص ٢٢-٢٣ , د. سعد عصفور : المصدر السابق , ص ٤٣٥ - ٤٣٦ .

^(٣١٤) د. محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان , مصدر سابق , ص ٤٦-٤٧ , د. سعاد الشرقاوي : المصدر السابق , ص ٣١٧-٣١٨ .
^(٣١٥) د. محمد سليم محمد غزوي : المصدر السابق , ص ٤٦-٤٧ , د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري , المصدر السابق , ص ٥٧ .

^(٣١٦) د. نعمان احمد الخطيب : الوجيز في القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٧ .
^(٣١٧) خميس حزام والي : المصدر السابق , ص ٩ .
^(٣١٨) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢١١ .
^(٣١٩) ينظر بهذا المعنى د. ثروت بدوي : مصدر سابق , ص ٧-٨ , د. سعيد السيد علي : المصدر السابق , ص ٤٤٠ .

الفرع الثاني

تقوية السلطة التنفيذية وأثره في تدعيم مركز رئيس الدولة

من المساوئ التي تنسب إلى ظاهرة اضعاف السلطة التنفيذية تنحصر في انها لاتمكن الحكومة من معالجة المشاكل المعقدة في العصر الحديث ولاسيما في اوقات الازمات – السياسية والاقتصادية – فضلاً عن عدم الاستقرار الوزاري الذي يلعب دورا كبيرا في اضعاف امكانية السلطة التنفيذية لايجاد الحلول السريعة والفعالة للمشاكل التي تواجه الدولة^(٣٢٠).

فالمجتمع بحاجة إلى وجود سلطة تنفيذية قوية لتوفير الخدمات الضرورية اللازمة وتنظيم اوجه النشاطات المختلفة ومواجهة الازمات المتعددة التي قد تواجهها الدولة وذلك للحيلولة دون تحول الأمر

(٣٢٠) د. عبد الحميد متولي : نظرات حول انظمة الحكم , مصدر سابق, ص ٥٥١ .

وظاهرة عدم الاستقرار الوزاري , وما ينتج عنها من ضعف السلطة التنفيذية كانت هي السائدة في فرنسا طوال عهد الجمهوريتين الثالثة ١٨٧٥-١٩٤٠ والرابعة ١٩٤٦-١٩٥٨ , إذ ان الوزارات المشكلة انذاك لم تكن تعتمد على أغلبية برلمانية متجانسة , وإنما كانت تشكل من ائتلافات الأحزاب اي ان الوزارة تشكل من أحزاب مختلفة في توجهاتها وايدولوجياتها ويكون الوزراء مجرد تابعين للبرلمان مهمتهم تنفيذ ما تصل اليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من قوانين وما تملى عليهم من برامج , لذا فالوزارات المشكلة انذاك لم تبق في الحكم الا لمدد قصيرة جدا – لأن الوزارة تصبح تحت سيطرة أحزاب الاقلية – ولم تستطع الوزارات انذاك من اتخاذ قرارات هامة الا بعد مشاورات معقدة وشاقة , ولذلك قيل ان الوزارة الائتلافية مصدر ضعف قومي , ينظر ميشيل ستوارت : نظم الحكم الحديثة , ترجمة احمد كامل, مراجعة د. سليمان محمد الطماوي , الاسكندرية , دار الفكر العربي , ١٩٦٢ , ص ٤٤٣-٤٤٥ , د. نعمان احمد الخطيب , د. عبد المنعم محفوظ : مبادئ في النظم السياسية , ط ١ , عمان , دار الفرقان , ١٩٨٧ , ص ٢٩٣ – ٢٩٧ , مورييس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري المصدر السابق , ص ٢٣٤-٢٣٦ .

ونتيجة لضعف السلطة التنفيذية وتلاعب البرلمان بها وعدم الاستقرار الوزاري فقد اتبع واضعو دستور ١٩٥٨ سياسة (عقلنة البرلمان) وذلك من خلال الحد من بعض اختصاصاته ولاسيما الرقابية منها – وفقا لما اوضحناه سلفا – وذلك للتخلص من الاثار السيئة لعدم الاستقرار الوزاري عن طريق الغاء التطرف البرلماني في طرح الثقة بالحكومة الذي كان سائدا طوال عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة , مورييس دوفرليه : دساتير فرنسا , المصدر السابق , ص ١٣٩ – ١٤٠ .

إلى فوضى بغير ضابط , لذا يتعين منح السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة مجموعة من الوسائل لتحقيق الصالح العام وذلك في الظروف العادية والاستثنائية (٣٢١) .

ويرجع البعض إلى ان الأسباب التي تدعو إلى اعطاء الاولوية للسلطة التنفيذية ومنحها العديد من الصلاحيات في الوقت الحاضر تتمثل بالاتي :

١. تغير وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة والجهة الوحيدة القادرة على أحداث هذا التحول هي السلطة التنفيذية (٣٢٢) , مع ملاحظة ما يستتبع ذلك من رسم للسياسة العامة للدولة والعمل على وضع هذه السياسة موضع التنفيذ واتخاذ جميع القرارات اللازمة لانجاز ذلك وهذا هو ميدان اصيل للسلطة التنفيذية(٣٢٣) .

٢. ضرورة المحافظة على سلامة الدولة وحياة المواطنين , فالدول الصناعية المتقدمة تملك انواع الاسلحة الفتاكة (الذرية والبايولوجية وغيرها) ومن ثم فانه يصعب ترك امر الدفاع للبرلمان ليتخذ فيه قرارات بعد مداولات طويلة , فلم تعد مسألة اعلان الحرب تحتل حتى مجرد أخذ الرأي البرلمان , لذا فالنصوص الدستورية التي توجب على السلطة أخذ رأي البرلمان في حالة الحرب أصبحت مجردة من كل قيمة فعلية(٣٢٤) .

٣. سيطرة السلطة التنفيذية على الوسائل الحديثة للتحليل والاعلام واستطلاعات الرأي يتيح للفئة الحاكمة معرفة اللحظة المناسبة لاتخاذ القرار السياسي , وبالاخص عند اللجوء إلى الإستفتاء الشعبي (٣٢٥) .

٤. إنتخاب رئيس الدولة بالاقتراع المباشر من الشعب حيث يصبح رئيس الدولة مفوضاً من الشعب باجمعه في ممارسة السيادة الوطنية شأنه في ذلك شأن البرلمان , وهذا ما يعطي لرئيس الدولة قوة اضافية تجعله يتفوق على البرلمان (٣٢٦) .

ولذلك أصبحت الظاهرة العامة في أكثر الدول تفوق السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ومنحها العديد من الصلاحيات منها ما يتعلق بالجانب الحكومي ومنها ما يتعلق بالجانب الاداري (٣٢٧) .

(٣٢١) ينظر بهذا المعنى د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري , المصدر السابق , ص ٢٠

(٣٢٢) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢٢٢

(٣٢٣) زياد محمد هادي : جزاء مخالفة القاعدة الدستورية , رسالة ماجستير , جامعة بغداد , كلية القانون , ٢٠٠١ , ص ٥٢ .

(٣٢٤) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢٢٢ .

(٣٢٥) د. عبد الله ناصف : المصدر نفسه , ص ٢٢٣ .

(٣٢٦) د. مصطفى ابو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان , المصدر السابق , ص ٢٢ .

ووفقا لما تقدم يمكن القول بان تفوق السلطة التنفيذية على غيرها من السلطات الاخر واحتلالها مركز الصدارة أصبحت هي الظاهرة العامة ومن ثم تليها السلطة التشريعية في المرتبة الثانية^(٣٢٨).

وبذلك يكون لرئيس الدولة على اعتبار انه رئيس السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة يمارسها بنفسه أو عن طريق وزرائه , فتنتمركز الوظيفة التنفيذية بيده مع جزء من الوظيفة التشريعية , وهذه الصلاحيات الواسعة ستعزز من مركز رئيس الدولة تجاه باقي الهيئات الاخرى وتجعل منه في مركز اعلى من باقي مؤسسات الدولة الاخرى التي تكون مجرد تابعة له^(٣٢٩).

الفصل الثاني

تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف العادية

ان تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف العادية انما تظهر في الواقع من خلال المجالات التي له ان يمارس اختصاصاته من خلالها ، فرئيس الدولة يعد رأس الدولة الاعلى وهو بهذه الصفة يتمتع بالعديد من الإختصاصات في شتى المجالات ولاسيما في المجال التنفيذي وفي المجال التشريعي، ففي المجال التنفيذي هو رئيس السلطة التنفيذية بما للكلمة من معنى فني فهو المسير لها والمقرر لمجالاتها ، فاليه يرجع القرار النهائي في شقيها السياسي والاداري ، وهو بذلك صاحب الكلمة النهائية في صنع القرار الذي يمس ويؤثر بطبيعة الحال على سياسة الدولة ، سواء في المجال الداخلي أم الخارجي ، ولرئيس الدولة اختصاصات ايضا في المجال التشريعي وهي متعددة بطبيعة الحال، إذ نجد ان له القدرة على التدخل في وجود المجلس النيابي وسير العمل فيه فضلاً عن انتهاء حياته ، يضاف إلى ذلك صلاحية رئيس الدولة في سن التشريعات اللازمة لحياة الدولة ، وذلك بصورة منفردة أو على شكل اسهام في العملية التشريعية ، وانطلاقا مما سبق فاننا سنبحث في هذا الفصل في المبحث الأول تدعيم

^(٣٢٧) لقد اعطت العديد من الدساتير الاوربية لرئيس الدولة الكثير من الصلاحيات غير ان ممارسة هذه الصلاحيات من قبل رئيس الدولة تختلف بحسب طبيعة النظام السياسي القائم وبحسب نزعة الدستور إلى تقوية مركز رئيس الدولة أم بانعدام تلك النزعة وكالاتي :

في الدستور	في الواقع السياسي
دستور فنلندا لعام ١٩٤٨	دستور فرنسا لعام ١٩٥٨
دستور ايسلندا لعام ١٩٤٤	دستور فنلندا لعام ١٩٤٨
دستور المانيا لعام ١٩١٩	دستور المانيا لعام ١٩١٩
دستور البرتغال لعام ١٩٧٦	دستور البرتغال لعام ١٩٧٦
دستور النمسا لعام ١٩٢٩	دستور النمسا لعام ١٩٢٩
دستور فرنسا لعام ١٩٥٨	دستور ايسلندا لعام ١٩٤٤

موريس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٢٥١

^(٣٢٨) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية , المصدر السابق , ص ٢٢٩
^(٣٢٩) موريس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٢٥١

مركز رئيس الدولة في مجال الاختصاصات التنفيذية وفي المبحث الثاني سنبحث تدعيم مركز رئيس الدولة في مجال الاختصاصات التشريعية .

المبحث الأول

تدعيم مركز رئيس الدولة في مجال الاختصاصات التنفيذية

لقد اتسعت اختصاصات رئيس الدولة بصورة ملحوظة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وذلك نتيجة التطور الذي لحق بوظيفة الدولة من دولة حارسية إلى دولة متدخلة هذا التطور الذي أدى إلى اتساع الاختصاصات التي تمارسها الدولة والمجالات التي تتدخل فيها ولا سيما السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة وعلى ذلك أصبح لرئيس الدولة العديد من الصلاحيات ولا سيما التنفيذية منها^(٣٣٠) .

منها ما يمارسه في المجال الداخلي ومنها ما يمارسه في المجال الخارجي، لذا سنوضح في المطلب الأول من هذا المبحث توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الداخلي ، وسنبين في المطلب الثاني توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الخارجي .

المطلب الأول

توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الداخلي

سنبحث في هذا المطلب الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الداخلي في ثلاثة فروع نخصص الأول لبيان إختصاص رئيس الدولة في تعيين أعضاء الحكومة وإقالتهم، ثم نبحت في الثاني إختصاص رئيس الدولة في رسم السياسة العامة للدولة ، ثم نوضح في الثالث إختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح .

الفرع الأول

إختصاص رئيس الدولة في تعيين أعضاء الحكومة وإقالتهم

لقد نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (٨) على ان ((يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناء على استقالة الحكومة))^(١) لقد اوضحت المادة السالفة الذكر السلطة التقديرية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية عند تعيين الوزير الأول، فهو يمارس هذه السلطة منفردا دون مساهمة أو استشارة أية جهة أخرى وذلك استنادا إلى نص المادة (١٩) من الدستور ، وبذلك اضحى هذا الحق خالصا لرئيس الدولة^(٣٣١) فللرئيس الفرنسي -ولوحده- ان يعين الوزير الأول وله سلطة مطلقة

(١) حميد حنون خالد الساعدي : الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي - دراسة مقارنة مع الدستور العراقي- , أطروحة دكتوراه , جامعة القاهرة , كلية الحقوق , ١٩٨١, ص١١٧ .

(١) Maurice Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel, sixieme edition, paris, ١٩٦٢, p. ٥٠٤ .

في ذلك وقد عبر الرئيس الفرنسي ((F.MITTERRAND)) عن هذه السلطة بقوله ((لا توجد قيود على رئيس الدولة عند إختيار الوزير الأول فله ان يختار من يشاء ١٠٠٠))^(٣٣٢) فاختيار الوزير الأول يعد من اطلاقات رئيس الدولة فله ان يختار الوزير الأول حتى وان لم يكن هذا الاخير غير متمرس في الحياة البرلمانية إذ ان للرئيس الفرنسي ان يعين وزيرا أول من خارج البرلمان^(٣٣٣) وهذا ما تحقق عملاً للرئيس الفرنسي ((CH.DEGAULLE)) الذي اختار الوزير الأول ((G.POMPIDOU)) عام ١٩٦٢ ولم يكن الاخير متمرسا في الحياة النيابية وكذلك اختيار ((R.BARRE)) في عهد الرئيس ((V.G.DESTAING)) عام ١٩٧٦ ونجد الرئيس ((F.MITTERRAND)) وفي عام ١٩٩١ اختار السيدة ((E.CRESSON)) فجميع هؤلاء لم يكونوا أعضاء في البرلمان وبذلك لم تعد تربط الوزير الأول اية علاقة عضوية مع البرلمان^(٣٣٥) فسلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول تعد سلطة تقديرية واسعة، مع موافقة هذا الاختيار للاعتبارات السياسية وموازنتها بأن يكون إختيار الوزير الأول قائما على اساس التوفيق بين هذه الاعتبارات - في بعض الاحيان - وهذا ما حدث في عهد الرئيس ((F.MITTERRAND)) عندما عين وزيرا أول رغم اختلافه معه في الابدلوجية السياسية عام ١٩٨٦ - اثناء فترة المساكنة الاولى - فتعيينه جاء لحسابات سياسية ما لبثت ان زالت مسوغاتها في عام ١٩٨٨^(٣٣٦) ، اما عن سلطة رئيس الجمهورية في إعفاء الوزير الأول من منصبه فقد قضت المادة (٨) بأن الرئيس (()) ويعفيه من منصبه بناء على استقالة الحكومة)) ، وازاء هذا النص الدستوري ذهب الفقه الدستوري إلى عدم قدرة رئيس الجمهورية اقالة الوزير الأول لأن الدستور الفرنسي لم يقرر مبدأ ازدواج المسؤولية ، فالرئيس لا يتمتع بأية سلطة دستورية لاقالة الوزير الأول لأن الحكومة تسأل بالتضامن أمام البرلمان فقط^(٣٣٧) . غير ان الرئيس الفرنسي ((CH.DEGAULLE)) وفي عام ١٩٦٢ أشار إلى ان رئيس الدولة يختار الوزير الأول ويعينه وله السلطة والقدرة ذاتها في تغييره سواء أكان قد نفذ ما كلف به أم لم يعد محل ثقة البرلمان^(٣٣٨) ، وهذا ما تحقق فعلا فقد سار الرئيس الفرنسي ((CH.DEGAULLE)) والرؤساء اللاحقون له على مبدأ اقالة الوزير الأول برغبة من رئيس الدولة ، وبذلك تحقق مبدأ ازدواج المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الدولة خارج النص الدستوري^(٣٣٩) ، فالوزير الأول ينظر اليه على انه منفذ لسياسة رئيس الدولة ولذلك فمن حق الاخير ان يطلب اليه تقديم استقالته متى قدر ضرورة التغيير وهذا ما فعله الرئيس ((CH.DEGAULLE)) في عام ١٩٦٢ مــــع الــــوزير الأول

وقد نصت المادة (١٩) على ان ((باستثناء اعمال رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المواد ١/٨ و ١٢ و ١٦ و ١٨ و ٥٤ و ٥٦ و ٦١ ، يوقع رئيس الوزراء على اعمال رئيس الجمهورية بجانب توقيع كما يوقع عليها عند الاقتضاء الوزراء المسؤولون)) .

(٢) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ٣٧٧ .

(٢) جابريل ايه . الموند ، جي. بنجهام باويل: السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر - نظره عالمية - ، ترجمة هشام عبد الله ، مراجعة سمير نصار ، ط٥ ، لبنان ، شركة الطبع والنشر ، ١٩٩٨ ، ص ٣٨٦ .

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر: . ١٨٢ - ١٨١ ، p. Benoit Jeanneau : op. cit.

(٢) د. رأفت فودة : المصدر السابق، ص ٣٧٧ .

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٢٣ .

(٤) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٣٩٦ د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٢١ د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٠٦ - ٢٠٧ د. محمد المجذوب: مصدر سابق، ص ١٧٢ .

(٣٣٨) د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق، ص ١٩٠ .

(٣٣٩) جابريل ايه. الموند، جي. بنجهام باويل: المصدر السابق، ص ٣٨٦، د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٣٩١ - ٣٩٢ .

((M.DEBRE))^(٣٤٠) ، وايضا سار الرئيس ((G.POMPIDOU)) على النهج ذاته عندما طلب من الوزير الأول ((CH.DELMAS)) تقديم استقالة حكومته عام ١٩٧٦ والشئ نفسه فعله الرئيس ((V.G.DESTAING)) مع وزيره الأول ((J.CHIRAC)) عام ١٩٧٦ فقد ضيق رئيس الدولة الخناق على الوزير الأول وشل حركته تماما حتى اجبره على تقديم استقالته^(٣٤١) ، وطلب الرئيس ((F.MITTERRAND)) من وزيره الاول ((P.MORRAE)) تقديم استقالة حكومته وقد تم ذلك بالفعل عام ١٩٨٤ وهو ما طلبه كذلك من ((M.ROCARD)) في عام ١٩٩١^(٣٤٢) .

ومن خلال ما سبق يتضح ان بقاء الوزير الأول في منصبه هو رهن برغبة رئيس الدولة فالاخير يستطيع اقالة الوزير الأول وان كان متمتعا بثقة الأغلبية البرلمانية^(٣٤٣).

وقد يقرر رئيس الجمهورية الاحتفاظ بالوزير الأول على الرغم من حجب الثقة عنه في الجمعية الوطنية وهذا ما حصل لحكومة ((M. DEBRE)) في عهد الرئيس ((CH.DEGAULLE)) إذ قرر الاحتفاظ بالوزارة بعد حجب الثقة عنها في الجمعية الوطنية^(٣٤٤) وبما ان الدستور لايعطي لرئيس الجمهورية الصلاحية باقالة الوزير الأول فقد أسس الرئيس ((DEGAULLE)) قاعدة عملية تقيه تعنت الوزير الأول حيث كان يطلب منه ان يقدم له خطابا موقعا على بياض متضمنا استقالته^(٣٤٥) ، ووفقا لما جرى عليه العمل في ظل النظام السياسي الفرنسي لعام ١٩٥٨ من حق رئيس الجمهورية في اقالة الوزير الأول بصورة فعلية ، فقد اعترف الفقه الدستوري للرئيس الفرنسي بوسيلتين لاقالة الوزير الاول:

الاولى: ان يرفض رئيس الجمهورية التوقيع على المراسيم المعروضة عليه من الحكومة .

الثانية: ان يبلغ الجمعية الوطنية – ولو بشكل ضمني – انها إذا اقترعت على الثقة بالوزارة فإنه سيكون في جانبها ولن يقدم على حل الجمعية الوطنية^(٣٤٦) .

ومما يلاحظ ان الدستور الفرنسي قطع العلاقة العضوية بين البرلمان والسلطة التنفيذية فحرم الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان ، إذ نصت المادة (٢٣) على ان ((تعارض مهام الحكومة مع مباشرة كل نيابة برلمانية)) وقد وجد الرئيس ((DEGAULLE)) ان الفصل بين السياسة

^(٣٤٠) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٣١٩ .

^(٣٤١) د.حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

^(٣٤٢) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٣٩٣ .

^(٣٤٣) جابر بيل اية. الموند، جي .بنجهام باويل: المصدر السابق ، ص ٣٨٦ .

فعندما طلب الرئيس ((DEGAULLE)) من ((G.POMPIDOU)) تقديم استقالته كان هذا الاخير متمتعا بثقة الأغلبية النيابية وذلك عام ١٩٦٨ ، وكذلك الحال بالنسبة لحكومة ((CH.DELMAS)) فقد كانت حاصلة على ثقة البرلمان قبل ثلاثة اسابيع من تقديمها الاستقالة عام ١٩٧٢ .لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ، المصدر السابق ، ص ١٩١-١٩٢ .

^(٣٤٤) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٣٤ .

^(٣٤٥) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٣٩٣ .

^(٣٤٦) د. صلاح الدين فوزي: واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ٧٩-٨٠ . اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني ، المصدر السابق، ص ٣٩٦ .

والادارة لا يتم الا بمنع الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة^(٣٤٧) ، وعلى اساس ذلك صدر القانون الاساسي في عام ١٩٥٨ الذي حدد فترة شهر أمام أعضاء البرلمان الذين تم تعيينهم في الحكومة ليختاروا بين احدى هاتين الوظيفتين واذا انتهت فترة الشهر دون القيام بهذا الاختيار فقد اعتبرهم القانون فاقدين للعضوية سواء في الجمعية الوطنية أم في مجلس الشيوخ^(٣٤٨) ، وعلى ذلك فأن تعيين الوزراء وبالتالي تشكيل الحكومة قد يكون من خارج البرلمان أو من داخله أو من الاثنين معا^(٣٤٩) فترشيح الوزراء لتولي المنصب يكون من حق الوزير الأول وذلك بنص الدستور غير ان هذا النص ظل بدون تطبيق إذ ان التطبيق العملي قد افضى إلى ان تكون لرئيس الجمهورية اليد الطولى في ترشيح الوزراء^(٣٥٠) . إذ ان ترشيح الوزراء يتم في كثير من الاحيان من قبل رئيس الدولة ، فالرئيس الفرنسي ((DEGAULLE)) رشح ((CAPITANT)) وعينه وزيراً في حكومة ((G.POMPIDOU)) رغم التعارض فيما بينهما وقد مارس الرئيس ((G.POMPIDOU)) و((V.G.DESTAING)) هذه السياسة ، فتدخل رئيس الدولة في اختيار اسماء الوزراء ، اضحى امراً معتاداً ودائم التطبيق بصورة متصلة في ظل الجمهورية الخامسة^(٣٥١) ، وهذا له دلالة واضحة في رجحان كفة رئيس الدولة وهيمنته على رئيس الحكومة وبالتالي الحكومة بأسرها^(٣٥٢) ، وتشترط الفقرة الثانية من المادة (٨) ان يكون ابعاد الوزير بناءً على اقتراح من الوزير الأول غير ان الواقع كان غير ذلك فكثير من الوزراء قد تم اقضاؤهم من الوزارة بناء على الرغبة المنفردة لرئيس الدولة ، بل وحيانا يقال الوزير رغما عن ارادة الوزير الاول^(٣٥٣) ، فاقالة الوزراء مسألة خاضعة لارادة رئيس الدولة وتقديراته حول مدى اهلية أو عدم اهلية الوزير- في كثير من الاحيان - وهذا لايعني ان الاعتبار التي يعتمدها رئيس الدولة لتكوين قناعته تقنية بحثة وانما قد تكون سياسية للغاية، غير انها تخضع لتقديراته الخاصة^(٣٥٤) ، وعلى نقيض ذلك نجد ان الرئيس ((F.MITTERRAND)) قد رفض استقالة وزير الدفاع ((J.PIERRE)) بعد تقديمها من الوزير الأول اثناء حرب الخليج الأولى عام ١٩٩١ ، بل وقد ذهب الرئيس الفرنسي إلى ما هو ابعد من ذلك إذا أصدر مرسوماً بتعيين وزير بدلاً من اخر رفض تقديم استقالته واعتبر ذلك عزلاً للوزير السابق^(٣٥٥) وعلى ذلك تكون الحكومة مستندة في وجودها أو بقائها بصورة جماعية أو فردية إلى ارادة رئيس الدولة^(٣٥٦) .

وقد بين دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٥٠) بأن ((يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول كما يعين بقية اعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الاول...)) .

فوفقاً للنص السابق نلاحظ ان حق تعيين الوزير الأول يكون من اختصاصات رئيس الدولة المنفردة والتي لا تحتاج إلى توقيع أو استشارة من اية جهة اخرى وذلك انسجاماً مع النزعة الرامية إلى

(٣٤٧) د. زهير شكر : المصدر السابق، ص ٢٨٥ .
(٣٤٨) د. حسان محمد شفيق العاني: المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر و ايطاليا و فرنسا ، بغداد ، مطبعة التعليم العالي، ١٩٨٨ ، ص ١٦٥ .
(٣٤٩) د. حسان محمد شفيق العاني: المكان نفسه .
(٣٥٠) جابريل ايه. الموندجي. بنجهام باويل: المصدر السابق، ص ٣٨٦ .
(٣٥١) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية ، المصدر السابق، ص ٤٠٧ .
(٣٥٢) د. محمد المجذوب: المصدر السابق، ص ١٧١ .
(٣٥٣) د. رأفت فودة: ثنائية السطة التنفيذية ، المصدر السابق، ص ٤٠٨ .
(٣٥٤) جابريل ايه. الموندجي. بنجهام باويل، المصدر السابق، ص ٣٨٦ .
(٣٥٥) د. رأفت فودة: ثنائية السطة التنفيذية ، المصدر السابق، ص ٤٠٨ .
(٣٥٦) د. آدمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، مصدر سابق، ص ٣٥١ .

تقوية مركز رئيس الدولة في الدستور التونسي^(٣٥٧) وكذلك الحال في تعيين الوزراء فلرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيينهم وعملية تعيين الوزير الأول والوزراء بما انها حق مطلق لرئيس الدولة فكذلك الحال في عزلهم إذ له سلطة تقديرية مطلقة في اقالة الحكومة, أو اي عضومنها فالحكومة في ظل النظام السياسي التونسي تكون دائما مسؤولة أمام رئيس الدولة وحده^(٣٥٨) , فرئيس الدولة هو الذي يستطيع اقالة الحكومة بإدارته المنفردة دون اية قيود وذلك استنادا إلى نص المادة (٥٩) من الدستور التي تقضي بأن ((الحكومة مسؤولة عن تصرفها لدى رئيس الجمهورية)) وقد نص الدستور ايضا على ان ((رئيس الجمهورية ينهي مهام الحكومة أو عضو منها تلقائيا أو بأقتراح من الوزير لاول))^(٣٥٩) .

ووفقا لما سبق يتضح ان رئيس الجمهورية وان كان من الناحية الشكلية ملزم بأقتراحات الوزير الأول في التعيين فهو غير ملزم بذلك من ناحية الاعفاء^(٣٦٠) وعليه يكون لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في تكوين الحكومة من حيث تعيين الوزير الأول والوزراء واقالتهم ولا يوجد أي قيد على سلطته تلك , فحتى ما ذكر من ضرورة اقتراح الوزير الأول في تعيين الوزراء واقالتهم فهو لا يعد قييدا بالمعنى الفني لأن الوزير الأول يعد تابعا لرئيس الجمهورية , وبذا تبقى الحكومة مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام رئيس الدولة وحده^(٣٦١) .

اما الدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد نص في المادة (١٤١) على ان ((يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم)).

فالمادة السابقة توضح مدى سلطة رئيس الجمهورية المطلقة في تعيين من ذكرهم النص , والملاحظ ان المادة المذكورة لم تحدد معايير هذا الاختيار وخولت رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في إختيار رئيس الوزراء , فتقدير رئيس الدولة الشخصي هو المعيار الوحيد الذي يقوم عليه هذا الاختيار ولا يتقيد رئيس الدولة سوى بالشروط الفنية الواردة في المادة (١٥٤) من حيث السن والجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية , وهذه الشروط الفنية بحد ذاتها مطلوبة في اكثر الدساتير وبغض النظر عن نظامها السياسي^(٣٦٢) , بل يلاحظ ان الدستور قد جعل هذه الشروط على جانب كبير من البساطة والتواضع^(٣٦٣) , وعليه يستقل رئيس الدولة بتعيين أعضاء الحكومة ويصدر بذلك قرارات جمهورية موقعة منه وحده دون مشاركة من اية جهة اخرى^(٣٦٤) .

بل ان رئيس الجمهورية يستطيع ان يشكل الحكومة بكامل اعضائها من خارج مجلس الشعب وبالتالي لا تكون الحكومة منبثقة عن المجلس فالمادة(١٣٤) تنص على انه ((يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ان يكونوا أعضاء في مجلس الشعب كما يجوز لغير الأعضاء منهم

(٣٥٧) لم يعرف النظام السياسي التونسي منصب الوزير الأول الا في عام ١٩٦٩ وذلك بعد الاتجاه نحو النظام البرلماني, حميد حنون خالد الساعدي : الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ,المصدر السابق,ص٢٢٩ .

(٣٥٨) طه حميد حسن العنبيكي: المصدر السابق,ص٦٧ .

(٣٥٩) المادة (٥١) من الدستور .

(٣٦٠) سالم كرير المرزوقي: المصدر السابق,ص١٠٦ .

(٣٦١) طه حميد حسن العنبيكي: المصدر السابق,ص٧٩-٧١ .

(٣٦٢) فؤاد عبد النبي حسن فرج : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري , اطروحة دكتوراه ,جامعة القاهرة , كلية الحقوق , ١٩٩٥,ص١٨٧ .

(٣٦٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري فقهاً وقضاءً , ط٩ , الاسكندرية , دار المطبوعات الجامعية , ١٩٩٦ , ص ٤٢٨ .

(٣٦٤) د. عمرو أحمد حسبو: النظام الدستوري المصري ,القاهرة,دار النهضة العربية , ٢٠٠٢- ,ص٢٦٢ .

حضور جلسات المجلس ولجانه)) فهذه المادة تعطي لرئيس الدولة السلطة التقديرية الواسعة في إختيار رئيس الوزراء وباقي أعضاء الوزارة من خارج الأغلبية البرلمانية^(٣٦٥) فلرئيس الجمهورية سلطة مطلقة في تعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم سواء من داخل الأغلبية البرلمانية والتي هي دائما متطابقة مع الأغلبية الرئاسية نظرا لأن رئيس الجمهورية هو زعيم الحزب المهيمن على مقاعد مجلس الشعب^(٣٦٦) وكذلك له التعيين من خارج الأغلبية البرلمانية , وسلطة الرئيس المطلقة في التعيين تقابلها نفس السلطة وب نفس درجة الاطلاق فيما يخص اقالة الوزراء فاذا كان تعيين من ذكرهم النص لا يتطلب فيه ثقة البرلمان ولايتطلب فيه عضويته فأن إعفاءهم من مناصبهم يخضع للتقدير المطلق والقناعة الشخصية لرئيس الدولة ويؤدي ذلك إلى القول بحق رئيس الدولة في اقالة الوزراء ولو كانت مؤيدة من قبل البرلمان^(٣٦٧) بل ان المادة (١٤١) بصيغتها الحالية تعمل على تركيز تبعية الحكومة لرئيس الجمهورية ومسؤوليتها امامه لأن مؤدى نص المادة المذكورة ان سلطة رئيس الجمهورية في اقالة رئيس مجلس الوزراء أو أي عضو اخر من أعضاء الحكومة هي سلطة مطلقة لم يعلقها الدستور على شرط, فيكون لرئيس الجمهورية حق اعفاء الوزراء لمجرد عدم ملائمتهم في مناصبهم وذلك استناداً الى المادة (١٤١) ، وما افضى اليه التطبيق العملي خير دليل على ذلك^(٣٦٨) .

وقد قررت المادة (١٤٢) بأن ((لرئيس الجمهورية ... كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء)) ، فالمادة المذكورة في محل بيان حق دستوري لرئيس الدولة ويقابله واجب على الوزراء وهذا الحق يجسد سلطة رئيس الدولة في محاسبة الوزراء عن كل تصرفاتهم وتمتد سلطته إلى بحث مدى ملائمة وجود الوزير في الوزارة^(٣٦٩) .

اما بالنسبة للقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد نصت المادة (٥/٢٦) على ان ((الملك يختار رئيس الوزراء)) وبذلك يكون القانون الاساسي اعطى حقا شخصيا للملك في إختيار رئيس الوزراء فالامر الملكي الصادر من الملك بتعيين رئيس الوزراء لا يحتاج إلى توقيع اضافي من اية جهة اخرى^(٣٧٠) . وبذا تكون سلطة رئيس الدولة في ذلك سلطة تقديرية واسعة فالقانون الاساسي لم يلزم رئيس الوزراء بالحصول على ثقة مجلس النواب ، ولم يجعل حق الملك في الاختيار مقيدا بقرار مسبق من المجلس^(٣٧١) , وعليه تكون ارادة رئيس الدولة (الملك) هي الأساس في إختيار رئيس الوزراء ومن ومن ثم لم يكن الملك ملزما باختيار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية وانما كان الاختيار يتم وفقا

^(٣٦٥) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٣٣٧ وهناك امثلة لرؤساء مجلس وزراء لم يكونوا أعضاء في أي حزب سياسي ولم يكونوا أعضاء في البرلمان وطلبوا عضوية (الحزب الوطني الديمقراطي) غداة استلامهم منصب رئاسة الوزراء كما هو الحال مع السيد (مصطفى خليل) الذي عينه رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء ولم يكن زعيم أي حزب سياسي ذي أغلبية في البرلمان وانما انضم إلى الحزب الحاكم غداة تعيينه في منصبه, لمزيد من التفاصيل ينظر: حميد حنون خالد الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة, المصدر السابق, ص ٢٠٥ فؤاد عبد النبي حسن فرج: المصدر السابق, ص ١٨٩, ١٩١ .

^(٣٦٦) حميد حنون خالد الساعدي : المكان نفسه .
^(٣٦٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري , الاسكندرية, منشأة المعارف, ٢٠٠٤, ص ٧٧٤ , د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية , المصدر السابق, ص ٣٣٨ .

^(٣٦٨) د. فتحي فكري: القانون الدستوري (النظام الحزبي-سلطات الحكم في دستور ١٩٧١), الكتاب الثاني القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٠, ص ٥٩٠ . د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية, المصدر السابق, ص ٣٩٠-٣٩١ .

^(٣٦٩) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية , المصدر السابق, ص ٣٤٤ .

^(٣٧٠) د. عثمان خليل عثمان , القانون الاداري , بغداد , مطبعة الاهالي , ١٩٣٩ - ١٩٤٠ , ص ٢٥٤ .

^(٣٧١) د. رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق, بغداد, بيت الحكمة, ٢٠٠٤, ص ٦٧ .

لارادة الملك.^(٣٧٢) , ولم يقتصر الامر على اهمال رأي الأغلبية البرلمانية بل تجاوزه إلى إختيار رؤساء وزارات لم يكونوا أعضاء في مجلس النواب.^(٣٧٣) وغالبا ماكان إختيار رؤساء الوزارات يتم من أعضاء مجلس الاعيان والسبب في ذلك يعود إلى ان هؤلاء كانوا من اتباع الملك وحاشيته.^(٣٧٤) وقد تألفت بعض الوزارات في العهد الملكي دون ان يكون لمجلس النواب علم مسبق بتأليفها ولا بالشخص الذي سيتولى رئاستها.^(٣٧٥) , فارادة الملك كانت هي الأساس في إختيار رؤساء الوزارات , غير ان هناك ثمة دوافع تتحكم في توجيه ارادة الملك لاختيار شخص معين لهذا المنصب وهذه الدوافع تتمثل ب :

*القناعة الذاتية للملك فرغم حرصه على استشارة بعض العناصر السياسية حول الشخص المراد تكليفه بتأليف الوزارة الجديدة فان ذلك لم يؤثر على ارادته , فالقرار النهائي يعود له وحده .^(٣٧٦)

*المصلحة الشخصية للملك.^(٣٧٧) والمتمثلة برغبة الوصي (عبدالاله) والملك (فيصل الثاني) في اعتلاء الوصي (عبدالاله) عرش سوريا وكانت هذه الرغبة مهيمنة عليهما.^(٣٧٨)

*اما الدافع الثالث فيتمثل في ارضاء عناصر أو قوى سياسية كان لها تأثيرها السياسي على الرغم من انها لم تكن ممثلة في مجلس النواب وكان من اهمها (السفارة البريطانية) وبعض قادة الجيش العراقي آنذاك.^(٣٧٩)

وجاء نص المادة (٥/٢٦) مبينا بأن من اختصاصات الملك (...وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من منصبهم) ونصت المادة (٣/٦٤) بأن (للملك ان يعين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفاءتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة) .^(٣٨٠)

وعلى الرغم من صريح النص باختصاص رئيس الوزراء في إختيار الوزراء وموافقة الملك ,فإن الملك كثيراً ما كان يسهم في هذا الاختيار مع رئيس الوزراء مساهمة عملية في إختيار الوزراء (سواء كانوا وزراء عاديين أم وزراء بلا وزارة) وبعض رؤساء الوزارات قد تعمد في فسح المجال

^(٣٧٢) د .حميد حنون خالد الساعدي : مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق ،ص١٦٦ .
^(٣٧٣) د. صالح جواد كاظم واخرون :المصدر السابق،ص٢٢، د. رعد ناجي الجدة : التطورات الدستورية في العراق ،المصدر السابق ،ص٦٧ .

^(٣٧٤) د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص٦٦ .
^(٣٧٥) د. رعد ناجي الجدة : التطورات الدستورية في العراق ،المصدر السابق ،ص٦٧ .
^(٣٧٦) د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص٥٩-٦٢ .
^(٣٧٧) د. رعد ناجي الجدة :التطورات الدستورية في العراق ،المصدر السابق ،ص٦٧ .
^(٣٧٨) د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ،ص٦٢ .
^(٣٧٩) د. فائز عزيز اسعد :المصدر نفسه ،ص٥٩ هامش رقم(٢٢) .
^(٣٨٠) الوزراء بلا وزارة ليست لهم وزارات يديرونها ومع ذلك فأنهم يعتبرون أعضاء في مجلس الوزراء ويقومون بالعمل

الذي يقوم به الوزراء ما عدا رئاستهم للجهاز الاداري لاحدى الوزارات , فلهم ان يحضروا مجلس الوزراء ويشاركوا في مناقشة السياسة العامة ,ولهم صوت محدود في مجلس الوزراء ومن حقهم التكلم باسم السلطة التنفيذية أمام البرلمان وهم مسؤولون مع الوزراء مسؤولية تضامنية ولكنهم غير مسؤولين عن الأعمال الادارية لانهم لايتولون ادارة وزارة معينة ودور الوزير بلا وزارة- بحسب جانب من الفقه- يعد دورا ثانويا ومركزه في مجلس الوزراء يعد ضعيفا , ولابد من التفرقة بين وزراء بلا وزارة وبين وزراء الدولة , فلقب وزير الدولة لقب فخري لايملك صاحبة اية سلطة من سلطات الوزير ولا يتقاضى عنه أي مرتب ,كما لايعتبر عضوا في مجلس الوزراء , غير ان العمل قد جرى في مصر منذ عام ١٩٥٢ على ان يسمى الوزير بلا وزارة بوزير دولة ويشرف على قطاع معين لايدخل في إختصاص وزارة معينة , ينظر د. اسماعيل إبراهيم البدوي :اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة , القاهرة , دار النهضة العربية, ١٩٩٣, ص٧٤-٧٥ .

واسعا أمام الملك لاختيار من يراه من الوزراء^(٣٨١) , ولم يحدث ان انسحب أي من رؤساء الوزارات من مهمة تأليف الوزارة بسبب هذا التدخل أو أعترض على الأقل على ذلك بل نجد ان الملك قد انفراد – احيانا – في إختيار الوزراء دون ان يكون لرئيس الوزراء دور في اختيارهم ووصل الامر إلى حد فرض الوزراء على الرئيس^(٣٨٢) , لذا فمن المسلم به في ظل النظام السياسي الملكي انذاك ان رئيس الوزراء لم يكن حرا دائما في إختيار الوزراء^(٣٨٣) , وجاء نص المادة (٦/٢٦) بالقول ان ((للملك عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة ان يقلل رئيس الوزراء)) وبذلك فقد جاء النص باختصاص خطير للملك بعد تعديل القانون الأساسي عام ١٩٤٣- اذ أصبح له الحق في اقالة رئيس الوزراء عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة^(٣٨٤) , والنص إذ منح الملك هذا الاختصاص فجعله مطلقا إذ ان الملك يمارسه بقرار منفرد دون ان يتقيد بموافقة اية جهة كمجلس النواب-مثلا-والنص السابق وضع قيدين على ممارسة رئيس الدولة لهذا الاختصاص وهما وجود حالة ضرورة وان تكون هذه الضرورة مما تقتضيها المصلحة العامة, غير ان الواقع قد اثبت ان هذين القيدين شكليان ولاقيمة لهما من الناحية الفعلية لأن الملك هو الذي يقرر مدى توافر هذين الشرطين من عدمه^(٣٨٥) , غير ان رئيس الدولة (الملك) قد مارس أسلوب الإقالة الفعلية لرئيس الوزراء سواء اكان ذلك قبل التعديل أم بعده, فأكثر الوزارات قد استقالت بأسلوب الإقالة الفعلية أي بناء على رغبة الملك^(٣٨٦) .

اما الوسائل التي يلجأ اليها الملك لاقالة رئيس الوزراء فعليا فتتمثل بالاتي:

* تصريح أو تلميح الملك بوجوب استقالة رئيس الوزراء .

* امتناع الملك عن توقيع الارادت الملكية وتصديق قرارات الوزارة.

* معارضة الملك لسياسة الوزارة .

* تحريض الملك أعضاء مجلس الأمة ضد الوزارة^(٣٨٧) .

وبالنسبة لاقالة أحد الوزراء من الوزارة فإن الملك يبادر إلى التلميح اليهم بوجوب تقديم استقالتهم فان اصرروا على البقاء في الحكم فيصرح الملك للوزارة بوجوب استقالتها ثم يعاد تأليفها فورا مع اخراج الوزير أو الوزراء غير المرغوب فيهم^(٣٨٨) . وباتباع رئيس الدولة (الملك) لاسلوب الإقالة الفعلية فانه تجنب بذلك ما قد يقع فيه من حرج أمام مجلس النواب الذي قد يسند وزارة ما في حالة اقالته من قبل الملك كما تجنب الظهور بمظهر المهيمن على السلطة وبذلك حقق الملك هيمنته الفعلية

(٣٨١) علي جاسم العبيدي: المصدر السابق, ص ٢٠٨ .

(٣٨٢) د.فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ٩٦-٩٨ .

(٣٨٣) علي جاسم العبيدي : المصدر السابق, ص ٢٠٩ .

(٣٨٤) د.رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق, المصدر السابق, ص ٥٧ , لقد تم اعطاء هذا الحق للملك على أثر أحداث عام ١٩٤١ فأعطي للملك حق اقالة رئيس الوزراء رسميا وذلك بعد ان وجد الوصي (عبد الاله) نفسه ضعيفا في مواجهة رئيس الوزراء اثناء تلك الاحداث, ينظر: علي جاسم العبيدي: المصدر السابق, ص ٢١١, وحق اقالة رئيس الوزراء يتعارض مع مبدأ عدم مسؤولية الملك إذ ان هذا التصرف يحمل رئيس الدولة (الملك) تبعه هذا القرار. د.رعد ناجي الجدة: المصدر نفسه, ص ٦٧ .

(٣٨٥) علي جاسم العبيدي: المصدر نفسه , ص ٢١٤-٢١٥ .

(٣٨٦) د.رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق, المصدر السابق, ص ٥٧ .

(٣٨٧) لمزيد من التفاصيل حول هذه الوسائل ينظر: د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ٨٠-وما بعدها .

(٣٨٨) د.عثمان خليل عثمان: المصدر السابق, ص ٢٨٤-٢٨٥ هامش رقم (١) .

من خلال اعتماد هذا الأسلوب^(٣٨٩) ، وعلى ذلك فليس غريباً ان الوزارة التي لاتحظى بثقة الملك لاتستمر في الحكم طويلاً^(٣٩٠) ، وبذلك فقد خضعت الوزارة لهيمنة الملك لانه هو الذي يعين رئيس الوزراء والوزراء ويقيلهم من مناصبهم^(٣٩١).

وقد نص دستور العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٥٨) بأن ((يمارس رئيس الجمهورية مباشرة الصلاحيات التالية:د- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء واعفاءهم من مناصبهم)) فيتضح من ذلك ان رئيس الجمهورية له سلطة مطلقة في تعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء^(٣٩٢) , لأن الدستور لم يقيد هذا الاختصاص بأي قيد سواء من حيث إختيار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية أم من حيث موافقة المجلس الوطني على هذا الاختيار, وهذا-بنظرنا-مردّه إلى سلطة رئيس الدولة المطلقة انذاك يضاف إلى ذلك عدم وجود أحزاب أخرى نهائياً تنافس الحزب الحاكم والمهيمن على مؤسسات الدولة لتحصل على مقعد واحد في المجلس الوطني والواقع العملي اثبت مدى السلطة المطلقة للرئيس في تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء فضلاً عن سلطته المطلقة في اعفائهم, فالدستور لم يبين أي قيد بالنسبة لاعفاء من ذكرهم النص وانما جاء بصيغة مطلقة سواء في التعيين أم الاعفاء.

وهذا يجسد هيمنة ودكتاتورية رئيس الدولة ليس فقط على مجلس الوزراء وانما على الدستور نفسه الذي وضعت احكامه لتتماشى مع نزعة التفرد في السلطة لدى رئيس الدولة ومما يزيد من تبعية مجلس الوزراء لجهة الرئاسة نص المادة(٥٩) من الدستور التي تنص على ان ((نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون عن اعمالهم أمام رئيس الجمهورية, وله احوالة أي منهم إلى المحاكمة وفقاً لاحكام الدستور...)) فهذا النص يوضح وبجلاء مدى ضعف مؤسسة مجلس الوزراء تجاه رئيس الدولة, فالدستور لم يرقم المسؤولية السياسية للوزراء كاملة أمام المجلس الوطني -كما لاحظنا في الفصل السابق- وانما جعل هذه المسؤولية متحققة كلية أمام رئيس الدولة .

الفرع الثاني

اختصاص رئيس الدولة في رسم السياسة العامة للدولة

يعد هذا الاختصاص من الإختصاصات المهمة التي تمارسها السلطة التنفيذية في مستوياتها العليا فعند ما يمارس رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو عند اشتراكهما معا) رسم السياسة العامة, لايدخلون في تفاصيل الأعمال التنفيذية وانما يكتفون بوضع الاطر العامة للسياسة

(٣٨٩) علي جاسم العبيدي: المصدر السابق, ص ٢١٦ .

(٣٩٠) د.صالح جواد الكاظم وآخرون: المصدر السابق, ص ٢٢ .

(٣٩١) د.نوري لطيف: القانون الدستوري-المبادئ والنظريات العامة -ط١, بغداد, ١٩٧٦, ص ٢٤٨ .

(٣٩٢) د.حميد حنون خالد الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة, المصدر السابق, ص ٢٤٦ ومما يلاحظ ان الفترة الوحيدة التي وجد في مجلس الوزراء وزراء من غير الحزب الحاكم هي الفترة من ١٩٧٦-١٩٧٩ ففي هذه الفترة ضم مجلس الوزراء وزيراً واحداً من الحزب الشيوعي ومن الحزب الوطني الديمقراطي خمسة وزراء ومن الحزب الثوري الكردستاني وزيراً واحداً, وذلك بترشيح من الجبهة الوطنية غير انه سرعان ما انحل عقد الجبهة الوطنية عام ١٩٧٩ وبعدها شكل المجلس من أعضاء الحزب الحاكم, حميد حنون خالد الساعدي: المصدر نفسه, ص ٢٤٦-٢٤٧ .

العامة ويختصون جميعاً بالإشراف على تنفيذها والتنفيذ يكون من إختصاص الوزراء كل بحسب وزارته^(٣٩٣).

غير انه لابد من ملاحظة ان كل وزير يلزم بوضع سياسة وزارته ضمن حدود السياسة العامة للدولة , ويتضمن النص على رسم السياسة العامة للدولة مايتعلق بالجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والادارية^(٣٩٤).

ونجد ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد بين في المادة (٢٠) بأن ((تحدد وتقود الحكومة سياسة الامة...)) ونصت المادة (١٢) بأن ((يقود الوزير الأول عمل الحكومة...)).

فصل المادة (٢٠) أوضح بأن الحكومة هي المختصة برسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة, وان تحديد (سياسة الامة) تعني تحديد الاهداف التي يتعين تحقيقها وبيان الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الاهداف^(٣٩٥) ولا بد ان يتم كل ذلك من دون الاقتراب من الإختصاصات المحجوزة لرئيس الدولة في المجال الدبلوماسي وفي مجال الدفاع وغيره من المجالات المحددة في المادة (١٩) من الدستور^(٣٩٦).

يتضح انه من الناحية الدستورية الفنية البحتة لا يوجد هناك ذكر أي دور لرئيس الدولة في رسم وتوجيه السياسة العامة للدولة غير ان هناك العديد من المجالات التي يستطيع من خلالها رئيس الدولة التأثير في رسم السياسة العامة للدولة ومنها :

١- رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء , فقد نصت المادة (٩) على ان ((يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء)) وكذلك جاء نص المادة (٣/٢١) وهي بصدد الحديث عن الوزير الأول بأن له ((بصفة استثنائية ان يقوم مقام رئيس الجمهورية في رئاسة اجتماع الوزراء بمقتضى تفويض صريح ولجدول اعمال محدد)) فوفقا لنص المادة (٣/٢١) فإنه لايجوز للوزير الأول ان يترأس مجلس الوزراء الا بشروط وهي:

* ان يكون ذلك على سبيل الاستثناء .

* ان يكون بناء على تفويض صريح من رئيس الجمهورية .

* ان يتم تحديد جدول اعمال الجلسة سلفا وان تكون موضوعاته محددة.

* ان يكون التفويض لجلسة واحدة^(٣٩٧).

وطيلة مدة رئاسة الرئيس ((CH.DEGAULLE)) والتي استمرت منذ ١٩٥٨-١٩٦٩ فوض ثلاث مرات فقط وزيره الأول رئاسة اجتماع مجلس الوزراء, وبذلك اضحى دور الوزير الأول لايتعدى كونه تابعا لرئيس الجمهورية, فرئاسة مجلس الوزراء تنعقد دستوريا لرئيس الجمهورية لا للوزير الأول^(٣٩٨), لذا فإن الوزير الأول وعملا بنص المادة (٢١) يتولى ادارة عمل الحكومة في اطار

^(٣٩٣) د.اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٢٢٥ .

^(٣٩٤) د.اسماعيل إبراهيم البدوي: المصدر نفسه, ص ٢٢٦-٢٢٧.

^(٣٩٥) د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق, ص ٩٨ .

^(٣٩٦) د.رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٦٩ .

^(٣٩٧) د.رأفت فودة: المصدر نفسه, ص ٤١١-٤١٢ .

^(٣٩٨) د.حسان محمد شفيق العاني: دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة, المصدر السابق, ص ٢٢ .

القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته فهذا المجلس يتمتع بالعديد من الصلاحيات ومنها ما هو منصوص عليه في المادة (٢٠) بشأن رسم السياسة العامة للدولة^(٣٩٩) ، لذا فإن رئيس الجمهورية الفرنسي يعمل على رسم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال ترأسه مجلس الوزراء وما الوزير الأول الا اداة تنفيذية للسياسة التي يضعها رئيس الجمهورية^(٤٠٠) ، وهذا هو الوضع السائد في ظل النظام السياسي الفرنسي منذ عام ١٩٥٨ في بداية عهد الرئيس ((CH.DEGAULLE)) حتى عهد الرئيس الحالي ((J.CHIRAC)) فقد عين هذا الاخير ((J.PIERRE)) وزيراً أول عام ٢٠٠٢ ولم تكن له سوى ادارة الشؤون المحلية وتنفيذ قرارات مجلس الوزراء برئاسة رئيس الدولة وترك الاخير يتخذ القرارات الهامة التي تتصل بالمصالح العليا للدولة ومنها رسم السياسة العامة للدولة^(٤٠١) ، لذا فقد أعلن البعض ان الوزراء في ظل الجمهورية الخامسة ماهم الا سكرتيرين لرئيس الجمهورية شأنهم في ذلك شأن الوزراء في النظام الرئاسي، لذا فإن تقرير المسؤولية أمام الجمعية الوطنية تعد واجهة شكلية، وذلك لعدم تمتع الوزارة بالدور المؤثر في رسم السياسة العامة للدولة التي استقل بها رئيس الجمهورية غير المسؤول^(٤٠٢).

٢- اما المجال الثاني لتدخل رئيس الدولة في رسم السياسة العامة فيكمن في جدول اعمال جلسة مجلس الوزراء المقترح من الوزير الأول بحيث تبقى الكلمة النهائية في خصوص ما سيتم التداول عليه داخل مجلس الوزراء راجعة إلى رئيس الجمهورية ، وطبقا للائحة الداخلية لاعمال مجلس الوزراء الصادرة عام ١٩٤٧ فإن جدول الأعمال يقسم إلى ثلاثة اجزاء فالجزء الأول يتعلق بمشاريع القوانين والوامر والمراسيم التي لا تحتاج إلى مداولات وبالتالي إلى تصويت وانما يتم تبنيها بالتوافق والتفاهم العام، واما الجزء الثاني فيخص القرارات الفردية ،سواء الخاصة بالتعيينات أم بحل المجالس المحلية ، واما الجزء الثالث فيتعلق بما يتولى الوزراء عرضه على المجلس^(٤٠٣) ، وتلزم اللائحة المشار إليها سلفا الجميع بالسرية التامة ولايخرج لوسائل الاعلام الا التصريح الصادر باسم المجلس ،وتشترط اللائحة ان تكون الكلمة الاخيرة في نهاية كل جلسة إلى رئيس الدولة^(٤٠٤).

٣- اما المجال الثالث فيتمثل فيما نصت عليه المادة(١/١٣) والتي تقضي بأن((يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والوامر التي يقرها مجلس الوزراء)) فرئيس الجمهورية له من الناحية العملية دور كبير في التأثير على الوزراء-وعلى رسم السياسة العامة بالخصوص- .

اذ يستطيع رئيس الدولة إذا ما عارضته الحكومة في بعض الامور عرقلة اعمالها بالنسبة لاختصاصاتها التي تحتاج إلى التوقيع الرئاسي^(٤٠٥) ، بل ان هناك مراسيم لا تحتاج إلى إجراء مداولات بشأنها في مجلس الوزراء مع ذلك ومع غياب النص المحدد لها على سبيل الحصر، فإن رئيس

(٣٩٩) د.زهير شكر :المصدر السابق، ص٢٩٣، ٢٩٥ ، وازاء صراحة النص الدستوري وما أشار اليه الفقه انفا من ترأس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء يتضح لنا عدم صحة رأي(د.عبد الله ناصف) بأن رئيس الجمهورية في فرنسا لم يترأس مجلس الوزراء طيلة مدة نفاذ الدستور ،ينظر مؤلفه : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية،المصدر السابق،ص٤٣٣ .

(٤٠٠) د. محسن خليل :القانون الدستوري والنظم السياسية ،المصدر السابق،ص٦٧٠ .

(٤٠١) د.حسان محمد شفيق العاني:دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ،المصدر السابق،ص٢٣، ٣١ .

(٤٠٢) د. عبد الحميد متولي واخرون :المصدر السابق،ص٢٢٩-٢٣٠ . د. محمد انس قاسم جعفر : المصدر السابق ، ص ١٧٤ .

(٤٠٣) د. رأفت فودة : ثنائية السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٤١٣ .

(٤٠٤) د.حسان محمد شفيق العاني :دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ،المصدر السابق،ص٣١ .

(٤٠٥) د. زهير شكر: المصدر السابق،ص٣٠٠-٣٠١ .

الجمهورية بصفته المهيمن على صياغة وتحديد جدول الأعمال يدخل هذه المراسيم مجلس الوزراء ويقرر إجراء مداولات عليها وبالتالي يمتد توقيعه إليها رغم أنها تدخل أصلا في إختصاص الوزير الأول^(٤٠٦) والامور الواردة في المادة (١/١٣) يتمتع رئيس الجمهورية تجاهها بسلطة تقديرية وبالتالي يستطيع عرقلة عمل الحكومة متى اعمل حق الفيتو بالنسبة لها^(٤٠٧) , وهذا ما استخدمه الرئيس الفرنسي ((F.MITERRAND)) ضد حكومة ((J.CHIRAC)) مما اضطره إلى الاستقالة^(٤٠٨) , وبذلك يكون لرئيس الدولة دور فعال ومهم في رسم السياسة العامة للدولة في جمهورية فرنسا الخامسة.

وقد بين الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في المادة (٤٩) بأن ((رئيس الجمهورية يوجه السياسة العامة للدولة ويضبط اختياراتها الأساسية ويعلم بها مجلس النواب)) وقد نصت المادة (٥٨) على ان ((تسهر الحكومة على تنفيذ السياسة العامة للدولة طبق للتوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية)).

فمن خلال النصوص السابقة يتضح ان رئيس الجمهورية التونسي يتمتع بسلطة واسعة واختصاص مطلق في رسم السياسة العامة للدولة اما الحكومة فدورها يقتصر فقط على مساعدة رئيس الدولة في ذلك من دون ان تكون لها مشاركة فعلية في القرارات الصادرة بشأنها وانما يكون ذلك من إختصاص رئيس الدولة وحده^(٤٠٩) , ورئيس الدولة ينفرد في رسم السياسة العامة للدولة والحكومة تنفذ هذه السياسة وفقا للمراسيم والقرارات الجمهورية المعمول بها^(٤١٠) , وذلك لأن نص المادة (٥٨) يشير إلى ان الحكومة تعمل على تنفيذ السياسة العامة وفقا للتوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية, فالحكومة لا تكون حرة عند تنفيذ هذه السياسة بل لا بد من تنفيذها على وجه يتفق مع توجيهات رئيس الجمهورية , وهذا ما يثبت مدى هيمنة رئيس الجمهورية في تونس سواء من خلال النص الدستوري أم من خلال الواقع العملي^(٤١١) , فرئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء طبقا للمادة (٢/٥٠) التي نصت على ان ((رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء)) , وبينت المادة (٦٠) بأن للوزير الأول ان يرأس المجلس بصورة استثنائية^(٤١٢) , وقد بين الدستور في المادة (٣٧) بأن ((رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية بمساعدة حكومة يرأسها وزير اول)). وبذلك يتضح ان الحكومة ما هي الا مساعد لرئيس الدولة وليست شريكة له في السلطة التنفيذية , وخاصة إذا علمنا ان الوزير الأول لا يمارس سلطاته الا بعد تفويض من رئيس الجمهورية وذلك استنادا إلى المادتين (٥٦, ٥٣) فالمادة (٥٣) بينت بأن ((يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ... وله ان يفوض جزء من هذه السلطة إلى الوزير الاول)) ثم اوضحت المادة (٥٦) بأن ((لرئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية ان يفوض بأمر سلطاته إلى الوزير الأول ما عدا حق حل مجلس النواب)).

(٤٠٦) د. رأفت فودة : ثنائية السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٤١٤ .

(٤٠٧) جورج فيدل , بيير دلفولفي : المصدر السابق ص ١٩ .

(١) د.حسان محمد شفيق العاني: دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة, المصدر السابق, ص ٢١ .

(٢) طه حميد حسن العنكي: المصدر السابق, ص ٦٧ .

(٣) د.اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٢٢٦ .

(٤) د. عبد الوهاب معطر: مشروع الاصلاح الجوهري, المصدر السابق, <http://www.tunisie2004.net>

(٥) وقد نصت المادة (٦٠) على ان ((يسير الوزير الأول وينسق اعمال الحكومة وينوب عند الاقتضاء عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء أو أي مجلس اخر)).

وعلى ذلك فالوزير الأول لا يباشر السلطة التنفيذية اصالة بل يباشرها نيابة عن رئيس الدولة^(٤١٣) فالحكومة وفقا للنصوص المتقدمة-لا تشكل في النظام السياسي التونسي جهازا مستقلا عن رئيس الدولة وانما جهاز تابع له، ولرئيس الجمهورية الهيمنة على هذا المجلس وعلى اعماله، لذا فإن مجلس الوزراء ما هو الا هيئة للتداول فقط في تونس^(٤١٤) وعليه يكون من العبث ان يقيم الدستور التونسي المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب إذ ان الحكومة ما هي الا اداة لتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية، فصاحب السلطة الحقيقية والممارس لها هو رئيس الجمهورية- غير المسؤول نهائيا -فهذه المسؤولية وضعت لتزيين واجهة الدستور ليس الا^(٤١٥).

وقد نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (١٣٨) بأن ((يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور)) وقد نصت المادة(١٥٦) بأن((يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص السلطات الاتية: أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة)).

فمن خلال النصوص المتقدمة يتضح ان رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها دون ان يكون له حق الانفراد بذلك^(٤١٦) غير ان الواقع العملي كان غير ذلك فدور مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة كان صوريا لأن المادة (١٣٨) قد جعلت هذا الاشتراك يتم على النحو المبين في الدستور , والمواد الدستورية التي عالجت اختصاصات رئيس الدولة لم تشترط ضرورة ان يستخدم رئيس الدولة سلطاته بواسطة وزرائه^(٤١٧) , ومن ثم فإن ممارسة هذه الصلاحيات تكون لرئيس الدولة يمارسها بصورة منفردة بقرارات جمهورية موقعة من قبله وحده كدليل على مباشرته السلطة منفردا^(٤١٨).

ومما يدل على انفراد رئيس الدولة-من الناحية الفعلية -في رسم السياسة العامة للدولة ان تعيين رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم واقالتهم تكون الكلمة النهائية فيه لرئيس الدولة وله بذلك الحرية المطلقة كما بينا ذلك سلفا- لذا فلا يمكن الادعاء بأن سلطة رئيس الوزراء أو الوزراء تعد قييدا حقيقيا على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال فهم يعدون بمثابة مساعدين لاشركاء له في السلطة وهذا يؤدي إلى خضوع الوزارة برمتها إلى رئيس الجمهورية خضوعا تاما^(٤١٩) فالمادة (١٣٨) تعد السند

(١) سالم كيرير المرزوقي:المصدر السابق،ص١٧٢ .

(٢) سالم كيرير المرزوقي:المصدر نفسه،ص١٠٢ .

(٣) د.عبد الوهاب معطر:مشروع الاصلاح الجوهري المصدر السابق ٢٠٠٤ <http://www.tuhisie.net> لقد نص المادة(٢/٤١) على ان ((يتمتع رئيس الجمهورية اثناء ممارسته مهامه بحصانة قضائية كما ينتفع بهذه الحصانة القضائية بعد انتهاء مباشرته لمهامه بالنسبة إلى الافعال التي قام بها بمناسبة ادائه لمهامه)).

(٤) د.عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري،المصدر السابق،ص٧٩٢ .

(٥) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري فقهاً وقضاءً ، المصدر السابق ، ص ٤٨٨ . لقد كان مشروع الدستور المصري لعام ١٩٧١ يتضمن نصين هامين الأول ينص على ان ((رئيس الجمهورية يتولسلطته بواسطة وزرائه)) والثاني ينص على ان((توقيعات رئيس الجمهورية في شؤون الحكم يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص)) غير ان لجنةالتنسيق التي شكلها رئيس الجمهورية(محمد انور السادات) قد حذفت هاتين المادتين مع مواد اخرى لتجعل من النظام البرلماني المقترح من اللجنة الفرعية الخماسية نظاماً متطرفاً , ينظر د. عبد الحميد متولي: نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية، مصدر سابق ، ص٥٧٤ .

(٦) د.عمر احمد حسبو:المصدر السابق،ص١٥٨ .

(٤١٩) د.عبد الحميد متولي: نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية،المصدر السابق،ص٤٢٨-٤٢٩ .

الدستوري لاشتراك رئيس الدولة في المجالات التي حددتها المادة (١٥٦) وجعلتها من إختصاص الحكومة بوجه خاص, وليس السند الدستوري لاشتراك الحكومة في كل ما يتعلق بالسياسة العامة اقراراً وتنفيذاً^(٤٢٠) ولرئيس الجمهورية ان يتدخل في رسم السياسة العامة للدولة عن طريق المادة (١٤٢) التي تنص على ان ((لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها...)) رئاسة مجلس الوزراء - ولا سيما في مصر - تعني ان كل ما يدور في الجلسة ينتمي لرئيس الجمهورية ولهذا الاخير تحديد الموضوعات التي سيتم مناقشتها وابعاد الموضوعات التي لايرغب في مناقشتها وجميع القرارات التي تصدر عن المجلس لا تتضمن سوى توقيع رئيس الجمهورية^(٤٢١) وهذا يدل على هيمنة رئيس الدولة على السلطة التنفيذية وبالتالي تأثيره في وضع السياسة العامة إذ هو صاحب السلطة الفعلية في هذا المجال^(٤٢٢).

اما بالنسبة للقانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فلم يتضمن الإشارة إلى هذا الاختصاص غير ان هذا لايعني ان القانون الأساسي يعارض الاخذ بهذا الاختصاص أو يتعارض معه أو يلغيه بل ان هذا الاختصاص يثبت لمجلس الوزراء ورئيس الدولة ويثبت لمجلس الوزراء الاشراف على تنفيذها^(٤٢٣) ورئيس الدولة (الملك) يستطيع في ظل القانون الأساسي ان يؤثر عملياً في رسم السياسة للدولة , فالمادة (٦٥) تنص على ان ((...ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه)) .

فالنص اعطى للملك الحق في التدخل وبصورة دستورية في مقررات مجلس الوزراء ومنها السياسة العامة والنص المذكور لم يقيد الملك بضرورة التصديق على هذه المقررات خلال مدة معينة بل جعل ذلك سلطة تقديرية له لتعطيل القرار الذي لايرغب فيه^(٤٢٤) فضلاً عن ان النص لم يبين الحكم فيما لو رفض الملك التصديق على تلك القرارات أو تعديلها وهذا النص يتماشى مع عدم قدرة الوزارة من الاصرار على رأيها بسبب تبعيتها للملك وان هي فعلت ذلك فأن مصيرها الاقالة^(٤٢٥) , واتخذت ممارسة الملك لحق التصديق من الناحية العملية على قرارات مجلس الوزراء اسلوبين , الأول يتمثل بعرضها على الملك وهي مشاريع قرارات وكان له دور فعال ازاءها في هذه المرحلة اما الاسلوب الثاني فيتتمثل بما اوجبه المادة (٦٥) من عرضها على الملك للتصديق عليها بعد مداولتها في مجلس الوزراء وسلطة التصديق هذه لم تكن شكلية بل هي وسيلة لجعل رأي الملك متفوقاً على مجلس الوزراء بحيث اصبحت القرارات التي تتخذها الحكومة مجرد اقتراحات تتعلق تحولها إلى قرارات نافذة على شرط موافقة الملك, ومن خلال سلطة التصديق كان الملك يستطيع ان يؤخر صدور القرار وان يعدله بل ويستطيع ايضا ان يلغيه^(٤٢٦) وعلى الرغم من ان المادة (٢٧) تنص على ان ((يستعمل الملك سلطته بارادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير والوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم)) , غير ان الملك استطاع ان يؤثر وبصورة ملحوظة على السلطة التنفيذية, فهو الذي يعين رئيس

(٤٢٠) د. عمرو احمد حسبو: المصدر السابق, ص ٢٦١, د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٢٣ .

(٤٢١) د. رأفت فودة: المصدر نفسه, ص ٣٤٣-٣٤٤ .

(٤٢٢) د. عمرو احمد حسبو: المصدر السابق, ص ٢٦١ . د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري فقهاً وقضاءً , المصدر السابق , ص ٤٨٨ .

(٤٢٣) د. اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٢٢٦ .

(٤٢٤) د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ١١٣ .

(٤٢٥) د. صالح جواد الكاظم واخرون: المصدر السابق, ص ٢٣ .

(٤٢٦) (لمزيد من التفاصيل ينظر: د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ١١٤-وما بعدها .

الوزراء والوزراء ويعزلهم بحرية مطلقة^(٤٢٧)، ثم جاءت المادة(٦٥) سالفه البيان لتزيد من هيمنة الملك على السلطة التنفيذية وعلى مقرراتها وسياساتها، فهذه المادة تعد السند الدستوري لهيمنة الملك على هذه السلطة^(٤٢٨).

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد نص في المادة(٦١/أ) وهي في معرض بيان تكوين مجلس الوزراء بأن ((مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية...)) وقد نصت المادة(٦٢) بأن ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية: د- اعداد الخطة العامة للدولة)).

فمن خلال النصين السالفي الذكر يتضح ان رئيس الجمهورية هو المختص بوضع السياسة العامة للدولة والعمل على تنفيذها عن طريق مجلس الوزراء، فمجلس الوزراء لا يملك أي دور فعلي في رسم السياسة العامة وانما مهمته الاعداد لها ومن ثم تنفيذها، اما مسألة اتخاذ القرارات الهامة بشأنها فترجع إلى رئيس الدولة، فمجلس الوزراء في ظل النظام السياسي السائد انذاك لم يكن له أي دور في رسم السياسة العامة واقرارها وانما يرجع هذا الاختصاص لشخص الحاكم فهو الذي ينفرد في رسم السياسة العامة للدولة لانه هو المهيمن على جميع سلطات الدولة ولاسيما التنفيذية منها فهو الذي ((يتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء))^(٤٢٩)، ولفظ يتولى يفيد الولاية الكاملة لرئيس الدولة على السلطة التنفيذية وكل من اشركهم الدستور في ممارسة بعض مهام السلطة يأتون في مرتبة ادنى من مرتبة الولي على السلطة^(٤٣٠)، خاصة وان دستور ١٩٧٠ لم يتطرق إلى ضرورة وجود توقيع الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الدولة، وذلك تمشيا مع رغبة الاخير في التفرد بالسلطة والقبض عليها بصورة نهائية وابدية وقد جاء الدستور في المادة(٣٤) باستثناء هام فنص على ان ((يمارس مجلس قيادة الثورة باغلبية عدد اعضائه الصلاحيات الاتية:-

أ- اقرار شؤون وزارة الدفاع والامن العام وضع القوانين واتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بهما من ناحية التنظيم والاختصاصات)).
فقد استثنى النص ما يتعلق بالجهازين المذكورين من تنظيم وصلاحيات من السياسة العامة التي يعد لها مجلس الوزراء واودع ذلك كله لمجلس قيادة الثورة (المنحل) الذي كان رئيس الدولة رئيسه دائما -سواء أكان حكما قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٥ أم عملاً بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٥- وبذلك يكون لرئيس الدولة ان يخضع جميع الاجهزة لسيطرته وسياسته، خصوصا إذا ما علمنا ان الدستور قد اعطى لمجلس قيادة الثورة (المنحل) صلاحية تخويل رئيسه بعض صلاحياته الواردة في الدستور وذلك في المادة (٤٣/ز) وبذلك يكون له تنظيم هذين الجهازين وفقا لما يرتأيه وبالتالي يكونان اداة طيعة بيده وهذا ما تحقق عملاً.

الفرع الثالث

(٤٢٧) د.نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، بغداد، مطبعة علاء، ١٩٧٩، ص٢٤٠.
(٤٢٨) د.صالح جواد الكاظم وآخرون: المصدر السابق، ص٢١، د.فائز عزيز اسعد: المصدر السابق، ص١١٣.
(٤٢٩) المادة (٥٧) من الدستور.
(٤٣٠) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص٣٣٥-٣٣٦.

اختصاص رئيس الدولة في إصدار اللوائح

من القواعد الثابتة في فقه القانون العام ان السلطة التشريعية تعد صاحبة الاختصاص الاصيل في سن التشريعات ومع ذلك ولا اعتبارات عملية فقد اعطيت السلطة التنفيذية حق التشريع في بعض المسائل بواسطة اللوائح استثناء^(٤٣١).

واللائحة عبارة عن قرار صادر من السلطة التنفيذية تنشئ قاعدة قانونية جديدة مجردة وتطبق على عدد غير محدود من الافراد, وتختص السلطة التنفيذية باصدارها وفقا للدستور, لأن السلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في ميدان التشريع, لذا فلا بد ان تستند إلى اساس دستوري^(٤٣٢), وهي بذلك قد تلتقي مع القانون الصادر من البرلمان غير ان القانون يختلف عنها فالقانون يتمتع بالسمو على اللائحة التي توضع- عادة - لتنفيذه لذا فيجب ان لا تخالف احكامه وان لا تصدر الا في الشكل الذي يحدده لها لانه اقوى منها وله القدرة على تعديلها والغائها^(٤٣٣), فالسلطة التشريعية وفقا لذلك لها ان تقرر ما تشاء من القواعد القانونية ولها في ذلك الحرية التامة ولذا يتميز مجال القانون بالانطلاق على خلاف اللائحة التي يضيق نطاقها بحيث تحدد في دائرة محددة لا يمكن تجاوزها^(٤٣٤), واللوائح تخضع للرقابة القضائية - بصورة عامة - اما خضوع القانون للرقابة القضائية فمحل خلاف بين الفقه والقضاء ولا سيما في الدول التي لم تنص دساتيرها على تنظيم الرقابة على دستورية القوانين^(٤٣٥), فالسلطة التنفيذية هي المختصة- في الظروف العادية - بممارسة الوظيفة الادارية عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية أو لوائح الضبط اولوائح المرافق العامة^(٤٣٦), فاللوائح التنفيذية تصدر لبيان الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين التي تصدر عن البرلمان وعلى هذا تعد اللوائح التنفيذية الصورة الاصلية للوائح إذ هي علة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار هذا التشريع الثانوي بجانب القانون^(٤٣٧), اما لوائح الضبط الاداري فهي تصدر للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية (الامن العام السكينة العامة والصحة العامة) ويعد هذا النوع من اللوائح من اخطر انواع اللوائح بسبب القيود التي تفرضها على حريات الافراد, واما لوائح المرافق العامة فهي تصدر لانشاء وتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل فيها لأن دوام سير المرافق العامة يعد من المهام الرئيسة التي تقع على عاتق السلطة التنفيذية^(٤٣٨), واذا كانت اللوائح

(٤٣١) د. عبد الحميد متولي وآخرون: المصدر السابق, ص ٢٠٩.
(٤٣٢) د. سامي جمال الدين: الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية, الاسكندرية, منشأة المعارف, ٢٠٠٤, ص ٧٠٣.
(٤٣٣) د. اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٣٤.
(٤٣٤) د. محسن خليل: علاقة القانون باللائحة, المصدر السابق, ص ١٠.
(٤٣٥) د. اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٣٤-٤٣٥.
(٤٣٦) د. سامي جمال الدين: اصول القانون الاداري, المصدر السابق, ص ٤٢٥.
(٤٣٧) د. اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٣٨.
(٤٣٨) د. ماجد راغب الحلو: القانون الاداري, الاسكندرية, دار المطبوعات الجامعية, ١٩٩٨, ص ٥٣٩-٥٤٠.

التنفيذية تعد تشريعاً ثانوياً لا يوجد الاستناد إلى تشريع قائم فإن لوائح الضبط الإداري والمرافق العامة تعد بمثابة التشريع الأصلي فهي تصدر عن السلطة التنفيذية دون حاجة إلى الاستناد إلى تشريع قائم، فهي تتضمن أحكاماً قانونية مبتدأة ومن هنا جاءت تسميتها باللوائح المستقلة^(٤٣٩).

وقد نصت المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ بأن ((يدير الوزير الأول عمل الحكومة... وهو يمارس مع مراعاة المادة (١٣)، السلطات اللائحية)).

فمن خلال النص السابق يتضح بأن الدستور الفرنسي قد جعل من الوزير الأول صاحب الاختصاص الأصلي في إصدار اللوائح، وتصدر عن الوزير الأول على شكل مراسيم^(٤٤٠)، غير أن النص السابق قد اشترط مراعاة المادة (١٣) التي تنص على أن ((يوقع رئيس الجمهورية على المراسيم والأوامر التي يقرها مجلس الوزراء...)) لذا فالدستور قد اشترط موافقة رئيس الجمهورية على هذه المراسيم والأوامر التي تم التداول فيها في مجلس الوزراء، وبذا يكون الدستور قد أعطى للرئيس الفرنسي حق المشاركة في ممارسة السلطة اللائحية بصورة عامة وذلك استناداً إلى المادة (١٣) فتوقيع رئيس الجمهورية ليس مجرد شرط اجرائي، لأن حق التوقيع الوارد في المادة السالفة يعني مشاركة رئيس الجمهورية بشكل حقيقي وفعال في وضع المراسيم اللائحية، فالدستور يهدف - كما أفضى الواقع العملي إلى ذلك - إلى إعطاء رئيس الدولة سلطة لائحية حقيقية وقد أيد القضاء الإداري الفرنسي ذلك^(٤٤١) وهذا الاستثناء الوارد في نص المادة (٢١) بمراعاة أحكام المادة (١٣) يعد قيداً على سلطات الوزير الأول في مقابل تدعيم مركز رئيس الجمهورية وبالتالي إسهامه فعلياً في إصدار هذه اللوائح^(٤٤٢)، فإعطاء الحق لرئيس الدولة وفقاً للمادة (١٣) في توقيع مقررات مجلس الوزراء تعني أنه يمارس سلطة حقيقية في إصدار اللوائح في الظروف العادية مع مراعاة أن ممارسة هذه السلطة لا بد فيها من مراعاة نص المادة (٣٤) التي تحدد المجال المتحجز للقانون، وهذه المراعاة لا بد من توافرها عند إصدار لوائح الضبط الإداري والمرافق العامة^(٤٤٣)، ويشير الفقه الدستوري إلى أن تطابق الأيدولوجية الحزبية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول يعطي رئيس الجمهورية مجالاً أوسعاً لتدخله في ممارسة السلطة اللائحية بل وغيرها من الشؤون ذات الطابع الحكومي لالسياسي، ورئيس

(٤٣٩) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، دار الفكر العربي، ١٩٨٨، ص ٥٢٨.

(٤٤٠) جورج فيدل، بيبير دلفولفيه: المصدر السابق، ص ١٨.

(٤٤١) فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن ((باستثناء اللوائح التي تمت المداولة عليها في مجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية لا يمارس السلطة اللائحية)) وهذا يعني بمفهوم المخالفة أن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بصورة عملية وفقاً للمادة (١٣) من الدستور بصدد اللوائح التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء. ينظر جورج فيدل، بيبير دلفولفيه: المصدر نفسه، ص ١٩، د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية، مصدر سابق، ص ٢٣٤.

(٤٤٢) ينظر بهذا المعنى: اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٤٢١.

(٤٤٣) د. سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية المصدر السابق، ص ٣١١، ٣٦٧.

الجمهورية لا يستطيع التدخل قانونا في السلطات الممنوحة للوزير الأول والتي تكون غير خاضعة للمداولة في مجلس الوزراء^(٤٤٤) فإذا تطابق التوجه السياسي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول زاد تدخل رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة اللائحية وكذلك الإختصاصات الخاصة بالوزير الأول ويصبح هذا الأخير مجرد منفذ لارادة رئيس الجمهورية , اذن فممارسة رئيس الدولة للعديد من الإختصاصات الادارية الهامة غير ما ذكر في المادة(١٣) يتوقف على مدى التطابق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول في التوجه السياسي^(٤٤٥) .

وقد بين الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في المادة (٥٣) بأن ((يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة الترتيبية العامة , وله ان يفوض جزءاً من هذه السلطة إلى الوزير الاول)) وقد بينت المادة (٥٤) بأن ((الوامر ذات الصبغة الترتيبية يقع تأشيرها من طرف الوزير الأول وعضو الحكومة المعنى بالامر)) .

ومما يلاحظ ان المشرع الدستوري التونسي قد استعمل لفظ(السلطة الترتيبية) وهذا المصطلح يشمل اللوائح بكافة انواعها سواء التنفيذية أم المستقلة والتي تشمل لوائح الضبط الاداري والمرافق العامة وهي التي تصدر دون الاستناد إلى قانون معين^(٤٤٦) . وقد اعطى الدستور لرئيس الدولة سلطة إصدار اللوائح بجميع انواعها كما هو واضح من نص المادة(٥٣) ويباشر رئيس الدولة هذه السلطة عن طريق الاوامر, غير انه يجوز له ان يفوض هذه السلطة إلى الوزير الأول جزئياً أو كلياً^(٤٤٧) فرئيس الجمهورية له ان يصدر بواسطة الاوامر التي يقع تأشيرها من الوزير الأول والوزير المعنى بالامر^(٤٤٨) غير ان توقيع الاوامر من الوزير الأول والوزير المعنى بالامر لا يعد قيداً- بنظرنا- على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح وذلك للأسباب الاتية:-

* ان الدستور قد جعل إختصاص رئيس الدولة باصدارها ابتداءً ثم جعلها من إختصاص الوزير الأول استثناء وعلى سبيل التفويض^(٤٤٩) .

* جعل الدستور رئاسة مجلس الوزراء ابتداءً لرئيس الجمهورية وتكون رئاسة المجلس للوزير الأول على سبيل الاستثناء^(٤٥٠) .

* لم يشترط الدستور التونسي ان يمارس رئيس الجمهورية سلطاته المذكورة في الدستور عن طريق وزرائه فلم يحدد الدستور الإختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية شخصياً دون حاجة إلى توقيع الوزير الأول والوزراء المختصين وتلك التي يمارسها مع ضرورة توقيع الوزير الأول أو الوزراء المختصين عليها , وعليه يمارس رئيس الجمهورية جميع صلاحياته بصورة منفردة .

(٤٤٤) جابر بيل ايه. الموندجي. بنجهام باويل: المصدر السابق, ص ٣٣٤-٣٣٥. د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية, المصدر السابق, ص ٤٥٥-٤٥٦, ٤٧٣-٤٧٥ .

(٤٤٥) ومن أهم هذه السلطات ما نصت عليه المواد ٣٧- ٣٩, ٤١, ٤٤, ٥٤, ٦١ .

(٤٤٦) سالم كيرير المرزوقي: المصدر السابق, ص ١٩٠ .

(٤٤٧) سالم كيرير المرزوقي: المصدر نفسه, ص ١٩٠-١٩١ .

(٤٤٨) وذلك وفقاً للمادة (٥٤) من الدستور .

(٤٤٩) تنظر المادة (٥٣) من الدستور .

(٤٥٠) تنظر المادة (٦٠) من الدستور .

* ان جميع الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا للمادة(٥٣) تعد محصنة من الطعن بها أمام القضاء الاداري وذلك وفقا للمادة(٣) من القانون ذي الرقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ الخاص بالمحكمة الادارية وان هذا التحصين قد جاء لاعتبارات سياسية تغلبت على الاعتبارات القانونية^(٤٥١) ، فلايجوز التعرض لشخص الرئيس أمام اية جهة قضائية خاصة وان الدستور قد منحه حصانة نهائية وابدية وفقا للمادة(٢/٤٢) ، اذن فاشتراط توقيع الوزير الأول والوزير المختص على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية لممارسة سلطاته اللائحية لاتعد قييدا على هذه السلطة , فرئيس الجمهورية يتمتع بسلطة مطلقة في ممارسة سلطة إصدار اللوائح خصوصا وان التفسير السابق يتفق مع توجه المشرع الدستوري التونسي الرامي إلى تدعيم وتقوية مركز رئيس الجمهورية^(٤٥٢) .

وقد بين دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (١٤٤) التي نصت بأن ((يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها وله ان يفوض غيره في اصدارها ، ويجوز ان يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه)) .

وعلى ذلك فان النص المتقدم قد أشار إلى ثلاثة احتمالات لاصدار اللوائح التنفيذية فاما ان تصدر من رئيس الجمهورية ، أو قد يفوض رئيس الجمهورية غيره في اصدارها وحق التفويض هنا يستمد من الدستور مباشرة ان كان الدستور لم يحدد المستوى الاداري الذي يجوز لرئيس الجمهورية ان يفوض اليه هذا الحق ، وسيتوقف ذلك على نوع اللائحة التنفيذية المراد اصدارها (تنظيمية ، فردية) واخيرا قد ينص القانون ذاته على الجهة التي لها حق إصدار اللائحة^(٤٥٣) ، غير ان العمل قد جرى على ان القانون غالبا ما يحدد الجهة التي تتولى إصدار اللائحة التنفيذية اما إذا لم يبين القانون الجهة المختصة باصدار اللائحة التنفيذية فان رئيس الجمهورية هو المختص باصدارها وذلك على إعتبار ان له الولاية العامة على السلطة التنفيذية وهو بذلك له سلطة تقديرية في إصدار هذه اللائحة شخصا أو يفوض غيره في اصدارها^(٤٥٤) ، وبذلك فان إختصاص رئيس الجمهورية باصدار اللوائح التنفيذية هو إختصاص اصيل يمارسه عن طريق القرارات الجمهورية ويجوز لغيره ان يمارسه استثناء على سبيل التفويض^(٤٥٥)، وهناك وسيلة اخرى يستطيع رئيس الدولة من خلالها ان يساهم في إصدار اللوائح التنفيذية وهي متأتية من حقه في ترأس مجلس الوزراء وحقه في طلب تقارير من الوزراء استنادا إلى

(٣) سالم كيرير المرزوقي: المصدر السابق، ص١٩١ .

(٤) حول تقوية مركز رئيس الدولة في تونس، ينظر: د. عبد الوهاب مطر مشروع اصلاح الجوهرى , المصدر السابق

، <http://www.tunisle.net>، طه حميد العنبيكي: المصدر السابق، ص٥٧ وما بعدها .

(١) سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص٥٢٧ ، د. محمود محمد حافظ ، القرار

الاداري ، مصدر سابق ، ص٢٤٢ .

(٤٥٤) د. سامي جمال الدين : اصول القانون الاداري ، المصدر السابق، ص٤٨١ .،

(٤٥٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: النظام الدستوري المصري، الجزء الثاني ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٣ ، ص ٢٦٦ .

المادة (١٤٢)^(٤٥٦) ، وفي المجال اللوائح المستقلة نجد ان الدستور المصري قد نص في المادة (١٤٥) بأن ((يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط)) ونصت المادة (١٤٦) بأن ((يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة)).

فهذه النصوص الدستورية تعد السند القانوني لإصدار هذه اللوائح وإزاء صراحة النصوص بعدم جواز تفويض رئيس الجمهورية غيره في إصدارها يرجع إلى رئيس الجمهورية وحده ولا يجوز له ان يفوض في إصدارها إلى أية جهة أخرى -ولاسيما لوائح الضبط الإداري- نظراً لما تتضمنه من قيود على حريات الأفراد، وعلى ذلك فرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي المصري هو المختص وحده بإصدار اللوائح دون مشاركة أية جهة أخرى له مع عدم جواز تفويض إصدار اللوائح المستقلة إلى أية جهة أخرى^(٤٥٧).

ونجد ان القانون الأساسي العراقي ١٩٢٥ فقد بين في المادة (١/٢٦) بأن من اختصاصات الملك ((وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق احكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها)) الملاحظ ان النص قد استعمل لفظ (الأنظمة) للإشارة إلى اللوائح، وقد اثار النص التساؤل في الفقه حول حق الملك في إصدار اللوائح التنفيذية فهل هو حق شخصي أم انه حق يمارسه بواسطة وزرائه؟

فذهب رأي إلى القول بأن الملك يباشر سلطته اللائحية بواسطة وزرائه انسجاماً مع القواعد السائدة في النظام البرلماني^(٤٥٨) ، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الملك له حق شخصي في إصدار الأنظمة التنفيذية لأن المادة (١/٢٦) تشير إلى ان بأمر الملك توضع الأنظمة^(٤٥٩).

اما بالنسبة للأنظمة المستقلة والتي تشمل (أنظمة الضبط الإداري وأنظمة المرافق العامة) فنجد ان المادة (٢٦) التي عدت اختصاصات الملك لم تشر إلى هذه الأنظمة التي تصدر استقلاً عن القانون وهذا ما أدى بالبعض إلى القول بانه لا يوجد أي نص في القانون الأساسي العراقي يصلح ان يكون سنداً للاعتراف للحكومة بمثل هذا الاختصاص^(٤٦٠)، في حين ذهب رأي آخر إلى ان ترتيب المصالح العامة في العراق يتولاها الملك مع وزرائه وذلك استناداً إلى المادة (٦٥) التي جعلت من مجلس الوزراء وتحت امرة الملك حق ادارة شؤون الدولة في حين ان أنظمة الضبط الإداري لا يمكن إصدارها بصورة مستقلة من السلطة التنفيذية بل لابد من صدور قانون خاص بها ويعطي هذا القانون للسلطة التنفيذية الحق صراحةً في إصدار أنظمة الضبط الإداري^(٤٦١).

(٤٥٦) د. سامي جمال الدين: اصول القانون الإداري، المصدر السابق، ص ٢١٠ .

(٤٥٧) د. إبراهيم عبد العزيز شياح: النظام الدستوري المصري، المصدر السابق، ص ٢٦٨-٢٦٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٧٨٣-٧٨٥. د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٥٢٩ - وبعدها .

(٤٥٨) د. عثمان خليل عثمان: المصدر السابق، ص ٣٢١ .

(٤٥٩) د. مصطفى كامل: المصدر السابق، ص ٥٨، علي جاسم العبيدي: المصدر السابق، ص ١٠٥ .

(٤٦٠) د. وسام صبار العاني: المصدر السابق، ص ٩٢ .

(٤٦١) د. عثمان خليل عثمان: المصدر السابق، ص ٢٧٠، ٣٣٤ - وما بعدها وقد نصت المادة (٦٥) بأن ((مجلس الوزراء هو القائم بادارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الاجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الامور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه)).

اما في ظل الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فإن المادة(٦٢) قد نصت على ان ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:-

ب- اصدار الأنظمة والقرارات وفقا للقانون باستثناء الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية كافة فتتولى رئاسة الجمهورية اصدارها ((
فلمجلس الوزراء ان يصدر جميع الأنظمة ما عدا تلك الواردة في النص وهي الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والاجهزة والدوائر الامنية كافة فيتولى رئيس الجمهورية اصدارها , غير ان الملاحظ في مجال التطبيق العملي ان بعض الأنظمة التنفيذية التي صدرت في ظل دستور ١٩٧٠ قد صدرت بالاستناد إلى حكم الفقرة (أ) من المادة (٤٢) من الدستور والتي تتناول صلاحيات مجلس قيادة الثورة (المنحل) فالمادة (٤٢) نصت بأن للمجلس ((أ- إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون)) وهذا الاتجاه غير سليم وذلك لأن نص المادة (٦٢/ب) واضحة في اسناد الاختصاص باصدار الأنظمة إلى مجلس الوزراء^(٤٦٢) , كما ان إصدار الأنظمة التنفيذية طبقاً للمادة(٤٢/أ) من الدستور يعني اخراج الأنظمة السالفة الذكر من طائفة القرارات الادارية ومعاملتها اسوة بالقوانين والقرارات التي لها قوة القانون وهذا ما يتنافى مع طبيعتها من جهة ويؤدي إلى اخراجها من نطاق الرقابة القضائية من جهة اخرى^(٤٦٣)، اما بالنسبة لانظمة المرافق العامة فالملاحظ ان الدستور قد نص في المادة (٦٢/ج) على ان من اختصاصات مجلس الوزراء ((الاشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية)) والاشراف لايعني الانشاء وليس مرادفا له وانما ينصرف إلى التنظيم والتوجيه فقط^(٤٦٤) لذا فان المرافق العامة في ظل دستور ١٩٧٠ لا يتم انشاؤها الا بقانون أو قرار له قوة القانون^(٤٦٥)، فاعلم المرافق العامة قد انشئت بموجب الأنظمة فهي في الواقع كانت الاداة الرئيسة في انشاء وتنظيم المرافق العامة^(٤٦٦) , اما بالنسبة لانظمة الضبط الاداري فقد جاء الدستور خلواً من نص يشير اليها صراحة وازاء ذلك ذهب البعض إلى انه لايجوز للحكومة إصدار مثل هذه الأنظمة مستقلة عن القانون فالنصوص الدستورية لم تمنح الحكومة سوى سلطة إصدار أنظمة الضبط فهي تنطوي على مساس بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد الامر الذي لايجوز معه صدور هذه الأنظمة الاعلى شكل قانون^(٤٦٧).

والتساؤل الذي يثار حول دور رئيس الجمهورية في إصدار الأنظمة في دستور ١٩٧٠؟

ان جميع اللوائح وقتذاك كانت تصدر بموافقة رئيس الجمهورية فهو يتولى إصدار جميع الأنظمة التنظيمية^(٤٦٨) ، فجميع الأنظمة كانت تصدر وهي تحمل توقيع فقط لأن رئيس الجمهورية هو من يتولى السلطة التنفيذية وفقا للمادة (٥٧/أ) لذا فان الأنظمة تصدر وهي حاملة توقيع وهي تصدر من جهته حتى مع عدم عرض مشروع النظام من قبل الوزير المعني غير انه وبعد صدور قانون مجلس

(٤٦٢) د.ماهر صالح علاوي: النظام في القانون العراقي ,مجلة العلوم القانونية ,المجلد (١٨) العدد(١) , جامعة بغداد , ٢٠٠٤, ص ١٤.

(٤٦٣) د.وسام صبار العاني: المصدر السابق,ص ٦٨-٦٩ .

(٤٦٤) د.علي محمد بدير ,د.عصام عبد الوهاب البرزنجي,د. مهدي ياسين السلامي :مبادئ واحكام القانون الاداري ,بغداد , مديرية دار الكتب للطباعة والنشر , ١٩٩٣, ص ٢٥٥ .

(٤٦٥) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: القرار الاداري ,بغداد , دار الحكمة للطباعة والنشر , ١٩٩١, ص ١٦٣ .

(٤٦٦) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: النظام في القانون العراقي ,المصدر السابق,ص ٢٨ .

(٤٦٧) عامر احمد المختار :تنظيم سلطة الضبط الاداري في العراق ,بغداد , ١٩٧٥, ص ٨٠ , د.وسام صبار العاني: المصدر السابق,ص ١٠٧ .

(٤٦٨) د.علي محمد بدير واخرون : المصدر السابق ,ص ١٥٣-١٥٤, ٢٢٢- ٢٢٣ .

الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ أصبحت الأنظمة التي يختص مجلس الوزراء باصدارها تصدر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء^(٤٦٩)، وبذلك فان جميع الأنظمة التي صدرت في ظل دستور ١٩٧٠ قد صدرت بموافقة رئيس الجمهورية وبذلك يكون هو المختص باصدارها حتى وان لم يتم عرض مشروعها عليه -وفقا لما أشار اليه الفقه- وبذلك يكون له ان يصدر جميع الأنظمة (التنفيذية والمرافق العامة والضبط الاداري) وهي بذلك خاضعة لارادته وحتى مع الاشارة بأنه وبعد عام ١٩٩١ أصبح إصدار اللوائح يتم من قبل رئيس مجلس الوزراء وتخضع لتوقيعه فهي كذلك خاضعة لتوقيع رئيس الدولة الذي -كما اشرنا سابقا -بأنه هو رئيس مجلس الوزراء من الناحية الفعلية فلم يحدث فصل بين منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء , فضلاً عن ذلك هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) الذي يعد السلطة التشريعية انذاك وهو بذلك له إصدار جميع الأنظمة وله كذلك الحق في التوقيع على جميع القوانين والقرارات الصادرة من المجلس المذكور وفقا للمادة(٣٢/٤٤) مما يتيح له فرض ارادته عند إصدار الأنظمة , فضلاً عن انه يستطيع إصدار جميع الأنظمة بنفسه من دون حاجة حتى إلى مداولتها في مجلس الوزراء أو مجلس قيادة الثورة (المنحل) وذلك من خلال نص المادة(٤٣/ز) التي ترخص للمجلس ان يخول بعض اختصاصاته إلى رئيسه, وهذا هو واقع تركيز السلطة في يد شخص واحد يجمع بين يديه جميع السلطات الذي عانى العراق من جرائه ما عاناه .

المطلب الثاني

توسيع الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في المجال الخارجي

ان اختصاصات رئيس الدولة في المجال الخارجي تتمثل بدور رئيس الدولة في رسم السياسة الخارجية للدولة وتدبير شؤون الدولة في علاقاتها مع الدول الاخر في الشؤون السياسية و التجارية والاقتصادية^(٤٧٠) ، ومما يلاحظ ان اختصاصات رئيس الدولة في المجال الخارجي تعد اختصاصات واسعة غير ان ممارستها لهذه الاختصاصات بصورة فعلية تتوقف على طبيعة مركزه الدستوري في دولته ومدى تمتعه بالرئاسة الفعلية للسلطة التنفيذية^(٤٧١).

ويمكن تحديد اختصاصات رئيس الدولة في السياسة الخارجية من خلال اعتماده للمبعوثين الدبلوماسيين وقيامه بعقد المعاهدات ومن ثم إعلان الحرب , وهذا ما سنفصله في ثلاثة فروع متتالية :

الفرع الأول

(٤٦٩) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: النظام في القانون العراقي ,المصدر السابق ,ص١٧ .
(٤٧٠) حميد حنون خالد الساعدي :الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ,المصدر السابق,ص٢٥٤ .
(٤٧١) د.محمد سامي عبد الحميد,د.محمد السعيد الدقاق ,د.ابراهيم أحمد خليفة :القانون الدولي العام , الاسكندرية , منشأة المعارف , ٢٠٠٤ , ص٢٧٩ .

اختصاص رئيس الدولة في تعيين الممثلين الدبلوماسيين واعتمادهم

ويشمل هذا الاختصاص سلطة رئيس الدولة في تعيين الممثلين الدبلوماسيين وارسالهم إلى الدول الاخر والى المنظمات الدولية ,كما يخوله حق تلقي اوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الاجانب^(٤٧٢) .

ونجد ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نص في المادة (١٤) بأن ((يعتمد رئيس الجمهورية السفراء والمبعوثين فوق العادة لدى الدول الاجنبية كما يتولى رئيس الجمهورية اعتماد السفراء والمبعوثين فوق العادة الاجانب لديه)) .

فالاختصاص المذكور في المادة السابقة يختص رئيس الجمهورية بممارسته لكن مع اشتراك الحكومة معه في ممارسته وذلك لأن نص المادة (١٩) المذكورة سلفاً قد عدت الاختصاصات التي يباشرها رئيس الدولة منفرداً ولم يكن منها نص المادة (١٤) لذا فإن رئيس الجمهورية لا يستقل تماماً بممارسة هذا الاختصاص بل لابد من وجود توقيع اخر بجوار توقيعها, فاختصاص رئيس الجمهورية في هذا المجال يحتاج إلى التوقيع الوزاري الاضافي من الوزير الأول ووزير الخارجية^(٤٧٣) .

وقد نص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة(٤٥) بأن((يعتمد رئيس الجمهورية الممثلين الدبلوماسيين للدولة في الخارج ويقبل اعتماد ممثلي الدول الاجنبية لديه))

وفقا للنص المتقدم فإن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال^(٤٧٤) ، خصوصاً إذا علمنا ان الدستور التونسي لم يشترط وجود توقيع مجاور لتوقيع رئيس الدولة .

اما دستور مصر لعام ١٩٧١ فقد نص في المادة(١٤٣) بأن ((يعين رئيس الجمهورية...والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين في القانون كما يعتمد ممثلي الدول الاجنبية السياسيين)) .

ومن الملاحظ على نص المادة المذكورة انها قد اختصت رئيس الجمهورية وحده بتعيين وعزل الممثلين الدبلوماسيين^(٤٧٥) ، فسلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال لا تخضع لاي قيد^(٤٧٦)، فالدستور لم يشترط التوقيع المجاور إذ جعل رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين والعزل المذكورة في النص وهو بذلك يتمتع بحرية مطلقة في هذا الشأن^(٤٧٧) , ويمثل انفراد رئيس الجمهورية بهذه السلطة من أهم الامثلة على السلطات الواسعة للرئيس وهيمنته على السياسة الخارجية^(٤٧٨) .

(٤٧٢) د.اسماعيل إبراهيم البدوي :اختصاصات السلطة التنفيذية ,المصدر السابق ,ص٢٠٦ .

(٤٧٣) د.زهير شكر : المصدر السابق, ص٢٩٥ .

(٤٧٤) طه حميد حسن العنبيكي : المصدر السابق, ص٦٨ .

(٤٧٥) د.إبراهيم عبد العزيز شبحا: النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص٢٧٧ .

(٤٧٦) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري فقهاً وقضاءً ، المصدر السابق ، ص٤٣٤ .

(٤٧٧) حميد حنون خالد الساعدي :الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ، المصدر السابق ,ص٢٨٧ .

(٤٧٨) د.عبد الغني بسيوني عبد الله :الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري,المصدر السابق,ص٧٨٥ .

وقد بين القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٨/٢٦) بأن ((الملك بناء على اقتراح الوزير المسؤول يعين ويعزل جميع الممثلين السياسيين ...)) .

ويبدو من خلال النص بأن للملك وبناء على اقتراح من الوزير ان يعين ويعفي الممثلين الدبلوماسيين , غير ان هذا لا يعد – بنظرنا- قيداً على سلطة الملك في هذا الشأن , وذلك لأن الملك له ان يعين رئيس الوزراء والوزراء ويعفيهم من مناصبهم بكل حرية وله في ذلك سلطة تقديرية واسعة – كما اوضحنا ذلك سلفاً- لذا يكون من باب اولى ان تكون للملك سلطة تقديرية واسعة في الموافقة على تعيين الممثلين السياسيين واعفائهم من مناصبهم لأن من يملك الكل يملك الجزء , وبما ان سلطة الملك ودوره مؤثر في رسم السياسة العامة , لذا فهو يستطيع التدخل في السياسة الخارجية التي منها الموافقة على تعيين الممثلين الدبلوماسيين وعزلهم .

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد بين في المادة (٥٨) وهي بصدد بيان صلاحيات رئيس الدولة بأن له ((و- تعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى البلدان العربية والاجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية ... ط- قبول الممثلين الدبلوماسيين الدوليين وطلب سحبهم)) .

والملاحظ ان النص المتقدم قد اعطى لرئيس الجمهورية ممارسة هذه الصلاحية بصورة مطلقة وذلك لأن الدستور لم يشترط ان يمارس رئيس الدولة صلاحياته بواسطة وزرائه فضلاً عن ان النص لم يبين ان التعيين الاعفاء يتم وفقاً للقانون , وهذا يعطي دلالة واضحة على انفراد رئيس الدولة في ممارسة هذه الصلاحية وانها تتم لرغبته الشخصية فقط .

الفرع الثاني

اختصاص رئيس الدولة في عقد المعاهدات

المعاهدات الدولية هي اتفاق مكتوب يتم بين اشخاص القانون الدولي بقصد ترتيب اثار قانونية معينة وفقاً لقواعد القانون الدولي^(٤٧٩) , ويتم استعمال كلمة (معاهدة) و(اتفاقية أو اتفاق) كترادفات لمعنى واحد غير ان لفظ (معاهدة) ينصرف بصفة خاصة إلى الموثائق الدولية الهامة ذات الطابع السياسي كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف , اما لفظ (اتفاقية أو اتفاق) فينصرف إلى ما تبرمه الدولة في غير الشؤون السياسية كالاتفاقات التجارية والمالية والثقافية والاجتماعية , غير ان العمل قد جرى على استعمال لفظي (معاهدة) و(اتفاقية أو اتفاق) كترادفين دون التقييد بالتخصيص المتقدم^(٤٨٠) , ومع ذلك فالدساتير الوطنية تأخذ بالتخصيص المتقدم عند النص عليها في الدستور وذلك على اساس ان المعاهدات و الاتفاقيات أو الاتفاقات وان تشابهت من حيث الاحكام ولكنها تختلف من حيث الموضوع^(٤٨١) .

(٤٧٩) د.محمد سامي عبد الحميد وآخرون: المصدر السابق, ص ١١ .

(٤٨٠) د.علي صادق ابو هيف: القانون الدولي العام, ط ١٧, الاسكندرية, منشأة المعارف, ١٩٩٧, ص ٥٢٥ .

(٤٨١) د.محمد سامي عبد الحميد وآخرون: المصدر السابق, ص ١٧ .

وقد نص دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (٥٢) بأن ((رئيس الجمهورية يتفاوض ويصدق على المعاهدات ، وتجب احاطته بكل مفاوضة ترمي إلى إبرام اتفاقية دولية لا تخضع للتصديق)).

وبذلك فإن رئيس الجمهورية ينفرد بالتفاوض والتصديق على المعاهدات لذا فقد ذهب الفقه الفرنسي إلى أن لرئيس الجمهورية بموجب المادة السالفة -ولاسيما الفقرة الثانية منها- سلطة واسعة للتقرير في السياسة الخارجية خصوصا إذا تم الجمع بينها ونص المادة (١٤) السالفة الذكر فسيكون لرئيس الجمهورية تسيير السياسة الخارجية والتأثير عليها وهذا ما حصل فعلا، فقد كان الرئيس ((CH.DEGAULLE)) ((يصنع)) السياسة الخارجية^(٤٨٢) ولعل اتفاقية ايفيان كانت المثال البارز على دور الرئيس الفرنسي ((CH.DEGAULLE)) في مجال عقد المعاهدات الدولية فقد كان له أن يتخذ بمراسيم جمهورية كافة الاجراءات اللازمة لتطبيق هذه الاتفاقية ووضعها موضع التنفيذ^(٤٨٣)، وقد نصت المادة (٥٤) بأنه ((إذا أعلن المجلس الدستوري بناء على إحالة رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين أو ستين نائبا أو ستين شيخا، إن تعهداً دولياً يتضمن شرط مخالف للدستور فإنه لايجوز الاذن بالتصديق أو بالموافقة على التعهد الدولي الا بعد تعديل الدستور)).

ومما نلاحظ على هذا النص انه قد جعل رئيس الجمهورية أحد الجهات التي لها صلاحية احالة أي تعهد دولي إلى المجلس الدستوري ليقدر مدى توافقه مع الدستور أو عدم موافقته، وقد اوضح التطبيق العملي بأن اغلب المراجعات قد تمت من قبل رئيس الجمهورية فالمراجعة الأولى تمت عام ١٩٧٦ والثانية عام ١٩٨٥ والثالثة تمت عام ١٩٩٢ وذلك بشأن العديد من الالتزامات الدولية لتقرير مدى موافقتها للدستور^(٤٨٤).

غير ان التساؤل الذي اثير في الفقه انصب حول المقصود بـ(التعهد الدولي) الوارد في المادة(٥٤) ؟

قضى المجلس الدستوري بأن المقصود بعبارة (التعهد الدولي) المعاهدات والاتفاقيات وكذلك قرارات المنظمات الدولية لذا قرر المجلس اختصاصه بنظر قرارات المنظمات الدولية لتفحص مدى مطابقتها للدستور^(٤٨٥).

والتساؤل الذي يثار حول أثر القرار الصادر من المجلس الدستوري بعدم مطابقة المعاهدة أو الالتزام الدولي للدستور الفرنسي؟

ان المعاهدة أو الالتزام الدولي إذا جاء مخالفا لنصوص الدستور فأن الدستور يعدل ليوافق المعاهدة وذلك انطلاقا من كون المعاهدة تحتل مرتبة اعلى من الدستور ذاته فضلاً عن صراحة نص المادة (٥٤) آنفة الذكر^(٤٨٦) وبذلك يتضح ان رئيس الجمهورية الفرنسية هوالمهيمن على السياسة

(٤٨٢) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٤٠٩ ، جورج فيدل ، بيير دلفوليه: المصدر السابق، ص ٢١.

(٤٨٣) جابر جاد نصار : المصدر السابق، ص ٢٦١ - ٢٦٢.

(٤٨٤) هنري روسيون: المجلس الدستوري، ترجمة د. محمد وطفه، ط١، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١، ص ١٥٦ .

(٤٨٥) هنري روسيون: المصدر نفسه، ص ١٥٧-١٥٨ .

(٤٨٦) هنري روسيون: المصدر نفسه، ص ١٥٥ .

الخارجية^(٤٨٧)، فهو المختص بالتفاوض والتصديق على المعاهدات وله مراجعة المجلس الدستوري لبيان مدى توافق المعاهدة أو أي التزام دولي مع الدستور وهو بذلك يتمتع بالعديد من الصلاحيات الهامة في مجال عقد المعاهدات و إبرامها ، فالتفوق التقليدي للسلطة التنفيذية في ظل دستور ١٩٥٨ في ميدان العلاقات الدولية أدى إلى منح رئيس الجمهورية دوراً راجحاً على المستوى الدولي^(٤٨٨) .

وقد بين دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٤٨) بأن ((يبرم رئيس الجمهورية المعاهدات ويشهر الحرب ويبرم السلم بموافقة مجلس النواب...)) وقد نصت المادة (٢) على ان ((الجمهورية التونسية جزء من المغرب العربي الكبير تعمل لوحدة في نطاق المصلحة المشتركة ,ان المعاهدات المبرمة في هذا الغرض التي قد يترتب عليها تحويلها لهذا الدستور يعرضها رئيس الجمهورية على الإستفتاء الشعبي بعد ان يوافق عليها مجلس النواب ...)) اما المادة (٧٢) فقد نصت على ان ((...كما يعرض رئيس الجمهورية وجوبا على المجلس الدستوري ,المعاهدات المنصوص عليها بالمادة (٢) من الدستور ...)) وقد نصت المادة (٣٢) بأن ((يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات ... لاتعد المعاهدات نافذة المفعول الا بعد المصادقة عليها وشرطية تطبيقها من الطرف الاخر والمعاهدات المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية والموافق عليها من قبل مجلس النواب اقوى نفوذاً من القوانين)).

ويلاحظ على النصوص الدستورية السالفة انها قد جعلت من كفة رئيس الجمهورية هي الراجحة في عملية ابرام المعاهدات ولا سيما وان المادة (٣٣) كانت تسند الاختصاص في التصديق على المعاهدات الدولية لمجلس النواب غير انه وبعد تعديل الدستور عام ٢٠٠٢ أصبح الاختصاص في ذلك معقوداً لرئيس الجمهورية وفق نص المادة (٣٢) وبذلك يكون ابرام المعاهدات وتصديقها من إختصاص رئيس الجمهورية المطلق سوى بعض المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات التجارية وتلك الخاصة بالتنظيم الدولي والمتعلقة بالتعهدات المالية للدولة والمعاهدات المتعلقة بالاحكام ذات الصبغة التشريعية أو حالة الاشخاص ,فهذه المعاهدات هي التي اشترط نص المادة (٣٢) موافقة مجلس النواب عليها فضلاً عن ضرورة موافقته على تلك الواردة في المادة (٢) اما ما عداها فيكون ابرامها وتصديقها من إختصاص رئيس الدولة^(٤٨٩) ، بل وحتى في نطاق المعاهدات التي لا بد من موافقة مجلس النواب عليها الواردة في المادة (٣٢) فلا يكون لهذا المجلس سوى المصادقة عليها بتحفظ أو بدونه أو ان يرفضها نهائياً^(٤٩٠) , ورئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة التي لها عرض المعاهدات على المجلس الدستوري ليقرر مدى مطابقتها او عدم مطابقتها للدستور وذلك وفقاً للمادة (٢) من الدستور.

غير ان التساؤل الذي يثار حول ما إذا كانت المعاهدات المنصوص عليها في المادة (٢) مخالفة لاحكام الدستور فما هو الحل الذي يعتمد في هذه الحالة؟

(٤٨٧) لقد قرر مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٩٥ بأن قرار رئيس الجمهورية القاضي باستئناف التجارب النووية في الباسيفيك من اعمال السيادة وذلك على إعتبار انه قرار لايمكن فصله عن العلاقات الدبلوماسية، ينظر : هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة د.باسيل يوسف ,مراجعة د.اكرم الوتري ,بغداد ,بيت الحكمة ٢٠٠٤ , ص ٣٢٣-٣٢٤ .

(٤٨٨) هيلين تورار: المصدر نفسه, ص ٣١ .

(١) د.عبد الوهاب معطر: مشروع الاصلاح الجوهري <http://www.tunisie.net> ٢٠٠٤. المصدر السابق.

(٢) سالم كيرير المرزوقي: المصدر السابق, ص ٨٩ .

في رأينا ان المجلس الدستوري التونسي إذا قرر ان المعاهدة في كل أو بعض نصوصها تتعارض مع احكام الدستور فإنه يصار إلى تعديل احكام الدستور لتتماشى مع احكام المعاهدة ودليلنا في ذلك نص المادة (٢) نفسها التي تشير إلى ((... ان المعاهدات المبرمة في هذا الغرض والتي قد يترتب عليها تحوير ما لهذا الدستور)) وهذا يعني ان المعاهدة إذا جاءت مخالفة لاحكام الدستور وافر بذلك المجلس الدستوري فإن الدستور يتم تعديله ثم تتم الموافقة على المعاهدة والتصديق عليها .

وبذلك يتضح الدور الواسع الذي يلعبه رئيس الدولة في ابرام وتصديق المعاهدات من الناحية الدستورية ومن الناحية الفعلية كذلك والسبب في ذلك ان النظام السياسي التونسي يعتمد على نظام الحزب المسيطر وبذلك فإن موافقة الرئيس تعني موافقة البرلمان^(٤٩١) .

اما بالنسبة للدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد نص في المادة(١٥١) بأن ((رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد ابرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للاوضاع المقررة على ان معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة والتي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها)).

وفقا للنص المتقدم فإن الدستور المصري قد فرق بين نوعين من المعاهدات هما:

النوع الأول / ويشمل جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة والتي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة ومن امثلة هذه المعاهدات معاهدات الصلح والتحالف إذ ان هذا النوع لا بد فيه من موافقة مجلس الشعب عليه ويصدر بقانون^(٤٩٢) غير انه لا بد من ملاحظة ان المادة(١٩٥) قد نصت على ان ((يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يأتي:

٤- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة)) , ولا بد من ملاحظة ان رأي المجلس هو مجرد رأي استشاري فهو لا يلزم رئيس الجمهورية الذي يقوم بابرام هذه المعاهدات كما ان رأي مجلس الشورى لا يلزم مجلس الشعب حينما يقوم بالموافقة على هذه المعاهدات^(٤٩٣) .

النوع الثاني / فيشمل ما عدا ذلك من المعاهدات وهذه يتولى رئيس الجمهورية ابرامها بدون قيد او شرط فلا يشترط موافقة مجلس الشعب عليها ولا أي جهة اخرى مع ملاحظة ان رئيس الجمهورية ملزم فقط بابلاغها مجلس الشعب بما يناسب من البيان^(٤٩٤) ، والذي يتضح من نص المادة(١٥١) ان ابرام المعاهدات يكون من سلطة رئيس الجمهورية فهو صاحب الهيمنة على عملية ابرام المعاهدات , فرئيس الدولة يأتي في المرتبة الأولى عند ابرام المعاهدات وبكلتا نوعيها اما دور البرلمان فيأتي في المرتبة الثانية بعد ابرام المعاهدات التي يختص رئيس الدولة بابرامها فرئيس الجمهورية له سلطة وهيمنة على عملية ابرام المعاهدات ولا سيما –النوع الثاني منها –لانه لا يكون ملزما الا بابلاغ المعاهدة إلى مجلس

(٣) د. عبد الوهاب معطر: مشروع الاصلاح الجوهري <http://www.tunisie.net> ٢٠٠٤. المصدر السابق.

(٤٩٢) د. عمرو أحمد حسبو: المصدر السابق, ص ٢٧٣ .

(٤٩٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: النظام الدستوري المصري , المصدر السابق , ص ٢٧٦ .

(٤٩٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق, ص ٧٨٦ .

الشعب مشفوعةً بما يناسب من البيان^(٤٩٥). ولعل الدور البارز لرئيس الدولة في مصر في عقد المعاهدات بموجب المادة (١٥١) اتضح في مدى سلطته في عقد المعاهدة المسماة بـ (معاهدة السلام المصرية – الاسرائيلية) على الرغم مما اثارته هذه المعاهدة من سجل في داخل مصر وخارجها^(٤٩٦).

وقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٤/٢٦) بأن ((الملك يعقد المعاهدات بشرط ان لا يصدقها الا بعد موافقة مجلس الامة عليها)) ونصت الفقرة (٩) من المادة ذاتها بأن ((...وله ان يعقد معاهدات الصلح بشرط ان لا يصدقها نهائيا الا بعد موافقة مجلس الامة..)).

وفقا لنص المادة (٤/٢٦) فان للملك الحق في عقد المعاهدات مع مراعاة ضرورة موافقة مجلس الامة عليها لتصديقها غير ان هذا الشرط لم تكن له فائدة عملية وذلك لأن القانون الأساسي قد منح رئيس الدولة (الملك) موقعا متميزا في ممارسة السلطة قياسا إلى ما منحه من سلطات لكل من الوزارة والبرلمان فضلا عن الاسلوب الفعلي في ممارسة الملك للسلطة قد تجاوز حتى ما منحه اياه الدستور من سلطات رسمية مما ادى إلى هيمنة الملك على السلطة دستوريا وفعليا^(٤٩٧) فسلطة ابرام والغاء المعاهدات تعود للملك لأن المباحثات والمفاوضات حول عقد المعاهدات كانت تتم بتكليف من الملك من الناحية الفعلية وذلك في مختلف المجالات^(٤٩٨). ولقد كان لرئيس الدولة (الملك) دورا هاما في عقد معاهدة عام ١٩٣٠ وفي تمريرها في مجلس النواب وضمن موافقته عليها والتي عقدت مع الحكومة البريطانية^(٤٩٩). ومن قبلها معاهدة ١٩٢٤ الضامنة لمصالح بريطانيا في العراق^(٥٠٠).

وقد بين دستور العراق لعام ١٩٧٠ في المادة (٥٨) وهي بصدد الحديث عن اختصاصات رئيس الجمهورية بأن له ((ج- إجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية)).

من النص يتضح ان سلطة رئيس الدولة غير محددة بموافقة اية جهة كالبرلمان مثلا على المعاهدات بل كان هو وحده المختص باجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وهذا له دلالة خاصة على هيمنة رئيس الدولة في هذا المجال غير ان قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ وفي المادة (٥٥) منه بين بأن ((ينظر المجلس الوطني في المعاهدات والاتفاقيات الدولية

(٤٩٥) د.رمزي طه الشاعر: النظام الدستوري المصري – تطور الأنظمة الدستورية المصرية – القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص ٤٨٠.

(٤٩٦) ينظر د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي، مصدر سابق، ص ٢٦٥.

(٤٩٧) د.رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق، المصدر السابق، ص ٦٦-٦٧.

(٤٩٨) د.نوري لطيف: القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المصدر السابق، ص ٢٤٠.

(٤٩٩) ينظر علي جاسم العبيدي: المصدر السابق، ص ٩٠ هامش رقم (٢)، ص ١١٢.

(٥٠٠) ينظر د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٤٩-١٥٠.

لاقرارها أو رفضها وليس للمجلس ان يصوت على فصولها او موادها أو ان يجري التعديلات عليها))^(٥٠١) .

وعليه فإن القانون المذكور قد بين بأن إختصاص المجلس ينحصر فقط في النظر في المعاهدات والاتفاقيات الدولية لقرارها أو رفضها وليس له ان يصوت على فصولها وموادها أو ان يجري التعديلات عليها وواضح من ذلك ضعف دور البرلمان العراقي في هذا المجال فهو لا يملك أي اختصاص في مناقشة مواد هذه المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ولا ان يجري أي تعديلات على موادها او فصولها حتى توافق بذلك البناء القانوني والاقتصادي والاجتماعي العراقي ، فليس للبرلمان سوى اقرارها او رفضها فقط دون الدخول في تفصيلاتها، ونجد ان نص المادة (٤٣) من الدستور اوضحت ان من اختصاصات مجلس قيادة الثورة (المنحل) ((د- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية)) وبذلك فإن مجلس قيادة الثورة (المنحل) هو الجهة الوحيدة التي لها الحق في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات من حيث التصويت على فصولها أو موادها واجراء التعديلات بشأنها لأن الدستور لم يقيد المجلس كما قيد المجلس الوطني كما رأينا سلفا، وعلى ذلك فالمختص فعلا في إجراء المفاوضات والتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية هو رئيس الدولة لأنه هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) فضلاً عن نص المادة (٤٣) التي اجازت في الفقرة ((ز- تخويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينة في هذا الدستور...)) لذا فالحاكم الفرد قد هيمن فعلا على السياسة الخارجية فضلاً عن احكام قبضته على السياسة الداخلية .

الفرع الثالث

اختصاص رئيس الدولة في قيادة القوات المسلحة وعلان الحرب

تعني قيادة القوات المسلحة قيام رئيس الدولة بتجهيز وتنظيم القيادة العامة للقوات المسلحة سواء كانت برية أم بحرية أم جوية , غير ان ذلك لايعني ان رئيس الدولة يقوم بقيادة القوات المسلحة بنفسه فهو امر متعذر على هذا النحو لما يتطلبه ذلك من خبرات فنية ولاسيما بعد التطور الحاصل في ميدان البحث العلمي العسكري ولكن سلطة إصدار القرارات العسكرية الهامة ترجع إلى رئيس الدولة^(٥٠٢) .

اما بالنسبة لاعلان الحرب فإن الاختصاص ينعقد في اعلانها لرئيس الدولة على اعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية غير ان انفراد رئيس الدولة في إعلان الحرب أصبح من الامور النادرة في النظم الدستورية المعاصرة فقد اضحى اشترك رئيس الدولة مع البرلمان باعلان الحرب من المسلمات به لأن

(٥٠١) لقد نص قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ في المادة (٤٧) بأن ((يمارس المجلس الوطني الاختصاصات التالية: رابعا/ اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية وفقا لاحكام الدستور)).
(٥٠٢) د. اسماعيل إبراهيم البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية المصدر السابق، ص ٢٤-١٢٥ .

انفراد رئيس الدولة في ذلك لم يعد ينسجم مع التطورات الدستورية التي اصابته جميع الدول الراغبة بعيش في سلام، فضلاً عن الرغبة في اشتراك ممثلي الشعب في إعلان الحرب^(٥٠٣).

غير ان السؤال الذي اثير في الفقه الدستوري يتعلق بحالة تعرض الدولة لحرب معادية , فالى أي جهة يرجع إعلان الحرب الدفاعية؟

ان الجهة المختصة باعلان الحرب الدفاعية هي رئيس الدولة , مهما كانت الجهة التي يحددها الدستور لاعلان الحرب , وذلك لأن رئيس الدولة هو المسؤول —عادة— عن سلامة اقليم الدولة لذا يملك رئيس الدولة اعلانها دون حاجة إلى موافقة السلطة التشريعية , اذ لايمكن في الدولة الحديثة ان ينتظر في حالة الحرب الدفاعية موافقة البرلمان عليها والالتزام بعدم الرد الواقع على الدولة الا بعد الحصول على تلك الموافقة^(٥٠٤).

وقد نص دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (١٥) على ان ((رئيس الجمهورية هو قائد القوات المسلحة وهو يرأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني)) وقد نصت المادة(٣٥) بأن ((يكون إعلان الحرب بأذن من البرلمان)) وتنص المادة (٢٠) بأن ((تحدد وتقود الحكومة سياسة الامة وتتولى تدبير شؤون الادارة والقوات المسلحة...)) وقد اوضحت المادة(٢١) بأن ((يقود الوزير الأول عمل الحكومة ومسؤول عن الدفاع الوطني)) .

فيتضح ان ممارسة الاختصاصات المتعلقة بالقوات المسلحة ترجع إلى الحكومة وفقاً للمواد (٢٠-٢١), غير ان الواقع يشير الى ان رئيس الجمهورية هو الذي يملك ممارسة جميع الاختصاصات المتعلقة بالشؤون العسكرية فرئيس الجمهورية هو الذي يقرر والوزير الأول هو المنفذ وقد تم تأكيد هذا الواقع العملي بالمرسوم الصادر في ١٩٦٢/٧/١٨ المتعلق بتنظيم الدفاع الوطني والمرسوم الاخر الصادر في ١٩٦٤/١/١٢ المتعلق بالقوات المسلحة الجوية الاستراتيجية^(٥٠٥).

وبذلك فقد تركزت هيمنة رئيس الجمهورية في مجال السياسة الدفاعية , وعلى الوزير الأول تنفيذ هذه السياسة , فقد مارس الرئيس الفرنسي ((F.MITTERRAND)) جميع الاختصاصات المتعلقة بالاعمال الحربية بمفرده اثناء حرب الخليج الأولى عام ١٩٩١ لدرجة انه همش تماماً دور الوزير الاول^(٥٠٦) ويكون لرئيس الجمهورية الاختصاص منعقدا في إعلان الحرب الدفاعية دون حاجة لاستحصال اذن من البرلمان , ففي ظل ظروف الحرب الحديثة تلزم السلطة التنفيذية بصد الهجوم العسكري وان رئيس الجمهورية وبصفته القائد العام للقوات المسلحة يملك الاختصاص في إعلان الحرب الدفاعية ولا ضرورة مسبقة لموافقة البرلمان , الذي قد لا يكون منعقداً آنذاك^(٥٠٧).

(٥٠٣) ثائر محمد خضير القيسي : صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٣ ، ص ٣٤ .

(١) د.ابراهيم عبد العزيز شيجا:النظام الدستوري اللبناني , بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣, ص٥٧٢, د.مصطفى ابو زيد فهمي:النظام الرئاسي في امريكا ومصر , مصدر سابق , ص٣٠١ . د. السيد صبري: مصدر سابق , ص٥٣٢.

(٢) هيلين تورار : المصدر السابق ، ص ٢٠٥ .

(٣) د.رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية , المصدر السابق, ص٤٦٧ .

(٤) Benoit Jeanneau: op. cit, p. ٢٥٩.

وقد نص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٤٤) بأن ((رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة)) وبينت المادة (٤٨) بأن رئيس الجمهورية ((...ويشهر الحرب ويبرم السلم بموافقة مجلس النواب)).

يتضح ان جميع ما يتعلق بالقيادة العامة للقوات المسلحة ينعقد الاختصاص فيه لرئيس الجمهورية وحده^(٥٠٨)، وامام ضعف مجلس النواب فان رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في قيادة العمليات العسكرية وهذا متأث من سيطرته وهيمنته على السياسة الخارجية للدولة^(٥٠٩).

وقد جاء في دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (١٥٠) بأن ((رئيس الجمهورية هو القائد للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب)).

فرئيس الجمهورية يكون له وحده الحق في قيادة القوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب ولكن بعد موافقة مجلس الشعب غير ان الحصول على هذه الموافقة قبل دخول الحرب تعد صعوبة التحقق لذلك عادة ما يخالف هذا النص عملاً ويتم عرض امر الحرب على المجلس عقب قيامها^(٥١٠)، وقد ذهب جانب من الفقه المصري إلى التفرقة بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية ومدى سلطة رئيس الجمهورية تجاهها فذهبوا إلى القول بأن الحرب الدفاعية لايتوجب فيها الحصول على موافقة مجلس الشعب وانما يكون لرئيس الجمهورية تجاهها سلطة تقديرية في اعلانها اما الحرب الهجومية فلا بد من موافقة مجلس الشعب عليها^(٥١١)، في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى القول بأنه لا توجد هناك ضرورة إلى التفرقة بين الحرب الدفاعية والهجومية فالدستور قد اشترط صراحة موافقة مجلس الشعب على إعلان الحرب ولم يفرق النص الدستوري في هذا الصدد بين حرب هجومية واخرى دفاعية، لذا فلا محل لاهدار حكم الدستور في هذا الخصوص^(٥١٢)، وتلعب الأغلبية البرلمانية المساندة لرئيس الدولة في مجلس الشعب اهمية كبرى في جعل هذا الاختصاص الهام بيد رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة تذكر من جانب مجلس الشعب وذلك لأن رئيس الجمهورية هو زعيم الحزب المسيطر على مقاعد مجلس الشعب وهو بذلك يكون اداة بيد رئيس الجمهورية ومن خلاله يستطيع تمرير القرارات التي يرغب بإصدارها^(٥١٣)، ومما يزيد من هيمنة رئيس الدولة في ممارسة هذا الاختصاص الهام ان جميع القرارات الصادرة منه في هذا المجال –اعلان الحرب والهدنة والقرارات الخاصة بتحريك بعض القوات المسلحة إلى اماكن استراتيجية –تعد من اعمال السيادة التي لاتخضع لاي نوع من انواع الرقابة القضائية^(٥١٤).

اما القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد نص في المادة (٩/٢٦) على ان ((للملك القيادة العامة لجميع القوات وهو يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الوزراء)).

-
- (٥٠٨) سالم كيرير المرزوقي: المصدر السابق، ص ١٠١ .
(٥٠٩) د. عبد الوهاب معطر: مشروع الاصلاح الجوهري، <http://www.tunesie.net> ٢٠٠٤، المصدر السابق.
(٥١٠) د. عمرو احمد حسبو: المصدر السابق، ص ٢٨٢ .
(٥١١) د. يحيى الجمل: النظام الدستوري لجمهورية مصر العربية، مصدر سابق، ص ٢١٦-٢١٧ د. ابراهيم عبد العزيز شبحا: النظام الدستوري المصري، المصدر السابق، ص ٢٧٧-٢٧٨ .
(٥١٢) د. محمد حسنين عبد العال: القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٢٥٦ د. ماجد راغب الحلو: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٧٠ د. رمزي طه الشاعر: المصدر السابق، ص ٤٨٠ .
(٥١٣) ينظر بهذا المعنى د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٧٠ .
(٥١٤) د. صلاح الدين فوزي: المصدر السابق، ص ٣٠ .

ومما يلاحظ على النص السالف انه لم يشترط سوى موافقة مجلس الوزراء وليس مجلس الامة ومجلس الوزراء ما هو الاتباع لرئيس الدولة (الملك) لانه يملك تعيينه واقالته بحرية مطلقة وبذلك تكون للملك الهيمنة الفعلية على قيادة الجيش وعلى إعلان الحرب كذلك , والواقع أشار إلى صحة ذلك فموافقة مجلس الوزراء على إعلان الحرب كانت شكلية^(٥١٥) ، فأول حرب اعلنت في العراق رسميا كانت بتاريخ ١٩٤٣/١/١٣ وذلك عندما أصدر الوصي ((عبد الاله)) ارادة ملكية, اعلن فيها وجود حالة الحرب بين العراق ودول المحور (المانيا وايطاليا واليابان) وقد اقر مجلس النواب هذه الارادة بالاجماع في ١٩٤٣/١/٢٠^(٥١٦) .

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد نص في المادة (٥٧) بأن ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة)) وبينت المادة (٤٣) وهي بصدد بيان اختصاصات مجلس قيادة الثورة (المنحل) بأن له ((ب- إعلان التعبئة العامة جزئيا اوكلها واعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح)) والملاحظ على نص المادة (٤٣) انه بالرغم من اهمية وخطورة هذه الصلاحية فان موافقة أغلبية بسيطة من أعضاء المجلس تكفي لممارستها وكان لابد من اشتراط موافقة أغلبية الثلثين لهذا الغرض نظرا لما قد يترتب من نتائج مهمة على ممارسة هذه الصلاحية^(٥١٧) وهذا متأثراً - من مدى رغبة النظام انذاك من التفرد بالسلطة وسيطرته على القوات المسلحة ولاسيما رئيس النظام بقيادة القوات المسلحة قد اصبحت حقا مطلقا له وكذلك إعلان الحرب لأن رئيس الدولة هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) وان نص الفقرة (ز) من المادة (٤٣) قد اعطت للمجلس المذكور الحق في تحويل رئيسته بعض اختصاصاته ، وبذا فقد لعب رئيس الدولة دوراً أساسياً في هذا المجال بل ان قرار الدخول في الحرب كان من اختصاصه المطلق، وقد اقم رئيس النظام السابق العراق في أهم ثلاث حروب في تاريخ العراق استنفدت جميع طاقاته البشرية والاقتصادية وانتهت الاخيرة منها باحتلال العراق عام ٢٠٠٣^(٥١٨)، وبذلك يكون العراق قد أخذ نصيبه الوافر من الحروب وويلاتها ذلك بسبب تفرد شخص واحد في السلطة فهو الوحيد الذي له سلطة اتخاذ جميع القرارات بما فيها العسكرية .

المبحث الثاني

تدعيم مركز رئيس الدولة في مجال الإختصاصات التشريعية

من القواعد الدستورية المسلم بها ان المجالس النيابية هي العضو الاصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية , غير ان بعض النظم الدستورية المعاصرة قد عمدت إلى قلب هذه القاعدة وجعلت دور

(٥١٥) ثائر محمد خضير القيسي: المصدر السابق، ص ٣٧ .

(٥١٦) ثائر محمد خضير القيسي: المصدر نفسه، ص ٤١ .

(٥١٧) ثائر محمد خضير القيسي: المصدر نفسه، ص ٣٨ .

(٥١٨) لمزيد من التفاصيل حول التدايعات والاشكاليات التي اثارها الحرب الاخيرة على المستوى الدولي والاقليمي ، ينظر: د. حسنين المحمدي بوادي : غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٨١ - وما بعدها .

المجالس النيابية ثانويا وجعلت سلطة التشريع بين يدي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة إذ جعلت له الكلمة الاخيرة في التشريع^(٥١٩) .

واختصاصات رئيس الدولة التشريعية تظهر من خلال علاقته بالبرلمان من حيث التشكيل وسير العمل فيه، ومن خلال حق رئيس الدولة في ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة منفردة أو من خلال الاسهام في ممارسة هذه الوظيفة وهذا ما سنوضحه في مطلبين نخصص الأول لبيان توسيع اختصاصات رئيس الدولة في علاقته بالبرلمان ، ثم نبحث في المطلب الثاني توسيع اختصاصات رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية .

المطلب الاول

توسيع اختصاصات رئيس الدولة في علاقته بالبرلمان

ان لرئيس الدولة -علماعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية - دوراً هاماً في تشكيل البرلمان وفي سير العمل فيه، فدور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان يتضح من خلال دورها في الانتخابات النيابية إذ ان اجراءات الانتخابات النيابية المعقدة تفسح للسلطة التنفيذية مجالاً واسعاً ودوراً كبيراً في التأثير على سير العملية الانتخابية^(٥٢٠)، وقد تعطي الدساتير لرئيس الدولة الحق في تعيين كل أو بعض أعضاء المجلسين أو تعيين أعضاء المجلس النيابي بالكامل، الامر الذي اثار حفيظة الفقه الدستوري لانها طريقة تتنافى والمبدأ الديمقراطي ذاته الذي يقرر ان الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لاسناد السلطة وهو كذلك يتنافى مع النظام النيابي الذي يشترط لاضفاء الصفة النيابية على المجالس التشريعية ان يتم تكوينها عن طريق الانتخاب فقط لذا فان تعيين أعضاء المجلس النيابي سيجعل من المجلس ممثلاً لارادة السلطة الحاكمة فقط اما بالنسبة لتعيين بعض الأعضاء فيشترط فيه ان يكون عددهم اقل بكثير من الأعضاء المنتخبين^(٥٢١) .

ومن الدساتير -محل البحث- التي اخذت بمبدأ التعيين في أحد المجلسين النيابيين نجد دستور تونس لعام ١٩٥٩ وذلك عندما استحدث مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب عام ٢٠٠٢ فقد نصت المادة(١٩) بأن ((يتكون مجلس المستشارين من أعضاء لايتجاوز عددهم ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب ويحدد القانون الانتخابي طريقة ضبط هذا العدد كل ست سنوات باعتبار عدد أعضاء مجلس النواب القائم ثلث من أعضاء المجلس يتم انتخابه على المستوى الوطني من بين الاعراف والفلاحين والاجراء وذلك بترشيح من المنظمات المهنية المعنية... ويعين رئيس الجمهورية بقية أعضاء مجلس المستشارين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية)) .

(٥١٩) د.سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، ط٥، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٨٦، ص٦٧ .

(٥٢٠) د.سليمان محمد الطماوي: المصدر نفسه، ص٥٨٠ .

(١) د.محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص٤٧٨-وما بعدها د.عبد الحميد متولي واخرون: المصدر السابق، ص٩٣-وما بعدها د.عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص٢٣٤-٢٣٦ .

ان استحداث مجلس المستشارين انما جاء لتعزيز هيمنة رئيس الدولة على السلطة التشريعية وذلك لأن الرئيس يملك الحق في تعيين ثلثي عدد أعضاء هذا المجلس وهذا ما يبعد عنه الصفة النيابية , فقد تم استحداثه ليكون عقبه كؤود أمام سلطة مجلس النواب في التشريع^(٥٢٢).

وقد أخذ دستور مصر لعام ١٩٧١ بمبدأ تعيين رئيس الجمهورية عددا من أعضاء المجلس النيابي قد نصت المادة (٨٧) بأن ((ويجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة)) .

وبالرغم من قلة عدد الأعضاء الذين يجوز للرئيس تعيينهم غير انه ومنذ عام ١٩٧١ عمد رئيس الدولة إلى استعمال حقه في التعيين بالحد الأقصى المذكور^(٥٢٣) وقد انتقد البعض مسلك الدستور المصري في الاخذ بمبدأ التعيين ولا سيما العدد المذكور وعده من الامور المتناقضة في الحياة الدستورية المصرية وانها لم تعد تتلاءم مع طبيعة النظام السياسي خاصة بعد تعديل الدستور عام ١٩٨٠ القائم على تعدد الاحزاب^(٥٢٤) .

وقد أخذ القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بمبدأ التعيين الكلي في أحد المجلسين إذ نصت المادة (٢٦) بأن ((٧- الملك يعين أعضاء مجلس الاعيان ويقل استقالتهم من مناصبهم)) وكذلك نصت المادة (٣١) بأن ((١- يتألف مجلس الاعيان من عدد لايتجاوز ربع مجموع النواب يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده باعمالهم وممن لهم ماض مجيد في خدمات الدولة والوطن)) .

وبذلك فقد اعتمدت ثنائية المجلسين التشريعيين دون حاجة لها في العراق أو مسوغ ومجلس الاعيان كان خاضعا لسلطة الملك ورائه ومن خلاله استطاع ان يهيمن على السلطة التشريعية -كما سيتضح لاحقا- لذا فقد انتقد الفقه الدستوري في العراق تشكيلة المجلس على هذا النحو خصوصا وان سلطة التعيين لم تكن مقيدة باية قيود وانما مطلقة للملك ان يستعملها وفقا لارادته^(٥٢٥) ، وهذه الثنائية في السلطة التشريعية التي اعتمدت في العراق -انذاك -لم يكن لها ما يبرها في العراق من الناحية التاريخية كبريطانيا مثلا، ومجلس اللوردات البريطاني وان كان له اصل تاريخي الا انه لم يعد يمارس أي دور سياسي في بريطانيا في الوقت الذي كان فيه مجلس الاعيان يمارس دورا في العملية التشريعية

(٢) د. عبد الوهاب معطر: مشروع الاصلاح الجوهري ٢٠٠٤. net <http://www.tunisie> ، المصدر السابق .

(٣) د. محمد انس قاسم جعفر: المصدر السابق، ص ٥١٤ .

(٤) ينظر د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٦١٢

اما بالنسبة لمجلس الشورى الذي يملك رئيس الجمهورية تعيين ثلث اعضائه وفقا للمادة (١٩٦) من الدستور فان الفقه الدستوري الغالب -ونحن نؤيدهم في ذلك -لا يرى في هذا المجلس سوى مجلسا استشاريا بحتا فهو لا يعد من المجالس النيابية إلى جانب مجلس الشعب لانه لا يقوم باي دور تشريعي أو رقابي معين ينظر د. عبد الغني بسيوني عبد الله الوسيط في النظم السياسية القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٧٥٤- ٧٥٥ د. رمزي طه الشاعر: المصدر السابق، ص ٤٥٩ د. عصمت عبد الله الشيخ: مصدر سابق، ص ١٣٧، د. مصطفى ابو زيد فهمي: الدستور المصري فقها وقضاء، المصدر السابق، ص ٥٣٥- ٥٣٨ د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٢٠٩ - وما بعدها . د. عبد الله ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، المصدر السابق، ص ٣٣٩ .

(٥٢٥) د. صالح جواد الكاظم واخرون: المصدر السابق، ص ٢٠ د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق، ص ١٣١- وما بعدها ، د. حميد حنون خالد الساعدي: مبادئ القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٦٣ . د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٥٤- وما بعدها .

التي مكنت الملك من فرض ارادته^(٥٢٦) , غير ان اختصاصات رئيس الدولة تجاه سير العمل البرلماني هي ما سنعرض له تفصيلاً في دساتير الدول محل البحث فنجد ان لرئيس الدولة العديد من الصلاحيات في هذا المجال كدعوة البرلمان للانعقاد وتاجيل انعقاده وفض دوره , فضلاً عن الاختصاص الأكثر أهمية والمتمثل بحل البرلمان وهو ما سنوضحه في فرعين مستقلين .

الفرع الأول

اختصاص رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتاجيل انعقاده

ان اعطاء رئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد قد تم تعليله بأنه لا يمكن من الناحية المنطقية الاعتراف للبرلمان بحق دعوة نفسه للانعقاد لانه لا تكون للبرلمان ارادة قبل اجتماعه^(٥٢٧) ، هذا ان كان دور الانعقاد عادياً اما بالنسبة لادوار الانعقاد غير العادية فانه من الملاحظ ان ظروفها غير عادية قد تطرأ تستوجب ضرورة انعقاد البرلمان لتتم معالجتها من قبله , وقد يتقيد المجلس النيابي إذا ما دعي إلى الانعقاد غير العادي بالمسائل التي دعي من اجلها وقد يتعرض لموضوعات اخرى لذا فلا بد من اعطاء رئيس الدولة هذه المكنة^(٥٢٨) ، كما ان اعطاء البرلمان حق مد اجتماعه دون ان يتم فض هذا الاجتماع يؤدي إلى جعل السلطة التشريعية سلطة دائمة الانعقاد وهو من شأنه ان يعوق قيام السلطة التنفيذية باعمالها إذ تظل هذه الاخيرة منشغلة بالدفاع عن تصرفاتها أمام البرلمان طوال الوقت مما يؤدي إلى عدم قيامها بتنفيذ واجباتها^(٥٢٩) ، ومن الملاحظ انه قد تستجد ظروف تستدعي تاجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق تفادياً لازمة قد تعصف بالحكومة أو قد تؤدي إلى حل البرلمان أي بمعنى انها قد تؤدي إلى إحداث ازمات سياسية داخل الدولة لذا فقد اعطي لرئيس الدولة الحق بتاجيل انعقاد البرلمان^(٥٣٠) .

وقد نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (٢٩) بان ((ينعقد البرلمان في دور انعقاد غير عادي بناء على طلب الوزير الأول أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية للنظر في جدول اعمال محدد فمتى كان انعقاد الدور غير العادي بناء على طلب أعضاء الجمعية الوطنية يصدر مرسوم انهاءه بمجرد انتهاء البرلمان من جدول الأعمال الذي دعي من اجله وعلى الأكثر خلال اثني عشر يوماً (تحتسب من انعقاده...))) وجاء في المادة (٣٠) بأن ((في غير الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بقوة القانون يتم افتتاح وانهاء ادوار الانعقاد غير العادية بمرسوم من رئيس الجمهورية)) .

يتضح ان الدستور الفرنسي في المادة (٣٠) السالفة قد جعل انعقاد البرلمان في دور عادي يتم بقوة القانون دون التوقف على دعوة من جهة معينة^(٥٣١) ، وهذا ما اكدته المادة (٢٨) في فقرتها الأولى

(٥٢٦) د.رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق، المصدر السابق، ص ٦٨ .

(٥٢٧) د.السيد صبري: المصدر السابق، ص ٥٦٨ .

(٥٢٨) د.محمد عبد الحميد ابو زيد: توازن السلطات ورقابتها، القاهرة ، مطبعة النسر الذهبي، ٢٠٠٣، ص ١٨١ .

(٥٢٩) د.السيد صبري: المصدر السابق، ص ٥٦٨ .

(٥٣٠) د.سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث، المصدر السابق، ص ٦٠٠ .

(٥٣١) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٤٣٧ .

حيث نصت على ان ((ينعقد البرلمان بقوة القانون في دور عادي يبدأ في أول يوم من شهر أكتوبر ويختتم في آخر يوم عمل من شهر يونيو...)).

اما بالنسبة لادوار الانعقاد غير العادية فكما هو واضح من نص المادة (٢٩) فانها تتم بناء على طلب الوزير الأول أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية وأشارت المادة (٣٠) بأن افتتاح وانتهاء هذه الادوار يتم بمرسوم جمهوري فاذا صدر هذا الطلب من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية كان لزاما على رئيس الجمهورية ان يصدر مرسوم الانعقاد غير العادي دون ان يكون له في ذلك اية سلطة تقديرية وهذا ما يفهم من نص المادة (٢٩) اعلاه , غير ان رئيس الجمهورية الفرنسي قد اوجد له سلطة تقديرية في قبول هذا الطلب خارج النص الدستوري , ففي عام ١٩٦٠ طلب أغلبية النواب في الجمعية الوطنية الدعوة لدورة انعقاد غير عادية لمناقشة المسائل الزراعية لكن الرئيس الفرنسي انذاك ((CH.DEGAULLE)) رفض توقيع مرسوم الدعوة على الرغم من توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (٢٩) الانفة الذكر بحجة ان طلب الدعوة المقدم من النواب قد تم بضغط من المنظمات الزراعية التي لم تكن ممثلة بالبرلمان وانه لم تعد بالتالي العملية جارية في اطار سير العمل العادي للسلطات العامة^(٥٣٢)، وتعد هذه السابقة خرقا صريحا وواضحا للدستور وذلك لأن شروط استعمال هذا الحق من النواب كانت متوافرة فضلاً عن ان المادة (٢٩) صيغت بزمن المضارع وان النصوص التشريعية تستعمل صيغة المضارع كمرادف لصيغة الامر^(٥٣٣)، ورئيس الجمهورية هو من يدعو البرلمان للانعقاد ويفضه وذلك في الدورات غير العادية وهذا يتم في غير الحالات التي يجتمع فيها بحكم القانون ويكون ذلك بمرسوم جمهوري^(٥٣٤)، ويستطيع رئيس الجمهورية دعوة البرلمان إذا كان خارج دورات الانعقاد وهذا الحق متأت من حقه في توجيه رسائل إلى البرلمان وقد نظمت ذلك المادة (١٨) من الدستور التي نصت على ان ((يتصل رئيس الجمهورية بمجلسي البرلمان بواسطة رسائل يطلب تلاوتها ولا تكون محلا لاية مناقشة، وعندما يكون البرلمان خارج دور الانعقاد تتم دعوته بصفة خاصة لهذا الغرض)) وحق توجيه رسائل النالبرلمان يعد من حقوق رئيس الدولة الشخصية التي يمارسها دون حاجة إلى توقيع الوزير المختص^(٥٣٥).

وقد نص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في الفقرة الثانية من المادة (٢٩) بأن ((يعقد كل من مجلسي النواب ومجلس المستشارين في كل سنة دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر وتنتهي خلال جويلية على ان تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخابه وينطبق نفس الاجل عند تجديد نصف مجلس المستشارين)).

لقد جعل الدستور التونسي دور الانعقاد العادي يتم بقوة القانون دون التوقف على دعوة من جهة معينة^(٥٣٦) وقد بينت الفقرة الثالثة من المادة ذاتها بان ((يجتمع كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين اثناء عطلتهم في دورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من أغلبية أعضاء مجلس النواب للنظر في جدول اعمال محدد)) فدور الانعقاد غير العادي يتم بطلب من رئيس الجمهورية

(٥٣٢) د.صلاح الدين فوزي: المصدر السابق، ص ٩٥.

(٥٣٣) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، المصدر السابق، ص ٦٢٤.

(٥٣٤) د.محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، المصدر السابق، ص ٦٢٤.

(٥٣٥) مورييس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٢٤٠. وحق المخاطبة يعني حق رئيس الجمهورية في توجيه رسائل إلى البرلمان حول ما يرتأيه من امور وقضايا يرى من الضروري اطلاع البرلمان عليها. د.زهير شكر: المصدر السابق، ص ٢٨٧.

(٥٣٦) د.سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، المصدر السابق، ص ٥٩٧.

أو أغلبية أعضاء مجلس النواب غير ان الملاحظ في التطبيق العملي ان دورات الانعقاد غير العادية تتم من قبل رئيس الجمهورية, وذلك بسبب هيمنة رئيس الدولة على هذا المجلس والاختصاص المذكور قد زاد في ضعف مجلس النواب تجاه جهة الرئاسة مقابل هيمنته عليه^(٥٣٧).

ويلاحظ ان الدستور المصري لعام ١٩٧١ قد جاء بصورة اكثر تفصيلا من سابقه في هذا الاختصاص المسند لرئيس الدولة فنجد ان المادة (١٠١) قد نصت على ان ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر فاذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور... ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضاها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة)).

لقد حدد النص تاريخاً معيناً لانعقاد البرلمان في دور انعقاد عادي ولكن يبقى لرئيس الدولة ان يدعو البرلمان لمثل هكذا دور انعقاد قبل التاريخ المنصوص عليه في المادة السالفة الذكر^(٥٣٨), وقد اوردت المادة قيذا على سلطة رئيس الجمهورية في فض دور الانعقاد العادي بعدم جواز فضه الا بعد اعتماد الميزانية العامة^(٥٣٩), لانها تحدد المبالغ اللازمة لنشاط الدولة خلال السنة^(٥٤٠), اما عن دور الانعقاد غير العادي فقد بينته المادة (١٠٢) إذ نصت على ان ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي وذلك في حالة الضرورة أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادي)) ومقتضى النص ان لرئيس الجمهورية دعوة مجلس الشعب لدور انعقاد غير عادي اما من تلقاء نفسه واما بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء المجلس, ويلاحظ ان النص قيد حالة الدعوة الاستثنائية بـ(حالة الضرورة) إذا كانت الدعوة من قبل رئيس الجمهورية وتقدير توافر حالة الضرورة من عدمها امر منوط برئيس الجمهورية وذلك لأن تقدير حالة الضرورة هو امر سياسي متروك للتقدير المطلق لرئيس الجمهورية ولا يخضع لاية رقابة ويمكن لاغلبية الأعضاء في المجلس طلب ذلك ايضا غير ان النص لم يجعل ذلك لاجل ضرورة مستدعية لهذا الاجراء^(٥٤١), و يتم فض دور الانعقاد غير العادي باعلان من رئيس الجمهورية وحده^(٥٤٢), ويلاحظ ان نص المادة (١٠٢) لم يقيد رئيس الجمهورية باي قيد عند الاقدام على فض دور الانعقاد^(٥٤٣), فاذا تمت دعوة مجلس الشعب لذلك فلا بد من تقيده بجدول الأعمال الذي دعي من اجله بحيث لايجوز له ان ينظر في أي موضوع اخر غير ان للمجلس ان يتعرض لموضوعات اخرى إذا ما وافقت السلطة التنفيذية على ذلك وتعد هذه القاعدة من القواعد المسلم بها وان لم ينص عليها الدستور المصري^(٥٤٤) غير ان تاجيل انعقاد البرلمان غير جائز إذا لم يسمح به الدستور حتى وان تم هذا التاجيل باتفاق بين السلطة التنفيذية والبرلمان, فمثل هكذا اتفاق يعد مخالفا للدستور مالم يرد النص على ذلك

(٥٣٧) طه حميد حسن العنبيكي: المصدر السابق, ص ٦٣.

(٥٣٨) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث, المصدر السابق, ص ٥٩٧.

(٥٣٩) د. محمد انس قاسم جعفر: المصدر السابق, ص ٥١٢-٥١٣.

(٥٤٠) د. سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري, المصدر السابق, ص ٦١٥.

(٥٤١) د. محمد سليمان الطماوي: المصدر نفسه, ص ٦١٥-٦١٦, د. محمد انس قاسم جعفر: المصدر السابق, ص ٥١٢.

(٥٤٢) د. عمرو احمد حسبو: المصدر السابق, ص ٢٠٩.

(٥٤٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق, ص ١٨٢.

(٥٤٤) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر نفسه, ص ١٨١, د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث, المصدر السابق, ص ٥٩٩.

صراحة في صلب الدستور^(٥٤٥) وقد استحدث الدستور المصري لعام ١٩٧١ حالة وقف جلسات البرلمان والتي وردت في المادتين (١٢٧ و ١٣٦)^(٥٤٦) فالمادة (١٢٧) تنظم حالة تقرير مسؤولية رئيس الوزراء -كما بينا سابقا- فان من حق رئيس الجمهورية ان يراجع مجلس الشعب في قراره الذي اتخذه بصدد سحب الثقة من رئيس الوزراء فاذا اصرر المجلس على موقفه يكون لرئيس الجمهورية ان يحتكم إلى الشعب في إستفتاء خلال ثلاثين يوما من اصرار المجلس على رايه وذلك عند اصرار المجلس على مسؤولية رئيس الوزراء مرة ثانية وعلى نتيجة هذا الإستفتاء يتوقف مصير مجلس الشعب و الحكومة , لذا فان جلسات مجلس الشعب توقف حتى تظهر نتيجة الاستفتاء^(٥٤٧) , اما الحالة الثانية لوقف جلسات مجلس الشعب فهي ما نصت عليه المادة (١٣٦) بأن ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة ... ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الإستفتاء خلال ثلاثين يوما...)) , يتضح بذلك ان مدة وقف جلسات مجلس الشعب في الحالتين واحدة وهي ثلاثون يوما ولكن الوقف الوارد في المادة (١٣٦) لا بد فيه من صدور قرار من رئيس الجمهورية يقرره بخلاف الوقف في الحالة الأولى الوارد بالمادة (١٢٧) الذي يتم بقوة القانون^(٥٤٨) , والوقف قانونا يترتب عليه حساب المدة السابقة في نصاب اجتماعات المجلس ولكن فترة الايقاف تسقط من حساب مدد الانعقاد^(٥٤٩) .

وقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٢/٢٦) بأن ((الملك يصدر الأوامر باجراء الإنتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الامة ويفتح هذا المجلس...)) وايضا نجد ان المادة (١/٣٩) قد نصت على ان ((يدعو الملك المجلس^(*) إلى عقد اجتماعه واذا لم يدع في اليوم المعين فانه يجتمع بحكم القانون...)) .

فالمشرع الدستوري قد جعل للملك الحق في دعوة البرلمان العراقي للانعقاد فاذا لم يجتمع بناء على دعوته فانه يجتمع بحكم القانون^(٥٥٠) , فضلاً عن ان للملك بعد انتهاء مدة انعقاد البرلمان سلطة فض الدورة العادية بارادة ملكية^(٥٥١) , وقد منح الملك صلاحية دعوة مجلس الامة لدورة انعقاد غير عادية وذلك للبت في الامور التي استدعت دعوته^(٥٥٢) , وذلك في المادة (٣/٤٠) التي نصت على ان ((للملك ان يدعو مجلس الامة للاجتماع علاوة على المدة المحددة في المادة (٣٨) وذلك للبت في امور معينة تذكر في الدعوة ويفض هذا الاجتماع بارادة ملكية)) و مما نلاحظه على النص بحالته السابقة انه لم يبين

(٥٤٥) د.محمد عبد الحميد ابو زيد:المصدر نفسه,ص١٨٣, د.سليمان محمد الطماوي:النظم السياسية والقانون الدستوري, المصدر السابق,ص٦١٦-٦١٧ .

(٥٤٦) د.عبد الغني بسيوني عبد الله:الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري,المصدر السابق,ص٧٠٦ .

(٥٤٧) تنظر المادة(١٢٧) من الدستور .

(٥٤٨) د.عمرو احمد حسبو:المصدر السابق,ص٢١١ .

(٥٤٩) د.سليمان محمد الطماوي:السلطات الثلاث ,المصدر السابق,ص٦٠٤ .

(*) المقصود مجلس النواب .

(٥٥٠) نصت المادة(١/٣٨) بأن((دورة مجلس النواب اربعة اجتماعات لكل سنة اجتماع يبدأ في أول يوم من شهر كانون الأول واذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليها مع مراعاة ما جاء في الفقرة الثانية من المادة(٢٦)) .

(٥٥١) د.مصطفى كامل:المصدر السابق,ص٥٩ . ومما يشار اليه ان القانون الأساسي العراقي يسمى الفصل التشريعي بـ(دورة) ودورة الانعقاد -العادية أم غير العادية- يسميها بـ(الاجتماع) وهو بذلك لم يتفق مع ما هو سائد في الدساتير الاخرى في هذه التسميات ,فالفصل التشريعي يشمل مجموع الدورات التي يلتئم فيها المجلس النيابي حتى يتجدد انتخابه اما لانتهاء مدته واما لحله واجراء انتخابات نيابية جديدة والفصل التشريعي يستمر عادة بضع سنوات (اربع أو خمس سنوات) بحسب الاحوال ,اما دور الانعقاد فيشمل مجموع الجلسات التي يعقدها المجلس بناء على دعوة انعقاد واحدة ,ودور الانعقاد يستمر بضعه شهور فقط , ينظر:د.حسن سيف ابو السعود :القانون الدستوري ,بغداد ,مطبعة الجزيرة, بلا سنة طبع ,ص٣٥٧-٣٥٨ .

(٥٥٢) د.مصطفى كامل:المصدر السابق,ص٥٩ .

الظروف التي تستدعي دعوة البرلمان للاجتماع الاستثنائي وكان من الأولى ان تقيد بوجود حالة ضرورة فعلية تستدعي مثل هكذا اجتماع فالنص قد ترك الدعوة لهذا الاجتماع لمحض السلطة التقديرية للملك.

فضلاً عن ان القانون الأساسي لم يبين كذلك حق الأغلبية المطلقة في البرلمان بالدعوة لاجتماع غير عادي^(٥٥٣) ولم يبين النص كذلك المدة التي يستغرقها الاجتماع غير العادي وجعل ذلك من تقديرات رئيس الدولة (الملك) وللملك ان يفض الدورات غير العادية بأرادة ملكية^(٥٥٤).

اما بالنسبة لتأجيل جلسات المجلس النيابي فقد نصت المادة (٢/٢٩) بأن ((للمجلس^(*)) ان يؤجل جلساته من حين إلى اخر وفقاً لنظامه الداخلي ويعتبر مجتمعاً خلال مدد هذه التأجيلات)) وبذلك يكون لمجلس النواب ان يؤجل جلساته ويسمى هذا التأجيل بالتأجيل الذاتي^(٥٥٥) فالنص السابق لم يعط للملك حق تأجيل جلسات المجلس صراحة وهذا بعكس ما كانت عليه المادة قبل تعديلها عام ١٩٤٣ حيث كانت تعطي للملك صراحة الحق في تأجيل جلسات مجلس النواب^(٥٥٦).

غير ان سلطة الملك في تأجيل جلسات المجلس واضحة في نص المادة (٢/٢٦) التي تنص بأن ((الملك... ويفتح هذا المجلس ويعطله...)).

فهذه الفقرة تبين سلطة الملك في تعطيل اجتماع مجلس النواب وما التعطيل الا التأجيل بذاته , فاذا كان للملك صلاحية حل البرلمان يكون له من باب أولى صلاحية تأجيل اجتماعاته^(٥٥٧) , - ونحن نرى- بأن للملك تأجيل جلسات مجلس النواب لأن نص المادة (٢/٢٦) واضح وصريح , غير ان من الامور التي تسترعي انتباهنا ما ورد في نهاية الفقرة (٢) من المادة (٣٩) بأن ((ويعتبر مجتمعاً خلال مدد هذه التأجيلات)) فوفقاً للنص فان مدد تأجيل انعقاد المجلس تحسب ضمن مدد الانعقاد وهذا بحد

(٥٥٣) وكان حرياً بالقانون الأساسي النص على ذلك لانه يتفق مع المنطق الديمقراطي , ينظر د.حسن سيف ابو السعود :المصدر السابق,ص ٣٦١-٣٦٢ .

(٥٥٤) د.مصطفى كامل :المصدر السابق,ص ٥٩-٦٠ .

(*) المقصود مجلس النواب .

(٥٥٥) د.حسن سيف ابو السعود:المصدر السابق,ص ٤٣١-٤٣٢ .

(٥٥٦) د.حسن سيف ابو السعود:المصدر نفسه ,ص ٤٣٢ .

(٥٥٧) د.مصطفى كامل:المصدر السابق,ص ٦٠-٦١ .

ذاته مخالف لما هو مستقر عليه في الدساتير الاخرى، ويمثل -بنظرنا- اضعاف لسلطة البرلمان لأن مدة التاجيل قد تزيد عن الشهر أو الشهرين ومع ذلك تحسب ضمن مدة الانعقاد!

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فلم يبين مدى سلطة رئيس الدولة في دعوة البرلمان لدور انعقاد عادي ، غير ان قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ نص في المادة (٦٦) بأن ((يدعى المجلس الوطني للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال مدة لاتزيد على (١٥) خمسة عشر يوما من تاريخ إعلان النتائج الانتخابية))^(٥٥٨).

فاجتماع المجلس الوطني يتم بدعوة من رئيس الجمهورية وذلك بمرسوم جمهوري اما عن ادوار الانعقاد غير العادية فقد نص الدستور في المادة (٤٨) بأن ((... ولرئيس الجمهورية ان يدعوه*)) إلى اجتماع استثنائي كلما اقتضت الضرورة ذلك ويكون الاجتماع مقصورا على المواضيع التي اوجبت الدعوة اليه)) وبذلك فان الدعوة لعقد الاجتماع الاستثنائي انما تتم من رئيس الدولة ولم يعط هذا الحق لاجلغلبية النواب في المجلس وهو بذلك قد اتفق مع مسلك القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ , وبهذا فان النص قد جانب المنطق الديمقراطي الذي يفترض في مثل هذه الحالة ان يعطى للنواب الحق في الدعوة لاجتماع استثنائي وهذا التوجه غير الديمقراطي يتفق مع طبيعة دستور ١٩٧٠ المتسمة بطابع تركيز السلطة بيد رئيس الدولة اما بالنسبة للضرورة التي تقتضي الدعوة لمثل هكذا اجتماع فهي من تقديراته دون معقب عليها وله ايضا السلطة التقديرية في فض الاجتماع الاستثنائي لأن النص لم يحدد كيفية فض هذا الاجتماع وبذلك يكون هذا الفض بموجب مرسوم جمهوري، وكذلك الحال بالنسبة لفض الاجتماع العادي للمجلس , ولا يوجد أي قيد على سلطة رئيس الدولة في ذلك سوى ما نصت عليه المادة (٦٩) من قانون المجلس الوطني من عدم جواز فض الدورة العادية الا بعد إقرار الموازنة العامة وقد بينا في الفصل الأول مدى سلطة رئيس الدولة تجاه الموازنة العامة وبيننا انه يستطيع اصدارها بقرار منه .

الفرع الثاني

اختصاص رئيس الدولة في حل البرلمان

ان حل البرلمان يمثل الطريق المبتسر في انتهاء المجلس النيابي قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب وحق الحل يتخذ مفهوماً مختلفاً واكثر خطورة عن سائر الوسائل الاخرى -السابق بيانها- التي تملكها السلطة التنفيذية للدفاع عن نفسها في مواجهة البرلمان كفض دور الانعقاد وتأجيل انعقاد البرلمان إذا ان هذه الوسائل تمثل في الحقيقة رقابة محدودة التأثير , فلا يترتب على استخدامها فقدان المجلس النيابي لكيانه ووجوده , لذا فحق الحل يعد من اخطر الاختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة في ميدان التدخل في سير العمل البرلماني وفي مجال الرقابة

(٥٥٨) وهو نفس نص المادة(٥٣) من قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ .
(*) أي المجلس الوطني .

على السلطة التشريعية بوصفه رئيسا للسلطة التنفيذية^(٥٥٩) ، فحق الحل يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية الفعالة في مواجهة السلطة التشريعية وهو يعد ضروريا لحفظ التوازن بينهما إذ هو المقابل الطبيعي بل الحتمي للمسؤولية الوزارية^(٥٦٠) ، وحق الحل يعد سلاحا ذا حدين فهو من ناحية يعمل على حفظ التوازن بين السلطتين ومن ناحية أخرى يعد سلاحا خطرا بيد رئيس الدولة يستطيع من خلاله ان يشل عمل البرلمان إذا تم اللجوء اليه باستمرار ، وقد يتخذ وسيلة للوصول إلى أغلبية متفقة مع ميوله ورغباته سواء بتكرار استعماله أو باستعماله في وقت يعتقد مناسبتة لاغراضه^(٥٦١) .

وحل البرلمان قد يتخذ الصور الآتية :-

١- الحل الرئاسي :- قد يسند الاختصاص في حل البرلمان إلى رئيس الدولة وحده دون ان يشاركه فيه احد، وذلك من منطلق ان هذه السلطة تعد وسيلة لدفاع رئيس الدولة عما يعتنقه من اراء و افكار يعتقد ان الرأي العام يؤيده فيها^(٥٦٢) ، فالحل هنا يتم بواسطة رئيس الدولة عند نشوب نزاع بينه من جهة والبرلمان والوزارة من جهة أخرى وتكون الوزارة في هذا الفرض متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية^(٥٦٣) ، لذا يعتمد رئيس الدولة إلى اقالة الوزارة وتشكيل أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتدبير شؤون الدولة وتكون هذه الوزارة مؤيدة لوجهة نظره وقادرة على تحمل مسؤولية حل البرلمان ، ويترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات جديدة^(٥٦٤) ، تعد بمثابة إستفتاء شعبي حيال تصرف رئيس الدولة^(٥٦٥) ، فاذا اسفرت الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة التي جاء الحل على يديها فهذا يعني ان تصرف رئيس الدولة كان سليما وانه كان محقا في اقالة الوزارة السابقة وحل البرلمان وانه في ذلك يتفق مع اتجاهات الرأي العام إزاء سياسة البلاد اما إذا تمخضت هذه الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة بأغلبية مقاعد البرلمان دل هذا الاتجاه الشعبي على خطأ تصرف رئيس الدولة عندما اقال وزارة الأغلبية وانه قد اساء التقدير عندما عمد الحل البرلمان ، الذي وقف معه جمهور الناخبين مما يجعل مركز رئيس الدولة في غاية الاحراج ، ويترتب على هذا الفرض ضرورة استقالة وزارة الأقلية وتعيين وزارة جديدة متمتعة بثقة الأغلبية النيابية ، ويضطر رئيس الدولة إلى دعوة زعماء الأغلبية الذين اقالهم سابقا لتأليف الوزارة ، وهذا مايؤدي إلى عزعة الثقة برئيس الدولة فاذا كان النظام جمهوريا فقد يضطر رئيس الدولة إلى الاستقالة، اما إذا كان النظام ملكيا فان وضع رئيس الدولة يكون اكثر احراجا^(٥٦٦) ، فرئيس الدولة لا يستطيع ان يستخدم حق الحل ما لم يكن له تأثير واسع على أغلبية الرأي

(٥٥٩) د.علاء عبد المتعال :حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢-٣ .
(٥٦٠) د.نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٩ ، ص ٣٨٢ .
(٥٦١) د.السيد صبري :المصدر السابق، ص ٥٨٦ .
(٥٦٢) د.محمد عبد الحميد ابو زيد:المصدر السابق، ص ٢٠٤ .
(٥٦٣) د.محمد المجذوب : المصدر السابق، ص ١١٧ .
(٥٦٤) د.عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣٣ .
(٥٦٥) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق، ص ٣٩ .
(٥٦٦) حول اهمية وخطورة الحل الرئاسي وتطبيقاته ينظر: خالد عباس مسلم: حق الحل في النظام النيابي البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ١٩٩٧ ، ص ١٣٤- وما بعدها ، د.محمد عبد الحميد ابو زيد:المصدر السابق، ص ٢٠٤-وما بعدها .

العام^(٥٦٧)، وكانت هناك دلائل واضحة على ان أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ضد سياسة البرلمان^(٥٦٨)، فحق الحل الرئاسي مبني على رغبة رئيس الدولة وتقديره الشخصي^(٥٦٩).

٢- الحل الوزاري : ان حل البرلمان عن طريق الوزارة يتم عند نشوء خلاف حول السياسة العامة للدولة بين الوزارة من جهة والبرلمان من جهة أخرى بحيث يصبح من العسير التعاون فيما بينهما , لذا يتم رفع الامر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه في هذا الصدد سواء بحل المجلس او اقالة الوزارة فرئيس الدولة يلعب دور الحكم بين السلطات في هذا المجال فاذا قرر حل البرلمان يصدر عندئذ مرسوم الحل^(٥٧٠)، والوزارة إذ تتقدم بطلب الحل بسبب الخلاف الناشب بينها وبين البرلمان بقصد تحكيم هيئة الناخبين في هذا النزاع تكون هي المسؤولة عن هذا الطلب^(٥٧١)، ويتضمن مرسوم الحل دعوة الناخبين لاجراء انتخابات نيابية جديدة , فاذا اسفرت عن ذات الأغلبية البرلمانية السابقة فان الامر يكون قد حسم لصالح البرلمان , اما إذا لم تات بهذه الأغلبية فان ذلك يعني ان الوزارة كانت على حق عند تمسكها بصدد موضوع النزاع^(٥٧٢)، فحق الحل الوزاري وان كان يتم بطلب من رئيس الوزارة غير ان استخدامه قاصر على رئيس الدولة وحده بموجب مرسوم يصدر خصيصا لذلك^(٥٧٣).

٣- الحل الشعبي :- ويعد هذا الاجراء أحد اشكال الاخذ بوسائل الديمقراطية غير المباشرة حيث يجعل الشعب في حالة مشاركة دائمة في شؤون الحكم ورقبها على ممثليه في مدى تحقيقهم مصالح صاحب السيادة الحقيقي^(٥٧٤)، ومقتضاه ان يكون حل البرلمان منوطا بارادة الناخبين الذين لهم الحق في طلب إجراء هذا الحل, إذ يكون لعدد من الناخبين يحدد في الدستور ان يطلبوا حل البرلمان فيعرض الامر حينئذٍ على مجموع الناخبين فاذا وافقت الأغلبية على الاقتراح بالحل ينحل المجلس وتجري انتخابات نيابية جديدة, ونظرا لخطورة هذا الاجراء فان بعض الدساتير التي تاخذ به تشترط موافقة اغلبية عدد الناخبين المقعدين في جداول الانتخابات على الاقتراح بالحل , وعدم الاكتفاء باغلبية من ادلوا باصواتهم, وهذه الطريقة لحل البرلمان تاخذ بها بعض المقاطعات السويسرية^(٥٧٥) ويتخذ نظام الحل الشعبي احدى صورتين , فقد يحدث بصورة مباشرة بأن يكون الإستفتاء الشعبي منصبا على موضوع حل البرلمان ذاته, وقد يكون بصورة غير مباشرة بأن يكون موضوع الإستفتاء ليس هو حل البرلمان وانما مسألة

(٥٦٧) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والانظمة السياسية , المصدر السابق, ص ٣٣٣ .

(٥٦٨) خالد عباس مسلم: المصدر السابق , ص ١٢٤ .

(٥٦٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : المصدر السابق, ص ٢٠٥ .

(٥٧٠) خالد عباس مسلم : المصدر السابق, ص ١٣٨ .

وللاطلاع على دور رئيس الدولة في قبول طلب الوزارة بحل البرلمان من عدمه ينظر: خالد عباس مسلم : المصدر نفسه, ص ١٤٥-١٤٦ د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق, ص ٧٤-٧٥ .

(٥٧١) د. عمرو فؤاد احمد بركات: مصدر سابق, ص ٦٩ .

(٥٧٢) د. محمد انس قاسم جعفر: المصدر السابق, ص ٣٦٥-٣٦٦ .

(٥٧٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق, ص ٢٠٣, د. احمد سلامة بدر: المصدر السابق, ص ٦٥ .

(٥٧٤) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق, ص ١٠٥ .

(٥٧٥) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية, المصدر السابق, ص ٥١٨ , د. حسن سيف ابو السعود: المصدر السابق, ص ١٢٩ - ١٣٠ .

أخرى يكون الإستفتاء عليه بمثابة الحكم على البرلمان ببقائه أو حله وهذا ما يحدث دائما في حالة الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٥٧٦).

الحل الذاتي:- ومقتضى هذا الحل ان يكون للمجلس النيابي الحق في حل نفسه بقرار يصدر منه^(٥٧٧)، فإذا اراد البرلمان استخدام حقه هذا فلا بد من إصدار تشريع خاص بذلك فهذا الحل لا يتم وفق إجراء بسيط من البرلمان، وهذا الحق لا يمكن ممارسته الا إذا نص الدستور عليه صراحة، ويتمتع الحل الذاتي بأهمية كبيرة عندما يكون اللجوء إلى الحل الرئاسي أو الوزاري أمرا عسيرا^(٥٧٨).

أما الغاية المتوخاة من حل البرلمان فتتمثل بأحدى الغايات الآتية:-

١- حل النزاع بين السلطات الدستورية في الدولة: وصور النزاع الممكن حدوثها متعددة فتارة يكون النزاع بين الحكومة والبرلمان وتارة أخرى يكون النزاع بين رئيس الدولة من جهة والبرلمان والوزارة من جهة وتارة ثالثة قد يقع النزاع بين مجلسي البرلمان في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين بحيث يصبح من المتعذر تجاوبهما معا، كما قد يقع هذا النزاع بين الأحزاب السياسية المكونة للأغلبية البرلمانية، ويلاحظ ان النزاع قد ينشب بين البرلمان والشعب ذاته الذي قد تتغير آراؤه وميوله السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية مجاوبا بذلك سنة التطور، فينعزل بذلك عن آراء وميول ممثليه التي مازالت على سجيته الأولى فيحدث النفور وعدم الانسجام بينهما.

٢- لتحقيق الاستقرار للنظام السياسي: وتتمثل هذه الغاية في تدعيم وتثبيت الأغلبية البرلمانية القائمة أو لاعادة هذه الأغلبية، وقد ينتج عدم الاستقرار السياسي في الدولة عن الازمات الوزارية المتكررة فيتخذ الحل عادة في تلك الظروف أسلوب التهديد الذي يقوم بدور ذي تأثير (وقائي) يرمي إلى تحقيق الاستقرار الوزاري، كما يتخذ الحل التأثير ذاته إذا دبت الفرقة والتنافر داخل الحزب الحاكم، لذا يعتمد إلى استخدام حق الحل لتكوين أغلبية برلمانية أكثر تماسكا وتكون منقادة لسياسة رئيس السلطة التنفيذية، وبذلك تعمل على تقوية مركزه ونفوذه السياسي، وبذلك يتحقق الاستقرار للنظام السياسي الذي قوامه ذلك الحزب الحاكم، وقد يتم حل البرلمان لامتناعه عن غضب المعارضة من خارج البرلمان وبالتالي عودة الاستقرار السياسي للدولة.

٣- وقد يتم حل البرلمان عند حدوث كل مسألة هامة يترتب عليها تغيير جوهري في نظام الانتخابات النيابية أو تعديل الدستور كلياً أو جزئياً أو إذا تعلق الأمر بمسائل سياسية هامة تمس مصالح البلاد الحيوية كالتصديق أو الانضمام إلى بعض المعاهدات^(٥٧٩) وهناك مجموعة من الضمانات الدستورية لضمان عدم التعسف في استخدام حق الحل وهي:

١- ضرورة استشارة بعض الجهات الدستورية والسياسية قبل الاقدام على استخدام حق الحل.

(٥٧٦) د. علاء عبد المتعال: المصدر السابق، ص ١٠٥ وما بعدها.

(٥٧٧) د. حسن سيف أبو السعود: المصدر السابق، ص ٤٢٩.

(٥٧٨) د. علاء عبد المتعال: المصدر السابق، ص ٨٦-٨٧.

(٥٧٩) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علاء عبد المتعال: المصدر السابق، ص ١٩٢ وما بعدها. د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث: المصدر السابق، ص ٦٠٤-٦٠٦، د. السيد صبري: المصدر السابق، ص ٥٨٨.

٢- تضمين مرسوم الحل الاسباب التي ادت إلى حل البرلمان حتى تتمكن هيئة الناخبين من الحكم على سلامة إجراء الحل , وكذلك تضمين المرسوم الدعوة لاجراء انتخابات نيابية جديدة خلال فترة زمنية محددة حتى لا تنفرد الحكومة بتصرف امور البلاد دون رقابة برلمانية.

٣- عدم جواز حل البرلمان خلال فترة زمنية معينة من تاريخ الحل الأول .

٤- عدم جواز حل البرلمان لنفس السبب الذي حل من اجله المجلس السابق^(٥٨٠) .

وقد نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة(١٢) بأن ((لرئيس الجمهورية بعد مشاورة الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان ان يعلن حل الجمعية الوطنية , وتجري الانتخابات العامة بعد مدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد على اربعين يوما على الاكثر من تاريخ الحل , وتنعقد الجمعية الوطنية بقوة القانون في يوم الخميس بعد التالي لانتخابها , اما إذا وقع الاجتماع هذا خارج الفترة المحددة لدور الانعقاد العادي , يتم بقوة القانون افتتاح دور الانعقاد ولمدة خمسة عشر يوما . ولا يجوز إجراء حل جديد للجمعية الوطنية خلال العام التالي على هذه الانتخابات)) .

فالدستور الفرنسي قد جعل من سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان سلطة تقديرية ومن امتيازات رئيس الدولة , فحل البرلمان يعد من السلطات الشخصية لرئيس الدولة التي لا تحتاج إلى توقيع الوزير الاول^(٥٨١) , فرئيس الجمهورية الفرنسي عند ممارسة هذا الاختصاص لا يكون ملزماً نهائياً ببيان السبب الذي دفعه إلى حل الجمعية الوطنية واما ماورد في نص المادة المذكورة من وجوب استشارة الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان فهذا لا يعد قيداً على سلطته في هذا الشأن حيث لا يعدو ان يكون سوى مجرد إجراء شكلي لمعرفة وجهة نظرهم دون اي التزام من قبله بآرائهم^(٥٨٢) , غير ان القيد الوحيد الوارد بالنص يتمثل بعدم امكانية حل الجمعية الوطنية خلال السنة التي تلي الانتخابات^(٥٨٣) , وهذا القيد لا يستمر سوى عام واحد يستطيع بعده رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية^(٥٨٤) .

وقد استعمل رئيس الجمهورية حقه في حل البرلمان مرات عدة وذلك لتحقيق العديد من الغايات , فالحل الأول للجمعية الوطنية عام ١٩٦٢ قد تم على يد الرئيس ((CH.DEGAULLE)) إذ جاء هذا الحل على أثر سحب الجمعية الوطنية الثقة من حكومة ((G.POMPIDOU)) التي كانت مؤيدة لسياسة رئيس الجمهورية الرامية إلى إحداث تعديل دستوري مهم بجعل إختيار رئيس الجمهورية يتم بالاقتراع العام , يضاف إلى ذلك السياسة العدائية التي اتبعتها هذه الجمعية تجاه سياسة رئيس الجمهورية^(٥٨٥) , وعلى أثر هذا الحل تمت دعوة الناخبين لانتخابات نيابية جديدة , اسفرت عن أغلبية مؤيدة لسياسة رئيس

(٥٨٠) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق, ص ٢٢٣-٢٢٦. د. علاء عبد المتعال: المصدر

السابق, ص ١٢٩ وما بعدها , خالد عباس مسلم: المصدر السابق, ص ٢٢٧-وما بعدها .

(٢) مورييس دوفر جييه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري, المصدر السابق, ص ٢٤٠ .

(٣) Benoit Jeanneau: op. cit, p. ١٨٢.

(٤) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, الجزء الثاني, المصدر السابق, ص ٤٠١ .

(٥) د. حسان محمد شفيق العاني: دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة , المصدر السابق, ص ٢٦ .

ولا بد لنا من الإشارة إلى ان هناك قيود اخرى وردت على سلطة رئيس الدولة في حل الجمعية الوطنية وهي ما

تضمنته المادة (٧) من الدستور من عدم جواز حل الجمعية الوطنية في فترة الانابة لرئاسة الجمهورية وكذلك ما

تضمنته المادة (١٦) التي حظرت على رئيس الدولة حل الجمعية الوطنية خلال الظروف الاستثنائية .

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق, ص ٢٠٦ .

الجمهورية وهذا ما عزز موقفه تجاه باقي المؤسسات الاخر^(٥٨٦)، لذا فقد ادى حل البرلمان إلى حل النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية ممثلة برئيس الدولة كما ان هذا الحل تحققت من خلاله غاية اخرى والمتمثلة بتحقيق الاستقرار الوزاري فالجمعية الوطنية كانت على خلاف شديد مع الحكومة التي كانت بدورها مساندة لسياسة رئيس الدولة ولا سيما فيما يتعلق بدعمها لمشروع تعديل الدستور المقترح من رئيس الجمهورية لتعديل طريقة انتخابه والجمعية الوطنية ذاتها كانت على خلاف مع حكومة ((M.DEBRE)) وقد تمخض عن ذلك الخلاف اقالة الحكومة باكملها من قبل رئيس الدولة ، وكنتيجة لما سبق عمد الرئيس ((DEGAULLE)) إلى حل الجمعية الوطنية وذلك بعد ان تقدمت بلائحة لوم الحكومة بالاكثرية المطلقة لاعضائها غير ان رئيس الجمهورية رفض استقالة الحكومة وعمد إلى حل الجمعية لتجنيب البلاد من ازمة وزارية يترتب عليها عدم استقرار البلاد^(٥٨٧) ، فضلاً عن ما سبق فقد تحقق من الحل المذكور غاية في ذات الهمية والمتمثلة بايجاد أغلبية برلمانية مطابقة لاتجاه وسياسة رئيس الجمهورية على أغلبية المقاعد النيابية^(٥٨٨) ، وقد جاء الحل الثاني للجمعية الوطنية عام ١٩٦٨ في عهد الرئيس ((CH.DEGAULLE)) وذلك على أثر المظاهرات الطلابية التي حدثت في كلية الاداب في جامعة ((NANTERRE)) احتجاجا على سوء الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، وحدث على اثرها مصادمات عديدة بين المتظاهرين والشرطة ، وقد شملت المظاهرات انذاك العديد من شرائح المجتمع لذا فقد عمد رئيس الدولة إلى حل الجمعية الوطنية واجراء انتخابات جديدة رغبة منه في تهدئة الاوضاع وبالفعل تحقق ذلك ، وبذلك فقد حقق الحل المذكور الهدف منه والمتمثل بتحقيق الاستقرار السياسي داخل الدولة عن طريق امتصاص غضب المعارضة خارج البرلمان بل والتصويت لصالح الحزب الذي يتزعمه رئيس الجمهورية وحصوله على أغلبية متماسكة اكثر وبذلك فقد حقق هذا الحل غاية اخرى^(٥٨٩) ، لذا فان هذا الحل وما تبعه من تايد شعبي لسياسة رئيس الدولة عن طريق حصول حزبه على اكثرية مقاعد البرلمان يعد بمثابة الإستفتاء الشخصي ، لأن المقصود منه في الأساس تايد أو رفض سياسة رئيس الجمهورية عن طريق هذه الانتخابات النيابية^(٥٩٠) ، وفي عام ١٩٨١ وبعد مرور يوم واحد على إنتخاب الرئيس ((F.MITTERRAND)) عمد إلى حل الجمعية الوطنية وذلك لتحقيق وايجاد أغلبية برلمانية مساندة لسياسة رئيس الجمهورية ومنفذة لها^(٥٩١) ، وهو ما عمد اليه الرئيس ((F.MITTERRAND)) في عام ١٩٨٨ بعد مرور يوم واحد على اعادة انتخابه لولاية ثانية ، إذ عمد إلى حل الجمعية الوطنية وذلك لإيجاد أغلبية برلمانية مساندة لرئيس الجمهورية ، وذلك بعد ان فقدت في الانتخابات التي جرت عام ١٩٨٦ وبالفعل قد تحقق له ذلك^(٥٩٢).

-
- (٢) موريس دوفرليه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق، ص ٢٥٣ .
(٣) لمزيد من التفاصيل حول اجراءات هذا الحل وخلفيته ينظر: اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق، ص ٣٧٧-وما بعدها ، د. علاء عبد المتعال: المصدر السابق ، ص ٢٨-وما بعدها خالد عباس مسلم : المصدر السابق ص ٣١٧-٣١٩ .
(٤) موريس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق، ص ٢٥٣-٢٥٥ .
(٣) لمزيد من التفاصيل حول أحداث ١٩٦٨ وما تبعها من حل البرلمان ينظر: اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٣٤١-وما بعدها ، جابريل ايه. الموند ، جي. بنجام باويل: المصدر السابق، ص ٣٧١ ، رسل جيه. دالتون : مصدر سابق، ص ٨١-٨٢ .
(٤) اندريه هوريو: المصدر نفسه ، ص ٤٦٢ .
(١) Benoit Jeanneau: op. cit, p. ١٨٣ .
(٢) د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق ، ص ٤٦-٤٧ .

وقد لعب التهديد بحل البرلمان دورا هاما في تحقيق الاستقرار السياسي في فرنسا ولا سيما في عهد الرئيس ((V.G.DESTAING)) , وذلك في اثناء الحكومات المتعاقبة برئاسة ((R.BARRE)) , فقد أعلن رئيس الجمهورية عام ١٩٧٨ بانه سيلجأ إلى استخدام حق الحل بوصفه السلاح الأساسي لمواجهة السلطة التشريعية إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك كما هدد باستخدام حق الحل عندما عارض نواب الحزب الديغولي (التجمع من اجل الجمهورية) الخطة الثانية للإصلاح الاقتصادي المقدمة للبرلمان من قبل الوزير الأول , وايضا لجأ رئيس الجمهورية في عام ١٩٧٩ إلى التهديد بحل الجمعية الوطنية عندما رفض النواب الأعضاء في الحزب الديغولي التصويت على الميزانية العامة للدولة^(٥٩٣) , اما حل الجمعية الوطنية للمرة الخامسة فتم في عهد الرئيس ((J.CHIRAC)) عام ١٩٩٧ وكانت الغاية من هذا الحل العمل على تهدئة الاوضاع الداخلية لتحقيق الاستقرار السياسي , ففي عام ١٩٩٧ عمت المظاهرات الشارع الفرنسي نتيجة الاجراءات الاقتصادية الشديدة التي اتخذها رئيس الدولة مع وزيره الاول ((A.JUPPE)) , وذلك بتقليل الانفاق العام وتخفيض العجز في الميزانية ومواجهة البطالة , غير ان هناك اسباب اخر اثرت في الرأي العام وزادت من حدة السخط الشعبي , والمتمثلة بالانقسامات السياسية داخل الحزب الحاكم نفسه والفضائح المالية التي اتهم بها الوزير الأول مع تردي الاوضاع السياسية والاقتصادية بشكل ملحوظ , لذا فقد عمد رئيس الجمهورية إلى حل الجمعية الوطنية معللا ذلك بضعف الاداء الحكومي وعدم قدرته على تحقيق مطالب الجماهير , ومن بينها القضاء على البطالة وتوحيد العملة الاوربية , غير ان النتائج التي اسفرت عنها تلك الانتخابات هي مالم تكن بالحسبان فقد اسفرت عن فوز أغلبية اشتراكية في حين كانت الأغلبية السائدة هي اليمينية , وبذلك فقد اجبر رئيس الدولة على التعايش مع أغلبية وحكومة اشتراكية^(٥٩٤) , ومع ذلك فقد حقق الحل الغاية منه في تهدئة الشارع الفرنسي وامتصاص غضبه .

وقد نص الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في المادة (٦٣) في الفقرة الأولى بان ((يمكن لرئيس الجمهورية إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية باغلبية ثلثي اعضائه اثناء نفس المدة النيابية اما ان يقبل استقالة الحكومة أو ان يحل مجلس النواب , ويتحتم ان ينص الامر المتخذ لحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما)).

فالنص السابق يبين ان الحل في النظام السياسي التونسي انما يتم كرد فعل على مجلس النواب , و ذلك في حالة مصادقة هذا المجلس على لائحة لوم ثانية باغلبية الثلثين في المدة النيابية نفسها^(٥٩٥) , وعلى ذلك فان رئيس الجمهورية سيكون حكماً وخصماً في الوقت ذاته لأن الحكومة هي من اختياره ومنفذة لسياسته فقط دون ان يكون لها سلطة التقرير ابتداءً فهي تخضع خضوعاً تاماً لرئيس الدولة الذي يكون له السلطة التقديرية في تكوينها وحلها فضلاً عن مسؤوليتها امامه^(٥٩٦) , وايضا يمكن لرئيس

(٣) د.علاء عبد المتعال :المصدر نفسه, ص٢٥٢-٢٥٣ هامش رقم (١) .

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر : خالد عباس مسلم:المصدر السابق,ص٣٢٥-وما بعدها .

(٥٩٥) سالم كيرير المرزوقي:المصدر السابق,ص١١٣ .

(٥٩٦) طه حميد حسن العنكي:المصدر السابق,ص٧٧, ٧٩ .

الجمهورية حل المجلس في حالة إجراء انتخابات رئاسية سابقة لاوانها^(٥٩٧)، وهو مانصت عليه الفقرة الاخيرة من المادة (٥٧) التي تتحدث عن شغور المنصب بسبب الوفاة أو الاستقالة اوالعجز التام ، فبينت انه بعد الإعلان عن شغور المنصب واجراء الانتخابات الرئاسية فان ((...لرئيس الجمهورية الجديد ان يحل مجلس النواب ويدعو لانتخابات تشريعية سابقة لاوانها ...)) ، ويتضح مما سبق ان رئيس الجمهورية يملك صلاحية مهمة ذات أثر خطير والمتمثلة بحل البرلمان دون ان يشترط الدستور اية شروط للحد من هذه السلطة ، ومما يلاحظ في هذا المجال عدم امكانية تصور أي حرج قد يقع فيه رئيس الدولة إذا لجأ إلى حل البرلمان في حصول نفس الاغلبية السابقة على اغلبية المقاعد النيابية بعد الانتخابات التشريعية الجديدة - خصوصا في الحل الأول - وذلك لأن رئيس الجمهورية هو زعيم الأغلبية البرلمانية المطلقة فهو زعيم الحزب الحاصل على هذه الأغلبية والذي يشغل أكثر مقاعد البرلمان^(٥٩٨) .

وقد نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (١٣٦) بأن ((لايجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب الا عند الضرورة وبعد إستفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الإستفتاء خلال ثلاثين يوما ، فاذا اقرت الأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به ، ويجب ان يشتمل القرار على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لايجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الإستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الايام العشرة التالية لإتمام الانتخاب)) .

ويتضح من النص ان حق الحل قد ورد باسم رئيس الجمهورية^(٥٩٩) ، وهذا يعني ان استعمال هذا الحق امر منوط برئيس الجمهورية فقط كما ان رئيس الجمهورية يجب ان يمارس هذا الحق بنفسه^(٦٠٠) ، فحق الحل الوارد في المادة السابقة يعد حقا شخصيا لرئيس الدولة، غير ان سلطته في استخدام هذا الحق مقيدة بقيدتين الأول يتمثل بتوافر حالة الضرورة والثاني يتمثل بموافقة الشعب على حل المجلس بالاستفتاء ، فبالنسبة للقيد الأول فقد ذهب الفقه إلى ان توافر حالة الضرورة امر متروك لتقدير رئيس الجمهورية وحده^(٦٠١) ، والمقصود بالضرورة في هذا المجال توافر اسباب قوية تستدعي حل مجلس الشعب^(٦٠٢) ، اما بالنسبة للقيد الثاني وهو ضرورة موافقة الشعب على حل المجلس بالاستفتاء الشعبي فالشعب من خلال ذلك يعد رقبيا على سلطة رئيس الجمهورية عند تقديره لحالة الضرورة^(٦٠٣) ، غير ان هذا القيد وعلى الرغم من اهميته البالغة لم يكن سوى قيد شكلي وذلك بسبب ان الإستفتاء الشعبي يتطلب توافر قدر من الوعي السياسي لدى جمهور الناخبين فضلاً عن ما يستوجبه من

(٥٩٧) سالم كريب المرزوقي: المصدر السابق، ص ١١٣ .

(٥٩٨) د.خالد شوكات: انتخابات تونس ، تعددية مخصصة للحادية <http://www.islamonhin.net> المصدر سابق.

(٥٩٩) د.سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٦٢١ .

(٦٠٠) د.محمد انس قاسم جعفر: المصدر السابق، ص ٥١٥ .

(٦٠١) د.ابراهيم عبد العزيز شيجا: النظم الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٢٩٧ ، د.سليمان محمد الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٦٢٣ د.محمد عبد الحميد ابو زيد : المصدر السابق، ص ٢٣٦ .

د.محمد حسنين عبد العال: المصدر السابق، ص ٢٦١ .

(٦٠٢) د.علاء عبد المتعال: المصدر السابق، ص ١٢٧ .

(٦٠٣) د.محمد حسنين عبد العال: المصدر السابق، ص ٢٦١ .

كفالة حرياتهم في التعبير عن آرائهم. ونزاهة العملية الاستفتاءية بحد ذاتها حتى لا يتحول الإستفتاء إلى وسيلة لفرض الاستبداد تحت ستار ارادة الشعب, فضلاً عن ضرورة قيام وسائل الاعلام بتوضيح موضوع الاستفتاء, غير ان ما يحصل في مصر يجري على خلاف ذلك, فالامية السياسية متفشية في الشعب ووسائل الاعلام مسيرة من جانب السلطة التنفيذية التي تؤثر إلى حد كبير على الرأي العام من دون ان تمكن المعارضة من ابداء رأيها في موضوع الإستفتاء, لذا فان نتائج الإستفتاء دائماً لا تقل نسبة الموافقين فيها على موضوع الإستفتاء عن ٩٥% (٦٠٤) ، لذا فالاستفتاء الوارد في المادة (١٣٦) يصطبغ بصبغة الاستفتاء الشخصي لانه يؤيد سياسة رئيس الدولة وقراره بحل البرلمان أو برفضه — وهو ما لم يحدث — ولذا فلا يعد ضماناً جدياً في هذا المجال (٦٠٥) ، وقد اثبتت الأحداث بالفعل صورية الإستفتاء لحل مجلس الشعب وتجلي ذلك عند حل البرلمان لأول مرة في ظل دستور عام ١٩٧١ الذي اجري عام ١٩٧٩ (٦٠٦) ، وقد ورد حل المجلس في المادة (١٢٧) وهي بصدد بيان مسؤولية رئيس الوزراء فقد بينت المادة ان لرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع القائم بين مجلس الوزراء والبرلمان على الإستفتاء الشعبي فاذا جاءت نتيجة الإستفتاء مؤيدة للحكومة يعد منحلاً وذلك بقوة القانون والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الحكومة (٦٠٧) ، غير ان شرط الإستفتاء في حل المجلس في ظل المادة (١٢٧) لا يعد ضماناً حقيقية لعدم التعسف في استخدام هذا الحق في ظل النظام السياسي المصري فاستخدام الحل لحسم الخلاف بين السلطات الدستورية يصبح عديم الاثر إذا تم استخدامه في مجتمع لا يتمتع بالقدرة الكافية على فهم دوافع الخلاف واثاره ومدى اهمية المسائل المعروضة على الشعب ، وهذا يؤدي إلى ان النتائج لا تكون معبرة عن الارادة الحقيقة لاهية الناخبين (٦٠٨) ، بل هو في الحقيقة يعد سلاحاً بيد رئيس الجمهورية الذي هو الرئيس الفعلي للحكومة (٦٠٩) .

وقد تم حل مجلس الشعب المصري أول مرة في ظل دستور ١٩٧١ في عهد الرئيس ((محمد انور السادات)) عام ١٩٧٩ وذلك عقب توقيع معاهدة السلام المصرية - الاسرائيلية, فقد كان هناك عدداً من النواب لم يكن راضياً عن عقد هذه المعاهدة وما تضمنته من بنود , وعلى أثر هذه المعارضة البرلمانية والجدل الكبير الذي اثارته هذه المعاهدة في الشارع المصري , عمد الرئيس (السادات) إلى حل البرلمان , وقد كانت الغاية من حل هذا البرلمان , تتمثل بالرغبة في التخلص من (١٤) نائباً من

(٦٠٤) دبشير علي محمد باز: حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة , الاسكندرية , دار الجامعة الجديدة للنشر , ٢٠٠٤, ص ٢٩٧ , ٣١١ - ٣١٢ , د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق, ص ٧٢ .

(٦٠٥) جابر جاد نصار: المصدر السابق, ص ٣٣٦ .

(٦٠٦) لمزيد من التفاصيل حول هذا الإستفتاء ينظر: د. ماجد راغب الحلو: الاستفتاء الشعبي , مصدر سابق , ص ٢٦٣ - وما بعدها , جابر جاد نصار : المصدر نفسه , ص ٣٣٣ - وما بعدها .

(٦٠٧) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق, ص ٦٢٠ .

(٦٠٨) دبشير علي محمد باز: المصدر السابق, ص ٣٠٨, خالد عباس مسلم , المصدر السابق ص ٤٣٤ .

(٦٠٩) د. بشير علي محمد باز: المصدر نفسه , ص ٣١٩ , د. علاء عبد المتعال : المصدر السابق, ص ٧٢ - ٧٣ , هامش رقم (١) .

المعارضة لعدم موافقتهم على هذه المعاهدة^(٦١٠) وكان حل المجلس تحت عنوان اعادة تنظيم الدولة تدعيماً للديمقراطية^(٦١١) ، لذا فقد عد هذا الحل أول اساءة لاستخدام الحل في ظل دستور ١٩٧١ حيث اتخذ كوسيلة لفرض سياسة رئيس الدولة على بعض العناصر المعارضة^(٦١٢) ، اما الحل الثاني للمجلس فقد تم في عهد الرئيس ((محمد حسني مبارك)) ، وذلك في عام ١٩٨٧ وقد حدث هذا الحل نتيجة تعديل قانون انتخاب مجلس الشعب والعدول عن نظام الانتخاب الفردي إلى الانتخاب بالقائمة النسبية وقد تم ذلك بموجب القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ وقد نصت المادة (١٧) منه بان ((ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقاً لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عدد من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الاصوات الصحيحة التي حصلت عليها وتعطى المقاعد المتبقية للقائمة الحاصلة اصلاً على اكثر الاصوات ، ولايمثل بالمجلس الحزب الذي لا تحصل قوائمه على ثمانية في المائة على الاقل من مجموع الاصوات الصحيحة التي اعطيت على مستوى الجمهورية)) ، وازاء هذا النص احتدم السجال والنقاش حول مدى دستورية هذا القانون وكثرت الطعون أمام القضاء بعدم دستوريته ، وازاء ذلك أصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل مجلس الشعب ودعوة الناخبين لانتخابات نيابية جديدة وبعد ان أصدر رئيس الجمهورية ذلك القرار عرض على الإستفتاء وجاءت النتيجة كالعادة بما يشبه الاجماع ٩٩% ومن ثم اجريت الانتخابات النيابية وتم تشكيل مجلس جديد بدء اعماله في ١٩٨٧/٤/٢٢^(٦١٣) ، اما الحل الثالث فقد تم في عهد الرئيس ((محمد حسني مبارك)) ، وذلك في عام ١٩٩٠ حيث ان المجلس الذي شكل على أثر الحل الثاني قد شكل وفق القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ الذي قضى في المادة (الخامسة مكررة) منه بالآخذ بالنظام المختلط ما بين القائمة النسبية والانتخاب الفردي فيكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون إنتخاب باقي الأعضاء الممثلين بالقوائم الحزبية ، ولم يكد المجلس يبدأ في ممارسة دوره التشريعي والرقابي حتى اندلع الجدل الفقهي الشديد حول مدى دستوريته وقد قدمت طعون عدة للقضاء الاداري بعدم دستورية هذا القانون، فوافقت المحكمة الفصل في طلبات الالغاء وأمرت باحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادتين الثالثة فقرة اولى والخامسة مكررة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ وكان ذلك في ١٩٨٧/٤/٣١ ، وفي ١٩٩٠/٥/١٩ صدر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة (الخامسة

(٦١٠) دبشير علي محمد باز: المكان نفسه ،خالد عباس مسلم:المصدر السابق،ص٤٣٦ .

(٦١١) د.ماجد راغب الحلو:الاستفتاء الشعبي ، المصدر السابق،ص٢٦٤ .

(٦١٢) دبشير علي محمد باز: المكان نفسه ،خالد عباس مسلم:المكان نفسه

(٦١٣) دبشير علي محمد باز: المصدر نفسه،ص٣٢٠- وما بعدها .

مكررة) من القانون المذكور وعلى أثر ذلك أصدر رئيس الجمهورية قراراً بحل المجلس والدعوة إلى إجراء انتخابات نيابية جديدة , وقد تمت العودة إلى نظام الانتخاب الفردي^(٦١٤) .

غير ان التساؤل الذي يثار حول مدى القيمة القانونية للتشريعات التي صدرت عن المجلس في ذلك الوقت؟

اجابت المحكمة الدستورية عن ذلك في حكمها الصادر في ١٩٩١/١٢/١٩ بأن ((القضاء بعدم دستورية النص التشريعي الذي اجريت انتخابات مجلس الشعب بناء عليه وآل بالتالي إلى بطلان تكوين المجلس منذ انتخابه لا يستتبع لزوماً الغاء ما اقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذته من اجراءات منذ انتخابه وحتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية بل تظل على اصلها من الصحة ونافذة إلى ان يتقرر الغاءها أو تعديلها أو النعي بعدم دستورية نصوصها التشريعية ان كان لذلك وجه اخر غير ما بني عليه هذا الحكم))^(٦١٥) .

ومن الملاحظ ان جميع حالات حل مجلس الشعب لم تتم بسبب الخلاف بين الحكومة والبرلمان ومرد ذلك إلى ان التوجهات السياسية لكل منهما لم تكن متباينة حيث ان الحزب الحاكم يسيطر على الأغلبية العظمى من المقاعد في المجلس النيابي الامر الذي يؤدي إلى عدم قيام هذا الخلاف اصلاً وبالتالي تنتفي الحاجة إلى حل البرلمان^(٦١٦) .

وقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٢/٢٦) بأن ((الملك...ويحل مجلس النواب وفقاً لاحكام هذا القانون)) .

وبذلك يكون لرئيس الدولة (الملك) حل مجلس النواب وذلك حفظاً للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٦١٧)، ويلاحظ ان هذا الحق لم يرد مطلقاً وانما مقيد مع باقي الحقوق الاخرى التي

(٦١٤) ومما جاء في حكم المحكمة الدستورية العليا ((ان الدستور قد كفل حق الترشيح في المادة ٦٢ منه , ولم يقيد التمتع به بالانتماء الحزبي , وكفل في المادة ٤٠ منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة ومنها حق الترشيح مما يعني ان المواطنين جميعاً سواء أمام حق الترشيح , ويقوم ممارستهم له على اساس من الفرص المتكافئة في الفوز بالعضوية للمجالس النيابية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها ... وان كان للمشرع سلطة تقديرية في إختيار النظام الانتخابي الا ان سلطته في هذا الشأن تجد حدها في عدم الخروج على القيود والضوابط والمبادئ التي نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة ... وان المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان واربعين دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم ونظام الانتخاب الفردي وقد حدد لكل دائرة انتخابية عدداً من المقاعد النيابية خص بها مرشحي الأحزاب السياسية , عدا مقعداً واحداً خصه لنظام الانتخاب الفردي يجري التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب ... ومن ثم فان هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت في صريح نصها اخلالاً بحق المواطنين غير المنتخبين لاحزاب سياسية في الترشيح على قدم المساواة وعلى اساس من تكافؤ الفرص مع باقي المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية اخلالاً أدى إلى التمييز بين فئتين من المرشحين في المعاملة القانونية ... تمييزاً قائماً على اساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد (٨, ٤٠, ٦٢) من الدستور ويستوجب القضاء بعدم دستوريته ...)) لمزيد من التفاصيل ينظر د.جورجي شفيق ساري : النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا , مصدر سابق, ص ١٧١- وما بعدها , خالد عباس مسلم: المصدر السابق, ص ٤٣-٤٤ وما بعدها .

(٦١٥) أورده د.عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة وتطبيقات المحاكم بشأنها , الاسكندرية , المكتب الجامعي الحديث, ٢٠٠٢, ص ٥٨٥ .

(٦١٦) د.بشير علي محمد باز : المصدر السابق, ص ٢٨٣ , خالد عباس مسلم : المصدر السابق, ص ٤٧٣ .

(٦١٧) د.مصطفى كامل : المصدر السابق, ص ٦١ .

وردت في المادة ذاتها بانه لابد ان يتم ((وفقاً لاحكام هذا القانون)) وهي مقيدة جميعاً بنص المادة(٢٧)(٦١٨) , فدور الملك في حل مجلس النواب يكون شكلياً مقتصرأ على إصدار الارادة الملكية بالحل بناء على قرار مسبق من مجلس الوزراء(٦١٩) , غير ان الواقع العملي كان يشير إلى غير ذلك فلم تكن هناك قيوداً تحد من سلطة الملك في حل البرلمان فكان الملك يلجأ إلى تأليف وزارة تقبل مسبقاً تنفيذ رغبة الملك في حل مجلس النواب فيكون بذلك القرار الذي تصدره في هذا المجال ستاراً يغطي الدور الحقيقي للملك في حل مجلس النواب(٦٢٠) فالملك كان يتمتع بسلطة تقديرية في حل المجلس وكانت له بذلك اليد الطولى(٦٢١) , فنجد ان الملك كانت له سلطة في رفض طلب الوزارة في حل المجلس(٦٢٢) , ومن خلال هذه السلطة التقديرية في حل المجلس اصبحت للملك هيمنة متزايدة على مجلس النواب(٦٢٣) , ومما يلاحظ بهذا الشأن انه من بين ستة عشر مجلساً للنواب منذ عام ١٩٢٥-١٩٥٨ لم يكمل أي مجلس دورته سوى مجلس واحد.بينما تم حل اثني عشر مجلساً بواسطة الوزارة واما المجالس الباقية فقد حُلّ اثنان منهما استناداً إلى نص المادة(١١٩) التي اوجبت حل مجلس النواب عند تعديل الدستور , واما المجلس الثالث فقد حل بسبب قرب انتهاء مدته النيابية(٦٢٤) , وكان الهدف من حل مجلس النواب اما الحصول على أغلبية مساندة للوزارة أو التخلص من بعض عناصر المعارضة , فبالنسبة للهدف الأول نجد ان حل المجلس الذي تم في عام ١٩٣٤ بطلب من وزارة (علي جودت الايوبي) والذي تذرعت من خلاله بانها ترغب من وراء الحل إستفتاء الامة حول سياستها ,في حين كان الهدف الحقيقي يكمن في ايجاد أغلبية مؤيدة لها في المجلس , ولذلك عمدت إلى مختلف الوسائل للتأثير على نتائج الانتخابات لضمان فوز مرشحها ,والفت لذلك حزباً برلمانياً لا سنادها , واما بالنسبة لتحقيق الهدف الثاني نجد ان المجلس الرابع عشر قد تم حله من قبل وزارة (نوري السعيد) في عام ١٩٥٤ في يوم تأليفها نفسه مع ان المجلس لم يكن قد اجتمع سوى مرة واحدة وقد تذرعت الوزارة باستفتاء الشعب على سياستها ,اما السبب الحقيقي فيتمثل بالتخلص من أحد عشر نائباً من أعضاء الجبهة الوطنية الذين تمكنوا من الفوز في الانتخابات(٦٢٥) .

اما بالنسبة لدستور العراق لعام ١٩٧٠ فلم ينص الدستور على حق الحل , غير ان قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لعام ١٩٨٠ نص في المادة(٦٠) بان ((لمجلس قيادة الثورة ضماناً لحسن سير مؤسسات الجمهورية ان يحل المجلس الوطني)).

وقد انتقد هذا النص بانه وان كان يتفق مع واقع الحياة السياسية في العراق انذاك باعتبار ان مجلس قيادة الثورة (المنحل) هو اعلى هيئة في الدولة غير انه لابد وان يناط هذا الحق برئيس

(٦١٨) د.فائز عزيز اسعد:المصدر السابق,ص٣١٢-٣١٣ .

(٦١٩) سحر محمد نجيب : العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ,رسالة ماجستير,جامعة الموصل ,كلية القانون , ١٩٩٩ , ص٤٠ , وقد نصت المادة (١٢٧) على ان ((يستعمل الملك سلطته بارادة ملكية تصدر بناء على اقتراح

الوزير والوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم)).

(٦٢٠) د.فائز عزيز اسعد: المصدر السابق,ص٢١٤ .

(٦٢١) د.حميد حنون خالد الساعدي:مبادئ القانون الدستوري,المصدر السابق,ص١٦٣ .

(٦٢٢) لمزيد من التفاصيل ينظر : د.فائز عزيز اسعد:المصدر السابق,ص٢١٨-٢٢٠ .

(٦٢٣) د.نوري لطيف:القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق,المصدر السابق,ص٢٤٠ .

(٦٢٤) د.فائز عزيز اسعد:المصدر السابق, ٢١١ , ٢٢٣ , , هامش رقم(٢٤,٢٥) .

(٦٢٥) د.فائز عزيز اسعد:المصدر نفسه,ص٢٢٤-وما بعدها .

الجمهورية حصراً^(٦٢٦) ، وقد جاء قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ ونص في المادة (٧٢) بأن ((لرئيس الجمهورية ضماناً لحسن سير مؤسسات الجمهورية ان يحل المجلس الوطني)) وبذلك أصبح حل المجلس الوطني ما هو الا سلطة مطلقة لرئيس الجمهورية لأن النص لم يضع اية قيود على سلطته في هذا المجال فالنص يشير إلى انه يحل المجلس ((ضماناً لحسن سير مؤسسات الجمهورية)) ، وهو نص من السعة بحيث يستوعب الفكرة التي تضمنها الدستور والمتمثلة بوضع دستور يجعل من شخص الرئيس الحاكم الاوحد فهو المتنفذ في جميع مؤسسات الدولة والمهيمن عليها ، هذه المؤسسات التي يربطها حزب واحد وهو الحزب الحاكم وبذلك فان حل المجلس الوطني كان رهناً بالارادة المنفردة لرئيس الدولة ، غير ان السؤال الذي يطرح على بساط البحث عن ماهية الغايات الممكن تصور تحقيقها انذاك من حل المجلس ؟

من غير الممكن تصور وجود اية غاية ممكنة التحقيق إذا ما تم اللجوء إلى حل المجلس الوطني ، فلا يتصور حله لايجاد أغلبية برلمانية متماسكة تدعم سياسة رئيس الدولة لأن العراق كان يقوم انذاك على اساس الحزب الواحد فضلاً عن ان الوضع السياسي كان دائماً في حالة ثبات بسبب عدم وجود معارضة داخل المجلس واستعمال العنف والقسوة في حكم الشعب وفي تكميم الافواه المعارضة فضلاً عن ان جميع المعاهدات كانت تقر وتصادق حتى من دون الرجوع إلى المجلس الوطني الذي لم يكن له أي دور في هذا المجال سوى دور استشاري ضئيل الاهمية ، اما بالنسبة للقوانين الانتخابية فكانت جميعها صادرة عن السلطة القائمة انذاك ، ولم يكن يوجد في العراق انذاك اية رقابة قضائية على دستورية القوانين حتى يمكن القول بحل البرلمان نتيجة عدم دستورية هذه القوانين الانتخابية - كما رأينا في مصر- وعليه فلم يكن المجلس الوطني سوى مرآة صادقة عن القابضين على السلطة فكل عضوفيه لابد ان يكون منتمياً إلى الحزب الحاكم أو معروفاً بولائه له. وانطلاقاً مما سبق لم يتم حل المجلس الوطني منذ تشكيله عام ١٩٨٠ حتى سقوط النظام الدكتاتوري عام ٢٠٠٣.

المطلب الثاني

توسيم اختصاصات رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية

ان أهم الإختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة في مجال ممارسة العملية التشريعية تتمثل في انفراد رئيس الدولة في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك في الظروف العادية وغير العادية، وبما ان هذا البحث ينصب على الإختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة في الظروف العادية، لذا فاننا سنقتصر علىبيان سلطة رئيس الدولة في التشريع بصورة منفردة فضلاً عن ذلك فان رئيس الدولة يشترك مع المجلس النيابي في اقتراح القوانين ومن ثم يكون له الاعتراض على هذه القوانين وعليه سنبين في الفرع الأول انفراد رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية ثم سنخرج في الفرع الثاني على اسهام رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية .

(٦٢٦) د.حميد حنون خالد الساعدي :مبادئ القانون الدستوري ، المصدر السابق، ص ٢١٠ .

الفرع الاول

انفراد رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية

من المسلم به في فقه القانون العام ان كل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة تقوم بوظيفتها الرئيسية , فالسلطة التشريعية تختص بسن القوانين عامة فضلاً عن القيام بدورها الرقابي، والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذ هذه القوانين وحفظ الامن والنظام في البلاد ، اما السلطة القضائية فتختص بتطبيق القانون وتعمل على وجوب احترامه من قبل الاشخاص الطبيعية والمعنوية بفرض الجزاء على من يخرج على احكامه , واعمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات فلا بد من قيام كل منها بالمهام المسندة اليها في الدستور والا تتدخل في مهام السلطة الاخرى^(٦٢٧) ، وعلى ذلك فإن البرلمان كما سبق وان اوضحنا –يعد عضو التشريع الاصيل فهو وحده المختص بعملية سن القوانين اللازمة في الدولة , غير ان بعض الدساتير قد اقرت لرئيس الدولة دوراً مستقلاً في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك في الظروف العادية , وتصبح المراسيم أو الأوامر الصادرة عن رئيس الدولة في هكذا صورة قوانين تشريعية بالمعنى الفني لهذا المصطلح, سواء نص الدستور على هذه النتيجة أم لم ينص على ذلك , فاذا تراءى للسلطة التشريعية ان تعد لها فلا بد لها من اتباع الطريقة التي تعدل بها القوانين وفقاً لما يقتضيه الدستور^(٦٢٨) .

ومن الدساتير –محل البحث- التي نحت هذا النحو دستور تونس لعام ١٩٥٩ وكذلك دستور العراق لعام ١٩٧٠ , حيث نص الدستور التونسي في المادة (٣١) على ان ((لرئيس الجمهورية ان يتخذ خلال عطلة مجلس النواب ومجلس المستشارين مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك في الدورة العادية الموالية للعطلة))^(٦٢٩) .

فرئيس الجمهورية وفقاً للنص يتمتع باختصاص مطلق في ممارسة الوظيفة التشريعية بصورة منفردة , وذلك عن طريق المراسيم الجمهورية , دون ان يخضع النص هذه السلطة الهامة لأية قيود أو ضوابط محددة , فلم يحدد النص موضوعات تلك المراسيم وماهية الاسس التي تقوم عليها , وكذلك لم يفصح عندما اوجب عرضها على مصادقة مجلس النواب او-المجلسين – حالة عدم العرض والاثار التي قد تترتب على ذلك^(٦٣٠) , فيتضح من ذلك سلطة رئيس الدولة المطلقة في سن القوانين عن طريق هذه المراسيم وبصورة منفردة , ويكون بذلك رئيس الدولة سلطة تشريعية ثانية إلى جانب السلطة الاصلية في هذا المجال وهذه السلطة كما هو واضح جاءت مطلقة وغير مقيدة بأي قيد سوى ما يتعلق بممارسة هذه السلطة عند عطلة المجلس لذا فرئيس الدولة يستطيع تأخير تقديم مشروعات بعض

(٦٢٧) د. احمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ٦٩ .

(٦٢٨) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث، المصدر السابق، ص ٧٣ .

(٦٢٩) لقد تم تعديل المادة في عام ٢٠٠٢ .

(٦٣٠) حميد حنون خالد الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ، المصدر السابق، ص ٣٦١ .

القوانين إلى البرلمان وفي عطلة يصدر هذه القوانين عن طريق المراسيم ,وبذلك يكون تصرفه داخل النص الدستوري لآخاره كل ذلك دون ان يشترط النص وجود حالة ضرورة تستدعي اعطاء مثل هكذا سلطة لرئيس الجمهورية لذا فهو يمارسها في ظل الظروف العادية^(٦٣١)، ومما يلاحظ في هذا الصدد ان نص المادة(٣١) قبل تعديله عام ٢٠٠٢ كان ينص على ان ((لرئيس الجمهورية ان يتخذ خلال عطلة المجلس باتفاق مع اللجنة القارة المختصة اصدار مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية المقبلة)) , وبعد التعديل المذكور الغي القيد الخاص بضرورة اتفاق رئيس الجمهورية مع اللجنة القارة في مجلس النواب ,بحيث أصبح رئيس الدولة وخلال عطلة المجلس النيابي حرا في اتخاذ ما يشاء من المراسيم التشريعية دون الحصول على اية موافقة مسبقة من اية جهة معينة وبذلك فأن التعديل المذكور قد سلب من مجلس النواب صلاحية التشريع وهي من أهم صلاحياته واطلق يد رئيس الجمهورية فيها وهذا يجعل من رئيس الدولة سلطة تشريعية منفصلة عن البرلمان ويجعل من الاخير اداة ثانوية في التشريع^(٦٣٢) .

ونجد نص الفقرة الثانية من المادة (٦٣) تنص على ان ((وفي حالة حل مجلس النواب وفقا للفقرة الأولى من هذا الفصل ,يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على مصادقة مجلس النواب)) , ويتضح من ذلك انفراد رئيس الدولة في ممارسة الوظيفة التشريعية وذلك عند حل البرلمان فبموجب هذا النص تصبح السلطة التشريعية ممثلة برئيس الدولة وحده ,وبذلك يستطيع ان يسن أي تشريع في أي مجال من المجالات التي يترأىها وذلك عن طريق المراسيم الجمهورية والنص كسابقه لم يبين المجالات التي يستطيع رئيس الدولة ان يشرع فيها ولم يتضمن كذلك النص حالة عدم عرض هذه المراسيم على مجلس النواب للتصديق عليها وما هي الاثار التي تترتب على ذلك ,ولم يوضح النص الاثار التي تترتب في حالة رفض مجلس النواب لهذه المراسيم بعد عرضها عليه ,لذا فالنص قد جاء معيبا ويشوبه النقص في هذا المجال ,وكان من الأولى بالمشروع الدستوري ان يسد هذا النقص الواضح,لذا فأن هذه الصلاحيات التشريعية الواسعة الممنوحة لرئيس الدولة تقلل من اهمية الوظيفة

(٦٣١) وبذلك فنحن لانتفق مع ما يذهب اليه الدكتور (حميد الساعدي) في رسالته للدكتوراه السابق الاشارة اليها من ان تطبيق المادة(٣١) انما يتم في ظل الظروف الاستثنائية ,وذلك لأن النص المذكور صريح في عدم اشتراطه لأية ظروف غير عادية تسوغ استخدام هذه السلطة , وانما أشار النص فقط البعثة البرلمان كسبب لممارسة هذه السلطة التشريعية وكما هو معروف ان عطلة البرلمان لاتعد ضمن الظروف الاستثنائية ,وايضا لايعد نص المادة(٣١) السالف ذكره الأساس الدستوري للوائح التفويضية- كما يشير إلى ذلك الدكتور الساعدي -لأن اللوائح التفويضية تجد سندها الدستوري في نص الفقرة الثانية من المادة(٢٨) التي اصبحت تنص بعد إضافة (مجلس المستشارين) إلى السلطة التشريعية ان ((لمجلس النواب ولمجلس المستشارين ان يفوضا لمدة محدودة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة)) ينظر حميد حنون خالد الساعدي:المصدر نفسه,ص٣٥٩-٣٦١ .

(٢) لمزيد من التفاصيل ينظر: د.عبد الوهاب معطر : مشروع الاصلاح الدستوري الجوهري <http://www.tunisie2004.net> المصدر السابق .

التشريعية وتناقض جميع الاحكام الدستورية التي قضت بأن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة^(٦٣٣) .

اما في ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ فنجد انه قد جعل من رئيس الدولة سلطة تشريعية مستقلة لاتخضع لاي قيد, فقد بينت المادة(٤٢) من الدستور بأن مجلس قيادة الثورة (المنحل) هو سلطة تشريعية قائمة بذاتها^(٦٣٤) فقد نصت هذه المادة بأن لـه ((أ- إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون)) فضلاً عن المادة(٤٣) التي اوردت العديد من صلاحيات المجلس المذكور الاخر وقد بينت الفقرة (ز) من المادة ذاتها بأن للمجلس ((تحويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينة في هذا الدستور أو تحويل نائبه الإختصاصات نفسها عدا التشريعية منها)) , فيفهم من نص الفقرة (ز) السالفة ان لرئيس الجمهورية الذي هو رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) ممارسة السلطة التشريعية وبصورة منفردة ,دون ان تخضع هذه الصلاحية لاية قيود^(٦٣٥) فسلطة رئيس الدولة التشريعية تجد سندها في الفقرة (ز) من المادة (٤٣) واما القيد الوارد في عدم جواز تفويض ممارسة الوظيفة التشريعية تكون في السلطات المفوضة إلى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) فقط .

ونجد ان المادة (٥٧ / ج) قد نصت على ان ((لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء إصدار قرارات لها قوة القانون)) .

فمن خلال النص السالف يتضح ان لرئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون ، وبذلك يكون له ان ينشئ قواعد قانونية جديدة أو يعدل أو يلغي قواعد قانونية قائمة وكل ذلك يتم بمبادرة من رئيس الدولة دون مشاركة من اية جهة اخرى ، وعليه يمارس الوظيفة التشريعية بصورة منفردة وهذا الاختصاص التشريعي المطلق لا يعد عرضة للطعن عليه أمام القضاء فهذه القرارات التي يصدرها رئيس الدولة والتي لها قوة القانون تعد من (اعمال السيادة) التي لا تختص محكمة القضاء الاداري في مجلس شوري الدولة بالنظر في الطعون المتعلقة بها فهذه القرارات لا يجوز الطعن بها أو الرقابة عليها^(٦٣٦) , فرئيس الدولة يمارس الوظيفة التشريعية بصورة منفردة في الظروف العادية لا الاستثنائية فقط , غير ان هناك من يرى ان نص المادة (٥٧ /ج) يقتصر على الظروف الاستثنائية فقط^(٦٣٧) , ونحن لا نتفق مع هذا الرأي وذلك لأن النص لم يشترط توافر حالة الضرورة التي تبرر استخدام هذه الصلاحية بل هو لم يشترط وجود أي ظرف غير عادي يستوجب اعماله وكل ما اشترطه النص هو حالة (الاقتضاء) وهذه العبارة لا تفيد حالة الضرورة , فالفعل قُضِيَ يَقْضِي قضاءً فهو قاضٍ إذا حكم

(٦٣٣) طه حميد حسن العنبيكي:المصدر السابق,ص٦٢ .

فقد نصت المادة(٣) من الدستور التونسي على ان ((الشعب التونسي هو صاحب السيادة يباشرها على الوجه الذي يضبطه هذا الدستور)) .

(٦٣٤) د. رعد ناجي الجدة:دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ,مصدر سابق,ص٣٩-٤٠ .

(٦٣٥) ساجد احميد عبل الركابي : المصدر السابق ، ص ٣٢٦ .

(٦٣٦) د.غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الاداري في العراق , مجلة العدالة, العدد(٢) , بغداد , ٢٠٠١ , ص ٨٨- ٨٩ .

(٦٣٧) ساجد احميد عبل الركابي : المصدر السابق ، ص ٣٢٧ .

وَقَصَلَ، وقضاء الشيء : احكامه وامضاؤه والفراغ منه فيكون بمعنى الخلق^(٦٣٨) , وتأتي قضى بمعنى الصنع والتقدير يقال قضاه أي صنعه وقدره^(٦٣٩) , وبذلك فان (الاقتضاء) امر متروك تقديره إلى سلطة رئيس الدولة دون وجود رقابة عليها فضلاً عن ان هذا الاقتضاء قد يحدث في ظروف عادية واستثنائية كذلك لذا فنحن نتفق مع من يذهب إلى انه لا يمكن باي حال جعل نص الفقرة (ج) من مادة (٥٧) ضمن النصوص الدستورية المتعلقة بالالزامات الخاصة فقط وذلك لأن السبب يعود إلى سعة نطاق هذه الفقرة التي لم تشترط حدوث حالة حرب مثلاً أو تهديد بها أو وجود خطر جسيم فهي ليست الا تعبيراً لاندماج السلطة (أي تركيز السلطة) فالقائم على السلطة التنفيذية يحق له ان يمارس السلطة التشريعية بموجب هذه الفقرة متى شاء مادام الامر يعود في النهاية إلى سلطته التقديرية ، فضلاً عن ان التطبيق العملي قد اسفر عن استعمال هذه المادة في ظل الظروف العادية^(٦٤٠) .

ولئن كان دستور تونس لعام ١٩٥٩ قد اعطى لرئيس الدولة سلطة التشريع المنفردة وذلك في حالات غيبة البرلمان فان الدستور العراقي لعام ١٩٧٠ لم يفعل ذلك وانما جعل هذه السلطة مطلقة لرئيس الدولة يمارسها مع وجود المجلس الوطني وانعقاده ، ليعطي بذلك مثالا على تركيز السلطة وتسلط شخص الحاكم على جميع مؤسسات الدولة ووظائفها .

الفرع الثاني

اسهام رئيس الدولة في ممارسة العملية التشريعية

ان اسهام رئيس الدولة في العملية التشريعية يتخذ طريقين الأول يتمثل باقتراح مشروعات القوانين والثاني عن طريق الاعتراض على مشروعات القوانين وهذه ما سنوضحه في فقرتين مستقلتين :

أولاً: إختصاص رئيس الدولة في اقتراح مشروعات القوانين :

ابتداءً لابد لنا ان نشير إلى ان النظم الدستورية تختلف في مسألة السلطة المختصة باقتراح القوانين فمنها ما يجعل هذه السلطة للبرلمان وحده , ومنها ما يعهد بها إلى السلطة التنفيذية وحدها وهذان الاتجاهان قد انحسرا في اضيق نطاق ، وقد تكون هذه السلطة شركة بين السلطة التشريعية

(٦٣٨) جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور : لسان العرب، الجزء ٢١، بيروت ، دار صادر ، ١٩٥٦ ، ص ١٨٦ .
(٦٣٩) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، القاهرة ، دار الكتاب العربي ، بلا سنة الطبع ، ص ٥٤٠ - ٥٤١ .

(٦٤٠) حيث أصدر رئيس الدولة انذاك بموجب الفقرة المذكورة قرار رقم ٦ بتاريخ ١٩٩٣/٣/٣١ قرر فيه انه ((لا يجوز ممارسة أي مهنة في سوق الصفارين الواقع في مدينة بغداد أو غير المهنة المعتادة لهذه السوق (الصفارة) صنعا وعرضا ويلزم اصحاب المحلات التي تمارس فيها مهن اخرى باعادتها إلى ممارسة تلك المهنة)) ينظر كاظم علي الجنابي : سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٥ ، ص ٣٥ - ٣٦ هامش رقم (١) .

والتنفيذية ، واخيراً قد تعطى سلطة اقتراح القوانين للشعب نفسه وهذان الاتجاهان هما الغالبان في الدساتير المعاصرة^(٦٤١).

وقد نص دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (٣٩) على ان ((للوزير الأول ولاعضاء البرلمان على السواء ، الحق في اقتراح القوانين ، تتم مناقشة مشروعات القوانين في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الدولة ويتم تقديمها إلى أحد المجلسين ، وتعرض كل من مشروعات القوانين المالية وقوانين تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً)) فحق اقتراح القوانين يكون من إختصاص الوزير الأول واطعاء البرلمان ، وعلى الرغم من ان نص المادة السالفة لم يمنح رئيس الجمهورية الاختصاص في اقتراح القوانين صراحة ، الا انه مع ذلك يمارس دوراً فعالاً وحقيقياً في هذا المجال ، وذلك من خلال رئاسته لمجلس الوزراء وفقاً للمادة (٩) وحقه في التوقيع على القرارات الصادرة عن المجلس وفقاً للمادة (١٣) ، وهذا يعني ان الحكومة كهيئة جماعية لا تمارس اية اختصاصات بمعزل عن موافقة رئيس الجمهورية، واقتراح مشروعات القوانين يعد من المسائل التي يتم التداول بشأنها في مجلس الوزراء، لذا فلا بد من الحصول على موافقة رئيس الجمهورية عليها ، لانها ستخضع لتوقيعه^(٦٤٢) ، والواقع العملي كان خير دليل على ذلك فوجد الدور الواضح الذي لعبه الرئيس الفرنسي ((GH)) (DEGAULLE) في اعداد مشروع القانون الصادر في ٣١ ديسمبر ١٩٥٩ بشأن الاحكام الخاصة باعانة التعليم الخاص فهذا القانون قد درس بدقة وعناية من جانب رئيس الدولة بل وتم تمريره رغم معارضة البرلمان والحكومة له ، وكذلك القانون الصادر في ٨ ديسمبر عام ١٩٦٠ بشأن اقامة قوة عسكرية ضاربة فقد تم اعداده من قبل رئيس الجمهورية ايضاً^(٦٤٣) ، ورئيس الجمهورية يشارك بفاعلية في إختيار مضمون المشروع المقترح وهو يمارس ضغطاً ادبياً وقانونياً فيما يتعلق باقتراح مشروعات القوانين وذلك لانه يستطيع ان يشل عمل الحكومة وفقاً للقيود الوارد في المادة (١٣) المشار اليها سلفاً^(٦٤٤) بل نجد ان رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة تقديرية تجاه المقترحات المقدمة من مجلس الوزراء فهو غير ملزم بالموافقة عليها^(٦٤٥).

وقد نص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٢٨) بأن ((يمارس مجلس النواب ومجلس المستشارين السلطة التشريعية طبقاً لاحكام الدستور ، ولرئيس الجمهورية ولاعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين ، ولمشاريع رئيس الجمهورية اولوية النظر)) .

يلاحظ ان نص المادة السابقة قد ميز بين المشاريع الحكومية والمشاريع البرلمانية مع اعطاء الاولوية لتلك المشاريع الحكومية^(٦٤٦) ، ومشاريع القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية تقع مداولتها في

(٦٤١) لمزيد من التفاصيل ينظر: اشرف عبد الله عمر : السلطة المختصة باقتراح القوانين ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨ - وما بعدها .

(١) د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، ط ١ ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ ، ص ٢٩ - ٣١ .

Benoit Jeanneau: op. cit, p. ٢٤٧.

(٢) د. احمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ١٢٢ .

(٣) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣١ .

(٤) ساجد محمد كاظم : سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٨ ، ص ٦٣ - ٦٤ .

وقد سبق ان اوضحنا سلطة رئيس الجمهورية تجاه القوانين المالية في الفصل الأول فنحيل اليها منعاً للتكرار.

(٦٤٦) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤ .

مجلس الوزراء ، ومن الملاحظ ان المجلس المذكور ما هو الا هيئة للتداول فقط^(٦٤٧)، وهذا يعني ان فكرة المشروع ومضمونه يخضع في النهاية لقرار واردة رئيس الجمهورية الذي يقدم هذا المشروع باسمه مع تفوقه على جميع المشاريع المقدمة من أعضاء مجلس النواب لأن هذه المشاريع تتمتع باولوية النظر على ما عداها ، فضلاً عن ذلك فإن ممثل رئيس الجمهورية يتمتع باسبقية الكلام على مقرر اللجنة والنواب جميعاً في مناقشة مشاريع القوانين المطروحة على المجلس وله صلاحية تعديل الاقتراح الذي يراه بشأن تلك المشاريع دون أي اعتراض من اية جهة^(٦٤٨) وبذلك يكون الدستور التونسي وانما اسند الوظيفة التشريعية للبرلمان الا انه لم يعط البرلمان صلاحية ممارسة هذه الوظيفة بحرية تامة وانما قد وضع عليها قيوداً عدة سواء في التشريعات العادية أم المالية في مقابل منح رئيس الجمهورية الحرية الواسعة عند اسهامه في عملية التشريع^(٦٤٩) .

وقد نص دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة (١٠٩) بأن ((لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين)) .

فوفقاً لهذا النص يكون حق اقتراح القوانين شركة بين رئيس الجمهورية وهو رئيس السلطة التنفيذية وأعضاء مجلس الشعب^(٦٥٠) وهذا النص يوسع من نطاق حق رئيس الدولة في اقتراح مشروعات القوانين المالية منها وغير المالية مساوياً بذلك بين رئيس الجمهورية وجميع أعضاء مجلس الشعب^(٦٥١) ، لذا فإن رئيس الدولة في ظل دستور ١٩٧١ يتمتع بسلطة تقديرية واسعة تجاه مشروعات القوانين التي يتم تداولها في مجلس الوزراء فلا يقتصر دور الرئيس على مجرد التوقيع وانما يتدخل عملاً فيها فهو يملك تعديل مضمون الاقتراح والتدخل في إختيار نصوصه^(٦٥٢) .

فمجلس الوزراء يعمل على دراسة واقتراح المشروع فقط ويترك لرئيس الجمهورية السلطة في الموافقة عليه من عدمها وذلك لأن الوزارة وحسب ما تقضي به نصوص الدستور لا تملك اختصاصات مبتدأة وانما تشترك مع رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة ، وهي تعد تابعة لرئيس الجمهورية فهو الذي يعينها ويقيها^(٦٥٣) ، فضلاً عن هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الشعب لانه زعيم الحزب ذا الأغلبية المطلقة في البرلمان مما يجعل البرلمان يعمل تحت توجيهاته^(٦٥٤) ، يضاف إلى ذلك ان اللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة عام ١٩٧٩ قد اجازت لمجلس الشعب نظر مشروعات القوانين بطريق الاستعجال إذا ما دعت إلى ذلك ضرورة وقد نظمت ذلك المادتان (٣١٦-٣٢١) ، وهذا الطريق الاستثنائي في نظر مشروعات القوانين اضحى هو الوضع الطبيعي لنظر مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة وذلك تلبية لرغباتها من قبل مجلس الشعب وهو ما أدى إلى صدور القوانين بصورة سريعة اثرت على جودتها ومدى انضباطها على الرغم من اهميتها ، ولعل القانون الخاص بتعديل المادة (٢٤٠)

(٦٤٧) سالم كريب المرزوقي : المصدر السابق ، ص ١٠٢ .

(٦٤٨) طه حميد حسن العنكي: المصدر السابق، ص ٦٣ .

(٦٤٩) طه حميد حسن العنكي: المصدر نفسه، ص ٦٤ .

وقد سبق ان بينا في الفصل الأول دور رئيس الدولة في مجال القوانين المالية فنحيل اليه منعاً للتكرار .

(٦٥٠) د. محمد عبد الحميد ابو زيد: المصدر السابق، ص ٤٩ .

(٦٥١) د. احمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٩٠ .

(٦٥٢) د. عمر حلمي فهمي: المصدر السابق، ص ٩٦ .

(٦٥٣) د. جابر جاد نصار : الاداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر ، القاهرة ، دار

النهضة العربية ، ١٩٩٩، ص ٢٠-٢١ .

(٦٥٤) د. احمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٨٨ .

من قانون العقوبات كان خير دليل على ذلك فهو بعد ان صدر حاملا للرقم ١٥٥ لسنة ١٩٩٧ عدله مجلس الشعب بعد ١٢ ساعة فقط من اصداره بالقانون رقم ١٥٦ لسنة ١٩٩٧^(٦٥٥)، ومشروعات القوانين التي يقرها المجلس ٩٠% منها ذات اصل حكومي و ١٠% فقط مقترحات برلمانية^(٦٥٦)، ويرجع ذلك إلى هيمنة رئيس الدولة على السلطة التشريعية من خلال الأغلبية البرلمانية المطلقة المؤيدة لسياسته وانعدام تأثير المعارضة السياسية وقلة عددها^(٦٥٧).

اما القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد نص في المادة (٤٥) بأن ((لكل عضو من أعضاء مجلس النواب ان يقترح وضع لائحة قانونية عدا ما يتعلق بالامور المالية التي سيأتي بيانها على شرط ان يؤيده فيه عشرة من زملائه واذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية....)).

وفقا للنص السالف فان حق اقتراح القوانين يثبت لاي عضو من أعضاء مجلس النواب , دون أعضاء مجلس الاعيان مع مراعاة الشرط الشكلي المتمثل بضرورة تأييد مقدم الاقتراح من قبل عشرة من زملائه ويكون للسلطة التنفيذية وحدها دون مجلس النواب حق اقتراح القوانين المالية^(٦٥٨) , ومجلس النواب عند اقتراحه لمشاريع القوانين غير المالية فإنه يقدم مجرد (صياغة أولية) للمشروع على ان امر الصياغة النهائية متروك للوزارة^(٦٥٩) , وبذلك فان حق اقتراح القوانين يكون شركة بين البرلمان والوزارة ولم يشر النص صراحة إلى حق الملك في اقتراح القوانين^(٦٦٠) , غير انه لما كان مجلس الوزراء هو المختص باعداد مشروعات القوانين -المالية وغير المالية - , ولما كانت اعمال هذا المجلس تتخذ دائما صفة القرار , وكذلك مشاريع القوانين , وهذه القرارات الصادرة عن المجلس خاضعة للتصديق عليها من قبل الملك وفقا للمادة (٦٥)^(٦٦١) , بحيث تكون له امكانية تعديلها أو الغائها لذا فان النتيجة لكل ما سبق هي ان الملك مارس من خلال سلطته في التعديل على قرارات مجلس الوزراء سلطة الاقتراح وبالتالي فإن أي مشروع قانون لايقدم إلى مجلس الامة الا بعد موافقة الملك عليه , والواقع العملي كان مطابقا لهذه النتيجة^(٦٦٢) , وقد نصت المادة (١/٦٢) بأن ((يجب ان ترفع جميع اللوائح القانونية إلى أحد المجلسين فأذا قبلها ترفع إلى الثاني...)) , فكما راينا سلفا ان الملك يعين جميع أعضاء مجلس الاعيان ومن خلال هذه السلطة يكون للملك ان يتدخل في عملية اقتراح القوانين , وذلك لأن أي تشريع لايمكن رفعه إلى مجلس النواب الا بعد حصوله على موافقة مجلس الاعيان^(٦٦٣) , فأذا اقنع الملك الوزارة -الخاضعة له- بتقديم اللائحة المعدة من قبلها إلى مجلس الاعيان اولاً فان تم رفضها من قبله امتنع رفعها إلى مجلس النواب^(٦٦٤) وبذلك يكون للملك دور في اقتراح مشروعات

(٦٥٥) لمزيد من التفاصيل ينظر: د.جابر جاد نصار: الاداء التشريعي لمجلس الشعب, المصدر السابق, ص ٨٦, ٨٨-٩٠.

(٦٥٦) د. بشير علي محمد باز: المصدر السابق, ص ٢٧٨-٢٧٩.

(٦٥٧) د.جابر جاد نصار: الاداء التشريعي لمجلس الشعب, المصدر السابق, ص ١٩-وما بعدها.

وقد سبق لنا ان اوضحنا مدى سلطة رئيس الدولة تجاه القوانين المالية فتحيل اليه منعاً للتكرار.

(٦٥٨) د.حسن سيف ابو السعود: المصدر السابق, ص ٢٩١-٢٩٢.

(٦٥٩) د.مصطفى كامل: المصدر السابق, ص ٦٢-٦٣.

(٦٦٠) اشرف عبد الله عمر: المصدر السابق, ص ٥١.

(٦٦١) نصت المادة (٦٥) على ان ((...ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه)).

(٦٦٢) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ١٤٧-وما بعدها.

(٦٦٣) د. رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق, المصدر السابق, ص ٦٨.

(٦٦٤) د.فائز عزيز اسعد: المصدر السابق, ص ١٤٨ هامش رقم (١).

القوانين على الرغم من ان النص الدستوري لم يمنحه هذا الاختصاص صراحة، ولكن الملك ومن خلال هيئته على الوزارة ومجلس الاعيان يستطيع ان يتدخل في مشاريع القوانين المالية وغير المالية^(*).

اما دستور العراق لعام ١٩٧٠ فالملاحظ انه قد اوجد اكثر من جهة تمارس حق الاقتراح فقد نصت المادة (٥٤) بأن ((ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد اعضائه وذلك في غير الامور العسكرية وشؤون الامن العام...)) ، ونصت المادة (٥٣) بأن ((ينظر المجلس الوطني خلال خمسة عشر يوماً في مشروعات القوانين المقدمة له من قبل رئيس الجمهورية..)) ، ووضحت المادة (٥٢) بأن ((ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة..)) ، اما المادة (٦٢) فقد بينت ان من اختصاصات مجلس الوزراء ((أ- اعداد مشروعات القوانين واحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة)).

وبذلك يتضح ان دستور ١٩٧٠ قد منح لاربعة جهات حق اقتراح مشروعات القوانين وهي ربع عدد أعضاء المجلس الوطني ، رئيس الجمهورية ، مجلس قيادة الثورة (المنحل) ومجلس الوزراء ، غير ان الملاحظ بصدد حق مجلس الوزراء في اقتراح القوانين ان النص لم يبين السلطة التشريعية المختصة التي يحال اليها مشروع القانون بعد اعداده ، ويبدو -بنظرنا- ان جعل الاختصاص بهذا الاطلاق قد كان الهدف منه اعطاء فرصة اكبر لتركيز السلطة التشريعية بين يدي شخص الحاكم فمجلس الوزراء بعد اعداد المشروع يكون له ان يحيله إلى رئيس الجمهورية لاصداره وفقاً للمادة (٥٧/ج) ، وكذلك يمكن ان يصدره رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً لمجلس قيادة الثورة (المنحل) وفقاً للمادتين (٤٣-٤٤).

يتضح من المادتين (٥٢ - ٥٤) السالف بيانهما ان الدستور قد اعتمد صيغة الاقتراح المشترك بين السلطة التشريعية والتنفيذية غير ان هذه الصيغة لم تقم على التوازن المفترض في هذا المجال ، فنجد ان هناك تباين واضح بينهما ، فالمجلس الوطني على الرغم من اعتباره السلطة التشريعية الممثلة للشعب -افترضاً- فقد كان دوره في اقتراح القوانين هامشياً، في حين كان لرئيس الدولة ان يقترح ما يشاء من القوانين وفي أي مجال فلم يرد أي قيد على حقه هذا^(٦٦٥)، فنجد ان الدستور قد استبعد من نطاق سلطة المجلس الوطني في اقتراح القوانين تلك الامور المتعلقة بالشؤون العسكرية والامن العام ، وهي من الاتساع بحيث يمكن الاستناد اليها لحرمان البرلمان من حق الاقتراح ، وفضلاً عن ذلك نجد ان حق الاقتراح قد قصر على (ربع عدد اعضائه) وهو قيد قاس لا تفرضه الدساتير عادة الا بالنسبة للاقتراحات الخاصة بتعديل الدستور^(٦٦٦)، وبذلك لم يعد المجلس الوطني يملك اية سلطة تشريعية مستقلة بحد ذاته وانما يمارس سلطته التشريعية مع وجود هيئات اخرى تختص بذلك^(٦٦٧) ، ومما لاشك فيه ان

(*) لقد سبق ان بينا في الفصل الأول مدى سلطة رئيس الدولة تجاه القوانين المالية فنحيل اليه منعاً للتكرار
(٦٦٥) تغريد عبد القادر الدليمي : الإختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية ، رسالة

ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٣ ، ص ٧٩ .

(٦٦٦) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٢٠٥ .

(٦٦٧) د. رعد ناجي الجدة : دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، المصدر السابق ، ص ١٣٦ .

هذا ما كان يصبو اليه النظام القائم آنذاك من ايجاد مجلس نيابي لا يملك اية سلطة مستقلة وجدية في مجال التشريع وايداع هذه السلطة بفاعليتها إلى شخص الحاكم.

وليس هذا فحسب بل نجد ان قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ قد بين بأن ((لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني مناقشة مبادئ أي قانون والتصويت عليه بالرفض أو القبول دون مناقشة مواده))^(٦٦٨).

وبذلك يتضح ان شخص الحاكم له ان يسلب حق البرلمان الطبيعي في مناقشة مشروع القانون ويترك له فقط اما ان يوافق على هذا المشروع أو يرفضه ، وهذا مما يزيد في ضعف المجلس النيابي من حيث وجوده وسير عمله ، ويلاحظ ان النص قد جاء مطلقاً فهو أشار إلى ((مبادئ أي قانون)) لذا فهو يشمل القوانين المالية وغير المالية^(*)، ومما يشار اليه ان هذا النص لم يكن له وجود في قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ ، وانما كان في الواقع نص المادة (١٠٤) من النظام الداخلي للمجلس مع بعض التعديل الناجم عن تحول النص من النظام الداخلي إلى النص القانوني^(٦٦٩)، ومما هو جدير بالذكر ان المجلس الوطني لم يرفض أي مشروع قانون تقدم به رئيس الجمهورية^(٦٧٠)، واني له ذلك وما العضوية في المجلس الوطني الا منحة من رئيس الدولة لمن يرتضيه ممن هو على المسلك السياسي القمعي ذاته أو ممن هم مؤيدون للنظام ورموزه .

ويتضح ان لرئيس الجمهورية ان يقترح القوانين وفقاً لحقه الوارد في المادة (٥٣) ، وكذلك له هذا الحق بوصفه رئيساً لمجلس قيادة الثورة (المنحل) ، وكذلك له ان يمارس هذا الحق بصفته رئيساً لمجلس الوزراء .

ثانياً: إختصاص رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين

ابتداءً لا بد لنا من الإشارة إلى ان حق الاعتراض اما ان يكون مطلقاً واما ان يكون نسبياً فأعترض رئيس الدولة المطلق على مشروع القانون يؤدي إلى سقوطه حيث لا توجد اية وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه، فالاعتراض المطلق يتميز بأنه نهائي، فحق الاعتراض المطلق هو التصديق بالمعنى الفني، ورئيس الدولة عند استخدامه لهذا الحق لا يتقيد بضرورة تسبيب اعتراضه أو ابدائه في فترة زمنية معينة اما الاعتراض النسبي فهو معاكس للاعتراض الأول، فإذا أعترض رئيس الدولة على مشروع القانون ، فإن البرلمان يستطيع تجاوزه باعادة الموافقة على المشروع من جديد باغلبية معينة ،

^(٦٦٨) المادة (٥٣) من القانون .

^(*) لقد سبق وان اوضحنا في الفصل الأول مدى سلطة رئيس الدولة –الحاكم الفرد- تجاه القوانين المالية فنحيل اليه منعاً للتكرار .

^(٦٦٩) د. رعد ناجي الجدة : دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، المصدر السابق ، ص ١٣٦-١٣٧ .

^(٦٧٠) تغريد عبد القادر الدليمي : المصدر السابق ، ص ٧٩ .

ورئيس الدولة ملزم بذكر اسباب اعتراضه , ويجب ان يبدي رئيس الدولة اعتراضه خلال مدة زمنية معينة^(٦٧١) .

وقد نص دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (١٠) على ان ((يصدر رئيس الجمهورية القوانين في خلال الخمسة عشر يوما التالية على احالة القانون الذي تم اقراره بصفة نهائية إلى الحكومة ولرئيس الجمهورية قبل انقضاء هذه المدة ان يطلب من البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون أو في بعض موادها, ولا يجوز رفض هذه المداولة الجديدة)) .

يتضح من النص انه بعد ان اكد على مبدأ الاعتراض فإنه قد جاء بتجديد في شأن اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين إذ يجوز الاعتراض على مشروع القانون بكامله وهو الاعتراض التقليدي , كما يجوز ان يرد على بعض مواد دون البعض الاخر , وهو التجديد الذي جاء به الدستور فلم يعد حق الاعتراض قاصرا على مشروع القانون كله بل يمكن ان يرد على بعض نصوصه وهو ما يعرف بالاعتراض الجزئي^(٦٧٢) , فالاعتراض الوارد في الدستور الفرنسي ما هو الا اعتراض نسبي أو توقيفي فاذا طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة جديدة فإنه سيلتزم بما ستنتهي اليه هذه المداولة وفقا إلى المادة العاشرة , فاذا وافق البرلمان على مشروع القانون المعاد اليه فيتعين عليه اصداره , ولا يشترط في المداولة الجديدة سوى الأغلبية العادية^(٦٧٣) , وقد يجد رئيس الجمهورية ان مشروع القانون المعروف عليه يخالف الدستور ففي هذه الحالة سيتم ارسال مشروع القانون إلى المجلس الدستوري لاعادة النظر فيه وهذا مانظمته الفقرة الثانية من المادة (٦١) التي نصت بأن ((يجوز...احالة القوانين قبل اصدارها إلى المجلس الدستوري من رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائبا أو ستين شيخا ...توقف الاحالة إلى المجلس الدستوري اجل إصدار القانون)) .

ومما تجدر ملاحظته ان رئيس الجمهورية لم يستعمل سلطته في الاعتراض التوقيفي حتى عام ١٩٨٣ حينما طلب الرئيس الفرنسي (F.MITTERRAND) طلب إجراء مداولة على القانون المراد اصداره الخاص بتنظيم المعارض العالمية في فرنسا عام ١٩٨٩ والذي كان يستهدف سحب ترشيح فرنسا من تنظيم هذه الظاهرة , وكان السبب في ذلك تجنب الموقف الغريب المتعلق باصدار قانون لا يوجد سبب حالي في وجوده , كما استخدم هذا الحق مرة اخرى ايضا في عهد الرئيس ذاته وذلك في عام ١٩٨٥ عندما طلب إجراء مداولة جديدة بشأن القانون المتعلق ببلدة كالدونيا الجديدة , وكان السبب في طلب تلك المداولة, ان المجلس الدستوري قضى باعتبار المادة (٢١٤) من القانون المذكور غير دستورية^(٦٧٤) , ويلاحظ ان قلة استخدام رئيس الدولة لحقه في الاعتراض على مشروعات القوانين انما يرجع إلى تقييد دور البرلمان في مقابل اتساع الوظيفة التشريعية للسلطة التنفيذية , بحيث اصبحت هذه الاخيرة هي صاحبة السلطة الحقيقية في التشريع^(٦٧٥) .

(٦٧١) د.محمد سليم محمد غزوي:الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الاردنية الهاشمية , ط٢, عمان, دار الثقافة , ١٩٩٦, ص١٣٥ . د.مصطفى ابو زيد فهمي:الدستور المصري فقها وقضاء , المصدر السابق, ص٤٨٢ . د.عمر حلمي فهمي:المصدر السابق, ص١٠٦-١٠٧ . د.السيد صبري : المصدر السابق, ص٣٢١ .
(٦٧٢) د.محسن خليل :القانون الدستوري والنظم السياسية, المصدر السابق, ص٦٢٤ .
(٦٧٣) د.احمد سلامة بدر :المصدر السابق, ص١٨٨ .
(٦٧٤) ساجد محمد كاظم :المصدر السابق, ص١٣٠ .
(٦٧٥) لمزيد من التفاصيل ينظر: د.عمر حلمي فهمي :المصدر السابق, ص١٦٠-١٦٢ .

وقد نص دستور تونس لعام ١٩٥٩ في المادة (٥٢) بأن ((يختم رئيس الجمهورية القوانين الدستورية والاساسية والعادية ويسهر على نشرها بالرائد^(*) الرسمي للجمهورية التونسية في اجل لايتجاوز خمسة عشر يوما ابتداءً من بلوغها اليه من طريق رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب الحالة ولرئيس الجمهورية الحق اثناء الاجل المذكور في رد مشروع القانون إلى مجلس النواب لتلاوة ثانية واذا وقعت المصادقة على المشروع من طرف المجلس ثانية بأغلبية ثلثي اعضائه فانه يقع اصداره ونشره في اجل اخر لايتجاوز خمسة عشر يوما ,ولرئيس الجمهورية اثناءالاجل المنصوص عليه بالفقرة الأولى من هذا الفصل , وبناء على الرأي الذي ابداه المجلس الدستوري ان يرجع مشروع القانون اوالبعض من فصوله في صيغة معدلة إلى مجلس النواب لمداولة جديدة ,وتتم المصادقة على التعديلات من قبل مجلس النواب حسب الأغلبية المنصوص عليها في الفصل ٢٨ من الدستور يقره مع اثره ختم

مشروع القانون ونشره في اجل لايتجاوز خمسة عشر يوما ابتداءً من تأريخ بلوغه إلى رئيس الجمهورية)).

لقد أخذ الدستور التونسي -كما يتضح من النص - بالاعتراض الجزئي على مشروعات القوانين ,فريس الجمهورية له ان يعترض على مشروع القانون برمته,او الاعتراض على بعض موادها , ومما يلاحظ على نص المادة السالفة انها قد فرقت بين الأغلبية المطلوبة لاقرار مشروع القانون ثانية في البرلمان وذلك في الفقرتين الثانية والثالثة , ففي الفقرة الثانية نجد ان الأغلبية المطلوبة هي (ثلثي) أعضاء مجلس النواب في حين قد أوضحت الفقرة الثانية ان هذه الاغلبية تكون وفقاً للمادة (٢٨) وقد يبدو ان المشرع الدستوري قد وقع في تناقض حول هذه المسألة غير اننا إذا امعنا النظر في نص المادتين (٢٨, ٥٢) نجد ان نص المادة (٢٨) قد بين الأغلبية المطلوبة لاقرار مشاريع القوانين الاساسية والعادية في حين تبقى القوانين الدستورية التي اشترطت فيها الفقرة الثانية من المادة (٥٢) توافر أغلبية الثلثين لاقرار هذه المشاريع والدليل على ذلك نص الفقرة الثانية من المادة (٧٧) التي تنص على ان ((وفي حالة عدم اللجوء إلى الإستفتاء تتم الموافقة على مشروع تنقيح الدستور من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين من الأعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة اشهر على الاقل من الاولى)) , وبذلك يتضح ان الأغلبية المطلوبة لاقرار مشروع قانون تعديل الدستور هي أغلبية الثلثين، ووفقا لما نص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (٥٢) فإن مشاريع القوانين لابد من عرضها على المجلس الدستوري التونسي , غير ان عرض مشاريع القوانين سواء المقدمة من رئيس الجمهورية أم من مجلس النواب- إذا كان

(*) الرائد : هي الجريدة الرسمية في جمهورية تونس .

العرض فيها وجوبياً-^(٦٧٦) على المجلس الدستوري لاينعقد الاختصاص في ذلك لغير رئيس الجمهورية دون ان يثبت هذا الحق لاية جهة اخرى^(٦٧٧) , وهذا يعد امتيازاً لرئيس الجمهورية إذ هو الجهة الوحيدة التي لها حق عرض المشاريع على المجلس المذكور ,وهو من خلال ذلك يستطيع الضغط على أعضاء المجلس لرفض المشروع الذي قد لايرغب به رئيس الدولة, إذ ان لرئيس الدولة الهيمنة على هذا المجلس فهو الذي يعين اربعة أعضاء فيه بمن فيهم رئيس المجلس وفقاً للمادة (٧٥) ولرئيس المجلس صوت محدود طبعاً عند تعادل الاصوات ,فضلاً عما سبق فإن ميزانية المجلس الدستوري تابعة لميزانية رئاسة الجمهورية^(٦٧٨) وهذا يعد وجهاً اخر من اوجه الضغط على هذا المجلس لتحقيق ما يرغب به من مشروعات القوانين واقتضاء تلك التي لاتنال رضاه .

وقد نص دستور مصر لعام ١٩٧١ في المادة(١١٢) بأن((لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين والاعتراض عليها)) ونصت المادة (١١٣) بأنه ((إذا أعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون اقره مجلس الشعب رده اليه خلال ثلاثين يوماً من تأريخ ابلاغ المجلس اياه ,فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر واذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس واقره ثانية بأغلبية ثلثي اعضائه اعتبر قانوناً واصدر)) .

يتضح من النص السالف ان حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية ما هو الا اعتراض توقيفي وذلك لانه يمكن لمجلس الشعب ان يتغلب عليه في حالة اقراره للمشروع المعترض عليه بأغلبية ثلثي اعضائه^(٦٧٩) .

ومما يلاحظ ان حق الاعتراض المقرر لرئيس الدولة في مصر لم يستعمل منذ صدور دستور ١٩٥٦ , وقد استعمل مرة واحدة فقط في ظل دستور ١٩٧١ وذلك عام ١٩٧٨^(٦٨٠) , فقد أعترض الرئيس السابق ((محمد انور السادات)) على مشروع قانون الضريبة بتاريخ ٣١ مايو ١٩٧٨ , وذلك من خلال رسالته إلى مجلس الشعب , وقد شكلت لجنة خاصة للنظر في الاعتراض في ضوء المادة (١١٣) من الدستور , وانتهت اللجنة إلى ان اعتراض رئيس الجمهورية قد استوفى شكله الدستوري حيث تم ابلاغ مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية بتاريخ ١٥ مايو ١٩٧٨ وقد ابلى الرئيس المجلس اعتراضه بتاريخ ٣١ مايو ١٩٧٨ أي في خلال فترة الثلاثين يوماً الواردة في المادة (١١٣) من الدستور^(٦٨١) .

ومما يشار اليه ان السبب في ندرة استخدام رئيس الدولة لحقه في الاعتراض يرجع إلى حصول الحزب الحاكم الذي يتزعمه رئيس الدولة على الأغلبية المطلقة لمقاعد البرلمان وبصورة دائمة , لذا فاعتراض رئيس الدولة قد ينصب على بعض الامور التي لا تمس الغاية من المشروع , إذ لا يتصور ان يقوم البرلمان بادخال تعديلات مهمة على المشروع المقترح من رئيس الجمهورية في ظل ظروف

^(٦٧٦) تنظر المواد(٧٢-٧٤) من الدستور .

^(٦٧٧) سالم كريب المرزوقي:المصدر السابق,ص٨٠ .

^(٦٧٨) سالم كريب المرزوقي:المصدر نفسه,ص٨٣ .

^(٦٧٩) د. عمرو احمد حسبو:المصدر السابق,ص٢٦٤ .

^(٦٨٠) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق , ص ٢٠٦ – ٢٠٧ .

^(٦٨١) ينظر: د. احمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ١٧٦ – ١٧٨ .

الأغلبية الساحقة لحزب رئيس الجمهورية ، وعليه فان استخدام حق الاعتراض في ظل هيمنة الحزب الحاكم على البرلمان امر مستبعد الحدوث^(٦٨٢).

ونجد ان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ قد نص في المادة (٢٦) بأن ((١- الملك رأس الدولة الاعلى وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها)) ، وقد نصت المادة (٦٢) بأن ((٣- يقر المجلسان اللوائح المرفوعة اليهما من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فاما ان يصدقها واما ان يعيدها مع بيان اسباب الاعداء في برهة ثلاثة اشهر الا اذا قرر أحد المجلسين تعجيلها فيقتضي تصديقها أو اعادتها خلال خمسة عشر يوماً ، لاعادة النظر فيها مع بيان الاسباب الموجبة واذا لم تعد في المدة المعينة فانها تعتبر مصدقة)).

فما يلاحظ على النص السابق انه لم يشر إلى حق مجلس الامة في إقرار اللائحة المعترض عليها من قبل الملك وهذا يعني ان النص يمنح الملك حق الاعتراض المطلق تجاه مشاريع القوانين التي يعترض عليها ويعيدها إلى مجلس الامة ، فيجب على الاخير ان يعدل مشروع القانون على ضوء التعديلات التي يرتأيها الملك والا فان للاخير ان يمتنع عن تصديق المشروع نهائياً في كل مرة يعرض عليه ، وعلى ذلك فلو أعترض الملك على فكرة المشروع فان هذا المشروع يسقط نهائياً ، اما إذا أعترض الملك على بعض نصوص المشروع فان ذلك يعني اما ان يعدل مجلس الامة المشروع على ضوء اقتراحات الملك وبذلك يصدر ويصبح قانوناً ، واما ان يصير المجلس على رأيه وبهذه الحالة فان المشروع لن يصدر ولن يكون قانوناً نافذاً ، وعلى ذلك فللملك حق تصديق بالمعنى الفني أي له حق اعتراض مطلق^(٦٨٣)، هذا من ناحية النص الدستوري ، اما من ناحية الواقع العملي فلم يحصل في ظل نفاذ القانون الأساسي العراقي ان أعترض الملك على مشروع قانون قدم اليه^(٦٨٤)، وذلك بسبب ان الملك له من الوسائل ما تغنيه عن ذلك فهو يملك – كما رأينا سلفاً – التصديق على فكرة مشروع القانون من خلال حقه في التصديق على قرارات مجلس الوزراء وفق المادة (٦٥)^(٦٨٥).

اما بالنسبة للدستور العراقي لعام ١٩٧٠ فاذا ما استقرأنا نصوصه وكذلك نصوص القوانين التي نظمت المجلس الوطني (القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٦) فلا نجد نصاً صريحاً يخول رئيس الدولة صلاحية الاعتراض على مشروعات القوانين ، وهذا – بنظرنا- مرده إلى يقين السلطة الحاكمة آنذاك من ان أي قانون سوف لن يصدر وينفذ ما لم يرتضيه شخص الحاكم لانه لا توجد اية ارادة تعلو فوق ارادته أو تخالفها .

(٦٨٢) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٢٠٨ .

فقد حصل الحزب الحاكم في الانتخابات النيابية التي جرت عام ١٩٩٦ على (٤٤٠) مقعد وكان للمعارضة (١٤) مقعد فقط وهذه النسبة لم تختلف كثيراً عن الانتخابات النيابية السابقة لها ، ينظر : د. جابر جاد نصار: الاداء التشريعي لمجلس الشعب ، المصدر السابق ، ص ٢٣ ، ٤٠ .

(٦٨٣) ينظر: عبد الله رحمة الله البياتي : مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩١ ، ص ١٨٣ – وما بعدها ، د. عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الاهالي ، ١٩٣٩-١٩٤٠ ، ص ٥٣٧ ، د. حسن سيف ابو السعود : المصدر السابق ، ص ٣١١ ، د. فائز عزيز اسعد: المصدر السابق ، ص ١٥٣ – ١٥٥ ، ساجد محمد كاظم : المصدر السابق ، ص ١٠١ – ١٠٢ .

(٦٨٤) د. عثمان خليل عثمان : المصدر نفسه ، ص ٥٣٩ ، عبد الله رحمة الله البياتي: المصدر نفسه ، ص ١٨٩ .

(٦٨٥) د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص ١٥٦ .

ومع ذلك فقد ذهب البعض إلى وجود حق اعتراض توقيفي في ظل دستور ١٩٧٠ ويمكن الاستدلال على ذلك بما ورد في المادة (٥٢) بأنه ((... فإذا وافق المجلس^(*) على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لأصداره...)) كما نصت المادة (٥٣) على أن ((... رفع المشروع لرئيس الجمهورية لأصداره... ويرفع إلى رئيس الجمهورية لأصداره)) ، فعلى الرغم من أن كلمة الإصدار هي غير كلمة التصديق وتختلف عنها ولكن مع ذلك فإن كلمة الإصدار الواردة في هذه النصوص تعني الموافقة على مشروعات القوانين بحيث أن هذه الموافقة تكسب المشروع صفة القانون ، فالموافقة هنا شرط ضروري للعمل التشريعي ، إذ أن النصوص أعلاه تقرر رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لأصداره باعتباره رئيساً للدولة ، ورئيس الدولة صفة لازمة لمن يمارس حق التصديق ، لذا فإن رئيس الجمهورية يملك حق الاعتراض التوقيفي ولكن بصورة غير مباشرة^(٦٨٦).

ونحن نرى بأن لرئيس الدولة الاعتراض على مشروعات القوانين وبصورة مطلقة بصفته رئيساً لمجلس قيادة الثورة (المنحل) ، فالمادة (٤٢) التي بينت اختصاصات المجلس أشارت إلى أن له ((أ- إصدار القوانين والقوانين التي لها قوة القانون)) فمجلس قيادة الثورة (المنحل) وفقاً للنص السابق يملك صلاحية تشريعية كاملة ، فهو يتقدم بمشروعات القوانين التي يراها ثم يقوم بالتصويت عليها وإقرارها ثم إصدارها منه مباشرة لتكون نافذة^(٦٨٧) ، في حين نجد أن المادة (٤٤) قد بينت أن من اختصاصات رئيس مجلس قيادة الثورة (المنحل) ((٢- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس)) فوفقاً لهذا النص فإن أي قانون يصدر عن المجلس المذكور لابد وأن يحمل توقيع رئيسه الذي له وعند ممارسة هذا الاختصاص أن يعترض على نصوص هذا القانون بل وعلى فكرته ذاتها بسبب ما يتمتع به من هيمنة على جميع أعضاء المجلس ، فضلاً عن أن التوقيع في حد ذاته يعني اطلاع الشخص على الشيء وموافقته عليه ، والدستور لم يوجب على رئيس المجلس أن يوقع القانون بمجرد وصوله إليه بل لم يوجب عليه أن يوقعه خلال مدة معينة ، وهذا يعني أن رئيس المجلس يتمتع بسلطة تقديرية واسعة تجاه هذا القانون ، فإذا ما نال رضاه وقعه وأصدره أما إذا لم يكن كذلك فلن يكون قانوناً نافذاً ، وبناءً عليه فنحن لا نتفق مع من يذهب إلى أن هذا التوقيع هو مجرد عمل إداري بحت^(٦٨٨).

وقد أظهر التطبيق العملي أن رئيس الدولة قد مارس حق الاعتراض تجاه مشروعات القوانين التي أقرها المجلس الوطني على الرغم من عدم وجود نص دستوري صريح يبيح له ممارسة هذا الاختصاص، وقد تجلّى ذلك في سابقتين ، كانت الأولى حول مشروع قانون نقل الركاب بسيارات الاجرة الذي كان المجلس الوطني قد أقره في جلسته المنعقدة في ١٣/٤/١٩٨٣ ، حيث بعث رئيس الجمهورية رسالة مسببة بتاريخ ١٩٨٣/٥/٤ إلى المجلس طالباً فيها إعادة النظر بالمشروع على ضوء المقترحات التي تضمنتها الرسالة وقد تم الأخذ بجميع المقترحات.

أما السابقة الثانية فتتعلق بمشروع قانون الأحزاب السياسية ، فعندما تم رفع هذا المشروع إلى رئيس الجمهورية لأصداره أعاده بموجب كتاب الاعتراض بتاريخ ١٩٩١/٨/١٩ إلى المجلس الوطني طالباً إعادة النظر فيه في ضوء التعديلات التي اقترحها ، وكانت المواد محل الاعتراض والتعديل هي

(*) المقصود به المجلس الوطني .

(٦٨٦) ساجد محمد كاظم : المصدر السابق ، ص ١٠٨ - ١٠٩ ، عبد الله رحمة الله البياتي : المصدر السابق ، ص ٢٢٢ .

(٦٨٧) عبد الله رحمة الله البياتي : المصدر نفسه ، ص ٢٢١ .

(٦٨٨) عبد الله رحمة الله البياتي : المكان نفسه ، ساجد محمد كاظم : المصدر السابق ، ص ١٠٨ .

(٣، ٥، ١٥، ١٧، ١٨، ٢٤) وقد اقر المجلس الوطني المشروع بتعديلاته كافة في ضوء تلك المقترحات (٦٨٩).

وعلى ضوء ما تقدم لا يمكن القول بأن حق الاعتراض في السابقتين توقيفي ، لأن المجلس لم يصر على رأيه ويقر المشروع كما هو دون تعديل واعتبر نافذاً ، بل ان المجلس قد عمد إلى الاخذ بجميع الاعتراضات واقره مرة ثانية وفق الصيغة التي رغب بها رئيس الدولة وهو ما يدفعنا إلى القول بأن حق الاعتراض السابق كان مطلقاً ، لأن المجلس الوطني يعلم مسبقاً بأنه لن يصدر القانون ما لم يعدل .

الفصل الثالث

تقوية مركز رئيس الدولة في الظروف غير العادية

قد تتعرض الدولة إلى ظروف استثنائية غير عادية تهدد وجود الدولة واستمرارها كأن يهددها خطر حرب خارجية أو اضطرابات داخلية أو قد تنتج هذه الظروف عن كوارث طبيعية مما يتوجب معه اتخاذ تدابير واجراءات سريعة وصارمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة بواسطة تشريعات توضع خصيصاً لهذا الغرض ، والتي تختلف في طبيعتها ومداهها عن تلك التشريعات التي تطبق في الظروف العادية ، لأنها تجد اساسها في حالة الضرورة التي تقضي بأن سلامة الدولة فوق القانون ، وباعتبار القانون وسيلة للحفاظ على امن الدولة وحسن سير مرافقها العامة ، ويترتب على ذلك ان السلطة التنفيذية ستجمع بين يديها الوظيفتين (التشريعية والتنفيذية) غير ان هذا لا يعني ان السلطة التنفيذية ستكون سلطة مطلقة وانما لابد وان تتقيد بمبدأ المشروعية وان اتسع نطاقه نتيجة الظروف غير العادية ، وبذلك يكون للقضاء الموازنة بين هذه الظروف وما ينتج عنها من ضرورة الحفاظ على الدولة وكيانها وبين الحفاظ على حقوق الأفراد وحياتهم (٦٩٠) .

وبما ان رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية ، والمقرر لمجالاتها المتعددة – كما اوضحنا سلفاً- ، فإن تقوية مركزه في ظل هذه الظروف تكون نتيجة حتمية لما سبق ، وتظهر تقوية مركزه من خلال اتساع الاختصاصات التي يمارسها في ظل هذه الظروف ، والتي تصل إلى حد ممارستها بصورة منفردة.

وسنبحث في هذا الفصل توسعة الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية في مبحث أول ثم سنبين توسعة الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في مبحث ثانٍ .

(٦٨٩) ساجد محمد كاظم : المصدر نفسه ، ص ١٠٩ – ١١٠ .

(٦٩٠) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. محمد عبد الحميد ابو زيد : القضاء الاداري، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤ -

١٩٩٥ ، ص ٦٨-وما بعدها ، د. عمر محمد الشوبكي : القضاء الاداري ، ط١، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،

٢٠٠١، ص ٧٤-وما بعدها .

المبحث الاول

توسعة الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة

ان أهم الاختصاصات التنفيذية التي يمكن ان يتمتع بها رئيس الدولة في الظروف غير العادية يمكن ان نلاحظها عند إعلان حالة الطوارئ والاحكام العرفية ، وكذلك عند استعمال سلطات الأزمات الخاصة ، وعلى ذلك فسنبين في المطلب الأول اتساع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، ثم سنبيين في المطلب الثاني اتساع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة .

المطلب الاول

اتساع اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ

لا بد لنا إبتداءً من التمييز بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ وذلك للفروق الملاحظة بينهما ، فهما وان اتصفا بكونهما نظامين استثنائيين غير ان هناك فروق عدة بينهما من حيث المصدر ومن حيث الاثر المترتب عليهما ، فمن حيث المصدر يلاحظ ان الأحكام العرفية لا تعلن الا في حال تعرض الدولة لحرب أو خطر يهدد بوقوع حرب أو احتلال جزء من اراضي الدولة في حين نجد ان حالة الطوارئ تعلن عند تعرض الدولة لاضطرابات داخلية تؤدي إلى اختلال النظام العام ناتجة عن حدوث اضطرابات بيئية أو بشرية ، وعلى ذلك فان أسباب إعلان حالة الطوارئ لا تبلغ في شدتها تلك التي تؤدي إلى إعلان الأحكام العرفية .

اما من حيث الاثر فيترتب على إعلان الأحكام العرفية انتقال اختصاصات السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية تلقائياً مع ما يترتب على ذلك من منح السلطة العسكرية اختصاصات واسعة جدا تمكنها من اتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام ، فضلاً عن إحلال القضاء العسكري محل القضاء المدني ، في حين لا يترتب على إعلان حالة الطوارئ بحسب الاصل - انتقال السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية الا إذا نص على ذلك صراحة في قرار اعلانها ويترتب على إعلان حالة الطوارئ توسعة صلاحيات السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، ولا ينتقل كذلك إلى القضاء العسكري صلاحية البت في الجرائم المرتكبة انذاك الا إذا نص على ذلك صراحة في قرار اعلانها ، وعليه

فالقيدود التي تفرض على الحريات العامة بعد إعلان الأحكام العرفية ابعده مدى واطر اثار من تلك المفروضة عند إعلان حالة الطوارئ^(٦٩١).

ويتم تنظيم الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بقانون سابق على حدوثها من قبل السلطة التشريعية في حين قد يترك امر تنظيمها بصورة معاصرة لاعلانها ، وذلك يتم باصدار قوانين متعددة في كل مناسبة تستلزم صدور ها ، وقد يتم تنظيم الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بالجمع بين الطريقتين السابقتين فتضع السلطة التشريعية القوانين المنظمة لها قبل حدوثها ثم تصدر تشريعات اخرى منظمة لها بعد اعلانها لمواجهة ما قد يستجد من الاعتبارات^(٦٩٢).

ولبيان سلطات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية والطوارئ تستلزم منا بيان الجهة التي تتولى اعلانها ومن ثم بيان نطاق اختصاصات رئيس الدولة في حالة اعلانها ثم نبين الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة في ظلها ، وهذا ما سنبحثه في ثلاثة فروع متتالية .

الفرع الاول

اختصاص رئيس الدولة في إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ

قبل ان نشرع في بيان مدى سلطة رئيس الدولة في إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ لابد لنا من بيان الاسباب التي تؤدي إلى اعلانها في الدساتير محل البحث .

اولا: أسباب إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ :

١. أسباب إعلان الأحكام العرفية :

لقد نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ في المادة (٣٦) بان ((يقرر مجلس الوزراء إعلان الأحكام العرفية ولا يجوز مدها إلى اكثر من اثنتي عشر يوما الا باذن من البرلمان)) .

وعلى ذلك لم يبين الدستور الاسباب الداعية لاعلان الأحكام العرفية غير ان القانون الذي صدر ونظم حالة الأحكام العرفية في فرنسا قد بين ذلك ، فقد نظمت الأحكام العرفية بموجب القانون الصادر في ٩ اغسطس عام ١٨٤٩ والمعدل بموجب قانون ٣ ابريل ١٨٧٨ والذي عدل بموجب القانون الصادر في ٢٧ ابريل ١٩١٦ ، إذ نص القانون في المادة الأولى منه على ان ((لا يجوز إعلان الأحكام العرفية الا في حالة وجود خطر داهم ناشئ عن وجود حرب خارجية أو تمرد مسلح ..))^(٦٩٣).

(١) د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والامور العسكرية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٠، ص ٨٢-٨٣ ، د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣، ص ١٣٨-١٤٠ .

(٦٩٢) ينظر د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية ، المصدر السابق ، ص ٤٦٦-٤٦٧ .

(٦٩٣) د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٦٥ ، ٢٧٤ .

وبذلك فقد حدد المشرع الفرنسي أسباب إعلان الأحكام العرفية بضرورة توافر خطر حال تتعرض له الدولة ، ومصادر هذا الخطر الحرب الخارجية أو التمرد المسلح^(٦٩٤).

وقد ميز القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ فقد نصت المادة (١٢٠) منه في الفقرة الأولى على ان ((في حالة حدوث قلاقل أو ما يدل على حدوث شيء من هذا القبيل في اية جهة من جهات العراق أو حالة حدوث خطر من غارة عدائية على اية جهة من جهات العراق ، للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في انحاء العراق التي قد يمسه خطر القلاقل والغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تذكر به الأحكام العرفية ...)).

وتطبيقاً لهذا النص صدر مرسوم الادارة العرفية رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ الذي نظم حالة الأحكام العرفية انذاك^(٦٩٥)، وتعد الاسباب الواردة في النص السالف فضفاضة وغير محددة ،اذ بالامكان الاستناد إلى أي سبب والقول بانه يدخل تحت عنوان (القلاقل) لاعلان حالة الأحكام العرفية .

ومن الملاحظ ان اكثر الارادات الملكية التي اعلنت بموجبها الأحكام العرفية قد جاءت خلوا من أسباب اعلانها ما عدا الارادة الملكية رقم ٣١٩ بتاريخ ١٥/٥/١٩٤٨.

٣. أسباب إعلان حالة الطوارئ :

كما اتضح من نص المادة (٣٦) من الدستور الفرنسي -المشار اليها سلفا- انها لم تنص على حالة الطوارئ غير ان قانون الاستعجال قد نظم (حالة الطوارئ) وبين اسبابها ، وهذه الأسباب بينها القانون المذكور الصادر عام ١٩٥٥ وذلك في المادة الأولى منه بان ((يكون إعلان حالة الاستعجال .في حالة الخطر الداهم الناشئ عن التعديت الشديدة على النظام العام ،او في حالة الاحداث التي تمثل وفقا لطبيعتها وشدتها كارثة عامة))^(٦٩٦) .

^(٦٩٤) د. محمود ابو السعود : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٠، ص ٢٨٣ .

^(٦٩٥) د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، الكتاب الثاني ، ط ١ ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ١٩٩٧ ، ص ٩٥ .

^(٦٩٦) د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٦٥ ، ٢٨١ . ومما يشار اليه ان ورود نص المادة (٣٦) من الدستور بذكرها الأحكام العرفية فقط دون حالة الطوارئ لا يلغي قانون الاستعجال لعام ١٩٥٥ فقد قضى المجلس الدستوري في ٢٥ يناير ١٩٨٥ بان ((المشرع يملك عن طريق تنظيم حالة الاستعجال ان يقيم نوعاً من التوفيق بين ضرورة احترام الحريات من ناحية وحماية النظام العام من ناحية اخرى ، ذلك انه بدون تحقيق هذا الهدف الاخير لايمكن ممارسة اية حرية من الحريات العامة)) وانتهى المجلس بذلك إلى ان عدم ذكر الدستور لحالة الطوارئ لايعني الغاء القانون الخاص بها بل يستند هذا القانون للمادة (٣٤) من الدستور التي تسند مهمة حفظ النظام العام للمشرع الذي يضع التشريعات التي توفق بين احترام الحريات والحقوق الشخصية وبين حماية النظام العام ، وبذلك لا يكون هذا القانون مخالفاً للدستور ويسري عليه ما يسري على الأحكام العرفية من وجوب اذن البرلمان لتمديد العمل به بعد انتهاء مدة الاثني عشر يوما . ينظر: جورج فيدل ، بيير دلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٤٢٣ ، د. محمد الوكيل: المصدر نفسه ، ص ٢٧٩ .

اما الدستور المصري لعام ١٩٧١ فقد نص في المادة (١٤٨) بان ((يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ..)).

وعلى ذلك لم يوضح الدستور الاسباب الداعية لاعلان حالة الطوارئ واحال ذلك إلى القانون وقد بين قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ هذه الاسباب وذلك في المادة الأولى منه التي نصت على ان ((يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام في أراضي الجمهورية أو في منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء)).

وعلى ذلك لم يفرق القانون المذكور بين الأحكام العرفية وحالة الطوارئ -وفقاً للتمييز السالف - إذ جاء النص السابق غاية الاتساع ليشمل الاسباب الموجبة لاعلان الأحكام العرفية وكذلك الاسباب الموجبة لاعلان حالة الطوارئ^(٦٩٧)، وقد جاء نص المادة الأولى من القانون السالف بصيغة مرنة جداً، يصعب تحديد مفهومها مما يؤدي إلى منح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة في إعلان حالة الطوارئ^(٦٩٨). مما حدى بالبعض إلى القول بان هذه الاسباب قد وردت على سبيل المثال لا الحصر ، فاذا اراد رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ فانه يستطيع اللجوء إلى أسباب اخر غير الواردة بالنص السالف^(٦٩٩)، ويلاحظ على النص اعلاه غموضه وعدم دقة مصطلحاته لانه لم يأت بمعيار يحدد المقصود من تعرض الأمن والنظام العام للخطر وعلى ذلك يكون من الصعب وضع معيار محدد يوضح المقصود بذلك إزاء اطلاق النص^(٧٠٠)، ولم يشترط النص في الخطر ان يكون حالاً وقد حدد مصادر الخطر بالاضطرابات الخارجية والمتمثلة بالحرب أو التهديد بها والاضطرابات الداخلية والتي تنبأت من اضطرابات الطبيعة كالكوارث والزلازل وغيرها أو من فعل البشر والتي يمكن تحديدها بالعصيان المسلح والثورة والحرب الاهلية^(٧٠١).

والخطر الوارد في المادة السابقة جاء عاماً دون تحديد جسامته أو قدره فأى خطر يتعرض له الأمن والنظام العام يبيح إعلان حالة الطوارئ فضلاً عن ان مصادره قد جاءت متعددة ويشوبها الغموض مما يجعلها تحمل اكثر من تفسير فيستوي وقوع الحرب مع التهديد بوقوعها واي اضطراب

(٦٩٧) د. أحمد فتحي سرور : القانون الجنائي الدستوري ، ط٣، القاهرة ، دار الشروق ، ٢٠٠٤ ، ص ٥٨٢ .

(٦٩٨) د.محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٣٥٤-٣٥٥ .

(٦٩٩) د.عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ٧٠-٧١ .

(٧٠٠) د.محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ ، ٢٠٥ .

(٧٠١) د.عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ٧٢-٧٣ .

في الداخل يكفي لاعلان حالة الطوارئ فلم يشترط فيه النص ان يكون مسلحاً ، لذا فان الاستناد إلى فكرة الخطر مجردة من أي وصف واتساع مصادره دون تحديد , يجعل من حالة الطوارئ امرا يمكن اللجوء اليه كثيرا ولفترات طويلة قد لا تنقطع وهذا ما هو حاصل في مصر فعلاً^(٧٠٢) .

ولا يوجد أي نص في الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ يعالج الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ ، وكذلك لا يوجد أي قانون متكامل مشرع لمواجهة حالة الطوارئ كما هو موجود في النظم الدستورية محل الدراسة ، فالمشرع التونسي يلجأ إلى اصدار قوانين خاصة تنص على حالة طارئة على حدة ، ويتضمن ذلك القانون معالجة تلك الحالة الطارئة والاثار التي ستترتب على إعلان حالة الطوارئ^(٧٠٣) .

وقد بين القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في الفقرة الثانية من المادة (١٢٠) بان ((عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أي جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارئ في جميع انحاء العراق أو في اية منطقة منها ...)).

واول ما نلاحظه على النص السابق انه قد جاء بعبارات مبهمة وغير دقيقة كأسباب لاعلان حالة الطوارئ في العراق فأول هذه الأسباب تمثل بالخطر ولكن ماهو مقدار جسامة الخطر وما هي مصادره ؟ أما السبب الثاني فتتمثل بالعصيان فما هي صفة هذا العصيان ؟ لأن مجرد خروج مظاهرات سلمية ضد موقف أو قرار اتخذته الحكومة قد يسوغ إعلان حالة الطوارئ لانه يعد عصياناً ، وأما بالنسبة للسبب الثالث فقد كان غاية في الغموض إذ تمثل بـ((ما يخل بالسلام)) فما هي الافعال التي تعد مخلة بالسلام وما هي درجة هذا الاخلال المسوغة لاعلان حالة الطوارئ؟ فجميع هذه الاسباب قد جاءت مبهمة وغامضة وغير محددة وعلى ذلك يكون إعلان حالة الطوارئ سلطة تحكمية بيد السلطة تستطيع اللجوء اليها عند حدوث أي خطر يهدد مواقفها أو قراراتها . هذا وقد نظم حالة الطوارئ في العراق انذاك مرسوم الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦ وقد الغي هذا الاخير بقانون الغاء القوانين التي تتعارض مع الدستور المؤقت واهداف ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٩^(٧٠٤) .

اما في ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ فقد نصت المادة (٦٢) بان ((يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية :- ز- إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وانهاؤها وفقاً للقانون)).

(٣) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، الاسكندرية، منشأة المعارف ، ١٩٨٢ ، ص٣٢٤-٣٢٦ ، د. فتحي فكري : مصدر سابق ، ص٥٥٤ د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص٣٥٥-٣٥٨ ، فؤاد عبد النبي حسن فرج: المصدر السابق ، ص٢٨١ - وما بعدها , لقد اعلنت الأحكام العرفية في مصر لأول مرة عام ١٩٣٩-١٩٤٥ ثم ١٩٣٨-١٩٥٠ ، ومن عام ١٩٥٢-١٩٥٦ ، ثم اعلنت حالة الطوارئ منذ عام ١٩٥٦-١٩٦٤ ، ثم من ١٩٦٧-١٩٨٠ ، ثم من عام ١٩٨١-حتى الان ، ينظر د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص٤٥-وما بعدها ، د. عبد الغني بسيوني عبدالله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ، ص٧٩١ .

(٧٠٢) حميد حنون خالد الساعدي : الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص٣٦٢ .
(٧٠٤) د. خالد خليل الظاهر : المصدر السابق ، ص ٩٥ هامش رقم (١) .

وعلى ذلك لم يحدد الدستور الاسباب الداعية الى اعلان حالة الطوارئ في العراق ، غير ان قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ قد بين هذه الاسباب , فقد نصت المادة الأولى منه على ان ((يجوز إعلان حالة الطوارئ في العراق أو في منطقة منه في الاحول الاتية:

اولا: إذا حدث خطر من غارة عدائية أو اعلنت حالة حرب أو اية حالة تهدد بوقوعها.

ثانيا: إذا حدث اضطراب خطير في الامن العام أو تهديد خطير له .

ثالثا: إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة ((.

ويتضح من النص السابق ان أسباب إعلان حالة الطوارئ -بصورة عامة- هو تعرض الدولة للخطر ومصادر هذا الخطر أما ان تكون خارجية المتمثلة بالغارة أو الحرب أو تهديد بوقوعها ، واما ان تكون داخلية المتمثلة باضطراب خطير بالامن العام أو حالة تهدد به أو حدوث وباء أو كارثة ، ومن الملاحظ ان نص المادة الأولى لم يحدد صفة الخطر بصورة دقيقة ولاسيما في الفقرتين (اولا وثانيا) فبعد ان تحدد الفقرات مصادر الخطر في بدايتها تذكر في النهاية عبارات مطاطة وغير محددة مثل ((او أي حالة تهدد بوقوعها)) و((او تهديد خطير له)) وهذا يعطي بطبيعة الحال السلطة القائمة على حالة الطوارئ مزيداً من الحرية في إعلان حالة الطوارئ في أي مناسبة قد لا تشكل خطراً فعلياً على سلامة الامن العام ولكنها تشكل خطراً على السلطة القائمة فضلاً عن ان الفقرة الأولى قد ساوت في الحكم بين وقوع الحرب أو التهديد بوقوعها ، وقد خلط النص ما بين أسباب إعلان الأحكام العرفية واسباب إعلان حالة الطوارئ وجاء شاملاً لكلتا الحالتين على الرغم من الاختلاف فيما بينهما كما اشرنا لذلك سلفاً ، واذا ما عرفنا طبيعة النظام السياسي السائد في العراق انذاك ونزعتة لتركيز السلطة بين يدي رئيس الدولة لامكننا تفسير هذا الخلط في الأحكام والغموض الذي يكتنف العبارات الواردة في نصوص القانون ، مع ما يستتبعه من تقييد شديد للحريات العامة بل والغاء الكثير منها .

ثانيا: اختصاص رئيس الدولة في إعلان الأحكام العرفية ومالة الطوارئ:

١. اختصاص رئيس الدولة في إعلان الأحكام العرفية :

بالرجوع إلى نص المادة (٣٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ نرى بانها قد نصت على ان ((يقرر مجلس الوزراء إعلان الأحكام العرفية ولا يجوز مدها إلى اكثر من اثني عشر يوما الا باذن من البرلمان)) .

وبهذا فان إعلان الأحكام العرفية يكون من اختصاص مجلس الوزراء وفقا للنص السالف ، غير ان نص المادة (١٣) من الدستور تعطي لرئيس الجمهورية سلطة التوقيع على الاوامر واللوائح التي تتم

المدولة فيها في مجلس الوزراء ، وبذا يكون إعلان الأحكام العرفية من اختصاص رئيس الدولة ، والمادة (٩) من الدستور تعطي لرئيس الجمهورية صلاحية تراس اجتماعات مجلس الوزراء بصورة مبتدأة واستثناءً للوزير الأول ، لذا فان سلطة إعلان الأحكام العرفية تكون لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم يتم تداوله ومناقشته في مجلس الوزراء (٧٠٥).

اما القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد نصت المادة (١/١٢٠) بان ((...للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية ...)) وبذلك فقد جعل القانون من الملك الجهة المختصة لإعلان الأحكام العرفية بعد الموافقة الشكلية لمجلس الوزراء (٧٠٦)، فالأحكام العرفية لا تعلن ما لم تقترن بمصادقة الملك (٧٠٧).

٣. اختصاص رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ :

لقد نص قانون الاستعجال الفرنسي لعام ١٩٥٥ في المادة (٢) بان ((تعلن حالة الاستعجال بمرسوم من مجلس الوزراء ولا يجوز مد تلك الحالة لأكثر من اثني عشر يوما إلا بقانون)) (٧٠٨) .

وبمقتضى المادة (١٣) من الدستور التي تعطي لرئيس الدولة سلطة التوقيع على الأوامر واللوائح التي تتم المدولة بشأنها في مجلس الوزراء وفضلاً عن المادة (٩) من الدستور التي تجعل رئاسة مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية بصورة أصلية فان إعلان حالة الاستعجال تكون من اختصاص رئيس الجمهورية (٧٠٩)، وقد اثبت الواقع ذلك حينما انفرد رئيس الجمهورية بإعلان حالة الاستعجال (الطوارئ) عام ١٩٦١. (٧١٠)

اما في دستور مصر فنجد ان المادة (١٤٨) قد نصت بان ((يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ...)) وقد نصت المادة (٢) من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بان ((يكون إعلان حالة الطوارئ وانهاؤها بقرار من رئيس الجمهورية ...)).

فوفقاً لصراحة النصوص السابقة فان رئيس الجمهورية هو السلطة الوحيدة المختصة بإعلان حالة الطوارئ في مصر وفي أي ظرف (٧١١) ولا بد ان يتضمن هذا الاعلان بيان الحالة التي اعلنت

(٧٠٥) د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٩٣ .

(٧٠٦) عامر أحمد المختار : مصدر سابق ، ص ٢٣٤ .

(٧٠٧) د. خالد خليل الظاهر : المصدر السابق ، ص ٩٥ .

(٧٠٨) جورج فيدل ، بيبيردلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٤٣٢ .

(٧٠٩) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٣٢٨ . د. محمود ابو السعود : المصدر السابق ، ص ٢٧٩ .

(٧١٠) جابريل ايه. الموند ، جي بنجهام باويل : المصدر السابق ، ص ٣٣٤ .

(٧١١) د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، مصدر سابق ، ص ٤٨٩ ، ٤٩٥ .

بسببها حالة الطوارئ وتحديد المنطقة المشمولة بها وتاريخ بدء سريانها ومدتها وذلك وفقا للمادة (٢) من قانون الطوارئ^(٧١٢).

أما القانون الأساسي العراقي فقد جعل من الملك الجهة المختصة باعلان حالة الطوارئ بعد الموافقة الشكلية لمجلس الوزراء،^(٧١٣) فقد جاء في نص المادة (١٢٠) بان ((٢-.....للملك بموافقة مجلس الوزراء ان يعلن حالة الطوارئ)). .

اما الجهة المختصة باعلان حالة الطوارئ في ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ فهي كما اوضحتها المادة (٦٢/ز) مجلس الوزراء وقد بين قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ في المادة (٢) بان ((يكون إعلان حالة الطوارئ وانهاؤها بمرسوم جمهوري وبموافقة مجلس الوزراء)) فاذا ما علمنا ان رئيس الجمهورية هو رئيس الوزراء -وفقا لما اوضحناه سلفا - والمهيمن على جميع اختصاصاته يمكننا القول بان إعلان حالة الطوارئ - من اختصاص رئيس الجمهورية وحده دون مشاركة اية جهة ، هذا وقد منحت جميع السلطات المعطاة لرئيس الوزراء في ظل القانون المذكور لرئيس الدولة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة -المنحل- المرقم ٧٦٤ بتاريخ ١٢/٢٤/١٩٦٩ وبذلك اصبح رئيس الجمهورية السلطة المختصة باعلان حالة الطوارئ^(٧١٤).

الفرع الثاني

نطاق اختصاصات رئيس الدولة في حالة إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ

اذا ما اعلنت الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ فان هذا الاعلان يترتب عليه اثار عدة اهمها منح الجهة القائمة عليها سلطات واسعة تشكل مساسا بحقوق وحريات الافراد^(٧١٥).

١. اختصاصات رئيس الدولة عند إعلان الأحكام العرفية :

^(٧١٢) وعلى ذلك يكون إعلان حالة الطوارئ في مصر عام ١٩٨١ -والمستمر لحد الان -غير مشروع لأن قرار رئيس الجمهورية انذاك باعلان حالة الطوارئ المرقم ٥٦٠ لسنة ١٩٨١ قد جاء خاليا من أي بيان للسبب الذي دعى رئيس الجمهورية لاعلان حالة الطوارئ وبذلك فقد تخلف أحد الشروط الشكلية التي تطلبها القانون في المادة (٢) والتي جاءت بصيغة الوجوب ، هذا الوجوب في مراعاة الشكل الذي كان مقررا لمصلحة الأفراد من التعسف والهوى في استعمال هذه السلطة الخطيرة ، ينظر ، د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ١٧١ .

^(٧١٣) عامر أحمد المختار : المصدر السابق ، ص ٢٣٤ ، ٢٣٨ .

^(٧١٤) عامر أحمد المختار : المصدر نفسه ، ص ٢٤٧ هامش رقم (١) .

^(٧١٥) د. احمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٢٥ .

باستقراء القوانين المنظمة للأحكام العرفية نجد انها لا تخرج في تنظيم السلطات المعطاة للسلطة القائمة على الأحكام العرفية عن الاختصاصات الآتية :

- أ- تفتيش منازل المواطنين ليلاً أو نهاراً .
- ب- ابعاد معتاد الاجرام والاشخاص الذين ليس لهم منازل في المناطق الخاضعة لنظام الأحكام العرفية .
- ج- الامر بتسليم الاسلحة والذخائر والبحث عنها ومصادرتها.
- د- تحريم الاجتماعات واصدار النشرات التي يحتمل ان تثير الفوضى والاضطرابات .
- هـ- احلال السلطة العسكرية محل السلطة المدنية لحفظ الامن والنظام العام وتستمر السلطة المدنية في ممارسة السلطات التي لم تسحبها منها السلطة العسكرية^(٧١٦).

هذه مجمل الاختصاصات التي يمنحها قانون الأحكام العرفية الفرنسي للسلطة العسكرية ، أما بالنسبة لمرسوم الأحكام العرفية العراقي رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ فإنه قد اعطى للسلطة القائمة على الأحكام العرفية فضلاً عما سبق :

- أ- تحديد مواعيد فتح المحال العمومية واغلاقها سواء في الجهة التي اعلنت بها الأحكام العرفية أو في بعض النواحي أو الاحياء أو تبديل تلك المواعيد .
- ب- الأمر بمراقبة الرسائل البريدية والتلغرافية والتلفونية .
- ج- منع مرور الاشخاص والمركبات في اوقات معينة وفي مناطق معينة الا باذن خاص ، والاستيلاء على أية واسطة من وسائل النقل أو أي مصلحة عامة أو خاصة أو معمل أو مصنع أو محل صنايع أو أي عقار أو منقول ، وكذلك تكليف أي فرد بتأدية أي عمل من الأعمال^(٧١٧).
- ومما يلاحظ ان الأحكام العرفية لم تعلن في ظل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ غير انها اعلنت خلال القرن العشرين خلال الحرب العالمية الأولى منذ عام ١٩١٤-١٩١٩ وكانت المرة الثانية خلال الحرب العالمية الثانية من عام ١٩٣٩-١٩٤٥^(٧١٨).

أما في ظل القانون الأساسي العراقي فان لادارة العرفية المتمثلة (بالملك) العديد من الصلاحيات الواسعة جداً , فنجد ان مرسوم الاحكام العرفية رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ قد اعطى للسلطة

^(٧١٦) تنظر المادتان (٧ ، ٩) من قانون الأحكام العرفية الفرنسي لعام ١٨٤٩ ، د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٩٨ . ومن القوانين الاخرى المنظمة للظروف الاستثنائية في فرنسا هي : قانون تنظيم الوطن وقت الحرب الصادر في عام ١٩٣٨ ، قانون الدفاع الوطني الصادر في عام ١٩٥٩ . ينظر: د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٦٢.

^(٧١٧) تنظر المادة (١٤) من المرسوم ، د. عثمان خليل عثمان : القانون الاداري ، مصدر سابق ، ص ٣١٢-٣١٣ .

^(٣) د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٥٧٩ هامش رقم (١) وقد اعلنت الأحكام العرفية قبل ذلك في فرنسا ايضا فقد كانت المرة الأولى في ظل قانون ١٨٤٩ عام ١٨٥٢ لمدة شهرين وخمسة ايام وكانت الثانية في عام ١٨٧٠ واستمرت لخمس سنوات وسبعة شهور ، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٧٢- وما بعدها .

القائمة على الأحكام العرفية العديد من السلطات التشريعية والتنفيذية بل وحتى القضائية^(٧١٩) , فقد اجاز المرسوم لقائد القوات العسكرية ان يتخذ باعلان أو بأوامر كتابية أو شفوية جميع الإجراءات والتدابير المنصوص عليها في مرسوم الادارة العرفية ومنها احالة المواطنين إلى المحاكم العسكرية التي تنشأ خصيصاً لهذا الغرض وتسمى (المجلس العرفي العسكري) والمكون من ثلاثة ضباط من بينهم الرئيس وعضوان من الحكام (القضاة) وقرارات هذا المجلس قطعية لايجوز التظلم منها ماخلا احكام الاعداء التي لا بد من تصديق الملك عليها .^(٧٢٠) وقد أعلنت الأحكام العرفية في العراق بصورة تكاد تكون مستمرة فهي قد اعلنت في فترات وامكنة متباعدة , واستمر اعلانها خلال العهد الجمهوري منذ ١٤ تموز ١٩٥٨ حتى صدور قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٥٦^(٧٢١).

٣. اختصاصات رئيس الدولة عند إعلان حالة الطوارئ :

باستقراء القوانين المنظمة لحالة الطوارئ نجد انها لا تخرج في تنظيم هذه الاختصاصات عن الاتي :

- أ- وضع قيود على حرية الاشخاص في الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور في اماكن أو اوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الامن والنظام العام والترخيص في تفتيش الاشخاص والاماكن دون التقيد بقانون الإجراءات الجنائية وتكليف أي شخص بتادية أي عمل من الاعمال .
- ب- مراقبة الرسائل والاتصالات أيا كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات المحلية والاجنبية والرسوم وجميع وسائل التعبير والدعاية والاعلان قبل نشرها ، وضبطها ومصادرتها وتعطيلها والغاء امتيازها واغلاق اماكن طبعها .
- ج- تحديد مواعيد فتح المحال والاماكن العامة واغلاقها .
- د- الاستيلاء على أي منقول أو عقار والامر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات وكذلك تأجيل إداء الديون والالتزامات المستحقة على ما تستولي عليه أو على ما تفرض عليه الحراسة.
- هـ- سحب تراخيص الاسلحة والذخائر أو المواد القابلة للانفجار والمفرقات على اختلاف انواعها والامر بتسليمها وضبطها واغلاق مخازن الاسلحة .
- و- اخلاء بعض المناطق أو عزلها ، وتنظيم وسائل النقل بجميع انواعها والاستيلاء عليها وحصر المواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة .

(٧١٩) د. حامد مصطفى : مبادئ القانون الاداري العراقي ، بغداد ، شركة الطبع والنشر ، بلا سنة طبع ، ص ٣٣٨-٣٣٩ ، سعدون عنتر الجنابي : المصدر السابق ، ص ١٤٦-١٤٨ .
(٧٢٠) د. عثمان خليل عثمان : القانون الاداري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٨ .
(٧٢١) ينظر سعدون عنتر الجنابي : المصدر السابق ، ص ١٣٠-١٣٢ ، ١٣٧-١٣٨ .

ز- احالة بعض الجرائم من محاكمها المختصة الى المحاكم العسكرية .^(٧٢٢)

ويلاحظ ان التدابير المخولة للسلطة القائمة على حالة الطوارئ في فرنسا تتصف بالسعة والشمول فهي تعطي صلاحيات عديدة لرئيس الدولة تمكنه من التدخل في جميع الميادين ولاسيما المجال المحتجز للقانون فهي تتناول موضوعات تمس الحقوق والحريات العامة للأفراد وهذه الموضوعات لا بد من تنظيمها بواسطة القانون وذلك لأن المادتين (٣٧-٣٤) من دستور ١٩٥٨ قد تناولتا بالتحديد المجالات المخصصة للقانون حصراً وقصرت الحق في تنظيم الحقوق والحريات العامة على القانون وحده لذا فلا يكون للسلطة القائمة على الطوارئ تقييد هذه الحقوق والحريات الا بالقدر اللازم لمواجهة هذه الظروف غير العادية.^(٧٢٣)

وعلى ذلك فان سلطة رئيس الجمهورية في ظل هذه الظروف تعد سلطة واسعة وشاملة لجميع المجالات التشريعية والتنفيذية وهذا ما اثبتته الواقع العملي ففي عام ١٩٦١ اعلنت حالة الاستعجال في فرنسا وذلك على أثر أحداث الجزائر في عهد الرئيس ((CH.DEGAULLE)) ، فقد استخدم رئيس الجمهورية جميع السلطات المخولة له في ظل قانون الاستعجال لعام ١٩٥٥.^(٧٢٤) ، وقد أصدر في تلك الفترة العديد من القرارات منها القرار الصادر في ٢٩ ابريل عام ١٩٦١ والذي يحتوي على المرسومين (٣٩٦-٣٩٥) المتعلقين باعلان وتطبيق حالة الاستعجال في جميع اقاليم وارااضي فرنسا وكذلك القرار الصادر في ٢٤ ابريل عام ١٩٦١ الذي تضمن بيان التدابير الواجب اتخاذها ضد الاشخاص الخطرين على الامن العام بسبب مساعدة المتمردين في الجزائر^(٧٢٥) ، وقد تضمن القرار نفسه - والذي صدر وفقاً للمادة ١٦ من الدستور - مد حالة الاستعجال حتى صدور قرار جديد بشأنها وبذلك فقد ربطت حالة الاستعجال بانتهاء الظروف الاستثنائية التي حدثت في صفوف الجيش في الجزائر، وقد استمرت حالة الاستعجال حتى ٢٩ سبتمبر عام ١٩٦١ حينما أصدر رئيس الجمهورية قرارين ، كان الأول منهما يخص انتهاء تطبيق المادة (١٦) والثاني خاص بمد حالة الاستعجال حتى ١٥ يوليو عام ١٩٦٢ وقبل نهاية المدة المحددة لرفع حالة الاستعجال رأت الحكومة ضرورة الابقاء على تطبيق حالة الاستعجال إلى مدة اخرى وبمناسبة صدور القانون الاستثنائي في ١٣ ابريل عام ١٩٦٢ والخاص باستقلال الجزائر عن فرنسا تم مد حالة الاستعجال حتى ٣١ مايو ١٩٦٣ ، وهكذا عمد رئيس الدولة عن طريق هذا الاجراء الى

^(٧٢٢) لقد نظم هذه الاختصاصات في فرنسا قانون الاستعجال لعام ١٩٥٥ وذلك في المواد (٥-١٣). لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ٢٠٠ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٨١-٢٨٣ ، وقد نظمت هذه الاختصاصات المادة (٣) من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، وفي ظل القانون الأساسي العراقي نظم هذه السلطات مرسوم الطوارئ رقم ١ لسنة ١٩٥٦ ، ينظر سعدون عنتر الجناي: المصدر السابق ، ص ١٤٦-١٤٧ وفي ظل دستور العراق لعام ١٩٧٠ فان قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لعام ١٩٦٥ هو المنظم لهذه السلطات وذلك في المادة (٤) منه .

^(٧٢٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٤٥ .

^(٧٢٤) جابريل ايه . الموند ، جي . بنجهام باويل : المصدر السابق ، ص ٣٣٤ .

^(٧٢٥) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٤٦ .

سحب سلطة الغاء حالة الاستعجال عن طريق البرلمان ، وقد تم مد حالة الاستعجال الاخيرة بالنسبة للعاصمة باريس فقط ، وقد طبقت حالة الاستعجال مرة اخرى على اقليم كالدونيا الجديدة وذلك لمواجهة اعمال العنف والتخريب التي حدثت انذاك وذلك للمطالبة بالانفصال عن فرنسا وقد تم إعلان حالة الاستعجال من قبل المفوض الاعلى للجمهورية في ٢ يناير عام ١٩٨٥ والتي تم مدّها حتى ٣٠ يونيو ١٩٨٥^(٧٢٦) ، هذا وقد تم إعلان حالة الاستعجال مرة ثالثة في ظل دستور ١٩٥٨ الفرنسي وذلك في نوفمبر عام ٢٠٠٥ بسبب اعمال التخريب التي حدثت في الضواحي الباريسية التي نتجت عن سوء المعاملة المتمثلة بالتمييز العنصري بين المهاجرين إلى فرنسا والمواطنين الاصليين فضلاً عن تردي اوضاعهم الاقتصادية بصورة ملفتة للنظر^(٧٢٧) وقد ترتب على هذه الاضطرابات الداخلية وإعلان حالة الاستعجال اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية فقد تم اعتقال ثلاثة الاف شخص وفرض حظر التجوال والقيام بعمليات التفتيش والمداهمات وكل ذلك تم بدون أوامر قضائية^(٧٢٨) ، لذا فقد شنت المنظمات الفرنسية العاملة في مجال حقوق الإنسان هجوماً حاداً على قرار الحكومة باللجوء إلى تطبيق القانون وسط مخاوف متزايدة من عسكرة المجتمع ومؤسساته^(٧٢٩) ، غير ان رئيس الجمهورية وصف هذه الإجراءات بانها مؤقتة تماماً وانه سيعمد إلى انهاء حالة الاستعجال قبل نهاية مدتها ، وبالفعل فقد عمدت الحكومة إلى الطلب من البرلمان انهاء حالة الاستعجال غداة تصريح رئيس الجمهورية ، وقد تم رفع حالة الاستعجال من قبل البرلمان قبل سبعة اسابيع من انتهاء مدتها، فقد كان البرلمان الفرنسي قد مد حالة الطوارئ لثلاثة اشهر حتى ٢١ فبراير^(٧٣٠) .

أما بالنسبة لاحالة الجرائم التي تقع في المناطق التي تكون اعلنة حالة الاستعجال فيها فقد نظمتها المادة (١٢) من قانون الاستعجال وذلك بناء على مرسوم يصدر من مجلس الوزراء وفقاً لتقرير وزارتي العدل والدفاع الوطني بالحاجة إلى تلك المحاكم غير ان قانون الإجراءات الجنائية الصادر في ٢١ يوليو ١٩٨٢ قيد في المادة (٧٠٠) منه انشاء المحاكم العسكرية بصور قرار من مجلس الوزراء بذلك ثم يصدر قراراً اخر باختصاصها بتلك الجرائم بناء على تقرير وزارتي العدل والدفاع الوطني بالحاجة إلى مثل هذه المحاكم ولا يكون ذلك الا في حالة إعلان الأحكام العرفية أو حالة الاستعجال والتعبئة العامة^(٧٣١) .

(٧٢٦) لمزيد من التفاصيل ينظر د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٨٦ - وما بعدها .

(٧٢٧) قانون الطوارئ يفجر جدلاً واسعاً في الشارع الفرنسي . <http://www.aljazeera.net>

(٧٢٨) فرنسا ترفع حالة الطوارئ [bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk)

(٧٢٩) قانون الطوارئ يفجر جدلاً واسعاً في الشارع الفرنسي، المصدر السابق <http://www.aljazeera.net> .

(٧٣٠) الحكومة الفرنسية تقرر انهاء حالة الطوارئ <http://www.alwatan.com>

فرنسا ترفع حالة الطوارئ ، المصدر السابق <http://news.bbc.co>

(٧٣١) ينظر د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٣٠٥ - ٣٠٦ .

وقد ذهب الفقه المصري أيضاً إلى انتقاد هذه السعة في الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية (الحاكم العسكري) فهذه السلطات قد وردت من دون أي تحديد أو تقييد فهي قد وردت في عبارات فضفاضة ذات تفسير واسع وقد وردت على سبيل المثال وهي تباشر بقرارات مكتوبة أو شفاهاً يكون لها قوة القانون ، وبموجبها يكون لرئيس الجمهورية سلطات استثنائية واسعة خصوصاً فيما يتعلق في تقييد الحريات ولاسيما وإن أغلبها يصدر بصورة شفوية يصعب اثباتها والطعن فيها ويكون لرئيس الجمهورية أو من ينوب عنه أن يستخدم هذه الأوامر الشفوية لإصدار قرارات بالقبض والاعتقال لمجرد الشبهة ، لذا فاعلم هذه التدابير والاجراءات التي يمارسها رئيس الجمهورية وفقاً لقانون الطوارئ لا تتفق حتى مع نصوص الدستور، ولم يكتف المشرع بتلك السلطات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية فنص في المادة الثالثة من قانون الطوارئ على أن ((ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في الفقرة السابقة)) ، فإذا كان لرئيس الجمهورية بقرار منه أن يوسع دائرة اختصاصاته كان من الأولى النص على تضييقها طالما أن الظروف الزمانية والمكانية لا تستوجب توسعتها^(٧٣٢) ، فضلاً عن ذلك نجد أن رئيس الجمهورية في ظل قانون الطوارئ يعد سلطة قضائية ذات سلطة تقديرية فجدد ابتداءً أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات تشكيل المحاكم الاستثنائية وفي تحديد اختصاصاتها^(٧٣٣)، وله أيضاً السلطة التقديرية في إحالة الجرائم إلى القضاء العسكري ، فقد نصت المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بان ((٢- ولرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يحيل إلى القضاء العسكري أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر))^(٧٣٤) ، وقد حدث الخلاف حول المقصود بلفظ ((الجرائم)) الوارد في النص السابق ، فقد ذهبت المحكمة العسكرية العليا في حكم لها عام ١٩٩٢ إلى أن كلمة ((الجرائم)) الواردة في النص يتسع مدلولها ليشمل كل جريمة معاقباً عليها سواء كانت محدودة بنوعها تحديداً مجرداً أم كانت معينة بذاتها بعد ارتكابها فعلاً ، في حين ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى تفسير آخر للفظ الوارد فقد فسرت كلمة ((الجرائم)) الواردة بالمادة (٢/٦) على أنها تشمل تلك الجرائم التي يكون المشرع قد حددها بنوعها تحديداً مجرداً ، وإمام هذا الخلاف أحيل الأمر على المحكمة الدستورية العليا لتفسير لفظ ((الجرائم)) الوارد في المادة (٢/٦) من قانون الأحكام العسكرية^(٧٣٥) ، وقد أصدرت هذه المحكمة قرارها التفسيري في ٢٣ مايو ١٩٩٣ بان عبارة ((أي من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر الواردة في الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون الأحكام العسكرية يقصد بها الجرائم المحددة بنوعها تحديداً مجرداً وكذلك الجرائم المعينة بذواتها بعد ارتكابها فعلاً)) ، وقد أثار هذا الاتجاه للمحكمة الدستورية العليا حفيظة الفقه الدستوري وذهبوا إلى أن هذا التفسير لا يتفق مع مبدأ المساواة بين الأفراد

(٧٣٢) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ٤٧٩- وما بعدها ، د. محمد

عبد الحميد أبو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ٢٠٨-٢٠٩ ، د. محمود أبو السعود

حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٩٩-٣٠٢ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٣٦٤ وما بعدها ، د. أحمد سلامة

بدر: المصدر السابق، ص ٦٢٩- وما بعدها .

(٧٣٣) ينظر القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ الخاص بإنشاء محاكم أمن الدولة .

ومن القوانين التي نظمت الظروف الاستثنائية وأعطت لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في مصر قانون الدفاع الوطني

رقم ١٠ لسنة ١٩٦٥ وقانون التعبئة العامة رقم ١٨ لسنة ١٩٧٢ . ينظر: د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٦٣

. هامش رقم (٥٦٩ ، ٥٧٠) .

(٧٣٤) ينظر د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ١٣٣ .

(٧٣٥) ينظر د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٨٠ .

لأنه وفقاً لهذا التفسير فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يحيل بعض الجرائم المرتكبة من بعض الأشخاص إلى القضاء العادي كما له أن يحيل الجرائم نفسها إذا ما ارتكبت من قبل أشخاص آخرين إلى القضاء العسكري ، فضلاً عن أن هذا التفسير - ومما لا شك فيه - يخالف التفسير الضيق للنصوص المقيدة للحريات العامة كما يخالف مبدأ المساواة أمام القضاء ، لذا فإن اتجاه محكمة القضاء الإداري هو الإجماع بالاتباع^(٧٣٦) ، وبهذا يتضح أن جميع الاختصاصات المسندة إلى رئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ تنسم بالسعة والشمول وهي تصدر الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ، بل هي تتعارض مع جميع الضمانات الدستورية المقررة لحقوق الأفراد وحرياتهم، وكل هذا التقييد يتم دون مراعاة الأحكام الواردة في قانون الإجراءات الجنائية^(٧٣٧) ، فرئيس الجمهورية هو مصدر الإجراءات الجنائية في حالة الطوارئ .^(٧٣٨)

أما القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فقد منح السلطة القائمة على حالة الطوارئ العديد من الصلاحيات الواسعة وتجلى ذلك بمرسوم الطوارئ رقم ١ لسنة ١٩٥٦ فقد منح هذا المرسوم رئيس الوزراء حق استعمال جميع الصلاحيات الواردة فيه وذلك بالمادة الثانية منه بناءً على قرار يصدره مجلس الوزراء وله أن يصدر لهذا الغرض البيانات والاعلانات والأوامر والقرارات اللازمة لذلك ، وتشكل وفقاً لهذا المرسوم محكمة خاصة تختص بالنظر بالجرائم المحالة إليها ، وتشكل هذه المحكمة من خمسة أعضاء يعينون بقرار من مجلس الوزراء وإرادة ملكية على أن يكون من بينهم حاكمان من الصنف الأول من حكام المحاكم المدنية ، ويعين الآخرون من المدنيين والعسكريين بقرار من مجلس الوزراء ، وذلك بموجب المادة التاسعة من المرسوم ، ومع ذلك جوزت الفقرة الثالثة من المادة ذاتها أن تتألف هذه المحكمة من ثلاثة أعضاء فقط ، وقد أوجبت المادة العاشرة من المرسوم تشكيل محكمة تمييز تسمى محكمة التمييز الخاصة برئاسة أحد حكام محكمة التمييز وعضوية حاكمين منها أو من كبار الحكام واثنين من كبار الضباط والموظفين المدنيين تختص بتمييز الأحكام الصادرة من المحكمة الخاصة خلال عشرة أيام من تاريخ صدور قرار المحكمة ، أما أحكام الإعدام فلا بد من إرسالها فور صدورها إلى محكمة التمييز الخاصة ولا تنفذ إلا بعد تصديقها من قبل الملك^(٧٣٩) ، وإذا ما علمنا بسلطة الملك تجاه مجلس الوزراء من حيث خضوع هذا المجلس له خضوعاً تاماً من حيث تعيينه وإقالته - كما أوضحنا سلفاً ذلك في الفصل السابق - فإن لرئيس الدولة (الملك) أن يمارس هذه الصلاحيات بصورة فعلية حتى وإن لم ينص عليه المرسوم ، فضلاً عن أن جميع قرارات مجلس الوزراء لا بد من عرضها

^(٧٣٦) د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ ، ص ٣٥-٣٧ . د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ١٠٨ وما بعدها ، ص ٢٤٨ - وما بعدها .

^(٧٣٧) د. مجدي أحمد فتح الله : حماية حقوق الإنسان أثناء ممارسة الاداء الضبطي في الظروف العادية والاستثنائية ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، العدد (٢٥) ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ١٢٣ .

^(٧٣٨) د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٧٩ .

^(٧٣٩) لمزيد من التفاصيل ينظر: عامر أحمد المختار : المصدر السابق ، ص ٢٣٦ - ٢٣٨ .

على الملك للتصديق عليها وفقاً للمادة (٦٥) – وقد رأينا فيما سلف- السلطة التقديرية للملك تجاه هذه القرارات .

وبصدور قانون السلامة الوطنية أصبح هو المنظم لحالة الطوارئ الجزئية والكلية ولم يعد هناك في التشريع العراقي ما يسمى بالاحكام العرفية وظل هذا القانون نافذاً في ظل دستور ١٩٧٠^(٧٤٠) ، وقد اعطى هذا القانون لرئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات التي يمارسها عن طريق القرارات أو البيانات أو الاوامر التحريرية والتي تتولى قوات الامن والقوات المسلحة والدوائر المختصة تنفيذها^(٧٤١) ، وهذه الاختصاصات المنصوص عليها في القانون جاءت بطبيعة الحال على قدر كبير من السعة لتكون سلطة تحكمية بيد رئيس الدولة الذي له ان يلجأ إلى حالة الطوارئ ولوحده ومن ثم استعمال هذه الاختصاصات المنصوص عليها في القانون ، هذا وقد اعطى القانون لرئيس الدولة اختصاص تشكيل محاكم امن الدولة بمرسوم يصدر منه (محكمة امن الدولة ومحكمة تمييز امن الدولة)^(٧٤٢) ، وهو الذي يحيل إلى هذه المحاكم الاستثنائية جميع الجرائم المنصوص عليها في الاوامر والبلاغات والبيانات والقرارات التي يصدرها هو أو من يخوله في ذلك ، وكذلك جميع الجرائم الماسة بامن الدولة الداخلي والخارجي والجرائم المخلة بالامن العام^(٧٤٣) ، وبذلك فان رئيس الدولة هو بالفعل مصدر جميع الإجراءات الجنائية بما يستتبع ذلك من فرض سيطرته على هذه الإجراءات وبالتالي تقييد الحريات العامة إلى اكبر قدر ممكن ولاسيما وان ممارسة جميع هذه السلطات لا يترتب عليها تقيده بالقواعد الواردة في قانون اصول المحاكمات الجزائية^(٧٤٤) ، ومع خطورة الاثار التي تترتب على إعلان حالة الطوارئ والتي يعد من اخطرها سلطة رئيس الدولة في اصدار الاوامر بالقبض على المواطنين واعتقالهم ، غير ان القانون لم يعط الضمانات الكافية التي تبيح للمقبوض عليه أو المعتقل الدفاع عن نفسه ، فهو لم ينص الا على حق المتهم في اختيار محاميه وحقه في الطعن بقرار قاضي التحقيق بتوقيفه^(٧٤٥) ، والملاحظ ان حالة الطوارئ قد الغيت بموجب المرسوم الجمهوري رقم ٥٩٥ في

^(٧٤٠) د. فاروق أحمد خماس : مصدر سابق ، ص ٥٠-٥١ .
ومن القوانين الاستثنائية الأخرى النافذة في ظل دستور ١٩٧٠ : قانون الاستعانة الاضطرارية رقم ٣٧ لسنة ١٩٦١ ، قانون الدفاع المدني رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٨ ، قانون التعبئة العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ ، المادة ١٩ من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ ، فضلاً عن الفقرة (١) من المادة (٤٢) من الدستور التي تخول مجلس قيادة الثورة (المنحل) جميع ما يراه مناسباً من التدابير والإجراءات لحفظ النظام العام وذلك من خلال اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون ، ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون : مصدر سابق ، ص ٣٢٩ – وما بعدها، د. خالد خليل الظاهر : المصدر السابق ، ص ٩٦ – وما بعدها .

^(٧٤١) تنظر المواد (٦-٧) من القانون .

^(٧٤٢) تنظر المواد (١٠-١٣) من القانون .

^(٧٤٣) المادة (٩) من القانون .

^(٧٤٤) المادة (٤) من القانون .

^(٧٤٥) حميد حنون خالد الساعدي : الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ٣٦٧ .

٢٤/١٠/١٩٧٠^(٧٤٦) ، ولم تكن حالة الطوارئ معلنه رسمياً في العراق خلال فترة الحرب العراقية الإيرانية ١٩٨٠-١٩٨٨ ولم تعلن رسمياً كذلك خلال حرب الخليج الأولى عام ١٩٩١ على اثر غزو العراق لدولة الكويت^(٧٤٧) ، غير ان الاثار التي تترتب على إعلان حالة الطوارئ كانت مطبقة في العراق من الناحية الفعلية وذلك منذ صدور دستور ١٩٧٠ حتى عام ٢٠٠٣ ، فرئيس الدولة كان يتمتع بجميع السلطات التنفيذية والتشريعية بل وحتى له التدخل في الميدان القضائي ، وهو بذلك قد ركز السلطة بين يديه من الناحية الفعلية بل والدستورية كذلك ، فالدستور كان رهنا بمشيئته يعدله كيفما يشاء ، فضلاً عن ذلك فالمحاكم الاستثنائية كانت متوفرة في العراق واخصها (محكمة الثورة) والتي انشئت بموجب قانون تعديل قانون معاقبة المتآمرين رقم ٤ لسنة ١٩٦٤ ، والتي يرجع امر تكوينها واختصاصاتها وسير العمل فيها الى ارادة رئيس الدولة ، وهي تشكل من رئيس وعضوين من المدنيين والعسكريين ويجوز ان يكونوا من العسكريين باجمعهم ، فهيئة المحكمة وممثلو الادعاء العام يعينون بمرسوم جمهوري ، فضلاً عن ان لرئيس الجمهورية ان يحيل إلى هذه المحكمة اية جريمة اخرى – وذلك من دون التقيد بنوع هذه الجريمة وكذلك بدون وجود أي نص قانوني يحددها – وتتنظر فضلاً عن ذلك بالعديد من الجرائم الاخر، فضلاً عن كل ذلك فان قرارات هذه المحكمة قطعية ولا يجوز الطعن فيها وهي تنفذ فوراً ماعدا الأحكام الصادرة بالاعدام التي لا بد من تصديق رئيس الدولة عليها والذي يملك تجاه الأحكام الصادرة منها سلطة الغاء الحكم الصادر واعادة القضية إلى المحكمة مجدداً كما يملك سلطة إيقاف إجراءات التحقيق أو المحاكمة مؤقتاً أو نهائياً في جميع ادوار التحقيق والمحاكمة^(٧٤٨) ، ولم تكن هذه المحكمة تراعي أيّاً من حقوق المتهم فنجد ان محامي الدفاع كان يطالب (باعدام) الموكل فضلاً عن صورية المحاكمة نفسها فالعديد من الأحكام التي صدرت بالاعدام لم تكن تستلزم سوى جلسة واحدة^(٧٤٩) .

وعلى ذلك نخلص ان الاثار الفعلية لحالة الطوارئ في ظل دستور ١٩٧٠ كانت مطبقة فعلياً وان لم يتم الاعلان عنها رسمياً ، وان عدم اعلانها رسمياً يرجع إلى عدم الحاجة الفعلية لذلك بسبب ما يملكه رئيس الدولة من صلاحيات تشريعية وتنفيذية هامة فهو يصدر قرارات لها قوة القانون (م/٥٧ج) فضلاً عن كونه رئيساً لمجلس قيادة الثورة – المنحل – الذي يملك سلطة تشريعية مطلقة بمقتضى المادة (٤٢) – وكما اوضحنا ذلك سلفاً-

^(٧٤٦) د. سعيد حسب الله عبد الله : شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية ، الموصل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ١٩٩٠ ، ص ٢٤٨ .

^(٧٤٧) فارس عبد الرحيم حاتم : حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون ، رسالة ماجستير، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٣ ، ص ١١٨ .

^(٧٤٨) لمزيد من التفاصيل ينظر د. سعيد حسب الله عبد الله : المصدر السابق ، ص ٢٤٩ وما بعدها .

^(٧٤٩) رياض العطار : جريمة التعذيب والافلات من العقاب في العراق ، ط ١ ، بغداد ، منشورات الجمعية العراقية لحقوق الإنسان ، ٢٠٠٤ ، ص ١٤٢ ، ١٤٥ ، ١٦١ .

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ

بينما فيما سبق ان إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يترتب عليها منح السلطة القائمة عليها صلاحيات استثنائية منصوص عليها في القوانين المنظمة لها وهي تشكل خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم ، لذا كان لزاما اخضاع هذه السلطة لرقابة القضاء للتأكد من مدى شرعيتها وهذه الرقابة تنصب على قرار رئيس الدولة باعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، وكذلك تنصب على جميع الاختصاصات الممنوحة لرئيس الدولة بعد اعلانها ، وهذا ما سنبحثه في فقرتين :

اولا: الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة باعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ :

١. الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة باعلان الأحكام العرفية :

لقد استقر القضاء الفرنسي - ومنذ وقت طويل - على ان قرار إعلان الأحكام العرفية الصادر من السلطة التنفيذية ما هو الا عمل اداري ولا يدخل تحت طائفة الاعمال الحكومية^(٧٥٠)، حيث قررت محكمة التنازع الفرنسية في عام ١٨٧٣ بالنظر في شرعية المرسوم الصادر باعلان الأحكام العرفية في ١٨ اغسطس ١٨٧٠ والذي صدر بناءً عليه قرار بمصادرة اعداد جريدة (LEDVOIR) والذي انتهت المحكمة الى عدّه مشروعاً وقد انتهت المحكمة إلى عدّ مرسوم إعلان الأحكام العرفية ذا طبيعة ادارية وليس من اعمال الحكومة ثم تاكد هذا الاتجاه في العديد من الأحكام التي صدرت بعد ذلك من قبل هذه المحكمة وكذلك من قبل مجلس الدولة ، ففي عام ١٩٥٣ طعن أمام مجلس الدولة الفرنسي في القرار الصادر من القائد العام للقوات الفرنسية والمتضمن إعلان الأحكام العرفية في الهند الصينية وذلك في قضية (HUCKEL) وانصب دفاع الحكومة على ان المرسوم الصادر باعلان الأحكام العرفية هو بطبيعته من اعمال الحكومة التي لا تخضع للرقابة القضائية ، الا ان مجلس الدولة أصدر حكمه برفض هذا الدفع

(٧٥٠) د. محمود ابو السعود : المصدر السابق ، ص ٣٠٨ .

والنظر في موضوع الدعوى تاسيسا على ان المرسوم قد صدر من سلطة ادارية فرنسية ، لذا فهو المختص بنظره لكونه هيئة قضائية تختص بنظر الطعون المقامة ضد القرارات الادارية^(٧٥١) .

أما في ظل القانون الأساسي العراقي نجد ان المحاكم المدنية لم يكن يمتد اختصاصها إلى حق تمحيص اعمال الحكومة السياسية ومراقبة انطباقها على القانون وبالتالي اقرارها إذا كانت موافقة للقانون والغاؤها في حالة عدم موافقتها للقانون ، لأن هذه الاعمال لا تخضع للسلطة القضائية نظراً لمبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما اقرته محكمة التمييز في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٤/٦/٢٦ بانه ((إذا استعمل مجلس الوزراء صلاحياته التي اجازها القانون فلا سلطان للمحاكم التدخل في هذا الجواز القانوني عملاً بقاعدة الفصل بين السلطات))^(٧٥٢) .

٣. الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة باعلان حالة الطوارئ:

لقد عدّ مجلس الدولة الفرنسي قرار إعلان حالة الاستعجال قراراً إدارياً خاضعاً لاختصاصه فقد قرر في ٢٢ ابريل ١٩٦٥ بان قرارات الاعتقال وتحديد الإقامة المتخذة بموجب حالة الاستعجال اثناء فترة الاضطرابات في احداث الجزائر كانت غير مشروعة لأنها لم تستند إلى وقائع مادية محددة ثبتت في حق الشخص الذي حددت اقامته أو اعتقل^(٧٥٣) .

اما في ظل النظام السياسي التونسي فان قرار رئيس الجمهورية باعلان حالة الطوارئ يعد محصناً من الرقابة القضائية فالمحاكم الادارية في مجلس الدولة غير مختصة بنظر أي قرار يصدر من رئيس الجمهورية وذلك وفقاً للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ الخاص بالمحكمة الادارية^(٧٥٤) .

ومن الملاحظ ان القضاء – الاداري والدستوري – في مصر قد استقر على ان قرار إعلان حالة الطوارئ يعد من اعمال السيادة ، فقد قضت المحكمة الادارية العليا في عام ١٩٧٧ بان ((قرار إعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارية))^(٧٥٥) وكذلك قضت في عام ١٩٨٩ بان ((نظام الطوارئ وان كان نظاماً استثنائياً الا انه ليس نظاماً مطلقاً فان قرار إعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة))^(٧٥٦) .

وقد قضت المحكمة العليا (المحكمة الدستورية العليا حالياً) في عام ١٩٧٧ بان ((القرار المطعون فيه والخاص باعلان حالة الطوارئ يعد من اعمال السيادة التي تنحصر عنها رقابة المحكمة

^(٧٥١) لمزيد من التفاصيل حول موقف القضاء الفرنسي بنظر: جورج فيدل ، بيير دلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٤٢٣ - ٤٢٦ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٤٤٩ - ٤٥٠ ، د. صلاح الدين فوزي : مصدر سابق ، ص ٢٨ ، د. محمود ابو السعود : المصدر السابق ، ص ٣٠٨ - ٣٠٩ .

^(٧٥٢) عبد الرحمن نورجان الايوبي : القضاء الاداري في العراق ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٦٥ ، ص ٢٣٣ .

^(٧٥٣) ينظر د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٤٧٥ .

^(٧٥٤) سالم كريب المرزوقي : المصدر السابق ، ص ١٩١ .

^(٧٥٥) اورده د. محمد ماهر ابو العينين : دعوى الالغاء أمام القضاء الاداري ، الكتاب الأول ، الاسكندرية ، دار الكتب القانونية ، ١٩٩٨ ، ص ١٨٥ .

^(٧٥٦) ذكره د. عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة ، مصدر سابق ، ص ٣٤٠ .

العليا على دستورية القوانين ...))^(٧٥٧)، وكذلك قضت في حكم اخر لها عام ١٩٧٧ بان ((قرار رئيس الجمهورية باعلان حالة الطوارئ مما يدخل في نطاق الاعمال السياسية التي تتحسر عنها الرقابة القضائية ...)) .

وهذا الاتجاه المستقر في القضاء المصري جوبه برفض من جانب اغلب الفقه الدستوري الذي ذهب إلى ان قرار إعلان حالة الطوارئ لا يعد من اعمال السيادة وذلك على اساس ان هذا القرار نفسه ما هو الا قرار يصدر من رئيس الجمهورية على اعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وليس كصاحب سيادة مما يجعله قرارا اداريا ويكون بالتالي محلا للطعن به أمام القضاء والقول بغير ذلك معناه تكريس الاستبداد والغاء جميع ضمانات حقوق الأفراد التي لا بد من توافرها في نظام ديمقراطي^(٧٥٨).

اما في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ نجد ان قرار إعلان حالة الطوارئ انذاك يعد من اعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء -كما بينا سلفا في حالة الاحكام العرفية-^(٧٥٩).

وقد عدّ قرار إعلان حالة الطوارئ في ظل قانون السلامة الوطنية لعام ١٩٦٥ - والذي ظل نافذا في دستور ١٩٧٠ - من اعمال السيادة ، وهو ما استقرت عليه محكمة التمييز وقد جاء ذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٦٦/٥/٩ وهي بصدد تعريف اعمال السيادة إلى ان ((اعمال السيادة حسبما جرى به الفقه والقضاء هي تلك الاعمال التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة فتباشر بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات الاخرى ... وهي طورا تتخذ للدفاع عن الامن العام من اضطراب داخلي باعلان الأحكام العرفية أو إعلان حالة الطوارئ))^(٧٦٠).

وبعد صدور قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ الذي انشأ قضاءً اداريا في العراق المفترض فيه ان يكون حصنا لحماية حريات المواطنين وحقوقهم جاء هذا القانون وعدّ قرار إعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة وذلك استنادا إلى نص البند (خامسا) من المادة السابعة التي نصت على ان ((لا تختص محكمة القضاء الاداري بالنظر في الطعون المتعلقة بما يأتي :

أ- اعمال السيادة وتعتبر من اعمال السيادة المراسيم والقرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية)) , وبذلك فان قرار إعلان حالة الطوارئ يكون بمنجاة من الطعن فيه لانه يصدر من رئيس الجمهورية الذي تعد جميع قراراته من اعمال السيادة وهذا المسلك لم يكن متفقاً مع حماية حقوق المواطنين وحرياتهم من تعسف السلطة ، وكان محلاً لانتقاد الفقه الذي اشار إلى ان القضاء في

^(٧٥٧) اورده د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٧٥ .

^(٧٥٨) د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ١٤٨ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٣٤٠-٣٤١ . د. محمود ابو السعود : المصدر السابق ، ص ٣١٥-٣١٦ ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٧٣ .

^(٧٥٩) عامر أحمد المختار : المصدر السابق ، ص ٢٣٧ .

لم يعرف التشريع العراقي اعمال السيادة الا في ظل قانون السلطة القضائية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ الذي نص في المادة (٤) بان ((ليس للمحاكم ان تنظر في كل ما يعتبر من اعمال سيادة الدولة)) ينظر عبد الرحمن نورجان الايوبي : المصدر السابق ، ص ٢٣٥-٢٣٦ .

^(٧٦٠) اورده أحمد اكرم عبد القادر الدوري : اعمال السيادة في ضوء احكام القضاء المقارن ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ١٩٩٦ ، ص ١٤٣-١٤٤ .

فرنسا ومصر قد بسط رقابته على قرارات ومراسيم صدرت من رئيس الجمهورية^(٧٦١)، وإن من المتفق عليه في الفقه ان القضاء هو الذي يضيف على العمل صفة السيادة لا المشرع^(٧٦٢)، وعلى ذلك يكون لرئيس الدولة ان يعلن حالة الطوارئ دون الاستناد إلى أي سبب وفي أي وقت وذلك لأن قراره هذا سيكون بمنجاة من الطعن ، وهذا ما يزيد في هيمنته .

ثانيا: الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة عند إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ:

١. الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة عند إعلان الأحكام العرفية:

لقد استقر القضاء الفرنسي على ان جميع التدابير والاجراءات المتخذة وفقا لقانون الأحكام العرفية اعمالا ادارية تنبسط عليها رقابة القضاء الغاءاً وتعويضاً ، وعليه قررت محكمة التنازع الفرنسية في حكم لها بخصوص الطعن في القرار الصادر من الحاكم العسكري بمنع ظهور احدى الصحف بان ((تحريم ومصادرة الجريدة يعتبر اجراء وقائيا من إجراءات البوليس الاداري صدر من الحاكم العسكري وهو يباشر السلطات الاستثنائية التي خولتها اياه الفقرة الرابعة من المادة التاسعة من قانون ٩ اغسطس ١٨٤٩ بشأن الأحكام العرفية وفي داخل حدود هذه السلطات ...)) كما اخذ مجلس الدولة بالاتجاه نفسه في العديد من احكامه التي قرر فيها صراحة حقه في الرقابة على الاعمال والاجراءات الصادرة تنفيذا لمرسوم الادارة العرفية وتقرير مدى مشروعية هذه الاعمال وتبعاً لذلك الغائها والتعويض عنها ، ورفض الاخذ بدفع الحكومة الذي كان ينصب على ان هذه الاعمال تعد من اعمال السيادة^(٧٦٣).

اما في ظل القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فنجد ان القضاء العراقي كان مترددا في بسط رقابته على السلطات المتاحة للسلطة العسكرية القائمة على الأحكام العرفية ، فنجد تارةً يبسط رقابته على هذه الإجراءات وتارةً اخرى لا يبسطها فضلاً عن ندرة الأحكام في هذا الصدد^(٧٦٤)، فقد قضت محكمة التمييز في حكمها الصادر في ١٩٥٩/٦/٢٤ ((بعدم جواز المطالبة بالتعويض عن الاضرار التي

(٧٦١) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شوري الدولة وميلاد القضاء الاداري العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٩) ، العدد (٢-١) ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ١٥٤ .

(٧٦٢) د. فاروق أحمد خماس : محكمة القضاء الاداري في ضوء قانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٩) ، العدد (٢-١) ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٢٣٢ ، د. ماهر صالح علاوي : القرار الاداري ، مصدر سابق ، ص ١٧٤ .

ولمزيد من التفاصيل حول ما استقر عليه القضاء والفقه من تحديد لاعمال السيادة ، ينظر: د. سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى الغاء القرارات الادارية ، مصدر سابق ، ص ١٩١ - وما بعدها ، د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : المصدر السابق ، ص ١٥٥ - وما بعدها.

(٧٦٣) لمزيد من التفاصيل حول موقف القضاء الفرنسي ينظر: د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ٢١٢ - وما بعدها ، د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٣٦٣-٣٦٤ .

(٢) فارس عبد الرحيم حاتم : المصدر السابق ، ص ١٧٤ .

نجمت عن تطبيق القانون بصورة غير صحيحة في ظل الأحكام العرفية ، وليس للمحاكم ولاية النظر في امثال هذه الطلبات))^(٧٦٥) .

٢. الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة عند إعلان حالة الطوارئ:

نجد ان مجلس الدولة الفرنسي قد فرض رقابته على جميع الإجراءات المتخذة في ظل قانون الاستعجال حيث قرر بطلان جميع الإجراءات الاستثنائية المتخذة بموجب سلطة الاستعجال من تاريخ مد حالة الاستعجال ٢٦ اكتوبر ١٩٦٢ وحتى ٣١ مايو ١٩٦٣ لعدم مشروعية مد حالة الاستعجال^(٧٦٦) .

وقد أصدر المجلس الدستوري في عام ١٩٩٩ حكما قرر فيه عدم دستورية نص مادتين من قانون إعلان حالة الاستعجال المطبق في بلدة كالدونيا الجديدة وذلك لمخالفتها مبدأ ضرورة العقوبة وقد صدر هذا القانون بالاستناد إلى قانون الاستعجال لعام ١٩٥٥ مما اثار خلافا فقهيًا لأن المجلس الدستوري قد تصدى لبحث مدى دستورية قانون مطبق بالفعل وهو القانون الصادر عام ١٩٥٥^(٧٦٧) .

اما في ظل النظام السياسي التونسي فان جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة إعلان الطوارئ تعد محصنة من الرقابة القضائية وفقا للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ - السابق بيانه- وفي هذا الاتجاه اهدار فعلي لحقوق الأفراد وحررياتهم لأن ليس كل ما يتخذه رئيس الدولة في هذا المجال يعد مشروعًا وغير مشوب بأي عيب من عيوب المشروعية والاولى بالمشروع التونسي ان يعدل عن هذا المسلك غير الديمقراطي ، ويأخذ بما هو مستقر في فرنسا ومصر بكون جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة في هذا المجال من ذات طبيعة ادارية وبالتالي فهي قابلة للطعن فيها أمام القضاء بالالغاء والتعويض وفي ذلك بالتأكيد حماية لحقوق المواطنين وحررياتهم من جهة وتثبيت دعائم الدولة القانونية من جهة اخرى .

اما في النظام السياسي المصري فنجد ان القضاء - الاداري والدستوري - قد بسط رقابته على جميع الإجراءات المتخذة من رئيس الجمهورية في ظل حالة الطوارئ وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا في ١٩٨٩/٦/٢٥ بان ((... ولئن ساع القول بان قرار إعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة ... الا ان التدابير التي يتخذها القائم على اجراء النظام العرفي تنفيذا لذلك سواء كانت تلك التدابير فردية أو تنظيمية يتعين ان تتخذ في حدود القانون ولا تتأى عن رقابة القضاء واساس ذلك ان هذه التدابير لا تجاوز دائرة القرارات الادارية التي تخضع للاختصاص القضائي لمجلس الدولة))^(٧٦٨) .

ووفقا لذلك قضت المحكمة ذاتها ان ((وحيث ان القرار المطعون فيه قد صدر في ٢٥ اكتوبر ١٩٦٧ بفرض الحراسة على بعض المواطنين من الاشخاص الطبيعيين بسند من قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ الذي لم تجز نصوصه فرض الحراسة الاعلى الشركات والمؤسسات ولم يات في

^(٧٦٥) اورده أحمد اكرم عبد القادر الدوري : المصدر السابق ، ص ١٤٥ .

^(٧٦٦) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٨٩ ، ٤٧٤-٤٧٥ .

^(٧٦٧) ينظر: د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٧٠٧-٧٠٨ .

^(٧٦٨) اورده د. عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة ، المصدر السابق ، ص ٣٤٠ .

نصوص التشريعات المعمول بها وقتئذ ما يسمح بفرض الحراسة على الاشخاص الطبيعيين باستثناء ما يختص برعايا الدول المعادية والدول التي قطعت معها العلاقات السياسية فان القرار المطعون فيه مشوب بالبطلان الذي ينحدر به إلى مرتبة العدم على وجه يفرض القضاء بالغائه^(٧٦٩).

واما المحكمة الدستورية العليا فقد فرضت رقابتها على جميع القرارات والوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة الطوارئ واكدت بان هذه القرارات لا تعد محصنة من الرقابة القضائية ، ولذا قضت في ١٩٨٣/٢/٥ ب ((.... اختصاصها بنظر دعوى موجهة ضد المادة الثامنة من الامر رقم ١ لسنة ١٩٦٧ الصادر من رئيس الجمهورية استنادا إلى قانون الطوارئ والذي حظر رفع اية دعاوى ضد الاعمال الصادرة عن السلطات التي تتولى الرقابة على الكتابات والمطبوعات والصور والطرود التي ترد إلى مصر أو ترسل منها أو تمر بها)) وانتهت المحكمة إلى ((عدم دستورية النص المطعون فيه لتعارضه مع الدستور الذي يحظر في المادة ٦٨ تحصيل أي عمل من رقابة القضاء))^(٧٧٠).

اما في النظام السياسي في العراق فنجد ان القضاء العراقي كان مترددا في بسط رقابته على جميع الإجراءات المتخذة في حالة الطوارئ والاحكام العرفية فنجد تارةً يعد هذه الإجراءات من اعمال السيادة كما هو الحال في حالة الأحكام العرفية وتارة أخرى يبسط رقابته عليه كما هو الحال في حالة الطوارئ ، فنجد محكمة التمييز بتاريخ ١٩٥٧/٣/١٨ نقضت حكماً صادراً عن محكمة البداية برد الدعوى لعدم اختصاصها بنظرها ، والتي رفعت من أحد المحامين لمنعه من السفر من قبل سلطة الطوارئ لحضور مؤتمر المحامين المنعقد في القاهرة حيث ذكرت في قرارها بانه ((... لم تبحث المحكمة سبب منع السفر وحيث ان القضاء له الولاية على تطبيق القانون بما يحول دون مخالفته أو التعسف في استعمال الحقوق، حيث ان محكمة البداية لم تحقق في الاسباب التي ادت إلى منع السفر فيكون قرارها برد الدعوى مخالفاً للقانون لذا قرر نقضه))^(٧٧١).

ونجد ان قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ قد استثنى جميع الإجراءات المتخذة في حالة الطوارئ من الطعن فيها أمام القضاء ، في حين كان لابد ان تكون جميع هذه الإجراءات قابلة للطعن فيها أمام القضاء^(٧٧٢) وذلك استنادا إلى نص المادة (٣٢) التي نصت بان ((لا يكون لانتهاك الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ أي اثر على ما اتخذ من الإجراءات خلال فترة اعلانها ولا يجوز سماع أي دعوى بشأن هذه الإجراءات أمام المحاكم)) وهذا ما اكدته محكمة التمييز في حكمها الصادر في ١٩٦٧/٩/٤ من عدم اختصاصها بالنظر في اوامر الحجز الصادرة وفقاً لقانون السلامة الوطنية حيث جاء في حكمها ((... وان الاعتراضات التمييزية غير واردة لأن القرار الذي اقيمت الدعوى بشأنه الصادر من وزير الداخلية بحق المميز يعتبر عملاً من اعمال السيادة وليس للمحاكم الوطنية النظر فيه))^(٧٧٣).

وبعد انشاء قضاء اداري في العراق بعد صدور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ فان جميع الامال التي كانت متوقفة عليه قد تبددت وذلك لانه نص على تحصيل جميع هذه الإجراءات من الطعن فيها وذلك استنادا إلى نص البند (خامسا/ اب) من المادة السابعة التي جعلت في الفقرة (ا) جميع قرارات

^(٧٦٩) ذكره د. ماجد راغب الحلو : دعاوى الادارية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ١٧٨.

^(٧٧٠) اورده د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٦٩٩-٧٠٠.

^(٧٧١) ذكره فارس عبد الرحيم حاتم : المصدر السابق ، ص ١٧٣ .

^(٧٧٢) د. فاروق أحمد خماس : الرقابة على اعمال الادارة ، المصدر السابق ، ص ٥١ .

^(٧٧٣) اورده أحمد اكرم عبد القادر الدوري : المصدر السابق ، ص ١٤٦-١٤٧.

ومراسيم رئيس الجمهورية من اعمال السيادة ثم جعلت الفقرة (ب) من اعمال السيادة ((القرارات الادارية التي تتخذ تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية وفقا لصلاحياته الدستورية)) , وهذا يعني انه فضلاً عن تحصين المراسيم والقرارات الصادرة من شخص الحاكم فان جميع القرارات التي يتخذها الموظفون تنفيذا لها تعد محصنة حتى في الظروف العادية وهذا الامر غير مألوف في الفقه والقضاء^(٧٧٤)، فالفقه يذهب إلى ان النص السابق يخرج من رقابة القضاء العديد من القرارات الادارية في حين انها لا تعدو ان تكون مجرد قرارات ادارية تنفيذية^(٧٧٥)، فاضفاء صفة اعمال السيادة على جميع المراسيم والقرارات التي يتخذها رئيس الدولة وكذلك القرارات التي تتخذ تنفيذا لها هو امر غير متفق مع ما هو مستقر في الفقه والقضاء الاداري^(٧٧٦)، وبذلك تنعدم رقابة القضاء العادي والاداري في العراق على إعلان حالة الطوارئ وعلى الإجراءات المتخذة في ظلها ولا يخفى ما لهذا الامر من خطورة على حريات المواطنين وحقوقهم^(٧٧٧).

ونحن نرى ان نص المادة السابعة سائلة الذكر ولاسيما البند (خامسا / ا-ب) غير دستورية لأنها تحجب حق التقاضي كليا وامام اية جهة من جهات القضاء – العادي والاداري – وهو ما يتعارض مع نصوص الدستور ولاسيما نص المادة (٦٣/ب) التي تنص بان ((حق التقاضي مكفول لجميع المواطنين)) فاين هو حق التقاضي أمام هذا الحظر المطلق لهذا الحق في ظل النصوص السابقة ، وعلى ذلك تكون جميع الحقوق السياسية والمدنية شكلية ونصية اكثر من كونها واقعية ، فالدستور والقوانين كانت جميعها اداة طيعة بيد شخص الحاكم الذي له ان يشرع القوانين ويعدلها ويلغيها دون أي رقيب ، وكذلك الحال بالنسبة للدستور والقوانين – بصورة عامة – كانت أحد اسلحة رئيس الجمهورية في زيادة سلطانه وتقييد حقوق وحريات المواطنين .

المطلب الثاني

اتسام اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة

بعد التطورات السياسية والاقتصادية والقانونية منها ولاسيما في مجال القانون الدستوري ، لم يقتصر وجود الظروف الاستثنائية على وجود حالة الطوارئ والاحكام العرفية وانما امتد نطاق التطور التشريعي الدستوري إلى ما هو ابعد من ذلك ، فوجدت العديد من الحالات الاخر التي تعالج الظروف

^(٧٧٤) فقد استقر قضاء محكمة القضاء الاداري المصري بان ((لا يعد من اعمال السيادة القرار الاداري الذي يصدر تطبيقا لنص قانوني أو لائحي حتى ولو كان هذا القرار انما هو تطبيق لاجراء يعتبر من اعمال السيادة ...) ذكره د. محمد ماهر ابو العينين : المصدر السابق ، ص ١٧٨-١٧٩ .

^(٧٧٥) د. فاروق أحمد خماس : محكمة القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ .

^(٧٧٦) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : المصدر السابق ، ص ١٥٤ .

^(٧٧٧) فارس عبد الرحيم حاتم : المصدر السابق ، ص ١٨٠ .

الاستثنائية^(٧٧٨)، ومنها حالة الأزمات الخاصة^(٧٧٩)، والتي تتمثل بوضع تنظيم شامل لمواجهة الخطر الذي تتعرض له الدولة وتؤدي إلى تركيز السلطات بيد رئيس الدولة خلال هذه الظروف^(٧٨٠).

ومن الدساتير محل البحث التي اخذت بهذا التنظيم دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ ودستور تونس لعام ١٩٥٩ ودستور مصر لعام ١٩٧١ ولم ينظم القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ حالة الأزمات الخاصة وكذلك فعل دستور العراق لعام ١٩٧٠.

فقد نص الدستور الفرنسي في المادة (١٦) بأنه ((عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية مهددة بخطر جسيم وحال نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري ، ويقوم رئيس الجمهورية بإبلاغ هذه التدابير إلى الأمة في رسالة ، ويجب ان يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في اقرب وقت ممكن ، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة السلطات الاستثنائية)) .

وقد نص الدستور التونسي في المادة (٤٦) بان ((لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الجمهورية وامن البلاد واستقلالها بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية بعد استشارة الوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ويوجه في ذلك بيانا إلى الشعب وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة وتزول هذه التدابير بزوال أسبابها ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلس النواب ومجلس المستشارين)).

وقد نصت المادة (٧٤) من الدستور المصري على ان ((لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري ، ان يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا إلى الشعب ويجري الإستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها)).

ووفقا للنصوص السابقة فلا بد من بيان شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته في اوقات الأزمات الخاصة وذلك في الفرع الأول ثم نبين بعد ذلك نطاق سلطات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة وذلك في الفرع الثاني وبعدها نبين الرقابة القضائية على جميع ما يتخذه رئيس الدولة من تدابير واجراءات في حالة الأزمات الخاصة في الفرع الثالث .

الفرع الاول

^(٧٧٨) ينظر بهذا المعنى : د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٣٦ .
^(٧٧٩) يلاحظ ان أول من اطلق هذه التسمية في الفقه العربي د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١١٤-١١٥ .
^(٧٨٠) د. محمود ابو السعود : المصدر السابق ، ص ١٨٧ .

شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته في حالة الأزمات الخاصة

لم يكتف المشرع بالنص على مجرد قيام ظروف استثنائية بمفهومها العام للجوء إلى السلطات الواردة في المواد السالفة وإنما حدد حالاتها وضوابطها ، لذا فهناك نوعان من الشروط لابد من توافرها لأعمال النصوص السالفة وهي شروط شكلية وشروط موضوعية .

أولاً: الشروط الشكلية :

١- ضرورة الاستشارة : لقد اوجب كل من الدستور الفرنسي والدستور التونسي على رئيس الجمهورية وقبل اللجوء إلى استخدام السلطات الاستثنائية اجراء سلسلة من الاستشارات لبعض الجهات التي حددها الدستور ، فنجد ان الدستور الفرنسي قد اوجب على رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (١٦) ان يستشير الوزير الأول ورؤساء مجلسي الشيوخ والنواب وكذلك المجلس الدستوري ، وذلك لاحاطة هذه الجهات علماً بان سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية المتخذة والتي تمتد لتطال جميع الوظائف (التنفيذية والتشريعية والقضائية) ليست ذات طبيعة بعيدة عن معرفتهم واطلاعهم عليها^(٧٨١) ، غير ان الاراء التي تصدر من الجهات المذكورة غير ملزمة لرئيس الجمهورية الذي يملك تجاهها سلطة تقديرية في الاخذ بها من عدمه^(٧٨٢) ، فحتى رأي المجلس الدستوري يعد رايًا استشاريًا فقط غير ملزم لرئيس الجمهورية على الرغم مما يمثله هذا الرأي من اهمية لانه وفقاً للمرسوم الصادر في ١٩٥٨/١١/٧ يكون دائماً مسبباً ومنشوراً في الجريدة الرسمية ، وبذلك يتحقق علم الشعب به الا انه لا يعد في النهاية ملزماً قانوناً لرئيس الجمهورية^(٧٨٣).

وقد سلك الدستور التونسي المسلك الفرنسي ذاته إذ اوجب على رئيس الجمهورية طلب الاستشارة المسبقة من قبل الوزير الأول ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين غير ان هذه الاستشارة وان كانت ملزمة للرئيس في طلبها الا انها غير ملزمة للرئيس في الاخذ بها ، فالكلمة النهائية تعود لرئيس الجمهورية دون التقيد بهذه الاراء ، غير ان الدستور التونسي لم يلزم الرئيس بطلب رأي المجلس الدستوري كما فعل سابقه الفرنسي.

ولم ينص الدستور المصري على مثل هذا الشرط في المادة (٧٤) وبذلك فان رئيس الجمهورية غير ملزم باستشارة اية جهة معينة ، وبذلك فهو صاحب القرار الأول والاخير في اللجوء إلى هذه المادة وتطبيقها^(٧٨٤).

٢- توجيه بيان الى الشعب : على الرئيس الفرنسي بعد الانتهاء من استشارة الجهات المحددة سلفاً ان يعمد إلى توجيه بيان الى الشعب وذلك بهدف الحصول على تأييد الشعب له في اتخاذ قراره باللجوء إلى

(١) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، مصدر سابق ، ص ٢٠.

(٢) Maurice Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel, paris, ١٩٧٣, p. ٢١١.

(٣) هنري روسيون : مصدر سابق ، ص ١٥٨ – ١٥٩ .

(٤) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٥٤٠.

استخدام السلطات الاستثنائية^(٧٨٥)، ولا يتحتم توجيه هذا البيان قبل مباشرة الإجراءات الاستثنائية إذ قد يجوز إعلان الأمة به عند اتخاذ هذه الإجراءات أو حتى بعدها فالنص لم يحدد أي مدة محددة يجب خلالها على رئيس الجمهورية ان يوجه البيان الى الشعب وعلى ذلك يمكن توجيهه في أي وقت^(٧٨٦)، ومضمون هذا البيان لابد ان يكون متضمنا اخبار الشعب بقرار اللجوء إلى استخدام السلطات الاستثنائية الواردة في المادة (١٦) وتوضيح الاسباب التي من اجلها قرر رئيس الجمهورية استخدام المادة (١٦) بما تتيحه له من سلطات استثنائية^(٧٨٧) دون الدخول في بيان تفاصيل الإجراءات التي يريد رئيس الجمهورية اتخاذها^(٧٨٨).

اما الدستور التونسي فقد اوجب على رئيس الجمهورية ان يوجه بيانا إلى البرلمان وليس إلى مجموع الشعب ولم يحدد الدستور الفترة الواجب خلالها توجيه هذا البيان إلى مجلسي البرلمان , غير انها من الواضح تكون بعد اللجوء إلى استخدام المادة (٤٦) واستعمال جميع السلطات التي تتيحها له هذه المادة وبعد زوال وانتهاء الظروف التي ادت إلى تطبيقها ، وهذا الفهم متأت من النص ذاته الذي جعل توجيه البيان في نهاية النص وبعد زوال التدابير إذ نصت المادة (٤٦) بان ((..... وتزول هذه التدابير بزوال اسبابها ويوجه رئيس الجمهورية بيانا في ذلك إلى مجلسي النواب ومجلس المستشارين)) , أي ان رئيس الجمهورية يوجه البيان إلى البرلمان بعد الانتهاء من تطبيق هذه المادة بزوال اسبابها وعلى ذلك فالبيان لابد وان يكون متضمنا الاسباب الداعية الى اللجوء إلى المادة (٤٦) وكذلك جميع الإجراءات التفصيلية التي اتخذها رئيس الجمهورية في خلال هذه الفترة .

وقد بين الدستور المصري في المادة (٧٤) بان على الرئيس ان ((... يوجه بيانا إلى الشعب ...)) .

وقد اختلف الفقه حول الفترة الزمنية الواجب توجيه البيان خلالها إلى الشعب لاحاطته علما بذلك , فذهب جانب من الفقه إلى القول بان هذا البيان لابد من توجيهه إلى الشعب فور اتخاذ رئيس

(٥) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٤٥ .

(٦) Maurice Duverger: Institutions politiques , ١٩٧٣ , op. cit, p. ٢١١

د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٦٣٣ . د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، مصدر سابق ، ص ٣٤٦ . ومما يشار اليه ان الرئيس ((DEGAULLE)) قد وجه البيان إلى الشعب قبل ممارسة السلطات الاستثنائية الممنوحة له بمقتضى المادة (١٦) عام ١٩٦١ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٠٠ هامش رقم (٢) .

(٧٨٧) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ ، ص ١٤٠ .

(٧٨٨) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٥٤٠ .

الجمهورية قرار اللجوء الى المادة (٧٤) أما إذا تراخى لبعض الوقت فأتت الحكمة المقصودة منه فمنطق الامور يستوجب توجيه هذا البيان بعد اصدار قرار اللجوء إلى المادة المذكورة^(٧٨٩).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى ان توجيه البيان إلى الشعب يأتي بعد اتخاذ رئيس الجمهورية للاجراءات السريعة لمواجهة الخطر غير انه لا يوجد هناك ما يمنع من توجيه هذا البيان في وقت معاصر لهذه الإجراءات ، غير انه لا يجوز التراخي في توجيه هذا البيان إلى مابعد مرور فترة زمنية طويلة نسبيا من اتخاذها^(٧٩٠).

في حين يذهب جانب ثالث من الفقه إلى القول بان هذا البيان قد يوجه بعد اتخاذ الإجراءات السريعة أو قبلها حسب درجة الاستعجال وفسحة الوقت والنص يسمح بذلك، فحرف الواو ((ويوجه بيانا ...)) لا يفيد التتابع الزمني كحرف الفاء أو ثم^(٧٩١).

اما عن ماهية البيان فلا بد ان يتضمن جميع الاسباب والمسوغات التي حدث برئيس الجمهورية لاستخدام سلطته الاستثنائية الواردة في المادة (٧٤)^(٧٩٢) فضلاً عن ذلك لا بد ان يوضح فيه ما اتخذته رئيس الجمهورية من إجراءات وما سوف يتخذ من الإجراءات لمواجهة الخطر^(٧٩٣).

٣- الإستفتاء الشعبي : وهذا الشرط انفرد به الدستور المصري إذ نصت المادة (٧٤) بان ((... ويجري الإستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوما ..)) ، وقد اثار النص في حالته هذه خلافا فقهيًا حول نطاق الإجراءات الواجب عرضها على الإستفتاء وذلك إزاء عدم تحديدها في النص ، ذهب جانب من الفقه إلى ان هذه الإجراءات المقصود بها تلك الإجراءات ذات الطابع العام دون الإجراءات الفردية وذلك لانه لا يتصور ان يعرض على الإستفتاء كل اجراء فردي يتخذ في هذه الفترة فتلك إجراءات ليست بطبيعتها مما يصلح للعرض على الإستفتاء^(٧٩٤).

في حين ذهب جانب من الفقه إلى ان الإجراءات الواجب عرضها على الإستفتاء تشمل جميع الإجراءات ذات الطابع العام وذات الطابع الفردي وذلك لأن نص المادة (٧٤) قد جاء عاما ولم يعمد

(٣) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع ، ص ٢٠١ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢١٥ . د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٥٦-٤٥٧.

(١) وجدي ثابت غبريال : سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها ، اطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٧ ، ص ١٧٤ . د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٧٤.

(٢) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٧٩ .
(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٦٠ .

(٤) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، الاسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٤ ، ص ٦٧٩ .

(٧٩٤) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٣ ، د. عمر حلمي فهمي : مصدر سابق ، ص ٣٩٩.

إلى التمييز بينهما^(٧٩٥) ، فضلاً عن ان هناك مجموعة إجراءات فردية تمس في الواقع مصالح عدد كبير من المواطنين لأنها تهدد الحقوق والحريات الفردية وهذا ادعى لمعرفة رأي الشعب في تلك الاجراءات^(٧٩٦).

اما الاثر المترتب على عرض هذه الإجراءات على الإستفتاء الشعبي فلم يبينه الدستور ، لذا فقد اتجه جانب من الفقه إلى القول بان موافقة الشعب في الإستفتاء على هذه القرارات تؤدي إلى تحصينها من اية رقابة قضائية أو سياسية ، وعلى ذلك لا يمكن الغاء هذه القرارات والاجراءات الا باجراء مضاد أي باستفتاء اخر استنادا إلى قاعدة (تقابل الاجراءات) ، فشرعية الإجراءات والقرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية استنادا إلى المادة (٧٤) تتوقف على موافقة الشعب عليها في الإستفتاء^(٧٩٧).

في حين يذهب جانب اخر من الفقه إلى ان الإستفتاء الشعبي على ما اتخذه رئيس الجمهورية في قراراته استنادا إلى المادة (٧٤) لا ينزه هذه القرارات من العيوب التي لحقت بها ولا يحصنها من الطعن فيها كونها قرارات ادارية عادية ، فالاستفتاء هنا ليس إستفتاءً على صحة أو شرعية الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية، بل هو يعطي لهذه القرارات والاجراءات قوة سياسية فقط تضاف إلى قوتها القانونية التي اكتسبتها باستيفاء الشروط اللازمة الى الجوء الى المادة (٧٤)، وبذلك فان هذه الإجراءات والقرارات بعد الموافقة عليها بالاستفتاء لا تعد محصنة من الطعن فيها قضاءً^(٧٩٨) ، وهذا ما اخذ به القضاء في مصر^(٧٩٩).

اما في حالة عدم موافقة الشعب عليها بالاستفتاء فقد ذهب جانب من الفقه إلى ان هذا الفرض يعد نظرياً بحتاً في مصر فالموافقة دائماً تكون شبه جماعية حتى إذا تعلق الامر بتقييد حريات المواطنين واعتقال رجال المعارضة وهذا ما حدث فعلاً في مصر - وعلى فرض حدوثه- فان هذه الاجراءات تسقط باثر رجعي وتعد كأنها لم تكن^(٨٠٠).

^(٧٩٥) ويستند هذا الرأي إلى التطبيق الثاني للمادة (٧٤) عام ١٩٨١ ينظر: د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٦٤-١٦٥ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ .

^(٧٩٦) جابر جاد نصار : الإستفتاء الشعبي ، مصدر سابق ، ص ٢٢٦ ، وجدي ثابت غريال : المصدر السابق، ص ١٤٦ .
^(٧٩٧) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٤٧٨ .
د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٤١٤ .

^(٧٩٨) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٥٨-٦٦٠ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٦٥ .

^(٧٩٩) فقد قضت المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٤/٣/٢ بان ((.... ولايحول الإستفتاء الشعبي دون الطعن على القرار أو تطهيره من العيوب التي شابته إذ ليس من شأن هذا الإستفتاء ان يرد قرارا معدوما إلى الحياة ولاسباغ الصحة على قرار ولد باطلا ولا ان يغير من طبيعته فليحقه باعمال السيادة)) ينظر د. جورج شفيق ساري : الحماية القضائية في مواجهة الإجراءات والتدابير المتخذة بناءً على المادة ٧٤ من الدستور ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ٤٠-٤١ ، ٤٥-٤٦ ، وكذلك ينظر د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٤٦-٦٤٧ .

^(٨٠٠) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٨٠ .

في حين يذهب جانب آخر إلى أن أثر عدم الموافقة إنما ينحصر بسقوطها بالنسبة للمستقبل فقط مع بقاء قيمتها القانونية بالنسبة للماضي وذلك لأن الدستور لم ينص على الأثر الرجعي للبطلان في هذه الحالة^(٨٠١).

أما الأثر المترتب على عدم عرض هذه القرارات والتدابير على الشعب خلال ستين يوماً من اتخاذها فلم يوضحه الدستور كذلك، لذلك اجتهد الفقه في بيانه فذهب رأي في الفقه إلى أن عدم عرض هذه القرارات والتدابير على الاستفتاء بعد انقضاء مدة الستين يوماً يؤدي إلى بطلان هذه الإجراءات بالنسبة للمستقبل فقط^(٨٠٢).

في حين يذهب جانب آخر إلى أن فوات مدة (الستين يوماً) ولم يعرض رئيس الجمهورية هذه القرارات والتدابير على الاستفتاء فإنها تفقد قوتها القانونية ، وتهبط إلى درجة القرارات الإدارية العادية^(٨٠٣).

ثانياً: الشروط الموضوعية :

١- حدوث خطر جسيم وحال : لقد أشار الدستور الفرنسي إلى هذا الشرط صراحة في المادة (١٦) من الدستور حيث قضت بأن يكون ((... خطر جسيم وحال ...)) ، غير أن الفقه قد وضع معايير متعددة لبيان جسامته الخطر فذهب جانب من الفقه إلى أن المقصود بالخطر الجسيم هو الخطر غير المألوف من حيث النوع وغير محدود من حيث المدى ويهدد موضوعاً من الموضوعات التي ذكرت في المادة (١٦) ويستوي في هذا الخطر الجسيم أن يكون داخلية أو خارجياً أو معاً في أن واحد فضلاً عن ذلك لابد وأن يكون هذا الخطر حالاً أي أنه بدأ فعلاً ولم ينته بعد أو هو الخطر وشيك الوقوع^(٨٠٤).

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن الخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز في شدته المخاطر المعتادة المألوفة ، وبالتالي فإن قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولة وأخرى لا يدخل في إطار الاخطار الجسيمة وعلى العكس تعد من الاخطار الجسيمة تلك الاخطار التي تهدد المرافق الحيوية في الدولة كمرفق البوليس والجيش والقضاء أو تهدد سلامة الدولة وسلامة أراضيها^(٨٠٥).

(٨٠١) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٤٧٨ د. محمود أبو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢١٦ .

(٨٠٢) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٧١-٤٧٢ ، د. محمود أبو السعود حبيب : المصدر نفسه ، ص ٢١٩ .

(٨٠٣) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٤٧٩ ، د. محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ، مصدر سابق ، ص ٧٨ .

(٨٠٤) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٧ ، ١٢٩ .

(٨٠٥) د. محمود أبو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ١٩٢-١٩٣ .

اما تقدير درجة الخطر وجسامته فيرجع إلى رئيس الجمهورية وحده الذي يخضع في تقديره هذا الى الرقابة القضائية التي هي الضامن الحقيقي ضد كل تعسف أو انحراف بالسلطة^(٨٠٦).

اما بالنسبة للدستور التونسي فقد اوضح صفة هذا الخطر في المادة (٤٦) بانه ((... خطر داهم...)) وهذا يعني ان هذا الخطر لا بد ان يكون جسيما ويكون كذلك إذا كان هذا الخطر غير متوقع لا يمكن دفعه أو التغلب عليه بتحريك القوانين العادية ، ويستوي في هذا الخطر ان يكون داخليا أو خارجيا^(٨٠٧) ولا بد كذلك من كون هذا الخطر حالا فلا يكفي الخطر الوهمي أو الصوري أو الخطر المستقبلي أو الخطر الذي وقع وانتهى ، فلا بد ان يكون الخطر جسيما وحالا^(٨٠٨).

اما الدستور المصري فقد جاء نص المادة (٧٤) خلوا من وصف الخطر لذا اجتهد الفقه الدستوري في نعت هذا الخطر بصفات تهدف إلى عدم اطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تطبيق المادة (٧٤) لذا فقد استقر الفقه المصري على ان هذا الخطر لا بد ان يكون جسيما يتجاوز في شدته الحدود العادية بحيث لا يمكن تداركه أو دفعه بغير الإجراءات الاستثنائية الواردة بالمادة (٧٤) فلا بد ان يهدد هذا الخطر مصلحة حيوية هامة كاستقلال البلاد أو سلامة اراضيها أو استقلالها أو مؤسساتها الدستورية بصورة فعلية ، اذن فلا بد ان يكون الخطر على درجة من الجسامه بحيث لا تكفي الإجراءات الدستورية العادية لدفعه ومواجهته ، فلا بد ان تكون جسامته متميزة بصورة اشد من تلك الظروف التي يكفي في شأنها إعلان حالة الطوارئ ، بحيث يكون اللجوء إلى المادة (٧٤) هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر ،

فضلاً عن كونه حالاً فعلاً^(١) ، ويلاحظ ان القضاء المصري قد اخذ بهذا الرأي^(٢) ، وتقدير الخطر وماده امر متروك لمطلق تقدير رئيس الجمهورية لأن النص لم يضع أي شرط في هذا المجال^(٣).

٢- ان ينصب الخطر على موضوعات معينة : لقد حدد نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي هذه الموضوعات بان ((عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة اراضيها أو تنفيذ التزاماتها الدولية...))^(٤)، فمؤسسات الجمهورية يقصد بها المؤسسات العامة الدستورية وكذلك المرافق العامة بها كمرقق الجيش أو الشرطة أو الاحزاب السياسية ويلاحظ ان الخطر لا بد وان

(٨٠٦) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٥٣١ .

(٨٠٧) د. أحمد سلامة بدر : المصدر نفسه ، ص ٥٢٨ .

(٨٠٨) يشير (د. محمود ابو السعود حبيب) إلى ان ورود كلمة (داهم) في مثل هذه النصوص يعني ان هذا الخطر لا بد ان يكون جسيما وحالا ، ينظر مؤلفه السابق الاشارة اليه ، ص ٢٠٧ .

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الاسكندرية ، الفتح للطباعة والنشر ، ٢٠٠١ ، ص ٧٩١-٧٩٢ ، د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٦-١٢٧ . د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٥٢-٦٥٤ . د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٩٢-١٩٣ .

(٢) فقد قضى مجلس الدولة المصري بانه ((... فان اتخاذ هذه القرارات منوط بتوافر خطر حال لاخطر زال أو خطر قد يحدث في المستقبل ، وكانت هي الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر ، فلا تتوافر حالة الضرورة إذا كان يمكن لرفع هذا الخطر اللجوء إلى القواعد القانونية المقررة في الظروف العادية)) اورده د. أحمد فتحي سرور : المصدر السابق ، ص ٥٩٣ .

(٣) د. جورجى شفيق سارى : الحماية القضائية ، المصدر السابق ، ص ٦ .

(٤) يرى جانب من الفقه ان هذه الحالات تنصف بعدم الوضوح وعدم التحديد على نحو قاطع علاوة على سعة نطاقها ، اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٤٠٣ ، د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٣٢ .

يكون متعلقاً بالمؤسسات لا بالأشخاص^(٥) وأما استقلال الوطن فالمقصود به عدم خضوع الوطن لاية تبعية اجنبية ، وأما سلامة اراضي الوطن فهي تتعرض للخطر نتيجة الاعتداءات والتهديدات من الدول الاجنبية باحتلال اجزاء من اراضي الدولة ، أما المقصود بتعرض المعاهدات أو الالتزامات الدولية للخطر فيتمثل بالاخلاق الواقع من جانب احدى السلطات العامة كالقوات المسلحة مما ينجم عنه حدوث خطر جسيم وحال^(٨٠٩).

أما الدستور التونسي فقد حدد هذه الموضوعات في نص المادة (٤٦) بان لا بد ان يكون هذا الخطر ((... مهدد لكيان الجمهورية وامن البلاد واستقلالها ...)) ، اذن فلا بد ان يكون هذا الخطر الجسيم والحال مهدداً لكيان الجمهورية وأمن واستقلال البلاد حتى يتسنى الرجوع إلى المادة (٤٦) .

في حين نجد ان الدستور المصري قد حدد هذه الامور بالاتي ((... خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري ...)) وبذلك فان هذه الموضوعات محددة حصراً بثلاث فقط غير ان الدستور لم يحدد معانيها ، لذا لجأ الفقه إلى ذلك فالوحدة الوطنية تعني وحدة الأمة بجميع طوائفها وعقائدها وطبقاتها واقالييمها ، وهي تتعرض للخطر إذا نشب صراع بين طوائف وقطاعات الشعب أو فتنة خطيرة^(٨١٠) ، وكذلك إذا كان هناك بين طبقاتها وفئاتها الاقتصادية من التصادم ما يحول دون قيام هذه الوحدة^(٨١١) ، أما سلامة الوطن فهي تتعرض للخطر إذا تعرض الوطن واقليمه لغزو خارجي أو تهديد خطير يحيط به^(٨١٢) ، ويمكن ان يكون هذا التهديد متأت من الداخل فيجوز اللجوء إلى المادة (٧٤) في حالة العصيان المسلح أو التمرد في القوات المسلحة^(٨١٣) ، أما الموضوع الثالث الذي يكون محلاً للخطر فهو اعاقا مؤسسات الدولة الدستورية والتي تعني ان يهدد الخطر الجسيم الحال احدى السلطات الدستورية الثلاث التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ويعوقها جدياً عن ممارسة وظيفتها الدستورية^(٨١٤) ، والاعاقا تعني عدم القدرة المؤقتة ، وعدم القدرة المؤقتة هي نفس الانقطاع المؤقت في السير المنتظم للمؤسسات الدستورية الواردة في المادة (١٦) من الدستور الفرنسي وبالتالي تعد الاعاقا المفروضة على اية سلطة من السلطات الثلاث أو عليها كلها هي المسوغ الى اللجوء إلى استخدام المادة (٧٤)^(٨١٥) ، غير ان النص المصري قد جعل من اعاقا المؤسسات الدستورية شرطاً اختيارياً يغني عنه واحد من الامرين الاخرين عندما يصار إلى استخدام المادة (٧٤) في حين ان النص الفرنسي قد جعله شرطاً ضرورياً يجب توافره فهو نتيجة للخطر الجسيم الحال الذي تتعرض له الدولة ، وبذلك يكون النص الفرنسي اكثر دقة من النص المصري^(٨١٦).

٣- اعاقا المؤسسات الدستورية العامة : وقد ورد هذا الشرط بصورة صريحة في نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي إذ تكون هذه الاعاقا نتيجة لحدوث هذا الخطر فنصت المادة بان ((... نشا عنه

(٥) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٨-١٢٩ .
(٦) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٢ .
(٧) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٩ .
(٨) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٩٦ .
(٩) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٩ .
(١٠) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٧٩١ .
(١١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٩ .
(١٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٥١ .
(١٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي : المصدر نفسه ، ص ٦٥٢ . د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٧٩ .

عرقلة السلطات الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد...)) ، وقد اختلف الفقه حول مدى (عرقلة السلطات الدستورية) المسوغ لاتخاذ السلطات الواردة بالمادة (١٦)، فذهب جانب من الفقه إلى ان المقصود (بالعرقلة) لايعني التوقف التام للسلطات العامة في الدولة لانه من الصعب الانتظار حتى يتعطل البرلمان أو الحكومة تعطلا كاملا لكي يمكن استخدام السلطات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية لأن نية المشرع كانت واضحة بعدم قدرة السلطات الدستورية عن مباشرة وظائفها بالطريق العادي المنتظم المالوف وهذا هو ما يتفق مع روح النص ونية المشرع^(٨١٧).

وقد أيد المجلس الدستوري هذا التفسير وذلك في فتواه الصادرة في ٢٣ ابريل ١٩٦١ والتي لم يشر فيها إلى فكرة الاستحالة المادية وانما اكتفى بالإشارة إلى ((ان السلطات العامة الدستورية لم تكن تؤدي عملها بصورة منتظمة))^(٨١٨).

في حين يذهب جانب اخر من الفقه إلى ان المقصود (بعرقلة السلطات) هو العجز التام عن قيام هذه السلطات بعملها أي لابد من توافر استحالة مادية مطلقة تمنع المؤسسات الدستورية عن ممارسة مهامها^(٨١٩).

اما المقصود بالسلطات الدستورية العامة فقد حددها مجلس الدولة الفرنسي بانها ((رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان والسلطة القضائية ، أما المجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي والاجتماعي فهما وان كانا سلطات دستورية الا انها ليسا سلطات عامة))^(٨٢٠).

ويلاحظ ان نص المادة (٤٦) من الدستور التونسي لم توضح هذا الشرط صراحة فكل ما نصت عليه ((بحيث يتعذر السير العادي لدواليب الدولة)) ، وعلى ذلك نعتقد ان المقصود بـ ((دواليب الدولة)) ما هو الاشارة إلى مؤسسات الدولة لأنها هي التي تدير دفة الحكم فيها ومما يساعد على هذا الفهم ان النص قد جعل تعذر السير العادي لدواليب الدولة ناتجا عن هذا الخطر بمعنى ان يؤدي هذا الخطر إلى اعاقة السير العادي المنتظم لمؤسسات الدولة ، ومؤسسات الدولة المقصود بها السلطات الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – فيما نعتقه ، وهنا نشترط ان يكون هذا الخطر مؤديا إلى استحالة مادية في سير هذه المؤسسات لتسوغ اللجوء الى استخدام هذه المادة من قبل رئيس الدولة ويرجع السبب في هذا التشدد إلى ان الدستور التونسي قد منح رئيس الدولة مكانة متميزة عن طريق منحه العديد من الاختصاصات والتي يستطيع من خلالها ان يعالج المواقف التي لاتصل إلى درجة الحاجة في استعمال هذه المادة وهذا يفضي بالتالي إلى ايجاد حماية لحقوق وحرريات المواطنين وعدم المساس بها بحجة وجود ظروف غير طبيعية تواجهها البلاد كلما ارادت ذلك السلطة القائمة .

^(٨١٧) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ -وما بعدها ، د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٤٣-١٤٤ .

^(٨١٨) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣٧٨ .

^(٨١٩) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٠-١٢١ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢١٠ .

^(٨٢٠) اورده د. محمد الوكيل : المصدر نفسه ، ص ٢٠٩ . هامش رقم (٤٤٨) .

وقد لاحظنا فيما سبق ان الدستور المصري لم يجعل من اعاقه مؤسسات الدولة شرطاً أساسياً الى اللجوء إلى المادة (٧٤) من قبل رئيس الجمهورية وانما جعله أحد امور ثلاثة اختيارية، ومع ذلك فان جانباً من الفقه المصري يذهب إلى ان التفسير المنطقي لنصوص الدستور يقتضي ان لا يتم اللجوء إلى المادة (٧٤) الا إذا ترتب على هذا الخطر الجسيم الحال اعاقه لمؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري^(٨٢١)، وقد ذهب اغلب الفقه إلى ان المقصود باعاقه مؤسسات الدولة هو عدم القدرة المؤقتة أي الانقطاع في السير المنتظم للسلطات الثلاث فالاعاقه لاتعني العجز المادي للسلطات العامة أو توقفها تماماً عن مباشرة نشاطها وانما يكفي مجرد تعذر مواصلة هذه السلطات لسيرها المنتظم ، فيكفي ان تكون هناك عقبات جدية تحول دون المؤسسات واداء دورها الدستوري بصورة طبيعية منتظمة^(٨٢٢).

بينما يذهب جانب اخر الى ان الاعاقه هنا تاخذ مفهوماً واسعاً فهي لا بد ان تحقق اعاقه مادية فعلية بحيث تعجز مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها فان كانت لها القدرة على مباشرتها فلا محل لاعمال المادة (٧٤)^(٨٢٣).

اما عن المقصود بمؤسسات الدولة فقد ذهب اغلب الفقه إلى ان المقصود بها هي السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)^(٨٢٤).

في حين يذهب جانب اخر إلى انها تشمل السلطات الثلاث فضلاً عن المؤسسات التي تمارس دوراً دستورياً^(٨٢٥).

الفرع الثاني

نطاق اختصاصات رئيس الدولة في حالة الأزمات الخاصة

-
- (٨٢١) د. محمد حسنين عبد العال : مصدر سابق ص ٢٢٣ .
- (٨٢٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٥١-٦٥٢ . د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٤٥٧ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٣٢ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢١٢ ، وجدي ثابت غبريال : المصدر السابق ، ص ١٠١ .
- (٨٢٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٤٩ ، د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق ، ص ٢٢٣ .
- (٨٢٤) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٧٥ . د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٥١ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٦٨ . د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، ومحمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٩١ .
- (٨٢٥) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٩٨ .

يتفق الفقه الدستوري على ان المواد المنظمة لحالة الأزمات الخاصة تمنح رئيس الدولة اختصاصات واسعة جدا إذ تركز ممارسة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بين يدي رئيس الدولة ، كما يتيح هذا التنظيم الدستوري لرئيس الدولة حق التدخل في تنظيم القضاء ، وبذلك فان هذا التنظيم الدستوري يعمل على تركيز السلطة بين يدي رئيس الدولة ، إذ يسمح لرئيس الدولة اتخاذ جميع الإجراءات التي يراها ضرورية في ظل هذه الظروف ، وبذلك تكون له سلطة تقديرية واسعة تجاه تقدير توافر الخطر وكذلك له السلطة التقديرية في اللجوء إليها ومن ثم له السلطة التقديرية في اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف^(٨٢٦) فرئيس الدولة في ظل هذا التنظيم الدستوري يتمتع بالعديد من السلطات سواء في المجال الدستوري ام التشريعي ام التنفيذي ام القضائي، ففي المجال الدستوري نجد ان الفقه الدستوري قد اتفق على انه لايجوز لرئيس الجمهورية ان يتخذ اية إجراءات من شأنها تعديل الدستور كليا أو جزئيا أو الغائه وذلك لأن الغرض من اللجوء إلى السلطات الاستثنائية التي يمارسها رئيس الدولة هو اعادة السير المنتظم لمؤسسات الدولة ودفع الخطر الذي يتهدها وبالتالي لا يجوز الاستناد إلى هذه السلطات الواسعة لاحداث تعديلا في اوضاع وتكوين هذه المؤسسات ، فضلا عن ذلك ان تعديل الدستور أو الغائه هو من الحقوق المقررة للسلطة التأسيسية الاصلية^(٨٢٧) .

اما بالنسبة لوقف العمل ببعض نصوص الدستور فهو الامر الذي لم تنص عليه المواد المنظمة لحالات الأزمات الخاصة ، مما دعى الفقه إلى الاجتهاد في ذلك ، فذهب الفقه الغالب إلى حق رئيس الدولة في هذه الظروف ان يوقف العمل ببعض نصوص الدستور إذا ما كان مواجهة الازمة يتطلب هذا الاجراء ، فوقف العمل ببعض نصوص الدستور اجراء مؤقت وهو يتفق مع خصائص حالة الضرورة ، غير ان هذا الوقف يجب ان لا يتحقق بمجرد اللجوء إلى السلطات الاستثنائية وانما ينبغي ان يصدر بقرار صريح محدد المواد المراد تعطيل نفاذ احكامها وهو ماافضى اليه التطبيق العملي بالفعل ، فقد قام الرئيس الفرنسي

((CH. DEGAULLE)) بوقف العمل بقاعدة عدم جواز عزل القضاة ، في الجزائر فضلا عن ايقاف بعض الضمانات التي ينص عليها الدستور لممارسة المواطنين حقوقهم وحررياتهم^(٨٢٨) .

في حين يذهب رأي اخر في الفقه إلى انكار هذه الصلاحية لرئيس الدولة خارج النص الدستوري ، ويذهب إلى القول بان اتفاق الفقه على عدم جواز تعديل الدستور كليا أو جزئيا أو الغائه يستلزم بالضرورة عدم جواز تعطيل الدستور أو بعض نصوصه ، لأن الضرورة مهما بلغت حدتها فهي

(٦) Georges Burdeau: op. cit, p. ٦٤١.

Benoit Jeanneau: op. cit, p. ١٨٥.

جورج فيدل ، بير دلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٢٢-٢٣ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢١٢ - وما بعدها ، ٢٤٦-٢٤٨ ، د. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٧٧-٦٧٨ .

(٢) د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٥٤ - ١٥٦ ، ٢٠٨ ، د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٧٢ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٤١ ، ١٧٢ ، د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ، المصدر السابق ، ص ٦٧ ، ٧٩ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢١٣ هامش رقم (٤٦٣).

(١) Georges Burdeau: op. cit, p. ٦٤١, ٦٤٣.

Maurice Duverger: Institutions politiques, ١٩٧٣, p. ٢١١.

د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٥ - ٢٠٦ ، د. يسرى محمد العصار : ، نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٧٥ ، ٧٧ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٤٢ - ٢٤٣ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٤١ ، ١٧٢ ، د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ، المصدر السابق ، ص ٦٧ ، ٧٩ .

لا تبيح المساس بالدستور الذي لا سند له على الاطلاق لا فرق في ذلك ان يكون المساس التعديل ام التعطيل ام الالغاء فاذا ما تم ذلك فسيعد خرقا للدستور ، كما ان وقف العمل ببعض نصوص الدستور بدون سند دستوري يتعارض مع نصوص الدستور ذاتها التي تجعل من رئيس الدولة ساهرا على تنفيذ احكامه ، فضلاً عن ان الاقرار لرئيس الدولة بهذا الحق يخشى ان يؤدي إلى نتائج خطره قد تصل إلى العدوان على الحريات .^(٨٢٩)

اما في المجال التشريعي فان رئيس الدولة يتولى وظيفة التشريع كاملة إذ يصدر التشريعات بصورة منفردة حتى ولو تعلقت بالمسائل التي تدخل في نطاق القانون و التي يختص البرلمان باصدارها ، فضلاً عن سلطته في تعديل والغاء التشريعات الاخرى القائمة^(٨٣٠).

اما فيما يتعلق بالمجال التنفيذي فان رئيس الدولة يمارس جميع ما تتمتع به السلطة التنفيذية من اختصاصات على النحو الذي يراه مناسباً لمواجهة الظروف الاستثنائية فله القيام باية اعمال مادية تقتضيها هذه الظروف كما ان له ان يصدر العديد من القرارات التي يراها ضرورية لذلك^(٨٣١)، فله ان يصدر جميع القرارات الفردية والتنظيمية ولا سيما قرارات الضبط الاداري التي تقيد الحقوق والحريات العامة ، والتي لا تقيد الا عن طريق البرلمان في الاوقات العادية ، وله كذلك ايقاف جميع الضمانات المقررة لهذه الحقوق^(٨٣٢)، وعلى ذلك فهو ينفرد باصدار وتوقيع كافة القرارات اللازمة لمواجهة الازمة بما في ذلك القرارات التي يلزم في الاوقات العادية ان يوقعها معه رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٨٣٣)، فالتنظيم الدستوري لحالة الأزمات الخاصة يضي صراحة الشرعية على افراد رئيس الدولة باتخاذ كافة القرارات المتعلقة بنشاط الحكومة في الظروف الاستثنائية^(٨٣٤).

اما في المجال القضائي فان رئيس الدولة لا يمارس الوظيفة القضائية بمعناها الفني الدقيق غير انه يستطيع من خلال انفراده بالوظيفة التشريعية ان ينظم السلطة القضائية وينشئ قضاء استثنائيا ، كما ان له فرض العقوبات الادارية والسياسية دون فرض العقوبات الجنائية ، فيكون له فصل أحد الموظفين بغير الطريق التأديبي أو اعتقال بعض الأفراد فترة الازمة أو فرض الحراسة على الاشخاص والاموال وحل الجمعيات وغيرها من العقوبات التي لا تكون جنائية^(٨٣٥).

(٢) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٧٤ - وما بعدها ، وجدي ثابت غبريال : المصدر السابق ، ص ٢٣١ .

(١) لمزيد من التفاصيل حول سلطة رئيس الدولة في التشريع اثناء الأزمات الخاصة ينظر: د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٤٧ - وما بعدها ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٨٤ - وما بعدها ، ص ٥٤٥ - وما بعدها .

(٢) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٨٠ .

(٣) د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢١٤ ، ٢٤٧ .

(٤) جورج فيدل ، بيير دلفوليه : المصدر السابق ، ص ٢٣ - ٢٤ .

(٥) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٤٥ .

(٦) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٨١ ، د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢١٤ - ٢٤٨ ، ٢١٥ .

وازاء ماتقدم فان رئيس الدولة في ظل هذه الظروف ستركز جميع السلطات بين يديه، ومما لا شك فيه ان هذا التركيز وهذه الصلاحيات الواسعة لها اثرها على حقوق وحرريات الافراد ، إذ ان لرئيس الدولة ان يحظر بعض الحريات ويقيد بعضها الاخر بصورة شديدة فهو يستطيع ان يتدخل في المجال المحتجز للقانون في تقييد حريات الأفراد وحقوقهم ، وبذلك يكون له ان يتخذ من الإجراءات ما يمس الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة حقوقهم وحرياتهم^(٨٣٦).

وقد وجد التنظيم الدستوري لحالة الأزمات الخاصة تطبيقاً له في فرنسا وفي مصر ، ففي فرنسا طبقت المادة (١٦) في ٢٣ ابريل ١٩٦١ وذلك اثر محاولة التمرد العسكري التي قام بها بعض الجنرالات في الجزائر ضد سياسة الرئيس ((DEGAULLE)) بشأن حل مشكلة الجزائر ، فقاموا باحتجاز بعض الشخصيات السياسية الهامة ومن بينهم وزير الاشغال الفرنسي وكذلك القائد العام للقوات المسلحة في الجزائر ولم تكن الحكومة في فرنسا قادرة على الاتصال بالسلطة الشرعية في اقليم الجزائر ، ومن ثم كانت المرافق العامة المدنية والعسكرية قد توقفت على الاقل عن تنفيذ اوامر الحكومة ، وقد فسر رئيس الجمهورية الاحداث بانها عدم قدرة السلطات العامة من مواصلة سيرها المنتظم ، مما دفعه إلى اصدار قراره في ٢٣ ابريل ١٩٦١ بتطبيق المادة (١٦) حتى يمكن اتخاذ الإجراءات الكفيلة لمواجهة الازمة^(٨٣٧)، وقد أصدر رئيس الجمهورية – انذاك – العديد من القرارات منها مثلاً القرار الصادر في ٢٤ ابريل ١٩٦١ الخاص بتحديد حالات الاعتقال الاداري وتحديد اقامة الخطيرين على الامن العام والقرار الصادر في ٢٦ ابريل ١٩٦١ الخاص بحرمان الموظفين المدنيين والعسكريين الذين تم عزلهم من جميع المزايا الوظيفية ، والقرار الصادر في ٢٧ ابريل ١٩٦١ والخاص بحظر نشر المطبوعات أيضاً كان شكلها وطريقة توزيعها متى تضمنت تاييدا باية صورة كانت لمحاولة انقلاب أو تخريب موجه ضد سلطات الجمهورية وقوانينها^(٨٣٨).

وقد ذهب الفقه الغالب إلى ان شروط تطبيق المادة (١٦) كانت متوفرة نظراً لقيام المتمردين باعتقال وزير الاشغال الفرنسي واخرين معه في الجزائر مما نتج عنه عدم قدرة السلطات الدستورية على مباشرة مهامها بصورة منتظمة^(٨٣٩)، ومما يلاحظ ان التمرد قد تم القضاء عليه بعد ايام قلائل جدا في حين ظل تطبيق المادة (١٦) مستمرا اكثر من خمسة اشهر^(٨٤٠)، الامر الذي اثار حفيظة الفقه الدستوري الذي رأى ان استمرار العمل بهذه المادة بعد ان زالت مسوغات اللجوء إليها يعد امرا غير دستوري بل هو اساءة لاستعمال السلطة^(٨٤١).

أما في مصر فان تطبيق المادة (٧٤) قد تم مرتين ، فالتطبيق الأول تم في ٣ فبراير عام ١٩٧٧ فقد حدث ان واجهت مصر يومي ١٨-١٩ يناير ١٩٧٧ اضطرابات داخلية شملت معظم مدن

(١) ينظر: د. مجدي أحمد فتح الله : المصدر السابق ، ص ١١٥ – وما بعدها .

(٢) ينظر: Georges Burdeau: op. cit, p. ٦٤٢-٦٤٣.

د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٢٣ .

(٣) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٠٢ هامش رقم (٢) .

(٤) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٤٠٤ . د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٢٠، ١٣٤ .

(٥) د. حسان محمد شفيق العاني : المصدر نفسه ، ص ٢٠ .

(٦) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٤٠٤ - ٤٠٥ ، هنري روسيون : المصدر السابق ، ص ١٥٩ .

الجمهورية كان الدافع اليها صدور العديد من القرارات الاقتصادية والتي رفعت بموجبها اثمان السلع الاستهلاكية الأساسية ، فخرجت المظاهرات التي لم تكتف بالهتافات العدائية بل لجأ بعض المتظاهرين إلى الاضرار بالاموال العامة والخاصة والسرقة^(٨٤٢) ، فقامت الحكومة بالعديد من الإجراءات منها إلغاء هذه القرارات المسببة للاضطرابات مع حظر التظاهر والتجمعات غير المشروعة وفرض حظر التجوال في معظم هذه المدن ، واعتقال عدد كبير من المشتبه فيهم والاستعانة بالقوات المسلحة لمعاونة رجال الشرطة في مواجهة هذه الاضطرابات ، وكل ذلك تم طبقاً لقانون الطوارئ التي كانت معلنه منذ عام ١٩٦٧ ، وقد اثمرت هذه الإجراءات في فرض الهدوء والنظام في انحاء الجمهورية حيث عادت الحياة الطبيعية لها في مدة وجيزة لم تتجاوز الاسبوع ، ومع ذلك وبتاريخ ٣ فبراير عام ١٩٧٧ وجه الرئيس ((محمد انور السادات)) بياناً الى الشعب تناول فيه هذه الاحداث وعلن انها كانت مؤامرة تهدف إلى تقويض النظام الجمهوري وضرب سياسة الانفتاح الاقتصادي الحاصل في مصر ، ثم اعلن الرئيس انه قد تم القضاء على هذه المؤامرة وانه من اجل المستقبل فانه يلجأ إلى المادة (٧٤) من الدستور ، وقد صدر بناءً على هذه المادة القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧^(٨٤٣) .

وإذا ما تساءلنا عن مدى توافر شروط تطبيق هذه المادة وصحة اللجوء اليها بعد زوال الاضطرابات التي سادت وقتئذ ، لوجدنا ان الفقه المصري وبشكل مجمع يذهب إلى عدم توافر شروط اللجوء إلى المادة (٧٤) وذلك لانتفاء الخطر الجسيم الحال الذي يهدد الدولة بالمعنى الواسع فاللجوء إلى هذه المادة لم يتم الا بعد مرور عشرة ايام على وقوع الاحداث وعودة الحياة الطبيعية دون حاجة الى اللجوء إلى المادة (٧٤) ثم ان حالة الخطر التي ادت إلى اللجوء إلى المادة (٧٤) كانت تتمثل بحالة الخطر المستقبلي لا الخطر الجسيم الحال وهذا ما اتضح من بيان الرئيس الملقى وقتئذ فضلاً عن ان حالة الطوارئ كانت معلنه في مصر انذاك وهي بحد ذاتها كافية لمواجهة هذه الاحداث وهو ما حدث فعلاً ، لذا فقرار رئيس الجمهورية باللجوء إلى المادة (٧٤) يعد غير دستوري وتبعاً لذلك يعد القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ غير دستوري ايضاً^(٨٤٤) .

وازاء هذه الإجراءات غير الدستورية لم يحرك مجلس الشعب أي ساكن بل ايد رئيس الجمهورية فيما اتخذه من تدابير ولم يكن هناك من صوت معارض سوى النائب ((كمال الدين حسين)) إذ أرسل برقية إلى رئيس الجمهورية يخبره انه اساء استخدام المادة المذكورة وبالرغم من ان هذه البرقية قد وجهت من اجل الحفاظ على القواعد الدستورية لعدم توفر شروط المادة (٧٤) ، غير ان مجلس الشعب قد اتخذ موقفاً مغايراً إذ رأى ان البرقية تحمل عبارات اهانة لشخص رئيس الجمهورية لذا قرر المجلس اسقاط العضوية عن هذا النائب !!^(٨٤٥) .

أما التطبيق الثاني فتم في ٥ سبتمبر عام ١٩٨١ ، ففي ١٧ يونيو عام ١٩٨١ وقعت بعض أحداث العنف الطائفي بين المسلمين والمسيحيين في منطقة الزاوية الحمراء بالقاهرة وقد صاحب هذه

(٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٦٠ .

(٨٤٣) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة : المصدر السابق ، ص ١٣٤ .

(٨٤٤) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٨٢ . د. مصطفى ابو زيد

فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٦١ . د. عبد الغني بسيوني عبد الله :

سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٧٩ . د. سامي جمال الدين لوائح الضرورة ، المصدر

السابق ، ص ١٣٥-١٣٧ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٢٨-٢٢٩ ، جابر جاد نصار :

الإستفتاء الشعبي ، المصدر السابق ، ص ٣٠٢-٣٠٥ .

(٨٤٥) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٩٢-٤٩٣ .

الاحداث بعض الاضطرابات التي استهدفت تخريب بعض دور العبادة وبعض المحال الخاصة ، وقد نتج عن هذه الاعمال وفاة واصابة بعض الاشخاص ، ثم بعد ذلك تمت تصفية الاحداث وحصرها في اضيق نطاق بعدما سيطرت الشرطة على الموقف وعادت الامور إلى طبيعتها بعد ذلك^(٨٤٦).

وفي ٥ سبتمبر ١٩٨١ وبعد ان هدأت الامور توجه الرئيس (محمد انور السادات) إلى الشعب ببيان اعلن فيه لجوءه إلى المادة (٧٤) لاتخاذ بعض الإجراءات التي قدر ان من شأنها مواجهة (الفتنه الطائفية) التي تهدد الوحدة الوطنية للبلاد^(٨٤٧) ، وبالفعل أصدر رئيس الجمهورية العديد من القرارات تطبيقاً لتلك المادة منها قرارات بنقل بعض الاساتذة الجامعيين ونقل بعض الصحفيين وغيرهم من العاملين في الاعلام وقرارات اخرى بحل بعض الجمعيات والتحفظ على الاشخاص واموال المؤسسات والجمعيات والغاء التراخيص للصحف والمطبوعات^(٨٤٨).

وقد ذهب الفقه الدستوري الغالب في مصر إلى عدم توافر شروط تطبيق هذه المادة لانه لم يتم اللجوء اليها الا بعد وقوع الاحداث باكثر من شهرين وعودة الامور إلى طبيعتها وبذلك فلم يكن هناك خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية فضلاً عن وجود القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ الخاص بحماية الجبهة الداخلية الذي كان من الممكن ان يغني عن اللجوء إلى هذه المادة ، كما ان اكثر القرارات السابقة صدرت لمواجهة امور لم تكن لها علاقة بظروف الازمة كالتحفظ على المفكرين والصحفيين^(٨٤٩).

في حين يذهب جانب من الفقه إلى توفر شروط العمل بالمادة (٧٤) لأن الخطر فعلاً كان موجهاً نحو سلامة الوحدة الوطنية ، لذا فلا يمكن توجيه نقد أو لوم لرئيس الجمهورية لاستخدامه المادة^(٨٥٠) (٧٤).

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على اختصاصات رئيس الدولة في فترة الأزمات الخاصة

لقد عمد مجلس الدولة الفرنسي في ٢ مارس ١٩٦٢ إلى التفرقة بين قرار اللجوء إلى المادة (١٦) وعدّه من اعمال السيادة وبين جميع الإجراءات والتدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية في اثناء هذه الفترة وفرق بينها ايضاً وبين تلك التي يتخذها وهي داخلة في المجال المحتجز للقانون فاعلن عدم

^(٨٤٦) وجدي ثابت غريال : المصدر السابق ، ص ١٧٩-١٨٠ .

^(٨٤٧) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٣٧ .

^(٨٤٨) لمزيد من التفاصيل حول هذه القرارات، ينظر: د. ماجد راغب الحلو : الإستفتاء الشعبي ، المصدر السابق ، ص ٢٧١ هامش رقم (١).

^(٨٤٩) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق ، ص ٦٨٣ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٨٠ ، د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٧٧ ، د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق، ص ٤٩٩ - ٥٠٠ ، جابر جاد نصار : الإستفتاء الشعبي ، المصدر السابق ، ص ٣١٠ - ٣١١ .

^(٨٥٠) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة : المصدر السابق ، ص ١٣٨-١٣٩ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٢٣٠-٢٣١ .

اختصاصه بنظرها في حين قرر المجلس اختصاصه بنظر الطعون كلما تعلقت بقرار لائحي أو قرار فردي^(٨٥١).

أما بالنسبة للدستور التونسي فإن جميع قرارات رئيس الدولة تعد من اعمال السيادة وذلك وفقا للقانون رقم (٤٠) سنة ١٩٧٢ الخاص بالمحكمة الادارية^(٨٥٢).

أما في مصر فلم يتعرض القضاء لتكييف القرار الصادر من رئيس الجمهورية باللجوء إلى المادة (٧٤) وهذا مما يدل على عدم وجود هذا القرار منفردا^(٨٥٣)، وقد قضت محكمة القضاء الاداري في ١٩٨١/١٢/٢٢ باختصاصها بنظر الطعون المقدمة من قبل المدعين ضد القرارات المتخذة من رئيس الجمهورية في ٥ سبتمبر ١٩٨١ وهي القرارات رقم (٤٩٢-٤٩٥) ثم قضت المحكمة في ١٩٨٢/١٢/١١ بان ((... يبين من بيان وخطاب رئيس الجمهورية سالف الذكر ان الخطر الجسيم المفاجئ الذي دفعه إلى اصدار القرارات المطعون فيها هو الاحداث التي وقعت في الزاوية الحمراء وان الشرطة سيطرت على الموقف وصانت الامن في حينه ... وكان ذلك في شهر يونيو ١٩٨١ ... وان القرارات المطعون فيها قد صدرت في ٢ سبتمبر ١٩٨١ في تاريخ لاحق على وقوع الاحداث والسيطرة عليها تكون قد صدرت في وقت لم تكن فيه الامور تستلزم صدورها حتى لو كان رئيس الجمهورية يخشى وقوع أحداث خطيرة وجسيمة في المستقبل وبذلك ينتفي الركن الأول لقيام حالة الضرورة وبالإضافة إلى ذلك فان ما ورد بالخطاب المشار اليه وما نسب إلى اضراب الاقلية والى الجماعات الاسلامية والى بعض الشخصيات الدينية فانه لا يبلغ من الخطورة درجة تبرر القرارات المطعون فيها إذ ان هذه القرارات ليست الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر وكان يكفي لدفعها الالتجاء إلى القواعد القانونية القائمة المقررة للظروف العادية ، ومنها على سبيل المثال احكام قانون العقوبات الخاصة بحماية امن الدولة والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٣ بشأن حماية الوحدة الوطنية والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي والقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب ، هذا بالإضافة إلى سلطة رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون بالشروط المقررة في المادتين ١٠٨ ، ١٤٧ من الدستور وبذلك ينتفي الركن الثاني لقيام حالة الضرورة...))^(٨٥٤)، ويتمثل هذا الركن بحسب قضاء محكمة القضاء الاداري بان ((تكون هذه الإجراءات الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر)) وعليه فقد قضت المحكمة بوقف تنفيذ القرار رقم ٤٩٣ لسنة ١٩٨١ بالنسبة للأشخاص الذين لم يتم الافراج عنهم وقت صدور الحكم والقرار رقم ٤٩٤ لسنة ١٩٨١ المتعلق بالغاء التراخيص لاحدى المجالات والجرائد والقرار رقم ٤٩٥ لسنة ١٩٨١ الخاص بحل الجمعيات والجماعات الاسلامية والتحفظ على اموالها^(٨٥٥)، غير ان المحكمة الادارية العليا في ١٩٩٤/٣/٢٠ وكذلك المحكمة الدستورية العليا في ١٩٩٢/٣/٧ . قد قضتا بعدم اختصاص محكمة

(٨٥١) د. رافت فودة : عناصر وجود القرار الاداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ ، ص ١٩٠ - ١٩١. جورج فيدل ، بيردلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٢٤ ، د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ .

(٨٥٢) سالم كريب المرزوقي : المصدر السابق ، ص ١٩٠ .

(٨٥٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٧٦ .

(٨٥٤) اورده د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٦٥ - ٦٦٦ .

(٨٥٥) د. جورج شفيق ساري : الحماية القضائية ، المصدر السابق ، ص ٣٧ - ٣٨ .

القضاء الاداري بنظر هذه الطعون ويكون الاختصاص بذلك لمحكمة القيم بعد ان اتفقتا مع اتجاه محكمة القضاء الاداري بان هذه الإجراءات لاتعد من اعمال السيادة وانما هي مجرد اعمال ادارية^(٨٥٦).

وهذا الاتجاه يتنافى مع مسلك المحكمة الادارية العليا التي سبق لها ان نظرت في طعون عدة تتعلق بفرض الحراسة على الاموال وفقا لقانون الطوارئ وهو يتنافى كذلك مع حق الشخص في التقاضي أمام قضااته الطبيعيين فضلاً عن كل ذلك فان ما يصدر من محكمة القيم من احكام لا يكون لها نفس الاثر المترتب على الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الاداري ولذلك فان الاختصاص في ذلك لابد وان ينعقد لمحكمة القضاء الاداري^(٨٥٧).

والملاحظ ان اختصاص محكمة القيم بنظر هذه الطعون انما يستند إلى نص المادة (٣٤/خامسا) من قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ والذي تمت إضافة البند (خامسا) من المادة المذكورة بموجب قرار جمهوري بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨٠^(٨٥٨) , غير ان المحكمة الدستورية العليا قضت في حكمها الصادر في ١٩٩٩/١/٢ , بعدم توافر حالة الضرورة المستدعية لاصدار القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ وفقا للمادة (١٤٧) من الدستور وتبعاً لذلك قضت بعدم دستورية البند (خامسا) من المادة (٣٤) من قانون حماية القيم من العيب رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ وقد جاء في حكمها ((ان ما تقرره المادة ٧٤ من سلطات لرئيس الجمهورية لمواجهة الاخطار المشار اليها فيها لايعني الترخيص في تجاوز الضوابط والخروج على القيود التي تضمنتها مبادئ الدستور الاخرى وفي مقدمتها الا تمارس السلطة التنفيذية شيئاً من الوظيفة التشريعية الاعلى سبيل الاستثناء , وفي الحدود الضيقة التي اجاز فيها الدستور ذلك في المادة (١٤٧) منه ... وان رئيس الجمهورية أصدر ذلك القرار بقانون طبقاً للصلاحيات التي خولها له الدستور في المادة (١٤٧) وانه قد فتح باب التظلم أمام من شملتهم الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور , وكان ذلك وان جاز ان يندرج في مجال البواعث والاهداف ... الا انه لا يصلح سنداً لقيام حالة الضرورة , إذ أصدر رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب في ٥ سبتمبر ١٩٨١ اكد فيه ان الاحداث التي وقعت في الزاوية الحمراء قد انتهت بتمام السيطرة عليها ... فان مؤدى ذلك انتفاء حالة الضرورة

^(٨٥٦) ينظر د. محمد الوكيل : المصدر السابق ، ص ٢٥٩-٢٦١ .

^(٨٥٧) للاطلاع حول الموضوع ينظر: د. جورج شفيق ساري : الحماية القضائية ، المصدر السابق ، ص ٥٣- وما بعدها . وحول اتجاه الفقه الداعم لموقف محكمة القضاء الاداري ينظر: د. رافت فودة : عناصر وجود القرار الاداري , المصدر السابق ، ص ١٩٧ . ، د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٥٥٧ ، ٦٦٥ ، د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة : المصدر السابق ، ص ١٣٩ ، ٢٠٣ ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٥١٦ .

^(٨٥٨) د. جورج شفيق ساري : الحماية القضائية ، المصدر السابق ، ص ١٢ .

التي يضطر معها رئيس الجمهورية إلى استخدام سلطته التشريعية الاستثنائية بإصداره القرار بقانون محل الطعن^(٨٥٩).

وعلى ذلك تكون محكمة القضاء الإداري هي المختصة والقاضي الطبيعي بنظر هذه الطعون مالم يصدر قانون أو قرار بقانون آخر ينظم البند (خامسا) من المادة (٣٤) السالفة الذكر .

المبحث الثاني

توسعة الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة

لقد أوضحنا فيما سلف ان حالة الظروف الاستثنائية تعطي لرئيس الدولة المكنة في ان يمارس العديد من الصلاحيات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية بصورة منفردة فالظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة تؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية وتؤدي إلى تركيز جميع السلطات بيد رئيس الدولة^(٨٦٠)، فعلى ذلك يتمتع رئيس الدولة في ظل هذه الظروف بسلطات واسعة في الميدان التشريعي ، فهذه الظروف تشكل خطرا على كيان الدولة ، وتعجز امامها الوسائل القانونية العادية عن مواجهتها^(٨٦١) ، لذا ينفرد رئيس الدولة في ظل هذه الظروف بممارسة الوظيفة التشريعية ويتضح ذلك من خلال سلطته في اصدار اللوائح التفويضية وسلطته في اصدار لوائح الضرورة ، وهذا ما سنبحثه في مطلبين نخصص الأول لبيان اتساع اختصاص رئيس الدولة في اصدار اللوائح التفويضية ونبين في المطلب الثاني اتساع اختصاص رئيس الدولة في اصدار لوائح الضرورة.

المطلب الأول

اتساع اختصاص رئيس الدولة في اصدار اللوائح التفويضية

^(٨٥٩) لمزيد من التفاصيل حول حيثيات هذا الحكم ينظر: د. عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة ،المصدر السابق ، ص ٦٠١ - وما بعدها .

^(٨٦٠) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٢٢١ .

^(٨٦١) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٢٠٥ .

قد يقوم البرلمان بتفويض رئيس الدولة ممارسة وظيفته التشريعية فيحل بذلك رئيس الدولة محل البرلمان في مباشرة هذه الوظيفة في الحدود التي يبينها قانون التفويض ويترتب على ذلك ان تكتسب قرارات رئيس الدولة خصائص وقوة العمل التشريعي الصادر من البرلمان وتكون لها ان تنشئ أو تعدل أو تلغي قواعد قانونية قائمة تعالج موضوعات معينة منصوص عليها في قانون التفويض^(٨٦٢).

وعلى ذلك نص الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (٣٨) بان ((للحكومة في سبيل تنفيذ برنامجها ان تطلب من البرلمان الاذن لها بان تتخذ عن طريق الاوامر خلال مدة محدودة تدابير تدخل عادة في القانون , ويتم إقرار الاوامر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة وهي تسري بمجرد نشرها ولكنها تصبح لاغية إذا لم يقدم مشروع قانون التصديق عليها إلى البرلمان قبل انتهاء التاريخ المحدد في القانون الاذن باصدارها , بانتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى لهذه المادة لايمكن تعديل الاوامر في المواد الداخلة في مجال التشريع الا بقانون)) .

وقد نص الدستور التونسي لعام ١٩٥٩ في الفقرة الثالثة من المادة (٢٨) بان ((ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين ان يفوضا لمدة محدودة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة)) .

ونص الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (١٠٨) بان ((لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحول الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثي اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب ان يكون التفويض لمدة محددة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسباب التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)) .

ومما يلاحظ ان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ وكذلك دستور العراق لعام ١٩٧٠ لم ينظما اللوائح التفويضية ، وعلى ذلك فاننا سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نخصص الأول منها لبيان شروط ممارسة رئيس الدولة اختصاصه في اصدار اللوائح التفويضية , ثم نبين في الفرع الثاني نطاق اختصاص رئيس الدولة في اصدار اللوائح التفويضية ، واخيرا نبين في الفرع الثالث الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة عند اصدار اللوائح التفويضية .

الفرع الأول

شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في اصدار اللوائح التفويضية

(٨٦٢) د. عبد العظيم عبد السلام: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ ، ص ٨٥ .

هنالك شروط عدة لابد من توفرها لاصدار اللوائح التفويضية وهي كالآتي :

اولا: الشروط المتعلقة بظروف ممارسة التفويض التشريعي :

وفقا لحرفية نص المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي نجد انها لم تشترط لممارسة التفويض التشريعي ان توجد ظروف غير اعتيادية تسوغ ممارسة هذا الاختصاص , لذا فقد اثير السجال في الفقه الدستوري حول مدى ضرورة توافر ظروف غير اعتيادية تسوغ منح التفويض التشريعي، فذهب رأي في الفقه إلى ان نص المادة (٣٨) تضمن عبارة (تنفيذ برنامجها) وهي عبارة شاملة تشير إلى امكانية استخدام هذه المادة في الظروف العادية الاستثنائية على حد سواء فالمادة المذكورة لم تشترط توافر ظروف غير عادية لتطبيقها مما يؤدي إلى اتاحة الفرصة للحكومة في اللجوء إلى استخدامها وفقا لارادتها المنفردة^(٨٦٣).

في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى اشتراط ان تكون هنالك ظروف غير عادية تسوغ اللجوء لاعمال المادة (٣٨) بحيث لا يمكن لسبب أو لآخر مواجهة هذه الظروف بواسطة التشريع البرلماني , لذا فلا بد من وجود ظرف غير عادي يتطلب تدخل السلطة التنفيذية لمعالجته – وان لم يصل إلى حد كبير من الجسامة – وهو ما يسوغ اللجوء إلى التفويض التشريعي^(٨٦٤), ومما يلاحظ ان نص المادة (٣٨) لا تشير إلى تفويض رئيس الجمهورية في اصدار اللوائح التشريعية صراحة وانما تخاطب الحكومة مباشرة ، وازاء هذا النص نتساءل عن دور رئيس الدولة وسلطته تجاه الاوامر التشريعية ؟

ذهب جانب من الفقه إلى ان سلطة رئيس الجمهورية تجاه اللوائح التفويضية بدءاً من طلب الاذن بها حتى اصدارها لا تتسم بالفردية وانما لابد من ان يشترك فيها معه الوزير الاول^(٨٦٥).

في حين يذهب اغلب الفقه إلى ان رئيس الجمهورية في فرنسا – وان لم يذكره نص المادة (٣٨) – يمارس سلطة حقيقية واسعة في طلب هذه اللوائح^(٨٦٦), وذلك استنادا إلى نص المادة (١٣) من

^(٨٦٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات , المصدر السابق , ص ٩٢ .

^(٨٦٤) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية, الجزء الثاني, المصدر السابق, ص ٤١٨ – ٤١٩. د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق , ص ١٥١ , د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٣٣. د. حسان محمد شفيق العاني: دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة , المصدر السابق, ص ٧٨.

^(١) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق , ص ٨٤ – ٨٥ . د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق, ص ٣٢٧ .

الدستور التي تعطيه سلطة التوقيع على جميع اللوائح الصادرة من مجلس الوزراء وتوقيعه عليها يعد اجراء جوهرياً يمنح بموجبه سلطة حقيقية في اصدارها ويجعله رقيباً على اعمال الحكومة^(٨٦٧)، ورئيس الجمهورية يملك سلطة تقديرية في التوقيع على هذه المراسيم الصادرة من مجلس الوزراء من عدمه إذ لا توجد هنالك وسيلة قانونية تجبره على التوقيع على هذه المراسيم^(٨٦٨)، والواقع العملي اثبت هذا الاتجاه فنجد ان البرلمان نص في بعض قوانين التفويض صراحة على ضرورة توقيع رئيس الجمهورية على الاوامر الصادرة بناءً عليها كقانون ٤ فبراير عام ١٩٦٠ ، وهو ما يوضح ان التفويض التشريعي انما ينعقد لرئيس الجمهورية وليس للوزير الاول^(٨٦٩) ، وقد تاكد هذا الاتجاه اكثر في قانون التفويض الصادر في ١٣ ابريل ١٩٦٢ الذي خول رئيس الجمهورية سلطة اصدار الاوامر التشريعية ، وهو ما حدث ايضا عند مناقشة البرلمان لقانون التفويض الصادر في ١٩٦٧/٦/٢٢ حيث اعلن الوزير الأول أمام البرلمان انه تحت رقابة رئيس الجمهورية عند اصدار الاوامر التشريعية^(٨٧٠).

لذا فان توقيع رئيس الدولة على هذه الاوامر واهتمام البرلمان الفرنسي باثبات ذلك ليس مجرد شكلية وانما هي دليل على ان الإجراءات التي تتخذ انما هي تعبير عن سياسة رئيس الدولة^(٨٧١).

ويلاحظ ان الدستور التونسي قد نهج على نهج الدستور الفرنسي ذاته فلم يشترط في الفقرة الثالثة من المادة (٢٨) حدوث ظروف غير عادية تستدعي تطبيقها غير ان تطبيق المادة المذكورة يجب ان يكون في ظروف غير عادية تسوغه لا في ظروف عادية^(٨٧٢)، فالنص يقضي بان يكون التفويض لمدة محددة والتاقيت لا يكون في الظروف العادية وانما يرتبط بالظروف الاستثنائية وعليه فان تطبيق التفويض التشريعي لابد ان يكون في ظل ظروف غير عادية (استثنائية)^(٨٧٣).

اما في ظل الدستور المصري فان نص المادة (١٠٨) قد اوضح بان الظرف الذي يستدعي التفويض التشريعي لا بد من ان يكون ((عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية)) غير ان النص قد اثار

(٢) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٤٢٠. د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٦٧ .

(٣) Maurice Duverger: Institutions politiques, ١٩٧٣, op. cit, p. ٢٢٤ .
د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق ، ص ١١٢ .

(٤) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٣٢٩ . ونجد مثلاً في عام ١٩٨٦ رفض رئيس الجمهورية ((F. MITTERR AND)) توقيع امر صادر من الحكومة مما ادى إلى عدم نفاذ هذا الامر الذي كان يتعلق بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية وذلك بناءً على تفويض من البرلمان ، د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٤٠ هامش رقم (١).

(٥) Maurice Duverger: Institutions politiques, ١٩٧٣, op. cit, p ٢٢٥ .
اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، المصدر السابق ، ص ٤٢٠ .

(٨٧٠) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٦٨ .

(٨٧١) د. سامي جمال الدين : المكان نفسه .

(٨٧٢) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث ، مصدر سابق ، ص ٨٧ .

(٨٧٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٣٢٦ .

الخلاف في الفقه المصري حول صياغته فهل المشرع يشترط توافر الضرورة والاحوال الاستثنائية معا , ام تكفي احدهما ؟ وهل تختلف احدهما عن الاخر ؟

ذهب جانب من الفقه المصري إلى القول بان المشرع لم يقصد بالضرورة والاحوال الاستثنائية معنيين مختلفين وذلك لانهما يجمعهما المضمون والجوهر انفسهما , فلا قيام لحالة الضرورة ما لم تتوافر الظروف الاستثنائية , فالمقصود من جمعهما معا هو رغبة المشرع الدستوري في عدم اجازة التفويض التشريعي الا عند قيام حالة ضرورة نتيجة لبعض الظروف الاستثنائية^(٨٧٤).

في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى القول بان المشرع الدستوري قد قصد من ذكر ((الضرورة والاحوال الاستثنائية)) لغرض التشدد في منح التفويض التشريعي فلا بد ان يتحرز مجلس الشعب في تحويل رئيس الجمهورية سلطة اصدار اللوائح التفويضية , فلا بد من توافر ظروف تتوافر فيها الضرورة والاحوال الاستثنائية معاً لتجيز التفويض التشريعي^(٨٧٥).

وعلى ذلك فلا يجوز التفويض التشريعي بحجة السرية اللازمة عند اصدار التشريعات وكذلك لا تكفي قيام حالة الاستعجال لتسويغ اللجوء إلى التفويض التشريعي ما لم تكن هذه الحالة مرتبطة بظروف استثنائية^(٨٧٦).

وبشان تقرير حالة الضرورة والظروف الاستثنائية حدث خلاف في الفقه، فذهب جانب من الفقه الدستوري المصري إلى ان تقرير مدى توافر حالة الضرورة والظروف الاستثنائية امر متروك لتقدير رئيس الجمهورية وحده يباشر تحت رقابة البرلمان^(٨٧٧).

في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى ان تقدير الضرورة والظروف الاستثنائية وان كان لرئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان فان القضاء الدستوري له ان يمارس رقابته على سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال^(٨٧٨).

(٨٧٤) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية، المصدر السابق، ص ٦١٢ ، د. رمزي طه الشاعر : مصدر سابق، ص ٤٨٩ ، د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق، ص ٧٥ - ٧٦، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، د. محمد رفعت عبد الوهاب: المصدر السابق، ص ٧٨٥.

(٨٧٥) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط ٢ ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص ٣١١ ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٢٣٤ - ٢٣٥ ، د. سعد عصفور : مصدر سابق ، ص ١٣٧ ، د. محمد السناري : مصدر سابق ، ص ٥٤٢-٥٤٣ ، د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق ، ص ٢٤٧ .

(٨٧٦) د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق ، ص ٧٧ - ٧٨ .

(٨٧٧) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق، ص ٤٨٠ ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٢٣٦ - ٢٣٧ .

(٨٧٨) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق، ص ٣٠٥ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٤٣.

ثانيا : الشروط المتعلقة بالمفوض والمفوض اليه :

هنالك شروط لا بد من تحقيقها في المفوض أي البرلمان فلا بد ان يكون هذا الاخير منعقدا وانعقاد البرلمان هو ما يميز حالة اللوائح التفويضية عن غيرها من اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية, غير ان هذا لا يعني ضرورة استمرار انعقاد البرلمان طول مدة التفويض^(٨٧٩), وفضلاً عن انعقاد البرلمان فلا بد ايضاً من صدور الاذن من البرلمان بالتفويض التشريعي أما بالنسبة لما يتعلق من شروط بالمفوض اليه أي رئيس الدولة فلا بد من حصوله على اذن من البرلمان لممارسة سلطته في اصدار اللوائح التفويضية , وقد يتوجب على رئيس الدولة استشارة جهات معينة^(٨٨٠).

وقد اوضح الدستور الفرنسي هذه الشروط فهو قد اجاز للحكومة في المادة (٣٨) وفي سبيل تنفيذ برنامجها ان تطلب الاذن من البرلمان باتخاذ هذه الاوامر التشريعية وهذا يستلزم ان يكون البرلمان منعقدا ولا بد من صدور قانون التفويض من البرلمان بناءً على طلب الحكومة وهو يصدر على شكل قانون تتبع في اصداره الإجراءات التشريعية ذاتها المعمول بها^(٨٨١), فالبرلمان لا يفوض الحكومة من تلقاء نفسه لتنظيم المسائل المختصة بها وانما لا بد ان يتم ذلك بطلب من الحكومة وتصدر هذه اللوائح من مجلس الدولة ويجب ان يوقع عليها رئيس الجمهورية^(٨٨٢), والحكومة ملزمة بطلب رأي مجلس الدولة والذي ينصب حول مدى ملاءمة ودقة الاوامر قبل اصدارها غير ان هذا الرأي لا يعد ملزماً للحكومة بحال من الاحوال^(٨٨٣).

وقد اثير التساؤل حول عبارة ((تنفيذ برنامجها)) فهل هو البرنامج ذاته الوارد في المادة (٤٩) والذي بموجبه تمنح الحكومة الثقة من قبل البرلمان ؟

اجاب المجلس الدستوري الفرنسي عن ذلك في قراره الصادر في ١١ / ١ / ١٩٧٧ بانه ((ليس بالضرورة ان يكون نفس البرنامج الوارد في المادة (٤٩) وانما يكون برنامجا اخر غير الذي اعطيت الوزارة على ضوءه ثقة البرلمان))^(٨٨٤).

^(٨٧٩) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٣٧ .
^(٨٨٠) مروان محمد محروس المدرس : تفويض الاختصاص التشريعي , اطروحة دكتوراه , جامعة بغداد , كلية القانون ٢٠٠٠ , ص ١١٧ - ١١٩ .

^(٨٨١) جورج فيدل , بيير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٨٩ .
^(٨٨٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم ازاء التشريعات , المصدر السابق , ص ١٧٧ .
^(٨٨٣) جورج فيدل , بيير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٨٩ - ٢٩٠ .
^(٨٨٤) هنري روسيون : المصدر السابق , ص ١٤٩ .

ويتضح من صياغة نص المادة ((٢٨)) الفقرة الثالثة من الدستور التونسي انه قد اشترط قيام البرلمان بمجلسيه (النواب والمستشارين) وانعقاده , وقد اشار النص إلى ((.. ان يفوضا ..)) وهذا يعني انه لا بد من صدور قانون خاص بالتفويض , ولم يحدد النص الجهة التي تقوم بالمبادرة وطلب التفويض فهل تكون المبادرة من البرلمان بتفويض رئيس الجمهورية , أم ان المبادرة تكون من رئيس الجمهورية بطلب التفويض من البرلمان ؟

ونحن نرى ان هذا الحق يثبت لرئيس الجمهورية فقط اتساقاً مع الطبيعة الاستثنائية للتفويض من جهة وهو ما يتفق مع المنطق من جهة اخرى فلا يعقل ان البرلمان هو من يسعى وراء رئيس الجمهورية لتفويضه في ممارسة الوظيفة التشريعية التي هي الاختصاص الاصيل للبرلمان , بينما نجد طبيعياً ان رئيس الجمهورية يسعى وراء صاحب الاختصاص الاصيل لتفويضه في ممارسة جزء من هذا الاختصاص .

أما بالنسبة لاستشارة رئيس الجمهورية لجهة اخرى فهو مالم يذكره الدستور غير ان القانون الخاص بالمحكمة الادارية في مجلس الدولة التونسي ذا الرقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ , بين بأن جميع المراسيم والوامر ذات الصفة التشريعية والترتيبية لا بد من عرضها عليها لابداء رأيه فيها غير ان هذا الرأي لا يعد ملزماً لاية جهة^(٨٨٥).

ووفقاً لنص المادة (١٠٨) من الدستور المصري فان البرلمان لا بد ان يكون منعقداً حتى يتسنى طلب التفويض منه ولا بد ان ياذن لرئيس الجمهورية باصدار اللوائح التفويضية بناءً على قانون التفويض^(٨٨٦), غير ان النص قد اشترط ضرورة موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب وهذه الأغلبية لا تشكل اية صعوبة في الحصول على تفويض من مجلس الشعب وذلك إذا كانت الأغلبية البرلمانية مؤيدة لسياسة رئيس الجمهورية^(٨٨٧).

ولم يحدد النص الدستوري ما إذا كان قانون التفويض يصدر من مجلس الشعب مباشرة أم يكون متوقفاً على طلب رئيس الجمهورية , وازاء عدم التحديد فقد اختلف الفقه الدستوري في ذلك , فذهب جانب من الفقه إلى القول بان عدم تحديد المشرع الدستوري الجهة التي لها المبادرة في طلب التفويض انما تؤدي إلى اعمال القاعدة الخاصة باقتراح القوانين , وعليه يكون لكل من رئيس الجمهورية واعضاء مجلس الشعب حق المبادرة في طلب التفويض لأن قانون التفويض كأى قانون يمكن اقتراحه بواسطة أي منهم طبقاً لنص المادة (١٠٩) من الدستور^(٨٨٨).

^(٨٨٥) سالم كريب المرزوقي , المصدر السابق , ص ١٢٣

^(٨٨٦) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق , ص ٧٨ .

^(٨٨٧) د. سعد عصفور : المصدر السابق , ص ١٣٨ .

^(٨٨٨) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية , المصدر السابق , ص ٦١٩ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٤٢ , د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٤٦ .

في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى ان المادة (١٠٩) من الدستور رغم عمومها فهي تخص فقط حق اقتراح القوانين التي تطبق في الظروف والاحوال العادية التي لا بد وان تصدر من البرلمان , ومن ثم فانه من الملائم ان لايمتد حكم هذه المادة إلى قوانين التفويض التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية , فضلاً عن ان الحاجة والرغبة في طلب التفويض هو امر خاضع لتقدير رئيس الجمهورية لمواجهة هذه الظروف , لذا فهو حق يثبت لرئيس الجمهورية وحده ^(٨٨٩) , فالتفويض يمنحه مجلس الشعب لرئيس الجمهورية وحده , وهذا الاخير هو الذي يتلقى التفويض وهو الذي يكون له اصدار القرارات بقانون بناء على هذا التفويض ^(٨٩٠) , أما بالنسبة لضرورة الاستشارة من قبل رئيس الجمهورية فان النص الدستوري لم يذكر ذلك غير ان هذا الشرط متحقق استنادا إلى قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي يلزم السلطة التنفيذية بعرض جميع اللوائح ذات الصبغة التشريعية على مجلس الدولة ^(٨٩١) .

ثالثاً: الشروط المتعلقة بمدة وموضوع التفويض :

وتنقسم هذه الشروط إلى نوعين احدهما يتعلق بالفترة الزمنية التي يمكن خلالها لرئيس الدولة ان يصدر اللوائح التفويضية بناءً على تفويض البرلمان له , والاخرى تتضمن بيان الموضوعات التي يجوز لرئيس الدولة ان يتناولها بالتنظيم بموجب قانون التفويض :

١. ان يكون التفويض لمدة محدودة : وفقاً للمادة (٣٨) من الدستور الفرنسي لا بد تحديد المدة الزمنية للوائح التفويضية تحديداً دقيقاً ويرجع السبب في ذلك إلى حرص المشرع الدستوري على عدم استمرار التفويض لاجل غير مسمى كونه امراً استثنائياً عارضاً فهو يعد خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات , ولذلك فان عدم تحديد القانون مدة التفويض يجعله باطلاً ^(٨٩٢) , لذا فلا يجوز للبرلمان ان يجعل تحديد مدة التفويض من تقديرات السلطة التنفيذية وذلك عن طريق ربطها بتحقيق الهدف من التفويض وهو (تنفيذ برنامجها) ^(٨٩٣) , وانما يجب ان يحدد قانون التفويض تحديداً دقيقاً المدة التي تؤهل خلالها الحكومة في اتخاذ تدابير تعود لمجال القانون ^(٨٩٤) .

^(٨٨٩) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق , ص ٢٤٢. د. أحمد سلامة بدر: المصدر السابق , ص ٢٤٢ .

^(٨٩٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا , د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق , ص ٧٨٥ .

^(٨٩١) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٦٩ - وما بعدها .

^(٨٩٢) د. سامي جمال الدين : المصدر نفسه , ص ٢٥٣ .

^(٨٩٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٣٣ .

^(٨٩٤) جورج فيدال , بيير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٠ .

لذا يقع على عاتق الحكومة عند تقديمها طلب التفويض ان تحدد الفترة الزمنية التي يحق لها خلالها ان تصدر الاوامر التفويضية^(٨٩٥). وقد اعتاد البرلمان الفرنسي على تحديد مدة التفويض التشريعي بفترة زمنية تتراوح بين اربعة اشهر الى عام على الاكثر ، غير انه قد يخرج عن هذا التحديد عندما تتعرض الدولة لظروف يصعب التكهن بالفترة الزمنية التي يمكن ان تزول خلالها لاسيما حالة الحرب^(٨٩٦).

ونجد ان الدستور التونسي قد نص في الفترة الثالثة من المادة (٢٨) بان يكون التفويض ((لمدة محددة)) وهذا التحديد لابد ان يكون تحديدا دقيقا فيجب ان تكون مدة التفويض لفترة زمنية محددة تاريخ الابتداء والانتها^(٨٩٧).

ونجد ان الدستور المصري قد اوضح ضرورة ان يكون ((التفويض لمدة محددة)) وذلك في المادة (١٠٨) وهذه المدة المحددة لابد ان تكون محددة تحديدا زمنيا للباس فيه ولا غموض وبذلك لايجوز ربط هذه المدة بظروف معينة -كانت نهاية حالة الحرب أو زوال الظروف الاستثنائية -لان ذلك يشكل تهديدا بالغا بحقوق وحرريات الأفراد ، وعليه لايجوز ربط هذه المدة باحداث معينة ، وانما تربط بوحدات زمنية -كاسبوع أو شهر أو سنة -^(٨٩٨).

في حين يذهب رأي إلى ان تحديد مدة التفويض يمكن ربطها بالاحداث التي حدت بمجلس الشعب إلى تفويض رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون^(٨٩٩). فاذا تم ربط انتهاء مدة التفويض باحداث وظروف غير عادية فلا بد ان تكون هذه الاحداث والظروف ذات ابعاد محددة ، فيدرك الذهن العادي متى تبدأ ومتى تنتهي^(٩٠٠)، ومما يلاحظ ان مدة التفويض يجب ان لا تستغرق المدة الباقية لنيابة البرلمان لأن ذلك يعد نزولا فعليا عن سلطته التشريعية ومن باب اولى الا تمتد هذه المدة إلى ولاية المجلس الجديد^(٩٠١)، فاذا خلا قانون التفويض من تحديد هذه المدة اصبح باطلا لفقده أحد شروطه الأساسية ويجوز الطعن بعدم الدستورية^(٩٠٢) ، وهذا التشديد في ضرورة تحديد مدة قانون التفويض متأت من كون التفويض التشريعي يعد امراً استثنائياً عارضاً وخروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات ولذلك يتعين ان يكون هذا الخروج مؤقتا حتى لا يختل التوازن بين السلطات^(٩٠٣).

(٨٩٥) د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة ، المصدر السابق ، ص ٧٦.

(٨٩٦) د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق ، ص ١١٧ .

(٨٩٧) د. سليمان محمد الطماري : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٨٧.

(٨٩٨) د. سعد عصفور : المصدر السابق ، ص ١٣٨. د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٥٤.

د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ٩٤ وما بعدها ، د. عمرو أحمد حسبو : مصدر سابق ، ص ٢٧٠ .

(٨٩٩) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات ، المصدر السابق ، ص ١٩١

(٩٠٠) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦١٥

(٩٠١) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣١٢

(٩٠٢) د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق ، ص ١٩٦ .

(٩٠٣) د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٤٧ .

٢. ان يكون التفويض محدد الموضوعات: لم يبين الدستور الفرنسي هذا الشرط صراحة في نص المادة (٣٨) ، غير ان الفقه يرى انه لابد ان يحدد قانون التفويض وبدقة ماهية الموضوعات التي سيتناولها قانون التفويض وبالتالي الاوامر التفويضية والسبب في ذلك يرجع إلى ان السلطة التشريعية محددة اصلا في مجال القانون وفق المادة (٣٤) فاذا لم يكن قانون التفويض محدد الموضوعات الداخلة فيه عد ذلك سلطة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع ولا سيما وان المادة (٤١) قد منعت البرلمان من ان يشرع في مجالات التفويض حتى انتهاء مدته , واجازت في المادة (٣٨) للاوامر التفويضية ان تدخل في النطاق المحتجز للقانون (٩٠٤) .

وهو ما أيده المجلس الدستوري في العديد من احكامه فقد قضى في ١١ / ١٩٧٧ بان ((عندما تطلب الحكومة إلى المجلس النيابي الاذن بالتشريع عن طريق اوامر اشتراعية يجب عليها ان تبين بدقة ماهية التدابير التي تنوي اتخاذها ويجب ان تتخذ هذه التدابير من اجل تنفيذ برنامجها)) وكذلك قضى في عام ١٩٨٦ بان ((على الحكومة ان تبين مجال تدخلها غير انها ليست ملزمة ببيان فحوى الاوامر الاشتراعية)) (٩٠٥) .

غير انه من الملاحظ ان هنالك عدد من القوانين التفويضية قد صدرت بعبارات واسعة يسهل اعطاءها اكثر من تفسير كالقانون الصادر في ٤ فبراير عام ١٩٦٠ الخاص بتفويض الحكومة , ولمدة عام باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لحفظ الامن في الجزائر, وقانونا ٦ يناير, ٤ فبراير لعام ١٩٨٢ للذان فوضا الحكومة السلطة بتنظيم المسائل الاجتماعية عن طريق الاوامر التفويضية (٩٠٦) .

والمعيار في تحديد هذه الموضوعات في قانون التفويض هو اتفاقها مع المبادئ الدستورية وعليه نجد ان المجلس الدستوري قضى في عام ١٩٨٢ بان ((نصوص قانون التفويض لا يمكن ان يكون موضوعها أو اثرها اعفاء الحكومة عند ممارسة السلطات المعطاة لها تطبيقاً للمادة (٣٨) من الدستور من احترام المبادئ الدستورية ولا سيما فيما يتعلق بالحرية والمساواة وحقوق الملكية)) (٩٠٧) .

وبعد انتهاء مدة التفويض لا يجوز تعديل الاوامر التفويضية الداخلة في مجال القانون الا بقانون يصدر من البرلمان أما قبل انتهاء مدة التفويض فيكون محظورا على البرلمان التشريع في المسائل محل التفويض (٩٠٨) .

أما في ظل دستور تونس فنجد انه قد اوضح بان المراسيم التفويضية يجب ان تكون ((... ولغرض معين ...)) وهذا يعني ان موضوعات قانون التفويض يجب ان تكون محددة الغرض وبالتالي

(٩٠٤) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٤٢٠ , جورج فيدل , بيير دوفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٠ , د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٥٠ , د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات , المصدر السابق , ص ١٧٧ - ١٧٨ .

(٩٠٥) هنري روسيون : المصدر السابق , ص ١٤٩ , جورج فيدل , بيير دوفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٨٩ - ٢٩٠ .

(٩٠٦) د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق , ص ١١٥ .

(٩٠٧) جورج فيدل , بيير دوفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٠ .

(٩٠٨) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات , المصدر السابق , ص ١٧٨ .

الموضوعات^(٩٠٩)، ونحن نتفق مع هذا الرأي وذلك لأن المجال المحدد للقانون محدد على سبيل الحصر في الدستور التونسي وفقا للمادتين (٣٧، ٣٤) لذا لابد ان تكون الموضوعات التي يتضمنها قانون التفويض محددة على سبيل الحصر وبصورة دقيقة ، ولم يبين الدستور ما إذا كان للمراسيم التفويضية التي يختص باصدارها رئيس الجمهورية ، ان تدخل في المجال المحتجز للقانون ام لا ، ونحن نرى انه لا يجوز لها ان تتدخل في المجال المحتجز للقانون وذلك للأسباب الآتية:

- ❖ عدم تحميل النص معاني اكثر مما يحتملها
 - ❖ لضمان عدم تعسف رئيس الجمهورية في التدخل في هذا المجال والتعرض لجميع الحقوق والحريات المقررة للمواطنين وكذلك ضماناتها وتقيدها بشكل واسع .
 - ❖ لضمان عدم تعرض رئيس الجمهورية لتشكيلة المؤسسات الدستورية واختصاصاتها ، والعمل على جعلها مؤسسات استشارية – لاسيما البرلمان – والقول بغير ذلك يعني الدكتاتورية بعينها والتفرد بالسلطة ، ولاسيما وان المراسيم الصادرة عن رئيس الدولة في هذا المجال تعد محصنة من الطعن فيها بالالغاء أمام المحكمة الادارية في مجلس الدولة^(٩١٠). وكذلك لا يختص المجلس الدستوري بالنظر في هذه المراسيم ، الا إذا اتخذت شكل مشاريع قوانين بعد اقرارها في البرلمان غير ان عرضها على المجلس الدستوري يكون من اختصاص رئيس الجمهورية وحده^(٩١١)، لذلك نرى عدم تدخل هذه المراسيم التفويضية في المجال المحتجز للقانون ، ولابد من تحديد موضوعات التفويض بصورة محددة تحديداً دقيقاً.
- أما في الدستور المصري فنجد ان المادة (١٠٨) قد بينت ان التفويض يجب ان ((... تبين فيه موضوعات هذه القرارات والاسس التي يقوم عليها ...)) .

ومن خلال هذا النص يتضح انه لابد من تحديد الموضوعات التي تصدر فيها اللوائح التفويضية ، فالتفويض يجب ان يكون جزئياً ينصب على موضوعات محددة أما التفويض الكلي فانه غير جائز ، لانه يعد بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصاته التشريعية وهذا ما لا يملكه ، ولابد ايضاً من توضيح الاسس التي تقوم عليها اللوائح التفويضية وتتضح هذه الاسس في ضوء الاسباب الدافعة إلى صدور التفويض التشريعي ذاته^(٩١٢)، وعدم تحديد الموضوعات الداخلة في قانون التفويض يعني التفويض المطلق لرئيس الجمهورية في اصدار اللوائح التفويضية في أي موضوع ، وهذا يعني تخلي مجلس الشعب عن اختصاصه في التشريع ، وهو امر غير جائز دستورياً^(٩١٣)، ويلاحظ انه لابد من اتصال هذه الموضوعات المحددة في قانون التفويض وعلى سبيل الحصر اتصالاً وثيقاً بالضرورة والاحوال الاستثنائية^(٩١٤).

(٩٠٩) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٨٧ .

(٩١٠) سالم كريب المرزقي : المصدر السابق ، ص ١٢٣ .

(٩١١) تنظر المادة (٧٢) من الدستور .

(٩١٢) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٦٥ – ٦٦٦ .

(٩١٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٨٦ .

(٩١٤) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣١١ .

غير ان التساؤل الذي اثير في الفقه المصري يتعلق بمدى امكانية البرلمان التفويض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا ؟

ذهب جانب من الفقه إلى انه لا يجوز للبرلمان ان يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا ولكن له ان يفوض في الموضوعات التي اباح الدستور التفويض بشأنها أو الموضوعات التي سكت عنها الدستور بشرط ان لا يكون التفويض مخالفا للمبادئ القانونية العامة^(٩١٥)، وللبرلمان ايضا ان يفوض في الموضوعات التي قرر الدستور تنظيمها بناء على قانون^(٩١٦)، وللبرلمان ايضا ان يفوض في المجالات التي استلزم فيها الدستور للتشريع أغلبية خاصة على شرط ان يصدر قانون التفويض ذاته بأغلبية لا تقل عن الأغلبية الخاصة المطلوبة^(٩١٧)، وعليه لا يجوز للبرلمان ان يفوض في الموضوعات المحتجزة له دستوريا والا عد تفويضه بمثابة الخروج على احكام الدستور^(٩١٨).

في حين ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول بان لمجلس الشعب ان يفوض رئيس الجمهورية في اصدار لوائح تفوضية في الموضوعات المحتجزة دستوريا للقانون , لان هذه اللوائح تتمتع بقوة القانون لذا فانه يجوز لها ان تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على ان يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لاحكام القانون^(٩١٩). وهذا هو ما يتفق مع روح نص المادة (١٠٨) من الدستور ومع طبيعة التفويض ذاته والحكمة من اللجوء اليه^(٩٢٠).

ومما يشار اليه ان المحكمة الدستورية العليا قد اخذت بالاتجاه الثاني في العديد من احكامها^(٩٢١).

وعن امكانية البرلمان في ان يشرع في الموضوعات نفسها محل التفويض حدث خلاف في الفقه ، فذهب جانب من الفقه الدستوري إلى ان قيام البرلمان باصدار قانون ينظم الموضوع محل التفويض يؤدي لوجود سلطتين تشريعتين تمارسان الاختصاص ذاته مما قد ينتج عنه التناقض والاضطراب , كما ان تدخل البرلمان لن يمنع الحكومة من اصدار لائحة تفوضية تلغي أو تعدل ما قرره البرلمان , ولذلك

(٩١٥) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق , ص ٢٤٩ - ٢٥٠.

(٩١٦) د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق , ص ٩٣ .

(٩١٧) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٦٦٧.

(٩١٨) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٢٥٢ .

(٩١٩) د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٤٩ .

(٩٢٠) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق , ص ٣٨٧ . د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة , المصدر السابق , ص ٤٩.

(٩٢١) فقد قضت في ٢ / ٩ / ١٩٩٥ بان ((.... القرارات بقوانين التي تصدر تطبيقا للمادتين ١٠٨ , ١٤٧ تملك بما لها من قوة القانون تنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي ينص الدستور على ان يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لاحكام القانون)) ذكره د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ١٠٩.

فالأفضل هو ان يقوم البرلمان بالغاء التفويض إذا تبين له ان الحكومة قد اساءت استخدام سلطتها بدلا من اصدار قانون في المجال نفسه الذي فوضه للحكومة وبذلك يسترد هيمنته التشريعية كاملة^(٩٢٢).

في حين ذهب جانب اخر من الفقه إلى ان صدور قانون بالتفويض لا يحول دون البرلمان ومباشرة التشريع في الموضوعات نفسها التي تم فيها التفويض لأن التفويض لا يعني ابدأ النزول على السلطة التشريعية أو الانتقاص منها والا كان الامر بمثابة توزيع السلطة بين مجلس الشعب ورئيس الجمهورية وهو امر محظور , وان رغب في ذلك مجلس الشعب الذي لا يملك سلطة التشريع وانما يمارسها فقط^(٩٢٣).

رابعاً: الشرط المتعلق بعرض اللوائح على البرلمان :

لقد تطلب الدستور الفرنسي في المادة (٣٨) وجوب عرض مشروع قانون التصديق على الاوامر التفويضية على البرلمان قبل نهاية مدة التفويض ويترتب على عدم عرضها زوال ماكان لها من قوة القانون ومن ثم انتهاء اثارها واعتبارها لاغية^(٩٢٤). واثار الالغاء هذا يمتد إلى المستقبل فقط دون ان يكون له الاثر الرجعي^(٩٢٥), واذا عرضت الاوامر التفويضية على البرلمان ولكنه رفض اقرارها فهي تفقد قوتها القانونية بدون اثر رجعي^(٩٢٦), فاذا تم عرض هذه الاوامر على البرلمان فان هذا العرض في ذاته لا يغير من طبيعتها القانونية – كقرارات ادارية – مما يجعل باب الطعن مفتوحا تجاهها بالالغاء^(٩٢٧), وهو ما ايده المجلس الدستوري في أحد احكامه الصادر في ١٩٧٢/٢/٢٧ بان ((... اثر ايداع مشروع قانون التصديق هو الحفاظ على نفاذ الاوامر الاشتراعية , وهو لا يتناول على الاطلاق طبيعتها القانونية , وبذلك تظل قابلة للمراجعة لتجاوز حد السلطة والدفع باللاقانونية))^(٩٢٨).

فاذا ما عرض مشروع القانون على البرلمان فانه قد يتخذ تجاهه أحد المواقف التالية فهو أما ان يصدق على هذا المشروع أو قد يرفض التصديق عليه , وقد يتخذ البرلمان جانب الصمت على بيان

(٩٢٢) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق , ص ٣٨٦ , د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة , المصدر السابق , ص ٥١ .

(٩٢٣) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٣١٤ .

(٩٢٤) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٤١٩ .

(٩٢٥) جورج فيدل : بيبير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩١ .

(٩٢٦) د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة , المصدر السابق , ص ٤١ , د. محمد عبد الحميد ابو زيد: مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات , المصدر السابق , ص ١٧٨ .

(٩٢٧) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٤١٩ .

(٩٢٨) جورج فيدل , بيبير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٣ .

موقفه وهنا يثار التساؤل حول قيمة هذا الصمت فهل يعد رفضا ام تصديقا لمشروع القانون المعروض عليه؟^(٩٢٩).

ذهب جانب من الفقه إلى انه لا يمكن تفسير سكوت البرلمان على التصديق بانه تصديق أو رفض للتصديق فلا بد ان يتخذ البرلمان تجاهه موقفا صريحا , لذا تظل هذه الاوامر متمتعة بطبيعتها الادارية حتى صدور موقف من البرلمان تجاهها , وهذا يعني انها تكون عرضة للطعن بالالغاء^(٩٣٠).
في حين يرى جانب من الفقه ان صمت البرلمان تجاه هذه اللوائح يعد رفضا لها^(٩٣١).

وقد ذهب جانب اخر من الفقه إلى ان صمت البرلمان تجاه مشروع قانون التصديق على الاوامر التفويضية هو تصديق ضمني له^(٩٣٢).

وقد بين الدستور التونسي في الفقرة الثالثة من المادة (٢٨) بان ((... يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك عند انقضاء المدة المذكورة)).

وهذا النص يدل على ضرورة عرض هذه المراسيم على البرلمان عند نهاية مدة التفويض وذلك للمصادقة عليها , غير ان مما يلاحظ على النص المتقدم انه لم يحدد الاثر المترتب على عرض هذه المراسيم على البرلمان ورفضها من قبله وانما اكتفى النص فقط بوجوب عرضها في نهاية مدة التفويض لغرض المصادقة عليها , وهذا نقص تشريعي واضح لا بد من تدخل المشرع لازالته وسده , وذلك منعاً للتفسيرات والتاويلات التي قد تصدر أمام هذا النقص التشريعي .

ونرى انه في حالة عدم عرض هذه اللوائح على البرلمان فان الاثر المترتب على ذلك اعتبارها ملغاة , أما في حالة عرضها على البرلمان ورفضها من قبله فان الاثر المترتب على ذلك هو سقوطها باثر رجعي , لأن عدم الموافقة تعني عدم صحة أو على الاقل عدم ملائمة هذه اللوائح للمبادئ الدستورية من ناحية وللحالة الواقعية التي صدرت من اجلها من ناحية اخرى .

وقد اوجب الدستور المصري في المادة (١٠٨) عرض هذه اللوائح (القرارات بقوانين) في ذاتها على مجلس الشعب للمصادقة عليها , والسبب في وجوب هذا العرض ان رئيس الجمهورية انما يباشر -وفقا للمادة ١٠٨- اختصاصاً تشريعياً استثنائياً ولذا لا بد من الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في التشريع في نهاية مدة التفويض ليقول كلمته في تلك اللوائح^(٩٣٣), وهذا يتطلب بطبيعة الحال

^(٩٢٩) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٤٣ .

^(٩٣٠) د. محسن خليل : علاقة القانون باللائحة , مصدر سابق , ص ٨١ , د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق , ص ١٢٣ .

^(٩٣١) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٤٤ .

^(٩٣٢) اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية , الجزء الثاني , المصدر السابق , ص ٤١٩. جورج فيدل , بيبير دلفولفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٣ .

^(٩٣٣) د. سعد عصفور : المصدر السابق , ص ١٣٩ .

ان يكون البرلمان موجودا أما إذا انتهت مدة التفويض ولم يكن مجلس الشعب قائماً يجب عرض هذه اللوائح (القرارات بقوانين) على المجلس الجديد في أول اجتماع له^(٩٣٤).

فاذا عرضت هذه اللوائح على مجلس الشعب فقد يرى الموافقة عليها وذلك بان يصادق عليها ويسبغ عليها قوة القانون , وقد يرفض صراحة الموافقة عليها وفي هذه الحالة يزول ما كان لها من قوة القانون^(٩٣٥) , غير ان مجلس الشعب قد يتخذ موقف الصمت تجاه هذه اللوائح المعروضة عليه اللوائح , فما هي قيمة هذا الصمت في هذه الحالة ؟

ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى التفرقة بين الحالتين :

الحالة الاولى/ حالة تحديد المشرع الدستوري لمدة معينة يتوجب خلالها ان يصدق البرلمان على اللوائح التفويضية – وهو امر نادر الحدوث – فان فوات هذه المدة دون تصديق يعد بمثابة رفض ضمني لهذه اللوائح وتزول قوتها القانونية من تاريخ انقضاء المدة المحددة .

الحالة الثانية/ عدم تحديد المشرع الدستوري لمدة يتوجب على البرلمان خلالها التصديق – وهذا هو الغالب- ففي هذه الحالة تبقى اللوائح التفويضية محتفظة بقوتها القانونية طالما ان قانون التفويض الذي صدرت بناء عليه لا يزال قائماً ولم يتم الغاؤه من البرلمان^(٩٣٦).

وقد ذهب جانب اخر من الفقه الدستوري إلى ان اللوائح التفويضية تظل قائمة ومحتفظة بقوتها القانونية إلى ما لانهاية حتى يتعرض لها مجلس الشعب ويبيدي رايه فيها وذلك لأن المادة (١٠٨) قد ذكرت حالتين فقط تستوجب ازالة قوة القانون عن هذه اللوائح وهما حالة عدم عرضها على مجلس الشعب في أول جلسة وحالة رفض مجلس الشعب لها^(٩٣٧).

اما إذا لم تعرض هذه اللوائح على مجلس الشعب في الميعاد المقرر لها –اول جلسة- أو عرضت ولم يوافق عليها مجلس الشعب فنجد ان هناك خلاف في الفقه حول الاثر المترتب على ذلك ، فذهب اغلب الفقه إلى ان الاثر المترتب على ذلك هو زوال ما كان لهذه اللوائح من قوة القانون بالنسبة للمستقبل فقط وذلك لأن نص المادة (١٠٨) لم ينص على الاثر الرجعي لزوال قوة القانون^(٩٣٨).

(٩٣٤) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٤٨٠-٤٨١ .

(٩٣٥) د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة , المصدر السابق , ص ٥٣ .

(٩٣٦) د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق , ص ١٠٠-١٠١ , د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٢٥٧ .

(٩٣٧) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية , المصدر السابق , ص ٦٢٠ . د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ورقابتها , المصدر السابق , ص ١٠٨ , د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٥٤ .

د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق , ص ٢١٦ .

(٩٣٨) د. رمزي طه الشاعر : المصدر السابق , ص ٤٨٩ , د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق , ص ٢٤٨ , د. عمرو أحمد حسبو : المصدر السابق , ص ٢٧٠ .

في حين ذهب جانب من الفقه إلى انه بالا مكان زوال قوة القانون باثر رجعي في هذه الحالة- إذا تضمن قانون التفويض نفسه نصاً بذلك أو إذا قرر البرلمان ذلك صراحة عند عرض اللوائح عليه شرط موافقة أغلبية الأعضاء عليه , أو إذا صدر من القضاء الاداري حكم بالغاء هذه اللوائح لعدم مشروعيتها^(٩٣٩).

في حين ذهب رأي في الفقه إلى ان الجزاء المترتب في هذه الاحوال زوال قوة القانون عن هذه اللوائح باثر رجعي وتصبح كأنها لم تكن منذ تاريخ صدورها^(٩٤٠).

اذن فلا بد من عرض هذه اللوائح على مجلس الشعب في أول جلسة تلي انتهاء مدة التفويض مباشرة^(٩٤١) , وذلك ان انتهاء هذه المدة يعني انتهاء الرخصة الممنوحة للسلطة التنفيذية لممارسة السلطة التشريعية لذا لا بد من عرضها في أول جلسة للبرلمان^(٩٤٢) , غير ان الواقع العملي اثبت عدم التزام رئيس الجمهورية بعرض تلك اللوائح على مجلس الشعب في أول اجتماع له , واتضح ذلك حينما عرض على مجلس الشعب موضوع مد التفويض لرئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون عن طريق استمرار العمل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢ بدءاً من انتهاء السنة المالية لسنة ١٩٧٦ حتى نهاية السنة المالية لسنة ١٩٧٧ أو إلى ازالة اثار العدوان ايها اقرب فلم تعرض هذه القرارات بقوانين الا بعد مرور اربعة اشهر من تاريخ انتهاء مدة التفويض وعقد مجلس الشعب لاكثر من ثلاثين جلسة ,

لذا
نادى
النائب

((د. محمود القاضي)) بزوال ما لهذه القرارات من قوة القانون, غير ان المناقشات في مجلس الشعب قد انتهت لصالح موقف السلطة التنفيذية^(٩٤٣), وهذا الحال يعد مخالفا للدستور لأن موافقة مجلس الشعب لاتصحح العيب الدستوري الذي اصاب القرار بقانون وهذا ما استقرت عليه المحكمة الدستورية العليا في مصر^(٩٤٤).

الفرع الثاني

(٩٣٩) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٧٥ , د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٥٣ - ٥٥٤ .

(٩٤٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا , د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق , ص ٧٨٦ .
(٩٤١) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٦٦٧ .
(٩٤٢) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية , المصدر السابق , ص ٦٢٠ .
(٩٤٣) ينظر د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٢٥٨ - ٢٥٩ .
(٩٤٤) فقد قضت في ١٩٨٠/٥/٤ بان ((إقرار مجلس الشعب للقرار المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عنه قرار بقانون , دون تطهير من العوار الدستوري الذي لازم صدوره ...)) . اورده د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية , المصدر السابق , ص ٦٢١ .

نطاق اختصاص رئيس الدولة في اصدار اللوائح التفويضية

تتمتع اللوائح التفويضية بقوة القانون وعلى ذلك يستطيع رئيس الدولة من خلال هذه السلطة الاستثنائية ان ينشئ قواعد قانونية جديدة أو يعدل أو يلغي القوانين القائمة^(٩٤٥) , غير ان هذه السلطة لا تمكن رئيس الدولة من وقف العمل ببعض نصوص الدستور^(٩٤٦) , ومما يلاحظ ان هذا الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة يرد عليه قيدان الأول زمني والثاني موضوعي^(٩٤٧).

اولا/ القيد الزمني : تتقيد اللوائح التفويضية في فرنسا بالمدة المحددة في قانون التفويض بحيث اذا ما انقضت , انتهت معها سلطة اصدار هذه اللوائح (الاوامر) , ومع ذلك فان صلاحية اصدار هذه اللوائح تنتهي قبل انتهاء مدة التفويض وذلك عند نهاية مدة نيابة البرلمان الذي اقر قانون التفويض وكذلك عند حل البرلمان , وايضا تنتهي مدة التفويض عند تغير الحكومة وذلك لأن التفويض يمنح على اساس برنامج هذه الحكومة وذلك لتنفيذ برنامجها , أما مجرد التعديل الوزاري فانه لا يؤدي إلى ذلك الاثر , كما تنتهي مدة التفويض ايضا بعدول الحكومة عن الاستمرار في تنفيذ برنامجها الذي حصلت من اجله على التفويض^(٩٤٨).

وفي تونس فان اللوائح التفويضية لا بد وان تتقيد بالمدة المنصوص عليها في قانون التفويض وبذلك فان سلطة رئيس الجمهورية في اصدار هذه اللوائح تنتهي عند نهاية هذه المدة وعرض اللوائح على البرلمان لاقرارها^(٩٤٩).

ونحن نرى ان مدة التفويض تنتهي في حال تغير شخص رئيس الجمهورية , لأن قانون التفويض ذاته يصدر لتمكين رئيس الجمهورية من اصدار هذه اللوائح (المراسيم) وذلك وفقا لنص الفقرة الثالثة من المادة (٢٨) فهو يصدر من اجل تمكين رئيس الجمهورية تنفيذ سياسته وبتغير شخص رئيس الجمهورية تنقضي معه مدة قانون التفويض , وكذلك ينتهي اثر التفويض في حال حل البرلمان^(٩٥٠).

اما في مصر فان اللوائح تتقيد كقاعدة عامة - بمدة التفويض المنصوص عليها في قانون التفويض بحيث يؤدي انقضاء هذه المدة إلى زوال اختصاص رئيس الجمهورية في استخدام سلطته التشريعية الاستثنائية^(٩٥١) , ومع ذلك فقد اجاز البعض لمجلس الشعب أن يقرر بأغلبية ثلثي أعضائه

^(٩٤٥) د. مصطفى ابو زيد فهمي : المصدر نفسه , ص ٦٢١-٦٢٢ .

^(٩٤٦) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ورقابتها, المصدر السابق , ص ٩٣ .

^(٩٤٧) فؤاد عبد النبي حسن فرج : مصدر سابق , ص ٤٩٧ .

^(٩٤٨) جورج فيدل , بيبير دلفوفيه : المصدر السابق , ص ٢٩٠ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٨٩ - ٢٩٠ .

^(٩٤٩) ينظر بهذا المعنى د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث , المصدر السابق , ص ٨٧ .

^(٩٥٠) د. سليمان محمد الطماوي : المصدر نفسه , ص ٨٨ .

^(٩٥١) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٢٦٨ .

إنهاء العمل بقانون التفويض الذي سبق وان قرره وذلك قبل نهاية مدة التفويض^(٩٥٢) , ويسقط قانون التفويض في حالة حل البرلمان وذلك لأن رئيس الدولة يمارس هذه السلطة بتفويض من الاصيل , فاذا فقد الاصيل –البرلمان- سلطته ترتب على ذلك ان يفقد الوكيل –رئيس الجمهورية- ماله من سلطات^(٩٥٣) , ويسقط قانون التفويض وتنتهي اثاره في حال تغير رئيس الجمهورية^(٩٥٤).

ثانيا / القيد الموضوعي : ان ما يفهم من المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي هو انها تجيز اصدار اللوائح التفويضية في الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون , وانه من الصعب تصور وجود مجال من المجالات المحددة للقانون لا يجوز التفويض فيه وذلك لصراحة نص المادة التي تبين ان هذه اللوائح (الوامر) ((..تدخل عادة في مجال القانون...)) , غير ان على الحكومة الالتزام بعدم اتخاذ اية تدابير تتناقض مع المبادئ الدستورية^(٩٥٥).

وقد ذهب الفقه الغالب إلى ان اللوائح التفويضية الواردة في المادة (٣٨) لا يمكنها التعرض للموضوعات التي يتم تنظيمها بقوانين اساسية^(٩٥٦) , وذلك استناداً إلى نص المادة (٤٦) من الدستور التي نصت على إجراءات خاصة لاقرار القوانين الأساسية تحول دون اللجوء إلى نص المادة (٣٨) , لاغفالها القواعد الخاصة التي نص عليها الدستور , والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى تعطيل حكم المادة (٤٦) من الدستور , ولاسيما تلك الإجراءات الخاصة بالاغلبية البرلمانية المطلوبة لاقرار هذه القوانين وكذلك عرضها على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقتها للدستور^(٩٥٧).

في حين ذهب رأي اخر إلى ان التفويض التشريعي يجوز له ان يتناول الموضوعات الواجب تنظيمها بقوانين أساسية واستند هذا الرأي إلى ان اصطلاح ((وامر باجراءات تدخل عادة في نطاق القانون)) , قد ورد مطلقاً ومن ثم لا يجوز تخصيصه فضلاً عن ان الدستور قد نص على طريقتين لاقرار القوانين فهي قد تقر أما عن طريق البرلمان وفق المادتين (٣٤ ، ٤٦) وتشمل القوانين العادية والاساسية , كما قد يتم اقرارها وفقاً للمادة (٣٨) , وذلك عن طريق الحكومة وقد تكون تشريعات عادية أو قوانين اساسية^(٩٥٨).

^(٩٥٢) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري , المصدر السابق , ص ٣١٣ . د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٥٨ .

^(٩٥٣) د. محمد سليمان الطماوي : السلطات الثلاث , المصدر السابق , ص ٨٨ . د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة , المصدر السابق , ص ٥٢ .

^(٩٥٤) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة , المصدر السابق , ص ٢٩٠ , د. محمد السناري : المصدر السابق , ص ٥٥٧-٥٥٨ .

^(٩٥٥) جورج فيدل , بيير دلفوليه : المصدر السابق , ص ٢٩٠-٢٩١ .

^(٩٥٦) حول التأصيل التاريخي لنظرية القوانين الأساسية في فرنسا ينظر: مورييس دوفرليه : دساتير فرنسا , مصدر سابق , ص ٢٩-وما بعدها .

^(٩٥٧) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري , ط ٥ , القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٥ , ص ٣٢٩-٣٣٠ , د. علي عبد العال سيد أحمد : فكرة القوانين الأساسية , القاهرة , دار النهضة العربية , ١٩٩٠ , ص ١٥٥-١٥٧ , د. عبد العظيم عبد السلام : المصدر السابق , ص ١٤١ - وما بعدها .

^(٩٥٨) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رمزي طه الشاعر : المصدر نفسه , ص ٣٣٠ . د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية , المصدر السابق , ص ٦٦٤ - ٦٦٥ .

أما بالنسبة للدستور التونسي فقد أوضح في الفقرة الثالثة من المادة (٢٨) بأن هذه اللوائح (المراسيم) يجب أن تكون ((... ولغرض معين ..)) وعلى ذلك فهذه اللوائح لا بد أن تتقيد بالموضوعات الواردة في قانون التفويض ولا تتعداها إلى سواها والا أصبحت غير مشروعة^(٩٥٩)، وقد بينا فيما سبق أن هذه اللوائح يجب أن لا تنظم الموضوعات المحتجزة للقانون ومنها القوانين الأساسية وذلك للأسباب التي أوردناها انفا .

وقد أوضح الدستور المصري في المادة (١٠٨) بأن لهذه اللوائح قوة القانون صراحة وهي بذلك تنشئ قواعد قانونية جديدة وتعديل وتلغي قوانين قائمة^(٩٦٠)، وقد رأينا سلفا أن هنالك اتجاهها فقها يرى عدم جواز أن تتناول هذه اللوائح بالتنظيم الموضوعات المحتجزة للقانون دستوريا ، في حين هنالك جانب آخر يرى جواز ذلك وعليه يجوز لرئيس الجمهورية -وفقا لهذا الرأي- أن يصدر لوائح تتناول بالتنظيم جميع الموضوعات التي تدخل في نطاق القوانين الأساسية ، غير أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة -بحسب رأي في الفقه- ملزم باخذ رأي مجلس الشورى وذلك وفقا للمادة (١٩٥) من الدستور والا كانت هذه اللوائح غير دستورية^(٩٦١)، في حين يذهب رأي آخر بأن رئيس الجمهورية غير ملزم باخذ رأي مجلس الشورى ولا يوجد الزام كذلك على رئيس مجلس الشعب بأحالة هذه القرارات بقوانين إلى مجلس الشورى ، وبالتالي لا يترتب على عدم عرضها على المجلس المذكور أية مخالفة دستورية^(٩٦٢).

وقد أصدر البرلمان الفرنسي منذ عام ١٩٥٨ العديد من القوانين التفويضية ومنها^(٩٦٣)، قانون ٤ فبراير لسنة ١٩٦٠ الخاص بتفويض الحكومة سلطة اتخاذ كافة التدابير اللازمة لحماية الأمن والنظام العام في الجزائر ، وهذا القانون يعد مثالا صارخا للتفويض المطلق من البرلمان للحكومة وانموذجا واضحا لمدى امكانية هذه الاخيرة في استغلال سلطتها التقديرية التي منحها لها البرلمان وذلك لعدم تضمين هذا القانون أية توجيهات تلتزم بها الحكومة^(٩٦٤)، وقانون ٢٢ يونيو لعام ١٩٦٧ الخاص بتفويض الحكومة سلطات محددة لمدة ٤ اشهر في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة المشاكل الناجمة عن تدهور الموقف الاقتصادي والاجتماعي في الدولة وكذلك قانون ٤ فبراير سنة ١٩٨٢ الخاص بتفويض الحكومة سلطة تنظيم بعض المسائل الاجتماعية والمالية الخاصة ببعض البنوك والشركات

(٩٥٩) د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٨٩ .
(٩٦٠) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٨٥ .
(٩٦١) د. علي عبد العال سيد أحمد : المصدر السابق ، ص ١٦٦ .
(٩٦٢) د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ .
(٩٦٣) لقد أصدر البرلمان الفرنسي من عام ١٩٥٨ - ١٩٨٦ (٢٢) قانون تفويض للحكومة ، جابرييل ايه . الموند ، جي .
بنجهام باويل : المصدر السابق ، ص ٣٩٠ .
(٩٦٤) جورج فيدل ، بيبير دلفولفيه : المصدر السابق ، ص ٢٨٩ .

وكذلك قانون ٢ يوليو ١٩٨٦ الذي فوض في المادة الأولى منه الحكومة حق تعديل والغاء بعض النصوص التشريعية الاقتصادية المنظمة للأسعار^(٩٦٥).

وقد أصدر مجلس الشعب المصري العديد من قوانين التفويض تتعلق بمجالات متعددة ومن أهمها القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢ الذي اعطى رئيس الجمهورية صلاحية التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفي اصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتمادات التسليح والاعتمادات الاخرى اللازمة للقوات المسلحة وذلك حتى انتهاء السنة المالية ١٩٧٣ أو حتى ازالة اثار العدوان ايهما اقرب على ان تعرض على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء مدة التفويض وقد تم مد العمل بهذا القانون إلى ما بعد عام ١٩٩٠ وكذلك القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ الذي فوض رئيس الجمهورية ولمدة سنتين صلاحية التصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الانتاج الحربي اللازمة لاقامة صناعة حربية متطورة وقد تم مد العمل لهذا القانون حتى عام ٢٠٠١ , وكذلك القانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٧٤ الذي فوض رئيس الجمهورية تنظيم عمليات الاستيراد والتصدير وقد صدر هذا القانون دون وجود ضرورة تستدعيه وكذلك القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٤ الذي فوض رئيس الجمهورية زيادة اعتمادات موازنة صندوق الطوارئ للسنة المالية لعام ١٩٧٤ والقانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ الذي فوض رئيس الجمهورية اصدار قرارات لها قوة القانون في المسائل المالية وغيرها المتعلقة بنشاط الجامعة العربية والمنظمات والاتحادات العربية وما ينبثق عنها من مؤسسات ومكاتب , وقد تم مد هذا القانون حتى عام ٢٠٠٣ .

ومما تجدر الاشارة اليه ان اكثر قوانين التفويض قد صدر مخالفا للشروط التي نص عليها الدستور فهي تعد مشوبة بعيب عدم الدستورية , فنجد تخلف شرط (الضرورة والاحوال الاستثنائية) في العديد منها فالقانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٧٤ الخاص بتفويض رئيس الجمهورية تنظيم عمليات الاستيراد والتصدير والنقد وكذلك القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ لم يصدر في حالة (الضرورة والاحوال الاستثنائية) وانما في ظل ظروف عادية , والقانون الاخير لم يتضمن تحديد مدة التفويض , ونجد ان تمديد القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢ الخاص بتفويض رئيس الجمهورية صلاحية التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسلح فهو وان صدر في ظروف تستدعي ذلك فان مدالعمل به إلى ما بعد عام ١٩٩٠ لم يكن مسوغاً وذلك لانتفاء حالة (الضرورة والاحوال الاستثنائية) وكذلك انتفت حالة (الضرورة والاحوال الاستثنائية) لمد العمل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ الخاص بالمشاريع الانتاجية الحربية إلى عام ٢٠٠١ وبذلك انتفى أحد أهم شروط اصدار اللوائح التفويضية بل هو علة اصدارها ونجد تخلف شرط تحديد مدة التفويض ايضا في العديد منها فالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٤ الخاص بتفويض رئيس الجمهورية زيادة اعتمادات صندوق الطوارئ للسنة المالية لعام ١٩٧٤ ولم يحدد مدة نفاذ قانون التفويض بل هو لم يوجب على رئيس الجمهورية عرض ما اتخذه من قرارات لها قوة القانون

(٩٦٥) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عبد السلام عبدالعظيم : المصدر السابق , ص ١٤٦-١٤٨ .

على البرلمان في أول جلسة له ، ولم يحدد القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ كذلك مدة نفاذ قانون التفويض

وعلى ذلك فإن المادة (١٠٨) ولاسيما تطبيقاتها العملية قد عملت على اضعاف دور البرلمان التشريعي في مقابل ازدياد دور رئيس الدولة في هذا المجال وهدر مبدأ الفصل بين السلطات في التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بل ان رئيس الدولة وفي مجال تطبيقه لهذه المادة لم يلتزم حتى بالقيود الواردة في النصوص الدستورية ، واصبح هو المشرع العادي لأن هذه القرارات قد استمر تطبيقها لسنوات طويلة جدا وبالتالي فانها لاتعالج ظروف استثنائية تتصف بالتأقت ، بل انها اصبحت تنظم موضوعات مستقرة ودائمة وهذا يستوجب ان تنظم بالقوانين العادية ، وليس باللجوء إلى السلطات الاستثنائية^(٩٦٦) .

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة في اصدار اللوائح التفويضية

لقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على ان اللوائح (الوامر) التفويضية هي قرارات ادارية لها قوة القانون قبل تصديق البرلمان عليها وعلى ذلك اخضعها لاختصاصه للتحقق من مدى مشروعيتها^(٩٦٧) ، وقد بدأ بهذا الاتجاه منذ عام ١٩٠٧ وذلك في قضية ((Compagnie des chemins de Ferl' Est et autres)) والذي جاء فيه ((... إذا كانت قرارات رئيس الدولة بلوائح ادارة عامة تتم بمقتضى تفويض تشريعي وتتضمن نتيجة لذلك ممارسة سلطات عهد بها المشرع إلى الحكومة في هذه الحالة الخاصة بكل مداها ، فلا تخرج رغم ذلك من الطعن بالالغاء المنصوص عليه في المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة الصادر في ٢٤ مايو عام ١٨٧٢ والتي اجاز الطعن بالالغاء لتجاوز السلطة في مختلف قرارات الجهات الادارية وذلك لصدورها من جهة ادارية ...)) وقد تاكد هذا الاتجاه في العديد من الأحكام التي صدرت عن مجلس الدولة، فقد قضى المجلس في ١١ يونيو عام ١٩٩٠ في قضية المؤتمر المنعقد لبحث موضوع اقليم كال دونيا الجديدة والذي اقر فيه بخروج القوانين الصادرة من البرلمان بسيادته أو من الجهة التي عهد اليها في لحظة ما بالسلطة التشريعية وحدها ثم صودق على اعمالها من الرقابة القضائية ، ومن ثم فان الاوامر التي تصدرها الحكومة استنادا للمادة ٣٨ من الدستور والتي يصدق عليها البرلمان صراحة أو ضمنا تعد اعمالا تشريعية ولا تخضع للرقابة القضائية^(٩٦٨) .

وكذلك قضى مجلس الدولة في ٨ ديسمبر عام ٢٠٠٠ في الدعوى المقامة من السيد (هوفر واخرين) بشأن طلب الغاء الامر رقم ٥٢٥ لسنة ١٩٩٨ الصادر في ٢٤ يونيو عام ١٩٩٨ والمتعلق

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦١٣ ، ٦١٦-٦١٧ ، د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق ، ص ١٢٤ - وما بعدها ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٢٧٠ - وما بعدها ، فؤاد عبد النبي حسن فرج : المصدر السابق ، ص ٥٠٠ - وما بعدها .
(٩٦٧) د. ماجد راغب الحلو : القضاء الاداري ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٤ .
(٩٦٨) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. عبد العظيم عبد السلام ، المصدر السابق ، ص ١٣٣-١٣٦ .

بالرقابة على ترحيل الاموال الى الخارج بالنسبة للاراضي فيما وراء البحار مع ايقاف تنفيذ هذا الامر فجاء في الحكم بان ((الامر المطعون فيه صدر اعمالا للمادة ٣٨ , وان اللوائح الصادرة اعمالا لهذه المادة تعتبر اعمالا ادارية تخضع لرقابة المشروعية من جانب مجلس الدولة , وذلك قبل تصديق البرلمان عليها بينما تصبح هذه اللوائح ذات قيمة تشريعية من وقت توقيع البرلمان عليها ومن ثم لاتخضع لرقابة القضاء الاداري))^(٩٦٩).

اما بالنسبة لرقابة المجلس الدستوري الفرنسي فهو لا يختص بنظرها لأن المجلس الدستوري يمارس رقابة وجوبية على دستورية القوانين الأساسية ولوائح المجالس النيابية وكل هذا قبل اصدار هذه القوانين واللوائح وذلك للتأكد من مدى موافقتها للدستور استنادا إلى المادة (٦١) من الدستور كما يمارس المجلس الدستوري رقابته على المعاهدات الدولية ليفحص مدى اتفاقها مع الدستور وفقا للمادة (٥٤)^(٩٧٠)، غير ان المجلس الدستوري يمارس تجاه هذه اللوائح الرقابة وذلك قبل اصدارها من قبل البرلمان على شكل قانون للتأكد من مدى اتفاقها مع احكام الدستور وفقاً للمادة (٤١) من الدستور ، وتعد هذه الرقابة وقائية سابقة على صدور القانون^(٩٧١). والمجلس الدستوري في حالة ممارسته للرقابة طبقا لاحكام المادة (٤١) من الدستور نجد ان دوره ينحصر فقط في تحديد المجال التشريعي والمجال اللانحي لضمان عدم اعتداء احدهما على الاخر^(٩٧٢).

اما في ظل النظام السياسي التونسي فهذه اللوائح (المراسيم) التفويضية وفي حال صدورها من رئيس الجمهورية فانها ستكون بمنجاة من الطعن فيها لأنها من اعمال السيادة فلا تختص المحكمة الادارية في مجلس الدولة بنظرها^(٩٧٣)، واما بعد تصديق البرلمان عليها وصيرورتها قانوناً فان المجلس الدستوري لا يختص بالرقابة على دستورية القوانين بعد اصدارها وانما رقابته سابقة على الاصدار فان من المتصور ان يراقب المجلس الدستوري مدى توافق هذه اللوائح مع الدستور إذا ما وضعها البرلمان على صورة مشاريع قوانين غير ان هذه الفرض ايضا لا يوجد له تطبيق عملي لأن العرض على المجلس الدستوري يكون من اختصاص رئيس الجمهورية وحده وفقا للمادة (٧٢) من الدستور وعلى ذلك فاذا صدرت هذه اللوائح (المراسيم) مخالفة للمبادئ الدستورية متضمنة تقييد حقوق وحريات المواطنين معدلة في تشكيل واختصاصات السلطات العامة لصالح جهة رئيس الجمهورية فانها ستكون بمنجاة من أي طعن ورقابة قضائية , وهذا يمثل تفرد في السلطة وخطوة نحو الدكتاتورية .

^(٩٦٩) اوردته د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٦٤ .

^(٩٧٠) د. يسرى محمد العصار : التصدي في القضاء الدستوري , مصدر سابق , ص ٥٤ .

^(٩٧١) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٦٠ .

^(٩٧٢) هنري روسيون : المصدر السابق , ص ١٤٩-١٥٠ .

^(٩٧٣) سالم كريب المرزوقي : المصدر السابق , ص ١٢٣ .

وأما في ظل النظام المصري فإن هذه اللوائح قد استقر القضاء على عددها مجرد قرارات إدارية قبل تصديق البرلمان أما بعده فتختص بنظرها المحكمة الدستورية العليا^(٩٧٤)، وعلى ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن ((يتعين على رئيس الجمهورية أثناء ممارسته لما فوض فيه من إصدار قرارات وقوانين أعمالاً لنص المادة ١٠٨ من الدستور ألا يتجاوز الحدود المرسومة له دستورياً ويمس الحقوق والحريات العامة بادعاء بأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة إلا بالقدر القانوني الذي يتناسب مع الضرورة والظروف الاستثنائية ولا كان تصرفه مشوباً بعيب عدم المشروعية مستوجباً الطعن فيه ...))^(٩٧٥).

ومن أكثر قوانين التفويض إثارة للجدل في الفقه والقضاء الدستوري هو القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الصادر في ظل دستور ١٩٦٤ والذي صدر في ظله العديد من القرارات بقوانين منها القرار بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ الخاص بإنشاء محكمة خاصة (محكمة الثورة) وكذلك القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٨ الخاص بإعادة تشكيل الهيئات القضائية وغيرها من القرارات بقوانين التي صدرت في بعض الأحيان مخالفة لشروط إصدارها وذلك نتيجة سعة العبارات التي وردت بالقانون^(٩٧٦).

وعندما عرض قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ على المحكمة العليا للبحث في مدى دستوريته قضت في ١٩٧٦/٣/٦ بأن ((فيما يتعلق بالشرط المتعلق بتعيين الموضوعات التي يرد عليها التفويض فإن المادة الأولى من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧^(٩٧٧) قد حددت في شرطها الأول موضوعات معينة هي تلك التي تتعلق بأمن الدولة , ولئن كان هذا التحديد قد اتسم بشيء من السعة فإن ذلك قد املته حالة الحرب وهي الظرف الاستثنائي الذي اقتضى إصدار قانون التفويض لمواجهة هذه الحالة باداء التشريع العاجل حماية لأمن البلاد ... ودعماً للقوات المسلحة ... أما ما تضمنته العبارة الأخيرة في المادة المذكورة من تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة الظروف الاستثنائية فإنه لا ينفي عن الشطر الأول من النص استيفاءه لشرط تعيين الموضوعات التي يرد عليها التفويض وذلك بالنسبة إلى الموضوعات المحددة فيه على الوجه السابق بيانه)) .

(٩٧٤) د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢٨٤ .
(٩٧٥) ذكره د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٣٠٧ - ٣٠٨ .

(٩٧٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦١٦ .

لقد نصت المادة الأولى من قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ بأن ((يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطني وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية)) أوردها د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٥٧ .
(٩٧٧) لقد صدر القانون بالاستناد إلى المادة (١٢٠) من دستور ١٩٦٤ التي تنص على أن ((لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والاسس التي تقوم عليها)) .

وبذلك فإن المحكمة قضت بدستورية هذا القانون لأنه تضمن توافر شروط تحديد موضوعات التفويض ، وإزاء العبارات الواسعة الواردة فيه فقد صدر القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ الخاص بإعادة تشكيل الهيئات القضائية والمسمى بقانون ((مذبة القضاء)) وبناءً عليه تم فصل ونقل العديد من كبار الفقهاء من رجال القضاء والنيابة العامة ، وبعد وفاة الرئيس ((جمال عبد الناصر)) عرض هذا القانون على دائرة منازعات رجال القضاء بمحكمة النقض فاكذت في ١٩٧٤/٣/٧ بان ((... القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ قد صدر في موضوع يخرج عن النطاق المحدد بقانون التفويض ويخالف مؤدى نصه ومقتضاه مما يجعله مجرداً من قوة القانون ...)) وقضت بإعادة رجال القضاء إلى وظائفهم^(٩٧٨) ، وقد تعرض القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ إلى العديد من الانتقادات من حيث سعة النطاق بالنسبة للعبارات الواردة فيه وعدم التزام القرارات بالقوانين الصادرة في ظلّه بما ورد فيه من قيود وغياب الأسس التي ينبغي أن تقوم عليها هذه القرارات بالقوانين^(٩٧٩) ، ويذهب البعض إلى أن السبب الذي دعى المحكمة إلى الحكم بدستورية هذا القانون هو أن المحكمة العليا قد انشئت بمقتضى القرار بقانون رقم ٨١ سنة ١٩٦٩ الصادر استناداً إلى قانون التفويض محل البحث ، لذا فمن البديهي أن لاتقضي المحكمة بعدم دستورية ذلك القانون ، لأن هذا يترتب عليه زوال سندها القانوني^(٩٨٠).

وإزاء النقد الشديد للفقّه حول موقف المحكمة العليا فإن المحكمة الدستورية العليا – التي خلفتها – ، قد عدلت عن هذا الموقف فقد قضت في ١٩٩٦/٢/٣ بأشترط أن يكون التفويض ((... عند الضرورة في أعلى درجاتها ولمدة محدودة والا كان مخالفاً للدستور ، فلا يمارس رئيس الجمهورية ما فوض فيه .. الا خلال فترة زمنية لا يتعدها يبينها قانون التفويض فاذا خلا منها كان التفويض ممتداً في الزمان إلى غير حد ، متضمناً أعراض السلطة التشريعية عن مباشرة ولايتها الأصلية ... ومخالفاً للدستور بالتالي))^(٩٨١).

وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية قرار بقانون لم يعرض على البرلمان في أول جلسة له وذلك في ١٩٩٢/١١/٧ وقد جاء في حكمها أن ((النعي على القرار بقانون ... مخالفته لنص المادة (١٠٨) من الدستور يندرج تحت المطاعن الشكلية لاتصاله بإجراء يتطلبه الدستور في كل قرار بقانون يصدر بناءً على تفويض وذلك لضمان مراقبة السلطة التشريعية من خلال عرض القرار بقانون عليها في الميعاد الذي حدده الدستور للكيفية التي مارس بها رئيس الجمهورية الاختصاص المفوض فيه ، كذلك يعتبر هذا العرض شرطاً تزول بتخلفه – وبإثر رجعي – قوة القانون التي كان القرار بقانون

^(٩٧٨) لمزيد من التفاصيل ينظر: د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٦٥-٦٦٦ . د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦١٤-٦١٧ .

^(٩٧٩) د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ، ص ١٧٥ ، د. مصطفى أبو زيد فهمي : المصدر نفسه ، ص ٦١٦-٦١٧ . د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٢٥٧ -وما بعدها ، ص ٣١٣ .

^(٩٨٠) د. سامي جمال الدين : المصدر نفسه ، ص ٢٥٨ .

^(٩٨١) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢١٣ .

متمتعاً بها عند صدوره إذا ما نص الدستور على هذا الجزاء ورتبه على اغفال عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية^(٩٨٢).

المطلب الثاني

اتسام اختصاص رئيس الدولة في اصدار لوائح الضرورة

قد تستجد ظروف غير عادية في اثناء غيبة البرلمان وهذا يتطلب منح السلطة التنفيذية الحق في اصدار قرارات لها قوة القانون من اجل المحافظة على السير الطبيعي للمؤسسات داخل الدولة لتحقيق المصلحة العامة , ولمواجهة الظروف التي تعد تهديدا للدولة^(٩٨٣) , ولم يتضمن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ تنظيم امر هذه اللوائح , وهو ما نجده في دستور تونس لعام ١٩٥٩ , ودستور العراق لعام ١٩٧٠ .

وعلى ذلك نص الدستور المصري لعام ١٩٧٠ في المادة (١٤٧) بان ((إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان البرلمان قائما وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال باثر رجعي ما كان لها من قوة القانون الا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على اثارها بوجه اخر)) .

وقد نص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٣/٢٦) على انه ((إذا ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والامن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدة , فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزارة يكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الاحوال على ان لا تكون مخالفة لاحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعا على مجلس الأمة في أول اجتماع عدا ما صدر منها لاجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي فان لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم فعلى الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الاعلان ويجب ان تكون هذه المراسيم موقعا عليها بتواقيع الوزراء كافة , وتشمل لفظ -القانون- المراسيم الصادرة بمقتضى احكام هذه المادة ما لم يكن في متنه قرينة تخالف ذلك)).

وعلى ذلك فاننا سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع نخصص الأول لبيان شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في اصدار لوائح الضرورة , ونخصص الثاني لبحث نطاق اختصاص رئيس الدولة

(٩٨٢) اورد د. إبراهيم محمد حسنين : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء , القاهرة , دار النهضة العربية , ٢٠٠٠ , ص ٥٧٤ .

(٩٨٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق , ص ٣٩٣ .

في اصدار لوائح الضرورة ثم سنبحث في الفرع الثالث الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة عند اصدار لوائح الضرورة .

الفرع الاول

شروط ممارسة رئيس الدولة لاختصاصه في اصدار لوائح الضرورة

لا بد من توافر شروط عديدة حتى يتسنى لرئيس الدولة اصدار هذه اللوائح وتكتسب قوة القانون وهذه الشروط سنوضحها في فقرات عدة:

اولا / الشرط المتعلق بظروف اصدار اللوائح :

رغم ان نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري لم يذكر لفظ (الضرورة) كشرط لعمال المادة صراحة فان سياق النص يؤكد ذلك ، فحالة الضرورة هي التي تمنح رئيس الجمهورية الاختصاص في اصدار لوائح الضرورة بل هي علة هذا الاختصاص ، لذلك كان لزاما توافر حالة الضرورة لتتيح لرئيس الدولة ممارسة هذه السلطة ^(٩٨٤) ، ونظراً لعدم قيام المشرع المصري بتحديد نوعية الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فان المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في نظرية الضرورة والتي تقتضي بانه يشترط في هذه الظروف التي تؤدي إلى استخدام المادة (١٤٧) ان يكون هناك خطر جسيم وان يكون هذا الخطر حالاً وان يتعذر دفعه بالطرق العادية^(٩٨٥) ، فلا بد ان يثبت عجز القوانين القائمة فعلاً عن مواجهة هذه الظروف ، فلا يجوز لرئيس الجمهورية ان يلجأ إلى اصدار لوائح الضرورة طالما ان القوانين التي سبق وان اقرها البرلمان قادرة على مواجهة ما تمر به البلاد من ظروف ، وتقدير الضرورة متروك لرئيس الجمهورية^(٩٨٦) .

غير ان هذا التقدير اختلف في رقابته ، فذهب جانب من الفقه إلى ان تقدير الضرورة يرجع إلى رئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان فقط لأن تقدير توافر هذا الشرط هو مسألة سياسية لا تخضع سوى لرقابة البرلمان^(٩٨٧) .

^(٩٨٤) د. جورجى شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط ٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ٢٠٠٢-٢٠٠٣ ، ص ١٠٠١-١٠٠٢ .

^(٩٨٥) د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٢٠ .

^(٩٨٦) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٦٩ .

^(٩٨٧) د. سعد عصفور : المصدر السابق ، ص ١٣١ ، د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣٧٠ . د. رمزي طه

الشاعر : النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٤٨٨ ، د. محمد عبد الحميد ابو زيد : توازن السلطات ، المصدر السابق ، ص ٨٠ .

في حين ذهب جانب آخر من الفقه بان الاقتصار على الرقابة البرلمانية لتقدير رئيس الجمهورية لحالة الضرورة لا يكفي لاقامة رقابة جدية ، وذلك لأن الحزب الحاكم إذا توفرت له أغلبية في المجلس النيابي فانها ستعمل على عدم اثارة مسؤولية السلطة التنفيذية وبالتالي مجاراتها في اخطائها لذا لا بد وان تكون هذه الرقابة معهود بها إلى القضاء فضلاً عن البرلمان من دون ان يغير موقف البرلمان من موقف ورقابة القضاء في شيء^(٩٨٨).

أما القانون الأساسي العراقي فقد بين هذا الشرط صراحة في نص المادة (٣/٢٦) بانه ((إذا ظهرت ضرورة ..)) فلا بد من توفر حالة ضرورة حتى يتسنى اتخاذ تدابير مستعجلة لاتحتل التأخير يقتضيها حفظ النظام والامن العام أو لدفع خطر أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدة ، أما إذا توافرت الضرورة في اتخاذ تدابير مستعجلة في غير هذه الحالات المنصوص عليها فلا يجوز تنظيمها بمراسيم وفقاً لهذه المادة وانما تبقى من اختصاص البرلمان فهذه الحالات قد وردت على سبيل الحصر لا التمثيل^(٩٨٩).

غير ان هذه الحالات الواردة بنص المادة (٣/٢٦) قد جاءت بعبارات فضفاضة ولا سيما (حفظ النظام والامن أو دفع خطر عام) فيمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر ما تشاء من المراسيم اثناء عطلة البرلمان دون ان تخشى رقابته^(٩٩٠) ، وبالفعل فقد صدرت مراسيم عدة من قبل الملك متضمنة تقييد للحريات وفارضة مجموعة من العقوبات دون ان يكون هناك خطر حقيقي يهدد الامن والنظام العام^(٩٩١).

ثانياً / الشرط المتعلق بغيبة البرلمان :

لا يكفي مجرد وجود حالة ضرورة حتى يمكن لرئيس الدولة اصدار لوائح الضرورة بل يجب ان تتواجد تلك الضرورة اثناء غيبة المجلس النيابي^(٩٩٢) ، وقد اوضح الدستور المصري بان اللجوء إلى المادة (١٤٧) لا يكون الا في ((غيبة مجلس الشعب)) غير ان هذا النص يتسم بالعموم وعدم التحديد لحالات غيبة المجلس مما اثار الخلاف في الفقه حول الحالات التي يشملها النص وتلك التي لايشملها .

^(٩٨٨) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٥ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٢٧ . د. جورج شفيق ساري : اصول واحكام القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ١٠٠٢ . د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية ، المصدر السابق ، ص ١٧١ .

^(٩٨٩) د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٣٣ .

^(٩٩٠) د. مصطفى كامل : مصدر سابق ، ص ٦٧ .
^(٩٩١) فقد أصدر الملك (فيصل الاول) عام ١٩٢٨ مرسوماً مقيداً للحريات ومتضمناً عقوبات وذلك على اثر تظاهرة طلابية قامت احتجاجاً على زيارة أحد زعماء الحركة الصهيونية في العراق ، فقد عدت هذه المظاهرة خطراً عاماً على الدولة ، ينظر: د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص ١٧٥ .

^(٩٩٢) د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٢٨ .

فذهب جانب من الفقه إلى ان النص على حالته يتسع ليشمل جميع الحالات التي لا يكون فيها البرلمان موجوداً^(٩٩٣).

في حين يذهب جانب آخر من الفقه بان النص وان جاء مطلقاً وغير محدد غير ان غيبة البرلمان تشمل فقط حالات الغيبة الدستورية للبرلمان أي التي تحدث في ظل سريان ونفاذ الدستور أما ما عداها- كالفترات التي تعقب وتتخلل الانقلابات والثورات - وهي حالات تركيز السلطة فهي لا تدخل ضمن نطاق المادة (١٤٧) التي لا يمكن تطبيقها الا في ظل نظام دستوري قائم يحدد شروطها وضوابطها^(٩٩٤).

ويلاحظ ان حالات غياب البرلمان في ظل الدستور المصري لعام ١٩٧١ تتمثل بالاتي:

- ١- فترة ما بين ادوار انعقاد مجلس الشعب الواردة في المادة (١٠١)
 - ٢- فترة ما بين الفصلين التشريعيين المنظمة بالمادة (٩٢)
 - ٣- فترة وقف جلسات مجلس الشعب الواردة في المادة (١٣٦)
 - ٤- فترة حل مجلس الشعب الواردة في المواد (١٢٧ و ١٣٦)
- هذه هي الحالات التي يعد فيها مجلس الشعب غائباً في الدستور المصري ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية اصدار اللوائح وفقاً للمادة (١٤٧) إذا ما حدثت حالة ضرورة تستوجب ذلك^(٩٩٥).

اما القانون الأساسي العراقي فقد نص على ضرورة اصدار هذه المراسيم في حالة ((عطلة المجلس)) فما المقصود بعطلة البرلمان؟

اشار الفقه الدستوري العراقي ان مدلول ((عطلة المجلس)) يتضمن كل فترة يكون فيها البرلمان غير منعقد سواء أكان ذلك لانتهاء دورته العادية أم لحله أم لتأجيله^(٩٩٦).

ثالثاً / الشرط المتعلق بعرض اللوائح على البرلمان :

-
- (٥) د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٤٨٢. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٦٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، المصدر السابق ، ص ١٩٨.
- (٩٩٤) د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٧٨-٧٩، د. فتحي فكري ، المصدر السابق ، ص ٤٩٦-٤٩٧ ، د. محمود ابو السعود حبيب : المصدر السابق ، ص ١٥٦ ، د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ١٥٦ .
- (٩٩٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : المصدر السابق ، ص ٧٨٧ ، د. رمزي طه الشاعر : النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٤٨٧ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٢٨-٥٣١ ، د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق ، ص ٢٤٩-٢٥٠ .
- (٩٩٦) د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ ، د. مصطفى كامل : المصدر السابق ، ص ٦٦ .

ويعد هذا الشرط من الشروط الشكلية الاجرائية التي تطلبها المشرع الدستوري - في مصر والعراق - لاجل صحة هذه اللوائح .

ويلاحظ ان المشرع الدستوري المصري قد فرق بين حالتين في العرض هما :

الحالة الأولى / حالة وجود البرلمان : وفي هذه الحالة يتعين على رئيس الجمهورية ان يعرض على مجلس الشعب ما اتخذته من قرارات خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ورتب النص جزاء عدم العرض على البرلمان خلال هذه المدة وهو زوال ماكان لها من قوة القانون باثر رجعي^(٩٩٧) , غير ان مفهوم (العرض) قد اثار خلافا فقهيًا، فذهب جانب من الفقه إلى ان العرض لايعني مجرد ايداع هذه القرارات المجلس بل يجب ان تتم مناقشتها بعد عرضها على أعضاء المجلس وابداء الرأي بشأنها لذا يجب ايداع نصوصها كاملة والتصويت عليها بالموافقة أو الرفض^(٩٩٨) .

في حين ذهب جانب اخر من الفقه بان العرض يتحقق فقط بايداع هذه القرارات بقوانين كاملة مجلس الشعب أما مناقشة البرلمان لهذه القرارات وابداء الرأي بشأنها والتصويت عليها فهي لايشملها (العرض) وانما تأتي في مرحلة لاحقة عليه ، فالامر بالعرض موجه فقط إلى رئيس الجمهورية وليس إلى مجلس الشعب^(٩٩٩) .

ومما يشار اليه انه في حالة كون البرلمان قائما فيجب دعوته من قبل رئيس الجمهورية للانعقاد في خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اصداره لوائح الضرورة وذلك لعرضها عليه^(١٠٠٠) .

الحالة الثانية / عدم وجود البرلمان : وفقا لصريح نص المادة (١٤٧) من الدستور المصري فانه يجب على رئيس الجمهورية عرض ما اتخذته من قرارات بقوانين على المجلس في أول اجتماع له في حالة حل البرلمان أو وقف جلساته ويترتب على عدم العرض زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون , فاذا كان المجلس قد حل فيجب الانتظار حتى يتم انتخاب مجلس جديد فتعرض عليه في أول اجتماع له , أما إذا كانت جلساته قد اوقفت فيجب ان يدعى للانعقاد لتعرض عليه هذه اللوائح (القرارات بقوانين) , ويجب ان يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها^(١٠٠١) , وبعد انعقاد المجلس فان اللوائح

^(٩٩٧) د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق ، ص ٢٥٠ .

^(٩٩٨) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٨ . د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤١٣ .

^(٩٩٩) د. رمزي طه الشاعر : النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٤٨٨ ، د. فتحي فكري : المصدر السابق ، ص ٥٠٨ . د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ٤٥٤ هامش رقم (٢) . وقد سلكت المحكمة الدستورية العليا هذا المسلك الاخير وذلك في حكمها الصادر في ٢٠٠٢/٧/٧ حيث قضت بان ((العرض يعني مجرد ايداع القرارات بقوانين لدى البرلمان في المواعيد المقررة لذلك ...)) اورده د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٨ .

^(١٠٠٠) د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٣٢ .

^(١٠٠١) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٠٦ .

التي تصدر بعد تاريخ هذا الانعقاد تكون صادرة من غير مختص , وهي بذلك تعد منعقدة لانتفاء شرط (غيبة البرلمان) المقتضى بالمادة (١٤٧)(١٠٠٢).

أما بالنسبة للقانون الأساسي العراقي فقد بين بانه ((ويجب عرضها جميعا على مجلس الأمة في أول اجتماع)) , وبهذا النص يتضح ان هذه اللوائح لابد من عرضها على مجلس الامة في أول اجتماع له ويجب عليه ان يبت في هذه اللوائح (المراسيم) في أول اجتماع له فاما ان يقرها فتصبح قانوناً واما ان يرفضها فتزول من تاريخ رفضها(١٠٠٣).

وعند عرض هذه اللوائح على البرلمان فان موقفه لا يخرج عن الاتي :

١. ان يصادق البرلمان على هذه اللوائح .

٢. ان يرفض البرلمان هذه اللوائح فيزول ما كان لها من قوة القانون منذ صدورها أي باثر رجعي شأنها في ذلك شأن عدم العرض على البرلمان وذلك وفقا لصراحة المادة (١٤٧) من الدستور المصري (١٠٠٤) , الا اذا قرر البرلمان ان يعتمد نفاذها في الفترة السابقة على قراره أو ان يسوي ما يترتب عليها من اثار باي وجه اخر , وذلك لتفادي الصعوبات الفعلية في تقرير الاثر الرجعي لرفض البرلمان لهذه اللوائح (١٠٠٥) .

اما بالنسبة لرفض البرلمان لهذه اللوائح في ظل القانون الأساسي العراقي فاختلفت الاراء , فذهب رأي في الفقه إلى ان الرفض يترتب عليه زوال القوة القانونية لهذه اللوائح يكون بالنسبة للمستقبل فقط وعلى ذلك فلا يترتب على رفضها زوال قوتها القانونية باثر رجعي (١٠٠٦) , في حين ذهب رأي اخر في الفقه إلى القول بان عدم مصادقة مجلس الأمة على هذه اللوائح (المراسيم) يترتب عليه زوال قوتها القانونية باثر رجعي وكذلك تزول قوتها القانونية باثر رجعي في حالة صدور حكم من المحكمة العليا بعدم دستورية هذا المراسيم (١٠٠٧).

ومما يشار اليه في هذه الصدد ان المشرع الدستوري العراقي قد اناط بالسلطة التنفيذية مهمة الاعلان عن كون هذه المراسيم ملغاة وبهذا لا يكون الالغاء تلقائيا وانما هو متوقف على ارادة السلطة التنفيذية ان شاءت الغتها تلقائيا وان لم تشا لم تفعل وهذا بطبيعة الحال يجعل من السلطة التنفيذية هي المتحكمة في مصير هذه اللوائح (١٠٠٨) .

(١٠٠٢) د. رافت فودة : الموازنات الدستورية : المصدر السابق ، ص ٤٣٩ .

(١٠٠٣) د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٣ .

(١٠٠٤) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣٧٨ .

(١٠٠٥) د. محمد حسنين عبد العال : المصدر السابق ، ص ٢٥٠ .

(٦) د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٣ .

(١٠٠٧) د. مصطفى كامل : المصدر السابق ، ص ٦٨-٦٩ .

(١٠٠٨) فارس عبد الرحيم حاتم : المصدر السابق ، ص ١١٤-١١٥ .

٣. وقد تعرض لوائح الضرورة على البرلمان ولكنه يلتزم الصمت تجاهها ،
فيثاثر التساؤل على قيمة سكوت البرلمان في هذه الحالة ؟

ذهب رأي في الفقه المصري إلى انه لابد من التفرقة في هذه الحالة بين امرين :

الاول : إذا كان مجلس الشعب في دور انعقاد غير عادي لبحث لوائح الضرورة فان انقضاء هذا الدور
من دون اتخاذ قرار بشأنها يعد رفضاً ضمناً لها

الثاني : إذا كان مجلس الشعب في دور انعقاد عادي وعرضت عليه - لوائح الضرورة- , وكان هناك
الوقت الكافي لمناقشتها فان انتهاء الدور دون اتخاذ قرار بشأنها يعد رفضاً ضمناً, أما إذا عرضت على
المجلس قبل انتهاء هذا الدور بفترة قصيرة فان عدم اتخاذ قرارا بشأنها لايعني حتما رفضاً لها ,
والمفروض في هذه الحالة ان يبادر أغلبية الأعضاء لدعوة المجلس لدورة انعقاد غير عادية للنظر في
مصير هذه اللوائح , فان لم يستخدم الأعضاء هذا الحق فلا بد من الانتظار حتى بداية الدورة العادية
الجديدة , وعرضها عليه في أول جلسة انعقاد له ^(١٠٠٩) , وذهب رأي آخر من الفقه إلى القول بانه متى
عرضت هذه اللوائح على البرلمان في الموعد المحدد في المادة (١٤٧) من الدستور ولم يفصح البرلمان
عن رايه حتى نهاية الفصل التشريعي فان هذا الموقف يعد رفضاً لهذه اللوائح فلا يمكن تفسير السكوت
بانه قبول أو تصديق لهذه اللوائح لا ن التصديق يتطلب موقف ايجابي ^(١٠١٠) .

في حين ذهب رأي في الفقه إلى ان صمت البرلمان يأخذ حكم عدم العرض لانه لم يتم فيه ابداء
الرأي وعليه تعد هذه القرارات بقوانين فاقدة لقوتها القانونية من تاريخ صدورها أي باثر رجعي ويستفاد
صمت مجلس الشعب أما من انتهاء أو رفض الاجتماع الغير العادي الذي تمت الدعوة اليه أو من قفل
باب المناقشة حولها في الادوار العادية دون اصدار قرار من المجلس بالموافقة عليها ^(١٠١١) .

في حين ذهب جانب من الفقه بان لوائح الضرورة في هذا الفرض تظل متمتعة بقوتها القانونية
ونفاذها حتى يبدي البرلمان رايه فيها صراحة مهما طالت مدة صمته وذلك طالما ان المشرع الدستوري
لم يحدد حدا اقصى للمدة التي يبدي البرلمان رايه خلالها ^(١٠١٢) .

وازاء عدم تحديد الدستور مدة لابد للبرلمان من ان يبدي رايه فيها فقد لوحظ في العمل ترك
بعض هذه اللوائح معلقة دون ان يبيت البرلمان في امرها وقد بلغ هذا الامر احيانا مرور سنوات متتالية
ومع ذلك يستمر العمل بالمرسوم طيلة هذه السنوات ويظل حائزاً لقوة القانون ^(١٠١٣) .

-
- (١) د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق ص ١٧٠ .
(٢) د. فتحي فكري : المصدر السابق ، ص ٥١٧ ، د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤١٥-٤١٦ .
(٣) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٩ .
(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظام الدستوري المصري ، مصدر سابق ، ص ٢٩٠ . د. محمود محمد حافظ: القرار
الاداري ، المصدر السابق ، ص ٢٧٤ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٣٥ .
(٥) د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣٧٨ .

اما بالنسبة للقانون الاساسي العراقي فلم يوضح المدة التي يجب على مجلس الأمة ان يبت خلالها في هذه اللوائح لذا فان كثيرا من المراسيم التي لم يتخذ ازاءها أي موقف ظلت سارية المفعول لسنوات عدة كمرسوم الامن العام وسلامة الدولة رقم (٥٦) لسنة ١٩٤٠ لم يبت في مصيره الا بعد اربع سنين ونصف تقريبا الذي قرر مجلس الأمة انذاك رفضه^(١٠٤) , وظل هذا المرسوم نافذا خلال هذه المدة مع ما يتضمنه من احكام مست وقيدت الحريات العامة وفرضت بموجبه العديد من العقوبات على مئات الاشخاص^(١٠٥) , ومما يلاحظ في هذا الشأن ان المشرع الدستوري العراقي فضلاً عن ذلك فقد حصن المراسيم الصادرة من اجل تنفيذ المعاهدات المصدقة من قبل البرلمان من العرض على مجلس الأمة والسبب في ذلك هو علاقة الانتداب بين بريطانيا والعراق انذاك التي تجعل من هذا الاستثناء امرا جوهريا وذلك حتى لا يكون في مقدور مجلس الأمة ان يعرض للخطر التزامات العراق التعاهدية تجاه بريطانيا^(١٠٦) , فهذا الاستثناء يعد خطيرا فهو ينقل الاختصاص للحكم بمشروعية أو عدم مشروعية هذه اللوائح إلى السلطة التنفيذية التي ستكون لها سلطة مطلقة في هذا المجال ولا معقب عليها .

ويلاحظ ان شرط عرض لوائح الضرورة على مجلس الشعب المصري لا يمثل قيد أو رقابة على سلطة رئيس الجمهورية عند اصداره لهذه اللوائح وذلك بسبب ان هذه الرقابة تتسم بالضعف الشديد وبالشكلية التامة فضلاً عما ينقص المجلس من خبرة في هذا المجال مع طغيان (المجاملات) على عمل المجلس في هذا المجال فقد اقر المجلس العديد من القرارات بقوانين اصدارها رئيس الجمهورية ولم تكن هناك حالة ضرورة مستدعية لذلك كالقرار بقانون رقم ٤١ لسنة ١٩٧٩ الخاص بتعديل المادة الرابعة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بمباشرة الحقوق السياسية وانتهت المناقشات في المجلس باقراره وتوجيه (شكر) إلى رئيس الجمهورية على اتخاذه هذا القرار بقانون على الرغم من انتفاء شرط الضرورة!^(١٠٧)

الفرع الثاني

نطاق اختصاص رئيس الدولة في اصدار لوائح الضرورة

ان هذه اللوائح تعادل في قوتها التشريعية القوانين العادية التي يصدرها المجلس النيابي ولهذا فهي تستطيع ان تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون وهذه السلطة التشريعية يستطيع من خلالها رئيس الجمهورية ان يشرع في أي مجال من المجالات ، وعلى ذلك يكون لهذه اللوائح انشاء قواعد قانونية

(١) د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٤ .

(٢) كاظم علي الجنابي : سلطات رئيس الدولة التشريعية ، مصدر سابق ، ص ٨٩ .

(٣) كاظم علي الجنابي : المصدر نفسه ، ص ٨٥ هامش رقم (٢) .

(٤) د. احمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٢٨ - ٤٣٠ .

جديدة وتعديل أو الغاء أخرى قائمة^(١٠١٨)، غير ان هذه اللوائح لا تملك مالا تملكه القوانين فهي لا تستطيع ان تخالف الدستور ولا وقف العمل ببعض نصوصه^(١٠١٩)، غير ان التساؤل الذي يطرح هو عن مدى قدرة هذه اللوائح التدخل في تنظيم الموضوعات المحتجزة للقانون دستوريا؟

اختلف الفقه في ذلك وذهبوا في ذلك إلى اتجاهات عدة نلخصها بالاتي :

الاتجاه الأول : ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول بان رئيس الدولة يمكنه عن طريق اصدار لوائح الضرورة ان ينظم كل ما ينظمه القانون – حتى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون –^(١٠٢٠) ، ولا قيد عليه في ذلك سوى عدم مخالفة هذه اللوائح لاحكام الدستور نصا وروحا^(١٠٢١).

وعليه فان رئيس الدولة من خلال هذه اللوائح يستطيع ان ينظم تلك الموضوعات التي تدخل ضمن القوانين الأساسية , غير انه يجب على رئيس الجمهورية في هذه الحالة –بحسب رأي في الفقه- اخذ رأي مجلس الشورى والا ترتب على مخالفة هذا الاجراء عدم دستورية الإجراءات التي تم اتخاذها في هذا الصدد^(١٠٢٢).

في حين ذهب رأي آخر في الفقه إلى انه لا يوجد أي الزام قانوني على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعب باحالة هذه القرارات بقوانين المنظمة للقوانين الأساسية (المكملة للدستور) إلى مجلس الشورى ، لأن نص المادة (١٩٥) توجب اخذ رأي مجلس الشورى بمشروعات القوانين المكملة للدستور ، أي قبل صدورها ، وهو ما لا ينطبق على القرارات بقوانين اساسية (المكملة للدستور) ، والواقع العملي خير دليل على ذلك ، فالقرار بقانون ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ الخاص بتعديل قانون مجلس الشعب ، والقرار بقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ الخاص بتعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، والقرار بقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ الخاص بتحديث الدوائر الانتخابية ، لم يتم عرضها على مجلس الشورى عندما احيلت إلى مجلس الشعب ، لذا فعدم العرض على مجلس الشورى بالنسبة لهذه القرارات بقوانين لا يترتب عليه اية مخالفة دستورية^(١٠٢٣).

الاتجاه الثاني: في حين ذهب جانب آخر من الفقه الناقول بان لرئيس الجمهورية من خلال هذه اللوائح ان ينظم جميع الموضوعات التي يختص القانون بتنظيمها ما عدا تلك الموضوعات التي تنظم بقانون يشترط الدستور لاقرارها توافر أغلبية خاصة من أعضاء مجلس الشعب - كالقوانين التي تقرر الاثر

^(١٠١٨) د. رمزي طه الشاعر : النظام الدستوري المصري ، المصدر السابق ، ص ٤٨٨ ، رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ٤٤٦.

^(١٠١٩) د. محمد عبد الحميد ابوزيد: توازن السلطات ، المصدر السابق ، ص ٨١.

^(١٠٢٠) د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ٤٤٦-٤٤٧ ، د. احمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٢٣-٤٢٤ ، د. محمد السناري : المصدر السابق ، ص ٥٣٥ . د. عمر حلمي فهمي : المصدر السابق ، ص ٣٧٥ .

^(١٠٢١) د. محمود محمد حافظ : القرار الإداري ، المصدر السابق ، ص ٢٧٥ . د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي : المصدر السابق ، ص ٢٣٣

^(١٠٢٢) د. علي عبد العال سيد أحمد : المصدر السابق ، ص ١٦٤-١٦٥ .

^(١٠٢٣) د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٤٤-٣٤٥.

الرجعي - في هذه الحالة فقط يحظر على رئيس الجمهورية تنظيم هذه الموضوعات عن طريق لوائح الضرورة^(١٠٢٤).

الاتجاه الثالث: في حين ذهب اتجاه ثالث من الفقه إلى القول بأنه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان ينظم عن طريق لوائح الضرورة الموضوعات المحجوزة للقانون دستوريا وكذلك لا يجوز له ان ينظم عن طريق هذه اللوائح جميع الموضوعات التي اشترط الدستور فيها توافر أغلبية خاصة من أعضاء مجلس الشعب لآقرارها والا هدرت العلة والحكمة من اشتراط هذه الاغلبية^(١٠٢٥)، وقد ايدت المحكمة الادارية العليا ومحكمة النقض هذا الاتجاه الاخير فقد اكدت المحكمة الادارية العليا المصرية في حكمها الصادر في ١٩٧١/٧/٣ بان ((الامور التي احتجزها الدستور بنص صريح ليكون التشريع فيها بقانون صادر عن السلطة التشريعية لايجوز تنظيمها وتعديل احكامها والغاؤها باداة تشريعية ادنى من القانون والا كانت مخالفة للدستور))^(١٠٢٦).

غير ان المحكمة الدستورية العليا المصرية قد اخذت بالاتجاه الموسع لمجال لوائح الضرورة وذلك في العديد من احكامها فقد قضت في ١٩٧١/٢/٦ بان ((القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية اعمالا لسلطاته التشريعية المنصوص عليها في المادتين (١٠٨)، (١٤٧) من الدستور لها بصريح نصها قوة القانون ومن ثم فانها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على ان يكون تنظيمها بقانون أو وفقا لاحكام القانون...))^(١٠٢٧)، وقد جاء التطبيق العملي للمادة (١٤٧) منسجما مع موقف الفقه والقضاء الموسع لمجال لوائح الضرورة فقد لجأ رئيس الجمهورية في مصر إلى اصدار العديد من القرارات بقوانين في هذا المجال واصبحت هي المنظمة لمجالات تنسم بالاستقرار والدوام لالتاقيت ، وذلك على الرغم من ان حالة الضرورة مؤقتة والتدابير التي تتخذ في ظلها لا بد وان تنسم بالتاقيت ايضا فقد أصدر رئيس الجمهورية في ظلها القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ الخاص بالسلطة القضائية وكذلك القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الدولة المصري^(١٠٢٨)، وهذه الموضوعات مما يستوجب تنظيمها بقوانين اساسية^(١٠٢٩)، وكذلك القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ الخاص بتنظيم الجامعات وفي جميع الحالات السابقة لم تكن هناك ضرورة تستلزم صدور هذه القرارات بقوانين^(١٠٣٠)، وصدر كذلك القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ الخاص

(١٠٢٤) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦١٠. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٧٢ .
(١٠٢٥) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣١٠ ، د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة ، المصدر السابق ، ص ٦٤ .
(١٠٢٦) ذكرته د. يسرى محمد العصار : المصدر نفسه ، ص ٦٥ .
(١٠٢٧) اورده د. إبراهيم محمد حسنين : المصدر السابق ، ص ٥٧٣ .
(١٠٢٨) د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ١٠٠٣ .
(١٠٢٩) د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٤٣ .
(١٠٣٠) د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٦٦٩ هامش رقم (١). د. علي عبد العال سيد أحمد : المصدر السابق ، ص ١٦٥ .

بتعديل قانون الاحوال الشخصية وقد صدر هذا القرار بقانون قبل ايام قليلة من انعقاد مجلس الشعب ولم تكن هناك حالة ضرورة تستوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لاحتتمل التأخير ، فلم يكن شرط الضرورة متحققا حال اصداره ^(١٠٣١) ، والقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الخاص بتعديل بعض احكام قانون الاحزاب السياسية ^(١٠٣٢) ، وكذلك القرار بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ الخاص بمجلس الشورى وكان شرط الضرورة منتفيا ايضا والقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ الخاص بتعديل بعض الأحكام الخاصة بتنظيم فرض الحراسة والذي اصدره رئيس الجمهورية قبل ايام قلائل من انعقاد مجلس الشعب من دون وجود ضرورة تستدعي ذلك ^(١٠٣٣) ، وكذلك القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ الخاص بالمحكمة الدستورية العليا ولم تكن هناك أي ضرورة تسوغ اصدار هذا القرار بقانون ^(١٠٣٤) ، وكذلك أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ المتضمن تعديل بعض احكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بشأن تنظيم مباشرة الحقوق السياسية من دون وجود حالة ضرورة مستدعية لذلك ^(١٠٣٥) .

وأما في القانون الأساسي العراقي فقد كان لرئيس الدولة (الملك) سلطة فعلية في اصدار لوائح الضرورة فدوره لم يكن شكليا فمن خلال سلطته في التصديق على قرارات مجلس الوزراء مارس دورا فعليا في تعديل والغاء هذه اللوائح بل وحتى المبادرة في اقتراحها ، وكذلك كانت له سلطة في منع صدورها ان لم يكن موافقا عليها ^(١٠٣٦) .

اما بالنسبة لتحقيق شرط الضرورة المسوغ لاصدار هذه اللوائح فان هذا الشرط لم يتقيد به عند اصدار هذه اللوائح (المراسيم) فهذه اللوائح لم تكن تتوافر لها حالة الضرورة التي تسوغ اصدارها وهذا الحال نجده في العديد من المراسيم التي صدرت انذاك كما في مرسوم ذيل قانون الجنسية العراقية رقم ٧ لسنة ١٩٥٤ مما يجعله غير دستوري وكذلك مرسوم الجمعيات رقم ٩ لسنة ١٩٥٤ ومرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٤ فجميع هذه المراسيم لم يتوفر فيها شرط الضرورة الذي يسوغ اللجوء إلى استخدام هذه السلطة التشريعية الاستثنائية وهذا ما يجعلها مشوبة بعيب عدم الدستورية ^(١٠٣٧) .

واكثر المجالات تنظيما لهذه اللوائح (المراسيم) تمثلت بالمجال المالي حتى اصبحت مصادقة مجلس الأمة على الميزانية السنوية غير ذي فائدة ، وكانت هذه اللوائح تصدر في مجالات لم تكن تتوافر

^(١٠٣١) د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٠٨-٦٠٩ .
^(١٠٣٢) د. محمود ابو السعود حبيب: المصدر السابق ، ص ١٤٧ هامش رقم (٢).
^(١٠٣٣) د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٠٦ .
^(١٠٣٤) د. فتحي فكري : المصدر السابق ، ص ٥٠٢ . د. جابر جاد نصار : الاداء التشريعي لمجلس الشعب، مصدر سابق ، ص ١٥٥ - ١٥٦ .
^(١٠٣٥) ينظر د. أحمد سلامة بدر : المصدر السابق ، ص ٤٠٦-٤٠٧ .
^(١٠٣٦) ففي عام ١٩٣٠ رفض الملك فيصل (الاول) الموافقة على قرار كان مجلس الوزراء قد اتخذه في ١٩٣٠/٩/٣٠ تضمن اصدار مرسوم لصرف مبالغ غير اعتيادية للدفاع عن الحدود ، لمزيد من التفاصيل ينظر: د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص ١٧٢-١٧٣ .
^(١٠٣٧) ينظر د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٤-وما بعدها .

فيها حالة الضرورة المسوغة لاتخاذ إجراءات لا تحتمل التأخير كالمرسوم رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٩ الخاص بتكوين جمعية للتمور^(١٠٣٨).

الفرع الثالث

الرقابة القضائية على اختصاص رئيس الدولة في اصدار لوائح الضرورة

لقد استقر القضاء في مصر على اخضاع هذه اللوائح لرقابته فمجلس الدولة يكون له النظر في هذه اللوائح قبل إقرار البرلمان لها أما بعد ذلك فيختص بها القضاء الدستوري^(١٠٣٩) , وعلى ذلك قضت محكمة القضاء الاداري بان ((وان كانت السوابق القضائية تؤيد القول بان القرارات الجمهورية بقوانين هي قرارات ادارية يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة لحين عرضها على البرلمان الا ان الرقابة القضائية على هذه القرارات بقوانين تتابى ان تبحث في القرار بقانون من وجهة مطابقته أو عدم مطابقته للقوانين للقوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية ... لتتجسد الرقابة عليه في التأكيد من التزامه باحكام الدستور))^(١٠٤٠).

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٢٠٠١/١/٦ بان ((وحيث ان المستفاد من هذا النص ان الدستور وان جعل لرئيس الجمهورية اختصاصا في اصدار قرارات تكون لها قوة القانون وفي غيبة مجلس الشعب الا انه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدودا ضيقة تفرضها طبيعتها الاستثنائية منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ماقد يصدر من قرارات استنادا اليه فاجب ... ان يكون مجلس الشعب غائبا وان تطرأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر فيها حالة الضرورة التي تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار ان تلك الظروف هي مناط هذه السلطة وعلة تقديرها واذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي فان رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد اليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور ... كما تمتد الرقابة ايضا للتحقق من سلامة الإجراءات واحترام المواعيد التي تطلبها الدستور في عرض تلك القرارات على مجلس الشعب للنظر في اقرارها أو علاج اثارها وذلك حتى لا يتحول هذا الاختصاص التشريعي الاستثنائي إلى سلطة تشريعية كاملة مطلقة لا قيد عليها))^(١٠٤١).

وعلى ذلك فقد اعملت المحكمة الدستورية العليا هذه المعايير بالنسبة للقرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المعدل لقانون الاحوال الشخصية وقضت بعدم دستورية هذا القرار بقانون المذكور وذلك في

(١٠٣٨) ينظر د. فائز عزيز اسعد : المصدر السابق ، ص ١٧٣ - وما بعدها .
(١٠٣٩) د. رافت فودة : الموازنات الدستورية ، المصدر السابق ، ص ٤٦٨ - وما بعدها , د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري : المصدر السابق ، ص ٤٨٤ .
(١) اورده د. محمد ماهر ابو العينين : المصدر السابق ، ص ٩٢ - ٩٣ .
(٢) اوروده د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٠٧ .

حكمها الصادر في ١٩٨٥/٥/٤ حيث جاء فيه ((ان الاسباب التي استندت اليها الحكومة في التعجيل في اصدار القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ في غيبة مجلس الشعب تتمثل في ما اورده المذكرة الايضاحية من (ان القوانين رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ ورقم ٢٥ لسنة ١٩٢٩ الخاصين ببعض احكام الاحوال الشخصية قد مضى على صدورهما قرابة ٥٠ عاما طرا فيها على المجتمع كثير من التغيير المادي والادبي... مما دعا إلى البحث عن احكام الاحوال التي استجدت في حياة المجتمع المصري وذلك في نطاق نصوص الشريعة...) لما كان ذلك وكانت الاسباب سالفة البيان وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الاحوال الشخصية بعد ان طال الامر على العمل بها ... وان جاز ان تدرج في مجال البواعث والاهداف التي تدعو سلطة التشريع الاصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة الا انه لا تتحقق لها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور ذلك ان تلك الاسباب تفيد انه لم يطرا خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن ان تتوافر معه تلك الحالة التي تصل بها رخصة التشريع الاستثنائية ومن ثم فان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ ... يكون مشوبا بمخالفة الدستور))^(١٠٤٢)

وكذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨٠، الخاص باضافة بند جديد الى المادة (٣٤) من قانون حماية القيم من العيب رقم (٩٥) لسنة ١٩٨٠، وذلك بتاريخ ١٩٩٩/١/٢ حيث جاء فيه ((وحيث انه يبين من الاطلاع على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ انه قد صدر دون مذكرة ايضاحية تفصح عن الاسباب التي استندت اليها الحكومة في التعجيل باصداره في غيبة مجلس الشعب الا انه عند عرض القرار بالقانون المشار اليه على مجلس الشعب للنظر في اقراره ادى وزير الدولة لشؤون مجلس الشعب ... ان رئيس الجمهورية أصدر ذلك القرار بقانون طبقا للصلاحيات التي خولها له الدستور في المادة (١٤٧) وانه قد صدر لفتح باب التظلم أمام من شملتهم الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية طبقا للمادة (٧٤) من الدستور ، وهو ما اورده ايضا تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لمجلس الشعب في هذا الشأن ، وكان ذلك وان جاز ان يندرج في مجال البواعث والاهداف ... الا انه لا يصلح سندا لقيام حالة الضرورة المبررة لاصدار هذا القرار بقانون ... صدر دون مراعاة الضوابط التي حددها نص المادة (١٤٧) من الدستور لمباشرة رئيس الجمهورية سلطته الاستثنائية في مجال اصدار القرارات التي تكون لها قوة القانون ومناطقها قيام ضرورة تقتضي الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وذلك في غيبة مجلس الشعب ، واذ أصدر رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب في ٥ سبتمبر سنة ١٩٨١ اكد فيها ان الاحداث التي وقعت في الزاوية الحمراء قد انتهت فان مؤدى ذلك انتفاء حالة الضرورة التي يضطر معها رئيس الجمهورية إلى استخدام سلطته التشريعية الاستثنائية باصداره القرار بقانون محل الطعن))^(١٠٤٣).

أما بالنسبة للقانون الأساسي فقد عهد بالرقابة على هذه اللوائح إلى المحكمة العليا ولم تنتظر هذه المحكمة بدستورية أي مرسوم صدر وفقا للمادة (٣/٢٦) طيلة مدة نفاذ القانون الأساسي العراقي منذ عام ١٩٢٥-١٩٥٨ رغم مخالفتها لاحكام الدستور ويرجع البعض السبب في ذلك إلى ان الاحالة على

(١٠٤٢) اورده د. مصطفى ابو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٦٠٨-٦٠٩

(١٠٤٣) لمزيد من التفاصيل حول هذا الحكم ينظر: د. عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة ، المصدر السابق ، ص ٦٠١ وما بعدها .

هذه المحكمة ودعوتها لممارسة اختصاصاتها كان متوقفاً على موافقة السلطة التنفيذية وحدها فهي لا تكون في حالة انعقاد دائم بل تنعقد بناء على دعوة الحكومة لها وكذلك الاحالة اليها لا تتم الا بعد موافقة الحكومة على ذلك ، وبذلك فان الحكومة لن تعرض هذه المراسيم التي اصدرتها للطعن عليها أمام هذه المحكمة التي وان مارست اختصاصها فيكون بناء على موافقة الحكومة^(١٠٤٤).

الخاتمة

بعد بحث ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، توصلنا إلى جملة نتائج ، كما قد ارتأينا أن نطرح جملة توصيات التي نأمل أن تجد طريقها إلى القبول .

أولاً: النتائج :

١. إن السلطة السياسية تعد ضرورية الوجود في أي مجتمع ومع ضرورتها فلا يوجد لها تعريف مانع وجامع متفق عليه بين فقهاء القانون الدستوري، فالتعريف التي قيلت في السلطة السياسية ، برمتها تركز على عناصر السلطة السياسية ، وهي القوة بشقيها – المادي والمعنوي- ، فضلاً عن شمول بعض هذه التعاريف على الأثر المترتب على رضا المحكومين على السلطة من عدمه .
٢. إن بحث ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة ، أوضح لنا إن هذه الظاهرة لا تنشأ من فراغ ، وإنما تكون لها أسباب معينة لنشأتها ، وهذه الأسباب تكون خاصة بكل دولة من الدول ، غير إننا قد بينا الأسباب التي تكاد تكون مشتركة في أكثر النظم الدستورية .
٣. إن الظاهرة محل البحث لم تكن مستندة فقط إلى النصوص الدستورية –وان كان لها السبق في إبرازها وبيانها- ، غير أن الواقع السياسي والتطبيق العملي لهذه النصوص ، قد أضفى عليها مزيداً من الوضوح والجلال، فرئيس الدولة قد مارس العديد من الصلاحيات بصورة فعلية ، بسبب هيمنته على مجمل الحياة والمؤسسات السياسية ، مما دعانا لبحث تشخيص السلطة في ضمن ماهية الظاهرة ، فهي تؤدي إلى إبراز السلطة الشخصية لرئيس الدولة ، بدون الاستناد إلى النصوص الدستورية أحياناً .
٤. إن ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة تتحقق عندما يعطي الدستور العديد من الاختصاصات لرئيس الدولة ، يمارسها في ظل الظروف العادية والاستثنائية ، وهذه الاختصاصات منها ما يمارسه منفرداً ، ومنها ما يمارسه بالاشتراك مع الحكومة ، غير أن القرار النهائي يكون عائداً إليه ، وبذلك يتدخل رئيس الدولة في جميع المجالات التنفيذية والتشريعية بل وحتى القضائية ، وتظهر هذه الهيمنة بجلال في الظروف غير العادية ، التي قد تمر بها الدولة ، هذه الظروف التي تركز السلطات التشريعية والتنفيذية بين يدي رئيس الدولة ، بل نلاحظ أن هذه الظروف –باعتراف الفقه الدستوري- تمنح رئيس الدولة سلطة وقف العمل بنصوص الدستور ذاته ، وهو بذلك يغدو سلطة لا تدانيها سلطة أخرى .
٥. أن سلطات رئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية وان كانت تتسم بالسعة والشمول ، إلا أنها لا تعني السلطة المطلقة ، وإنما لابد وان تتقيد تصرفاته بمبدأ المشروعية ، وان اتسع نطاقه في هذه

(١٠٤٤) لمزيد من التفاصيل ينظر : د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٦- وما بعدها .

الظروف ، لذلك رأينا في الدول التي تأخذ ببعض مسحات الديمقراطية أنها قد أخضعت بعض قرارات رئيس الدولة لرقابة القضاء –الإداري والدستوري- ، الذي يعد حصن الحريات ورقياً على ضمان حسن تطبيق نصوص القانون ، غير أن هناك دول أخرى لم تعط هذا الحق للقضاء ، وإنما عدّت جميع ما يصدر عن رئيس الدولة من قرارات عملاً محصناً ، لا يجوز المساس به أو التعرض له، بأن جعلت جميع ما يصدر عنه من أعمال السيادة ، كما هو الحال في ظل النظام السياسي التونسي لعام ١٩٥٩ وكذلك النظام السياسي في العراق عام ١٩٧٠ ، ولا يخفى ما أحدثه ذلك النص من تحصين لإعمال رئيس الدولة في العراق من قمع لحريات المواطنين وانتهاك لها ، فضلاً عن إضعاف مركز القضاء ، بل وإهدار مبدأ سمو الدستور الذي كان رهناً بإرادة واضعيه .

٦. إن تقوية مركز رئيس الدولة بمنحه العديد من الاختصاصات على النحو السالف، يؤدي إلى اختلال التوازن المفترض بين السلطات في الدولة ، اختلالاً ترجح فيه كفة رئيس الدولة على باقي السلطات الأخرى ، التي تعمل وفقاً لتوجهاته ، ولا سيما إذا ما توافقت الأغلبية البرلمانية مع الأغلبية الرئاسية ، وهذه الهيمنة والسيطرة الفعلية على الساحة السياسية تؤدي إلى التناقض مع المبدأ القاضي بعدم مسؤولية رئيس الدولة ، والمدون في أكثر دساتير العالم ، ومنها الدساتير محل البحث ، خصوصاً وان مصطلح (الخيانة العظمى) ، يعد من المصطلحات التي أثارت ولا تزال تثير الخلاف بين فقهاء القانون الدستوري حول مدلولها وطبيعتها ، وعلى ذلك نجد أن رئيس الدولة يمارس العديد من الاختصاصات دون أن يكون مسؤولاً عن أي منها ، وإنما تسأل عن ذلك الوزارة سياسياً أمام البرلمان ، التي لم تكن سوى منفذة لإرادة رئيس الدولة في كثير من الأحيان ، وعلى ذلك يكون مبدأ "تلازم السلطة مع المسؤولية" ، غير مطبق من الناحية الفعلية ، بل قد نجد أن الدستور ينص على عدم مسؤولية رئيس الدولة السياسية والمدنية والجنائية في أثناء رئاسته وحتى بعدها ، كما هو الحال في دستور تونس لعام ١٩٥٩ ، أو قد لا يأتي الدستور على ذكر أي نص يتعلق بمسؤولية أو عدم مسؤولية رئيس الدولة ، كما هو الحال في دستور العراق لعام ١٩٧٠ .

ثانياً: التوصيات :

١. بما أن ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة ، تمثل الصراع الأبدي بين السلطة والحرية ، لذا فلا بد من التوفيق بينهما ، فنهيب بالمشروع الدستوري عموماً ومشروعنا خصوصاً ، أن يعمل على التوفيق بين السلطة والحرية ، ليس فقط عن طريق تعداد الحريات التي يمكن أن يتمتع بها المواطن في صلب الدستور ، بل إيجاد الضمانات الدستورية الكفيلة بتمتع المواطن بها ، والعمل على تحقيق ذلك بصورة فعلية ، ويجب أن لا يتم المساس بها إلا وفقاً للدستور ، وفي ظل ظروف غير عادية ، وفي نطاق ضيق، مع مراعاة طبيعة هذه الظروف .

٢. لابد من تفعيل مبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، في دساتير الدول الآخذة بتدعيم مركز رئيس الدولة ، وذلك عن طريق تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة صراحة في صلب الدستور أمام الشعب الذي كان له دور في اختياره ، وذلك بالأخذ بمظهر من مظاهر الديمقراطية غير المباشرة ، والمتمثل بعزل رئيس الدولة عن طريق استفتاء خاص ينظم لهذا الغرض ، حتى تتم الموازنة بين سلطات رئيس الدولة الآخذة بالاتساع مع مسؤوليته، فضلاً عن تقرير مسؤوليته المدنية والجنائية ، لكي يتجه النظام السياسي نحو الديمقراطية الصحيحة ، ويبتعد عن الدكتاتورية التي تبعد أية مسؤولية عن شخص الحاكم .

٣. العمل على تفعيل دور القضاء في حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف السلطة ، وذلك بان يوسع من نطاق الأعمال ، التي يكون للقضاء النظر فيها ، وعدم إيجاد أية استثناءات على سلطته في النظر في تصرفات السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة ، ولاسيما في الظروف غير العادية لضمان الحريات العامة ، إذ لا يكفي النص على عدم جواز تحصين أي عمل من أعمال السلطة التنفيذية من ولاية القضاء ، وإنما لابد من إيجاد الضمانات الفعلية لتطبيق مثل هكذا نص ، لذا نهيب بالمشروع الدستوري العمل على إلغاء النصوص القانونية التي تعد جميع قرارات رئيس الدولة من أعمال السيادة ، التي لا تختص أية جهة من جهات القضاء بالنظر فيها ، وهو ما يدعونا إلى دعوة المشرع العراقي عند تعديل الدستور المستفتى عليه عام ٢٠٠٥ ، أن يأخذ بجميع الآليات الكفيلة لتحقيق ما اشرنا إليه سلفاً ، وذلك بتفعيل المادة (١٠٠) من الدستور ، حتى يكون للقضاء دور هام في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، ولا يتحقق ذلك ما لم يكن القضاء مستقلاً عن أية تأثيرات سياسية أو حزبية ، خاضعاً فقط للقانون .

٤. العمل على صياغة النصوص الدستورية صياغة محددة ودقيقة ، ولاسيما تلك المنظمة للسلطات الثلاث وإحداث التوازن فيما بينها ، وتلك المقيدة للحقوق والحريات في الظروف العادية وغير العادية ، لان النصوص ذات المعاني المبهمة الواسعة في هذا المجال ، تغري بإساءة استخدام السلطة بصورة ملفتة للنظر ، مما يؤدي إلى تركيز السلطة بيد شخص واحد أو هيئة واحدة ، متجاهلة بذلك حكم الدستور ، وهذه الدعوة وان كانت عامة للدول محل الدراسة ، فهي خاصة كذلك للمشرع الدستوري العراقي عند تعديل دستور ٢٠٠٥ المزمع إجراؤه قريباً .

المصادر

* القرآن الكريم

* المعاجم اللغوية

١. جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور : لسان العرب ، الجزء ٢١، بيروت ، دار صادر ، ١٩٥٦ .
٢. محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي : مختار الصحاح ، القاهرة ، دار الكتاب العربي، بلا سنة طبع .

• الكتب القانونية

١. د. إبراهيم أبو خزام ، د. ميلود المهدي : الوجيز في القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، ط ١ ، طرابلس ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، ١٩٩٦ .
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة - ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣ .
٣. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري اللبناني ، بيروت ، الدار الجامعية، ١٩٨٣ .
٤. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظام الدستوري المصري ، الجزء الثاني، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ١٩٩٣ .
٥. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية – الدول والحكومات- ، الإسكندرية، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣ .
٦. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، د. محمد رفعت عبد الوهاب : النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، مطبعة الفتاح ، ٢٠٠١ .
٧. د. إبراهيم محمد حسنين : الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
٨. د. إحسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة : النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، بغداد ، دار الحكمة ، ١٩٩٣ .
٩. د. أحمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
١٠. د. أحمد فتحي سرور : القانون الجنائي الدستوري ، ط ٣ ، القاهرة ، دار الشروق، ٢٠٠٤ .
١١. د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الثاني ، ط ١ ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٦٥ .
١٢. د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول، ط ٢ ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٦٨ .
١٣. د. إسماعيل إبراهيم البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .
١٤. د. إسماعيل إبراهيم البدوي : دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤ .
١٥. د. إسماعيل إبراهيم البدوي : نظام القضاء الإسلامي ، القاهرة ، جامعة الأزهر ، ٢٠٠٠ .
١٦. د. إسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، ٢٠٠٤ .
١٧. د. إسماعيل مرزة : القانون الدستوري ، ط ٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، ٢٠٠٤ .
١٨. د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري ، ط ٣ ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة، ١٩٤٦ .
١٩. د. إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، القاهرة ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ .
٢٠. د. بشير محمد علي باز : حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٤ .

٢١. د. ثروت بدوي : النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ .
٢٢. د. حامد مصطفى : مبادئ القانون الإداري العراقي ، بغداد ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بلا سنة طبع .
٢٣. د. حسان محمد شفيق العاني : الملامح العامة لعلم الاجتماع السياسي ، بغداد ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .
٢٤. د. حسان محمد شفيق العاني : المبادئ النظرية لتحليل النظم السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا ، بغداد ، مطبعة التعليم العالي ، ١٩٨٨ .
٢٥. د. حسان محمد شفيق العاني : نظرية الحريات العامة – تحليل ووثائق- ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ٢٠٠٤ .
٢٦. د. حسان محمد شفيق العاني : دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة – نشأته تفاصيله مستقبله للحريات العامة- ، بغداد ، ٢٠٠٥ .
٢٧. د. حسن سيف أبو السعود : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الجزيرة ، بلا سنة طبع.
٢٨. د. حسنين المحمدي بوادي: غزو العراق بين القانون الدولي والسياسة الدولية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ .
٢٩. حسين جميل : الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥ – ١٩٤٦ ، بغداد ، مطبعة الأديب ، ١٩٨٣ .
٣٠. د. حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٩ .
٣١. د. حميد حنون خالد الساعدي : مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، الموصل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٠ .
٣٢. د. جابر إبراهيم الراوي : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشرعية الإسلامية ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، ١٩٩٩ .
٣٣. د. جابر جاد نصار : الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
٣٤. د. جورج شفيق ساري : الحماية القضائية في مواجهة الإجراءات والتدابير المتخذة بناء على المادة ٧٤ من الدستور ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ .
٣٥. د. جورج شفيق ساري : رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
٣٦. د. جورج شفيق ساري : أصول وأحكام القانون الدستوري ، ط ٤ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ .
٣٧. د. جورج شفيق ساري : النظام الانتخابي على ضوء أحكام المحكمة الدستورية العليا ، ط ٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
٣٨. د. خالد خليل الظاهر : القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط ١ ، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ١٩٩٧ .
٣٩. د. خالد سمارة الزغبى : مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط ١ ، عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦ .
٤٠. د. رأفت فودة : عناصر وجود القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
٤١. د. رأفت فودة : الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
٤٢. د. رأفت فودة : ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ .
٤٣. د. رعد ناجي الجدة : التشريعات الدستورية في العراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، ١٩٩٨ .
٤٤. د. رعد ناجي الجدة : دراسات في الشؤون الدستورية العراقية ، بغداد ، مطبعة الخيرات ، ٢٠٠١ .

٤٥. د. رعد ناجي الجدة : التطورات الدستورية في العراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، ٢٠٠٤ .
٤٦. د. رمزي طه الشاعر : النظام الدستوري المصري – تطور الأنظمة الدستورية المصرية - ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
٤٧. د. رمزي طه الشاعر : النظرية العامة للقانون الدستوري ، طه ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
٤٨. رياض العطار : جريمة التعذيب والإفلات من العقاب في العراق ، بغداد ، منشورات الجمعية العراقية لحقوق الإنسان ، ٢٠٠٤ .
٤٩. د. زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري – القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ، الجزء الأول ، ط٣ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية ، ١٩٩٤ .
٥٠. د. سامي جمال الدين : لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٢ .
٥١. د. سامي جمال الدين : اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٣ .
٥٢. د. سامي جمال الدين : أصول القانون الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
٥٣. د. سامي جمال الدين : الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
٥٤. د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ .
٥٥. سالم كزير المرزوقي : التنظيم السياسي والإداري بالبلاد التونسية ، ط٦ ، تونس ، مطبعة المنار ، ٢٠٠٠ .
٥٦. د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر – تحديات وتحولات-، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .
٥٧. د. سعد عصفور : النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١) ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨١ .
٥٨. سعدون عنتر الجنابي : أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، بغداد ، دار الحرية للطباعة ، ١٩٨١ .
٥٩. د. سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
٦٠. د. سعيد حسب الله عبد الله : شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، الموصل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٠ .
٦١. د. سليمان محمد الطماوي : السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، طه ، القاهرة ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ .
٦٢. د. سليمان محمد الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٨ .
٦٣. د. صادق الأسود : علم الاجتماع السياسي – أسسه وأبعاده - ، الموصل ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٨٦ .
٦٤. د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني : الأنظمة السياسية ، بغداد ، دار الحكمة ، ١٩٩٠ – ١٩٩١ .
٦٥. د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب ، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي : النظام الدستوري في العراق ، بغداد ، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٨٠ – ١٩٨١ .
٦٦. د. صلاح الدين فوزي : واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ – ٢٠٠٣ .

٦٧. د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٦ .
٦٨. د. طعيمة الجرف : القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، القاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، بلا سنة طبع .
٦٩. د. طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ .
٧٠. عامر أحمد المختار : تنظيم سلطة الضبط الإداري في العراق ، بغداد ، ١٩٧٥ .
٧١. د. عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٥ .
٧٢. د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٣ .
٧٣. د. عبد الحميد متولي ، د. محسن خليل ، د. سعد عصفور : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، بلا سنة طبع .
٧٤. د. عبد الحميد الشواربي ، شريف جاد الله : شائبة عدم دستورية ومشروعية قرار إعلان ومد حالة الطوارئ والأوامر العسكرية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٠ .
٧٥. د. عبد الرضا الطعان ، د. صادق الأسود : مدخل إلى علم السياسة ، الموصل ، مطابع جامعة الموصل ، ١٩٨٦ .
٧٦. د. عبد العظيم عبد السلام : الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ .
٧٧. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : القانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٧ .
٧٨. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩١ .
٧٩. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : النظم السياسية والقانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٢ .
٨٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
٨١. د. عبد الفتاح مراد : التربية الدستورية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
٨٢. د. عبد الفتاح مراد : شرح الحريات العامة وتطبيقات المحاكم بشأنها ، الإسكندرية ، المكتب الجامعي الحديث ، ٢٠٠٢ .
٨٣. د. عبد الكريم علوان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ٢ ، عمان ، مطبعة الأرز ، ٢٠٠١ .
٨٤. د. عبد الكريم غلاب : سلطة المؤسسات بين الشعب والحكم ، ط ١ ، الدار البيضاء ، مطبعة النجاح ، ١٩٨٩ .
٨٥. د. عبد الله ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٨١ .
٨٦. د. عبد الله ناصف : السلطة السياسية - طبيعتها وضرورتها - ، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية ، الجزء (٢٠٨) ، القاهرة ، ١٩٨٥ .
٨٧. عبده عويدات : النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، ط ١ ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٦١ .
٨٨. د. عثمان خليل عثمان : القانون الدستوري ، بغداد ، مطبعة الأهالي ، ١٩٣٩ - ١٩٤٠ .
٨٩. د. عثمان خليل عثمان : القانون الإداري ، بغداد ، مطبعة الأهالي ، ١٩٣٩ - ١٩٤٠ .
٩٠. عدي زيد الكيلاني : تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية ، عمان ، دار البشير ، بلا سنة طبع .

٩١. د. عصمت عبد الله الشيخ : النظم السياسية ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٨ - ١٩٩٩ .
٩٢. د. علاء عبد المتعال : حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٤ .
٩٣. د. علي الصاوي : مستقبل البرلمان في العالم العربي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
٩٤. د. علي صادق أبو هيف : القانون الدولي العام ، ط١٧ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٩٧ .
٩٥. د. علي عبد العال سيد أحمد : فكرة القوانين الأساسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٠ .
٩٦. د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي : مبادئ وأحكام القانون الإداري ، بغداد ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، ١٩٩٣ .
٩٧. د. عمر حلمي فهمي : الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، ط١ ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٠ .
٩٨. د. عمر محمد الشوبكي : القضاء الإداري ، ط١ ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .
٩٩. د. عمرو أحمد حسبو : النظام الدستوري المصري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٢ .
١٠٠. د. عمرو فؤاد أحمد بركات : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، القاهرة ، بلا سنة طبع .
١٠١. د. غازي حسن صباريني : الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، ط٢ ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٧ .
١٠٢. د. فاروق أحمد خماس : الرقابة على أعمال الإدارة ، الموصل ، جامعة الموصل ، ١٩٨٨ .
١٠٣. د. فاروق الكيلاني : شرعية الاستفتاء الشعبي ، عمان ، جامعة مؤتة ، ١٩٩١ .
١٠٤. د. فائز عزيز اسعد : انحراف النظام البرلمان في العراق ، بغداد ، مطبعة السندباد ، ١٩٨٤ .
١٠٥. د. فتحي فكري : القانون الدستوري (النظام الحزبي-سلطات الحكم في دستور ١٩٧١) ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .
١٠٦. د. فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤ .
١٠٧. د. ماجد راغب الحلو : القانون الدستوري ، الإسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٣ .
١٠٨. د. ماجد راغب الحلو : القانون الإداري ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٨ .
١٠٩. د. ماجد راغب الحلو : الدعاوى الإدارية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
١١٠. د. ماجد راغب الحلو : القضاء الإداري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
١١١. د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٤ .
١١٢. د. ماجد راغب الحلو : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ .
١١٣. د. ماهر صالح علاوي الجبوري : القرار الإداري ، بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩١ .
١١٤. د. محسن خليل : النظم السياسية والدستور اللبناني ، بيروت ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٣ .
١١٥. د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨٧ .
١١٦. د. محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٢ .
١١٧. د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام الرئاسي في أمريكا ومصر ، الإسكندرية ، دار المعارف ، ١٩٦٦ .
١١٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان ، ط١ ، بيروت ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ، ١٩٦٩ .

١١٩. د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري فقهاً وقضاءً ، ط٩ ، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٩٦ .
١٢٠. د. مصطفى أبو زيد فهمي : الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، ٢٠٠٤ .
١٢١. د. مصطفى كامل : شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي ، ط٥ ، بغداد ، مطبعة السلام ، ١٩٤٧ - ١٩٤٨ .
١٢٢. د. مطهر علي صالح انقع : جرائم الخيانة العظمى في التشريع اليمني ، القاهرة، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ .
١٢٣. د. محمد انس قاسم جعفر : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
١٢٤. د. محمد السناري : القانون الدستوري - نظرية الدولة والحكومة - ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ - ١٩٩٦ .
١٢٥. د. محمد المجذوب : القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم) ، ط٤ ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢ .
١٢٦. د. محمد الوكيل : حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣ .
١٢٧. د. محمد باهي أبو يونس : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٢ .
١٢٨. د. محمد حسنين عبد العال : القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٢ .
١٢٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب : القانون الدستوري ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، ١٩٩١ .
١٣٠. د. محمد سامي عبد الحميد ، د. محمد السعيد الدقاق ، د. إبراهيم أحمد خليفة: القانون الدولي العام ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٤ .
١٣١. د. محمد سليم محمد غزوي : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية ، ط٢ ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٦ .
١٣٢. د. محمد سليم محمد غزوي : نظرات حول الديمقراطية ، ط١ ، عمان ، دار وائل للطباعة والنشر ، ٢٠٠٠ .
١٣٣. د. محمد طه بدوي ، د. ليلي أمين مرسي : مقدمة إلى العلوم السياسية ، الإسكندرية ، الدار الجامعية ، ١٩٩٩ .
١٣٤. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : القضاء الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٩٤ - ١٩٩٥ .
١٣٥. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : مدى سلطة الحاكم إزاء التشريعات الظنية والوضعية شرعاً وقانوناً ، ط٢ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ .
١٣٦. د. محمد عبد الحميد أبو زيد : توازن السلطات ورقابتها ، القاهرة ، مطبعة النسر الذهبي ، ٢٠٠٣ .
١٣٧. د. محمد علي السالم عياد الحلبي : مبدأ المساواة في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٢ .
١٣٨. د. محمد كاظم المشهداني : النظم السياسية ، الموصل ، مطبعة جامعة الموصل، ١٩٩١ .
١٣٩. د. محمد ماهر أبو العينين : دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، الإسكندرية ، دار الكتب القانونية ، ١٩٩٨ .
١٤٠. د. محمد مخادمة : حقوق الإنسان في القانون الدولي ، عمان ، ٢٠٠١ .
١٤١. د. محمود أبو السعود حبيب : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، القاهرة ، دار الثقافة الجامعية ، ١٩٩٠ .
١٤٢. د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ - ١٩٩٦ .
١٤٣. د. محمود محمد حافظ : القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ .

١٤٤. د. محمود محمد حافظ : الوجيز في القانون الدستوري ، ط٣ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٩ .
١٤٥. د. منذر الشاوي : القانون الدستوري (نظرية الدولة) ، بغداد ، منشورات مركز البحوث القانونية ، ١٩٨١ .
١٤٦. د. منذر الشاوي : الاقتراع السياسي ، بغداد ، منشورات العدالة ، ٢٠٠١ .
١٤٧. د. نعمان أحمد الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة ، ط١ ، عمان ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٨٣ .
١٤٨. د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في القانون الدستوري ، ط٢ ، الكرك ، منشورات جامعة مؤتة ، ١٩٩٨ .
١٤٩. د. نعمان أحمد الخطيب : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، عمان ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ١٩٩٩ .
١٥٠. د. نعمان أحمد الخطيب ، د. عبد المنعم محفوظ : مبادئ في النظم السياسية ، ط١ ، عمان ، دار الفرقان ، ١٩٨٧ .
١٥١. د. نوري لطيف : القانون الدستوري – المبادئ والنظريات العامة - ، بغداد ، ١٩٧٦ .
١٥٢. د. نوري لطيف : القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، بغداد ، مطبعة علاء ، ١٩٧٩ .
١٥٣. د. هاني سليمان الطعيمات : حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، عمان ، دار الشروق ، ٢٠٠١ .
١٥٤. د. وسام صبار العاني : الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية ، بغداد ، مطبعة الميناء ، ٢٠٠٣ .
١٥٥. د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤ .
١٥٦. د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .
١٥٧. د. يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا سنة طبع .
١٥٨. د. يسرى محمد العصار : نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٥ .
١٥٩. د. يسرى محمد العصار : التصدي في القضاء الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة ، ١٩٩٩ .
١٦٠. د. يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام ، الجزء الثاني ، بيروت ، دار صادر ، ١٩٩٨ .

• البحوث القانونية

١. د. سعد عبد الجبار العلوش : قيام القاعدة العرفية في القانون الدستوري ، مجلة جامعة النهرين للحقوق ، المجلد (٣) ، العدد (٣) ، بغداد ، ١٩٩٩ .
٢. د. سعد عبد الجبار العلوش : سقوط القاعدة الدستورية بعدم الاستعمال ، مجلة جامعة النهرين للحقوق ، المجلد (٥) ، العدد (٨) ، بغداد ، ٢٠٠١ .
٣. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي : مجلس شورى الدولة وميلاد القضاء الإداري العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٩) ، العدد (٢-١) ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ .
٤. د. غازي فيصل مهدي : الحدود القانونية لسلطات محكمة القضاء الإداري في العراق ، مجلة العدالة ، العدد (٢) ، بغداد ، ٢٠٠١ .

٥. د. فاروق أحمد خماس : محكمة القضاء الإداري في ضوء قانون ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (٩) ، العدد (١-٢) ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ .
٦. د. كريم كشاكش : الرأي العام وأثره في نفاذ القاعدة الدستورية ، مجلة أبحاث اليرموك ، المجلد (١٠) ، العدد (١) ، جامعة اليرموك ، اربد ، ١٩٩٤ .
٧. د. ماهر صالح علاوي الجبوري : النظام في القانون العراقي ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد (١٨) ، العدد (١) ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٤ .
٨. د. محسن خليل : علاقة القانون باللائحة ، مجلة الحقوق ، السنة (١٤) ، العدد (٣-٤) ، جامعة الإسكندرية ، ١٩٦٩ .
٩. د. محمود حسين علي : أسس الديمقراطية الحديثة ، مجلة القانون المقارن ، العدد (٣) ، بغداد ، ٢٠٠١ .
١٠. د. مجدي أحمد فتح الله : حماية حقوق الإنسان أثناء ممارسة الأداء الضبطي في الظروف العادية والاستثنائية ، مجلة مركز بحوث الشرطة ، العدد (٢٦) ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .

• الرسائل والاطاريح الجامعية أولاً: اطاريح الدكتوراه

١. حميد حنون خالد الساعدي : الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي - دراسة مقارنة مع الدستور العراقي - ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ١٩٨١ .
٢. جابر جاد نصار : الاستفتاء الشعبي والديمقراطية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٩٢ .
٣. خالد عباس مسلم : حق الحل في النظام النيابي البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، ١٩٩٧ .
٤. خميس حزام والي : إشكالية الشرعية في الأنظمة السياسية العربية مع إشارة إلى تجربة الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ١٩٩٨ .
٥. داود عبد الرزاق داود الباز : حق المشاركة في الحياة السياسية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة الإسكندرية ، كلية الحقوق ، ١٩٩٢ .
٦. ساجد أحمد عبل الركابي : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية العربية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ٢٠٠٠ .
٧. ساجد محمد كاظم : سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٨ .
٨. عبد الرحمن نورجان الأيوبي : القضاء الإداري في العراق ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٦٥ .
٩. علي جاسم العبيدي : رئيس الدولة في العراق ٢٣ آب ١٩٢٣ - ١٦ تموز ١٩٦٨ ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، ١٩٨٣ .
١٠. فتحي عبد النبي الوحيد : ضمانات نفاذ القواعد الدستورية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٢ .
١١. فؤاد عبد النبي حسن فرج : رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٩٥ .
١٢. كاظم علي الجنابي : المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٠ .

١٣. محمد كاظم المشهداني : ظاهرة تركيز السلطة في المجتمعات النامية ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون والسياسة ، ١٩٨٥ .
 ١٤. مروان محمد محروس المدرس : تفويض الاختصاص التشريعي ، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٠ .
 ١٥. وجدي ثابت غبريال : سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري ، والرقابة القضائية عليها ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، ١٩٨٧ .
- ثانياً : رسائل الماجستير**

١. ابتهاج كريم عبد الله : الاستفتاء الشعبي ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٣ .
٢. احمد أكرم عبد القادر الدليمي : أعمال السيادة في ضوء أحكام القضاء المقارن ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ١٩٩٦ .
٣. أسامة إسماعيل عطا الله دراج : اختيار رئيس الدولة في النظام الإسلامي مقارنة بالأنظمة الدستورية المعاصرة ، جامعة القدس ، كلية الحقوق ، ٢٠٠١ .
٤. اشرف عبد الله عمر : السلطة المختصة باقتراح القوانين ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ .
٥. تغريد عبد القادر الدليمي : الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٣ .
٦. ثائر محمد خضير القيسي : صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٣ .
٧. زياد محمد هادي : جزاء مخالفة القاعدة الدستورية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠١ .
٨. سحر محمد نجيب : العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، جامعة الموصل ، كلية القانون ، ١٩٩٩ .
٩. طه حميد حسن العنكي : النظام السياسي التونسي ١٩٥٦ - ١٩٨٩ ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية العلوم السياسية ، ١٩٩٢ .
١٠. عبد الله رحمة الله البياتي : مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩١ .
١١. فارس عبد الرحيم حاتم : حدود رقابة القضاء الإداري على القرارات التي لها قوة القانون ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ٢٠٠٣ .
١٢. كاظم علي الجنابي : سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ١٩٩٥ .
١٣. مروان محمد محروس المدرس : مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقهاء الإسلامي ، رسالة ماجستير ، جامعة بابل ، كلية القانون ، ١٩٩٥ .
١٤. مروج هادي الجزائري : الحقوق المدنية والسياسية وموقف الدساتير العراقية منها ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠٠٤ .

• المصادر المترجمة :

١. أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد وعبد الرحمن سعد ، الجزء الأول ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٤ .
٢. أندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد وعبد الرحمن سعد ، الجزء الثاني ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٧ .

٣. جابرييل ايه . الموند ، جي . بنجهام باويل : السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر - نظرة عالمية- ، ترجمة هشام عبد الله ، مراجعة سمير نصار ، ط٥ ، لبنان ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، ١٩٩٨ .
٤. جورج بوردو : الديمقراطية ، ترجمة سالم نصار ، بيروت ، منشورات الاتحاد، بلا سنة طبع .
٥. جورج فيدل ، بيير دلفولفيه : القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الأول ، ط١ ، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠١ .
٦. جيروم أ. بارون ، س. توماس دينيس : الوجيز في القانون الدستوري -المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي- ، ترجمة محمد مصطفى غنيم ، مراجعة هند البقلي، ط١ ، القاهرة ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية ، ١٩٩٨ .
٧. رايوند كارفيلد كيتيل : العلوم السياسية ، ترجمة د. فاضل زكي ، مراجعة د. حسن علي الذنون و د. ايليا زغيب ، الجزء الأول ، ط٢ ، بغداد ، مطبعة دار التضامن ، ١٩٦٣ .
٨. رسل جي دالتون : دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية ، ترجمة د. أحمد يعقوب المجنوب ومحفوظ الجبوري ، عمان ، دار البشير ، ١٩٩٦ .
٩. مورييس دوفرليه: دساتير فرنسا ، ترجمة أحمد حسيب ، مراجعة د. السيد صبري، القاهرة ، بلا سنة طبع .
١٠. مورييس دوفرليه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د. جورج سعد، بيروت ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ١٩٩٢ .
١١. ميشيل ستيوارت : نظم الحكم الحديثة ، ترجمة أحمد كامل ، مراجعة د. سليمان محمد الطماوي ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٢ .
١٢. هنري روسيون : المجلس الدستوري ، ترجمة د. محمد وطفة ، ط١ ، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .
١٣. هيلين تورار : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة د. باسيل يوسف ، مراجعة د. أكرم الوتري ، بغداد ، بيت الحكمة ، ٢٠٠٤ .
١٤. يورج مارتن جابرييل : كيف تحكم سويسرا ، ترجمة د. محمود بكر ، القاهرة ، دار العربي للنشر والتوزيع ، بلا سنة طبع.

• الدساتير :

١. دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ .
٢. القانون الأساسي العراق لعام ١٩٢٥ .
٣. دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٤. الإعلان الدستوري المصري لعام ١٩٥٣ .
٥. دستور مصر لعام ١٩٥٦ .
٦. دستور مصر لعام ١٩٥٨ .
٧. دستور العراق لعام ١٩٥٨ .
٨. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .
٩. دستور تونس لعام ١٩٥٩ .
١٠. دستور ٤ نيسان العراقي لعام ١٩٦٣ .
١١. دستور ٢٩ نيسان العراقي لعام ١٩٦٤ .
١٢. دستور مصر لعام ١٩٦٤ .
١٣. دستور العراق لعام ١٩٦٨ .
١٤. دستور العراق لعام ١٩٧٠ .
١٥. دستور مصر لعام ١٩٧١ .

١٦. دستور العراق لعام ٢٠٠٥ .

• القوانين :

١. قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ العراقي .
٢. قانون التنظيم القضائي رقم ١٦٠ لسنة ١٩٧٩ العراقي .
٣. قانون مجلس شوري الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ العراقي .
٤. قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ العراقي .
٥. قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١ العراقي .
٦. قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ العراقي .
٧. قانون الاستفتاء الشعبي رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥ العراقي .
٨. قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ المصري .
٩. قانون إنشاء محاكم امن الدولة رقم ١٠٥ لسنة ١٩٨٠ المصري .

• مصادر الانترنت

١. أنور زكار : السلطة السياسية وشرعيتها <http://www.alraafidmag.com>

٢. د. خالد شوكات : حزب تونسي يسلم مقمدا بالتجديد لابن علي

<http://www.islanonlin.net>

٣. د. خالد شوكات : تعددية مخرصة للأحادية <http://www.islamonlin.net>

٤. د. عبد العليم محمد : خفض ولاية الرئيس ، الدستور ، الحداثة والواقع

<http://www.ahram.org.eg>

٥. د. عبد الوهاب معطر : مشروع الإصلاح الدستوري الجوهري ، قراءة قانونية

<http://www.tunisie٢٠٠٤.net>

٦. هادي يحمـد : أحزاب معارضة تدعو لمقاطعة الانتخابات بتونس

<http://www.islamonline.net>

٧. المحامي هيثم المالح : القضاء في التشريع السوري

<http://www.ikhwan-muslimon-syria.org>

٨. "استفتاء التعديل" الدستور المصري <http://union.alltalaba.com>

٩. المعارضة المصرية تشكك في نتائج الاستفتاء <http://www.aljazeera.net>

١٠. تونس : التقرير العالمي ٢٠٠٥ <http://www.islamonlin.net>

١١. أزمة رفض الدستور الأوروبي : <http://www.alarabaya.net>

١٢. الحكومة الفرنسية تقرر إنهاء حالة الطوارئ <http://www.alwatan.com>

١٣. فرنسا ترفع حالة الطوارئ <http://newsvotebbc.co.uk>

١٤. قانون الطوارئ يفجر جدلاً في الشارع الفرنسي <http://www.aljazeera.net>

• المصادر الفرنسية :

١. Benoit Jeanneau: Droit constitutionnel et institutions politiques, septieme edition, dalloz, paris, ١٩٨٧.
٢. Claude Leclercq: Institutions politiques et droit constitutionnel, deuxieme edition, paris, ١٩٧٧.

- ϣ. Georges Burdeau: Manuel droit constitutionnel, 21^e edition, l.g.d.j, paris, 1988.
- Ϙ. Maurice Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel, sixieme edition, paris, 1962.
- ∘. Maurice Duverger: Institutions politiques et droit constitutionnel, paris, 1973.