

الوظائف السيادية للبرلمان في الأنظمة الجمهورية البرلمانية

ا.د. حنان محمد القيسي

كلية القانون/ الجامعة المستنصرية

dr.hanan_alqaisi@uomustansiriyah.edu.iq

مستخلص البحث:

يعد البرلمان وسيلة الشعب للحد من أنظمة الحكم الدكتاتورية ومظهر الديمقراطية الواضح، وهو السبيل الوحيد لمشاركة الأفراد في الحكم. وتتولى البرلمانات وظائف أساسية، وهي التشريع والرقابة فضلاً عن الاختصاص المالي. إلا أن دور البرلمان لا يقف عند هذه الاختصاصات بل يمارس فضلاً عنها اختصاصات أخرى أطلقنا عليها وصف الاختصاصات السيادية، وهي تشمل دوره في انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته واعفائه، ودوره في بعض التعيينات، ودوره في الرقابة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ. وحاولنا من خلال البحث بيان هذه الوظائف، وهل تأتلف مع طبيعة عمل البرلمان، أم أن الدستور العراقي غالى في إقحام مجلس النواب في مهام ووظائف تُربك عمله وتشتت جهوده، خاصة وأن بعض هذه المهام لا تأتلف مع طبيعة عمل المجالس النيابية، وهي تطعن مبدأ الفصل بين السلطات في الصميم، وكل ذلك من خلال دراسة وصفية نقدية.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، رئيس الجمهورية، انتخاب، اعفاء، مسؤولية.

المقدمة : Introduction

بعد قرون من النضال استطاعت الشعوب أن تحد من أنظمة الحكم الدكتاتورية لمصلحة أنظمة الحكم الديمقراطية، والتي يعد إشراك المواطنين في تدبير الشؤون العامة، من خلال مؤسسات تمثيلية -أي من خلال مجلس نيابي (برلمان) -مظهراً من مظاهرها، بل يمكن القول أن البرلمان هو السبيل الوحيد لمشاركة الأفراد في الحكم من جهة، وهو يحتل مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري للدول – البسيطة منها والفيدرالية من جهة أخرى. وتتولى البرلمانات في مختلف دول العالم، بصورة أساسية الوظيفة التشريعية التي تُعنى بسن القوانين اللازمة للدولة، فهي تقترح القوانين وتقرها، وقد تشاركها السلطة التنفيذية (الحكومة) في عملية اقتراح القوانين، ولكن عملية التصويت على مشروع القانون لإقراره، تدخل ضمن اختصاص البرلمانات وحدها، لا تشاطرها فيها سلطة أخرى من حيث المبدأ. كما يزاول البرلمان وظيفة مالية، ومن أهم المسائل المالية التي تقوم بها المجالس النيابية هي المصادقة على ميزانية الدولة، بعد بحثها ومناقشتها تفصيلاً. وللمجلس النيابي وظيفة ثالثة على جانب كبير من الأهمية، وهي الوظيفة السياسية، وتشمل عدد من الوظائف الفرعية، وأهمها مراقبة الحكومة في جميع تصرفاتها وأعمالها، ومناقشة سياستها العامة الداخلية والخارجية التي رسمتها لنفسها، فضلاً عن ممارسة المجلس عدداً من الوظائف السيادية والتنظيمية وغيرها، ولعل كل ذلك دفعنا للبحث في جزء من هذه الاختصاصات وحصرها تلك الاختصاصات التي لا تتعلق بوظائفه الأساسية، واقتصرنا على تلك التي يمكن تسميتها بالاختصاصات السيادية.

وإذا كان العراق بعد نيسان ٢٠٠٣ دخل في مرحلة سياسية ودستورية جديدة تأكدت بصدر دستور عام ٢٠٠٥ وتصريحه باعتماد النظام البرلماني، فإنه - من حيث الأصل - قد اعتمد الركنتين الرئيسيتين في النظام البرلماني، عندما وزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومنح السلطتين التشريعية والتنفيذية وسائل للتعاون والرقابة المتبادلة، إلا أن الدستور العراقي خرج عن العناصر الأساسية لركني النظام البرلماني في مواضيع عدة منها مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب، نتيجة للسلطات الفعلية التي يمتلكها ويمارسها بصورة منفردة عن الوزارة، وادخل الكثير من التعديلات التفصيلية على النظام البرلماني لتشكل مادة خصبة للبحث في طبيعة هذا النظام على قدر تعلق الأمر بالسلطة التشريعية. وسوف نتناول هذا الموضوع على وفق الخطة الآتية:

المطلب الأول: دور البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته واعفائه.

المطلب الثاني: دور البرلمان في بعض التعيينات.

المطلب الثالث: دور البرلمان في الرقابة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ.

المطلب الأول

دور البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته واعفائه

The first requirement

Parliament's role in electing, holding and dismissing the President of the Republic

يعد انتخاب رئيس الجمهورية من بين الوظائف السيادية التي يمارسها مجلس النواب، ويدخل ضمن هذه الوظائف أيضا مساءلته، وصولا إلى حد اعفائه، وهذا ما سنحاول ايضاحه من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: دور البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية

تختلف طرق اختيار رئيس الدولة في النظم السياسية، المعاصرة منها والقديمة، وتتباين هذه الطرق بين طرق ديمقراطية وأخرى غير ديمقراطية، إلا أن السمة الغالبة اليوم أن الرؤساء صارو يستندون في ممارسة سلطة الحكم إلى أرادة الشعب، وغدت طريقة إسناد السلطة تعتمد ابتداء على إرادة المحكومين، أي اعتماد الطريق الديمقراطي في اختيار الرئيس.^(١) وتحرص دساتير الدول الجمهورية على بيان طريقة اختيار رئيس الجمهورية، وكذلك تحديد مدة الرئاسة، وما إذا كان يجوز اعادة انتخاب الرئيس من عدمه، وعدد المرات التي يجوز فيها اعادة انتخابه.^(٢) وتعد طريقة انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب التعبير الصادق عن ممارسة الشعب لسيادته التي يمتلك بمقتضاها انتخاب هيئاته العليا، وهذا يعني العودة إلى الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات لكي يختار بنفسه الشخص الذي يراه صالحاً لتولي منصب الرئاسة، دون وساطة ممثليه في البرلمان. لكن ولما كانت الدراسة تتمحور حول دور البرلمان في اختيار رئيس الجمهورية فاننا لن نتناولها إلا بالقدر اللازم وعند تعلق الامر بممارسة مجلس النواب

١ - د. مدحت احمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣٤٢.

٢ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، (بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما، في النظام البرلماني التقليدي والمتطور)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، مصر، دون ذكر السنة، ص ١١.

لاختصاصاته السيادية. وعليه نجل بيان طرق اختيار رئيس الجمهورية -التي يمارس البرلمان فيها دوراً -فيما يأتي:

أولاً: انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان: تُعد هذه الطريقة من أكثر الطرق اعتياداً وشيوعاً في الجمهوريات التي تأخذ بالنظام البرلماني التقليدي، وتعني هذه الطريقة انفراد البرلمان بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية عبر آليات وضوابط معينة.

وينتقد البعض هذه الطريقة، فهي تجعل رئيس الجمهورية خاضعاً للبرلمان وتؤدي إلى إضعاف مركزه في مواجهة الهيئة النيابية، لإحساسه بأنها هي من اختارته،^(٣) ومن ثم خضوع وتبعية رئيس الجمهورية للبرلمان، باعتبار الأخير السند الشرعي لإسناد السلطة إليه، مما يُشكل إخلالاً بمبدأ المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يقوم عليه النظام البرلماني.^(٤) ويرد على ذلك أن انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان لا يرتب بالضرورة تبعيته للبرلمان، طالما أن الأخير لا يملك عزل رئيس الدولة من منصبه أو إجباره على الاستقالة، تقريراً لعدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً أمام البرلمان.^(٥) وقد اخذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بهذه الطريقة في انتخاب رئيس الجمهورية، إذ نصت المادة (٧٠/أولاً) منه على "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"، ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين، كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن، غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.^(٦)

ثانياً: انتخاب رئيس الجمهورية بأسلوب مختلط: أخذت دساتير بعض الدول الجمهورية البرلمانية بطريقة مختلطة (مركبة) لانتخاب رئيس الجمهورية،^(٧) وبمقتضى هذه الطريقة يتم تحويل صلاحية اختيار رئيس الجمهورية للشعب والبرلمان معاً، أي انها تقوم على إشراك البرلمان، سواء أكان من مجلس واحد أم مجلسين، سواء أكان في دولة موحدة أم اتحادية، مع طرف آخر، سواء أكان الشعب عموماً أم مندوبين عنه، أم أعضاء في مجالس في المجالس الإقليمية في الدولة البسيطة أم من المجالس النيابية للولايات في الدولة الاتحادية. وفي مطلق الأحوال تتم عملية اختيار رئيس الجمهورية على مرحلتين: يتم في الأولى قيام البرلمان بترشيح مرشح لرئاسة الجمهورية، بغض النظر عن آلية الترشيح والشروط، لاختلافها من دستور لآخر، أما المرحلة الثانية فيظهر فيها دور الجهة الأخرى، فإذا كانت الجهة الأخرى هي الشعب عموماً يصار إلى استفتاء الشعب على المرشح للرئاسة، أما إذا كانت الجهة الأخرى مجلساً آخر كالمجلس الإقليمي أو المحلي كما اسلفنا فيصار إلى عملية التصويت على المرشح. والواقع أن تبني هذا الاتجاه كان يرمي إلى تفادي المآخذ المسجلة على اختيار الرئيس من قبل الشعب أو البرلمان على وجه الانفراد، إذ لا تنتهي هذه الطريقة إلى تقوية مركز الرئيس في مواجهة السلطة التشريعية

٣- د.إسماعيل البدوي، تولية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١، ١٩٩٤، ص ٢٦٤.

٤- د. عبدالغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٩ وما بعدها.
٥- د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة المعاصرة، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣-١٤.

٦- المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٧- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالإسكندرية، السنة بلا، ص ٥٣٩.

في طريقة الاختيار من قبل الشعب، ولا يؤدي إلى إضعاف مركزه وجعله خاضعاً إلى البرلمان إذا تم اختياره من قبل البرلمان. وعليه من الأفضل أن يتم اختياره من قبل الشعب والبرلمان لتجنب تلك العيوب، ولكن بقيت هذه الطريقة محل انتقاد الفقه لأنها تقضي إلى الاستفتاء - أو حتى التصويت - على مرشح وحيد، وهذا ليس أسلوباً ديمقراطياً حقيقياً، لعدم تعدد المرشحين أمام الشعب أو المجالس المشتركة في عملية الاختيار.^(٨)

الفرع الثاني: دور البرلمان في مساءلة رئيس الجمهورية

تعني المسؤولية مساءلة صاحب الاختصاص عن ما ارتكبه من مخالفات للقانون توجب المساءلة من ناحية، وهي تدور وجوداً وعدماً مع السلطة من ناحية أخرى، إذ إن السلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً.^(٩)

وتمثل قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية قاعدة نسبية، إذ يجب التفرقة بين المسؤولية السياسية والمسؤولية الجنائية، فرئيس الدولة يسأل جنائياً ومدنياً،^(١٠) كما يسأل عن الجرائم المتعلقة بأعمال وظيفته كخرق الدستور والخيانة العظمى، أما المسؤولية السياسية فلا يمكن إقرارها إلا بنص.

وسنحاول فيما يلي بيان كل من نوعي المسؤولية سالف الذكر باختصار:

أولاً: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ودور البرلمان في إقرارها

والمراد بها مسؤولية الرئيس أمام البرلمان عن أعماله وتصرفاته الإيجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية كافة.^(١١) ولا تنشأ هذه المسؤولية بمناسبة ارتكاب أفعال تكوّن جرائم جنائية، ولكنها تنشأ بسبب ارتكاب أخطاء ذات طابع سياسي،^(١٢) أي أنها تقوم نتيجة ارتكاب مخالفة سياسية يرجع أمر تقديرها للبرلمان. وبذلك تختلف المسؤولية السياسية عن المسؤولية المدنية والجزائية من حيث الأساس، إذ أن أساس المسؤولية المدنية الخطأ المدني في حين تقوم المسؤولية الجزائية على ارتكاب الأفعال الإجرامية.^(١٣) ويكون الجزاء في حالة الإدانة السياسية هو فقدان الوجود السياسي.^(١٤) وفي النظام البرلماني يكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، أي لا يجوز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، إذ ليس للبرلمان الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة، أو إقحامه بشأن إدانة الوزارة. بعبارة أخرى لا دور للبرلمان في هذا النوع من الأنظمة في مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً لأن الأخير كالمملك غير مسؤول عما يبدر منه من أقول أو أفعال متصلة بشؤون الحكم، تطبيقاً لمقولة أن "المملك لا يخطئ". فالمملك يسود ولا يحكم، والوزارة هي التي تقوم فعلاً بمهام السلطة التنفيذية وهي التي تسأل عنها. لكن استثناءً تقرر بعض الدساتير مسؤولية رئيس الجمهورية وتجيز

٨- د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، دراسة في النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٩٩.

٩- د. أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٤٣٦، ٤٣٧.

١٠- د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٦.

١١- د. عمرو فؤاد احمد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، القاهرة، ١٩٨٤، ص ٨.

١٢- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٤.

١٣- د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، مطبعة الاسكندرية، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٣٦.

عزله قبل انتهاء مدة رئاسته، كما قد تعترف بعض الدساتير بسلطات حقيقة وواسعة لرئيس الجمهورية إلا أنها لا تقرر مساءلته سياسياً، وقد تنص غيرها على مسؤولية رئيس الجمهورية صراحة. وتُعد المادة (٦١/سادساً- أ) من دستور جمهورية العراق مثلاً على الحالة الأخيرة، إذ تنص على "مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب"، وقد جاءت المساءلة بصورة مطلقة، ومن ثم تفيد تحقق المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، وبهذا يكون دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد انفرد من بين دساتير الدول البرلمانية الأخرى في تقرير مسؤولية رئيس الدولة السياسية أمام البرلمان.^(١٤) ويرى البعض أن المساءلة هنا لا تعني الاتهام فحسب، وإنما أجاز لمجلس النواب حق سؤال الرئيس واستجوابه والاقتراح بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة رئاسته. وتبدأ المساءلة بقرار يُصدره مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه والذي يجب أن يكون مسبباً، أي متوافراً على المبررات القانونية الكافية لتوجيه الاتهام. وبناءً على ذلك لا بد أن تتحقق أغلبية أكثر من نصف عدد الأعضاء فضلاً عن تسبب الطلب والذي يُعد ضماناً دستورياً من ضمانات الاتهام البرلماني لأن الأسباب التي يستند إليها الطلب تُعد أساساً قانونياً له وبدونها لا يكون الطلب سليماً من الناحية القانونية الأمر الذي يؤدي إلى بطلانه.^(١٥) أما مبررات المساءلة فقد حددتها المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور، وهي كل من الحث في اليمين الدستورية،^{١٦} وانتهاك الدستور،^{١٧} والخيانة العظمى،^{١٨} وتبدو السمة السياسية واضحة على هذه الحالات. فإذا ما بدت هذه الأفعال جزائية، إلا أن إيرادها في الدستور وليس قانون العقوبات من جهة، وتعلقها برئيس الجمهورية حصراً من جهة أخرى، فضلاً عن خصوصية طريقة الاتهام والإدانة ونوع العقوبة المفروضة على الرئيس، كل ذلك يؤكد صفتها السياسية.

لكل ما تقدم يُمارس البرلمان -في بعض الدول ومنها العراق -اختصاصاً سيادياً فيما يتعلق بمساءلة رئيس الجمهورية سياسياً، على خلاف القاعدة العامة التي تقضي بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية في الأنظمة البرلمانية سياسياً، وذلك من خلال توجيه الاتهام بارتكابه إحدى الأفعال التي تنص عليها الدساتير.

^{١٤} - د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥٥.

^{١٥} - د. رافع خضر صالح شبر، النظام الإجرائي لمسؤولية رئيس الجمهورية، القواعد الإجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٣-٤.

^{١٦} - انفرد الدستور العراقي من بين دساتير الدول العربية الأخرى في مساءلة رئيس الدولة عن جريمة الحث في اليمن الدستورية، والتي يقصد بها مخالفة رئيس الجمهورية للالتزامات الواردة في اليمين التي اداها امام مجلس النواب، للمزيد ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مركز العراق للدراسات، بغداد، ط١، ٢٠٠٩، ص ٢٤٧، د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠١٢، ص ٢١٩.

^{١٧} - يتمثل انتهاك الدستور في أي عمل يصدر عن رئيس الجمهورية، ويعد خرقاً للأحكام الواردة في وثيقة الدستور، كمخالفة نص من نصوصه، أو وقف العمل بأحكامه كلياً أو جزئياً، أو تعديل بعض نصوصه أو إلغائه كلياً من دون اتباع الإجراءات الرسمية الواجبة التطبيق، د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، منشورات مركز العراق للدراسات، مطبعة البيئة، ط١، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٢٤٧.

^{١٨} - هي كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو النظام العام، وكذلك كل ما يصدر من رئيس الجمهورية، ويعتبر إهماً لجسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة أو استقلالها أو اعتداء على أحكام الدستور، د. وجردي ثابت غبريال: سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة (١٦) من الدستور الفرنسي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص ٣٧٦.

ثانياً: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية ودور البرلمان في اقرارها

المسؤولية الجنائية هي صلاحية الشخص لتحمل الجزاء الجنائي الناشئ عما يرتكبه من جرائم^(١٩) والجزاء هو العقوبة التي ينص عليها القانون فقد تقتصر العقوبة على الاعفاء أو العزل من المنصب فقط، وقد تمتد إلى عقوبات أخرى تقع على الرئيس المدان، ويُسأل رئيس الجمهورية عما يرتكب من جرائم جنائية، وما قد يُسببه من أضرار مدنية من جراء قيامه بأعمال وظيفته الرئاسية^(٢٠) وتُثار مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية من قبل البرلمان، وهو الجهة الأكثر فاعلية في تحريك مسؤولية الرئيس، ويكون ذلك في حالات محددة، إذ على الرغم من اختلاف الدساتير التي تأخذ بمسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في تحديد الجرائم التي يُسأل عنها الرئيس إلا أنها اتفقت في مساءلته عن جريمة الخيانة العظمى. ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ^(٢١) والدستور المصري لسنة ٢٠١٤، إذ يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور أو بالخيانة العظمى أو أية جنائية أخرى^(٢٢) وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ بينت المادة (٦١/سادساً) أسباب مسؤولية رئيس الجمهورية كما اسلفنا بحالات ثلاث من بينها الخيانة العظمى. مع التأكيد على أن كل من انتهاك الدستور، الحنث في اليمين الدستورية تأخذ بلا ريب وصف المسؤولية السياسية، إلا أن الخلاف كان حول جريمة الخيانة العظمى، والتي اتفق الفقه العراقي، كما اسلفنا، على أنها تأخذ الطابع السياسي كسابقاتها من الأفعال، إذ يرى البعض إن جريمة الخيانة العظمى، هي جريمة ذات طابع سياسي، فواجبات والتزامات الرئيس بموجب الدستور ذات طابع سياسي، فضلاً عن أن الدستور أوكل للبرلمان مهمة اتهام الرئيس، فضلاً عن أن العقوبة على من تثبت إدانته هي (الأعفاء) وهي عقوبة سياسية بلا منازع^(٢٣) ويرى آخر أن مسؤولية رئيس الجمهورية سياسية إذ يرى أنه وعلى الرغم من النص الصريح في الدستور العراقي على مسؤولية رئيس الدولة إلا أنها تتصل بالواقع السياسي^(٢٤) وعلى أي حال يُمارس البرلمان في هذه الأحوال دوراً على الأقل بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، على أن يُمارس المحاكمة جهة أخرى، أو أن يقوم المجلس بالدورين معاً، أي الاتهام والمحاكمة في آن واحد كجزء من الاختصاصات السيادية التي يُمارسها.

الفرع الثالث: دور البرلمان في اعفاء رئيس الجمهورية

فصل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين سلطتي الاتهام والمحاكمة في موضوع مسؤولية الرئيس، إذ أناط سلطة الاتهام بمجلس النواب، وأناط سلطة المحاكمة وتوقيع العقوبة بالمحكمة الاتحادية العليا، أي أن إرادة المشرع الدستوري العراقي اتجهت نحو الإقرار بالطبيعة المزدوجة لنظام محاكمة رئيس الجمهورية، وذلك بهدف التوفيق بين الاعتبارات السياسية، إذ إن السلطة المختصة باتهام رئيس الجمهورية وتوقيع العقوبة عليه (العزل أو الاعفاء من منصب الرئاسة) بعد إدانته هي مجلس النواب، وذلك لإخفاء الطابع

١٩- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط٥، دار النهضة العربية سنة ١٩٨٢، ص ٢٦٤.

٢٠- د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٢١

٢١- تنص المادة (٦٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ النافذ على أن "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال أثناء ممارسته لوظيفته إلا في حالة الخيانة العظمى".

٢٢- المادة (١٥٩) من الدستور المصري النافذ.

٢٣- د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٨٨.

٢٤- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، مصدر سابق، ص ١٢.

السياسي على نظام المحاكمة، والاعتبارات القانونية تتمثل في اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بمحاكمة وإدانة رئيس الجمهورية.^(٢٥) إذ تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية، وفقاً لما قرره المادة (٩٣) من الدستور والتي تنص على "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ويُنظم ذلك بقانون". وفي حال صدور قرار الإدانة من المحكمة الاتحادية العليا، فإن العقوبة التي تترتب على تلك الإدانة هي إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، كما أسلفنا، ويصدر قرار الإعفاء لا من المحكمة بل من مجلس النواب بأغلبيته المطلقة وفقاً لأحكام المادة (٦١/سادساً-ب) من الدستور والتي نصت على "إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا..."، أي أن الدور الأهم في إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه يكون لمجلس النواب. ولنا على ما تقدم الملاحظات الآتية:

أ. أن الحالات التي يدان بسببها رئيس الجمهورية، حالات وردت على سبيل الحصر في المادة (٦١/سادساً/ب). ومن ثم لا يمكن اصدار قرار بإدانته عن أي فعل أو جريمة آخر. ب. إن دور المحكمة الاتحادية العليا يقف عند حد الإدانة وحسب، إذ أنها لا تُصدر حكماً بالعقوبة التي تترتب على الأفعال التي ارتكبها رئيس الجمهورية وأدت إلى إدانته، وإنما يترك أمر العقوبة إلى مجلس النواب، بعبارة أخرى تعليق الإدانة على تصويت مجلس النواب، فإذا ما صوت مجلس النواب بالأغلبية المطلوبة انتهى الأمر إلى إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، لكن تثار المشكلة في حال لم يوفق المجلس في الوصول إلى الأغلبية المطلوبة، أو أنه لم يصوت على الإدانة من الأساس، ففي هذه الحالة يبقى رئيس الجمهورية في منصبه رغم تحقق الإدانة من أعلى جهة قضائية في الدولة من جهة، ومن جهة أخرى يطعن في بقاء أحكام المحكمة وإلزامها للسلطات كافة، وفقاً لنص المادة (٩٤) من الدستور،^{٢٦} ناهيك عما سيصيب الوضع السياسي في الدولة من ارباك وفقدان للثقة في مؤسسات الدولة الناجم عن استمرار الرئيس المدان بمباشرة مهام منصبه.

ت. لم يصدر حتى الآن القانون الذي اشارت له المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمتعلق بآليات وإجراءات الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، خاصة مع خلو الدستور من أي إشارة إلى اجراءات التحقيق، وإنما أوكل مهمة تحريك الاتهام إلى مجلس النواب ويُمكن من خلال ذلك أن يقوم مجلس النواب بممارسة وظيفة التحقيق إلى جانب الاتهام.

ث. تتخذ المحكمة قرارها بالإدانة بأغلبية الثلثين، إذ تنص المادة (٥/أولاً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ على "تصدر الأحكام والقرارات بالأغلبية البسيطة عدا الأحكام والقرارات الخاصة بالفصل بالمنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية فيلزم أن تصدر بأغلبية الثلثين"، أي أن هنالك نوعين من الأغلبية اللازمة لصدور قرار المحكمة أولهما الأغلبية البسيطة وهي تمثل القاعدة العامة لإصدار الأحكام والقرارات في المسائل الداخلة ضمن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا وثانيهما أغلبية

^{٢٥}- د. رافع شبر اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، مصدر سابق، ص ٢٨٢-٢٨٣.

^{٢٦} - تنص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان "قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة".

الثلاثين وهي تمثل الاستثناء الوارد على القاعدة العامة وتتعلق بالأحكام والقرارات الخاصة بالمنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية، مثل التصويت على إدانة رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

دور البرلمان في بعض التعيينات

The second requirement

Parliament's role in some appointments

للبرلمان دور في التعيين في بعض المناصب المهمة، ولبيان هذا الدور لابد أولاً من بيان المقصود بالدرجات العليا وفئاتها ثم بيان دور البرلمان فيها، وعلى التفصيل الآتي:

الفرع الأول: تحديد المصطلحات وبيان فئات المناصب العليا

يُعد مصطلح وظائف الدرجات العليا من المصطلحات المألوفة في الوظيفة العامة فهو يتعلق بالمناصب الإدارية العليا- ويكثر استعماله في مجال تولي هذه الوظائف في دوائر الدولة. والحق تتعدد المصطلحات المستخدمة للدلالة على المناصب العليا، إذ ورد مصطلح (الوظائف الخاصة) في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل،^(٢٧) ومصطلح (الدرجات الخاصة) في قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ الملغى،^{٢٨} وكذلك في قانون الحقوق النقابية للمستشارين وأصحاب الدرجات الخاصة والمدراء العامين المعيّنين بعد ٢٠٠٣/٤/٩ رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٧ الملغى، ومصطلح (المناصب العليا) في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.^(٢٩) ويرجع سبب هذا التعدد في المصطلحات إلى عدم وجود تعريف تشريعي يحدد ملامحها، وعدم وجود قانون ينظم أحكام هذه الوظائف، إلا أن ذلك لا ينفي وجود تشريعات متفرقة نظمت بعض أحكامها. أما الفقه فقد عرف البعض منهم وظائف درجات العليا بأنها (وظائف على حدود الوظيفة الإدارية والوظيفة السياسية بالمعنى المحدد بكل منها، وتُعد وظائف مهمة للدولة إذ إنها تقوم برسم وتنفيذ سياسة الدولة العامة في المجالات المختلفة).^(٣٠) وعرفها آخر بأنها (الوظائف التي يُترك التعيين فيها للسلطة التقديرية للإدارة وذلك بسبب طبيعتها الإدارية والسياسية).^(٣١)

ويلاحظ البعض عدم مطابقة مسميات وظائف الدرجات العليا لطبيعة ومستوى الأعمال المنفذة، فهناك خلط بين الدرجة الوظيفية التي تكون عبارة عن حدي راتب أدنى وأعلى، وبين الوظيفة التي تبين طبيعة عمل الموظف والمهام والمسؤوليات الملقاة عليه، فالوظائف العليا ينظر إليها باعتبارها درجات مالية أكثر من كونها وظائف محددة المسؤوليات، فالوظائف المخصص لها درجة وكيل وزارة مثلاً قد لا تُمارس بالضرورة

٢٧- المادة (٨ / ٢) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٢٨ - تنص المادة (٤) من القانون المذكور على " يعين بدرجة خاصة عادة وكلاء الوزارات ورئيس ديوان رئاسة الجمهورية ورئيس ديوان مجلس الوزراء ورئيس مجلس الخدمة العامة وأعضاؤه ومحافظ البنك المركزي ومعاونيه ومراقب الحسابات العام ورئيس مجلس إدارة شركة النفط الوطنية وأعضاؤها ورئيس جامعة بغداد ونوابه وأمين العاصمة ومدير الموائى العام ومدير السكك الحديد العام وأعضاء مجلس التخطيط ورئيس ديوان التدوين القانوني ورئيس المجلس الأعلى للبحوث العلمية ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة وكذلك الوظائف الأخرى التي تنص القوانين على اشغالها بموظف بدرجة خاصة".

٢٩- المادة (١ / ٨) قانون التعديل الثاني المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٣٠- د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥١٨.

٣١- د. غازي فيصل مهدي، التعيين في الوظائف العليا، بحث منشور في مجلة النهرين للحقوق، مجلد ٣، ١٩٩٩، ص ١١٥.

أعباء الوظيفة المذكورة كالوظائف الاستشارية^(٣٢) وينبغي الإشارة إلى أن الجدول الملحق بقانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المعدل لسنة (٢٠٠٨) ضم نوعين من الوظائف وهي (الوظائف ذات الدرجة الخاصة) و (الوظائف العليا مدير عام ومن هو بدرجة).^(٣٣)

الفرع الثاني: دور البرلمان في تعيين أصحاب المناصب العليا

لم يكن في الدساتير العراقية السابقة أي دور للبرلمان -بمجلسه- في تعيين أصحاب المناصب الخاصة، وبالعودة إلى آلية تعيين أصحاب الدرجات العليا في قوانين الخدمة المدنية العراقية، نجد أن قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل أنط اختصاص تعيين الموظفين من الدرجة العليا لرئيس الجمهورية وذلك بإصدار مرسوم جمهوري بناء على اقتراح من الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء وهم حسبما أوردهم القانون (أ- الوظائف الخاصة ب- عميد ج- مدير عام د- مفتش عام هـ- وزير مفوض و- محافظ ز- مستشار مساعد).^(٣٤)

وتضمن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ آلية لتعيين أصحاب الدرجات الخاصة، فنص على أنه "يقوم مجلس الوزراء بوضع نظام داخلي لعمله وإصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية، وله كذلك اقتراح مشاريع قوانين للجمعية الوطنية، ولكل وزارة حسب اختصاصها ترشيح وكلاء الوزارات والسفراء وباقي موظفي الدرجات الخاصة، وبعد موافقة مجلس الوزراء على هذه الترشيحات، ترفع إلى مجلس الرئاسة لإقرارها،....".^(٣٥) وأنط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بمجلس النواب اختصاص الموافقة على تعيين شاغلي وظائف الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء، وفقاً لنص المادة (٦١/خامساً)، وهم كل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات. بمعنى آخر أنه وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الغي نص المادة (٨) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل، إذ يُعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون استثناء،^{٣٦} ومن ثم لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه.^{٣٧} ولا ريب أن الآليات والقواعد -سواء التي حددها الدستور أم القوانين الأخرى - تُعد قواعد ملزمة، ولا يجوز مخالفتها بأي شكل من الأشكال، ومن ثم فإن آلية التعيين في المناصب العليا يكون على النحو الآتي:

٣٢- د. غازي فيصل مهدي، نفس المصدر، ص ١١٦.

٣٣- إلا أنه صدر قرار لمجلس الوزراء العراقي بالرقم (٤٠٠) لسنة (٢٠١٥) ليعدل الجدول أعلاه إلى ثلاثة أنواع الأول (وكيل الوزارة ومن بدرجة ومن يتقاضى راتبه والمستشار الذي يتقاضى راتب وكيل وزارة) والثاني (الدرجة الخاصة) والثالث (المدير العام ومن بدرجة ومن يتقاضى راتبه)، ولا تخفى المخالفة التي وقع فيها المجلس حينما تجاوز على اختصاص المشرع وعدل القانون بقرار صادر منه، للمزيد ينظر: د. غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانونين العام والخاص (الجزء الثاني)، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢١، ص ١٧٦.

٣٤- المادة (٢/٨) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.

٣٥- المادة (٤٢) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٣٦- المادة (١٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣٧- المادة (١٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١. شاغلي الوظائف القضائية العليا: وبالعودة إلى قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ نجد أن المجلس يتألف من:^{٣٨}

١. رئيس محكمة التمييز الاتحادية - رئيساً
 ٢. نواب رئيس محكمة التمييز الاتحادية - اعضاء
 ٣. رئيس الادعاء العام - عضواً
 ٤. رئيس هيئة الاشراف القضائي - عضواً
 ٥. رؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية - اعضاء
 ٦. رؤساء مجالس القضاء في الاقاليم - اعضاء
- ويتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية،^{٣٩} ومنها اختصاصه بترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.^{٤٠} ولنا على ما تقدم الملاحظات الآتية:

أ. إن قيام مجلس القضاء الأعلى بترشيح وتسمية أصحاب المناصب العليا أمر منطقي، وهو يتألف مع طبيعة عمل المجلس، فمن الطبيعي أن يرشح للمهام القضائية العليا أعلى هيئة قضائية في الدولة، وهو أمر يتألف كذلك مع استقلال القضاء.

ب. عطفاً على ما سبق فإن استقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات لا يتفقان مع منح مجلس النواب اختصاص الموافقة على التعيين وفقاً لنص المادة (٦١/خامساً) من دستور جمهورية العراق، إذ أن اقتران تعيين القاضي بموافقة مجلس النواب يؤثر -بلا ريب- على استقلاله، ناهيك عن غياب المبرر الدافع إلى رهن تعيين الفئات المذكورة بمجلس النواب.

ت. إن تشكيل مجلس القضاء الأعلى يتناقض مع حقه في ترشيح وتسمية رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي، إذ أن هؤلاء جميعاً في الأصل هم أعضاء في مجلس القضاء الأعلى.

وعلى أي حال يُمارس مجلس النواب دوراً مهماً في تعيين أصحاب المناصب القضائية العليا - رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي - من خلال الموافقة على الترشيح، ومن مفهوم المخالفة فإن رفض مجلس النواب لأي من المرشحين، لأي سبب كان، وأياً كانت مؤهلاته أو خبراته يقضي على حظوظ المرشح للمنصب.

٢. شاغلي الوظائف المدنية والعسكرية العليا: فلما كانت هذه الوظائف إدارية بحتة فتكون التوصية بالتعيين حصراً من مجلس الوزراء، سواء أكانت هذه الوظائف مدنية أم عسكرية، وفي ذلك تنص المادة (٨٠/خامساً) على أن مجلس الوزراء يختص بـ "التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الأمنية"، على أن يقوم مجلس النواب بالتصويت على تلك التوصية بالقبول أو الرفض.

ولنا على اختصاص مجلس النواب المتقدم الملاحظات الآتية:

^{٣٨} - المادة (٢/أولاً) من قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.

^{٣٩} - المادة (٩٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^{٤٠} - المادة (٩١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

أ) الأصل أن يكون القول الفصل في اختيار المرشحين لهذه الوظائف للإدارة دون غيرها، وفقاً لأحد أساليب اختيار الموظفين المعتادة، لكن ونتيجة لأن هذه الوظائف (وظائف الدولة العليا) أقرب للوظائف السياسية منها للادارية، فقد استثنت المادة (١٨) من قانون الوظيفة العامة في فرنسا لسنة ١٩٥٩ هذه الوظائف من طريقة المسابقة المفروضة على الجهات الإدارية لاختيار المرشحين للوظائف العامة بعمل مسابقات. (٤١) وجاء في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بأن التعيين في الوظائف العليا يتم بقرار من رئيس الجمهورية، (٤٢)

ب) إن قيام الإدارة بالتعيين يضمن عدم إساءة الإدارة استعمال هذه السلطة، ومن أجل تحقيق مبدأ المساواة في تولي الوظائف من ناحية، وتحقيق المصلحة العامة من ناحية أخرى، وهذه الأمور لا يضعها مجلس النواب في الغالب في حسبان، وقد يُركز على مسائل الولاء والانتماء السياسي قبل غيرها من المسائل.

ت) كنا نتمنى ابعاد المؤسسة العسكرية عن التأثيرات السياسية انسجاماً مع نص المادة (٩/ أولاً) من الدستور والتي تنص على أن "تتكون القوات المسلحة العراقية والجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز أو اقصاء وتخضع لقيادة السلطة المدنية وتدافع عن العراق ولا تكون اداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة"، وما وقف تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الأمنية على موافقة مجلس النواب إلا نوع من التداخل السياسي.

ث) لا يخفى على أحد أن دور مجلس النواب هذا يؤدي إلى الطعن بمبدأ الفصل بين السلطات، خاصة ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ولا يدخل من قبيل التعاون بينهما مسائل التعيين سالف الذكر.

ونشير أخيراً إلى اختصاص مجلس النواب بالمصادقة على تعيين محافظ البنك المركزي العراقي، نص قانون التعديل الأول رقم (٦٣) لسنة ٢٠٠٧ لقانون البنك المركزي العراقي رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٧ على أنه "أ- يعين محافظ البنك المركزي العراقي بدرجة وزير باقتراح من رئيس مجلس الوزراء ومصادقة مجلس النواب وأن يكون من ذوي الخبرة والاختصاص في الشؤون الصيرفة أو المالية أو الاقتصادية..". (٤٣)

٤١ - د. محمد انس جعفر، د. أشرف محمد أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ٢٠١٠، ص ١٤٣.

٤٢ - المادة (١٦) من قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى.

٤٣ - المادة (١/١٣) من قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.

المطلب الثالث

دور البرلمان في الرقابة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ

The third requirement

Parliament's role in monitoring the declaration of war and the state of emergency

قد تطرأ على الدول ظروف استثنائية متعددة الصور مختلفة المصادر، منها ما يعود إلى الأوضاع الدولية ومثالها الحروب وما قد ينجم عنها من اثار، ومنها ما يعود إلى الأوضاع الداخلية في تلك الدول نفسها ومثلها وقوع الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، والتي قد تؤدي إلى الثورة أو العصيان المسلح أو الاضطرابات، ومنها ما يعود إلى أسباب طبيعية كالكوارث التي تحصل بفعل البراكين والزلازل والفيضانات المدمرة.^{٤٤} ومن ثم يمكن وصف نظام حالة الطوارئ بأنه نظام استثنائي، فالأصل أن تعيش الدولة في حالة من الاستقرار تنظمها مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية، واستثناءً من هذا الأصل قد تتعرض الدولة إلى خطر يُهدد أمنها ونظامها العام، ولاستنفاد أو عجز الأساليب العادية عن مواجهة ذلك الخطر تجيز النظم القانونية صلاحيات استثنائية لسلطة الطوارئ. وقد ذهب جانب من الفقه بأن للظرف الاستثنائي مفهومين، مفهوم واقعي ومفهوم قانوني، لا يمكن دمجهما، يتمثل المفهوم الواقعي في حادثة استثنائية تحل بالدولة أو تحقق بها وتعجز التشريعات العادية عن مواجهتها، أما المفهوم القانوني فيتمثل في وجود نظام قانوني تضعه السلطة التشريعية في الدولة يشمل مجموعة من القواعد القانونية لمواجهة ما قد يحدث من ظروف استثنائية يتعذر حلها بموجب القوانين التقليدية السائدة في الدولة، وبذلك يكون هنالك نظام قانوني للظروف العادية ونظام قانوني للظروف غير العادية، ويُسمى النظام القانوني المعد للظروف غير العادية بأسم قانون الطوارئ أو قانون الأحكام العرفية.^{٤٥} ويرى البعض أن حالة الحرب هي أوضح مثال للظروف الاستثنائية،^{٤٦} ولكن الحرب ليست إلا مثلاً للظروف الاستثنائية، لهذا سحب مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية وطبقها أيضاً في الأوقات العصيبة التي يتعرض لها المجتمع في وقت السلم (حالة الطوارئ).^{٤٧} وتعرف حالة الطوارئ بأنها "نظام يقوم على مجرد السماح للهيئة التنفيذية بسلطات أكثر اتساعاً لها في الظروف

^{٤٤} - د. ابراهيم درويش نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة ادارة قضايا الحكومة ع ١، السنة ١٠، ١٩٦٦، ص ١٥.

^{٤٥} - عبد الحميد الشواربي، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والاوامر العسكرية، الطبعة الأولى، دار المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٢.

^{٤٦} - الحرب في الاصطلاح الدولي صراع مسلح بين دولتين أو فريقين من الدول ينشأ لتحقيق مصالح دولية أو للدفاع عن النفس ورد الاعتداء، وهي من حيث الواقع حالة قانونية معترف بها وبالإمكان قيامها حتى مع اعتناق المجتمع الدولي مبدأ تجريم الحرب كوسيلة لفض المنازعات بين الدول. ووجود حالة الحرب من الناحية القانونية يستند إلى عنصرين هما العنصر المعنوي المتمثل في إعلان الحرب رسمياً. والعنصر المادي المتمثل في الأعمال العسكرية الفعلية أما حالة الحرب من الناحية الفعلية فهي اشتباك مسلح بين دولتين أو أكثر من أجل الوصول إلى إنهاء نزاع فشلت المساعي الودية في الفصل فيه أو هي حالة قتال ينشب بين دولة معتدية وأخرى في حالة دفاع شرعي عن النفس. وقد تبدأ حالة الحرب بإذار نهائي توجهه هذه الدولة إلى دولة أخرى وتجعل قيام الحرب بينهما موقوفة على تنفيذ بعض الطلبات فإن لم ينفذ فيعد هذا الإذار بمثابة إخطار بقيام حالة الحرب بينهما. وقد تقوم حالة الحرب دون أي إذار وذلك بالقيام مباشرة وبصورة مباغتة بالأعمال العسكرية. للمزيد ينظر: د. صباح عريس، الظروف المشددة في العقوبة، دار النشر للطباعة والنشر بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٢، ص ١٦٣.

^{٤٧} - د. شاب توما منصور، القانون الإداري - دراسة مقارنة، ج ١، دار الطبع والنشر الأهلية، ١٩٧٠-١٩٧١، ص ١٨٣.

العادية، نظراً لما يهدد سلامة الدولة وأمنها".^{٤٨} ويتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة وهو أول الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية، ويستقر الفقه والقضاء على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر وهما وصفا الجسامة والحلول، أما بالنسبة لوصف الجسامة فقد ذهب رأي من الفقه إلى أن الخطر قد يكون جسيماً إذا كان غير ممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يُعد جسيماً، أما بالنسبة لصفة الحلول فإن الخطر الحال يعني بلوغ الإحداث أو الضرر حداً تؤدي معه حالاً ومباشرة إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية ومن هذا يتضح أن قيام الظرف الاستثنائي يعني وجود تهديد بخطر جسيم وحال موجه ضد الدولة.^{٤٩} وعلى الرغم من اختلاف هذه الظروف الاستثنائية في صورها ومصادر تحققها، إلا أنه يلاحظ أنها تشترك في النتائج والآثار التي تنتج عنها، إذ أنها تتمثل جميعاً في أنها تشكل خطراً على كيان الدولة وبقائها، لذلك لا بد أن تتقصد الإدارة سلطات استثنائية كافية لمواجهة تلك الظروف والمحافظة على كيان الدولة وبقائها لأن سلامة الدولة فوق كل شيء وفوق القانون.

وتنظم المادة (٦١/٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي جاءت ضمن اختصاصات مجلس النواب، اعلان الحرب وحالة الطوارئ، اذ تنص على "أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها". ولنا على النص أعلاه الملاحظات الآتية:

١. نظام حالة الطوارئ نظام جوازي، تتفق معظم التشريعات المتضمنة قواعد قانونية تنظم حالة الطوارئ على أن اللجوء إلى نظام الطوارئ أمر جوازي، وهذا يعني أن توفر أحد مبررات إعلان حالة الطوارئ لا يؤدي حتماً إلى فرض نظام الطوارئ، وبذلك فهو نظام جوازي وليس حتمي، ويكون للسلطة التنفيذية حرية إعلان حالة الطوارئ وفقاً لسلطتها التقديرية.^{٥٠} وتتجه الدساتير إلى احد اتجاهين بهذا الخصوص، إذ تتجه بعض الدول إلى الزام السلطة التنفيذية بعرض هذا الإعلان في اقرب وقت ممكن على السلطة التشريعية لتتبع فيه على ضوء الظروف التي بررتها، في حين تتجه دول أخرى -بدواعي السرعة والضرورة - إلى أن تنيط اعلان الحرب وحالة الطوارئ للسلطة التنفيذية بدلاً من السلطة التشريعية، وهذا هو اتجاه الدستور العراقي، الذي اشترط موافقة مجلس النواب على الطلب المقدم من السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء معاً)، ويمكن القول أن لتوجه الدستور العراقي جنة إيجابية تتمثل في عدم تمكن رئيس مجلس الوزراء من الاستبداد في اصدار قرار إعلان حالة الطوارئ لاشتراط الدستور اتخاذه

^{٤٨} - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣، ص ١٥٢.

^{٤٩} - للمزيد ينظر: د. رأفت فوده، مصادر المشروعية ومنحنياتها- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٢٦٣ وما بعدها.

^{٥٠} - مصطفى سالم مصطفى، حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الانسان المدنية -دراسة دستورية مقارنة في الحالة العراقية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٤، ص ٦٢٧.

بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، وموافقة مجلس النواب، ويُشكل ذلك المنهج ضماناً لحقوق الأفراد وحرّياتهم. وتظهر في هذه الحال المسائل الآتية:

أ. لم يبين الدستور الحكم فيما لم يتفق رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء على اعتبار الظرف استثنائياً ومن ثم لم يتم التوافق على رفع الطلب المشترك لرفض أحدهما؟
ب. إن اشتراط تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لإعلان الحرب أو حالة الطوارئ يؤدي إلى الإبطاء في العملية مما لا يتناسب مع طبيعة الخطر الداهم الذي يُحدق بالدولة والذي تتطلب مواجهته السرعة والحزم.
ج. في حال تم الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، سيتم تقديم طلباً مشتركاً من قبلهم إلى مجلس النواب وقد يستغرق الأخير وقتاً أطول للتداول بشأن إعلان حالة الطوارئ. فضلاً عن ذلك، قد يبلغ الخطر الحال من الجسامة درجة لا يُمكن في ظلها جمع أعضاء المجلس في جلسة ذات نصاب قانوني. وتبرز بشكل واضح صعوبة تنفيذ الإجراءات التي رسمها الدستور لإعلان حالة الطوارئ في حال لو تم تقديم الطلب المشترك المذكور آنفاً أثناء عطلة مجلس النواب مما يستوجب دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية استناداً للمادة (٥٨/أولاً) من الدستور، وهذه إجراءات تأخذ وقتاً طويلاً بطبيعة الحال.

٢. إن الأغلبية المطلوبة لمنح الموافقة على إعلان الحرب أو حالة الطوارئ هي أغلبية موصوفة، أي أغلبية الثلثين، من دون أن يُحدد النص الدستوري هل أن هذه الأغلبية تنصرف إلى العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب أم إلى عدد الحضور من بينهم. كما لم يُبين الدستور الأثر المترتب على عدم تحقق تلك الأغلبية، فهل يجوز إعادة التصويت أم لا؟

وقد فسرت المحكمة الاتحادية العليا الأغلبية المطلوبة بناءً على طلب من مجلس النواب، إذ جاء في قرارها التفسيري "أن أغلبية الثلثين المقصودة في البند (أ) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور المطلوبة عند إعلان حالة الطوارئ هي أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقيق نصاب انعقاد الجلسة المنصوص عليه في الفقرة أولاً من المادة (٥٣) من الدستور، لأن المشرع لو أراد أغلبية الثلثين لأعضاء مجلس النواب كافة لنص على ذلك كما هو وارد في الفقرة (أولاً) من المادة (٢١) والفقرة (ثانياً) من المادة (٣٠) من الدستور".^{٥١}

من جهة أخرى ما الحكم في حال تعرض الدولة لظرف استثنائي وعدم الحصول على موافقة مجلس النواب؟ خاصة إذا ما علمنا قرار البرلمان شرط ضروري ولا غنى عنه لاستمرار حالة الطوارئ وصحة إعلانها.

٣. نظام حالة الطوارئ نظام مؤقت، يرتبط هذا النظام بوجود مبرراته المنصوص عليها في الدستور أو القانون وينتهي بانتهاء هذه المبررات، وتأقيت مدة تطبيق نظام الطوارئ يعود إلى أن حالة الطوارئ ترتبط وجوداً وعدماً بظروف استثنائية ومعظم تشريعات الطوارئ حددت مدة زمنية لحالة الطوارئ تنتهي بانتهائها ما لم تقرر سلطة الطوارئ وجوب تمديد استمرار مبرراتها وفقاً لقواعد تنظيمها، وقد حدد الدستور مدة سريان حالة الطوارئ في العراق وهي (٣٠) يوم قابلة للتمديد بموافقة مجلس النواب على طلب التمديد في كل مرة، وتنتهي حالة الطوارئ تلقائياً إذا لم يقدم طلب بعد نهاية أي مدة تمديد،

^{٥١} - تفسير المحكمة الاتحادية العليا الوارد في قرارها ذي العدد ٢٧٨ /ت/ ٢٠٠٦، الصادر بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٠.

وما يؤخذ على النص أنه لم يتشترط أغلبية معينة من مجلس النواب عند الموافقة على طلب تمديد حالة الطوارئ كما فعل عندما اشترط صراحة أغلبية الثلثين للموافقة على إعلان حالة الطوارئ. كما لم يحدد الدستور عدد المرات التي يجوز تمديد حالة الطوارئ فيها. من جهة أخرى طلب مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا بيان مدى إمكانية قيام مجلس النواب بتحويل هيئة رئاسة المجلس الموافقة على تمديد حالة الطوارئ وفق ما ورد في البند (ب) من الفقرة (تاسعاً) المادة (٦١) من الدستور عند تعذر الأغلبية المنصوص عليها في البند (أ) من نفس الفقرة فتجد المحكمة الاتحادية العليا "أن الدستور لم ينص على إمكانية قيام مجلس النواب بتحويل هذه الصلاحية إلى هيئة رئاسة المجلس وإن كان الأمر يقتضي ذلك في حالة عدم تحقيق الأغلبية المطلوبة وفي حالة عطلة المجلس أو انتهاء دورته مما يقتضي مراعاة ذلك عند الشروع بتعديل الدستور بوضع نص يُتيح ذلك".^{٥٢}

٤. تمنح النصوص الدستورية، التي جاءت بها جميع الدساتير وفي كل الدول على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها الفكرية والسياسية، الإدارة جميع السلطات اللازمة لمواجهة الاخطار التي تواجهها.^{٥٣} فإذا ما تكاملت الشروط اللازمة لتطبيق حالة الطوارئ فإن السلطة التنفيذية تتحرر مؤقتاً من بعض النصوص التي تُقيد حريتها في العمل وتخرج عن حدودها فتتخذ السلطة التنفيذية قرارات تُعد غير مشروعة لو اتخذتها في الظروف الاعتيادية وذلك لمخالفتها للقانون. ولكن لا جدال في أن منح السلطة التنفيذية اختصاصات واسعة واستثنائية يُشكل تهديداً لحقوق الافراد ومساساً بحرياتهم، لذا دأبت الدساتير والقوانين على تنظيم هذه الظروف الاستثنائية، وتحديد ضوابطها وبيان حدود ممارستها ووضع الضمانات القانونية اللازمة لحماية حقوق وحريات الافراد والتقليل من احتمالات انحراف السلطة وتعسفها. وهذا ما أكدته المادة أعلاه من دستور جمهورية العراق التي اوجبت على المشرع وضع قانون لتنظيم هذه الصلاحيات بما لا يتعارض مع الدستور، إلا أن مثل هذا القانون لم يصدر حتى اليوم.

٥. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها، ولم يُبين الدستور الاثار المترتبة على هذا العرض؟ وما الحكم في حال لم يُقدم رئيس مجلس الوزراء العرض المطلوب أو تجاوز مدة الخمسة عشر يوماً؟

الخاتمة Conclusion

بعد البحث في الوظائف السيادية للبرلمان في الأنظمة الجمهورية البرلمانية تبين لنا الآتي:

١. منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ العديد من الوظائف السيادية التي يُمارسها البرلمان فضلاً عن وظائفه الثلاث الأساسية، أي التشريع والرقابة على أعمال الحكومة والمصادقة على الموازنة العامة. وتتمثل هذه الوظائف بدوره في انتخاب رئيس الجمهورية ومساءلته واعفائه، ودوره في بعض التعيينات، ودوره في الرقابة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ .

^{٥٢} - تفسير المحكمة الاتحادية العليا الوارد في قرارها ذي العدد (٢٧٨ /ت/ ٢٠٠٦، الصادر بتاريخ ١٢/٦/٢٠٠٦.

^{٥٣} - د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥، ص ١٠.

٢. إن الدستور العراقي غالى في اقسام مجلس النواب في مهام ووظائف تُربك عمله وتُشتت جهوده، خاصة وأن بعض هذه المهام لا تأتلف مع طبيعة عمل المجالس النيابية، وهي تطعن مبدأ الفصل بين السلطات في الصميم.
٣. لم نجد نصاً دستورياً واحداً يتعلق بالاختصاصات السيادية -على أقل تقدير - إلا وشابه النقص أو الغموض، وإذا كان النقص من صفات العمل الإنساني، إلا أننا كنا نأمل أن يُجيب النص الدستوري -بعده القانون الأسمى والأعلى في الدولة -على أغلب الأسئلة، لا أن يفتح باباً للتأويل والتفسير.
٤. أخذ دستور جمهورية العراق بمسؤولية رئيس الجمهورية السياسية، على خلاف ما هو كائن في الأنظمة البرلمانية، وهو في نفس الوقت خلط ما بين المسؤوليتين السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية، وفرض على جميع ما يقترفه رئيس الجمهورية من أفعال عقوبة سياسية تتمثل في الاعفاء من المنصب.
٥. جاء نظام محاكمة رئيس الجمهورية في الدستور العراقي ذا طبيعة مزدوجة، توفق بين الاعتبارات السياسية، إذ أنه أناط سلطة الاتهام بمجلس النواب بأغلبية الثلثين، والاعتبارات القانونية والتي تتمثل باناطة سلطة محاكمة رئيس الجمهورية وإدانته بالمحكمة الاتحادية العليا بأغلبية الثلثين أيضاً.
٦. يقتصر دور المحكمة الاتحادية العليا في محاكمة رئيس الجمهورية وصولاً إلى إدانته، في حال ارتكابه فعلاً من الأفعال التي نص عليها الدستور على سبيل الحصر، إلا أنها لا تملك اصدار قرار باعفائه من منصبه، ويختص مجلس النواب بإصدار هذا القرار الأخير بأغلبيته المطلقة، مع ما يُثيره هذا الأمر من احتمالات عدم تحقق الأغلبية أو امتناع المجلس عن التصويت لسبب أو آخر، ومن ثم بقاء رئيس الجمهورية المدان الذي ثبت بالدليل ارتكابه لجريمة من الجرائم التي حددها الدستور، على رأس السلطة التنفيذية.
٧. وأناط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ -من دون مبرر يذكر -بمجلس النواب اختصاص الموافقة بالأغلبية المطلقة، على بعض التعيينات المهمة، من خلال التصويت على المرشحين الذين يتم اقتراحهم إما من مجلس القضاء الأعلى لكل من رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، أو بناء على اقتراح مجلس الوزراء لكل والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات. ونعتقد أن مثل هذا الاختصاص يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.
٨. لمجلس النواب دور في اعلان الحرب وحالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً، إذ أن اعلانهما يتوقف على موافقته، بأغلبية الثلثين، كما أن تمديدتها -لمدة ٣٠ يوماً أخرى - يكون بموافقة مجلس النواب من دون تحديد الأغلبية المطلوبة، وتتسم إجراءات اعلان الحرب أو حالة الطوارئ في العراق بالبطء وتعقيد الإجراءات وهذا يتعارض وبشدة مع طبيعة الخطر الجسيم والحال والذي يستلزم السرعة في مواجهته.

المصادر Sources

أولاً: الكتب:

١. د. ابراهيم درويش نظرية الظروف الاستثنائية، مجلة ادارة قضايا الحكومة ع ١، السنة ١٠، ١٩٦٦.
٢. د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة – الوزارة) في الانظمة المعاصرة ، دراسة تحليلية بين النصوص والواقع ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ،
٣. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالإسكندرية.
٤. د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٥. د. إسماعيل البدوي تولية رئيس الدولة في الشريعة الاسلامية والنظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط ١، ١٩٩٤.
٦. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠٠٨.
٧. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢.
٨. د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لانتهاج ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط ١، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٤.
٩. د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية، منشورات مركز العراق للدراسات، مطبعة البيئة، ط ١، بغداد، ٢٠٠٩.
١٠. د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الادارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
١١. د. شاب توما منصور، القانون الإداري – دراسة مقارنة، ج ١، دار الطبع والنشر الأهلية، ١٩٧٠-١٩٧١.
١٢. د. صباح عريس، الظروف المشددة في العقوبة، دار النشر للطباعة والنشر بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٢.
١٣. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.
١٤. د. عبد الحميد الشواربي، شائبة عدم دستورية ومشروعية قرارى إعلان ومد حالة الطوارئ والاورامر العسكرية، الطبعة الأولى، دار المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
١٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (بحث تحليلي مقارنة في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما، في النظام البرلماني التقليدي والمنتطور)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، مصر.
١٦. د. علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط ١، ٢٠١٢.
١٧. د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١٨. د. عمرو فؤاد احمد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة، دار الكتب، القاهرة، ١٩٨٤.

١٩. د. غازي فيصل مهدي، التعيين في الوظائف العليا، بحث منشور في مجلة النهرين للحقوق، مجلد ٣، ١٩٩٩.
 ٢٠. د. غازي فيصل مهدي، مقالات في مجال القانونين العام والخاص (الجزء الثاني)، الطبعة الاولى، مكتبة القانون والقضاء، ٢٠٢١.
 ٢١. د. مدحت احمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
 ٢٢. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري المبادئ الدستورية العامة، دراسة في النظام الدستوري المصري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة، ٢٠٠٧.
 ٢٣. د. محمد انس جعفر، د. أشرف محمد أنس جعفر، الحقوق الدستورية للموظف العام، ٢٠١٠.
 ٢٤. د. محمد عمرو بركات، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ومسؤوليته، مطبعة الاسكندرية، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
 ٢٥. د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٢. رأفت فوده، مصادر المشروعية ومنحنياتها- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
 ٢٦. مصطفى سالم مصطفى، حالة الطوارئ وأثرها على حقوق الانسان المدنية- دراسة دستورية مقارنة في الحالة العراقية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ٦٤.
 ٢٧. د. وجدي ثابت غبريال: سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة (١٦) من الدستور الفرنسي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
 ٢٨. د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
- ثانياً: الدساتير:**

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.
 ٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
 ٣. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- ثالثاً: القوانين:**
١. قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل.
 ٢. قانون الدرجات الخاصة في الدوائر الرسمية وشبه الرسمية رقم (٨) لسنة ١٩٦٦ الملغى
 ٣. قانون العاملين المدنيين المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ الملغى.
 ٤. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
 ٥. قانون البنك المركزي العراقي رقم ٥٦ لسنة ٢٠٠٧ المعدل.
 ٦. قانون التعديل الثاني المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.
 ٧. قانون مجلس القضاء الأعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.

The sovereign functions of Parliament In parliamentary republican regimes

Dr . Hanan Muhammad Al-Qaisi

Abstract:

Parliament is the people's way to limit dictatorial regimes, it is the clearest manifestation of democracy, and it is the only way for individuals to participate in government.

Parliaments perform basic functions, namely legislation and oversight as well as fiscal jurisdiction, However, the parliament's role isn't limited to these competencies, but a parliament rather exercises additionally other competencies that we described as sovereign competencies.

Sovereign competencies include a parliament's role in electing the President of the Republic, holding him accountable and exempting him and declaring him disqualified, its role in some appointments, and its role in monitoring the declaration of war and the state of emergency.

And we tried through this research to explain these functions, and find out whether they are compatible with the nature of the parliament's work, or is the Iraqi constitution exaggerated in the parliament's involvement in tasks and functions that confuse its work and distract its efforts, especially since some of these tasks are not incompatible with the nature of the work of parliaments, and they challenge the principle of separation between the powers.

Keywords: Parliament, President of the Republic, election, exemption, responsibility.