

تأثير البرلمان على سلطة الدولة في اصدار لوائح الضرورة

د. لمياء شاكر احمد

الجامعة التقنية الشمالية /الكلية التقنية الإدارية /الموصل

المستخلص

يتناول هذا البحث أهمية وضوح القواعد المحيطة بإصدار لوائح الضرورة من قبل رئيس الدولة وكيفية تأثير الرقابة البرلمانية عليها في فرنسا ومصر والعراق. يركز البحث على تحليل النصوص القانونية في دساتير هذه البلدان لفهم المفاهيم والضوابط المحيطة بلوائح الضرورة. يقدم البحث فرضية حول تأثير استخدام لوائح الضرورة في مجالات لا تستدعيها حقيقة الأمور، ويناقش كيفية تعامل الدساتير المقارنة مع هذا الأمر. يعتمد البحث على المنهج التحليلي والاستقرائي، ويقدم مقارنة بين الدساتير الفرنسية والمصرية والعراقية. يهدف البحث إلى توضيح مفهوم لوائح الضرورة وضوابط إصدارها، بالإضافة إلى دور الرقابة البرلمانية في ضبط سلوك رئيس الدولة في هذا الصدد. كلمات مفتاحية: لوائح الضرورة، رئيس الدولة، الرقابة البرلمانية، الدساتير، فرنسا، مصر، العراق.

The Impact of Parliament on State Authority in Issuing Necessity Regulations

Dr. Lamiaa Shakir Ahmed

Northern Technical University / College of Administrative Techniques/ Mosul

Abstract

This research addresses the importance of clarity in the rules surrounding the issuance of necessity regulations by the head of state and the impact of parliamentary oversight on them in France, Egypt, and Iraq. The research focuses on analyzing the legal texts in the constitutions of these countries to understand the concepts and regulations surrounding necessity regulations.

The research presents a hypothesis regarding the impact of using necessity regulations in areas that do not actually require them, and discusses how comparative constitutions deal with this issue. The research relies on analytical and inductive methods, providing a comparison between the French, Egyptian, and Iraqi constitutions. The research aims to clarify the concept of necessity regulations and the regulations governing their issuance, in addition to the role of parliamentary oversight in regulating the behavior of the head of state in this regard.

Keywords: necessity regulations, head of state, parliamentary oversight, constitutions, France, Egypt, Iraq.

المقدمة

تتنوع وظائف الدولة بين سلطاتها الثلاثة وهي السلطة التشريعية والتنفيذية فضلا عن السلطة القضائية وحسب طبيعة عمل كل منها ويحكم فيما بينها مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تركيز السلطة في هيئة واحدة لضمان تحقيق التوازن فيما بينها وهذا يكون في ظل النظام القانوني العادي الذي وضع ليحكم حياة الدولة والافراد في الاوضاع الطبيعية إلا ان هذا النظام قد يعجز في فترات اللزمات عن تقديم الحماية اللازمة لاستمرار أمن الدولة عندئذ تشرع لوائح الضرورة كآلية قانونية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية وفيها تسوغ الخروج على القواعد المشروعة لمواجهة تلك الظروف كما اشرنا وفي ذلك الوقت قد لا يكون البرلمان منعقدا في تلك الظروف بغض النظر عن الاسباب سواء لانتهاء الدورة التشريعية او لأي سبب اخر تحقق به غيبته فيكون من الأولى الاعداد السابق لمواجهة تلك الحالة ويكون ذلك عن طريق تسليم مقاليد الامور لرئيس الدولة بإصدار لوائح الضرورة لمواجهة تلك الظروف وهذا ما سنبينه خلال بحثنا .

اهمية البحث : تكمن أهمية بحثنا في التعرف على لوائح الضرورة التي يصدرها رئيس الدولة وفي أي الاوقات تسوغ له إصدار تلك اللوائح وماهي الشروط القانونية التي تمكنه من اصدارها وهذا من جانب ، اما من الجانب الاخر فيكمن من خلال بيان دور الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة التي تصدر من قبل رئيس الدولة.

أهداف البحث : تتجلى أهداف بحثنا في دعوى المشرع الدستوري وخاصة العراقي الذي لم يحدد ماهي تلك الظروف التي تسوغ اصدار لوائح الضرورة

على وجه الدقة وبيان كيفية تأثير الرقابة البرلمانية على الدول محل المقارنة وهي فرنسا ومصر والعراق .

اشكالية البحث : تكمن اشكالية بحثنا في عدم وضوح رؤية المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ بتنظيم لوائح الضرورة على وجه الدقة على الرغم من وجود قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ ونص المادة (٦١/تاسعا) الا انها غير واضحتان على وجه الدقة لتنظيم لوائح الضرورة هذا من جانب اما الجانب الاخر يكمن في تغافل المشرع العراقي عن الاجراء الذي يمكن اتخذه فيما اذ كان البرلمان غير منعقدا .

منهجية البحث : سوف يتم الاعتماد على المنهج التحليلي والاستقرائي للنصوص القانونية التي تخص لوائح الضرورة في كلا من الدول المقارنة وهي الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

فرضية البحث : ماذا لو قام رئيس الدولة بممارسة اختصاصاته بإصدار لوائح الضرورة في موضوعات لا تستلزم اصدار تلك اللوائح وبذلك يحل مشروعية الازمات محل المشروعية العادية وخاصة مع غياب وجود النصوص الصريحة التي تشير للممارسة لوائح الضرورة تلك.

هيكلية البحث

المبحث الأول: مفهوم لوائح الضرورة الصادرة من رئيس الدولة
المطلب الأول التعريف باللوائح الصادرة من رئيس الدولة
الفرع الأول : التعريف باللوائح الضرورة
الفرع الثاني : موقف الدساتير المقارنة من لوائح الضرورة
المطلب الثاني : موقف الفقه المقارن من ممارسة رئيس الدولة لوائح الضرورة

المبحث الثاني: ضوابط اصدار لوائح الضرورة وتأثير البرلمان عليها

المطلب الأول : شروط ممارسة لوائح الضرورة من قبل رئيس الدولة

الفرع الأول: الشروط المتعلقة بإصدار لوائح الضرورة

الفرع الثاني : الشروط المتعلقة بالبرلمان

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

الفرع الأول : الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في فرنسا

الفرع الثاني : الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في مصر

الفرع الثالث: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في العراق

المبحث الاول

مفهوم لوائح الضرورة الصادرة من رئيس الدولة

تقوم نظرية لوائح الضرورة على اساس وجود ظروف غير اعتيادية تتعرض لها الدولة وبذلك تسوغ الخروج على القواعد المشروعة لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية ويقوم رئيس الجمهورية (الدولة) بإصدار تلك لوائح في وقت لا يكون فيه البرلمان منعقدا فيه اما لانتهاء الدورة التشريعية او لأي سبب اخر تتحقق به غيبته فيكون من الأولى اصدار تلك اللوائح لمواجهة تلك الظروف الطارئة أو الاستثنائية وهذا ما سنبينه من خلال بحثنا وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين كما يأتي :

المطلب الأول: التعريف باللوائح الضرورة الصادرة من رئيس الدولة

المطلب الثاني : موقف الفقه المقارن من ممارسة رئيس الدولة لوائح الضرورة

المطلب الأول

التعريف باللوائح الضرورة الصادرة من رئيس الدولة

من هذا المنطلق أقتضى تقسيم تعريف نظرية الضرورة في هذا المطلب إلى فرعين كما يأتي :

الفرع الأول : التعريف باللوائح الضرورة

الفرع الثاني : موقف الدساتير المقارنة من لوائح الضرورة

الفرع الأول

التعريف باللوائح الضرورة

اقتضى تقسيم هذا الفرع كما يأتي :

أولاً: الضرورة لغة : هو اسم لمصدر الاضطرار ، تقول حملتني الضرورة على كذا وكذا وقد اضطر فلان إلى كذا وكذا والاضطرار يحتاج إلى الشيء يقال اضطره إليه : احوجه وإلجاء فاضطر.

فالضرورة كلمة تدل على المبالغة في الضرر ومعناه بلوغ من قامت به أقصى غايات الضرورة بان صار في حالة تهدد بخطر محقق ويصبح معها مجبرا على فعل شيء معين يدفع عنه ذلك الخطر⁽¹⁾، كما ورد ذكر الضرورة

(1) جمال الدين بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار المعارف ، مصر ، باب الضاد ، ص، ٢٥٧٤.

في الشريعة الإسلامية حيث قال تعالى (فمن اضطر غير باغ ولا عاد)^(١)، اي من الجي إلى اكل الميتة وما حرم الله وضيق عليه الامر بالجوع وواصله الضرر مما ادى إلى الاضطرار إليه .

ثانيا : لوائح الضرورة اصطلاحا

لتعريف لوائح الضرورة لا بد أولا من الاشارة إلى اختلاف ما يطلق على لوائح الضرورة في الدول المقارنة، فالدستور الفرنسي والعراقي يطلق عليها ذات التسمية وهي لوائح الضرورة بينما الدستور المصري يطلق عليها " قرارات لها قوة القانون " ، الا انها يكاد يكون نوع من الاتفاق بين الفقهاء على معنى الضرورة كأصل عام فعرّفها جانب من الفقه على انها (تلك الحالة من الخطر التي تهدد الدولة ويتعذر مواجهته بالوسائل القانونية العادية ، فيمتد نطاق المشروعية نحو مشروعية استثنائية في اطار منظم لمواجهة الخطر)^(٢).

وعرفها جانب اخر على انها (عبارة عن مراسيم أو لوائح تصدرها السلطة التنفيذية فيما بين ادوار انعقاد البرلمان ، أي اثناء عطلته أو في فترة حله ، ويكون لهذه المراسيم أو اللوائح قوة القانون على ان تعرض على البرلمان عند انعقاده)^(٣) ، ونحن بدورنا نؤيد التعريف الثاني لأنه يوصف لوائح الضرورة بشكل أكثر دقة وفيها يعبر عنها بانها تصدر من السلطة التنفيذية في ظروف استثنائية تتمثل في حالة غياب البرلمان لأي سبب كان.

الفرع الثاني

موقف الدساتير المقارنة من لوائح الضرورة

نجد الاساس القانوني للوائح الضرورة في دساتير الدول المقارنة كما يأتي :

اولا : الموقف في فرنسا : نجد الاساس القانوني للوائح الضرورة من نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وهي كالاتي (اذا تعرضت انظمة الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه او تنفيذ تعهداته الدولية لخطر جسيم وحال ونشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلس البرلمان والمجلس

(١) الآية (١٧٣) من سورة البقرة

(٢) رزاق حسين ، تشريع الضرورة في دساتير دول المغرب العربي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة أمحمد بوقرة (بومرداس) في المغرب ، ٢٠١٦ ، ص ٩.

(٣) د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، مكتبة القاهرة ، ١٩٦٤ ، ص ٣٧٣.

الدستوري ويحيط الأمة علما بذلك برسائلته ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في اقرب وقت ممكن ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الاجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية اثناء ممارسة السلطة الاستثنائية^(١)

ثانيا : الموقف في مصر : بينما نلمس الاساس القانوني للوائح الضرورة في مصر بالدستور المصري لسنة ٢٠١٤ إذ نص (إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد ، فاذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من أثار)^(٢).

ثالثا: في العراق : بينما في العراق نلاحظ الاساس القانوني للوائح الضرورة بموجب نص المادة (٢٦/ثالثا) إذ تنص (إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص ، او للقيام بواجبات المعاهدات فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزارة يكون لها قوة القانون....)^(٣)

وقد ذكرنا نص المادة اعلاه لان في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد تغافل عن الاشارة إلى لوائح الضرورة بشكل صريح وان اكتفى بذكر المادة (٦١/تاسعا) من خلال منح رئيس الوزراء سلطة اتخاذ الاجراءات المناسبة في حالتها الحرب واولقات الطوارئ وذلك بموجب قانون ينظم هذه الصلاحيات على ان لا يتعارض مع نصوص الدستور الا اننا نجد ذلك غير كافي^(٤).

وكما ان القيمة القانونية للوائح الضرورة تميزها عن قواعد المشروعية العادية فيجوز لهذه اللوائح مخالفة القانون وتعديله على ان لا تمس بالحقوق

(١) المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٢) نص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

(٣) نص المادة (٢٦/ثالثا) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٤) نص المادة (٦١/تاسعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

الاساسية للأفراد من ناحية ومن ناحية أخرى تستطيع تنظيم موضوع من المواضيع التي عجز الدستور عن تنظيمها في الأوقات العادية^(١) .

المطلب الثاني

موقف الفقه المقارن من ممارسة رئيس الدولة لوائح الضرورة

يلاحظ ان لوائح الضرورة تستطيع انشاء قواعد قانونية جديدة وتعديل أو الغاء قواعد أخرى قائمة^(٢) ، غير أن هذه اللوائح لا تملك ما لا تملكه القوانين فهي لا تستطيع ان تخالف الدستور ولا وقف العمل ببعض نصوصه^(٣) الا ان السؤال الذي يطرح نفسه هو ما مدى قدرة لوائح الضرورة التي يصدرها رئيس الدولة في تنظيم الموضوعات التي تكون من صلب الاختصاص المحجوز للقانون الدستوري .

للإجابة على ذلك السؤال يلاحظ ان الفقه اختلف وذهبوا إلى عدد من الاتجاهات وسوف نبينها من خلال ثلاثة فقرات كما يأتي :

الاتجاه الأول : ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى القول بان رئيس الدولة يستطيع ان ينظم كل ما ينظمه القانون حتى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون^(٤) مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم مخالفة هذه اللوائح لأحكام الدستور نصا وروحا^(٥) .

الا انه يجب على رئيس الدولة أخذ رأي مجلس الشعب (مجلس النواب) والا ترتب على مخالفة هذا الاجراء عدم دستورية الاجراءات التي تم اتخاذها في هذا الصدد وفي الوقت ذاته يذهب رأي اخر في الفقه إلى انه لا يوجد أي الزام قانوني على رئيس الدولة ورئيس مجلس النواب بإحالة هذه القرارات بقوانين المنظمة للقوانين الاساسية المكملة للدستور إلى مجلس النواب^(٦) .

(١) ناهد جميل أسعد فريتح ، الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة القدس ، فلسطين ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٩ .

(٢) د. رافت فودة / الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٤٦ .

(٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتها ، القاهرة ، مطبعة النسر الذهبي ، ٢٠٠٣ ، ص ٨١ .

(٤) المصدر نفسه ، ص ٤٤٧ .

(٥) د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٢٧٥ .

(٦) د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٥ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٤٥ .

الاتجاه الثاني : يذهب هذا الاتجاه إلى القول بان رئيس الدولة من خلال لوائح الضرورة أن ينظم جميع الموضوعات التي يختص القانون بتنظيمها ماعدا تلك الموضوعات التي تنظم بقانون فيشترط الدستور لا قرارها توافر أغلبية خاصة من أعضاء مجلس النواب ، كالقوانين التي تقرر الاثر الرجعي ، فيلاحظ انه في تلك الحالة يحظر على رئيس الدولة تنظيم هذه الموضوعات عن طريق لوائح الضرورة تلك^(١).

الاتجاه الثالث ويذهب الاتجاه الثالث من الفقه إلى القول بانه لا يجوز لرئيس الدولة ان ينظم من خلال لوائح الضرورة الموضوعات المحجوزة للقانون الدستوري وفضلا عن ذلك لا يجوز ان ينظم عن طريق هذه اللوائح جميع الموضوعات التي اشترط الدستور فيها توافر اغلبية خاصة من اعضاء مجلس النواب لكي يتم اقرارها والا هدارات العلة والحكمة من اشتراط هذه الاغلبية^(٢).

والذي يهمننا في هذا الصدد هو ما مدى سلطة رئيس الدولة في ممارسة اختصاصاتها في فقه الدول المقارنة والعراق نلاحظ ان هناك شبه اجماع على الاخذ بالاتجاه الأول بحيث ان فرنسا يأخذ غالبية الفقه إلى التفسير الواسع الذي يخول رئيس الدولة طبقا للمادة (١٦) اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة حالة الضرورة ومنها المسائل التي يختص بها المشرع حسب المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

وكذلك الحال في مصر اخذت بالاتجاه الموسع لنظرية الضرورة في المادة ١٥٦ من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ إذ يتمتع رئيس الدولة بسلطة واسعة في اتخاذ التدابير^(٣)، ونلاحظ اغفال المشرع الدستوري عن ذلك في دستور ٢٠٠٥ واكتفى بالإشارة للقانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ كما ذكرنا من قبل الا ان هذا الوضع كان مختلف^(٤) ، بعد عرض تلك الاتجاهات الفقهية فأنتنا نذهب مع الاتجاه الأول بان رئيس الدولة يستطيع ان ينظم كل ما

(١) د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ ، ص٦٧٢ .

(٢) المصدر نفسه ، ص٦٧٢ .

(٣) إذ ان القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ جعل سلطة رئيس الدولة فعلية في اصدار لوائح الضرورة فدورة لم يكن شكليا فمن خلال سلطته في التصديق على قرارات مجلس الوزراء يقوم بتعديل والغاء هذه اللوائح وحتى المبادرة في اقتراحها فضلا عن منع صدورها ان لم يكن موافقا عليها، أشارت إليه د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلمان في العراق ، بغداد ، مطبعة السندباد ، ١٩٨٤ ، ص١٧٣ .

ينظمه القانون حتى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون كي يستطيع انقاذ حالات الطارئة التي من اجلها شرعت له اصدار لوائح الضرورة .

المبحث الثاني

ضوابط اصدار لوائح الضرورة وتأثير البرلمان عليها

لابد من توافر شروط قانونية عديدة حتى يتسنى لرئيس الدولة اصدار هذه اللوائح وتكتسب قوة القانون ولا بد من وجود رقابة منصرمة عليها من قبل البرلمان تحت تراقب كيفية ممارسة رئيس الدولة لتلك الاختصاصات بإصدار لوائح الضرورة وسوف نبين كل في مطلبين ذلك كما يأتي :

المطلب الأول : شروط ممارسة لوائح الضرورة من قبل رئيس الدولة

المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

المطلب الأول

شروط ممارسة لوائح الضرورة من قبل رئيس الدولة

هناك عدد من الشروط لكي يتمكن رئيس الدولة من اصدار لوائح الضرورة منها شروط متعلقة بظروف إصدار لوائح الضرورة وشروط متعلقة بالبرلمان وسوف نبينها فرعين كما يأتي :

الفرع الأول: شروط المتعلقة بظروف اصدار اللوائح.

الفرع الثاني: شروط متعلقة بالبرلمان.

الفرع الأول

شروط المتعلقة بظروف اصدار اللوائح

يلاحظ ان حالة الضرورة هي التي تمنح رئيس الدولة الاختصاص في اصدار لوائح الضرورة ومن هذا الظروف ان يكون هناك خطر جسيم وان يكون الخطر محقق وحالا وان يتعذر دفعه بالطرق العادية ، بحيث لا بد من ان يثبت عجز القوانين القائمة فعلا عن مواجهة هذه الظروف فلا يستطيع رئيس الدولة ان يلجا 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 لكن عليه ان يخذ بعين الاعتبار تلك الظروف اولا^(١) ، واختلفت حالة الضرورة للوائح الضرورة في كلا من الدول المقارنة والعراق فلاحظ ان في فرنسا نص المادة (١٦) من دستور عام ١٩٥٨ على

(١) د. ماجد راغب الطلو ، مصدر سابق ، ص ٦٦٩ .

نوعين من الشروط وهما الشروط الموضوعية من جانب والشروط الشكلية وسوف نبينها كما يأتي :

أولاً : الشروط الموضوعية : تشمل فترتين الأولى تتعلق بوجود خطر جسيم وحال وقد انتهى الفقه الفرنسي إلى تعريف الخطر الجسيم بأنه الخطر غير المألوف وغير المتوقع ويخرج عن المخاطر المتوقعة والمعتادة ولا يمكن مواجهته او دفعة الا باستخدام السلطات الاستثنائية المقررة في المادة (١٦)^(١)، كما ان الخطر الحال يقصد به هو الخطر وشيك الوقوع على نحو مؤكد أي ان يكون الخطر قد بدأ وغير منتهي اما الخطر المنتهي فلا نعني به ، ومن الشروط الموضوعية وهو توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية^(٢).

ثانياً: الشروط الشكلية : يتبين من قراءه نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ هناك شرطين اساسيين الاول يتعلق بالسلطات العامة في الدولة بحيث على رئيس الدولة استشارة بعض الاشخاص والهيئات العامة على سبيل الحصر وهم كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بالإضافة الى استشارة المجلس الدستوري لان المجلس الدستوري لم يشترط سوى فقط ان تكون الاستشارة رسمية سواء اكانت تلك الاستشارة مكتوبة او شفوية مما دفع اغلب فقهاء الفقه الفرنسي من المستحيل اللجوء إلى تلك الطريقة اثناء الظروف الطارئة ونحن بدورنا المتواضع نؤيد ذلك كون حالة البلد في ظروف عاجلة وتحتاج لاتخاذ اجراءات حاسمة وليس هناك وقت للاستشارات في تلك الظروف ، اما راي المجلس الدستوري فهو ايضا استشاري وغير ملزم مستندا ذلك إلى نص المادة (٥٣) من الدستور الفرنسي ، اما الشرط الاخر الشكلي هو توجيه رئيس الدولة رسالة إلى الامة وقد اختلفت الآراء بشأن ذلك فذهب الراي الأول على انها مجرد كسب الراي العام من قبل رئيس الدولة وذهب الراي الثاني إلى انها دعوة للمشاركة السياسية الشعبية^(٣).

اما في مصر فان شروط اصدار نظرية الضرورة في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ طبقاً للمادة ١٥٦ من الدستور المصري تنص (إذا حدث في غير دور

(١) د. حامد التهامي كرات ، نظرية سلطات الحرب في الدولتين الحديثة والاسلامية ، القاهرة ، ١٩٥٨ ، ص ٢٥٥ .

(٢) د. هاني على ابراهيم الطهراوي ، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والاداري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ١٦٨ .

(٣) د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤ ، ص ١٣٧ .

انعقاد مجلس النواب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير ، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال باثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار^(١) .

ولو قمنا بإجراء مقارنة بين نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ وبين المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ من ناحية الشروط نلاحظ اختلاف فيما بين الدستوريين بان الدستور الفرنسي قد حدد شروط الضرورة بصورة أكثر دقة وبشكل صريح بينما غفل المشرع المصري عن ذلك .

اما بالنسبة للعراق فان دستور ٢٠٠٥ لم يحدد بشكل صريح لوائح الضرورة وقد أكتفى بذكر المادة (٦١/تاسعا) الا اننا نلاحظ ان تلك المادة قاصرة عن معالجة حالة الضرورة في العراق بينما ذكر تلك الشروط في الدستور العراقي الاساسي لسنة ١٩٢٥^(٢) .

كذلك صدر قبل ذلك قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ١٩٦٥ الذي عالج حالة الطوارئ في العراق او في أية منطقة منه بالأحوال الاتية^(٣) ، ثم صدر

(١) المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

(٢) إذ ذكرت المادة (٢٦/ثالثا) (إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة) ، " فلا بد من توفر حالة الضرورة حتى يتسنى اتخاذ تدابير مستعجلة لا تشمل التأخير يقضيها حفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية) .

ويلاحظ ان العبارات هنا جاءت بعبارات فضفاضة ولاسيما (حفظ النظام والأمن أو دفع خطر عام) فيمكن للسلطة التنفيذية ان تصدر ما نشاء من المراسيم اثناء عطلة البرلمان دون ان تخشى رقابته .

(٣) قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ١٩٦٥ . أولاً: إذا حدث خطر في غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اية حالة تهدد بوقوعها .

ثانياً: إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له .

ثالثاً: إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة .

كما نصت المادة (٢) منه على (يكون اعلان حالة الطوارئ وانهارها بمرسوم جمهوري بموافقة مجلس الوزراء)

بعد ذلك قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ ونلاحظ كذلك قاصر للإحاطة بكل حالات الضرورة بصورة شاملة ودقيقة^(١).

الفرع الثاني

الشروط المتعلقة بالبرلمان

سوف نقسم هذه الشروط إلى شروط متعلقة بغيبية البرلمان ، وشروط متعلقة بوجود البرلمان كما يأتي:

أولاً: الشروط المتعلقة بغيبية البرلمان

في ظل لوائح الضرورة لا يكفي وجود حالة ضرورة حتى يمكن لرئيس الدولة إصداره بل يجب ان تتواجد تلك الضرورة اثناء غيبة المجلس النيابي فنلاحظ في فرنسا من خلال نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي في ظل غياب البرلمان وغياب السلطة التشريعية يمتلك رئيس الدولة سلطات الاستثنائية واتخاذ كافة الاجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة تلك الظروف ومنها المسائل التي يختص بها المشرع حسب المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي وحتى لو أدى على ذلك وقف العمل بالضمانات الخاصة بممارسة الحريات العامة^(٢).

الا ان هناك قيد وحيد على رئيس الدولة وهو في حالة عدم جواز حل الجمعية الوطنية وان كان رئيس الدولة يستطيع ان يتحايل على هذا القيد وذلك بلجئته إلى الجمعية الوطنية قبل لجئته لممارسة المادة (١٦) الا ان هذا القيد دفع الفقهاء بالقول إلى ان الجمعية الوطنية لا تستطيع سحب الثقة إذا يترتب على ذلك سحب الثقة من الحكومة^(٣).

اما بالنسبة للمشرع المصري لا يمكن اللجوء إلى المادة (١٥٦) السالفة الذكر^(٤) ، الا في حالة (غيبية مجلس النواب) الاصل ان السلطة التشريعية هي المخولة بسن القوانين التي تتمثل (بمجلس النواب) لكن المشرع وازن بين ما يقتضي الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منهما لوظائفها

ويجب ان يتضمن مرسوم اعلان حالة الطوارئ ما يأتي :

أ-بيان السبب الذي دعا إلى اعلانها.

ب-تحديد المنطقة التي يشملها.

ت-تاريخ بدء سريانها.

(١) قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) د. يحيى الجمل ، مصدر سابق ، ص ١٥٠ - ١٥١ .

(٣) نص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٤) راجع صفحة (٥) من البحث موقف الدساتير المقارنة من لوائح الضرورة (الموقف في

مصر) .

في المجال المحدد اصلا وضرورة المحافظة على كيان الدولة في ظل تلك الظروف الاستثنائية فشرع قيام حالة الضرورة التي جعل المشرع وجودها في ظل غيبة البرلمان .

بينما عدم وضوح رؤية المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ بذكر لوائح الضرورة بشكل صريح وقد اكتفى بذكر المادة (٦١/تاسعا) من الدستور العراقي النافذ التي نلاحظ انها قاصرة عن معالجة حالة الضرورة بشكل دقيق فضلا عن انه لم يضع حل في حاله كون البرلمان غير منعقدا وماهي الاجراءات التي يمكن ان تتبع في ذلك الوقت فوجب معالجة تلك المسألة من قبله^(١).

ثانيا: الشروط المتعلقة بعرض اللوائح على البرلمان :

ان السلطة التشريعية التي يملكها رئيس الدولة لم تخوله الا من اجل حالة الضرورة التي تتعرض لها البلاد ولذا فلا بد من عرض لوائح الضرورة بوصفه صاحب الاختصاص في التشريع وتفادي للتكرار سوف تقتصر بالحديث عن المشرع المصري في هذا المقام ونؤجل الكلام عن المشرعين الفرنسي والعراقي في المطلب الثاني وسوف نتكلم عن حالتين هما كما يأتي :

الحالة الأولى : حالة وجود البرلمان : وهنا ينبغي لرئيس الدولة ان يعرض ما اتخذه من قرارات في لوائح الضرورة تلك على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها ورتب النص جزاء عدم العرض على البرلمان خلال هذه المدة م وهو زوال ما كان لها قوة القانون بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى اصدار قرار بذلك...^(٢).

ب- حالة عدم وجود البرلمان : اذ يجب على رئيس الدولة ان يعرض ما اتخذه من قرارات على البرلمان وذلك في أول اجتماع له في حالة حل البرلمان او 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 اول اجتماع له، أما إذا كانت جلساته قد أوقفت فيجب أن

(١) نلاحظ المادة (٢٦/ثالثا) من القانون الاساسي قد نص على ضرورة اصدار هذه المراسيم في حالة عطلة المجلس ، فما المقصود بعطلة البرلمان ، وبهذا اشار الفقه الدستوري العراقي ان مدلول عطلة المجلس "يتضمن كل فترة يكون فيها البرلمان غير منعقدا سواء أكان ذلك لانتهاء دورته العادية أم لحله أم لتأجيله .

(٢) نص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ ، وهو يعد موافقا لنص المادة (١٤٧) من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ ، وان وجد هناك اختلاف طفيف من حيث الصياغة لان المبتغى واحد هو من اجل تشريع حالة الضرورة.

يدعي للانعقاد لتعرض عليه هذه القرارات على ان يتم ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها^(١)، وبعد انعقاد المجلس فان القرارات الصادرة بقوانين بعد تاريخ الانعقاد تكون صادرة من غير ذي الاختصاص وهي بذلك تكون منعدمة لانقضاء شرط مهم وهو (غيبة البرلمان) المنصوص عليه^(٢).

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة

يعد البرلمان هو الجهاز المؤهل للقيام بعملية الرقابة على لوائح الضرورة وذلك يرجع نظرا لتمتعه بالطبيعة السياسية وخاصة اذ مع ملاحظة ان هذه اللوائح تصدر في نطاق القانون بحيث تستطيع ان توقف أو تعدل أو تلغي بعض احكام هذه القوانين^(٣)، إذ يقوم رئيس الدولة بإصدار لوائح الضرورة في حالة الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلاد في اثناء غيبة البرلمان ، وان الرقابة التي يمارسها البرلمان قد تكون على القائم بإصدار هذه اللوائح وهو رئيس الدولة من خلال توجيه الاتهام له بانتهاك الدستور او الخيانة العظمى او اجباره على الاستقالة ، وتكمن الرقابة هنا على لوائح الضرورة من خلال قيام البرلمان على تصديق تلك اللوائح وذلك على اعتبار ان التصديق هو احد الشروط التي وضعتها الدساتير لتنظيم الرقابة البرلمانية فضلا عن خضوع اعمال الضرورة لارادة البرلمان الحرة اتجاها والتعبير عنها .

كما يجب التنويه على نقطة مهمة في هذا الصدد وهي انه لكي يقوم البرلمان بدور يجعله ان يعلم بكافة الاجراءات التي يقوم بها رئيس الدولة وذلك من خلال الزام رئيس الدولة بإيداع ما يتخذه من اجراءات (لوائح الضرورة) في مكتب البرلمان لكي يتم احاطته علما بها ومن ثم يتسنى له الاطلاع عليها ومن ثم الموافقة والتصديق عليها أو رفضها^(٤).

وبهذا الايداع يعبر رئيس الدولة عن ارادته في الخضوع للرقابة البرلمانية كما يلاحظ إلى انه يكون تصديق البرلمان صريحا أو ضمنيا ، فالتصديق الضمني

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق ، ص ٨٠.

(٢) د. رافت فودة ، مصدر سابق ، ص ٤٣٩.

(٣) ليلي حنتوش ناجي الخالدي ، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠٠٩- ص ١٣٧.

(٤) د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضممان الرقابة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٢ ، ص ٤٥-٤٦.

هو الذي يكون من خلال اصدار البرلمان قانونا يحيل على لائحة الضرورة أو يعدل ويكمل هذه اللائحة وقد يتبنى القانون مادة او اكثر من احكام هذه اللائحة ولكن يعاب على هذا الاسلوب في التصديق انه يقتصر على دور التصديق الضمني على استهداف المحافظة على سريان اللوائح في المستقبل دون الاهتمام بمراقبة اصدارها وتطبيقها في الماضي اما بالنسبة التصديق الصريح فهو ان يفصح البرلمان عن رأيه ازاء لوائح الضرورة بشكل واضح من خلال الموافقة عليها بأثارها الماضية والمستقبلية وان يدخل البرلمان على لوائح الضرورة بعض التعديلات وقد يرفض البرلمان التصديق على لوائح الضرورة في هذا الحالة تعد وكأنها لم تصدر اصلا أي انها تلغي من يوم صدورها وليس للمستقبل فقط ⁽¹⁾ ، ولعرض رقابة البرلمان في الدول المقارنة اقتضى تقسيم هذا المطلب إلى ثلاث افرع كما يأتي :

الفرع الأول

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في فرنسا

بالرجوع للدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨ يلاحظ ان الرقابة الدستورية على لوائح الضرورة التي يصدرها رئيس الجمهورية الفرنسي في الظروف الاستثنائية إذ رفض واضعوا الدستور الفرنسي اقتراحا بتمكين المجلس الدستوري من ممارسة رقابة حقيقية على القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة لجوئه المادة ١٦ وذلك بحجة ضرورة الثقة في شخصه وقد اختلف الفقه حول دور المجلس الدستوري في رقابة السلطات الاستثنائية الواردة في المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

الراي الأول: يذهب إلى ان المجلس الدستوري ما هو الا جهاز قانوني يتولى رقابة دستورية القوانين ، أي ان رقابته تنصب على مدى الاجراءات مراعاة والتدابير الصادرة للحدود الواردة في المادة ١٦ ⁽²⁾ .

الراي الثاني : يذهب الراي الثاني إلى انكار الرقابة الدستورية على ما يصدره رئيس الدولة من قرارات استنادا للمادة ١٦ ، وان دور المجلس هو مجرد رأي استشاري وغير ملزم ⁽³⁾ .

(١) ليلي حنتوش ناجي الخالدي ، مصدر سابق ، ص ١٣٣ .

(٢) المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٣) د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٣ ، ص ٥٦٢ .

وخلاصة الفكرة فان المجلس الدستوري الفرنسي يمارس رقابته على اللوائح الضرورية فيقوم بفحصها من جميع الجوانب وما مدى اتفاقها مع احكام الدستور ومدى مراعاتها للحدود.

الفرع الثاني

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في مصر

يقوم رئيس الدولة بإصدار لوائح الضرورة وهو المتمثل بالسلطة التنفيذية في فترة الازمات أو الضرورة ولا يعد ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية ومن ثم لا يجوز لرئيس الدولة الخروج عن تلك المشروعية الاستثنائية وبالتالي وجب التأكد من صحة اعمال رئيس الدولة خلال تلك الفترة وطبقاً لنص المادة (١٥٦) تفرض الرقابة من قبل البرلمان في حالتين الحالة الأولى إذ كان البرلمان قائماً إذ يتعين على رئيس الدولة ان يعرض هذه اللوائح على البرلمان خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها فلا يمكن ان يتجاوز هذه المدة حتى لا تطول حياة هذا اللوائح قبل عرضها على الجهة صاحبة الاختصاص في التشريع وذلك ان المشرع الدستوري عندما نص على هذه الفترة وجد انها كافية وتعد حداً اقصى ويجب عرض اللوائح على مجلس النواب خلالها^(١)، اما الحالة الثانية فهي اذا كان مجلس النواب غير قائم لأي سبب كان ويجب عرض تلك اللوائح في اول اجتماع له وموقفه لا يخرج عن ثلاث حالات كما يأتي^(٢) وهي أولاً أن يقر البرلمان القرارات بقانون وهذا الاقرار يتحول الى قانون من تاريخ الاقرار ومن ثم تتحصن من الطعن امام مجلس الدولة (القضاء الاداري) وثانياً ان يرفض البرلمان الموافقة على القرار بقانون وفي هذا الحالة يزول ما للقرار بقانون من قوة القانون ويتوقف اثره ، ثالثاً صمت البرلمان على الرغم من قيام الحكومة بعرض القرارات بقانون على البرلمان في خلال الفترة المحدد في الدستور زال ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى اصدار قرار بذلك إلا اذ رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار) .

الفرع الثالث

الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة في العراق

بالنسبة للمشرع العراقي فان دستور ٢٠٠٥ لم يتضمن معالجة حالة منح رئيس الدولة أو رئيس الوزراء سلطة اصدار قرارات لها قوة القانون في

(١) نص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٥٨ .

(٢) د. يحيى الجمل ، مصدر سابق ، ص ١٧١ .

اوقات الضرورة وفي غيبة البرلمان لكن الدستور ذكر المادة (٦١/تاسعا) كما أشارنا من قبل من خلال منح رئيس الوزراء سلطة اتخاذ الإجراءات المناسبة في حالي الحرب واوقات الطوارئ وذلك بموجب قانون ينظم هذه الصلاحيات على ان لا يتعارض مع نصوص الدستور، وقبل ذلك كان هناك قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ الملغي، وكذلك قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ وقد نصت المادة (٣) منه على الصلاحيات الاستثنائية التي يملكها رئيس الوزراء في المناطق التي يتم اعلان حالة الطوارئ فيها على ان تمتد حالة الطوارئ لمدة لا تزيد عن (٦٠) يوما ويجوز تمديدها كل (٣٠) يوما بصورة دورية ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة لذلك وينتهي العمل بها تلقائيا إذا لم تمدد تحريريا في نهاية أي فترة تمديد^(١) ولم ينص القانون على القرارات التي يتخذها رئيس الوزراء قرارات لها قوة القانون حيث اطلق عليها (اوامر أو بلاغات أو بيانات تحريرية)^(٢) كما اطلق عليها تسمية قرارات مما يدل على ان القانون لم يجعلها ترقى إلى مصاف ان تكون قرارات لها قوة القانون بل اعتبرها المشرع قرارات إدارية تأثر بالمعيار الشكلي ، وحدد المشرع جهة الطعن في القرارات والاوامر الصادرة بتوقف أو حجز الاشخاص أو الاموال التي تتخذ بموجب أحكام هذا القانون على قاضي التحقيق على ان يمثل المتهم امام قاضي التحقيق خلال (٢٤) ساعة من اتخاذها) وتخضع قرارات واجراءات رئيس الوزراء لرقابة محكمة التمييز ،ومحكمة التمييز في اقليم كردستان في ما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الاقليم ، وانتهاء بالمحكمة الاتحادية العليا أو للمحكمة المذكورة تقرير إلغاء تلك القرارات والاجراءات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها مع مراعاة الظروف الاستثنائية التي صدرت في ظلها تلك القرارات والاجراءات"^(٣)

(١) المادة (٣) من قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) المادة (٥/أولا) من قانون السلامة الوطنية لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) د. بشار جهم عجمي ، ممارسة الوظيفة التشريعية (حالة التفويض ولوائح الضرورة) ، بحث منشور في مجلة الكلية الاسلامية في النجف ، العدد ٤٠ ، المجلد ٢ ، ٢٠١٥ ، ص ٢٧٥ .

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحثنا في تأثير البرلمان على سلطة رئيس الدولة بإصدار لوائح الضرورة توصلنا إلى عدد من النتائج فضلا عن عدد من المقترحات وسوف بينها كما يأتي:

اولا : النتائج

- ١- ترتبط لوائح الضرورة بالحالات الاستثنائية التي تمر بها الدولة ، فلا يتم استخدام حالة الضرورة من قبل رئيس الدولة الا في تلك الحالة وهذا معناه ان الوظيفة التشريعية لم تعد حكرا على الهيئة التشريعية فقط بل تشرع لرئيس الدولة في تلك الحالة كذلك .
- ٢- هناك شبه اجماع من الفقه الدستوري ان رئيس الدولة يستطيع ان ينظم كل ما ينظمه القانون حتى الموضوعات التي يجب تنظيمها بقانون مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم مخالفة هذه اللوائح لأحكام الدستور نصا وروحا .
- ٣- المشرع الفرنسي يعد اكثر دقة في مسألة تنظيم لوائح الضرورة من المشرع المصري والمشرع العراقي الذي لم يحدد بشكل صريح لوائح الضرورة .
- ٤- اشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦١/تاسعا) لحالة الطوارئ والحرب ولم يحدد حالة لوائح الضرورة وماهي الاجراءات المتبعة لذلك.

ثانيا : التوصيات :

- ١- ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى تعديل نص المادة (٦١/تاسعا) وان تشمل اصدار لوائح الضرورة بشكل صريح وبصورة اكثر دقة على غرار نظيره المشرعين الفرنسي والمصري وعدم الاقتصار الظروف الاستثنائية على حالة الطوارئ والحرب وتنظيم الصلاحيات التي تمنح للسلطة التنفيذية وصدر قانون بشأنها.
- ٢- ندعو المشرع العراقي لتعديل قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ من خلال ايجاد تعويض عادل للمواطنين عن الاضرار التي تلحقهم جراء فرض الاجراءات المتخذة في حالة الطوارئ تلك التي تفرضاها الدولة.
- ٣- ندعو المشرع العراقي لتعدي دستور ٢٠٠٥ من خلال وضع نص يحدد صلاحيات رئيس الوزراء وبطلب مشترك مع رئيس الدولة في

موضوعات يقوم البرلمان بتحديدھا خلال فترة زمنية و تفعيل الرقابة
البرلمانية عند عودة البرلمان اثناء فترة غيبته بحيث تكون رقابة فعلية
والابتعاد سياسية التوافقات الحزبية

٤- ندعو المشرع العراقي إلى ايجاد اليه فعالية وحقيقة تحدد طبيعة
الاجراءات المتبعة عندما يكون البرلمان غير منعقدا .

قائمة المصادر

اولا : القران الكريم

١- سورة البقرة .

ثانيا : كتب اللغة العربية

١- جمال الدين بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، دار المعارف ،
مصر ، باب الضاد .

ثالثا : الكتب القانونية

١- د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص لرئيس الدولة في النظام البرلماني ،
دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، ٢٠٠٣ .

٢- د. حامد التهامي كرات ، نظرية سلطات الحرب في الدولتين الحديثة
والاسلامية ، القاهرة ، ١٩٥٨ .

٣- د. رافت فودة / الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية
في دستور ١٩٧١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٠ .

٤- د. رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط٥ ، القاهرة ،
دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .

٥- د. سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمن الرقابة ، منشأة المعارف ،
الاسكندرية ، ١٩٨٢ .

٦- د. طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ومبادئ القانون الدستوري في
الجمهورية العربية المتحدة ، مكتبة
القاهرة ، ١٩٦٤ .

٧- د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلمان في العراق ، بغداد ، مطبعة
السندباد ، ١٩٨٤ .

٨- د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ،
الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٥ .

- ٩- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، توازن السلطات ورقابتهما ، القاهرة ، مطبعة النسر الذهبي ، ٢٠٠٣ .
- ١٠- د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٣ ، ص ٢٧٥ .
- ١١- د. يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ، ١٩٧٤ .

رابعاً : الرسائل والاطاريح

- ١-رزاق حسين ، تشريع الضرورة في دساتير دول المغرب العربي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة أمحمد بوقرة (بومرداس) في المغرب ، ٢٠١٦ .
- ٢-ليلي حنتوش ناجي الخالدي ،تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠٠٩ .
- ٣- ناهد جميل أسعد فريتح ، الرقابة القضائية على دستورية لوائح الضرورة (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة القدس، فلسطين ٢٠٠٦ .
- ٤-د. هاني على ابراهيم الطهر اوي ، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والاداري ، أطروحة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٢ .

خامساً : البحوث

- ١-د. بشار جاهم عجمي ، ممارسة الوظيفة التشريعية (حالة التفويض ولوائح الضرورة) ، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية في النجف ، العدد ٤٠ ، المجلد ٢ ، ٢٠١٥ .

سابعاً : الدساتير والقوانين

- ١-القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥
- ٢-الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .
- ٣-قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ١٩٦٥ .
- ٤-الدستور المصري لسنة ١٩٧١
- ٥-قانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .
- ٦-الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .
- ٧-الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ .

Quran

1. Al-Baqarah.

Arabic Language Books

1. Ibn Manzur, J. (n.d). Lisan al-Arab [The Tongue of the Arabs]. Dar Al-Ma'arif, Egypt.

Legal Books

1. Badr, A. S. (2003). Presidential Specialization in the Parliamentary System: A Comparative Study. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, Egypt.
2. Karat, H. T. (1958). The Theory of War Powers in Modern and Islamic States. Cairo.
3. Fouada, R. (2000). Constitutional Budgets for the Exceptional Powers of the President in the 1971 Constitution. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, Egypt.
4. Al-Sha'er, R. T. (2005). General Theory of Constitutional Law (5th ed.). Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo, Egypt.
5. Al-Din, S. J. (1982). Necessity Regulations and Ensuring Control. Manshurat Al-Ma'arif, Alexandria.
6. Al-Jarf, T. (1964). Constitutional Law and Principles of Constitutional Law in the United Arab Republic. Cairo Library.
7. Asaad, F. A. (1984). Deviation of the Parliamentary System in Iraq. Baghdad: Sindbad Printing Press.
8. Al-Hilu, M. R. (2005). Political Systems and Constitutional Law (1st ed.). Manshurat Al-Ma'arif, Alexandria.
9. Abu Zeid, M. A. (2003). Balance of Powers and Their Control. Cairo: Al-Nasr Al-Zahabi Printing Press.
10. Hafez, M. M. (1993). Administrative Decision. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya, Cairo.
11. Al-Jamal, Y. (1974). Constitutional System in the Arab Republic of Egypt. Dar Al-Nahda Al-Arabiyya.

Theses and Dissertations

1. Hussein, R. (2016). Legislation of Necessity in the Constitutions of the Arab Maghreb Countries. Master's thesis, University of Ahmed Boukhr, Morocco.

2. Al-Khaldi, L. H. N. (2009). The Impact of Parliament on the President in Some Constitutional Systems. Master's thesis, University of Babylon, Iraq.
3. Fritekh, N. J. A. (2006). Judicial Oversight of the Constitutionality of Necessity Regulations (A Comparative Study). Master's thesis, University of Jerusalem, Palestine.
4. Al-Tahrawi, H. A. I. (1992). The Theory of Necessity in Constitutional and Administrative Law. Doctoral dissertation, University of Cairo.

Research Papers

1. Ajami, B. J. (2015). The Practice of Legislative Function (The Case of Delegation and Necessity Regulations). Al-Islamiyya College Journal, 40(2).

Constitutions and Laws

1. Iraqi Basic Law of 1925.
2. French Constitution of 1958.
3. National Safety Law No. (1) of 1965.
4. Egyptian Constitution of 1971.
5. National Safety Law No. (1) of 2004.
6. Iraqi Constitution of 2005.
7. Egyptian Constitution of 2014.