



فعالية المؤسسات الدستورية في النظام المختلط دراسة مقارنة بين دستور فرنسا  
عام ١٩٥٨ ودستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥

## Constitutional Institutions Activity in the Mixed Regime: A Comparative Study between France Constitution of 1958 and Iraq Standing Constitution of 2005

اسم الباحث: م.د. أزهر عبد الحسين عبد الله

جهة الإنتساب: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / الدائرة القانونية - العراق

Author's name: Assistant. PhD Lect. Azher Abdulhussein Abdullah

Affiliation: Ministry of Higher Education & Scientific Research - Legal Directorate - Iraq

Email: azher.abdulhussein@yahoo.com

اسم الباحث: م.م. افنان عبد الحسين عبد الله

جهة الإنتساب: كلية الاسراء الجامعة الإهلية - العراق

Author's name: Assist. Lecturer. Afnan Abdulhussein Abdullah

Affiliation: Al-Esraa University College - Iraq

Email: Adafnan94@gmail.com

work type: research paper

نوع العمل العلمي: بحث

discipline: [political sciences](#) -

مجال العمل: [العلوم السياسية](#) - [النظم السياسية](#)

[political systems](#)

Doi. <https://doi.org/10.61279/7yp5fg42>

رقم العدد وتاريخه: العدد الثامن عشر - تشرين الأول - ٢٠٢٢ Issue No. & date: Issue 18 - Oct. 2022

Received: 13 July 2022

تاريخ الاستلام: ١٣ تموز ٢٠٢٢

Acceptance date: 15 Aug. 2022

تاريخ القبول: ١٥ آب ٢٠٢٢

Published Online: 25 Oct. 2022

تاريخ النشر: ٢٥ تشرين الأول ٢٠٢٢

© Printing rights are reserved to the Journal of the College of Law and Political Science at Aliraqia University

© حقوق الطباعة محفوظة لدى مجلة كلية القانون والعلوم السياسية في الجامعة العراقية

Intellectual property rights are reserved to the author

حقوق الملكية الفكرية محفوظة للمؤلف

Copyright reserved to the publisher (College of Law and Political Science - Aliraqia University)

حقوق النشر محفوظة للناسر (كلية القانون والعلوم

Attribution – NonCommercial - NoDerivs 4.0 International

السياسية - الجامعة العراقية)

For more information, please review the rights and license

نسب المصنّف - غير تجاري - منع الاشتقاق ٤,٠ دولي للمزيد من المعلومات يرجى مراجعة الحقوق والترخيص



CC BY-NC-ND 4.0 DEED





## المستخلص

إن هيكل الدولة الديمقراطية لا بد أن يركز على مقومات متعددة تؤدي إلى ترسيخ مفهوم المواطنة ومساواة المواطنين فيما بينهم، وتفعيل هذه المقومات يعتمد على فعالية المؤسسات الدستورية في تلك الدولة، فهذه المؤسسات لا تُعد جزءاً من تشكيل الحكومة بل هي مؤسسات فوق الحكومة جاءت لكون الدستور نص عليها، لأنها المعنية بتفسير ما ورد في الدستور، سواء تعلق ذلك بتشريع القوانين، أم بتنفيذها وممارستها، أم بتطبيقها على المنازعات التي تطرأ أمام المحاكم المختصة، فقد أشار دستور فرنسا الصادر في عام ١٩٥٨ إلى المؤسسات الدستورية وحددها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن المجلس الدستوري، وقد حرص على إقامة التوازن بين امتيازات السلطتين التشريعية والتنفيذية من دون مساسه بسيادة التمثيل الوطني وعدم الاستقرار الحكومي، أما ما يتعلق بدستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ إذ أشار هو الآخر إلى المؤسسات الدستورية وحددها بالسلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وقد منح الصلاحيات لكل مؤسسة من تلك المؤسسات، بغية انتظام سيرها وعدم تجاوز حدودها المرسومة بمقتضى الدستور.

## Abstract

Democratic state structure must rely on various constituents that are conducive to consolidating the citizenship concept and people's equality. The activation of such constituents depends on the activity of the constitutional institutions of the state. Such institutions are not integral part of the government formation ; rather they are beyond government and they exist because the constitution has enacted them. They are accountable for interpreting the implications of the constitution whether it is related to law legislation, execution, implementation or applying them to disputes before specialised courts.

France Constitution of 1958 pointed out to the constitutional institutions and restricted them to the legislative power, executive power and the constitutional Council. Moreover, it was keen to strike a balance between the privileges of both the legislative and the executive powers without converging to the national representation sovereignty and the government distabilization.

Iraq permanent Constitution of 2005 refers on the other hand to the constitutional institutions and limited them to the legislative power, executive power, and legal power. It has authorised each institution to consider its move that should not go beyond the limit drawn by the constitution.

## المقدمة

الحمدُ لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين نبينا الكريم وعلى آله الطيبين الطاهرين وأصحابه الغر الميامين، وبعد: لو رجعنا إلى التقسيم التقليدي للأنظمة الدستورية فلن نجد فيه نظاماً سياسياً تحت اسم النظام المختلط، على الرغم من أن هذا النظام قد انتشر في الحياة السياسية منذ منتصف القرن الماضي، وقد سمي بهذا الاسم لأنه يجمع بين خصائص كل من النظامين البرلماني والرئاسي، إذ يركز في أصله إلى النظام البرلماني مع ادخال جانب من خصائص النظام الرئاسي، وقد أخذ بهذا النظام دساتير متعددة على رأسها دستور فرنسا الصادر في عام ١٩٥٨، ثم أخذت به دساتير أخرى كالبرتغال وفنلندا وروسيا.

وبطبيعة الحال فإن هيكل الدولة الديمقراطية لا يخلو من المؤسسات الدستورية والتي لا تُعدُّ جزءاً من تشكيل الحكومة بل هي مؤسسات فوق الحكومة جاءت نتيجة نص الدستور عليها، فقد أشار دستور فرنسا الصادر في عام ١٩٥٨ إلى المؤسسات الدستورية وحددها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن المجلس الدستوري، وقد عمل على مبدأ عقلنة البرلمانية بواسطة تنظيمه للعلاقة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال قيامه بالتوازن بين امتيازات السلطة التشريعية من جهة، والسلطة التنفيذية من جهة أخرى، من دون مساسه بسيادة التمثيل الوطني وعدم الاستقرار الحكومي.

أما ما يتعلق بدستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥، فقد تبنى نظام الحكم البرلماني الذي يقوم على أساس مبدأ التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات لمنع التعسف في استخدام السلطة والاستبداد بها، وقد أشار إلى المؤسسات الدستورية وحددها بالسلطات الثلاث التشريعية، والتنفيذية، والقضائية والتي تشمل المحكمة الاتحادية العليا بوصفها جهاز من أجهزة السلطة القضائية، وقد منح الآليات والصلاحيات لكل مؤسسة من تلك المؤسسات، ثم أشار في مواده الأخرى إلى آلية تكوينها واختصاصاتها ودورها في عملية تشريع القوانين، من أجل انتظام سيرها وعدم تجاوز حدودها المرسومة بمقتضى الدستور.

### أولاً: أهمية البحث:

يُعدُّ موضوع البحث من المواضيع المهمة في الدراسات الدستورية المقارنة، إذ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالعناصر التي تتحدد من جرائها طبيعة النظام السياسي في كل دولة، إذ إن النظام السياسي أصبح المحور الرئيس في دراسات القانون الدستوري، استناداً للتحويلات التي يشهدها العالم بصفة عامة وجمهورية العراق بصفة خاصة.

### ثانياً: مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في إثارة تساؤلات متعددة على النحو الآتي:  
١- مِمَّ تتكون المؤسسات الدستورية في كل من فرنسا بوصفها نموذجاً للنظام

المختلط وفي جمهورية العراق بوصفه نموذجاً للنظام البرلماني؟  
 ٢- ما تكوين المؤسسات الدستورية في كل من فرنسا وجمهورية العراق؟  
 ٣- ما اختصاصات المؤسسات الدستورية في كل من فرنسا وجمهورية العراق؟  
 يتحتم علينا الإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها من التي سنتطرق إليها في بحثنا من خلال الدخول في الموضوع على نحو تفصيلي والإلمام بحديثاته كافة.

### ثالثاً: منهج البحث:

إن المنهج المتبع في إعداد هذا البحث هو منهج الدراسة القانونية المقارنة, إذ يتحقق ذلك باتخاذ دستور كل من فرنسا وجمهورية العراق محلاً للمقارنة فيما بينهما, فضلاً عن تحليل الاختلاف والتباين إن وجد على نحو يتفق والعقل القانوني السليم.

### رابعاً: فرضية البحث:

إن بنية المؤسسات الدستورية في الدول الديمقراطية تركز على مبدأ الفصل بين السلطات, وإن هذا المبدأ يستند إلى استقلال الأجهزة الحكومية بعضها عن بعض, إذ أدى ذلك إلى وجود وظائف جوهرية متباينة تقوم بها كل مؤسسة من تلك المؤسسات, وهذه الوظائف مستمدة من الدستور الذي ينظم الأمور المتعلقة في الدولة كافة, فمن الضروري دراسة الطابع القانوني لتلك المؤسسات, فضلاً عن تحليل سير عملها, وبيان كل من أهميتها وموقعها ودورها في المجتمع.

### خامساً: غاية البحث:

تكمن غاية البحث في تحديد الوضع الدستوري للسلطات العامة في الدولة, وبخاصة في الدستور الذي يتناول جانب من مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي كما هي الحال في فرنسا, فضلاً عن ذلك فإن بعض فقهاء القانون الدستوري في العراق يرون بأن تطور النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣ أدى إلى تشابه هذا النظام مع النظام المختلط, بسبب توجه رئيس الوزراء نحو الانفراد بالسلطة, وعدم مسؤولية رئيس الدولة لكون منصبه فخرياً, ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان, وعدم قدرة الحكومة على حل البرلمان, وهذا ما يخالف الأنظمة الدستورية البرلمانية.

## المبحث الأول السلطة التشريعية

يقصد بها تلك الجهة التي تقوم باصدار القوانين التي تحمل صفة الالتزام والتي تسري على كل من فئة الحكام والمحكومين داخل نطاق الدولة<sup>(١)</sup>, وإن أنظمة الحكم النيابية تتجه إلى منح سلطة التشريع للبرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية بحسب ما ورد في الدساتير المقارنة, لأن من يمارس سلطة التشريع هو البرلمان, إذ إن تسميته مشتقة من اللفظة الفرنسية-Parlement- وتعني الكلام والمناقشة, لذلك فهو مؤسسة سياسية قد تتكون من مجلس واحد أو من مجالس متعددة تتألف من عدد كبير من الأعضاء, فالذي يميز البرلمان من غيره من اللجان هو تمتعه بسلطة المناقشة واتخاذ القرارات على العكس من المجالس أو الجمعيات الاستشارية التي لها حق المشاورة فقط من دون اصدار أي قرار<sup>(٢)</sup>.

استناداً إلى ذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين, الأول سنبين فيه تكوين السلطة التشريعية, والثاني سنوضح فيه اختصاصات ومهام السلطة التشريعية, على النحو الآتي:

### المطلب الأول: تكوين السلطة التشريعية

إن السلطة التشريعية يتباين تكوينها تبعاً لاختلاف النظم الدستورية, إذ إن الدساتير قد اتجهت في تكوين البرلمان إلى اتجاهين, أما الاتجاه الأول فهو نظام المجلس الواحد, والذي يراد به أن السلطة التشريعية تتألف من مجلس واحد بغض النظر عن الاسم الذي يسمى به المجلس, كمجلس الأمة الكويتي استناداً لدستور ١٩٦٢, فقد ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن سيادة الأمة واحدة وغير قابلة للتجزئة, فلا ينبغي أن يعبر عن تلك السيادة مجلسان, وبما أن إرادة الأمة واحدة لذا ينبغي أن يعبر عن تلك الإرادة مجلس واحد حتى لا يجري تقسيمها بين مجلسين مختلفين<sup>(٣)</sup>, وأما الاتجاه الثاني فهو نظام المجلسين, والذي يراد به أن السلطة التشريعية تتألف من مجلسين, إذ يشتركان في مهمة تشريع القوانين بشكل رئيس, لأن أحدهما قد ينفرد بمهام أخرى من مهام البرلمان, لقد نشأ هذا النظام نتيجة لتطور تاريخي حدث في انكلترا, مما أدى إلى نشوء مجلس اللوردات, ثم تلاه مجلس العموم بعد مدة زمنية أدت إلى انتشار الديمقراطية وحدوث جملة من الإصلاحات الانتخابية التي أدت إلى تغلب مجلس العموم على اللوردات في العديد من الصلاحيات, وبخاصة بعد التشريع الذي أصدره البرلمان عام ١٩١١ الذي أدى إلى تغيير في صلاحيات مجلس اللوردات وفي علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. احسان حميد المفرجي وآخرون, النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق, العاتك لصناعة الكتاب, توزيع المكتبة القانونية, بغداد, الطبعة الأولى, بدون ذكر سنة الطبع, ص ٦٥.

(٢) د. هادي محمد عبدالله الشدوخي, التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينهما, دراسة دستورية مقارنة, دار الفكر الجامعي, الاسكندرية, الطبعة الأولى, ٢٠١٥, ص ٢٣٨, ٢٣٩.

(٣) د. هادي محمد عبدالله الشدوخي, المصدر السابق نفسه, ص ٢٣٩ وما بعدها.

(٤) د. نعمان أحمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, دار الثقافة, عمان, الطبعة الأولى, ٢٠١١, ص ٣٤٧.

ففي فرنسا تتكون السلطة التشريعية من مجلسين هما، الجمعية الوطنية - Assemblée Nationale -، ومجلس الشيوخ Senat--، فأما الجمعية الوطنية فينتخب أعضاؤها المواطنون الأحرار البالغون (١٨) سنة من العمر بالاقتراع العام المباشر، إذ تكون مدة الولاية فيها (٥) سنوات، فيشترط في العضو ألا يقل عمره عن (٢٣) سنة، ويجري انتخاب العضو على دورتين انتخابيتين على أساس الدائرة الفردية، فإن حصل على الأغلبية المطلقة من الأصوات في الدورة الانتخابية الأولى فإنه يُعدُّ فائزاً، وإن لم يحصل على تلك الأغلبية فسيضطر إلى المشاركة في الدورة الانتخابية الثانية لينال الأغلبية النسبية من الأصوات، وقد طرأ تعديل على عدد أعضاء الجمعية الوطنية وفقاً للانتخابات التشريعية التي جرت عام ٢٠١٢ ليصبح عددهم (٥٧٧) نائب، وأما مجلس الشيوخ فينتخب أعضاؤه الذين لا يتجاوزون (٣٤٨) مائة وخمسون الف عضو من أعضاء الجمعية الوطنية والسياسيون المحليون والمواطنون الفرنسيون الذين يعيشون في الخارج عن طريق الاقتراع العام غير المباشر، إذ يشترط ألا يقل عمر النائب عن (٣٠) عاماً، وإن مدة انعقاد أعضائه هي ست سنوات مع التجديد النصفى للمقاعد من خلال انتخاب يتم إجراؤه كل ثلاث سنوات<sup>(٥)</sup>.

أما في العراق فان دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ قد تبنى النظام الاتحادي، إذ أشارت المادة (١) منه بأن جمهورية العراق هي دولة اتحادية، ومن ثم فان تنظيم الدولة الاتحادية يتطلب اعتماد نظام المجلسين حين تكوين السلطة التشريعية، بغية حفظ التوازن بين مصالح الدولة الاتحادية من جهة، ومصالح الولايات الداخلة في ذلك الاتحاد من جهة اخرى<sup>(٦)</sup>، لذلك فان المادة (٤٨) من الدستور قد نصت على ما يأتي: ((تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد))<sup>(٧)</sup>، فأما مجلس النواب فهو يمثل الشعب العراقي بأكمله، إذ يجري انتخاب أعضائه من خلال الاقتراع العام السري المباشر، إذ نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٤٩) على ما يأتي: ((يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه))<sup>(٨)</sup>، وقد اشترطت الفقرة (ثانياً) من المادة نفسها بأن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب عراقياً وكامل الأهلية<sup>(٩)</sup>، على أن يقوم مجلس النواب بوضع نظام داخلي له لتنظيم سير العمل فيه<sup>(١٠)</sup>، أما ما يتعلق بمدة ولاية المجلس فقد حددتها المادة (٥٦) من الدستور في الفقرة (أولاً) منها، حينما نصت على ما يأتي: ((تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له،

(٥) الجمعية الوطنية الفرنسية، مجلس الشيوخ الفرنسي، مقال منشور على الانترنت عبر الرابط الآتي:

<https://ar.wikipedia.org/wiki>

(٦) مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٩، ٥٠.

(٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٤٨).

(٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٤٩) الفقرة (أولاً).

(٩) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٤٩) الفقرة (ثانياً).

(١٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٥١).

وتنتهي بنهاية السنة الرابعة<sup>(١١)</sup>، ويلحظ بأن المشرع الدستوري لم يتطرق إلى تمديد مدة ولاية مجلس النواب في كل من الظروف العادية والتي تحمل طابع الاستثناء، لأن أية محاولة لتمديد تلك المدة من دون أي عذر أو مبرر قانوني تُعدّ مخالفة لقواعد الديمقراطية النيابية، بيد أنه أشار إلى إمكانية زيادة مدة الفصل التشريعي المتعلقة بدورات انعقاد مجلس النواب، وحدد الحد الأقصى للتمديد بما لا يزيد على ثلاثين يوماً.

أما مجلس الاتحاد فهو المجلس الثاني للسلطة التشريعية استناداً لما أشارت إليه المادة (٦٥) من الدستور حينما نصت على ما يأتي: ((يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب))<sup>(١٢)</sup>، ويلحظ بأن الدستور قد حدد اسماً لهذا المجلس وسماه بمجلس الاتحاد اسوة بدستور فرنسا الذي أخذ بنظام المجلسين وسمى المجلس الثاني للسلطة التشريعية بمجلس الشيوخ، فضلاً عن ذلك فإن هذا المجلس يتكون من ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، إذ يؤدي ذلك إلى خلق التوازن فيما بين المجلسين، إلى جانب ممارسته لتشريع القوانين مع مجلس النواب، غير أن دستور جمهورية العراق لم يذكر كيفية تنظيم مجلس الاتحاد ولم يوضح اختصاصاته التشريعية وأحوال تنظيم ذلك بقانون، وهذا يُعدّ مخالفاً لمبادئ القانون الدستوري التي توجب تنظيم كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية بنص دستوري وليس بقانون عادي، لأن الدستور هو المختص بتحديد السلطات العامة في الدولة، سواء أكانت مختصة بالتشريع أم التنفيذ أم القضاء.

لذلك نوصي المشرع العراقي بتشكيل مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته التشريعية لأن الدستور قد أشار إلى ضرورة انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد، وتعديل المادة (٦٥) من الدستور التي تمنح سلطة انشاء مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب وحصص ذلك الاختصاص في الدستور، لأن الدستور هو الذي ينظم اختصاص السلطات العامة في الدولة.

### المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التشريعية

أشارت الدساتير المقارنة إلى أن أبرز اختصاصات السلطة التشريعية يتمثل بتشريع القوانين، إذ يناط لهذه السلطة بمفردها هذا النوع من الاختصاص، ومؤدى ذلك أن الحكومة لا تمارس هذا الاختصاص إلا إذا قامت السلطة التشريعية بتفويضها سلطة اصدار التشريعات مع مراقبتها لتلك التشريعات لكي تبدي رأيها إزاءها، كذلك فإن للسلطة التشريعية اختصاصات اخرى تتمثل بالاقتراح والتصديق والاصدار، إلا أن المشرع منحها للحكومة بغية تبسيط الاجراءات وقيام التعاون والرقابة المتبادلة بينها وبين السلطة التشريعية، فضلاً عن ذلك فإن السلطة التشريعية تمارس ضمن الاختصاصات

(١١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٥٦) الفقرة (أولاً).

(١٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦٥).



المخولة إليها نوعين من الاجراءات, أما النوع الأول فهي الاجراءات المتعلقة بالتشريعات الاعتيادية, إذ تمر تلك التشريعات باجراءات متعددة لحين اكتمالها واطهارها إلى الشكل الخارجي, وأما النوع الآخر فهي الاجراءات المتعلقة بالتشريعات الخاصة, إذ تختلف التشريعات الخاصة عن القوانين العادية من ناحية تعلقها بالمصلحة الخاصة للأفراد, لأن الدستور قد كفل تنظيم موضوعاتها بمقتضى قوانين خاصة معدة لهذا الغرض, كالاجراءات التشريعية الخاصة بتعديل الدستور, والاجراءات التشريعية الخاصة بالقوانين الأساسية والمكملة للدستور<sup>(١٣)</sup>.

ففي فرنسا يمارس البرلمان الفرنسي صلاحيات متعددة على النحو الآتي:  
**أولاً: الصلاحيات التأسيسية:**

منح دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ اختصاصاً مهماً إلى البرلمان يتمثل بحقه في المبادرة في تعديل الدستور بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الوزراء وذلك في المادة (٨٩) منه, على أنه ينبغي أن يجري دراسة مشروع اقتراح تعديل الدستور في ضوء الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة (٤٢), كذلك ينبغي أن يوافق مجلسي البرلمان على التعديل قبل عرضه على الاستفتاء ليصبح نافذاً بعد إقراره في الاستفتاء الشعبي, إلا أن مشروع القانون الحكومي الخاص بتعديل الدستور لا يجري عرضه على الاستفتاء حال قيام رئيس الجمهورية بعرضه على البرلمان المنعقد في مؤتمر, وفي هذه الحالة لا تجري الموافقة على مشروع التعديل إلا إذا كانت الموافقة تتضمن أغلبية ثلاثة أخماس الأصوات المدلى بها, فلا يمكن الشروع باجراء أي تعديل دستوري حينما تكون هناك ظروف غير اعتيادية حلت في البلاد, ولا يمكن تعديل الطابع الجمهوري الخاص بالحكومة<sup>(١٤)</sup>.

### ثانياً: الصلاحيات المتعلقة بتشريع القوانين:

إن القاعدة الأساسية تقضي بأن القوانين يصدرها البرلمان, إلا أن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ قد غير ذلك المفهوم, إذ وزع الاختصاص في تشريع القوانين بين كل من البرلمان والحكومة, فعمل على اتباع سياسة التحديد الحصري المتعلقة باختصاص البرلمان, إذ حدد الموضوعات التي يختص البرلمان بتشريعها بمقتضى المادة (٣٤) من الدستور, وهذه الموضوعات تتعلق بصورة عامة بحقوق الانسان المدنية وبالضمانات الرئيسية الممنوحة للأفراد من أجل تمكينهم من ممارسة حرياتهم العامة, والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وأموالهم, والمسائل المتعلقة بالجنسية ونظم الزواج والارث والتبرعات والتركات, والجرائم والعقوبات المقررة لها, والاجراءات الجنائية والعفو العام وتشريع القواعد المتعلقة بالتقاضي ونظام القضاء, ووعاء الضرائب بأنواعها كافة من حيث مقدارها وطريقة جبايتها ونظام اصدار العملة, وانتخابات المجالس البرلمانية والمحلية, وكيفية انشاء فئات من المؤسسات العامة, والضمانات الأساسية لموظفي الدولة من المدنيين والعسكريين, وتأميم المشروعات ونقل ملكيتها من القطاع العام إلى القطاع

(١٣) صفاء بلاسم ثويني الربيعي, الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية, دراسة مقارنة, رسالة ماجستير, كلية الحقوق, جامعة الاسكندرية, ٢٠١٨, ص ٢٩ وما بعدها.

(١٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٨٩).



الخاص، وقوانين العمال والنقابات والتأمينات الاجتماعية<sup>(١٥)</sup>. أما الموضوعات الأخرى التي لم يأت ذكرها في المادة (٣٤) من الدستور، فقد أصبحت من اختصاص الحكومة، إذ تختص بإصدار تشريعات فيها بمقتضى لوائح مستقلة، استناداً للمادة (٣٧) من الدستور حينما نصت على ما يأتي: ((المواد التي لا تدخل في نطاق القانون يكون لها طبيعة لائحية)<sup>(١٦)</sup>.

ويلحظ أن المادة (٣٤) من الدستور قد أوردت اختصاص البرلمان على سبيل الحصر والتحديد لا على سبيل التمثيل، فلا يمكن الخروج عن الاختصاص التشريعي للبرلمان ومعالجة موضوعات أخرى لم ترد في ذلك التعداد، ومن ثم فإن اختصاص البرلمان أصبح ضيقاً حرجاً مما كان ذلك محل أسف شديد من جانب الفقه الفرنسي، فضلاً عن ذلك فإن التعداد الذي ورد على سبيل الحصر لا يشكل نطاقاً خالصاً للقانون، أي على الرغم من أن الموضوعات التي عينتها المادة (٣٤) من الدستور داخلية في المجال التشريعي للبرلمان، إلا أنه مقيد بأسلوب معين حددته المادة المذكورة، إذ يهدف إلى معالجة كل قسم في داخل تلك الموضوعات، كذلك أن المادة (٣٤) تُعدُّ القاعدة الأساسية التي تحدد النطاق الحصري للقانون، وبالتالي فإن نطاق القانون لا ينحصر فقط في الموضوعات التي تضمنتها تلك المادة، وإنما يتسع ليشمل موضوعات أخرى أشار إليها الدستور بضرورة معالجتها بقانون<sup>(١٧)</sup>.

وتجدر الإشارة بأن هناك موضوعات أخرى أشار الدستور إلى معالجتها بقانون ولم يسر عليها التعداد الذي أوردته المادة (٣٤) كالصديق على بعض المعاهدات، وإنشاء الوحدات الإقليمية الجديدة وطرق إدارتها، وإعلان الحرب، وتمديد حالة الأحكام العرفية، فمثل تلك الموضوعات لا يمكن أن تصدر على شكل لوائح من الحكومة، وإنما تدخل في النطاق المحتجز للقانون، جنباً إلى جنب مع الموضوعات التي أوردتها المادة (٣٤) من الدستور.

### ثالثاً: الصلاحيات السياسية:

تُعدُّ الصلاحيات السياسية من الصلاحيات المرتبطة بالنظام البرلماني، لأن مهمة البرلمان الأساسية تتمثل ببسط الرقابة على أعمال الحكومة، من خلال منح ثقته لها وسحبها منها<sup>(١٨)</sup>، فعلى الرغم من أن دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ قد حظر الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة واقترب بذلك من النظام الرئاسي، إلا أنه حافظ على أغلب مظاهر النظام البرلماني، وبخاصة في مجال العلاقة بين البرلمان والحكومة<sup>(١٩)</sup>.

(١٥) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٣٤).

(١٦) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٣٧).

(١٧) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، علاقة القانون باللائحة وفقاً لأحكام الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وأحكام الدستور المصري ٢٠١٤، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ٢٠ وما بعدها.

(١٨) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الأولى، بدون ذكر سنة الطبع، ص ٢١٠.

(١٩) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتب، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الأولى، بدون ذكر سنة الطبع، ص ١٠٣.



فقد منحت المادة (١١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ للحكومة متمثلة برئيس الجمهورية سلطة اقتراح مشروعات القوانين<sup>(٢٠)</sup>، كذلك أجازت المادة (٢٩) لرئيس الوزراء دعوة البرلمان إلى دورة انعقاد غير اعتيادية<sup>(٢١)</sup>، كذلك منحت المادة (٤٨) لأعضاء البرلمان توجيه أسئلة شفوية أو مدونة إلى الحكومة، على أن يجري تخصيص جلسة واحدة في كل اسبوع لطرح تلك الأسئلة<sup>(٢٢)</sup>، كذلك أقرت المادة (٤٩) مسؤولية الوزراء التضامنية عن السياسة العامة للبلاد أمام أعضاء الجمعية الوطنية، فضلاً عن ذلك فإن كل وزير مسؤول مسؤولية فردية عن أعماله الشخصية، إلا أن تلك المسؤولية لا وجود لها أمام أعضاء مجلس الشيوخ، باستثناء الطلب الذي يقدمه رئيس الوزراء للموافقة على بيان السياسة العامة للحكومة<sup>(٢٣)</sup>.

أما ما يتعلق بسحب الثقة من الحكومة، فإن المادة آفة الذكر قد منحت لأعضاء الجمعية الوطنية استدعاء الحكومة لمسائلهم عن أعمالهم، إلا أن اقتراح قرار سحب الثقة لا يكون مقبولاً إلا إذا وقع ما لا يقل عن عشر أعضاء الجمعية الوطنية، ولا يجري التصويت عليه إلا حين مرور (٤٨) ساعة بعد طرحه، على ألا يعتد بالأصوات الراضية لهذا القرار، ولا يقبل الاقتراح إلا إذا أقره أغلبية الأعضاء المكونين للجمعية الوطنية<sup>(٢٤)</sup>. وأخيراً يجوز لرئيس الوزراء طرح مسألة الثقة بالحكومة أمام أعضاء الجمعية الوطنية بعد مداولة ذلك في مجلس الوزراء، ويجوز له أيضاً تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية بعد موافقة أعضاء الجمعية الوطنية على سحب الثقة أو رفضهم لبرنامج الحكومة وسياستها العامة في البلاد<sup>(٢٥)</sup>.

إزاء ما تقدم فإن دستور ١٩٥٨ الفرنسي اتجه إلى رجحان كفة البرلمان على الحكومة ليقرب في ذلك من النظام الرئاسي، ومقابل ذلك فقد أقر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ليسير على نهج النظام البرلماني، وبالتالي فإن النظام المعمول به في فرنسا قد أخذ جانب من سمات النظام (البرلماني)، وجانب آخر من سمات النظام (الرئاسي)، مما اطلق عليه بالنظام المختلط، لذلك فإن هذا النظام قد أثبت نجاحاً كبيراً حينما جرى تطبيقه في فرنسا، إذ قضى على حالة عدم الاستقرار الوزاري، وأسبغ على مؤسسات الدولة قوة معنوية واضحة، كما أخذت به دول أخرى كـبعض الدول الأفريقية ومنها جمهورية رواندي.

أما في العراق فإن اختصاص مجلس النواب يتمثل في اقتراح القوانين وتشريعها<sup>(٢٦)</sup>، والرقابة على أعمال الحكومة<sup>(٢٧)</sup>، وتعديل الدستور<sup>(٢٨)</sup>، وتشكيل الحكومة<sup>(٢٩)</sup>، ومساءلة

(٢٠) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (١١).

(٢١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٢٩).

(٢٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٤٨).

(٢٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٤٩).

(٢٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٤٩).

(٢٥) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٥٠).

(٢٦) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٠)، الفقرة (ثانياً).

(٢٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦١)، الفقرة (سادساً)، البند (أ).

(٢٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (١٢٦)، الفقرة (أولاً).

(٢٩) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٧٠)، الفقرة (أولاً وثانياً).



مجلس الرئاسة<sup>(٣٠)</sup>، فضلاً عن ذلك فإن له اختصاصات أخرى، إذ يصادق على كل من المعاهدات والاتفاقيات الدولية<sup>(٣١)</sup>، ويوافق على تعيين كل من رئيس محكمة التمييز الاتحادية وأعضائها ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي والسفراء وأصحاب الدرجات ورئيس أركان الجيش ومعاونيه والذي يحمل منصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء<sup>(٣٢)</sup>، والموافقة على اعلان الحرب واعلان حالة الطوارئ بأغلبية ثلثي أعضائه، على أن يعرض رئيس الوزراء الاجراءات التي جرى اتخاذها وما ترتب عليها حين انتهاء حالة الطوارئ<sup>(٣٣)</sup>، ومن الممكن أن يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية حين خلو منصبه وعدم وجود نائب له<sup>(٣٤)</sup>، ولمجلس النواب صلاحية تحديد الاجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة<sup>(٣٥)</sup>، وتحديد كيفية انتخاب مجالس المحافظات والسلطات الخاصة بها<sup>(٣٦)</sup>، وأخيراً لمجلس النواب الصلاحية في حل الهيئة العليا لاجتثاث البعث حين انتهاء مهمتها بالأغلبية المطلقة<sup>(٣٧)</sup>، وحل هيئة دعاوى المحكمة العقارية بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>(٣٨)</sup>.

ومن خلال ما تقدم فإن دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ قد منح للسلطة التشريعية اختصاصات واسعة النطاق، الأمر الذي جعل نظام حكمه يقترب من النظام المجلسي، ومن ثم فقد رجح كفة السلطة التشريعية على الحكومة من جهة الرقابة على أعمالها، والتي تصل إلى سحب الثقة من الحكومة، إلى جانب ذلك لا يحق للحكومة حل السلطة التشريعية، لأن الموافقة على حلها تعود إليها وحدها، وهذا ما يتنافى مع قاعدة النظام البرلماني في الدساتير الاتحادية.

لذلك نأمل من المشرع العراقي تعديل المادة (٦٤) من الدستور التي تتضمن مسألة الحل الذاتي للسلطة التشريعية المؤدية إلى هيمنتها، واستبدالها بالحل الوزاري من خلال قيام رئيس الجمهورية باصدار مرسوم جمهوري بحلها بناءً على اقتراح ملزم يقدمه رئيس مجلس الوزراء إليه، بغية إعادة التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- (٣٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١) الفقرة (سادساً)، البند (ب).  
 (٣١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (رابعاً).  
 (٣٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (خامساً).  
 (٣٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (تاسعاً).  
 (٣٤) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٥)، الفقرة (رابعاً).  
 (٣٥) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (١١٨).  
 (٣٦) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (١٢٢)، الفقرة (رابعاً).  
 (٣٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (١٣٥)، الفقرة (ثانياً).  
 (٣٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (١٣٦)، الفقرة (ثانياً).

## المبحث الثاني السلطة التنفيذية

يقصد بها تلك الهيئة التي تقوم بتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، وتهيمن على المرافق العامة في الدولة، وتدير السياسة العامة فيها سواء أكانت داخلية أم خارجية أم دفاعية، لذلك فإن الأفراد يشعرون بوجودها بشكل دائم على العكس من السلطة التشريعية التي لا تتعقد بصورة دائمة، بل تستند إلى جداول وفصول تشريعية دورية<sup>(٣٩)</sup>، والذي يتولى رئاسة السلطة التنفيذية إما الملك في نظام الحكم الملكي، وإما رئيس الجمهورية في نظام الحكم الجمهوري، ومن ثم فإن رئيس السلطة التنفيذية في النظام المختلط يتمثل برئيس الجمهورية، إذ يجري انتخابه بصورة مباشرة من الشعب، ثم يختار رئيس الوزراء والوزراء الآخرين ليقوم بعدها بعرض برنامج الوزارى على البرلمان لينال الثقة منه، استناداً إلى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة<sup>(٤٠)</sup>.

لذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنبين فيه تكوين السلطة التنفيذية، والثاني سنوضح فيه اختصاصات ومهام السلطة التنفيذية، على النحو الآتي:

### المطلب الأول: تكوين السلطة التنفيذية

إن كانت السلطة التشريعية متكونة من أعضاء البرلمان، فإن السلطة التنفيذية متكونة من الموظفين المكلفين بتنفيذ القوانين، أي إنها متكونة من رئيس الدولة، والوزراء، والموظفين جميعهم من الدرجات والمستويات كافة، وقد جرت العادة في الدول الحديثة على تنظيم السلطة التنفيذية في صورة وزارات، إذ تقوم كل وزارة بنشاط معين من نشاطات الدولة، كوزارة الصحة، والتعليم، والصناعة، والتجارة... الخ، ولأن دساتير الدول المقارنة هي التي تتبنى الأنظمة التي تتناسب مع ظروفها السياسية وواقعها الذي يتباين من دولة إلى أخرى، فإن السلطة التنفيذية يختلف تكوينها من نظام دستوري إلى آخر، ففي النظام الرئاسي فإن السلطة التنفيذية تتألف من رئيس الجمهورية الذي يختاره الشعب بصورة مباشرة، ومن الوزراء الذين يعدون مستشارين له، وفي النظام البرلماني فإن السلطة التنفيذية تتألف من شخص رئيس الدولة والحكومة، فالذي يمارس مهام السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة، لكن المسؤولية الفعلية يتحملها مجلس الوزراء بزعامة رئيسه، وفي النظام المجلسي فإن السلطة التنفيذية تخضع خضوعاً تاماً للجمعية الوطنية التي تجمع اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن واحد<sup>(٤١)</sup>.

ففي فرنسا فإن دستورها الصادر في عام ١٩٥٨ قد أشار في المادتين (٩، ٢١) منه بأن السلطة التنفيذية تتكون من شخص رئيس الجمهورية والحكومة، وهذه الثنائية في

(٣٩) وديع دخيل ابراهيم، تعاضد دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٤.

(٤٠) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، ص ٣١.

(٤١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٦٧، ص ٣٢ وما بعدها.



التقسيم مستوحاة من الأنظمة البرلمانية التقليدية<sup>(٤٢)</sup>، فأما رئيس الجمهورية فقد أشارت إليه المادة (٥) من الدستور بأنه الشخص الذي يسهر على احترام الدستور ويضمن استمرار بقاء الدولة وتسيير مرافقها العامة، وهذا الضمان يهدف إلى حماية الاستقلال الوطني وعدم المساس باقليم الدولة واحترام المعاهدات التي تبرمها مع الدول الأخرى<sup>(٤٣)</sup>، كذلك أشارت المادتين (٦، ٧) من الدستور بأن الشعب ينتخب رئيس الجمهورية من خلال الاقتراع العام بصورة مباشرة استناداً إلى أغلبية الأصوات المطلقة بدورتين، على أن تكون مدة ولايته خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، أي لا يمكن لأي شخص أن يتسلم منصب رئيس الجمهورية لأكثر من ولايتين متتابعتين استناداً للتعديل الدستوري الذي طرأ في عام ٢٠٠٨، وأما الحكومة فهي المؤسسة التي تدير شؤون الدولة من خلال السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء<sup>(٤٤)</sup>، وقد أشارت المادة (٢٣) من الدستور بأنه لا يجوز الجمع بين منصب في الحكومة والبرلمان معاً، فالنائب الذي يعين وزيراً يحل محله نائب آخر يطلق عليه بـ (النائب الرديف)<sup>(٤٥)</sup>، فالاجتماع الذي تجريه الحكومة إما أن يعقده مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية، وهذا المجلس يملك سلطة التقرير في القضايا الحكومية، وإما أن يعقده مجلس الوزارة برئاسة الوزير الأول في مقر اقامته، لكنه لا يملك سلطة التقرير في القضايا الحكومية<sup>(٤٦)</sup>.

أما في العراق فان السلطة التنفيذية تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>(٤٧)</sup>، فأما رئيس الجمهورية فهو رئيس الدولة وأساس وحدتها، إذ يمثل سياسة الدولة ويلتزم بأحكام الدستور، ويسعى إلى المحافظة على استقلال البلاد وسيادتها ووحدتها وسلامة أراضيها استناداً لأحكام الدستور<sup>(٤٨)</sup>، إذ يشترط فيمن يتولى منصب رئاسة الجمهورية أن يكون عراقياً بالولادة من أبوين عراقيين، وأن يكون كامل الأهلية متم أربعين سنة من عمره، وأن تكون له سمعة حسنة وخبرة سياسية، وأن يكون مشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للبلاد، وأن يكون غير محكوم عليه بجريمة تخل بالشرف<sup>(٤٩)</sup>، على أن ينتخبه مجلس النواب بنسبة أغلبية ثلثي أعضائه لمدة أربع سنوات يمكن تجديدها لمرة واحدة لا أكثر<sup>(٥٠)</sup>، أما ولايته فتنتهي حين انتهاء ولاية مجلس النواب، إذ يبقى بعدها يمارس أعماله لحين انتخاب مجلس نواب جديد، على أن يجري اختيار رئيس الجمهورية الجديد خلال (٣٠ يوماً) منذ أن تتعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب الجديد، ولنائب رئيس الجمهورية الحل محل الرئيس حين غيابه بغية اكمال المدة المتبقية من ولايته<sup>(٥١)</sup>، وأما مجلس الوزراء فهو الهيئة الأخرى التي تتكون منها السلطة التنفيذية، إذ يتكون من رئيس مجلس

(٤٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٩)، والمادة (٢١).

(٤٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٢١).

(٤٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٦)، والمادة (٧).

(٤٥) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٢٣).

(٤٦) د. حسن مصطفى البحري، النظم السياسية المقارنة، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الثالثة، ٢٠١٩، ص ٢٥٠، ٢٥١.

(٤٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٦).

(٤٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٧).

(٤٩) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٦٨).

(٥٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٧٠)، الفقرة (أولاً)، والمادة (٧٢)، الفقرة (أولاً).

(٥١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٧٢)، الفقرة ثانياً، البند (أ، ب، ج).

الوزراء والوزراء كافة، ويجري اختيار رئيس مجلس الوزراء من المرشح الذي تختاره كتلة البرلمان الحاصلة على أغلب الأصوات في الانتخابات البرلمانية، ليكلفه رئيس الجمهورية بمهمة تشكيل مجلس الوزراء خلال (١٥ يوماً) منذ انتخاب رئيس الجمهورية، وبعد ذلك يقوم بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها (٣٠ يوماً) من تاريخ تكليفه، فإن أخفق في ذلك فيضطر رئيس الجمهورية إلى اختيار شخص جديد لرئاسة المجلس خلال (١٥ يوماً)، إذ يقوم رئيس الوزراء المكلف بعرض أسماء أعضاء وزارته ومنهاجه الوزاري على البرلمان لينال ثقته منهم من خلال موافقتهم بأغلبية الأصوات المطلقة، فإذا ما رفض منحه الثقة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال (١٥ يوماً) من تاريخ ذلك الرفض<sup>(٥٢)</sup>، ويشترط في رئيس مجلس الوزراء أن تتوافر فيه الشروط نفسها المتوافرة في شخص رئيس الجمهورية، على أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثين من عمره وحائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها، ويشترط في الوزراء أن تتوافر فيهم الشروط نفسها المتوافرة في أعضاء مجلس النواب، على أن يكون كل وزير حاصل على شهادة جامعية أو ما يعادلها<sup>(٥٣)</sup>

### المطلب الثاني: اختصاصات ومهام السلطة التنفيذية

تتولى السلطة التنفيذية في أية دولة ممارسة الاختصاصات التي أسندت إليها ضمن حدودها الدستورية، إذ تسعى من خلالها إلى إدارة شؤون البلاد والحفاظ على أمنها واستقرارها، فتمارس الصلاحيات المتعلقة بتشريع القوانين، من خلال مشاركتها للبرلمان في اعداد مشروعات القوانين في ضوء ما حدده لها الدستور<sup>(٥٤)</sup>، كذلك تقوم بتنفيذ القوانين، وإدارة كل من شؤون البلاد الخارجية وقيادة القوات العسكرية، وإعلان حالة الطوارئ، كذلك فان السلطة التنفيذية تمارس اختصاصات اخرى ظهرت نتيجة تطور الدولة وازدياد وظائفها، إذ انقسمت تلك الاختصاصات إلى تشريعية وسياسية وقضائية، سواء أكان ذلك في الظروف الاعتيادية أم في الظروف الاستثنائية<sup>(٥٥)</sup>.

ففي فرنسا فان رئيس الجمهورية يمارس اختصاصات ومهام متعددة تتمثل بما يأتي:

**أولاً: اختصاصات تشريعية:** لرئيس الجمهورية اصدار القواعد القانونية التي يشرعها البرلمان خلال مدة (١٥ يوماً) بعد تمريرها وتقديمها إلى الحكومة، فله الحق في إعادة فتح النقاش حول تلك القوانين أو أية أقسام منها<sup>(٥٦)</sup>، وله سلطة الاتصال مع مجلسي البرلمان عن طريق الرسائل التي لا تقبل النقاش<sup>(٥٧)</sup>.

(٥٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٦)، الفقرة (أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً).

(٥٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٧)، الفقرة (أولاً وثانياً).

(٥٤) وديع دخيل ابراهيم، المصدر السابق، ص ١٩.

(٥٥) دالين سردار زهدي النوري، المسؤولية السياسية لرئيس السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٦، ص ٣٣.

(٥٦) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (١٠).

(٥٧) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (١٨).

**ثانياً: اختصاصات تنفيذية:** يتولى رئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء<sup>(٥٨)</sup>, ويمكن له تسمية رئيس الوزراء وإلغاء تعيينه حينما يقوم الأخير بتقديم استقالة الحكومة, فله سلطة تعيين أعضاء الحكومة وانتهاء المهام الموكلة إليهم بناءً على اقتراح يقدمه رئيس الوزراء<sup>(٥٩)</sup>, وله سلطة إصدار التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة<sup>(٦٠)</sup>, إذ يُعدُّ هو القائد الأعلى للقوات المسلحة فيتولى رئاسة المجالس واللجان العليا الخاصة بالدفاع الوطني<sup>(٦١)</sup>, وله حق إبرام المعاهدات واختيار السفراء والمبعوثين وتعيينهم<sup>(٦٢)</sup>.

**ثالثاً: اختصاصات قضائية:** يُعدُّ رئيس الجمهورية هو الضامن لاستقلال الجهة القضائية ويساعده في ذلك مجلس القضاء الأعلى<sup>(٦٣)</sup>, فله سلطة تعيين ثلاثة من أعضاء المجلس الدستوري وبضمنهم رئيس المجلس<sup>(٦٤)</sup>, وله حق العفو الخاص بصفة فردية من دون العفو العام لأن الأخير لا يجري إلا بقانون<sup>(٦٥)</sup>.

**رابعاً: اختصاصات دستورية سياسية:** لرئيس الجمهورية عرض أي قانون حكومي ينظم السلطات العامة على الشعب بغية استفتاءهم عليه<sup>(٦٦)</sup>, فله سلطة حل الجمعية الوطنية بعد قيامه باستشارة رئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان<sup>(٦٧)</sup>, وله حق المبادرة بتعديل الدستور بناءً على اقتراح رئيس الوزراء<sup>(٦٨)</sup>.

**خامساً: اختصاصات غير اعتيادية (استثنائية):** لرئيس الجمهورية سلطة اللجوء إلى الاختصاصات الاستثنائية التي منحت له استناداً للمادة (١٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, إذ يكون ذلك حين تعرض مؤسسات الدولة أو استقلالها أو وحدة أراضيها لخطر مفاجئ, مما يتيح له تلك الاختصاصات أن يتخذ ما يشاء من التدابير الفورية والعاجلة, التي تجعله قادراً على مواجهة حالة الضرورة والظروف الطارئة التي حلت بالبلاد<sup>(٦٩)</sup>. أما الحكومة فهي التي تتولى تسيير أعمال الدولة كافة, فلها سلطة اعلان حالة الطوارئ, ولها الحق في ممارسة تشريع القوانين, استناداً إلى تفويض تشريعي يصدره البرلمان<sup>(٧٠)</sup>.

(٥٨) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٩).

(٥٩) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٨).

(٦٠) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (١٣).

(٦١) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (١٥).

(٦٢) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (١٤), والمادة (٥٢).

(٦٣) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٦٤).

(٦٤) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٥٦).

(٦٥) دستور فرنسا لعام ١٩٨٥, المادة (١٧).

(٦٦) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (١١).

(٦٧) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (١٢).

(٦٨) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨, المادة (٨٩).

(٦٩) أفنان عبدالحسين الحمداني, الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية, دراسة مقارنة, دار الجامعة الجديدة, الاسكندرية, الطبعة الأولى, ٢٠٢١, ص ٨٨, ٨٩.

(٧٠) د. حسن مصطفى البحري, النظم السياسية المقارنة, المصدر السابق, ص ٢٥١.



أما في العراق فقد رسم دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ سلطات رئيس الجمهورية في صورة تقليدية، إذ لا يمتلك سلطات فعلية تستند إلى رغبته وإرادته الشخصية، لأن دوره أدبي ومعنوي في الوقت نفسه، وهذا الدور يؤدي إلى إيجاد التوازن بين السلطات وحثها على تسيير مرافق الدولة العامة بشكل منتظم، إلى جانب ذلك فإن رئيس الجمهورية يمارس نوعين من الاختصاصات، الأولى: اختصاصات منفردة يباشرها بنفسه من دون مشاركة أي جهة أخرى معه، والثانية: اختصاصات مشتركة يباشرها فيما بينه وبين الحكومة من جهة وبينه وبين البرلمان من جهة أخرى<sup>(٧١)</sup>.

#### أما الاختصاصات المنفردة فتتمثل على النحو الآتي<sup>(٧٢)</sup>:

أولاً: يمكن له أن يصدر العفو الخاص استناداً إلى توصية يقدمها رئيس مجلس الوزراء، ما عدا الحالات المتعلقة بالحق الخاص ومرتكبي الجرائم الدولية والارهابية والفساد المالي والإداري.

ثانياً: يمكن له أن يصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد أن يوافق عليها البرلمان، إذ تُعدُّ مصادقاً عليها بعد مرور (١٥ يوماً) من تاريخ تسلمها. ثالثاً: يمكن له أن يصادق ويصدر القواعد القانونية التي يشرعها البرلمان، إذ تُعدُّ مصادقاً عليها بعد مرور خمسة عشر يوماً منذ تسلمها.

رابعاً: يمكن له أن يدعو البرلمان الذي جرى انتخابه للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز (١٥ يوماً) من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات. خامساً: يمكن له أن يمنح الأوسمة والنياشين بناءً على توصية يقدمها رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.

سادساً: يمكن له أن يقبل التعيينات الخاصة بالسفراء.

سابعاً: يمكن له أن يصدر المراسيم الجمهورية.

ثامناً: يمكن له أن يصادق على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة. تاسعاً: يمكن له أن يتولى القيادة العليا للقوات المسلحة في الحالات التشريعية والاحتفالية.

عاشراً: يمكن له أن يتولى ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى قد وردت في الدستور.

#### وأما الاختصاصات المشتركة فتتمثل بما يأتي:

أولاً: يمكن له أن يقدم طلب مشترك مع رئيس مجلس الوزراء إلى البرلمان يتضمن إعلان حالة الطوارئ<sup>(٧٣)</sup>.

ثانياً: يمكن له يكلف مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أكثر عدد من الأصوات

(٧١) بشار نصر الدين محمد شيت، التوازن والاستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ٩٠ وما بعدها.

(٧٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٣).

(٧٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (تاسعاً)، البند (أ).

في الانتخابات النيابية بتشكيل الحكومة وعرضها على البرلمان<sup>(٧٤)</sup>.  
ثالثاً: يمكن له أن يقدم طلب مشترك مع رئيس مجلس الوزراء إلى البرلمان يتضمن اقتراح تعديل الدستور<sup>(٧٥)</sup>.

رابعاً: يمكن له أن يقدم طلب إلى البرلمان يتضمن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء<sup>(٧٦)</sup>.

خامساً: يمكن له أن يوافق على حل البرلمان بناءً على طلب يقدمه ثلث أعضاء البرلمان أو رئيس مجلس الوزراء إليه<sup>(٧٧)</sup>.

سادساً: يمكن له أن يعفو عن العقوبة بناءً على توصية يقدمها رئيس مجلس الوزراء إليه<sup>(٧٨)</sup>.

وأخيراً فإن مجلس الوزراء الذي يُعدُّ الجهة الثانية للسلطة التنفيذية يمتلك هو الآخر نوعين من الاختصاصات، الأول: اختصاصات يباشرها رئيس مجلس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة، إذ إن شخص رئيس مجلس الوزراء يختلف عن مجلس الوزراء، والثاني: اختصاصات يباشرها مجلس الوزراء ويصدر قراراته وفقاً لمبدأ الأغلبية في المجلس.

في حين أن الاختصاصات التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء تتمثل بما يأتي:  
أولاً: تشكيل مجلس الوزراء: يقوم بهذه المهمة مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أكثر عدد من الأصوات استناداً للتكليف الذي يوجهه رئيس الجمهورية إليه، إذ يختار أعضاء وزارته خلال مدة لا تتجاوز (٣٠ يوماً) منذ تكليفه، وله الحرية المطلقة في تسمية أعضاء وزارته، على أن يراعي في ذلك حصول الأشخاص المرشحين للوزارة على أغلب الأصوات في الانتخابات النيابية والتي حصل عليها حين ترشيحه لرئاسة مجلس الوزراء<sup>(٧٩)</sup>.

ثانياً: تنفيذ سياسة الدولة: يُعدُّ رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة، والمسؤول الذي ينفذ السياسة العامة للدولة، إذ يدير مجلس الوزراء ويتولى رئاسة اجتماعاته، وله سلطة إقالة الوزراء بناءً على موافقة البرلمان<sup>(٨٠)</sup>.

ثالثاً: تقديم طلب مشترك مع رئيس الجمهورية إلى البرلمان يتضمن اعلان حالة الطوارئ<sup>(٨١)</sup>.

رابعاً: لرئيس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية أو رئيس البرلمان أو خمسين عضواً من أعضاء البرلمان، أن يدعو البرلمان لعقد جلسة طارئة، على أن يكون الاجتماع

(٧٤) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٦).  
(٧٥) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (١٢٦)، الفقرة (أولاً).  
(٧٦) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (ثامناً)، البند (ب).  
(٧٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦٤)، الفقرة (أولاً).  
(٧٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٣)، الفقرة (أولاً).  
(٧٩) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٦).  
(٨٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٧٨).  
(٨١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٦١)، الفقرة (تاسعاً)، البند (أ).

مرتبط بالموضوعات التي أدت إلى ذلك الانعقاد, ولهم أيضاً سلطة تمديد الفصل التشريعي للبرلمان بما لا يزيد على (٣٠ يوماً) بغية انجاز المهام التي تتطلب التمديد<sup>(٨٢)</sup>.  
خامساً: تقديم طلب حل البرلمان بالاشتراك مع ثلث أعضائه إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه, على أن لا يكون الحل خلال مدة استجواب رئيس الوزراء<sup>(٨٣)</sup>.

وأما الاختصاصات التي يباشرها مجلس الوزراء فتتمثل بما يأتي<sup>(٨٤)</sup>:  
أولاً: تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها, والإشراف على عمل كل من الوزارات والجهات التي لا ترتبط بوزارة.

ثانياً: يمكن له أن يقترح مشروعات القوانين.

ثالثاً: يمكن له أن يصدر الأنظمة والتعليمات والقرارات من أجل تنفيذ القوانين.

رابعاً: يمكن له أن يعد كل من مشروع الموازنة العامة الخاص بالدولة والحساب الختامي والخطط الخاصة بالتنمية.

خامساً: يمكن له أن يرفع توصية إلى البرلمان تتضمن طلب موافقته على تعيين كل من وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه وكل من يشغل منصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً: يمكن له أن يجري مفاوضات تتعلق بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية وآلية التوقيع عليها.

إلى جانب اختصاصات السلطة التنفيذية أنفة الذكر نقترح على المشرع الدستوري إضافة نصوص إلى الدستور تمنح السلطة المذكورة الحق في اصدار مراسيم بقانون ولوائح ضبط تهدف إلى مواجهة الظروف التي قد تحل بالبلاد وتحقيق الأمن والاستقرار العام, فضلاً عن قيام البرلمان بمنح السلطة التنفيذية حق التفويض التشريعي.

(٨٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم, المادة (٥٨).

(٨٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم, المادة (٦٤), الفقرة (أولاً).

(٨٤) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم, المادة (٨٠).

## المبحث الثالث

## المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا

اتجهت بعض الدساتير المقارنة وبضمنها فرنسا إلى فكرة الأخذ برقابة سياسية تتولاها هيئة سياسية تقوم بمراقبة كل من القوانين التي يشرعها البرلمان والمراسيم التي تصدرها الحكومة قبل اصدارها وتطبيقها، بغية التأكد من مطابقتها تلك القوانين للدستور من جهة، وتوزيع الاختصاصات بين الحكومة والبرلمان من جهة اخرى، ومن ثم فان هذه الرقابة تؤدي إلى عدم تطبيق القوانين التي تخالف الدستور، فضلاً عن منع الحكومة من اتخاذ القرارات الإدارية المخالفة للقوانين التي يصدرها البرلمان<sup>(٨٥)</sup>.

ويلحظ بأن هذا النوع من الرقابة ينصب في أغلب الأحيان على مشروعات القوانين لا على القوانين، أي أنها تُعدُّ رقابة على عملية تحضير القانون نفسه، بغية التأكد من أن القانون المراد سنه لا يخالف الدستور، ومن ثم فهي ليست رقابة لاحقة على القوانين بعد اصدارها<sup>(٨٦)</sup>.

لذلك فقد أخذ دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ بهذه الرقابة، واطلق على الهيئة التي تمارسها اسم (المجلس الدستوري Constitutional Council --)، ومقره في القصر الملكي في باريس، إذ أفرد له الدستور باباً خاصاً به هو الباب السابع، وخصص له نصوص دستورية (من المادة ٥٦ إلى ٦٣) أشارت إلى الأحكام الرئيسية المتعلقة به، فضلاً عن ذلك فقد أحال الدستور إلى البرلمان مهمة القيام بوضع قانون أساسي يجري فيه تحديد القواعد التي تنظم عمل المجلس الدستوري والاجراءات المتبعة أمامه، وبالتالي فقد صدر في السابع من نوفمبر - تشرين الثاني عام ١٩٥٨ المرسوم رقم ١٠٦٧-٥٨ الذي يُعدُّ القانون الأساسي المنظم لعمل المجلس الدستوري الفرنسي<sup>(٨٧)</sup>.

أما في العراق فلا توجد ثمة رقابة سياسية تسبق اصدار القانون، إنما تكون بعد اصدار القانون وتطبيقه من خلال الرقابة على دستورية القوانين التي تمارسها المحكمة الاتحادية العليا، إذ جرى تشكيلها بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية والذي كان بمثابة الدستور المؤقت في عام (٢٠٠٤)، فقد نصت المادة (٤٤) منه على ضرورة انشاء محكمة في العراق بموجب قانون يصدره البرلمان، تختص بالفصل في دستورية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذلك فقد أصدر مجلس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالاجماع قانون المحكمة الاتحادية العليا بموجب الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ في ٢٤/٢/٢٠٠٥، وقد أشارت المادة (١) من الأمر المذكور بانشاء محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا،

(٨٥) مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى -، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الثانية، ٢٠١٤، ص ١٥٩، ١٦٠.

(٨٦) د. خاموش عمر عبدالله، دور السلطات الثلاث في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٢٦.

(٨٧) د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٥٤.



يكون مقرها في بغداد وتمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون<sup>(٨٨)</sup>، ثم تضمنت المادة (٤) مهام المحكمة وأهمها حسم المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين وإلغاء ما يتعارض منها مع الدستور<sup>(٨٩)</sup>، كذلك حسم المنازعات الناشئة فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية<sup>(٩٠)</sup>، كذلك النظر في الطعون المتعلقة بالأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة القضاء الإداري<sup>(٩١)</sup>.

لذلك سيجري تقسيم هذا المبحث على مطلبين، الأول سنين فيه تشكيل المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا، والثاني سنوضح فيه اختصاصات المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا، على النحو الآتي:

### المطلب الأول: تشكيل المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا أولاً: أعضاء المجلس الدستوري

أشارت المادة (٥٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ إلى أن المجلس الدستوري يتألف من نوعين من الأعضاء، الأول أعضاء بقوة القانون، والثاني أعضاء بالتعيين<sup>(٩٢)</sup>، ويمكن أن نبين ذلك على النحو الآتي:-

١- الأعضاء بقوة القانون:- يتكون المجلس الدستوري من رؤساء جمهورية فرنسا السابقين، وتكون عضويتهم مدى الحياة، ولهم حق المشاركة في المناقشات التي تجري في المجلس اسوة بأعضاء المجلس الآخرين، ومن الممكن أن يجري اختيار رئيس المجلس من بينهم، نظراً لتمتعهم بصفة الأعضاء المعيّنين، ولا يخضعون لأداء اليمين قبل انضمامهم إلى المجلس<sup>(٩٣)</sup>.

٢- الأعضاء بالتعيين:- يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء بالتعيين، إذ يتولى تعيينهم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ، إذ يعين كل واحد منهم ثلاثة أعضاء، فيعين رئيس الجمهورية ثلاثة أعضاء، ويعين رئيس الجمعية الوطنية ثلاثة آخرين، ويعين رئيس مجلس الشيوخ الثلاثة المتبقين، ويجري نشر قرار تعيينهم في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية<sup>(٩٤)</sup>، وتستمر مدة عضوية هؤلاء الأعضاء إلى تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويتمثل السبب في تحديد هذه المدة بأن أعضاء اللجنة التي كُلفت بصياغة الدستور قد رأت ضرورة إطالة المدة لتكون كافية لاستقرار سلطة المجلس وأدائه لوظيفته، فضلاً عن ذلك فقد أوجبت اللجنة تجديد أعضاء

(٨٨) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ، المادة (١).

(٨٩) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ، المادة (٤)، الفقرة (أولاً).

(٩٠) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ، المادة (٤)، الفقرة (رابعاً).

(٩١) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ، المادة (٤)، الفقرة (ثامناً).

(٩٢) تنص المادة (٥٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ على ما يأتي: ((يتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، يتولى كل منهم منصبه لفترة غير قابلة للتجديد من تسع سنوات يتم تجديد ثلث أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات، يتم تعيين ثلاثة من أعضائه من قبل رئيس الجمهورية، وثلاثة من قبل رئيس الجمعية الوطنية، وثلاثة من قبل رئيس مجلس الشيوخ، ويجب أن ينطبق الاجراء المنصوص عليه في الفقرة الأخيرة من المادة ١٣ على هذه التعيينات، وتحال التعيينات التي قام بها رئيس كل من مجلسي البرلمان فقط لأخذ رأي اللجنة الدائمة ذات الصلة بذلك المجلس، وبالإضافة للأعضاء التسعة المنصوص عليهم أعلاه يتمتع رؤساء الجمهورية السابقين بالحق الكامل في العضوية الدائمة في المجلس الدستوري، يتم تعيين الرئيس من قبل رئيس الجمهورية، ولا يحق لرئيس البرلمان لا بإدلاء صوت أصلي ولا بصوت مرجح)).

(٩٣) د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري، المصدر السابق، ص ٥٥، ٥٦.

(٩٤) د. دعاء الصاوي، القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، ص ٣٣.

المجلس، إذ يجري تجديد ثلاثة من أعضائه كل ثلاث سنوات، ففي حال انتهاء مدة ولاية العضو المعين فلا يجوز لأي جهة من الجهات التي عينته أن تقوم بإعادة تعيينه مرة أخرى<sup>(٩٥)</sup>.

### ثانياً: رئيس المجلس الدستوري

أشارت المادة (٥٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ إلى أن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى اختيار رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء التسعة، إذ يجري اختياره بناءً على قرار جمهوري يُنشر في الجريدة الرسمية، وقد استقر الوضع منذ بداية الجمهورية الخامسة الحالية على أن رئيس الجمهورية عادة ما يختار لرئاسة المجلس واحداً من الأعضاء الثلاثة الذين يختارهم لتعيينهم في المجلس، إذ تكون الأفضلية لرجال القانون الكبار، ولم توضح النصوص المتعلقة بالمجلس الدستوري المدة التي يشغل فيها رئيس المجلس وظيفته، ويجتمع المجلس بناءً على دعوة من رئيسه أو أقدم عضو من أعضائه عند غياب الرئيس، ويتولى تحديد جدول أعمال المجلس، كذلك يضع الحلول لكل مسألة أو مشكلة يبحثها المجلس، فضلاً عن رئاسته للمناقشات التي تجري في المجلس، نظراً لصوته المرجح في حال انقسام الأصوات، إذ ترجح الأصوات التي يؤديها الرئيس على الأخرى، ويلحظ بأن رؤساء الجمهورية السابقين الذين كانوا ينتمون لعهد الجمهورية الرابعة والذين مارسوا عضويتهم من الناحية العملية هم كل من الرئيس (رينيه كوتي Rene Coty) و(فاينسنت أوريول Vincent Auriol)، وأن رؤساء الجمهورية الخامسة الحالية السابقين الذين لم يشاركوا في جلسات المجلس هم كل من الجنرال (ديجول) و(جيسكار ديستان) و(فرانسوا ميتران)<sup>(٩٦)</sup>.

أما في العراق فقد وضعت المادة (٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا الآلية التي يجري بموجبها تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، إذ أشارت المادة المذكورة إلى أن هذه المحكمة تتكون من رئيس للمحكمة و(٨ أعضاء) آخرين يعينهم مجلس الرئاسة استناداً إلى ترشيح من مجلس القضاء الأعلى وبالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم، ليكون العدد النهائي (٩ أعضاء)، إذ يرشح لرئاسة وعضوية المحكمة ما لا يقل عن ثمانية عشر ولا يزيد عن سبعة وعشرين فرداً بغية ملء المقاعد الشاغرة فيها<sup>(٩٧)</sup>.

أما دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ فلم يشر إلى تشكيل المحكمة وعدد أعضائها وآلية اختيارهم، إنما أشار إلى أن هناك تغييراً في تشكيل المحكمة يختلف عن كل من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة (٢٠٠٤) وقانون المحكمة الاتحادية العليا، إذ نصت المادة (٩٢) من الدستور على ما يأتي: ((تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة

(٩٥) د. حسن مصطفى البحري، القضاء الدستوري، المصدر السابق، ص ٥٧، ٥٨.

(٩٦) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، ص ٢٢٣، ٢٢٤.

(٩٧) صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١١، ص ٢٨، ٢٩.

اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>(٩٨)</sup>، ومن ثم فإن المادة المذكورة آنفاً قد أضافت إلى فئات المحكمة خبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء في القانون، وأحالت مسألة تحديدهم إلى قانون يسنه أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، لذلك فإن المحكمة الاتحادية بصيغتها الحالية تتكون من سبعة عشر عضواً، تسعة منهم قضاة المحكمة وأربعة منهم خبراء في الفقه الاسلامي وأربعة آخرين وفقهاء في القانون. إزاء ما تقدم ندعو المشرع العراقي إلى تنظيم المحكمة الاتحادية العليا من حيث تكوينها واختصاصاتها بصورة واضحة ومفصلة أكثر مما هي عليه الآن على الرغم من تشريعه لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل شأنها ودأبها بذلك شأن السلطات العامة الاخرى في الدولة.

### المطلب الثاني: اختصاصات المجلس الدستوري والمحكمة الاتحادية العليا

لا تنحصر اختصاصات المجلس الدستوري في الرقابة على مدى مطابقة القوانين للدستور فقط، بل تكون اختصاصاته متعددة ومتنوعة، غير أن ذلك لا يعني أن للمجلس اختصاصاً عاماً وشاملاً يسري على أرجاء الدولة كافة، فعلى الرغم من اختصاصاته المتنوعة، إلا أنها قد جرى تحديدها حصراً في الدستور<sup>(٩٩)</sup>.

وفي ضوء ذلك تُعدُّ رقابة المجلس الدستوري على مدى مطابقة القوانين للدستور رقابة سابقة على اصدار القانون وتطبيقه وليست رقابة لاحقة، لأن من خصائص الرقابة السياسية أنها تكون في مرحلة إقرار القانون لا في مرحلة إصداره، على العكس من الرقابة القضائية التي تكون في مرحلة لاحقة لاصدار القانون، أي تثار أثناء تطبيقه على الأفراد في الدولة<sup>(١٠٠)</sup>.

وتجدر التفرقة بين كل من القوانين العضوية أو الأساسية والقوانين العادية التي يصدرها البرلمان، فالقوانين الأساسية ينبغي عرضها دائماً على المجلس الدستوري قبل إصدارها وتطبيقها ليقدر مدى مطابقتها أو مخالفتها للدستور، في حين أن القوانين العادية يكون عرضها جوازياً وليس حتمياً، لأنها تُعرض على المجلس الدستوري بناءً على طلب يقدمه رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ، ومنذ صدور التعديل الدستوري في ٢٩ أكتوبر ١٩٧٤ أصبح من الممكن لستين عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ، أن يقدموا طلباً إلى المجلس الدستوري يتضمن التأكد من مدى مطابقة مشروعات القوانين التي يصدرها البرلمان للدستور<sup>(١٠١)</sup>.

فإن رأى المجلس أن مشروع القانون المحال إليه يتطابق مع أحكام الدستور، فهنا

(٩٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٩٢).

(٩٩) د. محمد يوسف محميد، الإشكالية القانونية للمجلس الدستوري الفرنسي، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد ١، العدد ١، السنة ٢٠١٦، ص ٣٠٦.

(١٠٠) د. ايهاب محمد عباس ابراهيم، الرقابة على دستورية القوانين، السابقة - اللاحقة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، الطبعة الأولى، ٢٠١٨، ص ١٣٤.

(١٠١) د. ايهاب محمد عباس ابراهيم، المصدر السابق نفسه، ص ١٣٤.



يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على القانون ثم إصداره، وإن رأى المجلس أن مشروع القانون لا يتطابق مع أحكام الدستور، فهنا ينبغي التفرقة بين حالتين، أما الحالة الأولى فهي إذا تضمن مشروع القانون نصاً أو بنداً غير دستوري ومن غير الممكن فصله عن القانون بصورة كاملة، فحينئذ لا ينبغي لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي تقرر عدم دستوريته، وأما الحالة الثانية فهي إذا تضمن مشروع القانون نصاً أو بنداً غير دستوري ومن الممكن فصله عن القانون بصورة كاملة، فحينئذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون ما عدا النص الذي خالف الدستور، كذلك يحق له تقديم طلب إلى مجلسي البرلمان يتضمن إجراء مداولة جديدة في نص القانون الذي خالف الدستور<sup>(١٠٢)</sup>.

وتجدر الإشارة بأن هناك استثناء على القوانين التي يجري عرضها على المجلس الدستوري، يتمثل بالقوانين التي يجري إقرارها من خلال الاستفتاء العام، لأنها تُعدُّ الممثل المباشر عن السيادة بحيث لا ينبغي البحث في دستوريته بأي حال من الأحوال، وقد طبق هذا الاستثناء الرئيس شارل ديغول حينما استطاع تعديل الدستور بغير الطريقة المنصوص عليها في الدستور، ولم يتمكن أحد من إثارة عدم دستورية ذلك التعديل، نظراً لأنه قد جرى في ضوء استفتاء شعبي عام<sup>(١٠٣)</sup>.

فضلاً عن ذلك فقد أشار دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في مواد متعددة منه بأن للمجلس الدستوري اختصاصات أخرى، إذ أشارت المادة (٤١) من الدستور بأن المجلس يختص بالتحقق من احترام المجال المحدد لكل من القانون واللائحة، ويكون ذلك حينما يتعدى القانون على اختصاص السلطة اللائحية، إذ يترتب على ذلك رفع القانون من جدول أعمال البرلمان<sup>(١٠٤)</sup>، كذلك أشارت المادة (٥٩) بأنه يختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى قانونية انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ<sup>(١٠٥)</sup>، كذلك أشارت المادة (٥٨) بأنه يعمل على ضمان عملية الاستفتاء الشعبي حين اجرائها وعلان نتائجها<sup>(١٠٦)</sup>، كذلك أشارت المادة (٧) بأنه ينظم عملية انتخاب رئيس الجمهورية، من خلال قيامه بفحص الشكاوى والطلبات المقدمة التي تتعلق بعملية انتخاب رئيس الجمهورية والفصل فيها، فضلاً عن تحقّقه من مدى استطاعة رئيس الجمهورية من أداء مهامه بناءً على طلب تقدمه الحكومة، وفي حال اعلان المجلس خلو منصب رئيس الجمهورية نهائياً فحينئذ يجري انتخاب رئيس آخر خلال مدة تتراوح بين عشرين إلى خمسة وثلاثين يوماً، على أن تحتسب من تاريخ اعلان خلو المنصب<sup>(١٠٧)</sup>، كذلك أن للمجلس اختصاص استشاري يتعلق بسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية حين استخدامه لها في حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (١٦) من الدستور، إذ ينبغي على رئيس الجمهورية أخذ رأي المجلس الدستوري قبل العمل بتلك المادة، على الرغم من أن رأيه استشاري وغير ملزم لرئيس الدولة، إذ يقتصر دور المجلس الدستوري على التأكد

(١٠٢) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري، بدون ذكر مكان الطبع، الطبعة الثانية، ٢٠١٣، ص ٢٧٥، ٢٧٦.

(١٠٣) د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص ٥٣.

(١٠٤) دستور فرنسا لعام ١٩٨٥، المادة (٤١).

(١٠٥) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٥٩).

(١٠٦) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٥٨).

(١٠٧) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٧).



من مدى توافر شروط العمل بالمادة المذكورة، لكن في حال تجاهل رأي المجلس فسيكون رئيس الجمهورية في موقف ضعيف أمام الرأي العام، ولا ريب بأن الرأي العام في فرنسا يمتلك قوة لا يمكن الاستهانة بها مهما كانت الظروف<sup>(١٠٨)</sup>.

وأخيراً فقد أشارت المادة (٦٢) من الدستور إلى أنه إذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية نص من النصوص التي عرضت عليه فلا ينبغي إصداره أو تطبيقه، كون أن قراراته نهائية وملزمة، إذ لا يمكن الطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن المعروفة، وبالتالي فإن قراراته تتمتع بالحجية المطلقة تجاه السلطات العامة والهيئات الإدارية كافة والمحاكم القضائية<sup>(١٠٩)</sup>.

أما في العراق فقد أشارت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا اختصاصات المحكمة وحددتها على النحو الآتي<sup>(١١٠)</sup>:-

أولاً: حسم المنازعات الناشئة بين الحكومة الاتحادية وحكومات كل من الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

ثانياً: حسم المنازعات التي تتعلق بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر من أي جهة لها سلطة إصدارها وإلغاء ما يتنافى منها مع أحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية استناداً إلى طلب تقدمه محكمة أو جهة رسمية أو مدعٍ ذو مصلحة.

ثالثاً: النظر في الطعون المتعلقة بالأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة القضاء الإداري.

رابعاً: النظر في دعاوى التي تقام فيها بصفة استئنافية وينظم ذلك الاختصاص بقانون.

أما دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ فقد أوردت نصوصه بعض التغييرات على تشكيل المحكمة وأضافت اختصاصات جديدة إليها تقوم بممارستها، إذ أشارت المادة (٩٣) من الدستور إلى أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا يتمثل بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة<sup>(١١١)</sup>، وتفسير النصوص الدستورية<sup>(١١٢)</sup>، والفصل في القضايا الناشئة بسبب تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات التي تصدرها السلطة الاتحادية ويضمن القانون لمجلس الوزراء وللأفراد كافة حق الطعن في المحكمة<sup>(١١٣)</sup>، والفصل في المنازعات التي تنشأ فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية<sup>(١١٤)</sup>، والفصل في الاتهامات التي يجري توجيهها إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وينظم

(١٠٨) د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، ٢٠٠٥، ص ١١١ وما بعدها.

(١٠٩) دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، المادة (٦٢).

(١١٠) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل النافذ، المادة (٤).

(١١١) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (أولاً).

(١١٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (ثانياً).

(١١٣) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (ثالثاً).

(١١٤) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (رابعاً).

ذلك بقانون<sup>(١١٥)</sup>، والمصادقة على نتائج انتخابات أعضاء البرلمان<sup>(١١٦)</sup>، والفصل في حال تنازع الاختصاص فيما بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(١١٧)</sup>، والفصل في حال تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم<sup>(١١٨)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يلحظ بأن قانون المحكمة الاتحادية قد أضاف اختصاصاً جديداً للمحكمة يتمثل بالنظر في الطعون المتعلقة بالأحكام والقرارات التي تصدرها محكمة القضاء الإداري، ومن ثم فإن عدم ورود هذا الاختصاص في الدستور لا يجعله مفقداً لأساسه القانوني، إذ يبقى هذا الاختصاص مكملاً للاختصاصات الأخرى التي وردت في نصوص الدستور.

وأخيراً فإن القرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا تُعدُّ قرارات باتة وملزمة للسلطات والأفراد كافة.

(١١٥) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (سادساً).  
 (١١٦) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (سابعاً).  
 (١١٧) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (ثامناً)، البند (أ).  
 (١١٨) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم، المادة (٩٣)، الفقرة (ثامناً)، البند (ب).

## الخاتمة

بعد أن انتهينا من إعداد البحث الموسوم بفعالية المؤسسات الدستورية في النظام المختلط، دراسة مقارنة، بتوفيق من الله وسداد خلصنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نذكرها على النحو الآتي:

**أولاً: الاستنتاجات:**

١. اتجه نظام الحكم في فرنسا إلى رجحان كفة البرلمان على الحكومة ليقتررب في ذلك من النظام الرئاسي، ومقابل ذلك فقد أقر مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ليسير على نهج النظام البرلماني، وبالتالي فإن النظام المعمول به في فرنسا قد أخذ جانب من سمات النظام البرلماني، وجانب آخر من سمات النظام الرئاسي، مما اطلق عليه بالنظام المختلط.
٢. منح دستور جمهورية العراق الصادر في عام ٢٠٠٥ للبرلمان اختصاصات واسعة النطاق، وجعل طبيعة الحكم يقترب من النظام المجلسي، ومن ثم فقد رجح كفة البرلمان على الحكومة من جهة الرقابة على أعمالها، والتي تصل إلى سحب الثقة من الحكومة، إلى جانب ذلك لا يحق للحكومة حل السلطة التشريعية، لأن الموافقة على حلها تعود إليها وحدها، وهذا ما يتنافى مع قواعد الأنظمة البرلمانية في الدساتير الاتحادية.
٣. هناك اختلال في بنية السلطة التشريعية في العراق، فمن المفترض أن تتكون من مجلسين هما، مجلس النواب ومجلس الاتحاد، إلا أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدائم لم يبين كيفية تنظيم مجلس الاتحاد ولم يوضح اختصاصاته التشريعية وأحال تنظيم ذلك بقانون، وهذا يُعد مخالفاً لمبادئ القانون الدستوري التي توجب تنظيم كل ما يتعلق بالسلطة التشريعية بنص دستوري وليس بقانون عادي، لأن الدستور هو المختص بتحديد السلطات العامة في الدولة.
٤. تنصب رقابة المجلس الدستوري الفرنسي في أغلب الأحيان على مشروعات القوانين لا على القوانين، أي أنها تُعد رقابة على عملية تحضير القانون نفسه، بغية التأكد من أن القانون المراد سنه لا يخالف الدستور، ومن ثم فهي ليست رقابة لاحقة على القوانين بعد اصدارها.
٥. لا توجد في العراق رقابة سياسية تسبق اصدار القانون، وإنما تكون بعد اصدار القانون وتطبيقه من خلال رقابة المحكمة الاتحادية العليا، والتي توزعت اختصاصاتها فيما بين نصوص الدستور من جهة والقوانين العادية من جهة اخرى.

## ثانياً: التوصيات:

١. نوصي السلطة التشريعية بتشكيل مجلس الاتحاد وبيان اختصاصاته التشريعية باعتبار أن الدستور قد أشار إلى ضرورة انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد، وتعديل المادة (٦٥) من الدستور التي تمنح سلطة انشاء مجلس الاتحاد إلى مجلس النواب وحصر ذلك الاختصاص في الدستور، لأن الدستور هو الذي ينظم اختصاص السلطات العامة في الدولة.
٢. نأمل من السلطة التشريعية تعديل المادة (٦٤) من الدستور التي تتضمن مسألة الحل الذاتي للسلطة التشريعية المؤدية إلى هيمنتها، واستبدالها بالحل الوزاري من خلال قيام رئيس الجمهورية باصدار مرسوم بحلها بناءً على اقتراح ملزم يقدمه رئيس مجلس الوزراء إليه، بغية إعادة التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
٣. ندعو المشرع الدستوري باضافة نصوص إلى الدستور تمنح السلطة التنفيذية الحق في اصدار مراسيم بقانون ولوائح ضبط تهدف إلى مواجهة الظروف التي قد تحل بالبلاد وتحقيق الأمن والاستقرار العام، فضلاً عن قيام البرلمان بمنح السلطة التنفيذية حق التفويض التشريعي.
٤. نقترح على المشرع الدستوري تنظيم المحكمة الاتحادية العليا من حيث تكوينها واختصاصاتها بصورة واضحة ومفصلة أكثر مما هي عليه الآن على الرغم من تشريعه لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل شأنها ودأبها بذلك شأن السلطات العامة الاخرى في الدولة