

التكييف القانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على وفق دستور العراق لعام 2005

رسالة ماجستير في القانون العام

أعدّها

ضرغام رشيد نوري

لجنة المناقشة

مشرفاً رئيساً

أ.د. طه حميد حسن العنبيكي

عضواً

أ.د. زهير شكري

عضواً

أ.د. رامز عمّار

خلدة

2016 - 2015

إنَّ الآراء الواردة في هذه الرسالة تعبّر عن وجهة نظر كاتبها

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّا فَتَحْنَا لَكَ فَتْحًا مُّبِينًا O

صدق الله العلي العظيم

سورة الفتح، الآية (1)

الإهداء

إلى بلدي الجريح العراق إخلاصاً
إلى والدي ووالدتي . . وفاءً وعرفاناً بالجميل
إلى توأم الروح أخي الشهيد المهندس وضاح . . .
إلى زوجتي وأولادي . . مودةً وحباً
إلى إخوتي، وأخواتي حباً وتقدير . . .

الشكر والتقدير

الحمد لله العلي القدير على فضله ونعمه التي لا تعد ولا تحصى، وعلى عونه تعالى وتوفيقه لي في إعداد هذه الدراسة، التي زادتني اعتزازاً أن تكون تحت إشراف الأستاذ الدكتور طه حميد حسن العنبي، الذي تفضل مشكوراً بالموافقة بالإشراف على إعدادها، ولقد كان لأرائه السديدة وسعة صدره أثر واضح في إثراء هذه الدراسة لتبصر النور بشكلها الحالي، فإني أقدر إجلالاً وإكباراً لشخصه الكريم وللجهود العلمية التي بذلها وجزاه الله عن ذلك خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص شكري وتقديري لكل من الأستاذ الدكتور العميد رامي عمار، وإلى سعادة السفير الأستاذ الدكتور زهير علي شكر، لجهودهما التي بذلت ومعلوماتهما التي فاضت من إناء علمهم الغزير لإغناء هذه الدراسة بمزيد من النور.

ولا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر إلى رئاسة الجامعة الإسلامية في لبنان، وإدارة كلية الحقوق لا سيما الأستاذ الدكتور رامي محمد عمار، والدكتور محمد هاني فرحات.

والشكر موصول إلى كل من مد لي يد العون.

المقدمة

الحمد لله الذي لا يبلغ مدحته القائلون، ولا يحصي نعمائه العادون، ولا يؤدي حقه المجتهدون، والسلام على رسوله نبي الرحمة، وسراج الأمة، محمد صلى الله عليه وسلم وعلى اله المصطفين الأخيار وبعد.

أولاً: موضوع البحث:

تبنت أغلب الدساتير الحديثة النظام البرلماني كأسلوب للحكم، وكان الهدف من ذلك أن تتكفل الدساتير بتحقيق المبدأ الديمقراطي، إذ إنَّ اعتماد النظام البرلماني، يعطي المبدأ الديمقراطي صفة دستورية، عبر تنظيم العلاقة بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) على اسس التوازن المفترض بما يمنع استحواذ أحدهما على السلطة دون السلطة الأخرى.

ولمّا كان النظام البرلماني بحسب المفهوم الديمقراطي يؤسس على عدة أركان منها ثنائية السلطة التنفيذية، فإنَّ استحالة تحقق هذه الثنائية يجعل من النظام القائم نظاماً غير برلمانياً، وقد أضفى التطور النظري والتطبيقي في النظام البرلماني أثره في نشأة وتطور العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

وهكذا، أكّدت الدساتير المعاصرة في الدول ذات النظم البرلماني، على التكيف القانوني الدقيق للعلاقة بين السلطتين باعتبارها من الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني في الدول التي تبنت هذا النظام.

ثانياً: إشكالية البحث والتساؤلات المطروحة بشأنها

تتمحور الإشكالية في موضوع "التكيف القانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور العراق لعام 2005" حول فكرة التوازن المفترض بين السلطتين في النظام البرلماني والتي تؤسس عليها العلاقة بينهما، فيما لو اختل التوازن لصالح سلطة دون أخرى.

يفترض مبدأ الفصل المرن بين السلطات أن يكون حيزاً من ممارسة السلطة في حدود الاختصاصات الممنوحة لكل سلطة، ما يستلزم مراعاة تلك الحدود كي لا يختل التوازن لصالح سلطة دون أخرى، ولا بد من الإشارة إلى أنَّ نجاح تطبيق النظام البرلماني واتساع انتشاره، لا يجعله بمنأى عن الأخطاء التي تكتنف تلك التطبيقات، وإنَّ أغلب تلك الأخطاء في التطبيق تصبّ في تقوية سلطة على حساب أخرى،

ثمة تساؤلات يطرحها اعتماد النظام البرلماني في دستور العراق لعام 2005 وأهمها:

1- هل إنَّ السلطات الواسعة التي يحظى بها البرلمان في دستور العراق 2005 تجعل من إحدى السلطتين في مركز دستوري يسمو على غيره من السلطات؟ أم إنَّها أتت متفقة مع متطلبات النظام البرلماني؟

2- هل إنَّ احتواء وثيقة الدستور على قواعد تنظم ممارسة السلطة السياسية ينظر إليها على أنَّها ممارسة تقليدية ضمن إطار النظام البرلماني؟ أم إنَّها ترجح كفة البرلمان على حساب الحكومة؟

3- أجاز الدستور للسلطتين التشريعية والتنفيذية ممارسة وسائل الرقابة المتبادلة في إطار التوازن المفترض، إلاَّ أنَّه ضيق على الحكومة استخدام حق الحل، فالإلى أي حدَّ يؤثر ذلك في تكييف العلاقة بين السلطتين؟

4- إذا كانت الحكومة في النظام البرلماني تشكل من رحم البرلمان بناءً على الأغلبية البرلمانية، فهل هذا يعني أنَّها تخضع في مباشرتها لاختصاصاتها الدستورية للبرلمان بالشكل الذي يؤثر على تكييف العلاقة بينهما؟

ثالثاً: أهمية البحث

تبدو أهمية البحث عبر الإشارة إلى الجوانب القانونية المتعلقة بالنصوص الدستورية التي تناولت موضوع البحث بالتنظيم، وبيان الآراء الفقهية التي طرحها فقهاء القانون الدستوري بشأن موضوع البحث، والتعرض للأحكام القضائية إنَّ وجدت باعتبار أنَّ موضوع البحث هو من المواضيع الحديثة نسبياً.

1 - من الناحية القانونية

تتجلى أهمية البحث في العديد من النصوص الدستورية التي حرصت على تنظيم موضوع التوازن وبيان أثره على التكييف القانوني للعلاقة بين السلطتين في الدستور العراقي النافذ، حيث نجد نصوص دستورية عديدة أشارت إلى تنظيم العلاقة بين السلطتين على أساس التوازن، وهنا يبدو جانب كبير من إشكالية البحث، فمن ناحية فإنَّ الدستور قد بيَّن بصريح النص اعتماده للنظام البرلماني - كنظام حكم - ومن ناحية ثانية، نجد النصوص ذاتها قد أخذت بالتوازن المفترض الذي يحكم العلاقة بين السلطتين في أكثر من موضع في الدستور، ما يُعدُّ أساساً للبحث، بحيث إنَّ النصوص الدستورية كرَّست السلطة على حساب السلطة الأخرى تارة، وتارة أخرى منحت اختصاص لسلطة هو أصلاً يُعدُّ من صلب اختصاصات السلطة الأخرى، ما يترك أثره جلياً على تكييف العلاقة بين السلطتين.

2 - من الناحية الفقهية (آراء الفقهاء)

من خلال استقراء الكتابات الفقهية النادرة في بحث موضوع التكيف القانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل الدستور العراقي النافذ، يتضح أنها لم تتفق على تكيف علاقة قانونية متوازنة بين السلطتين، ومعلوم أن الاختلاف في الرأي يُعدّ محلاً للبحث، وصولاً للرأي الراجح والمنطقي في تكيف موضوع العلاقة القانونية بين السلطتين، مستنديين بذلك على تحليل ونقد النصوص القانونية التي تطرقت بالتنظيم - تحليلاً قانونياً - وفي ذلك يتم الاستدلال عبر تحليل بعض التطبيقات من الأنظمة السياسية المعاصرة.

3 - من الناحية القضائية (القرارات والأحكام)

لوحظ ندرة الأحكام القضائية التي أشارت إلى موضوع البحث، فعلى الرغم من كثرة الكتابات الفقهية الخاصة بالنظام البرلماني عبر التطرق إلى أساسيات النظام البرلماني، إلا أنها لم تشر إلى التكيف القانوني للعلاقة بين السلطتين وهو ما ترك أثره على الأحكام القضائية والقرارات الصادرة بخصوص الموضوع، وعلى الأخص إذا وجد اختلال واضح نابع عن النصوص الدستورية والقانونية التي أخلت بأسس التوازن بين السلطتين.

رابعاً: أسباب اختيار الموضوع

تتجلى الأسباب التي دعت إلى اختيار موضوع البحث في التكيف القانوني للعلاقة بين السلطتين في الدراسة المعمّقة للنصوص الدستورية. فإذا سلمنا باختلال التوازن بالاستناد إلى النصوص الدستورية قد نتوصل إلى نتيجة غاية بالأهمية تنصب على نشأة نظام هجين لا يمتُّ بصلة للنظام البرلماني، على الرغم من نص المادة الأولى من الدستور سالفه الذكر، ولا يمتُّ بصلة أيضاً لأي صورة من صور الأنظمة السياسية الأخرى، والمعروفة لدى الفقه الدستوري، والتي في أغلبها تنظم بما لا يقبل الشك العلاقة بين السلطتين على أساس النظام السياسي المستوحى من الدستور.

خامساً: منهجية البحث

سوف يتم اعتماد المنهج العلمي التحليلي والنقدي للنصوص القانونية مع المقارنة مع نصوص قانونية لنماذج من الأنظمة السياسية المعاصرة، مع محاولة تأشير إلى مواطن الخلل فيه (إن وجدت)، وصولاً للتكيف القانوني الأوفق للعلاقة بين السلطتين في الدستور العراقي النافذ.

سادساً: خطة البحث

تقتضي دراستنا "التكيف القانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً للدستور العراقي النافذ لعام 2005" أن نتناولها على النحو التالي:

المبحث التمهيدي: نخصه لبيان الأسس العامة للنظام البرلماني والذي سنبحث فيه الأساس الفلسفي والقانوني للنظام البرلماني وخصائصه.

وفي **الفصل الأول:** سنقسمه إلى مبحثين: **الأول:** سنتناول فيه الإطار البنيوي للسلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يتمثل ببرلمان منتخب من قبل الشعب كمطلب أول، أما المطلب الثاني دور البرلمان في عملية تكوين السلطة التنفيذية، أما المبحث الثاني: نبين فيه اختصاصات كل سلطة من خلال مطلبين، **الأول:** اختصاصات السلطة التشريعية، والثاني نتناول فيه اختصاصات السلطة التنفيذية، والاختصاصات المشتركة بينهم.

وقد بحثنا في **الفصل الثاني:** وسائل التأثير المتبادل ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ثلاث مباحث. ففي الأول بيّنا وسائل الرقابة السياسية التي تمتلكها السلطة التشريعية، وفي الثاني، بيّنا حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية. أما في المبحث الثالث، فقد تناولنا واقع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مدى دورتين انتخابيتين، وسبب تعزيز هذه العلاقة. ومن ثمّ سنختم البحث بخاتمة، تضمنت النتائج والمقترحات التي توصلنا إليها.

المبحث التمهيدي الاسس العامة للنظام البرلماني

يُعدُّ الدستور بمثابة القانون الأساس، وهو المصدر والمرجع لسائر التشريعات؛ بل هو الذي يحدّد طبيعة النظام السياسي وماهية مكوّناته ومؤسساته، وممّا تتكوّن، وكيف تتكوّن وما أهم اختصاصات كلّ منها وما علاقتها مع بعضها ببعضها الآخر وعلاقتها بالمواطنين، على ذلك فالدستور يعدّ الركن الأساس لقيام دولة القانون والمؤسسات، ويوفر الضمانات الضرورية لإقرار الحقوق والحريات العامة والخاصة، ويترتب على كلّ ذلك تحديد الواجبات والالتزامات لكلّ أطراف (مكونات) النظام السياسي (مؤسسات وأشخاصاً، مسؤولون وأفراداً عاديين)، ما يعني وضع الحدود والقيود التي تمنع تجاوز كلّ من هؤلاء الأطراف على غيره، ومن ثمّ تمنع أحكام الدستور تدخل كلّ سلطة (مؤسسة) بأعمال السلطات الأخرى، فالسلطات المنبثقة عن الدستور بطبيعتها مقيدة لأنّ الدستور هو الذي حدّد آليات إنشائها ونظمها وبيّن اختصاصاتها وصلاحياتها، وكلّ ذلك يفرض إلى بناء النظام السياسي الدستوري الديمقراطي.

ومن نافلة القول إنّ مجرد وجود الدستور لا يعني قيام نظام ديمقراطي، إذ لا بدّ من تجسيد ما يمكن تسميته بمبدأ الدستورية، ويتحقق ذلك عبر تطبيق النصوص الدستورية على أرض الواقع، والأضحت تلك النصوص مجرد حبر على ورق. فإذا كان هناك تجاوز أو تغول سلطة ما أو شخص يرأس تلك السلطة على السلطات أو مكونات النظام السياسي، فسيفرض ذلك إلى الإخلال بدستورية النظام وديمقراطيته.

وفي قبالة ذلك، إنّ الفصل العضوي بين السلطات لا يعني عزل كلّ منها عن غيرها، بل إنّ مبدأ الفصل يقتضي أنّ تقوم كلّ سلطة بدورها الذي يكمل أدوار قريناتها وسائر المكونات الأخرى، وهذا يقتضي وجود علاقة تعاونية تكاملية بغية الحفاظ على وحدة الدولة وتحقيق الهدف الأسمى الذي يصبو إليه كلّ نظام سياسي، وهو تحقيق سعادة المواطنين ورفاهيتهم.

ولا ريب في أنّ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يختلف من نظام سياسي إلى آخر، فبعض الدساتير نصّت على الفصل شبه التام بين السلطات، وهذا هو حال النظم الرئاسية التي تتركز فيها على السلطة التنفيذية بيد (رئيس الجمهورية) المنتخب من الشعب، والأخير لا يتدخّل بعمل السلطة التشريعية، وليس للأخيرة الحق بمراقبة الأوّل ومحاسبته إلاّ في حال ارتكابه جرماً جزائياً.

أما الدساتير ذات النظم البرلمانية، فإنَّ الفصل بين السلطات فيها أقل حدة من الأولى، لا بل إنَّ تلك السلطات تتعاون في أدائها لوظائفها، بل يتأثر بعضها ببعضها الآخر سعياً لتحقيق التوازن، ولا سيما ما كان بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وهناك نظم دستورية تجمع بين خصائص النظامين المذكورين من جهة تطبيق المبدأ المذكور (تلك هي النظم المختلطة)، على أنَّ نظام حكم الجمعية، يرجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطات الأخرى، وما يعيننا في دراستنا هذه النظم البرلمانية، وبمقتضى ذلك سنقسم هذا الفصل على مبحثين.

المبحث الأول تأصيل النظام البرلماني على وفق مبدأ الفصل بين السلطات

إنَّ الغاية الأساسية من مبدأ الفصل بين السلطات منع التمسك بالسلطة واحتكارها من قِبَل شخص أو هيئة واحدة، ومن ثمَّ منع الاستبداد والطغيان، وتطبيق هذا المبدأ لا يعني أن تعمل كلُّ سلطة بمعزل عن الأخرى، فإنَّ الفصل نسبي وليس فصلاً مُطلقاً، ولا سيما ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنَّ ذلك سيحول دون انتظام الحياة الدستورية وإدارة شؤون البلاد، ويتحقَّق ذلك في النظم البرلمانية خاصة؛ لذا، يجب أن يقترن الفصل بوسائل التواصل والتعاون من جانب، وبوسائل الصد والإيقاف والتأثير المتبادل بين السلطات من جانب آخر، ومن ثمَّ تتمكَّن كلُّ من السلطتين من تهديد وجود الأخرى إذا تعدَّرت التعاون فيما بينهما من جانب آخر، ولهذا يُعدُّ مبدأ الفصل بين السلطات من الضمانات المهمة لحقوق والتزامات كلِّ الأطراف المعنية.

ولتسليط الضوء على أهمية هذا المبدأ، لا بد من التعرض إلى الأساس الفلسفي والقانوني له، ومن ثمَّ سنتناول تفسيره في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الأساس الفلسفي والقانوني لمبدأ الفصل بين السلطات

الفرع الأول: الأساس الفلسفي

يعود جذور الأساس الفلسفي لمبدأ الفصل بين السلطات تمتد جذوره التاريخية إلى العصر الإغريقي؛ إذ ظهر في كتابات الكثير من فلاسفة ذلك العصر تلميحاً أو تصريحاً⁽¹⁾، ولكن برز هذا المبدأ نتيجة التطور التاريخي الذي حدث في بريطانيا سنة 1701م، إذ أفضى إلى استقلالية القضاة، فتطوَّر من مبدأ سياسي ليصبح مبدأ قانونياً تستند إليه النظم القانونية المعاصرة؛ إذ يعتمد بوصفه أحد أسس أنظمة الحكم الديمقراطي⁽²⁾.

ولهذا، يُعدُّ مبدأ الفصل بين السلطات فكرة فلسفية سياسية ظهرت في العصر الحديث لتكون ركناً أساسياً لدولة القانون، لأنَّه يمثِّل ضماناً أساسية لتنظيم السلطة، وحماية الحقوق والحريات، ويمنع التسلط والاستبداد الذي يرافق نظام الحكم نتيجة قصر السلطة على شخص أو

(1) محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1971)، ص50.

(2) عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، ط1، (الإسكندرية: دار المعارف للنشر، 1959)،

جهة واحدة⁽¹⁾، إذ إنّ أساس وفلسفة الأنظمة السياسية المعاصرة ومن ضمنها النظام البرلماني يقتضي - بحسب مبدأ الفصل بين السلطات - تقسيم وظائف سلطات الدولة على ثلاثة مستويات: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، على أن تكون منفصلة عضويًا، كما أضحى سائداً منذ ما بعد الثورة الفرنسية⁽²⁾.

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات جاء عبر مرحلتين: المرحلة الأولى، تتعلق بالمفهوم الفلسفي التقليدي للمبدأ في العصور القديمة؛ والمرحلة الثانية، تتعلق بظهور المبدأ في العصر الحديث، وهذا ما سنتطرق له.

أولاً: مرحلة العصر القديم

لا ريب في أنّ السمة الغالبة لصور الحكم في العصور القديمة كانت تتّسم بقصر السلطة على الملوك، إذ لا وجود لأيّ مظهر من مظاهر المشاركة في هذه السلطة من قبل أي هيئة أو من قبل ممثلي الشعب، وعليه ارتبط كلّ شيء بالحاكم أكثر من ارتباطه بالدولة، ما جعل مفكري وفلاسفة ذلك العصر يعكفون على معالجة هذه الأوضاع، وكان على رأسهم الفيلسوفان: "أفلاطون وأرسطو".

1- موقف أفلاطون من مبدأ الفصل بين السلطات

يُعدّ أفلاطون من أبرز الفلاسفة اليونانيين، وأوّل من تطرّق إلى مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تمكّن من تحديد القصور الذي كان يشوب نظام الحكم القائم آنذاك، ودعا إلى توزيع وظائف الدولة بين سلطات أو هيئات مختلفة بصورة متوازنة، حتى لا ينفرد أي منها وتستبد بالحكم، وذلك عبر منح كلّ سلطة صلاحيات من دون التدخل بصلاحيات السلطة الأخرى⁽³⁾.

وعلى ذلك، دعا "أفلاطون" إلى تقسيم سلطات أو هيئات الدولة إلى أربع وهي كالاتي⁽⁴⁾:

أ- **السلطة التشريعية:** وقد عدّها الأعلى والأسمى بين السلطات، وتتكوّن من مجلسين هما: المجلس التشريعي وهو مُنتخب من الشعب ومهمته تشريع القوانين، ومجلس الجمعية الدستورية ويضم كبار الحكّام والفلاسفة ومهمته الإشراف والحفاظ على تطبيق الدستور.

(1) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج2، (بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2014)، ص25.

(2) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج2، (بيروت: دار العلم للملايين، ص561).

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000)، ص260؛ وسليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1988)، ص285.

(4) غانم محمد صالح، الفكر السياسي القديم والوسيط، (جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، 2001)، ص10.

- ب- **السلطة الإدارية:** وتسمى مجلس السيادة وهي مكونة من عشرة أعضاء، ومهمتها رسم السياسة العامة للدولة والإشراف على إدارة جميع مرافق الدولة.
- ج- **السلطة القضائية:** وتتكون من عدة محاكم مختلفة الاختصاصات، وتتولى مهمة الفصل بالنزاعات بين الأفراد في داخل الدولة.
- د- **السلطة العسكرية:** وتتكون من الشرطة والجيش ووظيفتها حفظ الأمن والنظام الداخلي والدفاع عن البلاد من أي خطر خارجي.

2- موقف أرسطو من مبدأ الفصل بين السلطات

يقول الفيلسوف اليوناني أرسطو طاليس في كتابه "السياسة": إنَّ السلطة لا تتبع إلاَّ من الجماعة، ولا يجوز إسنادها إلى فرد ومجموعة، بل يجب أن تسند إلى الشعب⁽¹⁾، وقام أرسطو بصياغة مبدأ الفصل بين السلطات، واستند بذلك إلى أنَّ تركيز السلطة على شخص أو هيئة يؤدي إلى الاستبداد والطغيان، ولتجنب ذلك ولتحقيق المنفعة العامة وضمان الحقوق والحريات، لا بدَّ من تقسيم وظائف الدولة على هيئات أو سلطات مختلفة، وذلك عبر بيان الوظائف الأساسية للدولة⁽²⁾.

جاء "أرسطو" بأفكار جديدة تتضمن مسؤولية القائمين على هذا الهيئات، وبهذا يُعدُّ أوَّل مَنْ سَنَّ فكرة تلازم السلطة مع المسؤولية⁽³⁾، فقام بتقسيم هذه الوظائف على ثلاث سلطات أو هيئات مختلفة، ومنفصلة بعضها عن بعضها الآخر عضوياً عن بعضها، ولكنها متعاونة فيما بينها وهي⁽⁴⁾:

أ- **سلطة المداولة:** ويتولاها المجلس العام وهي تقترب من التشريع ومهمتها سنُّ القوانين وانتخاب الحكَّام وإدارة شؤون البلاد الخارجية، كعقد المعاهدات والتحالفات وإعلان الحرب والسِّلم، وكل ما يتعلق بالشأن السياسي.

ب- **سلطة الأمر:** وتتولاها هيئة الحكَّام وكبار الموظفين وهي تقترب من السلطة التنفيذية أو الحكومة ووظيفتها تنفيذ القوانين، ومن الجدير بالذكر أنَّ أرسطو دعا إلى ضرورة تحديد مدة ولاية أعضائها، لمنع قصر السلطة على شخصيات معيَّنة لمدة طويلة، ما يؤدي إلى إساءة

(1) رافع خضر صالح شبر، "المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي 2005"، العراق: بحث غير منشور، (2008)، ص8.

(2) أنور الخطيب، الدولة والنظم السياسية، ج1، (بيروت: مطابع قدموس للنشر، 1970)، ص324.

(3) محمد بكر حسين، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (طنطا - مصر: مكتبة السعادة، 1990)، ص10.

(4) صالح جواد كاظم وآخرون، الأنظمة السياسية، ط2، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتب، 2007)، ص62.

استعمالها، ويجب أن تتناسب هذه السلطة وحجم الدولة⁽¹⁾.

ج- سلطة العدالة: تُنَاط هذه السلطة بالمحاكم بمختلف أنواعها، وظيفتها الفصل في النزاعات والخصومات والجرائم.

لهذا، يرى بعض فقهاء القانون أن أرسطو أول مَنْ وضع فكرة مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي القديم، وبعضهم الآخر يرى أن التقسيم الثلاثي للسلطات وتوزيع وظائف الدولة الأساسية لا يمكن إرجاعه إلى عهد أرسطو، لأنه كغيره من كتّاب ذلك العصر، كان يهدف إلى تقسيم وظائف الدولة بحسب طبيعتها القانونية⁽²⁾، إذ إنّه لم يمانع من قيام عضو المجلس العام بعمل الموظف أو عمل القاضي أو الجمع بين الوظيفتين، علماً أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يتحقق ما لم يكن هناك تقسيم لوظائف الدولة الأساسية، ومن ثمّ لم تتضمّن دعوة أرسطو تطبيق مبدأ الفصل لأنّ هذا المبدأ لم يتمّ تنظيمه وتفصيله إلاّ في حقبة زمنية لاحقة - كما سنرى⁽³⁾، ولكن يعود الفضل لأرسطو في وضع وصياغة أساس مبدأ الفصل وتبنيه لمبدأ الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنّ أفكاره كانت هي النواة الأولى لمبدأ الفصل بين السلطات وهو المطبق اليوم في الأنظمة البرلمانية المعاصرة⁽⁴⁾.

ثانياً: مرحلة العصر الحديث

كان لعصر النهضة في أوروبا أثرٌ كبيرٌ في ظهور فلاسفة وفقهاء يدعون للتطبيق العملي الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث، وكان ذلك واضحاً في انكلترا، وبالتحديد في سنة (1688) عندما تولّى "غيوم دورانج" (Guillaume d'Orange) العرش بقرار من البرلمان، إذ اضطر إلى قبول وثيقة الحقوق التي وضعها البرلمان، وبموجب هذه الوثيقة انتزعت سلطة التشريع من الملك، وأصبحت مناعة بالبرلمان، وبقي للملك حق الاحتفاظ بالسلطة كمنقذ القوانين وحل مجلس العموم، وتمّ في هذه المرحلة الاعتراف باستقلالية السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية⁽⁵⁾، وهكذا بدأ بروز مبدأ الفصل بين السلطات في بريطانيا منذ بداية القرن السابع عشر، وهو ما

(1) فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1974)، ص72.

(2) السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، (القاهرة: مجموعة محاضرات في معهد الدراسات العربية والعالمية جامعة الدول العربية، 1956)، ص125.

(3) صبري، النظم، المرجع نفسه، ص178.

(4) ليلة، المرجع السابق، ص303.

(5) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2001)، ص24.

أفضى إلى نشوء أول نظام دستوري فيها، ولعلّ هذه التطوّرات الجوهرية التي حدثت آنذاك دفعت بعض فلاسفة ذلك العصر وفي مقدمتهم الفيلسوف والفقير البريطاني "جون لوك" (John Locke) والمؤرخ والقانوني الفرنسي "مونتسكيو" (Montesquieu) إلى إبراز مبدأ الفصل بين السلطات بوصفه مبدأ أساسياً لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة لمنع الاستبداد واحتكار السلطة، ومن ثمّ ضمان الحقوق والحريات للأفراد، إذ كان لكل منهم رأي أو موقف من هذا المبدأ، وهذا ما سنعرّج عليه:

1- موقف جون لوك من مبدأ الفصل بين السلطات

تناول الفيلسوف البريطاني "جون لوك" مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه "الحكومة المدنية" الذي نشر سنة 1690. فبعد اندلاع الثورة في بريطانيا سنة 1688، حدثت تغييرات جوهرية للنظام السياسي البريطاني، ففي سنة 1689 اتخذت عدة إجراءات في هذا النظام منها استقلالية القضاة عن سلطة الملك، إذ أصبحوا تابعين للبرلمان الذي أصبح يمتلك التشريع⁽¹⁾. استطاع "لوك" نتيجة هذه التطورات وتأثره بالنظام البريطاني القائم آنذاك، وضع الأسس الصحيحة لمبدأ الفصل بين السلطات، فكانت أفكاره تقتصر على مبدأ السيادة الشعبية، إذ رأى إنّه من الأفضل تقسيم سلطات الدولة على أربع:

أ- **السلطة التشريعية:** تمارس هذه السلطة من قبل البرلمان الذي يمثّل الشعب، ووظيفتها سنّ القوانين والأنظمة التي تنظّم إدارة شؤون البلاد وتحمي الحقوق والحريات.

ب- **السلطة التنفيذية:** وهي سلطة فيدرالية أو اتحادية ووظيفتها تنفيذ القوانين وتنظيم العلاقات بين الدولة والقوة الخارجية، كإعلان الحرب والسلم، وعقد المعاهدات والتحالفات وغيرها، وهي مناطة بالملك.

ج- **سلطة التاج:** ووظيفتها تقرير الحقوق والامتيازات الملكية، وهي مناطة بالملك أيضاً.

د- **السلطة القضائية:** ووظيفتها الفصل في المنازعات التي تحدث داخل الدولة كافة، وهذه السلطة جزءٌ من السلطة التشريعية⁽²⁾.

وقد أكد "لوك" ضرورة أن تكون السلطة التشريعية هي الأعلى والأسمى بين السلطات، إذ إنّها تمثّل الشعب صاحب السيادة في الدولة، إلّا أنّه وضع قيوداً متعددة على أعمالها منها: الالتزام

(1) سليمان، المرجع السابق، ص24.

(2) منذر الشاوي، الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانون، ط1، (بيروت: شركة المطبوعات للنشر، 2000)، ص78.

بمبادئ القانون الطبيعي وحماية الأنظمة والقوانين التي تصدر عنها عند ممارسة اختصاصها⁽¹⁾. أما الأسباب التي دعت الفيلسوف "لوك" إلى تأكيد مبدأ الفصل بين السلطات فهي اختلاف عمل السلطتين من جهة، ومن جهة ثانية منع التسلط والاستبداد بالحكم من قِبَل أي سلطة عبر مراقبة الواحدة للأخرى⁽²⁾.

2- موقف مونتسكيو من مبدأ الفصل بين السلطات

يُعدّ المؤرخ والقانوني الفرنسي (مونتسكيو 1689-1750م) الأب الروحي لتطبيق هذا المبدأ، إذ كان له الفضل الكبير في إبراز هذا المبدأ بوصفه أساساً لتنظيم العلاقة بين السلطات وإرساء قواعده، وجاء ذلك في كتابه "روح الشرائع" الذي نُشر سنة 1748، إذ تضمّن صياغة جديدة لهذا المبدأ الذي تناوله سلفه "جون لوك"، مع التأكيد على ضرورة ضمان الحريات السياسية أي تكريس الحكم القائم على القانون⁽³⁾.

اتّجه "مونتسكيو" خلافاً لآراء غيره من الكتاب، إلى بيان خصائص السيادة بحسب طبيعتها المختلفة التي تُوجب استقلال واختلاف كلّ مَنْ يمارس عنصراً منها، إذ انحاز بأنّه جعل نظريته أساساً ضرورياً للدولة المثالية؛ حيث استنبطها من دراسته للنظام البريطاني الذي كان بحاجة إلى تقييد سلطة الملك المطلقة، ولهذا تمثل مرحلة من مراحل تطور الفكر السياسي في الدراسات الدستورية، فكانت هذه النظرية هي نتاج التطور التاريخي للنظام البريطاني ولا سيما ما حدث في سنة 1701، إذ شهد إقراراً لمبدأ استقلالية القضاة.

نقطة الانطلاق في نظرية "مونتسكيو" للفصل بين السلطات، هي وظائف الدولة الأساسية الثلاث: السلطة التشريعية ووظيفتها سنّ القوانين، والسلطة التنفيذية ووظيفتها تنفيذ القوانين بصورة عامة، والسلطة قضائية ووظيفتها الفصل بالمنازعات التي تحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والفصل أيضاً في منازعات وخصومات الأفراد المختلفة، وبمقتضى رأيه يجب أن تُسند كلّ سلطة من هذه السلطات الثلاثة إلى هيئة أو جهاز له كيانه ويتمتع بالاستقلالية عن أقرانه. فالهيئة التشريعية تمارس من قِبَل ممثلين عن الشعب، والهيئة التنفيذية تمارس من قِبَل الملك، أما الهيئة القضائية فهي تمارس من قبل هيئات المحلفين وهم أشخاص عاديون يتم تعيينهم في النظام

(1) سليمان، المرجع السابق، ص 25.

(2) شير، المركز، ص 10.

(3) سليمان، المرجع السابق، ص 26.

القضائي البريطاني⁽¹⁾.

وعبر دراسة "مونتسكيو" للتجربة البريطانية تبين له أن ضمان الحرية ومنع التسلط والاستبداد بالحكم يستدعي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ويعود السبب في ذلك إلى طبيعة الإنسان فهو ميّال إلى حب السيطرة والتسلط، وهذا يفضي بدوره إلى الإساءة في استعمال السلطة من خلال تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، ولا سبيل لمنع هذا التسلط والاستبداد إلاّ بمنع تركيز السلطة بيد واحدة سواء أكان شخصاً أم هيئة.

علماً أنّ توزيع السلطة بين هيئات متعدّدة يحقّق غايتين⁽²⁾:

الأولى: تستطيع كلّ هيئة أن تلزم الهيئات الأخرى بصلاحياتها وتمنع تجاوز حدودها، وهذا يؤدي إلى خلق حالة من التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

الثانية: يكون لكل سلطة القدرة على الدفاع عن صلاحيتها واختصاصاتها، وهذا ما كان يسعى إليه مونتسكيو بقوله: "السلطة توقف السلطة"، بيد أنّ هذا لا يكفي وحده، إذ لا بدّ من وجود علاقة متكافئة بين السلطات الثلاث لضمان تطبيق العدالة وصيانة الحقوق والحريات وضمان تجسيدها.

الفرع الثاني: الأساس القانوني

نجد تجليات الأساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات في العرف الدستوري البريطاني، فالتطور الديمقراطي الذي شهدته بريطانيا، ولا سيما ما كان في القرن السابع العاشر، نتج عنه التنازل عن بعض صلاحيات مجلس اللوردات لمصلحة مجلس العموم المنتخب من الشعب، وعن بعض سلطات التاج لمصلحة الحكومة واستقلال القضاة عن سلطة الملك⁽³⁾.

إن أوّل تطبيق عملي لمبدأ الفصل بين السلطات ظهر في بريطانيا، وكان عبر تطبيق مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، فالقرار الذي أصدرته محكمة "كمومونة" في قضية "بونهام" سنة 1610، القاضي بعدم جواز معاقبة "بونهام" من الهيئة الطبية لممارسته مهنة الطب من دون ترخيص، مسوغة قرارها بأنّ القانون الوضعي الذي استندت إليه الهيئة الطبية يتعارض مع القانون

(1) سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002)، ص130.

(2) سعيد أبو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، (الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، 1991)، ص166؛ وينظر: سليمان، المرجع السابق، ص26.

(3) سليمان، المرجع نفسه، ص22.

العرفي الإنكليزي⁽¹⁾

أما في العصر الحديث، فوجد التعديل القانوني الذي حصل في بريطانيا سنة 2005، قد نص على تشكيل هيئة قضائية مستقلة عن مجلس اللوردات ووزارة العدل، وظيفتها كمحكمة عليا للفصل في المنازعات التي تحصل بين السلطات⁽²⁾.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية، نص دستورها بمقتضى الأساس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات على ذلك سنة 1787، وجاء في المادة السادسة منه على اعتماد مبدأ تسلسل القواعد القانونية لتأكيد الترابط بين سمو المادي للدستور والرقابة على دستورية القوانين، لأنّ هذا الترابط ضروري جداً في كلّ الأنظمة السياسية الديمقراطية، فهو يُعدّ الضمانة الأساسية للتوازن الدقيق بين السلطات على وفق ما رسمه الدستور الاتحادي، عبر بيان حقوق وصلاحيات الدولة الفيدرالية وحقوق وصلاحيات الولايات المنضوية في الاتحاد وتأمين التوازن بينها وحل التنازع بين السلطات وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وهذا ما دعا إليه مؤسسو الاتحاد، وفي مقدّماتهم الفقهاء "هاملتون، وأدامز، وماديسون"، الذين كان لهم دورٌ كبيرٌ في إقرار الرقابة على دستورية القوانين في مؤتمر "فيلادلفيا" وإقرار الدستور الاتحادي، معلّين ذلك بأنّ البرلمان غير معصوم من الخطأ؛ إذ من الممكن أن يسنّ تشريعات خاطئة تتناقض ومبدأ سمو المادي للدستور الذي يفترض أن تتوافق القوانين ونصوصها، ومن أجل ذلك، لا بدّ من وجود سلطة قضائية وظيفتها تفسير النصوص الدستورية والقانونية لمنع السلطات من تجاوز صلاحيتها، وتمثّلت هذه السلطة القضائية بالمحكمة الاتحادية العليا التي كان لها بالغ الأثر وأهمية كبيرة في التطور الدستوري والديمقراطي والاقتصادي الذي شهدته الولايات المتحدة منذ نشوء الاتحاد بين المستعمرات الثالثة عشرة حتى يومنا هذا⁽³⁾.

أما في فرنسا، فقد نصّت المادة السادسة عشرة من إعلان حقوق الإنسان المواطن لسنة 1789 (La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)، على الهدف الأساس من الدستور، إذ يفضي أنّ كلّ مجتمع لا تتأمن فيه ضمانات أكيدة للحقوق والحريات وفصل للسلطات لا دستور له، وما زال لهذه المادة المعنى نفسه في وقتنا الحاضر⁽⁴⁾.

وفي فرنسا أيضاً نجد دساتير المرحلة الثورية التي امتدت بين (1791-1795م) أكدت

(1) شكر، النظرية، ج1، ص50.

(2) شكر، النظرية، المرجع نفسه، ص51.

(3) شكر، النظرية، المرجع نفسه، ص56-58.

(4) شكر، النظرية، المرجع نفسه، ص237-239.

مبدأ الفصل بين السلطات عبر منع المحاكم والسلطة القضائية من ممارسة السلطة التشريعية، بيد أن ذلك لم يكن كافياً وحده ما لم تكن هناك ضمانات تمنع انتهاك السلطات الدستورية للحقوق والحريات⁽¹⁾.

وفي العصر الحديث لفرنسا، نجد ان المجلس الدستوري هو الذي يمارس وظيفة منع التجاوز والتعدي في تنازع الصلاحيات الإيجابية والسلبية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وحسم الخلافات بينهما، وبهذا يكون المجلس الدستوري الفرنسي مؤسّسة منظمّة لممارسة السلطات العامة لصلاحياتها في الدولة، وهو يسعى إلى تأمين عمل المؤسسات الدستورية وضمان حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين⁽²⁾.

وصفوة القول إنّ تضمين الوثيقة الدستورية لمبدأ الفصل القائم على أساس التوازن والتعاون بين السلطات الثلاث في الدولة، يمنع احتكار السلطة على شخص أو هيئة، ويؤدّي إلى تأمين عمل جميع المؤسسات على وفق صلاحياتها المحدّدة في الدستور، وإنّ مبدأ الفصل بين السلطات يُعدّ الضمانة الأكيدة لحقوق وحرّيات الأفراد ويمنع استبداد الحكّام وطغيانه.

المطلب الثاني: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات وخصائص النظام البرلماني

مما لا شك فيه إنّ الهدف من تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات هو عدم قصر السلطة على شخص أو قلة من الأشخاص، ولكي يحقّق هذا المبدأ غايته وهدفه، لا بدّ من أن تراقب كلّ سلطة السلطة الأخرى وتوقفها عند حدّها متى ما أساءت استعمال سلطاتها لتعيدها إلى صوابها.

الفرع الأوّل: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات

إنّ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات يغلق جميع الأبواب التي يمكن أن ينفذ عبرها الاستبداد والتعسف بحقوق وحرّيات الأفراد الأساسية، ويتم ذلك من خلال توزيع السلطات العامة في الدولة على ثلاث هيئات مختلفة ومنفصلة بعضها الآخر فصلاً عضوياً؛ إذ يكون لكلّ هيئة كيانها المستقل والخاص بها، وهذه الهيئات (المؤسسات، والسلطات) هي: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية⁽³⁾.

غير أنّ الفقهاء اختلفوا في تفسير مدى ونطاق الفصل التي دعا إليها "مونتسكيو"، إذ

(1) شكر، النظرية، ص 493.

(2) شكر، النظرية، ص 493.

(3) رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور مصر 1971، (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 2001)، ص 145.

بعضهم فسّره على أنه فصل مطلق وتام، وبعضهم الآخر فسّره على أنه فصل مرّن ونسبي⁽¹⁾، وهذا ما سنحاول بيانه:

أولاً: الفصل المطلق أو التام

فسّر بعض فقهاء القانون هذا المبدأ على أنه فصل مُطلق وتام بين الوظائف الأساسية للدولة أكثر مما هو فصل بين السلطات، ومن ثمّ يكون لكلّ سلطة من السلطات الثلاث اختصاصات محدّدة تقوم بها بشكل منفرد ومستقل عن الأخرى، من دون الأخذ بالحسبان أو العناية بوسائل التواصل والتعاون بينهم فالسلطة التشريعية تقوم بسنّ القوانين، والسلطة التنفيذية تنفذ القوانين، والسلطة القضائية مهمتها الفصل في المنازعات⁽²⁾، سواء تلك التي تحصل بين السلطتين المذكورتين من قبل أو بينها وبين المؤسّسات والهيئات المحلية أو بينها وبين المواطنين.

ولكن تفسير مبدأ الفصل على هذا النحو (أي فصل مطلق وتام)، يعني العودة إلى الماضي من حيث الإطلاق في السلطة، وهذا يشابه بدوره الاستبداد الذي يتحقّق عبر حصر السلطة المطلقة بيد شخص الحاكم أو القلّة في ضمن هيئة معيّنة، فالفصل المطلق يؤدّي إلى ظهور ثلاث سلطات مستبّدة بدلاً من حاكم مستبد كما في العصور القديمة، ويؤدّي أيضاً إلى انعدام الرقابة واستئثار الفساد وغياب ضمانات الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، هذا فضلاً عن عدم انتظام الحياة الدستورية وإدارة شؤون البلاد بالشكل الصحيح نتيجة وجود حواجز وعدم انسجام بين هذه السلطات، ولهذا تكون السلطة مستبّدة طوال مدة حكمها، وإن كانت مُنتخبة من قِبَل الشعب، إذ تستغل نفوذها أبشع استغلالاً لعلمها بأنّ الشعب لم يعدها إلى السلطة في الانتخابات القادمة⁽³⁾.

ثانياً: الفصل المرّن أو النسبي

يرى أغلب فقهاء القانون أنّ تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن إلاّ أن يكون فصلاً مرناً ونسبياً، ومن ثمّ تكون السلطات العامة في الدولة: التشريعية والتنفيذية والقضائية، فكل سلطة تمارس اختصاصها ومهامها المحدّدة التي نص عليها الدستور، لا على أساس أنّها منفصلة عن

(1) شبر، المركز، ص12.

(2) سعاد الشراوي، المرجع السابق، ص132، 136.

(3) رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000)، ص146، 147.

السلطات الأخرى⁽¹⁾، بل إنَّ كلَّ سلطة من تلك السلطات تضطلع بتلك الاختصاصات والمهام بما يحقُّ مبدأ توزيع الأدوار، وبما يكمل ما تضطلع به قريناتها من اختصاصات ومهام، فضلاً عن أنَّ هذا الأمر يستدعي أن تتعاون تلك السلطات في ميادين ومراحل متعددة بما يفضي إلى بناء نظام سياسي فاعل وراشد، يصبو لتحقيق المصلحة العامة.

فالفصل المرن والنسبي بين السلطات لا يعني مجرد توزيع الاختصاصات بينهم، ولا سيما ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل إنَّهما يشتركان بالقيام بالكثير من تلك الاختصاصات. فالعملية التشريعية من اختصاص السلطة التشريعية في المقام الأساس، ولكن للسلطة التنفيذية أيضاً دور مهم في تلك العملية ولا سيما في النظم البرلمانية، إذ تتولى السلطة التنفيذية مهمة اقتراح القوانين وكذلك التصديق عليها، ويحق للوزراء في بعض النظم السياسية أيضاً الدخول إلى البرلمان وحضور جلساته والاشتراك في مناقشات اللجان البرلمانية. وفي قبالة ذلك، يمارس البرلمان دوراً مهماً في سير إدارة عمل الحكومة عبر الرقابة عليها واتخاذ اجراءات معيّنة بحقها، وللبرلمان أيضاً دور كبير فيما يخص العلاقات الخارجية، فهو الذي يصادق على المعاهدات التي تُبرمها الحكومة مع باقي الدول⁽²⁾، فضلاً عن تعيين كبار موظفي الدولة المدنيين والعسكريين والقضاة يجري بالتعاون والتنسيق بين السلطتين، وفي العادة لا تشارك السلطة التشريعية في النظم البرلمانية الحكومة في الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة، وهذه الصلاحية موجودة في الولايات المتحدة والعراق اعتمدها.

الفصل المرن والنسبي بين السلطات، هو المبدأ السائد والمطبَّق اليوم في أنظمة الحكم المختلفة، وإنَّ كان يختلف من نظام إلى آخر، وهذه المرونة ناتجة عن وسائل التعاون وأحياناً التأثير المتبادل بين السلطات، ولا سيما السلطتان التشريعية والتنفيذية. ويتحقق هذا الأمر بشكل واضح ودقيق في النظام البرلماني، فهو الذي يقيم العلاقة بين هاتين السلطتين على أساس التعاون والتوازن بينهم ومن ثمَّ تتمكن كلُّ سلطة بما تمتلك من صلاحيات دستورية من التصدي للسلطة الأخرى، إذا تجاوزت حدود صلاحياتها، وهذا ما عبَّر عنه "مونتسكيو" بقوله: "السلطة تُوقف السلطة"⁽³⁾.

(1) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية: أسس التنظيم السياسي: دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2006)، ص 260.

(2) فودة، الموازنات، ص 148.

(3) سليمان، المرجع السابق، ص 30-31.

وعلى وفق هذا المفهوم أو التفسير، نجد اختصاصات كلّ سلطة تتداخل باختصاصات السلطة الأخرى، ما يتعدّر الفصل بينها فصلاً مطلقاً وتاماً، وهذا يؤدي إلى وجود تعاون وتنسيق متبادل بين السلطات من دون إلغاء الحواجز القائمة بينهم، أو احتكار السلطة، أو حصرها بيد أحدهم، وبذلك يحقّق مبدأ الفصل بين السلطات غايته وهدفه بما يضمن حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد في شتى المواقع⁽¹⁾.

واستند الفقهاء بتفسيرهم إلى عدّة أدلة بما ينسجم والواقع التطبيقي لمبدأ الفصل المرن والنسبي ومنها⁽²⁾:

- 1- الفصل المطلق، لم يُعرّفه القانون الوضعي في تطبيقاته لأنّه يؤدي إلى عدم انتظام الحياة الدستورية وعدم إدارة شؤون البلاد بالشكل الصحيح نتيجة الاستقلال المطلق بين السلطات.
- 2- الفصل المطلق، يؤدي إلى الاستبداد بالسلطة، وإن كانت مُنتخبة من لدن الشعب، ويؤدي أيضاً إلى ظهور ثلاث سلطات مستبّدة بدلاً من حاكم مستبد.
- 3- الفصل المرن والنسبي يؤدي إلى توزيع الوظائف العامة في الدولة بين ثلاث سلطات على أساس التعاون والتوازن والتأثير المتبادل بينهم.
- 4- يُعدّ الفصل المرن والنسبي ركيزة جوهرية لأنظمة الحكم الديمقراطي، فالدولة اليوم دولة قانون تقوم على عناصر جوهرية وثابتة متمثلة بالحقوق والحريات الدستورية وتمارس السلطة من قِبَل هيئات تمثل الشعب ومنتخبة منه.

الفرع الثاني: خصائص النظام البرلماني

يُعدّ النظام البرلماني أحد صور أنظمة الحكم وأكثرها شيوعاً في دساتير الدول، وله خصائص وسمات تميّزه عن سائر النظم السياسية النيابية الأخرى القائمة على أساس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات وهي: النظام الرئاسي، والنظام المختلط، اللذان يجمعان بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني، فضلاً عن نظام الجمعية، النظام المجلسي⁽³⁾، ومن هذه الخصائص والسمات:

(1) ثروت بدوي، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1986)، ص324، 325.

(2) فودة، ثنائية، ص25.

(3) للمزيد حول ماهية كلّ من النظام الرئاسي والنظام المختلط ونظام الجمعية الوطنية- النظام المجلسي- يراجع: طه العنكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة، أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، ط2، (بغداد: مكتب دار الغفران للطباعة، 2015)، ص228 وما بعدها.

أولاً: الخصائص البنوية والوظيفية للسلطة التشريعية

تعدّ السلطة التشريعية تاريخياً (البرلمان) السلطة الأهم في النظم البرلمانية، لأنها أولاً: تُعدّ أول سلطة أو مؤسسة تتشكّل في تلك النظم. وثانياً: هي المؤسسة الوحيدة التي تجبّد إرادة الناخبين بشكل مباشر، هذا في حال كانت تلك المؤسسة تتكوّن من مجلس واحد، أما إذا ما كانت تتكوّن من مجلسين، فتختلف طريقة تشكيل المجلس الثاني من نظام سياسي إلى آخر. وثالثاً: تشكل تلك المؤسسة حجر الأساس لسائر مؤسسات الدولة، إذ يمكن وصفها بأنها المؤسسة الأم لتلك المؤسسات؛ إذ تملك القول الفصل في تشكيل الأخيرة.

وتشترك جميع النظم البرلمانية في إسناد صلاحيات مهمة إلى تلك المؤسسة، لكنها تختلف في تقدير الصلاحيات المخوّلة للمجلس الثاني - في النظم التي يتألف البرلمان فيها من مجلسين -، ففي حين تتركّز بعض تلك النظم ظاهرة المجلسين المتساويين، يرجّح بعضها الآخر منها الكفة لأحدهما على حساب الآخر⁽¹⁾.

وعلى وجه الجملة، تمارس المؤسسة التشريعية (البرلمان) في النظام البرلماني صلاحيات واسعة ومهمة. فضلاً على التشريع وإقرار الموازنة، يتولى البرلمان مهمة انتخاب رئيس الجمهورية - في حالة كون النظام جمهورياً - كما يقوم بمنح الثقة للحكومة، ومن ثمّ يمارس الرقابة السياسية على أعمالها عبر آليات متعددة منها: السؤال والاستيضاح والاستجواب وقد يصل الأمر إلى حدّ سحب الثقة منها، كما يمارس صلاحيات أخرى تختلف من نظام سياسي إلى آخر على وفق ما يقره الدستور.

ثانياً: الخصائص البنوية والوظيفية للسلطة التنفيذية

تنقسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على هيئتين، الهيئة الأولى: هي هيئة رئاسة الدولة، أما الهيئة الثانية فتتمثّل بالحكومة وهي مجلس الوزراء - رئيس الوزراء والوزراء - وهنا يتميز هذا النظام عن كلّ من النظامين الرئاسي ونظام الجمعية بأنهما يتسمان بوحداية السلطة التنفيذية، والنظام المختلط (النظام شبه الرئاسي) يشترك مع النظام البرلماني بوجود رئاسة دولة - رئيس جمهورية - ورئاسة مجلس وزراء، ولكن ما يميّز النظام المختلط هو رجحان كفة رئاسة الدولة على حساب رئاسة الوزراء بخلاف ما هو سائد في النظم البرلمانية.

وعلى الرغم من أنّ النظام البرلماني كان قد نشأ وتطوّر أساساً في دولة ملكية (انكلترا)،

(1) ينظر: عصمت عبدالله الشيخ، النظم السياسية، ط2، (من دون ذكر دار ومكان النشر، 1998 - 1999)، ص134.

تحوّل النظام الانكليزي عبر حقبة زمنية طويلة من ملكية مطلقة يجمع الملك فيها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين يديه إلى ملكية مقيدة يتولّى السلطة الفعلية فيها البرلمان بعبارة أدق مجلس العموم المنتخب دون مجلس اللوردات المعين⁽¹⁾.

لكن هذا النظام أضحى قابلاً للتطبيق في الدول الملكية والدول الجمهورية على السواء خلافاً للأنظمة الرئاسية والمختلطة التي تكون أنظمة جمهورية خاصة، وإذا كان النظام ملكياً يتولّى الملك منصبه بالوراثة، أما إذا كان النظام جمهورياً فيتمّ انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان. وفي كلّ الأحوال، لا يمارس رئيس الدولة - سواء أكان ملكاً يتولّى منصبه بالوراثة أم رئيس جمهورية يتمّ انتخابه من لدن البرلمان - سوى صلاحيات محدودة، فهو غير مسؤول، لأنّه لا يباشر الحكم بنفسه، وهو بمثابة رمز لوحدة الدولة وسيادتها، وهو في أغلب النظم البرلمانية يمارس دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوجيه النصح والإرشاد لهما⁽²⁾.

إنّ رئيس الدولة في النظام البرلماني يُعدّ غير مسؤول سياسياً لأنّ مَنْ يمارس السلطة الفعلية هو رئيس الوزراء، وهو المسؤول أمام البرلمان، لكن هناك رأياً يعارض هذا الواقع مقتضاه أنّ لرئيس الدولة صلاحيات كثيرة يمارسها في ميدان السلطة التنفيذية: كحقّ تسمية رئيس الوزراء وإقالة الوزارة علاوة على كونه صمام الأمان في الحفاظ على التوازن بين السلطات، فضلاً عن صلاحياته التشريعية كحق الاعتراض على القوانين وحق المصادقة عليها قبل إصدارها، فضلاً عن حقّه في دعوة البرلمان إلى الانعقاد⁽³⁾.

ولكن واقع الحال يُدلّل على أنّ الصلاحيات المذكورة ما هي إلاّ صلاحيات رسمية وشكلية ليس إلاّ، فحق تسمية رئيس الوزراء ما هو إلاّ تحصيل حاصل، ذلك لأنّ العادة جرت في النظم البرلمانية أنّ يكلف زعيم الحزب الحائز أغلبية المقاعد في البرلمان بتشكيل الحكومة، كما أنّ إقالة الحكومة تتمّ بناءً على طلب يقدمه البرلمان إلى رئيس الدولة بعد التصويت على سحب الثقة من الحكومة، كما أنّ حل البرلمان لا يتمّ إلاّ بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء، أما حق الاعتراض على القوانين والمصادقة عليها، فما هو إلاّ إجراء شكلي محدود.

(1) حسان العاني، الأنظمة السياسية، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، 1986)، ص57؛ وكذلك: كاظم وآخرون، المرجع السابق، ص67، 68.

(2) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط1 (الأردن: مكتب الجامعة للنشر والتوزيع، 1999)، ص376؛ وكذلك: كاظم وآخرون، المرجع السابق، ص68.

(3) محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1979)، ص284؛ وكذلك: الخطيب، المرجع السابق، ص376.

والواقع يؤكّد أنّ النظم البرلمانية الجمهورية يكون فيها رئيس الجمهورية مسؤول أمام البرلمان الذي ينتخبه، ومع إنّ مسؤوليته محدودة بحكم محدودية صلاحياته، ولكنها أكبر من مسؤولية الملك في النظم البرلمانية الملكية.

وفي قبالة ذلك - يتحمل - رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء في كل النظم البرلمانية مسؤولية مباشرة المهام التنفيذية بشكل كامل، فضلاً على المسؤولية في إعداد وتوجيه ورسم السياستين الداخلية والخارجية، وفي الوقت الذي يكون من يتولى هذا المنصب مسؤولاً - مع حكومته- أمام البرلمان، فله الحق في تقديم طلب إلى رئيس الدولة يقضي بحلّ البرلمان، ويأتي ذلك تجسيداً لمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

خلاصة القول: إنّ تلك الخصائص التي تتسم بها معظم النظم البرلمانية، قد لا تلتزم بجزئياتها بعض تلك النظم، وتأخذ ببعضها الآخر بما يتوافق وظروفها وأوضاعها السياسية، فعلى سبيل المثال، لم تعد الكثير من تلك النظم تتقيّد بضرورة أن يكون أعضاء الحكومة من أعضاء البرلمان كما هو معمول في بريطانيا الموطن الأصلي لنشأة وتطور النظام البرلماني.

الفرع الثالث: تنظيم مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير ذات النظام البرلماني

يجمع الفقهاء على أنّ النظام البرلماني يقوم على خصائص عدّة مميّزة له، يقف في مقدمتها ثنائية السلطة التنفيذية؛ إذ تتكوّن من: رئيس دولة بصلاحيات محدودة ومجلس وزراء - حكومة- مسؤولة بصورة تضامنية أو فردية أمام البرلمان، مع ضرورة وجود توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويجري ذلك بناءً على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وهذه الخصائص التي يتمتّع بها النظام البرلماني مبادئ أساسية ومرنة، ويجب احترامها حتى يمكن وصف هذه الأنظمة بأنّها برلمانية وإنّ اختلفت مسمياتها⁽²⁾.

وإذا كان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو لب النظام البرلماني، إذ ما ذهب عنه ذهب واضطرب؟ فإنّ دعامة ثنائية السلطة التنفيذية هي لب الفصل المرن بين السلطات، فإذا ذهبت عنه هذه الدعامة، ذهب النظام البرلماني كلياً ليقترّب من النظام الرئاسي الذي يتسم بالفصل

(1) لمزيد من التفصيل حول خصائص النظام البرلماني يراجع: يحيى الجمل، النظام، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1974)، ص193 وما بعدها؛ وكذلك: بسيوني، النظم، ص271، وما بعدها، وكذلك:

Georges Burdeau, *Droit Constitutionnel et institution politiques*, (L.G.D.J, 1977), p164..

(2) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2010)، ص10؛ وينظر في المعنى ذاته: فودة، ثنائية، ص154.

الجامد بين السلطات⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أنّ هذه الخصائص تُعدّ من ميزات النظام البرلماني، نجد تطبيق تلك الخصائص ونطاق وجودها يختلف بين الأنظمة البرلمانية، فبعضها تأخذ بنسبة كبيرة من تلك الخصائص، في حين تأخذ نظم برلمانية أخرى نسبة أقل بما يتلاءم ويتوافق وأوضاعها السياسية⁽²⁾، فالتطبيق العملي لهذا المبدأ نجده قد انحرف عن تحقيق غايته الأساسية وتمّ الإخلال بهذا التوازن المفترض، والسبب في ذلك يعود إلى تطوّر الأنظمة البرلمانية والتغيير الذي حصل بمضمون النصوص الدستورية المقرّرة لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني⁽³⁾.

وهذا ما أفضى إلى زعزعة الثقة بهذا المبدأ، وجعل من المستحيل تحقيق التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنّ رسم حدود صلاحيات هذه السلطات بشكل دقيق أمر شبه مستحيل، لأنّ كلّ سلطة تحاول - في الأقل على مستوى الممارسة السياسية - أن تتجاوز على صلاحيات السلطات الأخرى، ولا ريب في أنّ كلّ دساتير الأنظمة السياسية المعاصرة تنصّ على العمل على وفق مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾، استناداً إلى المادة (16) من إعلان 1789 التي لا يزال لها المعنى نفسه، إذ نصّت على أنّ: "كل مجتمع لا ضمانة فيه للحقوق ولا للفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون له دستور"⁽⁵⁾، وهذا ما أكدّه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر سنة 1948. ومع مرور الوقت، أصبح المبدأ السائد في الكثير من الأنظمة البرلمانية المعاصرة هو مبدأ تدرج السلطات وليس مبدأ الفصل بينهم، لذا نجد الأنظمة السياسية تقوم اليوم على نوعين: إما أنظمة تتحصر فيها السلطة بيد السلطة التشريعية، أو أنظمة تتحصر فيها السلطة بيد السلطة التنفيذية. أما مبدأ هيمنة السلطة التشريعية نشأ نتيجة أفكار الفقهاء التي تجلّت عبره نظرياتهم عن ممارسة السلطة والتوازن بين السلطات، فاعتنقت بعض الدساتير هذه النظريات وتمّ تطبيقها على أرض الواقع.

وبعض الدساتير اقتبست نظامها السياسي القائم على هيمنة السلطة التشريعية من

(1) عبد الحميد متولي، الوسيط في القانون الدستوري، (الإسكندرية: دار الطالب لنشر ثقافات الجامعة، 1956)، ص 249.

(2) الغنكي، النظم، ص 263-264.

(3) رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 4؛ وينظر، شبر، المركز، ص 17.

(4) شكر، النظرية، ج 2، ص 897.

(5) المادة (16) من إعلان حقوق المواطن والإنسان الصادر عقب الثورة الفرنسية في آب 1789.

التجارب الدستورية الأخرى واصطبغت ببعض ملامح هذه الهيمنة⁽¹⁾، فقفزت البرلمانات إلى مكان الصدارة بحسبانها السلطة التي يختارها الشعب، وذهبت بعض الدساتير إلى زيادة امتيازات البرلمانات على اعتبار أنها الأكثر والأصدق تمثيلاً للشعوب، وذلك على حساب إضعاف السلطة التنفيذية⁽²⁾.

فرنسا التي تُعدّ مهد الفقه التقليدي في المجال الدستوري، نجد فيها هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية ما يربو على قرن من الزمن، ومن ثمّ نلاحظ أنّ الدساتير المتعاقبة للجمهوريتين الثالثة والرابعة (1875-1946) اعتمدتا النظام البرلماني واعطيا في نفس الوقت البرلمان صلاحية هامة تجعله بفعل الواقع الحزبي داخل الجمعية الوطنية مهيمناً على الحكومة.

إذ ترجّح كفة السلطة التشريعية على باقي السلطات، ومن ثمّ لا يتوقف دورها عند التشريع فقط، بل تهيمن على توجيه أمور البلاد السياسية كافة، فتجلت هيمنة البرلمان في دستور سنة 1875 عبر المادة الثانية منه إذ نصّت على:

"1- يعين رئيس الجمهورية بموافقة مجلسي البرلمان.

2- يحل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية شريطة موافقة مجلس الشيوخ وهذا لا يمكن أن يتحقق".

اما دستور سنة 1946، فنلاحظ فيه الهيمنة البرلمانية من خلال المادة (13) من الدستور والتي نصّت على⁽³⁾:

"1- يشترط موافقة الجمعية الوطنية على رئيس الوزراء المختار من لدن رئيس الجمهورية.

2- لا يجوز للحكومة التدخل في أعمال البرلمان كدعوته للانعقاد أو تأجيل جلساته". لاحقاً تكاثفت العوامل والظروف (النتائج الاقتصادية والاجتماعية للحرب العالمية الثانية، الصراع الحزبي الحاد على السلطة، عدم استقرار الحكومة) لتحل السلطة التنفيذية مكاناً، وتعظم أهميتها بالنسبة للسلطات الأخرى، ولا سيما السلطة التشريعية بالتحديد، إذ أصبح دور السلطة التشريعية مقتصرًا على الرقابة شبه الشكلية على السلطة التنفيذية بعد أن فقدت وظيفتها الأساسية أو الأصلية في تشريع القوانين أو صناعتها، فتخلّت البرلمانات عن دورها القيادي وعجزها عن

(1) ميثم منفي كاظم، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه، (العراق: كلية القانون، جامعة بابل، 2015)، ص35.

(2) رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص21

(3) رأفت دسوقي، المرجع نفسه، ص22، 23، 24.

تلبية احتياجات الأفراد، فضلاً عن عدم امتلاكها للأدوات التي يمكن عبرها معالجة المشاكل اليومية التي يعاني منها المجتمع، وهذا يُعدّ مسوغاً جوهرياً في العدول عن وظيفتها الأصلية، فوجدت السلطة التنفيذية فرصتها لملء هذا الفراغ بحكم التصاقها لجمهور وقربها من هذه المشاكل وامتلاكها للأجهزة الفنية التي تستطيع عبرها معرفة الرأي العام واتجاهاته واحتياجاته، ومعالجة تلك المشاكل بسرعة وحزم، فساعد ذلك على حصر اختصاص البرلمان وتقييد سلطاته في مجال التشريع والاتجاه إلى تفويض الحكومة بذلك عندما تحدث ظروف استثنائية وطارئة في البلاد، انطلاقاً من مبدأ المحافظة على كيان الدولة أولى من المحافظة على البرلمان⁽¹⁾.

ومن ثمّ عكف بعض مؤسسي الدساتير على تطوير غير تقليدي ومنها الدستور الفرنسي سنة 1958، إذ تم بموجبه تحديد المجالات التي يمكن للبرلمان أن يصدر قوانين فيها دون غيرها في الوقت الذي أصبحت فيه سلطة الحكومة ممتدة لتشمل جميع المجالات والميادين، وذلك عبر إصدار اللوائح المناسبة التي تنظّم ذلك، وهذا خلاف ما كان سائداً سابقاً، ويُعدّ هذا تفويضاً للسلطة التنفيذية ومصادرة حق البرلمان في التشريع، ومرد ذلك المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي خلّفتها الحرب العالمية الثانية، وحالة الصراعات السياسية بين القوى والأحزاب الفاعلة في الساحة الفرنسية.

مع بداية الجمهورية الخامسة تحقق الاستقرار الحكومي في فرنسا وما زال مستمراً لغاية اليوم لقناعة واضعي الدستور وفي مقدمتهم الجنرال "شارل ديغول" (Charles de Gaulle) رئيس الجمهورية الخامسة في فرنسا، بأنّه لا بدّ من تغيير طبيعة النظام البرلماني، وتبني نظام سياسي جديد وفاعل يحافظ على بعض خصائص الأول، لكنّه تبنّى الكثير من خصائص النظام الرئاسي، وهذا ما دفع بعض الباحثين إلى تسمية هذا النظام بأنّه نظاماً مختلطاً⁽²⁾.

وبالعودة إلى البرلمان البريطاني - الموطن الأصلي لنشأة النظم البرلمانية المعاصرة - يمكن أن نجزم بأنّ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ما هو إلاّ فصل نظري، وليس له أثر في الواقع الأمر، ومن ثمّ ترك ذلك خللاً واضحاً في آليات وطبيعة النظام البرلماني وطبيعته، إذ إنّ الحزب الذي يحصل على أغلبية مقاعد البرلمان المطلقة أكثر من (50%) - أي مجلس العموم - هو الذي يشكل الحكومة ورئيسها هو الذي يحتكر عملياً السياسات وينفذها عبر برامج للحكومة،

(1) رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص5-29.

(2) العنكي، النظم، ص45؛ شكر، النظرية، ج1، ص253-341، ج2، ص898-1078.

ولهذا لا يمكن القول بوجود توازن بين السلطتين بل تغدو الغلبة للحكومة ورئيسها⁽¹⁾. فالسلطة في النظام البريطاني منحصرة بيد الحكومة "الكابينية" التي تُعدّ حجر الزاوية في هذا النظام، فضلاً عن أنّ السلطة في داخل الحكومة (الكابينية) محتكرة على رئيس الحكومة، ولهذا فإنّ الحكومة لا تخشى من ممارسة الرقابة عليها في مجلس العموم لأنّ وسائل الضغط بينهما مفقودة ولا وجود لها عملياً⁽²⁾، فكيف يمكن لهذا المجلس أن يحرك الرقابة ضد الحكومة التي يشكل أنصارها أكثر من نصف أعضاء المجلس المذكور؟ من جانب. ومن جانب آخر، فإنّ مسؤولية الحكومة في بريطانيا أمام مجلس العموم مسؤولية تضامنية جماعية، ما يعني أنه يمكن لنواب الحزب المعارض في مجلس العموم من توجيه اتهام بالتقصير لوزير أو مجموعة من الوزراء، فسيجدون صعوبة في المضي قدماً في مسعاهم هذا، إذ من الصعب، إن لم يكن من المستحيل حصول عملية سحب الثقة من الوزير أو الوزراء المعنيين لأنّ هذا الأمر سيفضي إلى إسقاط الحكومة برمتها، إلى ذلك يسعى الحزب الحاكم بكلّ قواه لحماية وزرائه أيّاً كانت درجة مسؤوليتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها، وما يترتب عليها من نتائج. لذا قد يبقى الوزير غير الكفاء أو المقصّر في منصبه بفضل هذه الحماية، على الرغم من ازدياد المطالبة بإقصائه، وما يدفع الحزب إلى مثل هذا الموقف، اعتقاده بأنّ التستر على عجز وزرائه يؤدّي إلى فقدانه عدداً من الأصوات في الانتخابات العامة أقلّ، ما سيفقده في حالة اعترافه بهذا العجز⁽³⁾.

ومع ذلك، هناك مَنْ يرى أنّه على الرغم من أنّ الحكومة البريطانية حكومة أكثرية في مجلس العموم لا تهيمن أو تسيطر عليها، فالحكومة تُعبّر عن إرادة أكثرية، إذ تتأثر بها نتيجة الصراع مع المعارضة، فلا بد من صمود الأكثرية حتى تصمد الحكومة المنبثقة منها بوجه المعارضة، ولهذا الغاية تبقى الحكومة على تواصل مستمر وحوار مع الأكثرية في مجلس العموم، ما يجعل الأكثرية شريكة في اتّخاذ قرارات الحكومة.

ولهذا السبب لا يمكن التأكيد على أنّ العلاقة بينهما تنطوي على السيطرة والهيمنة، فإذا كانت هناك هيمنة يصعب في الواقع تحديد يهemin ويبسط سطوته الأكثرية، ولهذا يُعدّ النظام البريطاني نظاماً برلمانياً كلاسيكياً له خصيصة هي نتاج الثنائية الحزبية. فمبادرة التشريع فيه تؤخذ في معظم الأحيان من قبل الحكومة، لأنّها تُعبّر عن رغبات

(1) سليمان، المرجع السابق، ص 99.

(2) سليمان، المرجع السابق، ص 100.

(3) العنكي، النظم، ص 149.

الأكثرية في مجلس العموم، إذ تتفق بدورها ورغبات القواعد الشعبية للحزب⁽¹⁾. ولكن، عندما تبتعد الحكومة عن الأكثرية البرلمانية التي انبثقت منها ويضطرب الحوار بينهما كقيامها بممارسات وسياسات لا ترضي الأكثرية البرلمانية وتضعفها أمام المعارضة التي ستتنافس معها في الانتخابات، يؤدي ذلك إلى محاسبة الحكومة من قبل الأكثرية، إذ يجري التصويت على سحب الثقة منها في مجلس العموم⁽²⁾.

خلاصة القول إنه في الوقت الذي يقوم النظام البرلماني في بريطانيا على مبدأ الفصل بين السلطات على وفق ما سارت عليه الأعراف الدستورية، لم يطبق هذا المبدأ على مستوى الواقع العملي بحكم نظام الثنائية الحزبية ونظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة، على الرغم من هذا الواقع الذي أخل بهذا المبدأ أثبت النظام البرلماني البريطاني قدرته على تحقيق الاستقرار الحكومي والسياسي المقرون بأداء فاعل وفي مقدمتها المؤسسات التشريعية والتنفيذية على خلاف النظم البرلمانية ذات التعددية الحزبية التي تعتمد نظام التمثيل النسبي الانتخابي إذ تشهد باستمرار حالات عدم الاستقرار الحكومي والسياسي مع تلكؤ في أداء مؤسساتها.

(1) سليمان، المرجع السابق، ص 104.

(2) سليمان، المرجع السابق، ص 105.

الفصل الأول الإطار البنوي والوظيفي للسلطين التشريعية والتنفيذية

بغية تناول الإطار البنوي والوظيفي للسلطين التشريعية والتنفيذية، تم تقسيم هذا الفصل على مبحثين، نبحث في الأول الإطار البنوي للسلطين التشريعية والتنفيذية، وفي الثاني الإطار الوظيفي للسلطين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الأول الإطار البنوي للسلطين التشريعية والتنفيذية

يُعتبر النظام البرلماني نظام توازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطين التشريعية والتنفيذية حيث تملك كل من السلطين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل بينهما، فالنواب هم ممثلو الشعب ويستمدون شرعيتهم وصلاحياتهم منه مباشرة، بينما تتبثق السلطة التنفيذية بجهازها رئيس الجمهورية والحكومة عن البرلمان وليس عن الشعب مباشرة⁽¹⁾.
ولبيان ذلك سنوضح في هذا المبحث الإطار البنوي للسلطة التشريعية والذي يتمثل ببرلمان منتخب من الشعب كمطلب أول، والإطار البنوي للسلطة التنفيذية والذي يتمثل بدور البرلمان في تشكيل السلطة التنفيذية كمطلب ثاني.

المطلب الأول: برلمان منتخب من الشعب

من التطبيقات المهمة للنظام النيابي هو النظام البرلماني الذي يقوم أساساً على وجود برلمان منتخب بواسطة الشعب لمدة معينة بغض النظر عن بنيته، والبرلمان هو مؤسسة دستورية تتولى إصدار التشريعات الملزمة للحكام والمحكومين في الدولة وفقاً لما تتطلبه المصلحة العامة، إذا هو العضو الأصيل للتشريع، وهذه الصفة التمثيلية تمنحه استقلالية إزاء الحكومة، وبالتالي فهي

(1) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد 2، (بيروت: الناشر: المؤلف، بيروت، 2006)، ص 571.

غير قادرة على إنهاء ولاية أي عضو من الأعضاء إلا في حالة حل البرلمان⁽¹⁾.
ولتوضيح ذلك، سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين: نبيّن في الأوّل منه دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان، أما الفرع الثاني، نستعرض فيه دور السلطة التنفيذية في اختيار أعضاء البرلمان.

الفرع الأوّل: دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان

يشترط لقيام النظام النيابي وجود برلمان منتخب من قِبل الشعب السياسي، إذ يُعدّ الانتخاب وسيلة لا غنى عنها من أجل تكوين المجالس النيابية، وإنّ تدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية لا ينال من ميزة الانتخاب، وخاصة إذا كان هذا التدخل لا يعدو أن يكون شكلاً، تنظيمياً لعملية الانتخاب لكي تتم من دون فوضى وزيف⁽²⁾، ويستوي أن يكون هذا البرلمان متكوّن من مجلس واحد أو من مجلسين⁽³⁾، سواء جاء بأكمله عن طريق الانتخاب أم جاء عن طريق الانتخاب والتعيين، لأنّ الأنظمة النيابية تتأرجح بشأن تنظيم ذلك، تبعاً إلى اختلاف تكوين الهيئات النيابية في الأنظمة الدستورية⁽⁴⁾، وتتدخل السلطة التنفيذية أحياناً للتأثير بنتائج الانتخابات أو تقوم بتعيين عدد من الأعضاء في المجلس النيابي، والحكمة من ذلك هي لتحديد أعضاء موالين لها، والرغبة في التخفيف من آثار الاقتراع العام الذي يؤدي إلى هبوط في مستوى كفاءات أعضاء

(1) إحسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، 2011)، ص66.

(2) سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري: نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، ص254.

(3) لقد عمدت بعض الدول إلى اعتماد النظام البرلماني الأحادي المجلس، الذي يقصد به وجود مجلس واحد يستأثر بالسلطة التشريعية والرقابية منتخب بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب فالناخبون ينتخبون نواباً عنهم ويشكل هؤلاء مجلساً واحداً يمارس الاختصاصات المقررة له في الدستور، ومثل هذا المجلس أخذت به معظم الأنظمة في الجمهوريات البسيطة - البرلمان ثنائي المجلس، إذ يقوم هذا النظام على دعمتين أساسيتين: الأولى يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع المباشر، أما المجلس الثاني تختلف طريقه تكوينه باختلاف ما تنص عليه الدساتير في كلّ الدول، فقد يكون وراثياً، وقد يتم اختيار أعضائه من قبل الحكومة أو من قبل المواطنين، وقد يكون بعض الأعضاء منتخبين والبعض الآخر معيّن، والدعامة الثانية هي تساويهما أساساً لقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع إذ يلزم لإقرار القانون موافقه كلا المجلسين عليه لإتمام العملية التشريعية؛ للمزيد ينظر كلاً من: سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي والإسلامي، ط5، (القاهرة: جامعة عين الشمس، 1986)، ص67؛ وسليمان، المرجع السابق، ص22.

(4) دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان، ط1، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)، ص20.

البرلمان وإتاحة الفرصة لبعض الكفاءات الممتازة التي تؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها، أو بقصد تمثيل بعض الأقليات الموجودة في الدولة⁽¹⁾، ولكن في حال كون البرلمان ثنائي المجلس أحدهم منتخب والآخر معين، فحتى نكون أما نظام برلماني يشترط أن تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين على الأعضاء المعيّنين، وإلا انتفت العلة من هذا الازدواج⁽²⁾.

لذا، يذهب غالبية الفقه الدستوري إلى أن التعيين يتنافى مع المبدأ الديمقراطي لأنه يمثل إرادة السلطة، ويؤدي إلى خلق أقلية في البرلمان لها مصالح خاصة تتعارض مع مصلحة مجموع الشعب⁽³⁾، فالنظام النيابي يقوم على استقلال أعضاء البرلمان في ممارسته مهامه النيابية، وأن التقيد بمدة زمنية محددة في الدستور (مدة الدورة البرلمانية)، يمكن الناخبين من تقييم أداء النواب وتحديد مصيرهم، سواء أكان النواب منتخبين أو معينين، فهم خاضعون لرقابة الشعب أو الحكام، ولذلك عليهم التعبير عن طموحات من انتخبهم أو عيّنهم، بمعنى أنه يجب أن تجري انتخابات دورية للتعرف على اتجاهات الرأي العام⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للدستور العراقي النافذ، فقد نص في المادة الخامسة منه على أن: "السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية"⁽⁵⁾، من خلال هذا النص، نلاحظ أن الصورة الغالبة للممارسة الديمقراطية هي نظام الديمقراطية النيابية الذي يقوم أساساً على وجود برلمان منتخب بواسطة الشعب لمدة معينة، بغض النظر عن بنيته، سواء أكان البرلمان مكوّن من مجلس أو مجلسين⁽⁶⁾.

ونصت المادة (48) منه على: "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد"⁽⁷⁾. من خلال هذا النص نجد أن السلطة التشريعية (البرلمان) - شأنه شأن معظم النظم الاتحادية - تتكون من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الاتحاد، أما مجلس النواب فإنه يمثل عموم الشعب العراقي.

(1) سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعاف، 1980، ص193)؛ وثروت بدوي، المرجع السابق، ص298.

(2) جمال الدين، النظم، ص264.

(3) الوهاب، النظم السياسية، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007)، ص269.

(4) إحسان المفرجي وآخرون، المرجع السابق، ص66.

(5) المادة (5) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(6) سعيد، دور، ص20.

(7) المادة (48) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

أما بالنسبة إلى مجلس الاتحاد، فقد أوضحت (المادة 65/أولاً) من الدستور على: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"⁽¹⁾.

وقد أوكل الدستور مهمة تشكيل هذا المجلس إلى مجلس النواب لكي يسن قانون بأغلبية ثلثي أعضائه بخصوص هذا الأمر، ولقد انتهت لجنة مراجعة الدستور من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور وضممتها نصوص تنظم تكوين مجلس الاتحاد حيث جمع المشرع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد، حيث أشارت المادة (81/ثانياً وثالثاً) من التعديل المقترح على أن: "يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من سكان الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة وبما يضمن تمثيل المكونات"⁽²⁾، وبطبيعة الحال لغاية الآن لم يتم تشكيل هذا المجلس (2016م).

لذا، أضحى الحديث عن السلطة التشريعية في العراق مقتصراً على مجلس النواب، وعلى ذلك تطرّق الدستور بشكل مفصل إلى الآلية التي يتشكل على وفقها هذا المجلس، إذ نصّت المادة (49/أولاً) منه على: "يتكون مجلس النواب من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم الانتخاب بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى، تمثيل سائر مكونات الشعب فيه"⁽³⁾. يستدل من هذا النص أن طريقة تكوين مجلس النواب تتم بناءً على إحصاء نسبة عدد نفوس العراق الكلية وهي بكل تأكيد بتزايد مستمر، وتأسيساً على هذه الزيادة سيزيد عدد أعضاء مجلس النواب مع كل دورة نيابية. وأهم ما في النص المذكور أن أعضاء مجلس النواب يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر⁽⁴⁾، ويستند هذا النص على مبدأ: "الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر..⁽⁵⁾؛ ويعني أن يتولى عموم المواطنين العراقيين - من الذين تتوفر فيهم الشروط التي تؤهلهم للانتخاب - مهمة

(1) المادة (65/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) المادة (81/ثانياً وثالثاً) من الدستور العراقي المعدل.

(3) المادة (49/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(4) رافع خضر صالح شبر، "النظام الدستوري الاتحادي في العراق"، بحث غير منشور، (2008)، ص24.

(5) المادة (5) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

اختيار من ينوب عنهم في ممارسة السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب⁽¹⁾، والأهم من ذلك أن تكون عملية الاختيار حرة ونزيهة بطريق الاقتراع السري، بعيداً عن أية ضغوط تمارسها أية جهة حكومية كانت أم حزبية أو أية جهة داخلية كانت أو خارجية⁽²⁾، كما أنّ المشرّع أكد على ضرورة أن يكون الاختيار- الانتخاب- بطريقة مباشرة، على، خلاف ما نصّت عليه بعض الدساتير والتشريعات في العالم.

كما نصّت الفقرة (رابعاً) من المادة (49) ذاتها على أن: "يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب"⁽³⁾، ما يعني أنّ المشرّع العراقي أراد بذلك ضمان تمثيل المرأة في المجلس النيابي عن طريق ما يسمى بنظام "الكوتا"، وهو ما لم تتضمّنه الكثير من الدساتير في العالم المعاصر، ومن بينها دساتير نظم سياسية عريقة، ويأتي ذلك سعياً لضمان حقوق المرأة وضرورة إنصافها بعد حرمانها، بل وامتهان كرامتها على مدى قرون خلت، وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

وأناط الدستور العراقي مهمة إنشاء وتحديث سجل الناخبين إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات⁽⁴⁾، استناداً إلى السلطة الممنوحة لمجلس المفوضين في المادة (4/ثامناً) من قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007، إذ أصدرت المفوضية نظاماً لتحديث سجل الناخبين للانتخابات مجلس النواب لعام 2010، ونرى أنّ هناك استقلالية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في ممارسة هذا الاختصاص⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تسمية المرشحين

الأصل أنّ القوى السياسية من أحزاب سياسية وعناصر مستقلة هي التي تقدم مرشحين، أما

(1) للتعرف على الشروط التفصيلية الواجب توفرها في الناخب والمرشح لعضوية مجلس النواب، راجع: قانون الانتخاب رقم (16) لسنة 2005، والمعدل بموجب القانون رقم (26) لسنة 2009.

(2) الاقتراع السري العام المباشر هو تعبير يطلق على الانتخابات الحرة والنزيهة التي تتسم بالشفافية وإخضاعها إلى إشراف هيئة متخصصة مستقلة منذ بداية وضع جداول الناخبين مروراً بالحملة الانتخابية وصولاً إلى التصويت ومن ثم فرز الأصوات وإعلان النتائج للمزيد راجع: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية؛ عبد الفتاح ماضي، الإيديولوجية السياسية للنظام المصري في النظام السياسي المصري بعد تعديل الدستور، تحرير: عمرو هاشم ربيع، القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، 2009، ص 63-64.

(3) المادة (49/رابعاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(4) فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، (بغداد: دار الحرية للطباعة والنشر، 1984)، ص 183.

(5) شير، الأنظمة، ص 23.

السلطة التنفيذية، فلا تقوم بذلك، أي لا تهيء مرشحين، لأنَّ مهمتها مقتصرة على إجراء عملية الانتخاب⁽¹⁾، بحيث أنَّ دورها ينحصر في الإشراف المحايد على عملية الانتخاب غير أنَّ السلطة التنفيذية قد تتدخل بشكل غير مباشر في مرحلة الترشيح من خلال تحديد النظام الانتخابي ومحاولة حجز مقاعد معيَّنة لبعض الفئات⁽²⁾.

أولاً: أثر النظام الانتخابي

لا زالت أنظمة الانتخابات تشكّل موضوع اهتمام فقهاء القانون الدستوري، فهي تشكّل المحور الأساس لقوانين الانتخاب، وتمنحها أهمية بالغة، طالما تختار هذه القوانين نظام الانتخاب الذي يؤدي إلى تحديد الفائزين من أعضاء المجالس النيابية، وتحاول الأحزاب دائماً ومن خلال هذه القوانين اختيار نظام الانتخاب الذي من شأنه أن يعود عليها بالكسب الانتخابي سواء بالمحافظة على مقاعدها في المجالس النيابية أو زيادتها في الانتخابات القادمة⁽³⁾،

لذلك، كانت القوانين تحدد أنظمة الانتخابات وتفصيلها، فهي الشغل الشاغل للمجالس النيابية ولأحزاب السياسية، وبشكل غير مباشر للسلطة التنفيذية بما لها من تمثيل في هذه المجالس والأحزاب⁽⁴⁾، ونتيجة لذلك يقوم الوزراء بالدفاع عن سياساتهم أمام البرلمان⁽⁵⁾ 0

ففي الأنظمة الديمقراطية، يتم اختيار أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام من قبل الناخبين، ووفق الآلية التي ينظّمها قانون الانتخابات. والمتتبع للنصوص القانونية لا يجد فيها دوراً مباشراً للسلطة التنفيذية في اختيار أعضاء مجلس النواب. إلا أنَّ تحليل النظام الانتخابي وأسلوب الترشيح يفيد أنَّ للسلطة التنفيذية دوراً غير مباشر في عملية اختيار المرشحين المنتمين للأحزاب

(1) مما لا شك فيه أنَّ الاختصاص بتحديد الدوائر، وعدد أعضاء البرلمان والشروط الواجبة توافرها فيهم، وجميع أحكام الانتخاب والاستفتاء، هي من الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون، ولكن يلاحظ أنَّ السلطة التنفيذية لها دوراً غير مباشر في عملية الاختيار، فهي تتدخل من خلال تزعمها للأغلبية البرلمانية؛ للمزيد من الاطلاع ينظر: فودة، الموازنات، ص130؛ وايضاً: جمال الدين، النظم، ص600.

(2) ينظر: نظام رقم 12 لسنة 2009.

(3) منذر الشاوي، الاقتراع السياسي، (بغداد: منشورات العدالة، 2001)، ص49، 50.

(4) فؤاد العطار، المرجع السابق، ص44؛ في ظل دستور 2005 تغير النظام الانتخاب من القائمة المغلقة إلى القائمة المفتوحة مع تغييرات في مواقف الكثير من الأطراف وصلت إلى حد نقض قانون الانتخابات من رئاسة الجمهورية وتأخير إقرار تعديل القانون الانتخابي، ما ترتب على ذلك تأخير الانتخابات التشريعية عام 2010.

(5) في ظل دستور العراق 2005 ومن الدساتير التي أسهمت بها السلطة التنفيذية إسهاماً مباشراً في ترشيح مؤيديها دستور العراق لعام 1925، فالملك لم يترك للوزارة مهمة الأفراد في إعداد قوائم الترشيح، بل اشترك معها في ذلك، وكان يتم عن طريق مصادقته على قوائم الترشيح؛ ينظر: أسعد، انحراف، ص1.

السياسية التي تنتمي إليها السلطة التنفيذية، سواء أكان نظام الترشيح السائد هو نظام القائمة المغلقة، أم نظام القائمة المفتوحة⁽¹⁾.

فقد تبنى قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 الترشيح بطريقة القائمة المغلقة مع جواز الترشيح الفردي، وكان للأحزاب السياسية الكبيرة الدور الحاسم في تبني هذا النظام للحفاظ على أكبر عدد ممكن من المقاعد البرلمانية، ونظام التصويت بالقائمة هذا حقق نوع من استقلال النائب في علاقة مع ناخبيه فهو يدين للحزب الذي رشحه وضمن فوزه لا لهيئة الناخبين، وبالتأكيد أنّ للظروف السياسية والاجتماعية دورها الأكد في تحديد هذا النظام الانتخابي، لذلك تولدت الحاجة إلى تعديل القانون الانتخابي وكانت إحدى النقاط الخلافية حول هذا القانون هو استعمال آلية القائمة المفتوحة التي يختار بموجبها المرشحين بصورة مباشرة أو القائمة المغلقة التي يصوّت الناخبون بموجبها للأحزاب، وقد حسم الخلاف لمصلحة الخيار الأول، لأنّ القائمة المغلقة تتيح لقيادة الأحزاب اختيار الأشخاص المحددين الذين سيشغلون مقاعدهم في البرلمان، لذلك أظهر النواب العراقيين المتعرضين لخسارة مقاعدهم في نظام اللائحة المفتوحة تردداً في دعمه⁽²⁾.

إنّ الأحزاب السياسية تؤثر في ترشيح رجال السلطة، بحيث تستطيع أن تتحكم وتحتكر اختيار المرشحين، وهذا الاحتكار لا يفرضه القانون⁽³⁾، وإنما يفرضه الواقع والاعتبارات العملية التي أوضحت مدى ارتفاع إمكانات الأحزاب المختلفة. وكلما زاد حجم الدائرة الانتخابية، كلما زاد نفوذ الأحزاب. وفي الوقت نفسه، زادت حاجة المرشح واضطراره إلى اللجوء لحزب ما لكسب ثقته، حتى يتمكن من خوض المعركة الانتخابية لحاجته إلى الأموال الكبيرة والدعاية والمؤثرات وما إلى ذلك⁽⁴⁾.

من خلال ما تقدّم، يتضح أنّ للسلطة التنفيذية في العراق دوراً غير مباشر في تحديد النظام الانتخابي من خلال الأغلبية البرلمانية التي تتمتع بها في المجلس النيابي والتي تسن القانون الانتخابي الذي يضمن للسلطة التنفيذية فوز مرشحها، وتأثير السلطة التنفيذية لا يقتصر على تحديد النظام الانتخابي بل يمتد ليشمل التأثير في عمل المفوضية ومحاولة ربطها برئاسة مجلس

(1) أسعد، انحراف، المرجع نفسه، ص24.

(2) نصت المادة (9) من قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 على: "يكون الترشيح بطريقة القائمة المغلقة، ويجوز الترشيح الفردي".

(3) ينظر: "تداعيات القانون الانتخابي"، على الرابط: org.owment nd Carnegie.، تاريخ الزيارة: 2016/3/15.

(4) "تداعيات القانون الانتخابي"، المرجع نفسه.

الوزراء⁽¹⁾، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بهذا الصدد، ربطت بموجبه المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بمجلس الوزراء، وجاء في حيثيات القرار أنّ ربط بعض الهيئات المستقلة، ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب لا يتفق مع اختصاصات المجلس، وهما اختصاص التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾. يرى بعض فقهاء القانون الدستوري العراقي أنّ الاستقلالية في وصف الهيئة إنّ (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) ينصرف إلى مفهوم الاستقلالية النسبية من الناحية الإدارية والمالية، وليس الاستقلالية المطلقة، ويرى هذا الفقه أنّ هناك معيارين يحددان جهة ارتباط هذه الهيئة بمجلس الوزراء:

الأول: معيار شكلي يتمثل في البناء الهيكلي لمؤسسات الدولة، إذ إنّ الدستور منح مجلس الوزراء اختصاصاً عاماً يتمثل في الإشراف على الهيئات المستقلة⁽³⁾.

والثاني: موضوعي يتمثل في طبيعة اختصاص وعمل الهيئة، إذ إنّ طبيعة عمل الهيئة دائم، وهذا يتطلب أن ترتبط بجهاز تنفيذي ومجلس الوزراء سلطة دائمة الانعقاد، أما مجلس النواب، فهو سلطة مؤقتة الانعقاد فهناك فترات تتعطل فيها أعمال البرلمان سواءً بانتهاء مدة دورته البرلمانية أم عند حل المجلس⁽⁴⁾.

ثانياً: تخصيص نسبة من المقاعد البرلمانية لبعض الفئات

خصّص الدستور العراقي النافذ عدد من المقاعد التعويضية، كما خصّص نسبة للمرأة في مجلس النواب، فبالنسبة إلى المقاعد التعويضية، يتكون مجلس النواب الحالي من (325) مقعداً،

(1) بناء على طلب مكتب السيد رئيس الوزراء المرقم (م. ر. ن/س/1086/110) المؤرخ في 2010/12/2.

(2) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 2011/1/18 بالعدد 88/اتحادية/2011 بتاريخ 2011/1/18.

(3) نصت المادة (80) من الدستور العراقي لعام 2005 على: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة؛ ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين؛ ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين؛ رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية؛ خامساً: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية؛ سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله،".

(4) رافع خضر صالح شبر، "جهة ارتباط الهيئات المستقلة - رؤية دستورية"، بحث غير منشور، (2011)، ص 6.

يتم توزيع (318) مقعداً على المحافظات وفقاً للجدول أدناه⁽¹⁾؛ فالنظام رقم (21) لسنة 2010 القسم الثاني/ثانياً، وُرِّع المقاعد لانتخابات مجلس النواب، فقد منحت لبعض المكونات حصة كوتا تضاف إلى المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، فمنحت المكون المسيحي خمسة مقاعد، ومقعداً واحداً لكل من المكون اليزيدي والشبكي والصابئي⁽²⁾.

وهناك مقاعد تعويضية وطنية عددها سبعة، يبين نظام (21 لسنة 2010) آلية توزيع هذه المقاعد على القوائم بأن تقسم مجموع الأصوات التي حصل عليها المرشح غير الفائز بمقعد على مجموع الأصوات التي حصلت عليها القائمة الفائزة في الدائرة الانتخابية (الفائزة بمقعد تعويضي أو أكثر)، ويمنح المقعد التعويضي الوطني للمرشح الحاصل على أكبر نسبة من بين المرشحين في جميع الدوائر الانتخابية. أما إذا تساوى مرشحان في عدد الأصوات فيتم اللجوء للقرعة لتحديد الفائز من بينهم ولكن العمل جرى على منح المقاعد التعويضية لمرشحين معينين بالذات على أساس سياسي وليس على أساس الاستحقاق الانتخابي⁽³⁾.

والمقاعد التعويضية في ظل انتخابات عام 2010 البالغ عددها سبعة، هي من حصة الكيانات الكبرى وهي (ائتلاف دولة القانون والائتلاف الوطني والعراقية والتحالف الكردستاني)، ويعطي مقعدان لكل من الكيانات الثلاث الأولى، في حين يحصل التحالف الكردستاني على المقعد الأخير، فضلاً عن مقاعد تشغرها بسبب ترشيح أصحابها لمناصب وزارية يحتاج إلى تعويضها بأشخاص آخرين، وتشير الوقائع أنّ بعض المرشحين الذين جرت تسميتهم للمقاعد التعويضية لا يتمتعون بالشعبية المطلوبة، كما أنّهم لم ينالوا السقف المطلوب لهذا الاختيار، إذ إنهم ليسوا من

(1) قبل تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، كان عدد المقاعد التعويضية (45) مقعداً تعويضياً؛ نصت المادة (15) أولاً من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل على: " أولاً: يتألف مجلس النواب من (275) مقعداً، (230) مقعداً منها توزع على الدوائر الانتخابية، و(45) مقعداً تعويضياً".

(2) نص القسم الرابع من نظام رقم (21) لسنة 2010 للمفوضية العليا للانتخابات على: "... المكون المسيحي: خمسة مقاعد (بغداد، اربيل، نينوى، دهوك، كركوك)؛ المكون اليزيدي: مقعد واحد (نينوى)؛ المكون الشبكي: مقعد واحد (نينوى)؛ المكون الصابئي: مقعد واحد (بغداد)".

(3) القسم الرابع من نظام (21) لسنة 2010: "توزع المقاعد التعويضية الوطنية على المرشحين I. يقسم مجموع الاصوات التي حصل عليها المرشح غير الفائز بمقعد على مجموع الاصوات التي حصلت عليها القائمة الفائزة في الدائرة الانتخابية (الفائزة بمقعد تعويضي او أكثر). 2. يمنح المقعد التعويضي الوطني للمرشح الحاصل على أكبر نسبة من بين المرشحين وفق الفقرة (1) أعلاه في جميع الدوائر الانتخابية. 3. اذا تساوى مرشحان أو أكثر في عدد الأصوات يتم اللجوء للقرعة لتحديد الفائز من بينهم".

الحاصلين على أكثر الأصوات (المتعلقة بالخاسرين).

1	عدد المقاعد العامة	310 مقعد
2	عدد مقاعد المكونات	8 مقعد
3	عدد مقاعد التعويضية الوطنية	7 مقعد

لذا، جرى خرق نصوص نظام توزيع المقاعد لانتخابات مجلس النواب رقم (21) لسنة 2010⁽¹⁾، ومما لا شك فيه أنّ النظام الانتخابي هو الذي أوقعنا في مأزق المقاعد التعويضية، ولكن هذا لا يعني إلقاء اللوم على هذا النظام الانتخابي، لأنّه لا يوجد نظام انتخابي متكامل، ولكن الاعتراض على آلية توزيع هذه المقاعد، فالواقع العملي يشير إلى أنّ الكيان السياسي له الحق في ترشيح أي اسم يرثيه خلافاً للنصوص القانونية، حتى إذا لم يحصل المرشح على الأصوات المطلوبة لنيل المقعد التعويضي، وليس على المعترضين على ذلك الإجراء ممّن نالوا أكثر الأصوات، ولم يجر اختيارهم سوى الطعن بذلك الخرق أمام الهيئات القانونية.

أما بالنسبة إلى نظام الحصص للنساء، فقد جاء في التنظيم القانوني للدولة العراقية ما بعد عام 2003 في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، ودستور العراق لعام 2005، والأنظمة الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخاب، فقد نظم قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية تمثيل النساء في المادة (30) الفقرة (ج)، في حين وضع الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (49/رابعاً) المضمون نفسه، أما قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005، فقد حدّد طبيعة نظام التمثيل في مجلس النواب وحصص النساء طبقاً للنص الدستوري، إذ نصّت المادة (3/ثالثاً) من قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2009: "توزع المقاعد بإعادة ترتيب

(1) صادق الأزدي، "المقاعد التعويضية وخلل النظام الانتخابي العراقي"، على الرابط:

www.ahewar-org/debat/show.art?did=24153، تاريخ الزيارة: 2016/5/16.

وعلى سبيل المثال، حصل المرشح عن الائتلاف الوطني العراقي (في مدينة السليمانية) همام باقر عبد المجيد حمودي على مقعد تعويضي، في حين كانت مجموع الأصوات التي حصل عليها (68) صوتاً فقط؛ للمزيد عن نتائج انتخابات مجلس النواب العراقي 2010، ينظر الرابط: www.pdfactory-com، تاريخ الزيارة: 2016/5/16.

متسلسل المرشحين استناداً إلى عدد الأصوات التي حصل عليها كلّ منهم، ويكون الفائز الأول من يحصل على أعلى الأصوات، وهكذا بالنسبة لبقية المرشحين، على أن لا تقل نسبة النساء على ربع الفائزين، وفي حالة تعادل أصوات المرشحين في القائمة الواحدة، يتم اللجوء إلى القرعة". إنَّ نظام (الكوتا) يتعارض مع المبدأ العام للمساواة بين المواطنين والتي نصّت عليه المادة (14) من الدستور "العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس..."⁽¹⁾. أما المادة (16) فقد نصّت على أن: "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات لتحقيق ذلك"⁽²⁾.

في حين نصّت المادة (20) من الدستور على أن: "للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح"⁽³⁾، ونرى عدم منطقية نظام تمثيل النساء، فهذا النظام لا معقولة لسببه ولا فائدة ترجى من هدفه، بسبب خفض مستوى الوعي السياسي عند المرأة وإحجامها عن العمل السياسي، ولكن يمكن اعتماد الكوتا النسائية على أن تكون النسبة المعطاة لها متدنية لا تتجاوز 5% في البداية، وعلى أن ترفع تدريجياً لتصل 25% وقد يحتاج الأمر لخمس دورات انتخابية على الأقل، وعلى أن تكون الكوتا مؤقتة، بحيث تلغى بعد دورتين من اعتماد نسبة 25%.

في العراق، وفي ظل الدستور النافذ، نظمت الحملات الانتخابية بموجب النظام رقم (11) لسنة 2009 للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وحدد فترة الحملة الانتخابية وشروطها⁽⁴⁾، كما رتب آثار على مخالفة شروط الحملات الانتخابية بفرض الغرامات فضلاً عن اتخاذ الاجراءات القانونية الكفيلة بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل⁽⁵⁾.

المطلب الثاني: دور البرلمان في تشكيل السلطة التنفيذية

إنّ لكلّ نظام سياسي أركانه التي يقوم عليها وخصائصه التي يميّز بها، لذا نجد العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية تختلف من نظام سياسي لآخر، وأوّل مظاهر هذه العلاقة تظهر بشكلٍ جلي وواضح من خلال دور البرلمان في انتخاب رئيس الدولة ورئيس الحكومة وفقاً للقواعد

(1) المادة (14) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) المادة (16) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(3) المادة (20) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(4) القسم الثاني من نظام رقم (11) لسنة 2009 للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات

(5) ينظر: القسم الرابع من نظام رقم (11) لسنة 2009 للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

الدستورية المحددة لآلية الانتخاب وشروطه.

لما كان الدستور العراقي النافذ قد أقر في المادة الأولى منه بأن نظام الحكم هو: (...نظام نيابي، برلماني،...⁽¹⁾)، لذا تتكوّن السلطة التنفيذية من طرفين هما: رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء.

بناء على ما تقدم، سنقسّم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الأوّل منه دور البرلمان في اختيار رئيس الجمهورية، وفي الفرع الثاني نتناول دور البرلمان في اختيار رئيس الوزراء.

الفرع الأوّل: دور البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية

يُلاحظ أنّ دور البرلمان في تنظيم عملية تولي منصب رئيس الدولة يظهر من خلال ما يقوم به في تحديد الشروط والضوابط الواجب توافرها في المرشح للرئاسة، إضافة إلى قيامه بالإجراءات القانونية لانتخابه، لذا سوف نوضّح المسوغات السياسية والقانونية التي تبنتها الدساتير لاختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان، ودور البرلمان في آلية الأختيار رئيس الجمهورية من خلال النقاط الآتية.

أولاً: المسوغات السياسية والقانونية

يقف وراء تبني بعض التشريعات الدستورية لطريقه اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان مجموعة مسوغات ذات طبيعة سياسية منها:

1- تعزيز دور البرلمان، بمعنى وجود سلطة تشريعية قوية ممثلة بالبرلمان، معبرة عن إرادة الشعب صاحب السيادة على حساب السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة، وذلك للحيلولة دون وجود رئيس دولة يتّسم بالهيمنة على مقاليد الحكم في البلاد والاستبداد على باقي السلطات العامة⁽²⁾.

2- استقرار النظام السياسي، تُعتبر طريقة اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان هي الطريقة الأمثل والأفضل في الدول حديثة العهد الديمقراطي، والتي تسودها الاضطرابات أعقاب انقلاب على نظام الحكم القائم، أو في إطار إعادة التوازن السياسي، ومثال ذلك ما حدث في لبنان بعد اتفاق الطائف سنة 1990؛ إذ استطاع البرلمان التوافق على تقسيم الرئاسة الثلاث

(1) نصّت المادة الأولى من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

(2) عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص مصر، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1985)، ص 265-266.

في الدولة، حيث أسندت رئاسة الجمهورية للطائفة المسيحية، ورئاسة الوزراء للطائفة السنية ورأسه البرلمان للطائفة الشيعية، بعد أن كرس العرف الدستوري هذا التقسيم⁽¹⁾. وهذا ما حدث في العراق أيضاً بعد تغيير النظام السياسي عام 2003؛ حيث جرى العمل على تقاسم الرئاسات الثلاث بين المكونات والطوائف، حيث أسندت رئاسة الجمهورية للأكراد، ورئاسة الوزراء للشيعية، وذلك بحكم الأغلبية ورئاسة مجلس النواب للسنة. ولما كانت الأغلبية البرلمانية هي للكتلة الشيعية، ففي ظل هذه الأوضاع لا يمكن ضمان إسناد رئاسة الجمهورية للقومية الكردية، إذا ما جرى اختيار الرئيس من قبل الشعب مباشرة، ولهذا السبب أسندت مهمة الاختيار لمجلس النواب⁽²⁾.

3- الانسجام مع طبيعة النظام السياسي، يُعدّ اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان أسلوباً يتلاءم مع طبيعة نظام حكومة الجمعية والنظام البرلماني، فنظام حكومة الجمعية يقوم على أساس تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية التي تقوم باختيار السلطة التنفيذية، أمّا النظام البرلماني باعتباره نظام سياسي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية، وأنّ أهمّ مقتضيات الموضوعي فيه هو الدور الذي ينهض به رئيس الدولة كأحد طرفي السلطة التنفيذية⁽³⁾.

4- الاختيار ضمن مدة زمنية معقولة، إنّ هذا الأسلوب يحقّق السرعة في اختيار رئيس الدولة في حال انتهاء ولايته أو خلو المنصب لأيّ سبب كان، بما يحقّق الاستقرار السياسي، ولكن ما حدث في العراق على أرض الواقع عكس ذلك تماماً منذ إجراء أول انتخابات تشريعية عام 2005، وعلى مدى ثلاث دورات برلمانية متتالية، فإنّ مناصب الرئاسات الثلاث لم يتمّ انتخابها، إلّا بعد مشاورات طويلة جداً وتوافق بين الكتل والأحزاب، والدليل على ذلك، ما حصل في الدورة الأولى عقب انتخاب أعضاء مجلس النواب في 2005/12/15، ولم يعقد المجلس جلسته الأولى لانتخاب مجلس رئاسته ومجلس رئاسة الجمهورية إلّا في تاريخ 2006/4/22، إذ انقضت فترة زمنية ليست بالقصيرة بين إجراء الانتخابات التشريعية وإعلان

(1) شكر، الوسيط، ص 220؛ وينظر أيضاً: سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل، (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2000)، ص 379.

(2) في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب جرى انتخاب جلال الطالباني رئيساً للجمهورية وانتخاب نوري المالكي رئيساً لمجلس الوزراء وهو من الطائفة الشيعية، وكذلك جرى انتخاب محمود المشهداني من الطائفة السنية لرئاسة مجلس النواب، حيث تم عقد اجتماعات بين الأطراف الفائزة بالانتخابات لإجراء تحالفات سياسية، بغاية التوصل إلى تحديد المبادئ الأساسية من خلال تحديد كلّ جهة لمطالبها.

(3) بيسيوني، النظم، ص 267، 268.

نتائجها، وإجراء انتخابات الرئاسات الثلاث في البلاد⁽¹⁾، وكذلك الحال في الدورة الثانية والثالثة.

ثانياً: المسوغات القانونية

أما المسوغات القانونية التي تدفع نحو الأخذ بأسلوب اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان:

1- الاختيار الشعبي المباشر، يُعتبر اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان انتخاباً من قبل الشعب ولكن على مرحلتين: الأولى يختار الشعب نواباً عنه في البرلمان والمرحلة الثانية، تتمثل بقيام هؤلاء النواب باختيار رئيس الدولة. ويعتبر ذلك ترجمة صادقة للشعور الشعبي، لأن كل نائب في البرلمان يمثل الشعب؛ وبالتالي، فإنّ رئيس الدولة أو الجمهورية يُعتبر في الواقع قد انتُخب من قبل الشعب بأسره⁽²⁾.

2- طبيعة العلاقة بين السلطات، إنّ طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان تتأثر بعاملين أساسيين هما: طبيعة النظام السياسي الذي يتبناه الدستور إضافة إلى طريقة اختيار رئيس الدولة، ففي ظل النظام الرئاسي الذي يتبنى الفصل الشديد في السلطات يقوم على جعل رئيس الدولة في مركز أقوى من البرلمان. أما الدول التي تتبنى النظام البرلماني القائم على أساس الفصل المرن والتعاون والتوازن بين السلطات العامة، نجد أنّ رئيس الدولة يحتفظ بشيء من الاستقلالية في علاقته مع البرلمان⁽³⁾.

3- وحدة السلطة، المقصود بذلك هو وجود سلطة واحدة داخل نظام الدولة، وأنّ الشعب هو من يملكها، ولكن نظراً لتعذر ممارستها من قبله بصورة مباشرة، فإنّه يخولها للبرلمان، الذي بدوره تعهّد بهذه السلطة لأكثر من هيئة لممارستها، ومن بين هذه الهيئات رئيس الدولة باعتباره أحد طرفي السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

أما الدستور العراقي النافذ، فقد تبني النهج البرلماني لاختيار رئيس الجمهورية حيث نصّت

(1) محضر الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي بتاريخ 2006/4/22 ومحضر الجلسة الأولى للجمعية الوطنية.

(2) رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 165، 166.

(3) إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003)، ص 304-308.

(4) منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدولة)، (بغداد: منشورات مركز البحوث القانونية، 1981)، ص 177.

المادة (61/ثالثاً) منه على أن يختص مجلس النواب: بأنتخاب رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وهو: "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثّل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضيّه وفقاً لأحكام الدستور"⁽²⁾، ويجري اختياره في جلسة خاصة، وحسب ما تقتضي به المادة (70/أولاً) منه والتي نصّت على أن: "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبه ثلثي عدد أعضائه". وفي حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلوبة في الجولة الأولى، فإنّ المادة (70/ثانياً) قد عالجت ذلك بقولها: "إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتمّ التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني"⁽³⁾، وتحدّد ولاية الرئيس بسنوات أربع على أنه يمكن إعادة انتخابه لولاية ثانية حسب نص المادة (72)⁽⁴⁾. وعلى ذلك يعدّ رئيس الجمهورية منتخِباً من قبل الشعب بصورة غير مباشرة، على اعتبار أن أعضاء مجلس النواب هم ممثلي الشعب لكونهم منتخِبين من قبله، وتبدأ تصيب رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور، ويُلاحظ على هذه الطريقة بأنّها تتفق مع النظام البرلماني⁽⁵⁾، ولم يخرج الدستور العراقي النافذ عن الاتجاه العام في الدساتير الدائمة، حيث أفرد نصوص عامة للشروط الواجب توافرها فيمن يتولّى سدة الرئاسة، كما أفرد نصوص خاصة لآلية اختياره.

إلاً أنّ الواقع يشير إلى أنّ اختيار رئيس الجمهورية خاضع لمبدأ التوافق السياسي من الكتل السياسية وإنّ عملية الاختيار من مجلس النواب هي عملية شكلية، والسبب في ذلك يعود إلى أنّ الدستور نص على أنّ تنظيم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقانون يتضمّن الآليات والإجراءات التي بموجبها يتقدّم المرشحين للمنافسة على منصب رئاسة الجمهورية وكيفية حصول

(1) للاطلاع على خصائص النظم البرلمانية ومنها خاصية ثنائية السلطة التنفيذية راجع كل من: بسيوني، النظم، ص 271-272؛ وكذلك: كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، (شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، 1987)، ص 245-246؛ وكذلك: حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج4، ط1، (البصرة: الغدير للطباعة، 2009)، ص 13 وما بعدها.

(2) المادة (67) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(3) نصّت المادة (47) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على أن: "يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (70) من الدستور".

(4) نصت المادة (72) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "ولاً: تحدد ولاية رئيس الجمهورية بربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب".

(5) شير، جهة، ص 61.

المرشح على المنصب⁽¹⁾.

مع العلم أنّ الدستور النافذ لم يبيّن ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الآليات والتفاصيل الخاصة بالترشيح وإجراءاته، تاركاً الأمر للترشيح العادي، الذي يعني إيكال الأمر للبرلمان، وهذه إشارة واضحة لتعميق سلطة البرلمان في هذا الشأن، وعلى الرغم من أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (16) لسنة 2006، قد خصّص فصلاً كاملاً تحت عنوان "الإجراءات الخاصة بمجلس الدولة"، والذي تضمّن مادتين فقط كانت الأولى تنص على:

"أنّ يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه؛ والثانية نصّت على: "أنّ يؤدي رئيس الجمهورية ونائبيه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب". وهاتان المادتان من النظام الداخلي لمجلس النواب النافذ غير كافيتين بتحديد التفاصيل والإجراءات اللازمة لذلك، وإنّما تركت ذلك إلى عقد اجتماع من قبل مجلس النواب وليس عقد جلسة خاصة لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه⁽²⁾.

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري أنّه من الأفضل على مجلس النواب العراقي أن يعالج الإشكاليات الموجودة في نظامه الداخلي النافذ وإعادة صياغة مواده، على اعتبار أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب هو مكملاً لأحكام الدستور، ويكون مستوفي لجميع الإجراءات والآليات الخاصة بعملية إجراء انتخاب رئيس الجمهورية، خصوصاً بعد صدور قانون أحكام الترشيح لرئاسة الجمهورية رقم (8) لسنة 2012، والذي أشارت إليه المادة (69) من الدستور⁽³⁾، فأصبح الترشيح حصراً من خلال مجلس النواب، وذلك بإعلان مجلس النواب خلال ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب رئيس المجلس ونائبيه في دورته الانتخابية الجديدة فتح باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: دور البرلمان في تكوين مجلس الوزراء

إنّ تعيين رئيس الوزراء في الدول البرلمانية حق معترف به لرئيس الدولة، ولكن هذا الحق مقيداً بوجود أغلبية برلمانية تؤيّد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء انتمت هذه الأغلبية، لحزب واحد أو لأحزاب متعدّدة في شكل ائتلاف برلماني، والسبب في ذلك هو أنّ في النظام البرلماني حتى تستطيع الوزارة من تسلّم السلطة الفعلية في البلاد واستمرارها في الحكم يجب أن تكون محل

(1) فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (بغداد: دار البستان للصحافة والنشر، 2009)، ص 34.

(2) المادتان (47-48) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (16) لسنة 2006 النافذ.

(3) نصّت المادة (69) من الدستور، تنظم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

(4) ينظر: المادة (2) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012.

ثقة البرلمان، ويعبر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة حتى تمنح الثقة في أول جلسة يصوت فيها⁽¹⁾، لأن النظام البرلماني الأصل لا يهتم كثيراً بأداة تعيين رئيس الوزراء بقدر ما يهتم بتحديد الجهة القادمة منها هذا الرئيس، لأن آلية التعيين فيه، ليست إلا وسيلة ذات أثر محدود طالما أنها ستأتي في نهاية المطاف بالشخص الحائز على ثقة البرلمان وبصورة غير مباشرة على ثقة الشعب، وإضافة إلى ذلك يجب أن يكون رئيس الوزراء، والوزراء هم أعضاء في البرلمان⁽²⁾.

وقد رسم الدستور العراقي آلية اختيار رئيس الوزراء والوزراء في المادة (75) منه، إذ جعل آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ويلاحظ أن الدستور ساير الأنظمة البرلمانية فيما يتعلق بالاختيار ومنح الدور الأكبر لمجلس النواب، إذ نصت المادة (76) منه على⁽³⁾:

أولاً: "يكلّف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلّف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدّة المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويُعدّ حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولّى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".

يتضح من هذه النصوص أنّ عملية تشكيل الحكومة في العراق تمرّ بثلاث مراحل وهي:

-
- (1) الحكومة في النظام البرلماني تتجسّد في مجلس الوزراء على خلاف النظام الرئاسي، وللاطلاع على المزيد حول مفهوم الحكومة وللمقارنة بين النظم السياسية المختلفة راجع: طه العنبي، "آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني - قراءة في المادة (76) من الدستور العراقي النافذ"، مجلة كلية القانون، العدد (1)، العراق: جامعة كركوك، (2012)، ص15؛ وينظر في المعنى ذاته: الخطيب، المرجع السابق، ص379؛ وينظر: فودة، ثنائية، ص189.
 - (2) حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، (العراق: مكتبة السنهوري، 2015)، ص102.
 - (3) علي الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي 2005، (بغداد: مؤسسة آفاق، 2009)، ص336.

الأولى: مرحلة الترشيح: والتي تتم من قبل الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً، والسؤال الذي يطرح نفسه من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟ أجابت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك من خلال تفسيرها للمعنى بقولها إنها الكتلة التي تشكلت بعد أداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية داخل قبة مجلس النواب وهي تتكوّن من قائمه أو أكثر⁽¹⁾.

وعلى الرغم من أنّ الدستور قد حدّد آلية الاختيار، إلّا أنّ الواقع يشير إلى أهمية التوافق الوطني والسياسي بين الكتل النيابية داخل مجلس النواب بالإضافة إلى دور التدخل الدولي والإقليمي في عملية الاختيار، ونتيجة الظروف الاستثنائية التي تهيمن على البلد وعلى الحياة الدستورية والسياسية فيه، نجد أنّ الاتجاه العام بعد 2004، ذهب نحو تشكيل حكومة وحدة وطنية أو مشاركة وطنية تمثّل جميع مكونات الشعب العراقي من أجل التغلب على هذه الظروف⁽²⁾.

ونتيجة ذلك، نلاحظ أنّ الكتلة النيابية الأكبر لا تكون حرّة في تقديم مرشحها لرئاسة الحكومة، فهي ملزمة بأخذ رأي الكتل الأخرى ذات الأغلبية النيابية، وهذا ما حدث فعلاً في الدورة البرلمانية الأولى 2006، عندما اضطرت كتلة التحالف الشيعي إلى سحب مرشحها واستبداله بغيره، وهذا يبيّن لنا أنّ رئيس الجمهورية مقيد في اختياره، وهذا التقييد واقعياً من جهة، ودستورياً من جهة أخرى لأنّه مقيد بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر، وهذا دليل على أنّ دوره شكلي في اختيار رئيس الحكومة⁽³⁾. وفي الدورة الثالثة لم تكلف الكتلة الأكبر (دولة القانون) زعيمها لرئاسة الحكومة، واضطرت الى طرح مرشح آخر للتوافق مع بقية الكتل البرلمانية. وهذا ما حصل عام 2015 عندما تم تكليف (الدكتور حيدر العبادي) بتشكيل الحكومة.

والثانية: مرحلة التكليف: والذي يتم من قبل رئيس الجمهورية، ويتّضح أيضاً من خلال النصوص الدستورية أنّ رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس النواب في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء من خلال دور الأول بتكليفه لتشكيل الحكومة، ودور الثاني في منح الثقة أو حجبها عنه⁽⁴⁾.

(1) كاظم، المرجع السابق، ص124.

(2) كان تشكيل أول حكومة وحدة وطنية في ظل دستور العراق 2005 تضم أعضاء من التحالف الوطني الشيعي بوصفه الكتلة الأكبر، والتحالف الكردستاني والتوافق والعراقية، وجرى توزيع الحقائق الوزارية على أساس نتيجة الانتخابات؛ للمزيد ينظر: سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2015)، ص207.

(3) لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، (العراق: كلية القانون، جامعة السليمانية، 2008)، ص63.

(4) المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان، هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، (العراق: مكتبة العتبة الحسينية المقدسة، 2006)، ص27.

ولكن يرى جانباً من الفقه، عندما يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمس عشر يوماً عند إخفاق المرشح الأول في تشكيل الوزارة، لم يبين المشرع الدستوري شرط انتماء المرشح الجديد إلى الكتلة النيابية الأكبر عدداً أم إلى الكتلة التي تليها، في حين إنّ التشريعات المقارنة قد عالجت هذا النقص التشريعي على نحو يتيح لمرشح الكتلة التي تلي الكتلة الأكبر من حيث عدد المقاعد بتشكيل الحكومة⁽¹⁾، ولم يحسم النصّ الدستوري أيضاً المدّة الزمنية التي يتمّ خلالها تشكيل الحكومة من قبل المرشح الجديد، في حين إنّ التشريعات المقارنة لداستير الدول أشارت صراحة إلى هذه المدّة حسماً لأي خلاف أو تفسير.

ويتضح أيضاً من خلال نص المادة (76) يتمتع رئيس الوزراء بحرية نسبية في اختيار الوزراء الذين يتعاونوا معه في إدارة دفة الحكم ويتحملون معه المسؤولية أمام البرلمان حال تكليفه بتشكيل الوزارة، إذ يتولّى رئيس الحكومة تسمية أعضاء وزارته خلال فترة ثلاثين يوماً - كحد أقصى - تبدأ من تاريخ التكليف، ولكن الواقع الدستوري يُشير إلى أنّ الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي تتولّى اقتراح أسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية، وفقاً للنسبة المقررة لها وبما يتناسب مع حجم تمثيلها في مجلس النواب ومن ثمّ يقوم رئيس الحكومة في اختيار أعضاء الوزارة من بين المرشحين من الكتل السياسية⁽²⁾.

والثالثة: مرحلة الثقة: إذ يبرز دور مجلس النواب في اختيار الوزراء عند عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، لنيل الثقة، ويُعدّ حائزاً لهذه الثقة عند الموافقة بالأغلبية المطلقة على الوزراء منفردين وكذلك المنهاج الوزاري، وتولّى الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (16) لعام 2006، تنظيم إجراءات منح الثقة للوزارات ورقابة برنامجها، إذ نصّت المادة (76) على:

" رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب.

ثانياً: يُحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يُقدّم للمجلس قبل التصويت عليه"، ممّا يعني أنّ الاعتراض على أي وزير يحجب الثقة عن الوزارة بأسرها، وهذا ما سنوضحه لاحقاً.

(1) زهاوي، النظام، ص 215.

(2) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، (القاهرة: دار الكتب القانونية، 2013)، ص 71؛ وينظر في المعنى ذاته: العطار، المرجع السابق، ص 637.

وعلى العموم، فإذا منح الثقة فيها وإذا فشل في الحصول عليها يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر لتشكيل الوزارة، ولكن لم يقدّم الدستور حلول عملية تعالج احتمال عدم حصول المكلف الثاني على ثقة مجلس النواب⁽¹⁾، ولم ينصّ الدستور صراحة على أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قراراً لتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء بعد نيلهم الثقة، وهذا يعني دستورياً أن بعد منح الثقة للوزارة يقوم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بأداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50)⁽²⁾.

ولكن السؤال هو؟ هل يتوجب أن يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء مجلس الوزراء بصورة كاملة أم يجوز أن يعرض جزء من هذه التشكيلة - ضمن المدة المقررة دستورياً- ويقدم الجزء المتبقي في وقت لاحق؟ وبالمقابل هل يجوز لمجلس النواب التصويت بالموافقة على الوزراء على دفعات أيضاً؟

أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذه التساؤلات، بأن لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً)، ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يُسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الأصيل بعد ترشيحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب، ولو تمّ ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور⁽³⁾.

كما تجد المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته -أصالة أو وكالة- على دفعات بشرط إلاّ يتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً)، وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة.

ويثار تساؤل عمّا إذا قدّم رئيس الوزراء المكلف أسماء وزارته في المدة المحددة فهل على المجلس التصويت بالموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري ضمن نفس المدة المحددة في المادة

(1) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص 214-227 .

(2) تنص المادة (50) من الدستور العراقي النافذ لسنة 2005 على أن: "يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام مجلس النواب قبل أن يباشر عمله بهذه الصيغة".

(3) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93) في 2010/12/19.

(76/ثانياً) أو أنّ للمجلس أن يحدّد موعداً خارج هذه المدة للتصويت على الموافقة؟⁽¹⁾.

أجابت المحكمة بخصوص هذا الاستفسار أنّ من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور⁽²⁾، إذ لا يوجد نص في الدستور يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها آنفاً⁽³⁾، فضلاً عن أنّ المنطق يؤيد هذا الاتجاه، إذ إنّ الدستور قد أجاز لرئيس الوزراء المكلف تقديم أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري، إلى مجلس النواب لغاية اليوم الأخير من المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور، وفي هذه الحالة سينظر مجلس النواب بطلب الموافقة خارج المدة المنصوص عليها في المادة السابقة لأنّه هذه المدة تقيد رئيس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب.

ويُشير الواقع السياسي والدستوري أنّ تدخل مجلس النواب في اختيار أعضاء مجلس الوزراء لم يتخذ المسار المحدد في الدستور، وإنّما أنتهج مساراً آخر تجسّد في اختيار أعضاء الحكومة من بين أعضاء مجلس النواب وعدم انفراد رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء⁽⁴⁾.

(1) إنّ التضييق الذي جاءت به نص المادة (76) هو الذي دفع بالكتل النيابية إلى الاتفاق على المرشحين في أوّل تشكيلة وزارية في ظل الدستور النافذ دون وزارة الدفاع والداخلية والأمن الوطني وهذا ما حدث في التشكيلة الوزارية الثانية حيث أجلّ التصويت على الوزارات الأمنية أنّ هذا الاتفاق يخالف نص المادة (76/رابعاً)، إذ إنّ النص يشير صراحة إلى وجوب عرض أسماء كلّ المرشحين لتولي المناصب الوزارية دون استثناء، ومن ثمّ فإنّ الاتفاق سالف الذكر يعدّ تحايلاً على النص، ينظر: شبر، فصل، ص73.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93) في 2010/12/19.

(3) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص337؛ ويتولى الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم اجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامج الوزارات، ونصت المادة (49) على أنّ: "أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه؛ ثالثاً: تعدّ الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء"، يلاحظ أنّ الكتل السياسية المساهمة في الانتخابات البرلمانية والممثلة في مجلس النواب تختار في عملية ترشيح ممثليها لتولي عضوية مجلس الوزراء، وتترك لرئيس المجلس صلاحية اختيار الأفضل من بينهم.

(4) شبر، فصل، ص112.

المبحث الثاني الإطار الوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية

يُعتبر النظام البرلماني نظام التوازن بين السلطات نتيجة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تملك كل من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما⁽¹⁾، ويُلاحظ أنّ الدستور العراقي قد منح مجلس النواب صلاحيات رغم قيام الوزارة أصلاً بالأعباء الفعلية للسلطة، ونتج عن ذلك تحكّم مجلس النواب في عمل مجلس الوزراء صاحب السلطة الفعلية، ويُعدّ هذا تجاوز على الصلاحيات التنفيذية، ويؤدّي بدوره إلى التنازع بين مجلس الوزراء ومجلس النواب ويكون له دور سلبي على نشاطه الذي يتطلّب السرعة والحزم⁽²⁾، ولغرض توضيح ذلك سنتناول في هذا المبحث الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية كمطلب أوّل، والإطار الوظيفي للسلطة التنفيذية كمطلب ثاني.

المطلب الأوّل: الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية

تُعدّ صلاحيات واختصاصات البرلمان بشكلٍ عام من الموضوعات المهمّة في القانون الدستوري، وتختلف هذه الاختصاصات من مجلس نيابي لآخر باختلاف أنظمة الحكم، فيُلاحظ أنّ البرلمان في النظام المجلسي هو أكثر صلاحية من غيره من المجالس النيابية الأخرى، والمجلس النيابي في النظام البرلماني أكثر صلاحية من مثيله في النظام الرئاسي، والمجلس الأحادي أكثر صلاحية من نظام المجلسين.

أنّ التنظيم الدستوري في بعض الدول البرلمانية يميل إلى توسيع الاختصاصات الممنوحة

(1) الجمل، النظام، ص 209.

(2) شير، فصل، ص 119.

للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية⁽¹⁾، ونجد هذا في الدستور العراقي، إذ نلاحظ أنّ المادة (61) منه قد فصلت اختصاصات مجلس النواب، كما وردت اختصاصات أخرى في نصوص دستورية متفرقة بدءاً بالمادة (62)، وعند استقراء هذه النصوص نجد أنّ صلاحيات مجلس النواب تفوق صلاحيات مجلس الوزراء من الناحية النظرية، ممّا يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي لا تمتلك حتى حق حل مجلس النواب⁽²⁾، ويمكن تصنيف تلك الاختصاصات إلى: اختصاصات أساسية وإضافية.

الفرع الأوّل: الاختصاصات الأساسية لمجلس النواب

تعدّ الوظيفة التشريعية من أهم اختصاصات مجلس النواب، كما يمارس الوظيفة المالية، هذا فضلاً عن الوظيفة الرقابية، لذا سنتناول تلك الاختصاصات بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

أولاً: الاختصاص في مجال الوظيفة التشريعية

أضحى مبدأ سيطرة البرلمان في معظم النظم البرلمانية المعاصرة مبدأً نظرياً وشكلياً، إذ أخذ دور البرلمان (بمجلس أو بمجلسين) يتراجع أمام تعاضد دور السلطة التنفيذية في الحياة السياسية، ولهذه الظاهرة أكثر من سبب: أهمّها سيطرة الحكومة على الأكثرية النيابية، كما أنّ تعقّد العملية التشريعية بفعل ضرورات ومتطلبات الحياة المعاصرة يتطلّب خبرات ومؤهلات خاصة لا تتوافر لدى أعضاء المجالس النيابية⁽³⁾، وهذا ما نلاحظه في ظل الدستور العراقي النافذ، إذ اقتصر دور مجلس النواب في تلك العملية - التي تمر بخمسة أدوار: الاقتراح، والمناقشة، والإقرار، والتصديق والإعلان ومن ثمّ النشر - على المرحلتين الثانية والثالثة فحسب، إذ إنّ الحكومة (مجلس الوزراء) هي التي تمتلك حق المبادرة في تحديد الموضوعات التشريعية التي يبحثها مجلس النواب، بحيث تكون أغلبية مشروعات القوانين التي تتم مناقشتها بواسطة مجلس النواب هي ذات مصدر حكومي⁽⁴⁾، وهذا ما أكّده المحكمة الاتحادية العليا من خلال تفسير نص المادة (60) من الدستور النافذ سنة 2010؛ إذ قضت بأنّ مشروعات القوانين يلزم أن تقدّم من السلطة التنفيذية لتعلقها

(1) زهاوي، النظام، ص116.

(2) زهاوي، النظام، المرجع نفسه، ص117.

(3) شكر، الوسيط، ص513.

(4) محمد عبد علي خضير، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، العراق:

كلية القانون، جامعة بابل، (2012)، ص113.

بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي الأخيرة وذلك حسب ما نص عليه الدستور في المادة (80) منه، وحيث إنَّ دستور العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تقدّم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية بفرعيها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدّمت من غيرهما فإنّ ذلك يُعدّ مخالفة دستورية لنص المادة (60/أولاً) من الدستور⁽¹⁾، كما أنّ البند ثانياً من المادة (60) من الدستور أجاز لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانته المختصة، ومقترح القانون لا يعني مشروع قانون لأنّ المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما آنفاً لإعداد مشروع القانون بشكلٍ متكامل على وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة⁽²⁾.

وفي مجال تعديل الدستور، جعل المشرّع العراقي حق اقتراح تعديل الدستور حقاً مشتركاً ومقرراً للسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب، وذلك بمقتضى المادة (126/أولاً) منه، والتي نصّت على: "الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور"⁽³⁾.

إلاّ إنّ (البند/ثانياً) من المادة نفسها نص على: "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلاّ بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين..."، ومن خلال استقراء النص يتبيّن لنا إنّ المشرّع الدستوري العراقي جعل اقتراح تعديل بعض نصوص الدستور مقيد بمدة زمنية، ما يعني أنّه وضع قيود موضوعية وزمنية⁽⁴⁾، ويرى فقهاء القانون

(1) حكم المحكمة الاتحادية رقم (43 و44- اتحادية - 2010) في 2010/7/12، علماً أنّ القوانين لا يصح إصدارها إلاّ بناء على (مشروع قانون) تعدّه السلطة التنفيذية حصراً.

(2) أسعد، دراسة، ص81؛ وينظر: محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، الدورة الانتخابية الأولى، الجلسة رقم (11).

(3) شبر: فصل، ص85؛ من الضروري أن يعدل الدستور مع مرور الزمن كلما دعت الحاجة إلى ذلك، حتى يواكب التطورات التي تحصل في البلاد وتلبي حاجات المجتمع، إذ ليس من المنطق أن تبقى القواعد الدستورية إلى أجل مفتوح، وعليه فإنّ الأنظمة الدستورية متفكة على ضرورة التعديل ولكنها تختلف من حيث السلطة التي تمتلك هذا الحق؛ للمزيد ينظر: السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري وموضوعاته، (القاهرة: جامعة فؤاد الاول، من دون تاريخ)، ص25.

(4) أسعد، دراسة، ص83؛ مع العلم أنّ اختصاص البرلمان في اقتراح التعديل الدستوري ليس مطلقاً وإنّما ترد عليه قيود واستثناءات من قبل السلطة التأسيسية الاصلية، إلاّ أنّ هذه القيود هي موضوعية وتتباين من دستور لآخر وحسب طبيعة النظام السياسي فيها، فجدد بعضها تحرم تعديل بعض النصوص الدستورية بصفة مطلقة، بينما البعض الآخر يضع قيود إلى فترة زمنية محدودة وبانقضائها يمكن إجراء التعديل؛ للمزيد من الاطلاع: ينظر: إبراهيم درويش، القانون الدستوري - النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 2004)، ص135.

الدستوري إنّ مسوغات تلك القيود هو لتحقيق الاستقرار للنظام السياسي القائم ولضمان نفاذ أحكامه الأساسية، والتي تتمثل بنظام الحكم وما يتعلّق بالحقوق والحريات العامة⁽¹⁾.

كما تُعدّ مهمّة تشريع القوانين الاتحادية من أهمّ الصلاحيات التشريعية لمجلس النواب، وذلك بموجب نص المادة (61/أولاً) من الدستور النافذ⁽²⁾، وضمن إطار العملية التشريعية يقوم المجلس بمهمة تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسنّه بأغلبية ثلثي أعضائه وذلك بموجب للمادة (61/رابعاً) من الدستور.

ثانياً: الاختصاص في مجال الوظيفة المالية:

تحرص غالبية الدساتير وبدرجة متفاوتة في تقرير الرقابة من جانب السلطة التشريعية على تصرفات الحكومة المالية لمنعها من التسبب بأضرار يصعب معالجتها، ولهذا تباينت الدساتير في رسم دور البرلمان بخصوص هذه الرقابة كإبرام القروض أو استغلال الثروات الطبيعية للبلاد، وكذلك فيما يتعلّق بالميزانية العامة للدولة، فبعد أن تقوم وزارة المالية- التابعة لمجلس الوزراء- بإعداد مشروع الموازنة العامة يتمّ عرضها على مجلس الوزراء لمناقشته والموافقة عليه ومن ثمّ إرسالها للبرلمان الذي يتولى مناقشة المشروع وإقراره ليصبح قانوناً⁽³⁾.

وتماشياً مع هذا المبدأ، نظّم الدستور العراقي عملية اقتراح القوانين المالية ضمن نصوصه، فبيّن في المادة (80) منه، على أنّ إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية حسب ما جاء في المادة (61/رابعاً)، هو من صلاحية مجلس الوزراء⁽⁴⁾، ويلاحظ أنّ المادة (62) من الدستور تحدّثت عن الموازنة العامة وضرورة موافقة مجلس النواب عليها، إذ نصّت على: "أولاً: يقدّم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره... ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض

(1) السكيني، المرجع السابق، ص16.

(2) من المعلوم أنّ هناك ثلاث طرق لتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والأقاليم، الأولى تحدد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، والثانية تحدد اختصاصات سلطات الأقاليم على سبيل الحصر، والثالثة تحدد اختصاصات السلطات الاتحادية والأقاليم معاً على سبيل الحصر، وفي العراق تم تحديد صلاحيات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك باقي الصلاحيات للأقاليم والمحافظات، وتكون الأولوية لقانون الأقاليم والمحافظات في حال الخلاف مع السلطة الاتحادية بموجب نص المادة (115) من الدستور النافذ؛ للمزيد يراجع: زهاوي، النظام، ص118.

(3) شير، النظام، ص34.

(4) جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، (بيروت: دار الرافدين، 2006)، ص50.

مجلد مبلغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات" (1). يُلاحظ أن الدستور أعطى الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح التعديلات على مشروع الموازنة بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد، ولكن لم يسمح لهم بتعديل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة (2).

كما نظم الدستور أيضاً صلاحية مجلس النواب في المجالات المالية الأخرى، إذ نص في المادة (28) منه على: "أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون... ثانياً: إعفاء أصحاب الدخل المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون" (3)، ونصت المادة (31) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على ما يأتي: "يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية:... ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء بما في ذلك الحساب الختامي". يتضح مما سبق، أن الميزانية العامة للدولة والتي تبين إيراداتها ونفقاتها المتوقعة خلال عام هو عمل مشترك، فمجلس الوزراء هو الذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره، وبعد المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية يعود مرة أخرى لمجلس الوزراء لوضعه موضع التنفيذ.

ثالثاً: الاختصاص في مجال الوظيفة الرقابية

إنّ القصد من الرقابة هو الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى يمكن بفضل هذا التعاون تحقيق الصالح العام، ولا تقتصر مهمة البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة وسياساتها الداخلية وإنما تشمل الرقابة سياستها الخارجية أيضاً. تتطلب الرقابة اتخاذ سلسلة من الإجراءات تدخل ضمن ما يُسمى بإجراءات الرقابة السياسية أو الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة (مجلس الوزراء)، وعلى وفق ما نصت عليه المادة (61/ثانياً)، أي إن مجلس النواب الحق في مساءلة الحكومة، بل ومحاسبتها في حال حصول أي تقصير أو إهمال في أدائها لمهامها، بشكل فردي أو جماعي، أي من قبل رئيس الوزراء ووزرائه - فرادى أو مجتمعين -، وعلى ذلك يحق لمجلس النواب أن يحرك إجراءات عدّة إزاء

(1) سيروان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، (بغداد - العراق: منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، 2008)، ص53؛ ويلاحظ المادة (6) من قانون الموازنة العراقي رقم (2) لسنة 2011.
(2) ينظر: المواد (129-130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.
(3) الزهاوي، الرقابة، ص30.

الحكومة نص عليها الدستور النافذ، ومنها: السؤال والاستيضاح والاستجواب⁽¹⁾.

لذا، فقد نصّت المادة (61/سابعاً) من دستور العراق لسنة 2005 على ما يأتي: "أ- لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة.....، ب- يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات.....، ج- لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم..."، وقد يلجأ البرلمان بصدد تصرّف معيّن إلى استخدام هذه الوسائل جميعها، وقد يقتصر على استخدام إحداها، والمسألة ترجع إلى تقدير البرلمان لظروف الحال واختيار الوسيلة المناسبة لمعرفة حقيقة التصرّف ومعالجة الموقف⁽²⁾، كما يمارس مجلس النواب الحق في مساءلة رئيس الجمهورية وإعفاؤه وسنتطرق لتلك الإجراءات لاحقاً في الفصل الثاني.

الفرع الثاني: الاختصاصات الإضافية لمجلس النواب

منح الدستور العراقي النافذ مجلس النواب صلاحيات أخرى يمكن وصفها بالإضافية أو اختصاصات غير تقليدية، إذ نص الدستور المذكور في المادة (61) على الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة العاملين في مجال الوظائف المدنية ومنهم كبار القضاة وأعضاء السلك الدبلوماسي وأصحاب الدرجات الخاصة وكذلك كبار القادة العسكريين، وكل ذلك يعني منح صلاحيات واسعة لمجلس النواب من منطلق أنه يجسد إرادة الشعب.

أولاً: في مجال السلطة القضائية:

نصّت المادة (61/خامساً) على أن يختص مجلس النواب بما يأتي:

"الموافقة على تعيين كل... أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى"⁽³⁾.

على ذلك، فإنّ صلاحية مجلس النواب بالموافقة على تعيين هؤلاء (كبار القضاة)، تأتي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى، وهذا يُعدّ أمراً من شأنه الإخلال باستقلال السلطة

(1) السكيني، المرجع السابق، ص 81.

(2) ليلة، المرجع السابق، ص 539.

(3) المادة (61/خامساً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

القضائية، فمن المؤكّد أنّ الاعتبارات السياسية ستؤدي دوراً مهماً في تعيين هؤلاء، ومن ثمّ قد يتبوأ منصب العضوية في هذه المناصب المهمة قضاة لا لخبرتهم القضائية، ولكن لولائهم السياسي، ناهيك عن احتمالية تعرض هذه السلطة للتغيير المستمر تبعاً لتغييرات ميزان القوى في مجلس النواب⁽¹⁾.

ويلاحظ أيضاً أنّ المشرّع الدستوري اقتصر صلاحية مجلس النواب على تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية دون بعضها الآخر، فلم يمتد هذا الاختصاص إلى تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، وهي تُعدّ من أهم تلك الهيئات لما تؤديه من وظائف على درجة كبيرة من الخطورة والأهمية.

ثانياً: في مجال الشؤون الخارجية

مما لا شك فيه أنّ رسم السياسة الخارجية للدولة هو جزء مهم من السياسة العامة التي تختص بها السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء)⁽²⁾، وهذا ما نصّت عليه المادة (78) من الدستور العراقي⁽³⁾، إلّا أنّه يُلاحظ في ذات الوقت أنّ المشرّع الدستوري العراقي منح مجلس النواب دوراً مهماً في الإسهام في عملية رسم تلك السياسات والتأثير على توجهاتها العامة من خلال التأثير على سير أعمال السلطة التنفيذية بعدّة وسائل، إذ أسند الدستور إلى مجلس النواب اختصاص تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهذا يبدو جلياً وواضحاً من خلال من المادة (61/رابعاً) منه⁽⁴⁾، والتي نصّت على: "يختص مجلس النواب ب...: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، كما تمّ التأكيد على ذلك في نص المادة (88) من النظام الداخلي لمجلس النواب والتي نصّت على: "تختص لجنة العلاقات الخارجية بما يأتي:.... رابعاً: دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية".

يتّضح أيضاً أنّ الدستور نظّم القواعد الموضوعية والإجرائية ذات الصلة بإبرام الاتفاقيات

(1) شبر، فصل، ص119.

(2) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000)، ص145.

(3) نصت المادة (78) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ على: " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتّراس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب".

(4) شبر، فصل، ص98.

بمراحلها المختلفة، وبين نطاق اختصاص كلّ من مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية ومجلس النواب، إذ أشار لذلك في المواد (61، 73، 80) منه، والحكمة من ذلك تتمثل في تحقيق مبدأ إسهام السلطات العامة الممثلة للشعب وتعاونها في أدائها لوظائفها خدمة للصالح العام، ومن جانب آخر نصّت المادة (61/خامساً) أيضاً على أن يختص مجلس النواب بالموافقة على تعيين "... السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء"، حيث نصّت المادة (80) من الدستور على أن "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:...خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين... السفراء...".

يتّضح من النصوص أعلاه، أنّ اقتراح تعيين كبار الموظفين في السلك الدبلوماسي يتمّ من قبل مجلس الوزراء، بينما يمتلك مجلس النواب سلطة الموافقة على تلك الترشيحات وهذا يعني أنّ موافقة مجلس النواب من القواعد الإجرائية اللازمة لإتمام عملية التعيين، وهذا تقييد لصلاحيات مجلس الوزراء في هذا المجال، لأنّ سلطته هنا ستقتصر على الاقتراح أو التوصية، ومن جهة أخرى استبعد الدستور أي دور لرئيس الجمهورية في مسألة تعيين السفراء فهي تتمّ بتوجيه من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب. ويرى أستاذنا "الدكتور زهير شكر" أنّ الأصح أن يكون التعيين من قبل الحكومة بعد موافقة أو توصية مجلس النواب. فهذا النص لا وجود لمثله في النظم الديمقراطية. فالمبدأ الأساس في النظم الديمقراطية الرئاسية أو البرلمانية أن يكون التعيين من قبل الحكومة، وفقاً لأحكام الدستور والقانون. وبالتالي، يجب أن يمارس البرلمان صلاحية الموافقة على التعيين.

ثالثاً: في مجال التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة وكبار الموظفين:

نصت المادة (80/خامساً) من الدستور العراقي أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: "التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية الأخرى"، وينبغي الإشارة إلى أنّ مجلس النواب هو صاحب الكلمة النهائية في هذا التعيين، إذ ترك له صلاحية الموافقة على الأشخاص المرشحين لإشغال تلك المناصب أو رفضهم، وبهذا فإنّ دستور قد أبعد أي دور لرئيس الجمهورية في مسألة تعيين الموظفين ومنهم السفراء والذين يتم تعيينهم بتوجيه من مجلس الوزراء والموافقة من قبل

مجلس النواب⁽¹⁾، ونجد أنّ الاعتبارات السياسية تلعب دوراً مؤثراً في ترشيح وتعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة في العراق فهي لا تتطابق مع المعايير الأساسية الواجب توافرها في أي عمل مما سبب ضعف الأداء الدبلوماسي وتردي علاقات العراق مع الدول الأجنبية.

نصّت المادة (61/خامساً) أيضاً، على أنّ يختص مجلس النواب بما يأتي: "الموافقة على تعيين كلّ من... ج - رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء"، ونصّت المادة (80) من الدستور على: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

تُلاحظ أنّ المشرّع الدستوري عندما منح مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء، قد خالف الاتجاه العام للدساتير وخط عمل المؤسسة التشريعية والسياسية بعمل المؤسسة العسكرية والأمنية، فصلاحيات تعيين هؤلاء من غير الملائم منحها للسلطة التشريعية لأنها تقحم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والأمنية وتؤدي إلى عرقلة عمل هذه المؤسسات في تحقيق المهام المسندة إليها⁽²⁾.

الفرع الثالث: الوظائف المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

في النظام البرلماني يرجع أساس العلاقة بين مجلس الوزراء والبرلمان إلى الاشتراك في بعض الوظائف، فالحكومة تشترك في وضع جدول الأعمال، وتؤثر في العمل البرلماني عن طريق المشاركة في المناقشات والتدخل في اللجان البرلمانية، وعن طريق الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة⁽³⁾، والواقع أنّ اختيار قسم من الوزراء من أعضاء البرلمان يجعل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ميسوراً⁽⁴⁾، وإن الدستور العراقي النافذ أوجد العديد من الوظائف التي يشترك بها مجلس النواب مع مجلس الوزراء وعلى النحو الآتي:

أولاً: أداء مجلس الوزراء اليمين أمام مجلس النواب:

نصّت المادة (79) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنّ "يؤدي رئيس وأعضاء

(1) شير، الأنظمة، ص 81.

(2) أمين، المرجع السابق، ص 167.

(3) محمد قري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1987)، ص 294.

(4) مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط5، (بغداد: مطبعة دار السلام، 1947 - 1948)، ص 290.

مجلس الوزراء، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور"، والملاحظ أنّ الدساتير المقارنة تجعل أداء رئيس مجلس الوزراء القسم أمام رئيس الدولة في حين إن دستور جمهورية العراق حسب نص المادة السالفة الذكر جعل أداء قسم رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب، وقد يكون مبرر أداء رئيس مجلس الوزراء اليمين أمام الرئيس، أنّ الأخير هو من أسند له المنصب أو كلفه بمهام عمله؛ وبالتالي لا بدّ من أداء اليمين أمامه⁽¹⁾.

ثانياً: في مجال اقتراح القوانين

تختلف النظم الدستورية في مسألة السلطة المختصة باقتراح القوانين، فمنها ما يجعل هذه السلطة للبرلمان وحده، ومنها من يعهد بها إلى السلطة التنفيذية، وهذان الاتجاهان قد انحسرا في أضيق نطاق، وقد تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة⁽²⁾، مع العلم أنّ تشريع القانون يقتضي مروره بمراحل متعددة تبدأ بالاقترح (أي اقتراح مشروع القانون)، ثمّ المناقشة والتصويت ويلي ذلك التصديق من ثمّ الإصدار وأخيراً النشر بالجريدة الرسمية مقترناً بالتاريخ المحدد لتطبيقه، حسب سلطة وصلاحيّة كلّ من السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ تتولى السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية- ومنها العراق - أربع مراحل أساسية وهي: الاقتراح، والتصديق، والنشر. في حين تتولى السلطة التشريعية مرحلتين هما: المناقشة والإقرار⁽³⁾.

المرحلة الأولى: الاقتراح، والتصديق، والنشر

إنّ اقتراح القوانين هو أوّل الإجراءات التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوطني، ويعرف الاقتراح بأنّه "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدّد مضمونه وموضوعه، فمشروعات القوانين الحكومية يقرها أولاً مجلس الوزراء، وترسل للبرلمان باسم الحكومة في شكل

(1) نصّت المادة (50) من الدستور على أنّ يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله بالصيغة الآتية "أقسم بالله العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بنفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد".

(2) ليلي حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، العراق، 2009)، ص 110.

(3) زينب طالب سلمان، العملية التشريعية في النظم البرلمانية الاتحادية، دراسة مقارنة بين الهند والعراق، رسالة ماجستير، (العراق: كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، 2015)، ص 70-74.

مرسوم موقَّع عليه من رئيس الوزراء⁽¹⁾.

أخذ المشرِّع الدستوري العراقي بأسلوب الاقتراح المشترك، إذ أشرك ثلاث جهات في ممارسة ذلك وهي: رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وأعضاء مجلس النواب⁽²⁾، إذ نصَّت المادة (60/أولاً) من الدستور على: "مشروعات القوانين تقدِّم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء؛ ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من أحد لجانه المختصة"، وجاء في المادة (80) منه يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: "ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين".

يتَّضح من النصوص الدستورية السابقة، أنَّ الدستور قد أجاز لأكثر من جهة حق اقتراح القوانين، بالإضافة إلى اعتناقه أسلوب الاشتراك بين السلطتين في موضوع اقتراح ويُعدُّ ذلك من أهم عناصر تحقيق التوازن بين السلطتين والحيولة دون أن تستبد أحدهما، ويتَّضح أيضاً أنَّ سلطات رئيس الجمهورية قد جاءت متوازية مع سلطات مجلس الوزراء في هذا المجال، فضلاً عن أنَّ النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد خصَّص المواد (120/126)، لاقتراحات الأعضاء لمشروعات القوانين، إذ أعطت المادة (120) من هذا النظام الحق لعشرة من أعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين إلى رئيس مجلس النواب مصاغة في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون.

ومنحت المادة (121) من النظام الداخلي دوراً للجنة القانونية في مجلس النواب، إذ نصَّت على: "يحيل رئيس مجلس النواب الاقتراحات في مشروعات القوانين إلى اللجنة القانونية لدراستها وإعداد تقرير عنها للمجلس يتضمن الرأي في جواز نظر الاقتراح أو رفضه أو تأجيله، وللرئيس أن يقترح على المجلس رفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع بصفة عامة، فإذا وافق عليه المجلس أحيل إلى اللجنة المختصة".

وعلى الرغم من اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية من الناحية الدستورية في تقديم مقترحات القوانين، إلاَّ الحكومة هي المعنية أكثر من غيرها بتقديم مشروعات القوانين إذ ترسل المشروعات التي تقترحها الحكومة إلى مجلس النواب - وهو ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا - وذلك بفعل ما يفرضه الواقع العملي كون الحكومة تمتلك مؤسسات دستورية ولها من الإمكانيات ما

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - دراسة مقارنة، ط1، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980)، ص10.

(2) رافع خضر صالح شبر، "التنظيم الدستوري للسلطة المختصة باقتراح القوانين"، مجلة بابل للعلوم الادارية إدارية والقانونية، المجلد 11، العدد 6، العراق: (2012)، ص17.

يؤهلها للأعداد مشروع قانون متكامل خصوصاً وأنَّ هذه المؤسسات قريبة بحكم عملها من الحاجة إلى إصدار القانون، والأكثر احتكاكاً بالمواطنين مقارنة بمجلس النواب والأكثر معرفة ودراية بمتطلبات المجتمع.

المرحلة الثانية: المناقشة

تُعدّ المناقشة مرحلة من المراحل التي تمر بها العملية التشريعية، وتجدر الإشارة إلى أنَّ الجهة التي تملك مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه هي السلطة التشريعية وحدها، وليس للسلطة التنفيذية أي دور يُذكر بهذا الشأن، وعالج النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع اقتراح القوانين من السلطة التنفيذية في الفصل السادس عشر منه (في المواد 128-137)؛ إذ اشترط النظام ابتداءً إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة لغرض دراستها، ومن ثمَّ عرضها على المجلس لمناقشتها ولكن بشرط حضور ممثل من اللجنة مقدمة المشروع، مع إعطاء الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح التعديلات على المشروع بالإضافة أو الحذف أو التجزئة على المواد ما عدا إحالة الاقتراح بتعديل مشروع الموازنة، إذ لا بدَّ من موافقة الحكومة، وتكون المناقشات في ظل النظام الداخلي على شكل قراءات (القراءة الأولى والقراءة الثانية).

المرحلة الثالثة: التصويت

بعد الدراسة والمناقشة للمشروع، يتم إجراء المداولة والتصويت على المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، وكالعادة تختص المؤسسة التشريعية بهذه المرحلة، وقد حدّد الدستور النسبة الواجب توافرها في التصويت في نصوص عدة⁽¹⁾، ومنها المادة (59/أولاً، وثانياً) التي نصّت على: "يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم ينص خلاف ذلك"، وهذه هي القاعدة العامة ولكن هناك قوانين تحتاج إلى نسبة أكبر من عدد الأصوات بفعل أهميتها، ولكنه لم يحدد ما إذا كان التصويت سرّياً أم علنياً، وفي كلّ الأحوال يجري التصويت على القانون بعد مضي أربعة أيام على الأقل من انتهاء المداولة.

المرحلة الرابعة: التصديق

يمثل التصديق الخطوة الرابعة في العملية التشريعية، وغالباً ما يضطلع رئيس الدول بتلك

(1) الخالدي، المرجع السابق، ص114.

المهمة، عن طريق وضع توقيعه على القانون، وهذا الأمر يعد بمثابة موافقة على مشروع القانون ما يدل على أنّ رئيس الدولة شريك وفاعل مهم في العملية التشريعية، وهذا ما نصّت عليه المادة (73) من الدستور العراقي النافذ، ولكن في حالة وجود اعتراض من قبل رئيس الدولة على مشروع القانون يعيده إلى مجلس النواب للنظر فيه مجدداً، وبذلك يعد حق الاعتراض وسيلة لا غنى عنها من وسائل تحقيق التعاون وتبادل الرأي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً على أنّ هذا الحق يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية في الرقابة على أداء السلطة التشريعية⁽¹⁾، وقد وضحت المادة (138)⁽²⁾ من الدستور آلية الاعتراض الذي يُعدّ محدد جداً.

المرحلة الخامسة: النشر

يعد النشر مرحلة لاحقة للتصديق، وتتخلص العملية في نشر القانون بالجريدة الرسمية، والغاية منه إخطار وإشعار الجمهور بتطبيق القانون الجديد، وعلى ذلك لا يكون القانون في العراق نافذاً إلا بإعلانه، وذلك عن طريق نشره، في الجريدة الرسمية وتلك هي جريدة (الوقائع العراقية)، وقد نص الدستور العراقي في المادة (129) منه على "نشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك"⁽³⁾، وتتبنى مهمة النشر في العراق وزارة العدل وهي تابعة للسلطة التنفيذية، إذ إنّها هي المعنية بمتابعة القوانين التي تصدر من قبل رئيس الجمهورية، وبذلك ينتقل تلك القوانين من الإطار التشريعي إلى حيز التنفيذ.

وتجدر الإشارة إلى أنّ كلّ تلك المراحل المذكورة تسري على المعاهدات والاتفاقيات التي نصّت عليها المادة (61/رابعاً) التي توكل مهمة التفاوض عليها وإعدادها إلى مجلس الوزراء أو من يخوله - على وفق ما نصّت عليه الفقرة سادساً من المادة (80) من الدستور النافذ، ومن ثمّ يحيلها كمشروع لإقرارها من قبل مجلس النواب من خلال قانون يصدره المجلس بأغلبية الثلثين من أعضائه، ومن ثمّ يحال إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها ونشرها في الجريدة الرسمية.

ثالثاً: إقالة الوزراء

نصّت المادة (78) من الدستور على: "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء،

(1) حسن محمد الخطيب، مبادئ أصول القانون، (العراق: مطبعة حداد، 1963)، ص 92.

(2) ينظر: نص المادة (138) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(3) ينظر: نص المادة (29) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

ويرأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب⁽¹⁾. من خلال نص المادة أعلاه، نلاحظ أنّ ليس لرئيس مجلس الوزراء الحق بإقالة أي وزير، وإنّما يقترح ذلك لمجلس النواب الذي يكون هو صاحب القرار⁽²⁾، ويعد الوزير مستقياً بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. ومن المعلوم أنه لا يوجد في النظام البرلماني ما يعطي للبرلمان حق الموافقة على قرار رئيس مجلس الوزراء بإقالة احد وزرائه، فهذا شأن داخلي للوزارة ويخضع لتقدير رئيسها وحنكته السياسية وعلاقته بوزرائه وموافقة البرلمان يعتبر تدخلاً خطيراً لمجلس النواب قد يؤدي إلى تعطيل عمل السلطة التنفيذية، لأنّه يؤدي إلى نتائج سلبية على التضامن الوزاري، ومن ثمّ يؤدي إلى إبقاء الوزير في منصبه على الرغم من قرار رئيس مجلس الوزراء إقالته، وكان الأولى بالمشروع الدستوري تخويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء انسجاماً مع الأسس الصحيحة للنظام البرلماني الذي أخذ به الدستور والذي يجعل من رئيس مجلس الوزراء القائد والمنسق لعمل المجلس والأقدر على تحديد مستوى أدائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم⁽³⁾، إضافة لحق مجلس النواب باستجواب الوزراء وإقالتهم من مناصبهم⁽⁴⁾.

رابعاً: دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية

يتعين على كلّ سلطة من السلطات الثلاث في الدولة أن تباشر المهام المسندة إليها في الحدود التي رسمها الدستور، وألاً تتدخل في مهام السلطة الأخرى، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يعد أساس الأنظمة البرلمانية الديمقراطية، ولكن هذا لا يعني الفصل الجامد المطلق وإنّما الفصل المرّن القائم على التعاون والتوازن خاصةً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أهم مظاهر هذا التعاون والتوازن هو أنّ الوظيفة التشريعية لم تعد قاصرة على البرلمان يمارسها بمفرده وإنما نصّت التشريعات الدستورية على حق اشتراك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية⁽⁵⁾.

ولمجلس النواب أدوار انعقاد عادية وأخرى استثنائية، يمارس خلالها المجلس المهام

(1) المادة (78) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) صبيح وحوح، رئيس مجلس الوزراء في العراق، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون، 2010)، ص234.

(3) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص355.

(4) المادة (61/سابعاً/ثامناً) من الدستور.

(5) وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، (بغداد: مطبعة الميناء، 2003)، ص17.

الاعتيادية المناطة به بموجب الدستور والقانون⁽¹⁾، لكن قد تستجد مسائل طارئة وغير متوقعة لا بدّ من اتخاذ القرار فيها من قبل البرلمان وعلى وجه السرعة كونها تدخل ضمن اختصاصاته، من بينها إعلان الحرب وحالة الطوارئ، ما يؤدي إلى وجوب دعوة البرلمان لاجتماع استثنائي في دور غير عادي.

وبالنسبة في العراق وبموجب المادة (58) من الدستور النافذ، والتي نصّت على أوّلاً: "الرئيس الجمهورية، أو لرئيس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية...". وبذلك اختص رئيس مجلس الوزراء بدعوة مجلس النواب إلى جلسة انعقاد استثنائية غير عادي بموجب هذه المادة. هذا وقد نصّت المادة (28) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنّ: "لمجلس الرئاسة أو لرئيس مجلس الوزراء أو..... دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على النظر في الموضوعات المحددة في الدعوة". والملاحظ أنّ الدستور العراقي أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة - وفي رأينا أنّ تخويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء يبدو أمراً منطقياً يتفق مع الصلاحيات التي تمتع بها⁽²⁾.

خامساً: تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب

تأكيداً على مظاهر العلاقة التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء في ميدان عمل مجلس النواب، قرّر الدستور العراقي في المادة (58) منه على: "ثانياً: يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء...". فخلال مدة الفصل التشريعي، قد لا ينتهي المجلس من إنجاز المهام المناطة به، فيقوم بتقديم طلب يتم بموجبه تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب، ويعتبر هذا من الاختصاصات المشتركة مع مجلس النواب التي منحها

(1) نصت المادة (54) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ على: "دعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد برسم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً؛ كما نصت المادة (22) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 على: "أولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر يبدأ أولهما في 1 آذار وينتهي في 30 حزيران من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في 1 أيلول وينتهي في 31 كانون الأول؛ ثانياً: لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة إلا بعد الموافقة عليها. ثالثاً: تتعقد جلسات المجلس على الأقل يومين في الاسبوع ولهيئة الرئاسة تمديدها او تحديدها حسب الضرورة".

(2) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص354.

الدستور لرئيس الوزراء. وحسناً فعل الدستور في تخويله هذه الصلاحية لأكثر من جهة فقد يحتج المجلس النيابي بانتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرار فيها، لا سيما تلك المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية كسبيل لعرقلة عملها، ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطتين على طرفي نقيض أو حينما يحتدم الخلاف بينهما بشأن مسائل معيّنة تدخل ضمن الاختصاص المشترك للسلطتين كإعلان الحرب والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية⁽¹⁾.

سادساً: الاختصاص في مجال تعديل الدستور

تتباين الدساتير بشأن الجهة التي يكون لها حق اقتراح تعديل الدستور، فقد يتقرر حق الاقتراح للحكومة وحدها، حيث تستطيع اقتراح هذا التعديل ويتحقق ذلك في الدول التي تعمد إلى تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطات الأخرى⁽²⁾.

لقد جعل المشرع العراقي في ظل الدستور النافذ اقتراح تعديل الدستور من الاختصاصات المشتركة بين السلطة التنفيذية بطرفيها والسلطة التشريعية، حيث أجازت المادة (126/أولاً) منه والتي نصّت على: "المجلس الوزراء ورئيس الجمهورية مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور"، لكن الدستور لم يتطرق الدستور إلى آلية التعديل واتخاذ القرار بخصوصها، هل المقصود بها المبادرة التي تتقدم بها السلطة التنفيذية والتي يجب مناقشتها من قبل أعضاء مجلس النواب قبل تبنيها، أم يجب تبنيها من دون مناقشة، وما هي الآلية لذلك؟ هل بالتصويت وفقاً لقاعدة الأغلبية المطلقة أم لا⁽³⁾؟

لقد أوكل الدستور إلى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح تعديل الدستور، بمعنى أنّ الإقرار الأوّلي لتعديل الدستور قد أصبح بيد مجلس النواب، فإن رده المجلس، أصبح مرفوضاً من غير حاجة إلى مرحلة لاحقة، وإذا مرّرها المجلس، تعرض على الشعب في استفتاء عام. ولا بد من حصول التعديل على موافقة أغلبية المصوّتين عليه، ممّن يحق لهم التصويت من أبناء الشعب، كي يقرّ بشكل نهائي، وبعد أن يصادق رئيس الجمهورية على تعديل الدستور بموجب المادة (126/خامساً)، والتي نصّت على: "يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً، وثالثاً)، ومن ثمّ تبدأ مرحلة إصداره ونشره في الجريدة

(1) الشكري وآخرون، المرجع نفسه، 255-256.

(2) عبد الغني بسيوني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، (القاهرة: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1985، ص170).

(3) الهنداوي، النظام، المرجع السابق، ص14.

الرسمية ويصبح نافذاً⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الإطار الوظيفي للسلطة التنفيذية

يُعتبر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزارة) من الأركان المهمة للنظام البرلماني، ويقوم على أساس عدم الجمع بين المنصبين من قبل شخص واحد، إذ تحكم كل طرف قواعد دستورية تختلف عن الطرف الآخر⁽²⁾، لأنَّ الجمع بينهما يؤدي إلى الإخلال بهذا النظام، وما يقتضي من استقلال رئيس الدولة عن الوزارة، وقد تبنى المشرع الدستوري العراقي النظام البرلماني وأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، إذ نصّت المادة (66) من الدستور النافذ على أن "تتكوّن السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحيتها وفقاً للدستور والقانون"، وجاء نص المادة (80) من الدستور ليؤكد على هذه الثنائية بواسطة الفصل بين اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات مجلس الوزراء.

ولتسليط الضوء على هذا الموضوع نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية

نصّت المادة (73) من الدستور على أن يتولّى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء..، المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتُعَدّ مصادقاً عليها بعد مضي 15 يوم من تاريخ تسليمها، يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتُعَدّ مصادقاً عليها بعد مضي 15 يوم من تاريخ تسلمها، دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدّة لا تتجاوز (15) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور، منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، قبول السفراء، إصدار المراسيم الجمهورية، المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة، يقوم بمهمّة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية، وممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور"⁽³⁾.

(1) نص المادة (126/خامساً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ؛ جريدة الوقائع العراقية، في العدد رقم 4012، تاريخ 2005/12/30.

(2) ببيوني، النظم، المرجع السابق، ص286؛ وينظر أيضاً: وحيد رأفت وآخرون، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، 1937)، ص499.

(3) نص المادة (73) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

تطبق النظام البرلمان كنظام سياسي⁽¹⁾، فبعضها مكتملة ومتممة وتابعة لصلاحيات الهيئات أو السلطات الأخرى بما في ذلك الفرع الثاني من السلطة التنفيذية، والذي يمثله مجلس الوزراء (الحكومة)؛ وبالتالي، فإن السلطة التنفيذية الفعلية هي بيد الأخيرة، وهذا هو حال سائر النظم السياسية البرلمانية⁽²⁾.

ومنح أيضاً رئيس الجمهورية صلاحية تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وذلك بموجب المادة (58/ثامناً/ب/1)، والملاحظ على هذه الصلاحية أنها جديدة وقد أدرجت ضمن الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية، وجرت العادة في النظم السياسية البرلمانية أنها لا تمنح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية لأنه يمثل نقطة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إضافة إلى أن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني يعتبر أحد طرفي السلطة التنفيذية. ونظراً لخطورة هذه الصلاحية الممنوحة للرئيس. لذا، يجب اعتماد الدقة في تحديد الجهة التي تتولى ممارسة هذه الصلاحية والواقع السياسي الحالي في العراق لم يشهد استعمال الرئيس لهذه الصلاحية. وطالما أن العراق ساحة للتوافقات والتجاذبات السياسية بين الكتل النيابية، فلا نتوقع أن يقترح رئيس الجمهورية طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء ويُشار إلى أن الدستور النافذ قد أعطى رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات تفوق أي اختصاصات مُنحت لرئيس دولة أخرى تطبق النظام البرلمان كنظام سياسي. وعند ملاحظة النصوص الدستورية المنظمة لتلك الاختصاصات، يُلاحظ أنه يتمتع بالعديد من الاختصاصات التي ينفرد بها، كما تشمل اختصاصات أخرى يشترك بها مع مجلس الوزراء ومجلس النواب، المادة (73) من الدستور النافذ والتي نصّت على صلاحيات رئيس الجمهورية⁽³⁾. وعند ملاحظة هذه الاختصاصات

(1) للمقارنة مع صلاحيات رؤساء الدول في النظم البرلمانية: يراجع كل من: بسيوني، النظم، المرجع السابق، ص272 وما بعدها؛ وكذلك: السكيني، المرجع السابق، ج4، ص20 وما بعدها؛ وكذلك: أحمد سويلم العمري، معجم العلوم السياسية الميسر، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985)، ص198.

(2) ينظر: المادة (73) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ.

(3) ينظر: نصّت المادة (80) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة؛ ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين؛ ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين؛ رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية؛ خامساً: التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الأمنية؛ سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله؛" مزيد من التفصيل حول طبيعة تلك الصلاحيات وكيفية ممارستها، ينظر: السكيني، المرجع السابق، ص60 وما بعدها.

والصلاحيات سواء تلك التي ينفرد بممارستها أو التي يمارسها بالاشتراك مع الحكومة أو مجلس النواب، نجدها تفوق أي اختصاصات منحت لرئيس دولة أخرى

الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة)

يُعدّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة المجلس ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب (م78 من الدستور)، ويمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: "تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة...، اقتراح مشروعات القوانين، إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية، التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله"⁽¹⁾.

أولاً: رسم وتخطيط السياسة العامة للدولة:

يُعتبر رسم السياسة العامة للدولة من الاختصاصات الجوهرية التي تمارسها السلطة التنفيذية، وتتضمن كلما يتعلّق بالجوانب السياسية والاقتصادية والثقافية والإدارية⁽²⁾، إذ يقدم رئيس مجلس الوزراء للبرلمان طالباً التصويت على إعلان السياسة العامة المقدم منه ومن وزارته، ويجب عليه أن لا يحصر مسؤولية الحكومة على إعلان السياسة العامة فقط، فقد تطرأ أحوال سياسية صعبة لا يستطيع مواجهتها، لذلك حوّلت معظم الدساتير سلطات موسعة لرئيس مجلس الوزراء لمواجهتها، ويخضع ذلك لرقابة البرلمان ضمن حدود الدستور⁽³⁾.

كما نجد في العراق أنّ المشرّع الدستوري قد منح رئيس مجلس الوزراء دور فاعل في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة وذلك بموجب المادة (78) الدستور النافذ، سواء أكان ذلك من خلال صلاحياته كرئيس مجلس الوزراء أم من خلال الصلاحيات المقررة لمجلس الوزراء⁽⁴⁾، إذ يتولّى

(1) المادة (87) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) علي سعد عمران، ظاهرة تقوية رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير في القانون العام (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2006)، ص109.

(3) حسن، المرجع السابق، ص152

(4) نصّت المادة (78) من دستور 2005 على أن "رئيس مجلس الوزراء، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب؛ للمزيد ينظر: شبر، التنظيم، ص17.

مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة، ويتضح من هذا أنّ الدستور قد أعطى للمجلس دوراً مهماً في رسم هذه السياسة والتي تشمل جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والعسكرية، لأنّ المجلس يمثل جميع الوزارات ونجد كلّ وزارة لها اختصاص معيّن تقوم بتنفيذه، ومن ثمّ تتصب جميع هذه الاختصاصات في مجلس الوزراء بوصفه الهيئة الجماعية التي تتولّى الإشراف على تلك الوزارات، حيث نجد أنّ وزارتي الدفاع والداخلية تتولّى تنفيذ المهام الامنية التي رسمها المجلس ونجد الوزارات الاقتصادية والخدمية تقوم بتنفيذ هذه السياسات سواء أكانت مالية أم اقتصادية أم خدمية، إضافة إلى الوزارات الأخرى المتخصصة.

ثانياً: اقتراح مشاريع القوانين

إنّ النظم الدستورية تختلف في مسألة السلطة المختصة باقتراح القوانين، فمنها من يجعل هذه السلطة للبرلمان وحده، ومنها من يعهد بها إلى السلطة التنفيذية، وهذان الاتجاهان قد انحسرا في أضيّق نطاق، وقد تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة⁽¹⁾، ونلاحظ أنّ الدستور العراقي قد تبني نهجاً جديداً في إطار الاقتراح المشترك لمشاريع القوانين، وهذا ما سنوضحه لاحقاً في الفرع الثالث من هذا المطلب.

ويلاحظ أيضاً أنّ الدستور اشترط أنّ تقدّم مقترحات القوانين من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، على شكل مشاريع قوانين وليس مجرد اقتراحات، وبذلك ميّز المشرّع الدستوري بين مقترحات القوانين ومشروعات القوانين. فالمقترح إذا جاء من قبل رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء يطلق عليها تسمية "مشروع قانون"، أمّا تلك التي تقترح من قبل مجلس النواب تسمى "مقترح قانون"، وترسل مشاريع القوانين التي تقترحها الحكومة إلى مجلس النواب، والحكمة من اشتراط أنّ تقدّم المقترحات من مجلس الوزراء على شكل مشاريع قوانين⁽²⁾، هو أنّ هذه الجهات هي مؤسسات دستورية لها من الإمكانيات ما يؤهلها للإعداد مشروع قانون متكامل خصوصاً وأنّ هذه المؤسسات قريبة بحكم عملها من الحاجة إلى إصدار القانون. إضافة إلى ذلك، إنّ إقرار القوانين من قبل مجلس النواب قد يعارض و يعرقل تنفيذ البرنامج السياسي للحكومة. ولقد عالج النظام الداخلي لمجلس النواب موضوع اقتراح القوانين من السلطة التنفيذية في الفصل السادس عشر منه (في المواد 128-137)؛ إذ اشترط النظام ابتداء إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة لغرض دراستها، ومن ثمّ عرضها على المجلس، وبعد هذه الدراسة والمناقشة للمشروع يتمّ إجراء المداولة

(1) الخالدي، المرجع السابق، ص110

(2) المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان، هيكلية، ص22..

والتصويت على المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه، عُذَّ ذلك رفضاً للمشروع⁽¹⁾.

ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تهدف إلى تنفيذ القوانين

إنَّ الحكومة عند إدارة مرافقها العامة تلجأ إلى إصدار قرارات إدارية ملزمة للأفراد، وتسمّى في بعض الدساتير (اللوائح) ويقصد بها: عبارة عن قرار صادر من السلطة التنفيذية تنشئ قاعدة قانونية موضوعية ومجردة لإظهار إرادة الإدارة في صورة قواعد عامة، وهي سلطة استثنائية في ميدان التشريع وتستند إلى نص دستوري⁽²⁾، فجوهر اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية، إنّها تضع قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدّد من الأفراد، فاللائحة كالقانون، قاعدة عامة وملزمة، ولكن تختلف عنه أنّها تصدر من السلطة التنفيذية بينما القانون يصدر من السلطة التشريعية صاحبة الولاية الأصلية في التشريع.

وفي العراق، ووفقاً للمادة (80/ثالثاً) من الدستور يختص مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات التي تهدف إلى تنفيذ القوانين. ويعد هذا الاختصاص منطقي، لأنّ مجلس الوزراء هو الطرف الفاعل في السلطة التنفيذية، وتُعتبر القرارات الإدارية من أبرز وسائل السلطة التنفيذية في أداء مهامها، ولكن يُلاحظ أنّ الدستور العراقي النافذ لم يتضمّن أي نص يجيز التفويض التشريعي، فقد تواجه الحكومة صعوبات أو ازمات خطيرة تمر بها الدولة، وتعترض تنفيذ برنامجها.

لذا نأمل من المشرّع الدستوري العراقي أن يأخذ بالتفويض التشريعي على أن لا يشترط حدوث ظروف استثنائية لأنّه صورة من صور التعاون بين السلطتين، ومن أجل تجنّب طول الإجراءات البرلمانية وتعقيدها من جهة، خاصة في ظل التجاذبات السياسية التي يشهدها مجلس النواب، ولتوفير السرعة والسرية والخبرة الفنية لبعض المسائل المهمة من جهة أخرى.

رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية

نصّت المادة (80/رابعاً) على أن يمارس مجلس الوزراء "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"⁽³⁾. يُفهم من هذا النص أنّ الاختصاص المالي لمجلس الوزراء يشمل ثلاثة موضوعات هي: الميزانية العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية، ويُلاحظ على هذا النص أنّ المشرّع الدستوري العراقي قد جعل اقتراح تلك الموضوعات من الاختصاصات الحصرية

(1) الخالدي، المرجع السابق، ص114.

(2) سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004)، ص703.

(3) المادة (80/رابعاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

لمجلس الوزراء⁽¹⁾، والميزانية تعني بيانات تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال مدة معينة غالباً ما تكون سنة كما هو الحال في العراق وفي معظم الدول، وتبدأ المرحلة الأولى باقتراح من وزارة المالية، إذ تقوم الوزارة بتقديم بيانات حول الإيرادات والنفقات العامة للدولة ثم يقوم بعد ذلك وزير المالية بعرضها على مجلس الوزراء والذي يتولى مناقشتها ويكون صاحب القرار النهائي في إعداد مشروعها إلى مجلس النواب، أما اقرار مشروع الموازنة فهو من اختصاص مجلس النواب ويحق له إجراء المناقلة بين أبوابها، وفي حالة زيادة النفقات يقوم بمفاتحة مجلس الوزراء بذلك⁽²⁾.

خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة

تمّ توضيح ذلك في المطلب السابق ضمن الاختصاصات الاضافية لمجلس النواب.

سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله

أدى تطور النظم البرلمانية إلى ظهور قاعدة عرفية تقتضي باختصاص رئيس مجلس الوزراء بتمثيل دولته دولياً، دون حاجة إلى تفويضه من قبل رئيس الدولة، وتبلور هذا العرف في نص المادة (2/7/أ) من (اتفاقية فيينا) لقانون المعاهدات، والتي نصّت على اختصاص رئيس الحكومة بتمثيل دولته في مجال إبرام المعاهدات⁽³⁾، وفي غالبية النظم الديمقراطية إبرام المعاهدات يكون من قبل رئيس الجمهورية الذي يمثل الدولة خارجياً، وقد تشترط بعض الدساتير موافقة الحكومة وأحياناً البرلمان. وهذا الأمر لا يتناقض مع تمثيل رئيس الحكومة دولته في المؤتمرات والمفاوضات. في العراق نصّت المادة (80/سادساً) من الدستور أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية، فجاء فيها "التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله"، ويُلحظ بأن مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالتفاوض والتوقيع بشأن تلك المعاهدات كما يحق له تخويل شخص معين بشأن التفاوض أو التوقيع سواء أكان هذا الشخص وزير الخارجية أم غيره من الوزراء، وتجنباً للاستبداد، أوكل الدستور في المادة (61/سادساً) منه لمجلس النواب ورئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي يكون العراق طرفاً فيها⁽⁴⁾.

(1) شير، الأنظمة، ص 81.

(2) المادة (31/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.

(3) عرفت المادة السادسة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 المعاهدات بقولها: "إنّ المعاهدة تعني اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطبق عليها؛ مزيد من التفاصيل: عصام العطية، القانون الدولي العام، (بيروت: الدار العراقية، 2012)، ص 104-105.

(4) نصّت المادة (61/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ على: "تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب".

ونجد أنّ رئيس الجمهورية في ظل الدستور النافذ لا يستطيع المصادقة بشكلٍ نهائي على المعاهدات والاتفاقيات الدولية أيّاً كان نوعها، ومعنى ذلك أنّ الدستور أخذ بمبدأ اشتراك السلطتين التشريعية والتنفيذية في المصادقة على المعاهدات، من خلال إلزام رئيس الجمهورية بضرورة أخذ موافقة مجلس النواب في التصديق على المعاهدات، ومن ثمّ صدور قانون من مجلس النواب بنفاذ المعاهدة واعتمادها، وهذا دليل على أنّ دوره شكلي في هذا المجال⁽¹⁾.

مما تقدم أعلاه، يلاحظ على الدستور في تنظيمه لهذا الاختصاص، أنّ المشرّع قد وقع في تناقض، فمن ناحية خول هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب⁽²⁾، وفي موضع آخر من الدستور منح هذا الاختصاص لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه⁽³⁾.

سابعاً: إعلان حالتي الحرب والطوارئ

إنّ إعلان الحرب من الأمور المهمة والخطيرة، ولذلك حرصت الدساتير المختلفة على عدم منح هذه السلطة بصورة منفردة للسلطة التنفيذية، وعادةً ما تكون هذه السلطة مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما لم ينص الدستور على انفراد البرلمان بها⁽⁴⁾.

وجعل الدستور العراقي الاختصاص مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لإعلان حالتي الحرب والطوارئ وذلك في المادة (61/تاسعاً/أ) والتي نصّت على: "يختص مجلس النواب: الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء..."، ومن هذا النص يتّضح أنّ المشرّع الدستوري تبنّى اتجاه اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في مسألة إعلان الحرب، وكان المشرّع الدستوري موقفاً في ذلك، ولعلّ السبب الذي يقف وراء ذلك، هو رغبة المشرّع في تحقيق حالة من التوازن بين السلطتين⁽⁵⁾، لأنّه على الأقلّ يضمن عدم انفراد السلطة التنفيذية في اتخاذ مثل هذا القرار الخطير،

(1) الخالدي، المرجع السابق، ص94

(2) نصّت المادة (73/ثانياً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: أن يتولى رئيس الجمهورية صلاحية "المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها"
(3) نصّت المادة (61/رابعاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على أنّه "يختص مجلس النواب تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"؛ لمزيد من التفاصيل يراجع: الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص281-282.

(4) شريف جاد الله، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والاورامر العسكرية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000)، ص62، 64؛ ينظر أيضاً: سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1982)، ص320.

(5) شير، فصل، ص385.

ويلاحظ أنّ الدستور لم يحدّد الحالات التي بموجبها تتمكّن الحكومة من إعلان، حالة الطوارئ وجاء مطلقاً وقد ساوى بين وحالتي الحرب الطوارئ باشتراط التصويت بأغلبية الثلثين⁽¹⁾.

ثامناً: حل البرلمان

في الحالة التي تصبح فيها الحكومة غير قادرة على التعاون مع البرلمان، ويصبح الأمر متعزراً، فلها أن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان بوصفه وسيلة لإنهاء الخلاف القائم بينهما لكي يطرح النزاع على الشعب في صورة انتخابات جديدة يبعث فيها الشعب بالممثلين يعبرون عن رأيه⁽²⁾، وهذا ما يسمى بالحل الوزاري، وفي العراق، النظام السياسي الذي أقامه الدستور النافذ، يشبه إلى حد بعيد النظام السياسي لدستور الجمهورية الثالثة الفرنسية 1875، من حيث اختلال التوازن فيها لصالح البرلمان، وهذا ما سنوضحه لاحقاً⁽³⁾.

الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الحكومة في مظاهر الحكم والإدارة

رئيس مجلس الوزراء هو رئيس جميع الوزراء ومهمته مراقبة الوزارات بشكل عام والتنسيق في أعمالها، وحفظ وحدة الإدارة من الناحيتين السياسية والإدارية، وله مركز سياسي مهم جداً في الأنظمة البرلمانية على اعتباره المسؤول الأول عن الجهاز التنفيذي للدولة⁽⁴⁾، تنظم النصوص الدستورية في النظم البرلمانية الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوزراء بصورة منفردة، ومنها الدستور العراقي النافذ وتتمثل هذه الاختصاصات بالآتي:

أولاً: الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة

إنّ الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، هو دور له أهمية كبرى، فهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة ويدافع عن سياسته الداخلية والخارجية أمام البرلمان وإنّ دستور العراقي النافذ قد منح رئيس مجلس الوزراء دور فاعل في رسم وتنفيذ السياسة العامة، سواء أكان ذلك من خلال صلاحياته كرئيس مجلس الوزراء أم من خلال الصلاحيات المقررة لمجلس الوزراء، إذ نصّت المادة (78) من الدستور على أنّ "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة...". يتضح من هذا النص أنّ دوره مهماً في قيادة الدولة، ويتفق

(1) الخالدي، المرجع السابق، ص100

(2) يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، من دون ذكر سنة الطبع، ص176).

(3) مروج هادي الجزائري، "حل المجلس النيابي وموقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منه"، مجلة العلوم القانونية، المجلد (24)، العدد (2)، (العراق: كلية القانون، جامعة بغداد، 2009)، ص30.

(4) عمران، المرجع السابق، ص109.

هذا الدور مع المركز الذي رسمه له في النظام البرلماني والذي أخذ به الدستور في المادة (1)، والتي نصّت على أنّ: "... نظام الحكم فيها جمهوري برلماني ديمقراطي..."، ينبغي الإشارة هنا إلى أنّ منصب رئيس مجلس الوزراء يمثل حجر الزاوية في هذا النظام، فهو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بفضل صفته التمثيلية وسيطرته على الكتلة التي لها الأغلبية في مجلس النواب، وبذلك يكون هو صاحب الكلمة العليا في التوجيه والإشراف على السلطة التنفيذية، فتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة يكون مبنياً على المنهاج الوزاري الذي نال ثقة مجلس النواب⁽¹⁾، مع العلم أنّ التكتل أو الحزب الذي ينتمي إليه رئيس مجلس الوزراء هو الذي يضع البرنامج الوزاري وليس مجلس الوزراء على اعتباره السلطة التنفيذية، وعلى أساسه يتم تخطيط السياسة العامة للدولة، ومن الجدير بالذكر أنّ السياسة العامة تتضمن الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يسعى إلى تحقيقها⁽²⁾، ويذهب جانب من الشراح إلى أنّ رئيس مجلس الوزراء يقوم بمتابعة نشاط الوزراء وتنسيق العمل بينهم، وهو اختصاص لم ينصّ عليه الدستور صراحة، ولكن يمكن استخلاصه من اعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة.

ثانياً: القيادة العامة للقوات المسلحة

وفقاً لدستور العراقي النافذ، يُعد رئيس الجمهورية بموجب المادة (73/تاسعاً) هو القائد الأعلى للقوات المسلحة لأغراض تشريفية، أما رئيس مجلس الوزراء، فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة من الناحية الفعلية؛ إذ نصّت المادة (78/ثانياً) منه على: "يتولى رئيس مجلس الوزراء القيادة العامة للقوات المسلحة"، ويرى بعض فقهاء القانون أنه لا معنى لهذا الفصل من الناحية الشكلية، فقد يؤدي ذلك إلى تعارض هذا الاختصاص سلباً أو إيجابياً، وقد يثير الخلاف وعدم الاستقرار بين طرفي السلطة التنفيذية⁽³⁾، لأنّه يخلق ازدواجاً في القيادة لهذه المؤسسة الخطيرة والتي يتعلق بها مستقبل أمن البلد وحياته وسيادته، ويلاحظ أنّ المشرّع العراقي هو الوحيد الذي انفرد بهذا الاختصاص ومنحه لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، وربما يرجع السبب وراء هذا الازدواج إلى تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتفعيل دوره في الحياة السياسية.

ثالثاً: إدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته

يعتبر رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، ويناط به

(1) الهنداوي، النظام، ص 49.

(2) حسن، المرجع السابق، ص 65.

(3) السكيني، المرجع السابق، ص 64.

الهيمنة على سياسة السلطة التنفيذية ويعمل على توحيد وتنسيق الجهود بين الوزراء، وحتى إذا تولى رئيس الدولة رئاسة بعض جلسات مجلس الوزراء، فإنَّ رئاسته تكون شرفية لا فعلية، فيحق له الاشتراك في المناقشة دون الاشتراك في التصويت⁽¹⁾.

ووفقاً للدستور العراقي، فإنَّ رئيس مجلس الوزراء يقوم بإدارة مجلس الوزراء وترؤس جلساته، ويعد هذا اختصاصاً أصيلاً مقررًا له في النظام البرلماني، وطبقاً لذلك، فإنَّه يتولى تحديد موعد جلسات المجلس، ووضع جدول أعماله، إضافة إلى إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض عمل المجلس من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف التي يسعى إليها والمثبتة في المنهاج الوزاري الذي وافق عليه مجلس النواب، ويذهب جانب من الفقه إلى ان قيام رئيس مجلس الوزراء برئاسة الجلسات يعود إلى اعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزراء، فهو يمتلك التدخل في جميع شؤون الوزارات المختلفة لأنَّه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة⁽²⁾.

رابعاً: تشكيل الحكومة وإعداد برنامجها

عند تشكيل الوزارة، يقوم رئيس مجلس الوزراء بإعداد برنامجها الوزاري ورسم سياسته العامة، ليناقد البرلمان هذا البرنامج، ويؤدي ملاحظاته عليه حتى يتم التصويت ومنحه الثقة، ويجب أن يكون البرنامج الوزاري شاملاً لجميع المواضيع المهمة السياسية والقومية، وأن يكون محدّد الأهداف ومشروعاً، وأن يكون ممثلاً لآمال المواطنين جميعاً، وهذا تمّ التطرق له في المطلب السابق، دور البرلمان في تشكيل السلطة التنفيذية.

خامساً: الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة

القاعدة العامة، عندما يتخذ قرار في مجلس الوزراء ينفذه كلّ وزير في دائرة اختصاصه، ورئيس مجلس الوزراء يطالب الوزراء بالسهر على هذا التنفيذ الأمر الذي يعطيه نوعاً من الرقابة على كلّ الوزراء ويخوله اتخاذ ما يراه مناسباً من الإجراءات المناسبة لحفظ وحدة المجلس. ولا

(1) على غرار النظام السياسي اللبناني حيث يحق لرئيس الجمهورية حضور جلسات الحكومة متى ما اراد. وإذا حضر ترأس مجلس الوزراء ولكنه لا يشترك في التصويت؛ للمزيد ينظر نص المادة (53) من الدستور اللبناني.

(2) حميد حنون الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، (البحرين: المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة ديوبول، البحرين، 2005)، ص328؛ وعلي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه في السياسة الشرعية (القانون العام)، (القاهرة: جامعة الأزهر، 1975)، ص294.

يقتصر عمل رئيس مجلس الوزراء في الإشراف على الوزارات المرتبطة به⁽¹⁾، وإنما توجد هيئات ومؤسسات أخرى غير مرتبطة بوزارة تخضع إلى إشرافه، ومنها: البنك المركزي ودواوين الأوقاف الدينية ومفوضية الانتخابات وغيرها.

(1) نصت المادة (39/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004: "يقوم مجلس الرئاسة بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة العراقية للأغراض التشريعية والاحتفالية فقط، ولن يكون له سلطة قيادة وله الحق في الإطلاع والاستفسار وإعطاء المشورة، وستسري القيادة الفعلية في الأمور العسكرية، عملياً، من رئيس الوزراء، فوزير الدفاع، فتسلسل القيادة العسكرية للقوات المسلحة العراقية".

الفصل الثاني وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين

يقوم النظام البرلماني على أسس عامة تميّزه عن غيره من النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فهو يُعتبر نظام لتوازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تمتلك كلّ من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما، حتى لا تكون إحدى السلطتين خاضعة للأخرى⁽¹⁾.

المبحث الأوّل دور البرلمان في أعمال وسائل الرقابة السياسية

تُعتبر الوزارة محور وروح النظام البرلماني وتتمتع بخصائص تميّزها عن سائر السلطات في الأنظمة الدستورية الأخرى كالنظام الرئاسي والنظام المجلسي، وهذه الخصائص تبرز في الوحدة والتضامن بين الوزارات، وثانياً في التجانس بين الوزراء من حيث افكارهم ورغباتهم السياسية، وثالثاً في مسؤولية الوزارة الجماعية أمام البرلمان، ورابعاً في دور الأحزاب في تأليف الحكومة⁽²⁾. وعند الحديث عن مسؤولية الحكومة في النظم السياسية، هناك أشكالاً من المسؤولية تقف في المقدمة منها المسؤولية السياسية، والتي تعتبر الأكثر انتشاراً، حيث تكون الحكومة مجتمعة أو أعضائها منفردين مسؤولين إما أمام مجلس البرلمان، أو أمام رئيس الدولة، وحتى أمام رئيس الحكومة ذاته⁽³⁾.

لذلك، تحرص الأنظمة السياسية على إيراد نصوص في صلب الوثيقة الدستورية أو القوانين المكملّة لها تعالج المسؤولية السياسية لجهازي السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة والحكومة، يختص مجلس النواب العراقي على وفق ما نصّت عليه المادة (61) من الدستور النافذ - كما أسلفنا- بمساءلة رئيس الجمهورية جنائياً وسياسياً، كما يختص بمراقبة ومساءلة ومحاسبة

(1) شبر، فصل، ص45-120

(2) زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج1، ط3، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994)، ص206.

(3) فلاح إسماعيل حاجم، "نظرة قانونية، المعالجة القانونية لمسؤولية الجهاز التنفيذي للدولة"، الحوار المتمدن، العدد (1166)، 2005/4/13، ص1، على الرابط: Com .hotmail@43 shame. تاريخ الزيارة: 2016/4/13.

رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ولبيان ماهية الرقابة والمساءلة المذكورة وما تفضي إليه، سوف نبحث في المطلب الأول التنظيم الدستوري لممارسة البرلمان لوسائل الرقابة السياسية تجاه الحكومة، وفي الثاني المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام مجلس النواب⁽¹⁾.

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لرقابة مجلس النواب على أداء الحكومة

تُعدّ صلاحية الرقابة البرلمانية من الاختصاصات المهمة والرئيسية للبرلمان في الأنظمة البرلمانية حتى لو لم يتمّ تنظيمها بشكل دستوري، ويتربّب على ذلك أن تكون الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أو فردية⁽²⁾.

ويقصد بمسؤولية الحكومة تجاه البرلمان، قيام الأخير بمتابعة ومراقبة عمل الأولى ومساءلتها ومحاسبتها على أي تقصير أو خلل في أداء وزير معين أو مجموعة من الوزراء أو حتى من قبل الحكومة (مجلس الوزراء) على وجه الجملة وعلى رأسهم رئيس هذا المجلس، الأمر الذي قد يستدعي لجوء البرلمان إلى سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة كلها، ما يترتب عليه وجوب استقالة الوزير أو الحكومة⁽³⁾.

وتُعدّ المسؤولية السياسية للحكومة من القواعد الأساسية للنظام البرلماني، وانعدامها أو حتى ضعفها يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويُعدّ هذا التوازن ركن مهم من أركان مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني والذي من دونه يفقد هذا النظام جوهره وتتغيّر طبيعته.

ولتحديد مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان ينبغي تحريك الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة، كونها على درجة كبيرة من الأهمية، لأنّها تجسّد إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته، وتأخذ تلك الرقابة آليات وإجراءات عدة منها: السؤال، والاستيضاح، والاستجواب، وإجراء التحقيق، وهذا ما أخذ به الدستور العراقي النافذ، إذ أقرّ المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء في المادة (80) منه،

(1) شير، فصل، ص 96.

(2) شكر، الوسيط، ص 599.

(3) عرفها البعض بأنها: "إسقاط الوزارة أو الوزير إذا فقد ثقة البرلمان"؛ يراجع: العطار، المرجع السابق، ص 425؛ وينظر أيضاً: مظهر محمد اسماعيل العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراه، (القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1983)، ص 409؛ والمسؤولية الفردية تتقرر هذه المسؤولية على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين، بحيث يكون التصرف الذي تحركت بسببه منسوباً إليه وخاصاً بالسياسة الداخلية لوزارته لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، سواء كان هذا الفعل صادراً من الوزير ذاته باعتباره رئيساً إدارياً للوزارة، أو عن أحد الموظفين التابعين له.

والتي نصّت على: "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية"، وقد حدّدت المادة (61/سابعاً) من الدستور الآليات والقواعد الإجرائية الواجب إتباعها في هذا الشأن، وهذه الوسائل هي⁽¹⁾:

الفرع الأوّل: وسائل الرقابة السياسية

أولاً: طرح موضوع عام للمناقشة

تعطي بعض الدساتير الحق لعددٍ معيّن من أعضاء البرلمان في المطالبة بإثارة موضوع عام للمناقشة في المجلس، وتنظّم الدساتير البرلمانية والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية موضوع المناقشة، وتضع لها ضوابط بهدف عقلنتها وممارستها ممارسة مسؤولة من قبل النواب، وحتى لا تعطى لها الأولوية على العملية التشريعية⁽²⁾.

ويستوي في ذلك أن يكون الموضوع المراد إثارته والتباحث بشأنه متعلّقاً بالسياسة الداخلية أو الخارجية، وعندما يطرح موضوع عام فإنّه لا يثير حوار ضيق، بل يثير مناقشة عامة ومفتوحة، ويجوز أن يشترك فيها أعضاء البرلمان من غير طالبي طرح الموضوع للمناقشة، ولا تتضمّن هذه المناقشة اتهاماً للحكومة أو تجريحاً لها، وهذا يختلف عن السؤال لأنّه يفتح باب المناقشة أمام جميع الأعضاء، ومن ثمّ نطاق هذا الحق أوسع من نطاق حق السؤال الذي يعدّ علاقة شخصية بين العضو السائل والوزير المسؤول، ولكنّه يشترك معه في أنّه يعدّ بمثابة استفسار فقط⁽³⁾.

والغاية من طرح موضوع عام للمناقشة هي لتبادل الآراء والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتصحيح مسار عمل الأخيرة لتحقيق المصلحة العامة والوصول إلى حلول يتفق عليها الطرفان.

وقد أجاز الدستور العراقي النافذ بموجب المادة (61/سابعاً/ب) لخمس عشرة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة للاستعلام حول سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء ويحدّد موعد للحضور أمام مجلس النواب من أجل مناقشة الموضوع.

ثانياً: السؤال:

تقرّر الدساتير البرلمانية حق لكلّ عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً أو أسئلة

(1) شير، فصل، ص 121، 122.

(2) شكر، الوسيط، ص 609.

(3) الطماوي، النظم، ص 361.

إلى أي وزير أو حتى رئيس الوزراء، بقصد الاستفسار والاستيضاح عن أمرٍ يجمله العضو، وأنّ غالبية الأسئلة تتركز على مسائل متعلّقة ببرنامج الحكومة ومتابعة الوزير المختصّ للأمور المتعلّقة بوزارته والقرارات التي يتّخذها ومدى ملاءمتها القانونية والسياسية، وبعض الأسئلة تنحصر في دائرة تشمل المنطقة الانتخابية للنائب وتقديم الخدمات اللازمة لها⁽¹⁾.

لذا يقصد بالسؤال: هو الإجراء الذي يطلب به عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة إيضاحات في موضوع محدّد عن أمر من الأمور التي تتعلّق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى المخالفات التي تنطوي عليها تلك الأعمال⁽²⁾.

ولقد أجاز المشرّع العراقي بموجب المادة (61/سابعاً/أ) من الدستور النافذ، لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، ويجب ألا تكون الاسئلة متعلّقة بموضوعات محالة للجان مختصة ما لم تقدّم اللجنة تقريرها إلى المجلس⁽³⁾.

ولا يجوز للعضو أن يدرج أكثر من سؤال في الجلسة، وتكون الإجابة على الأسئلة بحسب ترتيب قيدها⁽⁴⁾، ويرى بعض الفقهاء أنّ الغاية من السؤال هي: الحصول على معلومات صحيحة، والحق في السؤال هو حق شخصي فهو علاقة شخصية بين عضو البرلمان السائل والوزير المسؤول، وتظهر تلك العلاقة الشخصية من خلال أمكانية أن يسحب العضو سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بمجرد سحبه، وهذا ما نصّت عليه المادة (54) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي⁽⁵⁾.

(1) شكر، الوسيط، ص 604.

(2) أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، ط1، (بيروت: دار العلم للملايين، 1961)، ص 383.

(3) عثمان سلمان العبودي، "التحقيق البرلماني، دراسة على صعيد الدساتير العراقية والمقارنة"، مجلة القانون المقارن، العدد (50)، العراق: تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، (2007)، ص 21-22؛ نصّت المادة (52) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس، ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها".

(4) نصت المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي: "كلّ عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة فيشأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة في أمر من الأمور".

(5) نصت المادة (54) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006: "يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه".

فعضو البرلمان عندما يوجه سؤالاً لأحد الوزراء لا تتعدى مناقشة موضوع دائرة السؤال، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة دون تدخل أعضاء المجلس الآخرين، لأنّ مثل هذا التدخل يتنافى مع طبيعة السؤال البرلماني والغاية منه، وهذا ما نصّت عليه المادة (53) من النظام الداخلي لمجلس النواب للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أنّ يستوضح المسؤول المعني، وأنّ يُعقب على الإجابة، ومع ذلك فلرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أنّ يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة، فإذا كانت المعلومات التي قدّمها الوزير، كافية في نظر العضو الذي وجه السؤال كان بها، وإلاّ بإمكانه أنّ يجعل من موضوعه استجواباً إذا لم يقتنع بإجابة الوزير على السؤال⁽¹⁾، وتُعدّ الأسئلة البرلمانية إحدى الأدوات الرقابية المهمة التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة والتي تمكنه من متابعة النشاط الحكومي في مختلف المجالات، ولا يوجد في طبيعة السؤال البرلماني ما يثير مناقشه أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة⁽²⁾.

ثالثاً: الاستيضاح:

الاستيضاح حق مستقل عن السؤال والاستجواب، وهو مرحلة وسط بينهم، فإذا لم يكتف النائب بجواب الوزير على السؤال، له أنّ يطلب الاستيضاح، والاستيضاح يُعدّ أكثر خطراً من حق السؤال، إذ يحمل في معناه الشك والريبة بإجابة الوزير أو الحكومة على السؤال الذي وجه إليها. هذا إضافة إلى أنّ الاستيضاح قد ينتهي إلى مساءلة الحكومة ومحاسبتها وربما حجب الثقة عنها بفعل استجوابها، ونظراً لخطورة هذا الحق فقد اشترطت بعض الدساتير التي أخذت به، تقديمه من قبل عدد معيّن من النواب، وموافقة البرلمان عليه مع منح الحكومة أو الوزير الذي وجه إليه وقت كافٍ لأعداد اجابته.

وقد نص الدستور العراقي النافذ في المادة (61/سابعاً/ب) على: "يجوز لخمس وعشرين في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدّد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته".

والملاحظ إنّ الدستور العراقي النافذ وحّد في إجراءات الاستيضاح الموجهة لرئيس مجلس

(1) ليلة، المرجع السابق، ص 53.

(2) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008)، ص 71.

الوزراء والوزير على حد سواء، ويرى بعض الفقهاء أنه كان الأولى على المشرع الدستوري التميز في هذه الاجراءات نظراً لأهمية وخطورة منصب رئيس الوزراء، كما لو اشترط المشرع موافقة هيئة الرئاسة في المجلس على ذلك، إضافة إلى جعل عدد النواب المطلوب يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير، وذلك مراعاة للمركز الخاص لرئيس مجلس الوزراء وثقل المهام الملقاة على عاتقه، فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس أنّ الأمر يستوجب الاستيضاح، فترفضه قبل عرضه على رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾.

رابعاً: التحقيق

يقصد بالتحقيق: حق البرلمان في إجراء تحقيق بأحد التصرفات الحكومية لتتحقق من سياسة معينة والتعرف على المساوي التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية حتى يتمكن من اتخاذ الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوي التي يكشف عنها التحقيق.

لذلك، تسمح الدساتير البرلمانية بأن يشكل البرلمان لجان دائمة أو مؤقتة من أعضائه تقوم بمهمة التحقيق، عند عدم الاكتفاء بالإيضاحات المقدمة من قبل الحكومة أو الوزير في حالة السؤال والاستيضاح والاستجواب⁽²⁾، لمعرفة حقيقة الأوضاع في أجهزة السلطة التنفيذية لكي يتمكن المجلس النيابي من إعمال رقابته على هذه السلطة، عندما يرى أنّ هذا العمل لا يتلاءم مع الخط العام لسياسة الحكومة، أو أنّ الأمر يتعلق بتقصير الحكومة في تنفيذ برنامجها وفقاً للأهداف المرسومة أو تقصير أحد الوزراء⁽³⁾.

وتعدّ اللجان البرلمانية من أجهزة المجلس الأساسية للعمل التشريعي والرقابي، فمن خلالها تدرس المشاريع واقتراحات القوانين وبواسطتها تتم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، وللجنة التحقيق البرلمانية سلطة كاملة في استدعاء الوزير وأي موظف والبحث في الملفات والمستندات للوصول إلى الحقيقة، وبعد انتهاء أعمال اللجنة تقوم بعرض تقريرها على البرلمان بكامل هيئته لاتخاذ القرار المناسب⁽⁴⁾.

ولم نجد في الدستور العراقي النافذ نص صريح يشير إلى التحقيق البرلماني رغم الإشارة

(1) ميثم حسين حمزة الشافعي، ضمانات تطبيق القواعد الدستورية، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2006)، ص243.

(2) خالد، الأنظمة، ص106.

(3) الدوري، المرجع السابق، ص282.

(4) شكر، الوسيط، ص538.

الصريحة إلى السؤال والاستجواب، إلا أنه يمكن استنتاجه ضمناً من خلال المادة (61/ثانياً) منه والتي نصّت على: "يختص مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية"، ولكن نجد أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب المرقم (16) لسنة 2006 تلافى هذا النقص وأشار في المادة (32/ثانياً) منه إلى "إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في المادة (32/أولاً)، بشأن أي موضوع يتعلّق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية، إضافة إلى ذلك يعدّ إجراء التحقيق من الحقوق المقررة لمجلس النواب حتى في حالة عدم النص عليه، وذلك لأنّ طبيعة وظيفته تقتضي وتستلزم ذلك"⁽¹⁾.

ونجد أيضاً أنّ النظام الداخلي لمجلس النواب قد نص في المواد {من 68 إلى 119} على إمكان المجلس تشكيل لجان دائمة أو فرعية أو مؤقتة ولجان تحقيق⁽²⁾.

إذ نصّت المادة (84) منه على: "تتمنّع لجنة التحقيق بصلاحيّة تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله ولها حق الاطلاع على كافة الوثائق والمستندات المتعلقة بالقضية المعروضة عليها ومن دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، ولها الاستعانة بالخبراء"⁽³⁾.

ويتمّ تشكيل لجان التحقيق بموافقة غالبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب⁽⁴⁾، ويتولّى النظام الداخلي للبرلمان بيان آلية تشكيل اللجنة وسير عملها بحسب ما يراه من ضرورة لإجراء مثل هذه التحقيقات⁽⁵⁾.

خامساً: الاستجواب:

يفترض من إجراء الاستجواب بشكل أصولي وقانوني وجود معطيات لدى النائب حول وزير معين ارتكب مخالفة ما، أو امتنع عن تنفيذ قرار صادر عن مجلس الوزراء، أو أهمل متابعة الشؤون المتعلقة بوزارته، فالاستجواب يتضمّن إذن معنى الاستيضاح مقترناً بالاتهام أو النقد للوزارة أو رئيسها أو أحد الوزراء، ولكل عضو من أعضاء البرلمان حق توجيه الاستجواب للوزارة وأعضائها، ولا تحصر فيه المناقشة بين مقدّم الاستجواب ورئيس مجلس الوزراء أو الوزير، بل يجوز

(1) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005)، ص 766.

(2) أمين، المرجع السابق، ص 25.

(3) المادة (84) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006.

(4) العبودي، المرجع السابق، ص 15.

(5) شير، فصل، ص 51.

لسائر أعضاء المجلس الاشتراك فيها، فهو حق مطلق من أية قيود يمارسه النائب⁽¹⁾، فإذا تنازل عنه صح لغيره من أعضاء المجلس أن يحل محله فيه، وإذا لم يقتنع المستجوب أو المجلس بأجوبة الوزير أو البيانات التي قدّمها كان له ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة الثقة بالوزير أو الحكومة كلّها حسب النظام الدستوري والسياسي للدولة⁽²⁾.

ولقد نص المشرّع العراقي في المادة (61/سابعاً/ج) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم"، فهو لا يعني الاستعلام عن شيء يجهله عضو البرلمان، بل هو مناقشة سياسية الوزارة في أمرٍ من الامور وانتقادها والظعن في سياستها، وأنه يثير بحثاً جدياً ومناقشات حقيقية وإجراءات لتقصي الحقائق تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية⁽³⁾.

فالأستجواب هو إذا إنذار موجه من أحد أعضاء البرلمان للحكومة أو لأحد الوزراء لبيان مسألة متعلّقة، بالحكومة أو بوزارة من الوزارات⁽⁴⁾، واستناداً للنص الدستوري أعلاه وضع النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي تأكيداً لنفاذ مبدأ حق الاستجواب، ضمن حقوقه الرقابية، عندما منح عضو المجلس حق مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء، بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول في السلطة التنفيذية.

ويُعدّ الاستجواب من أهم وأخطر الوسائل التي يستخدمها البرلمان لأداء مهامه الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، فهو يعتبر مرحلة تمهيدية لجمع المعلومات المهمة، لأنّه يستهدف تحريك المسؤولية السياسية ضد الحكومة⁽⁵⁾.

(1) شكر، الوسيط، ص 608-609.

(2) الطماوي، النظم، ص 592.

(3) الشافعي، المرجع السابق، ص 86.

(4) الشافعي، المرجع نفسه، ص 273.

(5) إنّ الاستجواب من أهم وسائل الرقابة البرلمانية، وسبب يعود ذلك إلى أنّ هذه الوسيلة من الوسائل الرقابية الأكيدة التي تمارسها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، ومن هذا المنطلق ورد النص عليها في الدساتير المعاصرة وتنظيم أحكام وقواعد ممارستها، لأنها من أخطر الوسائل البرلمانية، وذلك يرجع إلى أنّه في الأصل يحمل في طياته معنى محاسبة الحكومة والمؤاخذه على أعمالها، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى سحب الثقة من الحكومة أو من أحد أعضائها. والاستجواب صناعة فرنسية بدأ تطبيقه في فرنسا في دستور 1791. للمزيد يراجع: حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، ط1، (القاهرة: مؤسّسة الطويجي، 2005)، ص 196.

وقد نص الدستور العراقي في المادة (61/ثامناً/أ) على: "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعدّ مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلاّ بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلاّ بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه"، ونصّ في المادة (61/ثامناً/هـ) على: "لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اغفأؤهم بالأغلبية المطلقة..".

ونظراً لأهميته، وما قد يترتب عليه من نتائج خطيرة قد تؤدّي إلى سحب الثقة من الوزارة أو من وزير معين، لذلك نصّت الدساتير على احاطة استعماله بالضمانات حتى لا يسرف النواب في اللجوء إليه، ولهذا يستدعي إجراءات خاصة. ومن هذه الضمانات عدم جواز مناقشة الاستجواب قبل مضي مدة زمنية معيّنة على وصوله للوزير، والبعض منها أوردت النص على الاستجواب مقترنة بالسؤال البرلماني⁽¹⁾، وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (56) على أنّه لا تجري المناقشة في الاستجواب إلاّ بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

والملفت للنظر إنّ ما ذهب إليه المشرّع العراقي ورغم خطورة الآثار المترتبة على الاستجواب، إلاّ أنّه لم يشدّد الإجراءات الواجب إتباعها، بل إنّ اختصر الضمانات التي تتلاءم مع خطورة، الاستجواب ورسم طريق أيسر من ذلك الذي أتبعه في الاستيضاح، فقد أوجب تقديمه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئاسة مجلس النواب.

إضافة إلى ذلك، أردف المشرّع هذا الحق بحق آخر ضامن لنفاذ مبدأ سيادة القانون ألاّ وهو إمكانية مجلس النواب إجراء التحقيق بعد الاستجواب من أي واقعة يرى فيها مخالفة لأحكام القانون والإضرار بالمصلحة العامة وحقوق المواطنين⁽²⁾، ويرى بعض أساتذة القانون الدستوري كان من الأفضل على المشرّع الدستوري التمييز بين الإجراءات الواجب اتباعها في استجواب رئيس مجلس الوزراء وتلك الواجب اتباعها في استجواب الوزير، إضافة إلى إلزام أعضاء مجلس النواب بتقديم طلب الاستجواب إلى مجلس الرئاسة مع بيان الأسباب الموجبة له، حتى يتسنى لرئاسة المجلس الموافقة عليه وتبليغ الحكومة أو الوزير بذلك، فمن المحتمل أنّ ينتهي الأمر إلى إقالة الحكومة أو إقالة الوزير المستجوب فقط.

(1) رأفت وآخرون، المرجع السابق، ص417.

(2) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص359.

الفرع الثاني: دور البرلمان في حالة خلو منصب رئيس الوزراء

عالج المشرع العراقي حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء في الدستور النافذ، ونصت المادة (81) منه على:

"أولاً: يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان. ثانياً: عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند اولا من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (76)⁽¹⁾.

ويتضح من النص اعلاه ان الدستور نص صراحة على حالة خلو منصب رئيس الوزراء وبأن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان. وبمقتضى ذلك سوف يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة لاختصاصه بجميع الصلاحيات والاختصاصات التي أوكلها الدستور لرئيس مجلس الوزراء⁽²⁾، وبالتالي، فإنه أجاز لرئيس الجمهورية الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، مما يهدر قاعدة أساسية في النظم ذات التوجه البرلماني والتي تحظر الجمع بين المنصبين⁽³⁾، ولا بد من الإشارة الى لبنان حيث يمارس مجلس الوزراء برئاسة رئيس الحكومة صلاحيات رئيس الجمهورية في حالة شغور المنصب. كما يعتمد الدستور العراقي قاعدة مخالفة للقواعد المعتمدة في النظم الدستورية في حالة الشغور، ذلك أن الأدنى هو الذي يحل مكان الأعلى في حالة الشغور، والأعلى (رئيس الجمهورية) هو الذي يمارس مهام رئيس الحكومة في حالة خلو المنصب.

ولهذا فإنّ النص يعالج حالة الخلو الدائم لمنصب رئيس مجلس الوزراء وليس الخلو المؤقت، وإنّاطة هذه المهمة برئيس الدولة تجعله سياسياً أمام البرلمان، وكان من الأوفق أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محله، لأنّ مقتضيات الشكلية لثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأصيل تحظر الجمع بين منسبي رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء وتحرص على الفصل العضوي بينهم⁽⁴⁾.

(1) ذهب المادة (76) أولاً إلى أن: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية".

(2) شير، المركز، ص3.

(3) شير، فصل، ص76.

(4) فودة، ثنائية، ص195؛ وعبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1905)، ص27؛ كما أنّ لم يحدد الدستور العراقي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ولكن يمكن استنتاجها =

ولم يحدّد الدستور حالات خلو منصب رئيس الوزراء سواء أكانت لأسباب طبيعية كانتهاء المدة، أم غير طبيعته كحالة الوفاة أو الاستقالة، كما لم ينظم صراحة حالة العجز ومدى تأثيرها على انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء. لكن هذه الحالة، قد تدخل ضمن الفروض الواردة في المادة (81/أولاً)، وعدم تنظيم هذه الحالة بصورة مفصلة قد يثير الخلافات بشأن الجهة التي تتولى تقرير حالة عجز رئيس مجلس الوزراء إذ قد لا يعلن الأخير ذلك بإرادته⁽¹⁾.

وأوجبت المادة (81/ثانياً) في حالة خلو منصب رئيس الوزراء أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً⁽²⁾، ويثار تساؤل بهذا الخصوص: هل إنَّ رئيس الجمهورية يكلف مرشحاً آخر بتشكيل وزارة من الكتلة النيابية الأكثر عدداً أو من كتلة أخرى؟⁽³⁾.

وإذا كانت المادة (81/أولاً) قد أشارت إلى أنَّ رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب؛ السؤال هنا: من يحل محل رئيس الجمهورية إذا كان منصب الرئيس خالياً هو الآخر؟، هل يحل محله نائب الرئيس قياساً على الفرض الوارد في المادة (75/ثالثاً)⁽⁴⁾، وإذا كان منصب رئيس الجمهورية ونائبه شاغراً، هل يحل محله رئيس مجلس النواب قياساً على ما ورد في المادة (75/رابعاً)؟.. هذه التساؤلات بحاجة لتنظيم دستوري لحسم الخلافات بشأنها.

المطلب الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة

حيث توجد السلطة توجد المسؤولية تلك هي القاعدة الشائعة لدى الفقه الدستوري، والمسؤولية تحول من ارتكاب الكثير من الأفعال التي يمنع ارتكابها القانون بمعناها الواسع، لأنَّه عند مخالفة أي قاعدة قانونية يجب مساءلة المخالف عن سبب مخالفته، وتأتي مساءلته حفاظاً على القاعدة الموضوعية لتنظيم السلوك الاجتماعي⁽⁵⁾.

من خلال النصوص التي تحدد مدة ولاية مجلس النواب ورئيس الجمهورية فالمادة (56/أولاً) تنص على أن: "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".

(1) جواد الهنداوي، *مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي*، (بيروت: دار الرافدين، 2006، ص42).

(2) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص366.

(3) شير، فصل، ص76.

(4) نصّت المادة (75/ثالثاً) على أن: "يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب"؛ ينظر في ذلك: الهنداوي، *مراجعة*، ص42.

(5) محمد فوزي لطيف نويجي، *مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي*، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005)، ص17.

إنّ الدستور عندما ينشئ وينظم السلطات العامة في الدولة يحدّد لها اختصاصاتها ويرسم نطاق نشاطها ويوضح كيفية ممارستها لهذا النشاط⁽¹⁾، بما في ذلك سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، فهي لا توجد إلاّ بالدستور ولا تظهر إلاّ بالقدر الذي يجيزه الدستور وينظمه⁽²⁾، وإنّ مبدأ مسؤولية رئيس الجمهورية هو من المبادئ الأساسية في النظم السياسية الديمقراطية سواء كانت برلمانية أم رئاسية، ومن المتعارف عليه في النظام البرلماني أنّ الحكومة هي التي تتحمل المسؤولية أمام البرلمان⁽³⁾.

فالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة تعني المسؤولية التي تتعدّد أمام البرلمان وفقاً للدستور، نتيجة سياسته العامة الغير الملائمة للمصالح العليا للدولة⁽⁴⁾، ويُقصد بعدم جواز مساءلة الرئيس سياسياً، هو عدم جواز البرلمان سؤاله أو استجوابه أو سحب الثقة منه لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدّة ولايته الرئاسية، والسبب في ذلك أنّه يمارس دوراً محدوداً بالمقارنة مع دور الحكومة التي تمتلك السلطات الفعلية لإدارة شؤون الدولة، فهو يقوم بدور شرفي يتمثّل بهمزة الوصل بين الشعب من جانب وبين الحكومة والبرلمان من جانب آخر⁽⁵⁾، وتتباين الدساتير بمواقفها حول إخضاع رئيس الدولة للمسؤولية السياسية، حيث انقسمت إلى اتجاهين نتعرض لهما في الفرع الأول ثمّ نتناول في الفرع الثاني إجراءات الاتهام والتحقيق.

الفرع الأوّل: تحديد المسؤولية من عدمها

الاتجاه الأوّل: انعدام المسؤولية

أغلب الدساتير البرلمانية المعاصرة سواء أكانت ملكية أم جمهورية، تقرّر انعدام هذه المسؤولية وتمنح الرئيس الحصانة القانونية، لعدم ممارسته لأيّ مظهرٍ من مظاهر السلطة الفعلية تطبيقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية⁽⁶⁾، ويمكن إن يمارس رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات ولكنها تحتاج الى التوقيع الوزاري الاحتياطي وبالتالي تتحمل المسؤولية الحكومة او

(1) فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ودستور 1971، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، (القاهرة: دار الكتب المصرية، 2007)، ص 176.

(2) فودة، الموازنات، ص 48.

(3) شكر، الوسيط، ص 746.

(4) عبد الله ناصف إبراهيم، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية القانون، 1981)، ص 10.

(5) بسيوني، النظم، ص 210.

(6) شير، فصل، ص 35.

الوزير المعني. ويرى الفقه الدستوري أنّ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية تكون مطلقة من الناحيتين السياسية والجنائية استناداً إلى القاعدة الدستورية التي تقرر أنّ "الملك لا يمكن أن يخطئ"، أمّا في النظم البرلمانية الجمهورية فتقتصر على الجانب السياسي فقط، أي عن الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لوظائفه، وينجم عن هذا الوضع المتصف باللامسؤولية النتائج التالية⁽¹⁾:

1- أصبحت عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان منسجمة مع مبادئ النظام البرلماني.

2- لا يجوز إقحام شخص رئيس الجمهورية في مناقشات البرلمان ولا انتقاد تصرفاته أو أعماله، وبما يتعلق بمفردات مجلس الوزراء والمراسيم والأعمال الحكومية أو الإدارية والتي يكون قد اشترك بها بحكم وظيفته الدستورية، فلا يمكن للبرلمان أن يوجه التأييب أو الاحتجاج بسببها إلاّ للوزارة أو الوزراء المسؤولين أمامه.

3- لا يجوز للوزراء الاحتماء برئيس الجمهورية لتمرير أعمالهم المخالفة للدستور.

4- لا يمكن للنواب أن يتناولوا رئيس الجمهورية بتصريحاتهم المنتقدة لأعماله الدستورية، سواء أكانت هذه الأعمال متصلة بالعلاقات الدولية أم بالسياسة الداخلية، ومهما بلغت صحة أسبابها.

5- وكل ذلك لأنّ رئيس الجمهورية لا يتخذ قراراً ولا يوقع مرسوماً ولا يقدم على أي عمل إلاّ عبر قناة التوقيع المجاور، باستثناء تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: تقرير المسؤولية

يرى جانب من الفقه أنّ لرئيس الدولة دور إيجابي في تسيير شؤون الحكم، فهو وأن كان يتسم مركزه بالضعف مقارنة بمركز رئيس مجلس الوزراء، إلاّ أنّ هذا الضعف لا يؤدي إلى عدم

(1) شكر، الوسيط، ص748، 749.

(2) إنّ غالبية الدساتير البرلمانية قد أقرت بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية إلاّ أنها أوجبت عليه أن يعمل بواسطة وزرائه الذين هم بنفس الوقت مسؤولون عن تصرفاته، لأنّ الرئيس لا يمارس سلطاته وصلاحياته بمفرده وإنما بواسطة وزرائه الملمزون بالتوقيع معه على جميع أعماله، والذين هم المسؤولون أمام البرلمان في نفس الوقت، ويشير الأستاذ Lifetree Julian إلى أنّ قاعدة التوقيع المجاور أو المزدوج تمثل قاعدة عامة، فهي تشمل جميع أعمال رئيس الدولة المكتوبة - باستثناء بعض الحالات المنصوص عليها - حتى ولو لم تكن هذه الأعمال ترتب آثاراً قانونية أو لم يكن لها صفة تنفيذية، كالبرقيات الخاصة بالتهنئة التي ترسل إلى رؤساء الدولة الأجنبية بمناسبة ارتقاء العرش أو الزواج، وكذلك بالنسبة للرسائل التي يبعث بها رئيس الدولة إلى البرلمان ليشكره على انتخابه إياه، فهذه الرسائل تخضع أيضاً لقاعدة التوقيع المزدوج؛ للمزيد يراجع: شبر، فصل، ص36.

الاعتراف له بدور ما في الحياة السياسية، فرئيس الدولة يشترك في ممارسة السلطة مع الوزارة وإن كان هذا الاشتراك مقيد بشروط⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك، برزت قواعد جديدة في الدساتير البرلمانية في مجال اختصاصات رئيس الجمهورية غير مألوفة بالنسبة للنظام البرلماني التقليدي، فقد منحت بعض الدساتير رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة ومهمة مستقلة عن الوزراء المسؤولين، واعتبرت هذه القواعد الجديدة بمثابة انحراف عن النظام البرلماني، ولما كان رؤساء بعض الدول البرلمانية يتمتعون بسلطات وصلاحيات واسعة ومتنوعة، فإنّ انعدام المسؤولية السياسية على هذا النحو يحدث خللاً جسيماً في التوازن بين سلطاته ومسؤوليته، كما أنّ انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة يتناقض مع المبدأ الدستوري القائل أنّ السلطة والمسؤولية متلازمان، فالذي يباشر السلطة يجب أن يتحمل المسؤولية⁽²⁾، الأمر الذي فرض نفسه على المشرعين الدستوريين لوضع حلول تضمن تحقيق المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، ويترتب على ذلك جواز عزله من منصبه قبل انتهاء ولايته عند توفر الأسباب الموجبة للعزل.

لقد كان دستور ألمانيا أبرز الدساتير العالمية التي وضعت حل لهذه الإشكالية، حيث تضمن دستور فايمر لعام 1919⁽³⁾، النص على إمكانية عزل الرئيس بواسطة الاستفتاء الشعبي بناءً على طلب مجلس النواب، واعتبر رفض الشعب لهذا الطلب مساوياً لإعادة انتخاب الرئيس من جديد وسبباً في حل المجلس النيابي⁽⁴⁾.

وعندما كانت الدساتير ذات النظام البرلماني تحصن رئيس الجمهورية وتقرّر عدم مسؤوليته السياسية، ففي الدستور اللبناني لعام 1926 كانت صلاحيات رئيس الجمهورية كبيرة جداً ولكن لم يكن مسؤولاً أمام البرلمان، إلا أنّ المشرّع العراقي قد خرج عن هذا المنهج، وقرّر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية نتيجة منحه صلاحيات مهمة لم يسبق للدساتير البرلمانية أن منحتها⁽⁵⁾،

(1) فودة، ثنائية، ص 201.

(2) شير، فصل، ص 33.

(3) جمهورية فايمار (Weimarer Republik) هي الجمهورية التي نشأت في ألمانيا في الفترة من 1919 إلى 1933 كنتيجة للحرب العالمية الأولى وخسارة ألمانيا الحرب ف جاءت هذه الحكومة كبديل عن العاصمة برلين التي كانت ترمز للقوة ووحدة الشعب الألماني. امتدت جمهورية فايمار من 19 يناير 1919 حتى 30 يناير 1933؛ على الرابط: <http://www.marefa.org/index.php>؛ تاريخ الزيارة: 2016/6/10.

(4) شير، فصل، ص 39-40.

(5) انتهج المشرّع الدستوري في العراق وفق الدستور الأول (القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925) منهجاً منفرداً، ففي الوقت الذي منح فيه رئيس الدولة (الملك) اختصاصات واسعة جداً في المجالات التنفيذية والتشريعية، إلا أنه نص على

وحدّد نصوصاً لمساءلته أمام مجلس النواب، إذ نصّت المادة (138/ثانياً) من الدستور على: ب- "تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة؛ ج- لمجلس النواب صلاحية إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة"، ونصّ في المادة (61/سادساً/أ) على: "مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب"، ويثار التساؤل حول طبيعة هذه المسؤولية هل هي جنائية أم سياسية؟ إذ لم يحدّد الدستور نوع تلك المسؤولية بصورة صريحة⁽¹⁾، ولكن وفقاً للمادة (138) يمكن أن تكون المساءلة سياسية، والفكرة الجوهرية التي أرساها المشرّع الدستوري تتمثل في توسيعه دائرة مسؤولية رئيس الجمهورية وذلك عن طريق التوسّع في عدد الحالات التي تسمح بتحريك المسؤولية الرئاسية⁽²⁾.

وقد تضمّن الدستور مسوغات اتهام رئيس الجمهورية والحالات التي يسأل عنها والتي تستوجب الاتهام وإعفائه من منصبه، وذلك في المادة (61/سادساً/ب) بثلاث حالات وهي:

1- حالة الحنث باليمين الدستورية

يقصد بالحنث نقض العهد المؤكّد في اليمين، ومحتوى هذا العهد ورد في صيغته اليمين الدستورية، والحنث في اليمين الدستورية هو إتيان الرئيس لعمل يخالف اليمين الدستورية التي أقسم بها اثر وصوله سدة الرئاسة، وإنّ الاتجاه الغالب في الدساتير العربية ألزم الرئيس على أداء اليمين

تحصين رئيس الدولة من المسؤولية؛ وبالرجوع إلى أحكام الدستور نجد أنّ المادة (25) قد نصّت على أنّ: " الملك مصون وغير مسؤول "؛ فيما نصّت المادة (26) من الدستور على ما يأتي:

ا . الملك رأس الدولة الأعلى، وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها، ويراقب تنفيذها، وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرّح به فيها.

ب . الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، واجتماع مجلس الأمة، وهو يفتتح هذا المجلس، ويؤجله، ويفضه، ويحلّه، وفقاً لأحكام هذا القانون.

ج . 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، أو للقيام بواجبات المعاهدات، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء، يكون لها قوة قانونية، تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال، على أنّ لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي، ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أوّل اجتماع، عدا ما صدر منها؛ للمزيد يراجع: شبر، فصل، ص36.

(1) إسماعيل نعمة عبود وآخرون، "مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق النافذ، دراسة مقارنة"، مجلة رسالة الحقوق، المجلد (1)، العدد (2)، العراق: كلية القانون، جامعة كربلاء، (2009)، ص151.

(2) رافع خضر صالح شبر، "مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، مجلة جامعة بابل"، المجلد (6)، العدد (12)، العراق، (2006)، ص116.

الدستورية قبل مباشرته مهام عمله⁽¹⁾.

ويلاحظ أنّ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2003، هو أوّل الدساتير العراقية الذي ساءل رئيس الدولة عن الحنث باليمين الدستوري، ونصّت المادة (71) من الدستور العراقي النافذ على رئيس الجمهورية أداء اليمين الدستوري المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور، ولم يوضح في الدستور مضمون الحنث في اليمين الدستورية ولم يصدر أي قانون يحدّد ذلك كسبب موجب للاتهام، ونلاحظ أنّ النص الدستوري لم يتضمّن عبارة كفالة احترام الدستور أو حمايته أو الدفاع عن أحكامه. أنّ مخالفة محتويات أو موجبات هذه اليمين من قبل رئيس الجمهورية يمكن أن ينشأ جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات النافذ كجريمة المساس باستقلال العراق وسيادته⁽²⁾. أوجب الدستور على رئيس الجمهورية بعد انتخابه من مجلس النواب أن يؤدي القسم أمامه ولعلّ الحكمة التي توخاها المشرّع الدستوري من أداء القسم هو أشهاد الله على صدق ما يقول رئيس الجمهورية لإضفاء أكبر قدر من الالتزام، وبهذا يكون القسم ذا طبيعة قانونية وسياسية لأنّ اليمين الدستورية قد ورد فيها القسم المؤكّد لرئيس الجمهورية وهذا ما نصّت عليه المادة (76) من الدستور على أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب وبالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور⁽³⁾.

2- حالة قيام رئيس الجمهورية بانتهاك أو خرق الدستور

يُعدّ انتهاك الدستور أحد المسوغات التي تبرّر توجيه الاتهام لرئيس الدولة وفقاً لأحكام الدستور الصادر عام 2005، وله ذاته مستقلة عن الأسباب الأخرى، إذ اتّجهت إرادة المشرّع الدستوري إلى اجازة تحريك الاجراءات القانونية لاتهام رئيس الدولة في حالة انتهاكه للقواعد الدستورية التي ينبغي له الخضوع لها عند ممارسته السلطة لكونها تحدّد الأحكام الموضوعية والشكلية التي يتوجب مراعاتها، وذلك لأنّ القاعدة الدستورية هي أعلى قاعدة قانونية استناداً إلى

(1) علي يوسف الشكري، مدى التناسب بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، (القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر، 2010)، ص165.

(2) حيث نظمت هذه الحالة كجريمة جنائية في المادة (156) عقوبات) ضمن مجموعة (الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي) في الباب الأول في الكتاب الثاني، إذ نصّت المادة (156) يعاقب بالإعدام من ارتكب عمداً فعلاً بقصد المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها أو كان الفعل من شأنه أن يؤدي إلى ذلك؛ للمزيد ينظر: ساجد محمد كاظم، استقالة رئيس الدولة في بعض الدساتير المعاصرة، مجلة كلية الحقوق، بغداد: جامعة النهرين، (2005)، ص120.

(3) رافع خضر صالح شبر، "اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعيين"، مجلة كلية التربية جامعة بابل، العدد (6)، (2007)، ص116.

مبدأ سمو الدستور⁽¹⁾، وانطلاقاً من هذا المبدأ، فإنّه يقع على عاتق رئيس الدولة احترام الدستور وحمايته وضمان التطبيق السليم لقواعده وهذا ما أكدّه الدستور العراقي النافذ، وذلك عندما حدّد المركز الدستوري لرئيس الجمهورية وأوكل إليه واجب حماية القواعد الدستورية، إذ نصّت المادة (67) من الدستور "أنّ رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثّل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور...". كما نظّم الدستور مضامين الواجب المنوط برئيس الجمهورية في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها قبل تسنمه مهام منصبه حيث نصّت المادة (71) من الدستور على أنّ "يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور".

إنّ انتهاك الدستور بوصفه أحد الأسباب التي تبيّر توجيه الاتهام لرئيس الدولة له ذاتية مستقلة عن الأسباب الأخرى، وعليه فإنّ حالة انتهاك الدستور تتحقّق إذا ما ارتكب رئيس الدولة أحد الأفعال الآتية⁽²⁾:

أ- مخالفة القواعد الدستورية

إنّ مخالفة رئيس الدولة لأحكام الدستور قد تكون شكلية أو موضوعية، فالمخالفة الشكلية تدور مع شروط الاختصاص والشكل والإجراءات التي يكون المشرّع الدستوري قد فرضها وأوجب مراعاتها عند صناعة القرارات أو ممارسة الصلاحيات، فالقرار أو التصرف حتى يتّسم بالمشروعية يجب أن يصدر ممن يملك طبقاً للقواعد الدستورية ولأية إصداره وهذا هو شرط الاختصاص، وطبقاً لقواعد الشكل والإجراءات وفي المواعيد المحددة دستورياً لذلك، وهذا يمثّل شرط الشكل والإجراءات.

أمّا المخالفات الموضوعية للدستور فتتحقّق عندما تكون القرارات والتصرفات الصادرة من رئيس الدولة مخالفة لمضمون القواعد الدستورية أو متجاوزة في غايته لروح الوثيقة الدستورية وقد تكون هذه المخالفة ظاهرة أو مستترة، فالمخالفة أو الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية تكون عندما لا يلتزم رئيس الدولة بالقيود الموضوعية التي وضعها الدستور والتي ينبغي لرئيس الجمهورية مراعاتها أو عندما يمس المبادئ والأحكام الأساسية المنصوص عليها في الدستور، أمّا الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية، فالأصل في رئيس الجمهورية عندما يمارس اختصاصاته السعي إلى تحقيق المصلحة العامة، وكذلك الغاية المخصصة التي رسمت لعمل معيّن، فلا يتوخى غيرها ولا ينحرف عنها إلى غاية أخرى وهذا هو ما يظهره الرئيس؟ فعندما يسعى إلى إصدار قرار أو تشريع

(1) شير، مضمون، ص110.

(2) شير، مضمون، المرجع نفسه، ص107-126.

يتضمن غاية غير مشروعة، فإنه يذكر لهذه الأعمال من الأسباب ما يبيّن صلتها بالمصلحة العامة بحيث يُوَظَر عمله بإطار من الشرعية الخارجية، فيبدو صحيحاً في ظاهره، ولكن عند البحث عن الحقيقية لرئيس الدولة تظهر الغاية التي كان يسعى إلى تحقيقها⁽¹⁾.

ب- تعليق العمل بالدستور

هو تعطيل العمل ببعض نصوص الدستور ولمدة مؤقتة⁽²⁾، في حين يرى جانب من الفقه أنّ تعليق الدستور يتمثل بإمكانية رئيس الدولة أن يتدخل في المجال الدستوري في أثناء تطبيق المواد الدستورية التي تعالج حالة الضرورة التي تجيز لرئيس الدولة أن يوقف أو يعطل العمل ببعض القواعد الدستورية خلال فترة الأزمة التي تمر بها الدولة⁽³⁾، وأنّ تعطيل الدستور قد يكون رسمي كلياً أو جزئياً وهذا يكون عندما يلجأ رئيس الدولة إلى معالجة أزمة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تمر بها البلاد أو في حالات الحرب أو العصيان المسلح⁽⁴⁾، وقد يكون غير رسمي (واقعيّاً) لا يستند إلى الدستور نفسه، وإنما إلى إرادة رئيس الدولة بوصفه المسؤول الأول عن تطبيقه وهذا التعليق يتحقّق عندما يترك رئيس الدولة النصوص الدستورية أو يوقف العمل بها كلّ أو جزء على غير مقتضاها لفترة زمنية قد تطول أو تقصر، وصفوة القول هو أنّ رئيس الدولة لا يعدّ انتهاكاً للدستور إن مارس صلاحيته في وقف العمل بالنصوص الدستورية في الظروف الاستثنائية والتزم بالقيود الشكلية والموضوعية، فيما يعدّ رئيس الدولة انتهاكاً للدستور إذا علّق الدستور في الظروف العادية أو علّق الدستور في الظروف الاستثنائية من دون التقيد بالإجراءات والشكليات والقواعد الموضوعية التي أوردها الدستور⁽⁵⁾.

ج- تعديل الدستور

إنّ السلطة التي يخولها الدستور اختصاص تعديله تتمثل في أغلب التشريعات الدستورية في رئيس الدولة والبرلمان، وإنّ رئيس الدولة قد ينحرف في استعمال سلطته وصلاحيته في ذلك، ما يعدّ انتهاكاً وخرقاً لأحكام الدستور ويتحقّق عندما يقوم الرئيس بتعديل المبادئ الأساسية للدستور من

(1) شير، مضمون، ص 129-130.

(2) محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، (من دون ذكر مكان وسنة النشر، مطبعة الإسماء)، ص 139، 140.

(3) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2003)، ص 483، 484.

(4) كاظم وآخرون، المرجع السابق، ص 192.

(5) شير، مضمون، ص 132.

دون موافقة البرلمان، وإن كان متبَعاً لكافة الإجراءات الدستورية المقررة، لأنّه يسعى من خلال ذلك إلى هدم المبادئ الأساسية، لذا يجب أن يتمّ التعديل وفقاً للإجراءات التي تحدّد الدور الذي تقوم به كلّ سلطة، وبالتالي إذا انفرد رئيس الدولة في إجراء التعديل فيكون قد نقضها أو انتقص منها ومن ثمّ يكون بتصرفه هذا انتهاكاً للدستور، ويعدّ أيضاً انتهاكاً للدستور إذا ما ألغى أو غير رئيس الدولة الإجراءات المتعلقة بتعديل الدستور، وبذلك يكون قد ألغى الأساس الذي تقوم عليه سلطته ويعدّ تصرفه معيباً من الناحية القانونية ومخالفاً للشرعية الدستورية.

ويعدّ من قبيل الحالات التي يكون فيها رئيس الدولة قد خرق أحكام الدستور تعديله للنصوص الدستورية التي كان الدستور قد حظر تعديلها كالمبادئ الأساسية مثلاً. وبهذا يعدّ تصرف رئيس الدولة خرقاً للحظر الموضوعي، أو أنّه يقوم بتعديل النصوص الدستورية خلال الفترة الزمنية التي كان المشرّع الدستوري قد حظر تعديل الدستور خلالها، وبهذا يكون رئيس الدولة قد خرق الحظر الزمني في كلتا الحالتين يكون تصرف الرئيس انتهاكاً لأحكام الدستور⁽¹⁾.

الفرع الثاني: إجراءات الاتهام والمحاكمة والتحقيق

أولاً: إجراءات الاتهام والتحقيق

جعل الدستور العراقي مجلس النواب هو الجهة المختصة بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، كما ورد في المادة (61) منه، ونصّت المادة (57) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "يجوز لمجلس النواب وبناءً على طلب مسبب وبموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه مساءلة رئيس الجمهورية". يتّضح لنا من خلال استقراء نص المادة (57) من النظام الداخلي أنّه يتّضمن شرطين، الأول أنّ الطلب يقدّم من مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه من المجموع العام وليس الحاضرين طبقاً للمادة (61/سادسا/أ) من الدستور، ويرجع سبب ذلك إلى أنّ الاتهام يعدّ في غاية الخطورة، والغالبية المطلقة تعني شبه إجماع الكتل السياسية في مجلس النواب، والساتير عادةً تشترط إكثريّة موصوفة لمحاكمة الرئيس كالثلاثين أو (5/3) من مجموع أعضاء البرلمان. أمّا الشرط الثاني هو يجب أن يكون مسبباً وتسبب الاتهام يعني ذكر الاعتبارات القانونية والواقعية التي قادت مجلس النواب إلى إصداره، والتسبب يعدّ ضماناً لسلامة الإجراءات المتعلقة بتوجيهه، ويرجع الفقه الدستوري سبب ذلك إلى أنّ التسبب يضمن أولاً التروي في إصدار القرار ويضمن ثانياً التعرف على الأسباب القانونية والواقعية التي دعت إلى إصداره⁽²⁾.

(1) شير، مضمون، المرجع السابق، ص137، 138.

(2) شير، اتهام، ص121.

ثانياً: القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الجمهورية

إنّ إجراءات التحقيق منحها الدستور إلى البرلمان بدلالة المادة (61/سادساً/ب)، والتي نصّت على: " إغفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية.."، ومن خلال استقراء النص يتّضح أنّ المحكمة الاتحادية العليا وبموجب نص المادة (93) من الدستور هي الجهة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وقد نص الدستور العراقي على تشكيلها في المادة (92/ثانياً) منه، ومنحها عدّة اختصاصات ومن بينها محاكمة رئيس الجمهورية، وعليه فإنّ المحكمة الاتحادية ليست محكمة خاصة بمحاكمة رئيس الجمهورية فقط وإنما تمارس جملة من الاختصاصات⁽²⁾.

وتتكوّن هذه المحكمة من عدد من القضاة وخبراء الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يتمّ تحديد عددهم واختيارهم بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، وبموجب نص المادة (94) من الدستور، تكون قراراتها باتة ونهائية وملزمة لجميع السلطات.

أما عن العقوبة الواجبة التطبيق في مثل هذه الحالة، فقد نظمّ الدستور الجزاء المترتب على إدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا في المادة (61/سادساً/ب) بقوله: "إغفاء رئيس الدولة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا"، ويتّضح لنا بأنّ المشرّع العراقي قد أورد عقوبة إغفاء رئيس الجمهورية (العزل) من منصبه في حالة إدانته من قبل المحكمة الاتحادية إلاّ أنّه اشترط موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب على هذا القرار⁽³⁾، وجاء النظام الداخلي لمجلس النواب ليؤكد ذلك، إذ نص

(1) رافع خضر صالح شبر، "النظام الإجرائي لمساءلة رئيس الجمهورية، دراسة في دستور العراق لعام 2005"، بحث غير منشور، (2011)، ص19 .

(2) تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: "1- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة 2- تفسير نصوص الدستور 3- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة 4- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية 5- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين الحكومات الأقاليم أو المحافظات 6- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وينظم ذلك بقانون 7- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب 8- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ب- الفصل في تنازع الاختصاص بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم".

(3) شبر، اتهام، ص133.

في المادة (62) على: "يتمّ اعفاء أحد أعضاء مجلس الرئاسة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانة أحدهم من المحكمة الاتحادية العليا".

ويذهب الفقه القانوني العراقي إلى أنّ اختيار مجلس النواب لتولّي هذه المهمة ليس المراد منه تخفيف كاهل السلطة القضائية، وإنّما يُراد منه إضفاء الطابع السياسي على نظام محاكمة الرئيس. أما إذا لم توافق الأغلبية المطلقة على قرار المحكمة، يجب إن يكون القرار الصادر من المحكمة نافذ حكماً، ولا حاجة إلى إضفاء الطابع السياسي على المحاكمة لأنّ الاتهام يقرّره البرلمان.

الفرع الثالث: دور مجلس النواب في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية

تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب، ويستمرّ رئيس الجمهورية بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه على أنّ يتمّ انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد له⁽¹⁾، وعالج الدستور موضوع خلو منصب رئيس الجمهورية في المادة (72/ثانياً/ج) والتي نصّت على أنّه: "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتمّ انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية"، ونصت المادة (75/أولاً): "الرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريماً إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي (سبعة) أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب؛ ثانياً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه؛ ثالثاً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو؛ رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على ان يتمّ انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور".

يتضح من النصوص السابقة أنّ الدستور لم يميز بين النهاية الطبيعية وغير الطبيعية لولاية رئيس الجمهورية، وذلك عندما أشار إلى مسألة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب، وهذا التعبير العام الذي أورده الدستور يستوعب كلّ الحالات التي يمكن أن تنتهي بها ولاية الرئيس كالوفاة والعجز مثلاً⁽²⁾، وهذا ما حصل مع الرئيس جلال الطالباني في الدورة الانتخابية الثانية عندما أصيب بجلطة دماغية، ولم يعرف مصيره لحد انتهاء ولايته وليومنا هذا.

(1) ينظر: المادة (72/ثانياً/أ، ب) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص 276.

وأشار الدستور لأحكام خلو منصب الرئاسة في المادة (75/ثانياً): "يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه"، وكذلك سمح الدستور أن يحل نائب رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا يتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو⁽¹⁾، وقد تنبأ الدستور لحالة خلو منصب الرئاسة وعدم وجود نائب للرئيس فعندئذ يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام الدستور إنَّ قانون نواب رئيس الجمهورية الصادر في 9 كانون الثاني/يناير 2011، نص في المادة (5/ثانياً) على أن يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عن غيابه، ولإزالة الغموض في تحديد أي نائب يحل محل الرئيس جاءت الفقرة (ثالثاً) من المادة ذاتها والتي نصّت على: "يحل النائب الأول لرئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز (30) يوماً من تاريخ الخلو"⁽²⁾.

ولم يعالج الدستور احتمال اخفاق مجلس النواب لسبب أو لآخر في انتخاب رئيس الجمهورية خلال المدة (الثلاثون يوماً)، وهو احتمال وارد. وكان من الأفضل على المشرع الدستوري تداركه. والجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس النواب لم يعالج حالة خلو منصب رئيس الجمهورية واكتفى بالنص الدستوري⁽³⁾ 0

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن معالجة حالة خلو منصب رئيس الجمهورية على مستوى الصياغة الدستورية ممكن أن يأتي بفقرة واحدة بدلاً من ثلاث فقرات موزعة على مادتين؛ لذا نقترح أن يأتي النص بالشكل الآتي: "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب، يتم انتخاب رئيس جديد لاستكمال المدة المتبقية من الولاية الرئاسية خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ إعلان خلو المنصب، ويحل محله النائب الأول لرئيس الجمهورية فإن تعذر ذلك حل محله رئيس مجلس النواب"، وهذا ما أشارت إليه أغلب التشريعات المقارنة.

(1) ينظر: المادة (75/ثالثاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) شبر، فصل، ص63؛ وينظر: المادة (75/رابعاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ..

(3) الهنداوي، مراجعة، ص36.

المبحث الثاني ضعف صلاحية حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية

تتجلى الديمقراطية النيابية القائمة على تكليف نواب من الشعب بممارسة السلطة في الدولة نيابة عنه بعدة صور تتوزع على أنظمة الحكم المعاصرة، وقد لا يأتي البرلمان المنتخب من قبل الشعب كمصدق لما أُريد له أن يكون، فيتسبب بأزمات عدة تظهر فيها الحاجة إلى العودة لرأي الشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، لذا ينهض خيار حل البرلمان ليكون الخيار الأصعب لمواجهة الأزمات السياسية والدستورية.

ويُقصد بحل البرلمان إنهاء حياة البرلمان قبل انقضاء الفترة الزمنية التي حددها الدستور⁽¹⁾، والغاية منه هو تحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فهو إذا الحق الموازن للمسؤولية الوزارية الذي تمتلكه السلطة التشريعية⁽²⁾.

ولا يُعرف حل المجالس النيابية إلا في الأنظمة البرلمانية التي يعدّ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الأسس الرئيسية فيها، إذ لا وجود له في الأنظمة الرئاسية، كما لا يعرف نظام حكومة الجمعية حق الحل لأنّ الحكومة تابعة للبرلمان ولا يتصور أن تحله⁽³⁾.
ويجمع أغلب الفقه الدستوري على اعتبار حق الحل أحد الدعائم الأساسية للنظام البرلماني، ولذلك تعمل الدساتير ذات التوجه البرلماني على الأخذ بهذا النهج، ومنها الدستور العراقي النافذ لعام⁽⁴⁾ 2005.

ولتوضيح دور السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب ينبغي تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نبحث في الأول منه موافقة رئيس الدولة على طلب الحل المقدم من قبل الحكومة، ونبحث في الثاني حل البرلمان بمبادرة ذاتية، لأنّ طلب الحل المقدم من قبل الحكومة وفقاً للدستور العراقي النافذ يتطلب ضرورة موافقة مجلس النواب عليه.

المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان

جرى العمل في الدساتير البرلمانية على منح الحكومة صلاحية طلب حل البرلمان، مقابل

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديد، 2007)، ص 437.

(2) نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الأوسط، ط1، (بغداد: شركة النشر والطبع الاهلية، 1968)، ص 147.

(3) رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 156.

(4) شير، فصل، ص 135.

صلاحية البرلمان في حجب الثقة عن الحكومة في الحالة التي يصبح فيها التعاون متعذراً بينهما، إذ يمكن للحكومة أن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان لكي يطرح النزاع على الشعب في صورة انتخابات جديدة يبعث فيها الشعب بالممثلين يعبرون عن رأيه⁽¹⁾.

يُعدّ حق الحل من أخطر الأسلحة الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وذلك لتمكين الحكومة من الرجوع إلى الناخبين في حالات معيّنة، منها: احترام النزاع بين البرلمان والوزارة أو كطريقة لدفاع رئيس الدولة عن حقوقه وآرائه التي يعتقد من وجهة نظره أنّ الشعب يؤيدها فيه وحق الحل يتخذ عدة صور فقد يكون وزارياً أي بناءً على طلب الوزارة، وقد يكون حلاً رئاسياً بناءً على رغبة رئيس الدولة واقتراحه وقد يكون حلاً ذاتياً، وهذا ما سنبينه في المطلب الثاني⁽²⁾، ولتوضيح ذلك سوف نبحث في هذا المطلب دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان.

يُعدّ حل البرلمان من أهم وسائل السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في مواجهة السلطة التشريعية، فهو المقابل الطبيعي لاختصاص البرلمان في مراقبة الوزارة ومساءلتها سياسياً، ويعد ضرورياً لحفظ التوازن بينهما، فمن خلاله تضمن السلطة التنفيذية استقلالها عن السلطة التشريعية حتى لا تكون أداة بيدها، وتخضع لها خضوعاً تاماً فينصرف بذلك النظام من كونه قائماً على مبدأ التوازن بين السلطات إلى قيامه على مبدأ هيمنة البرلمان. فمن دون صلاحية السلطة التنفيذية في حل البرلمان يتّجه النظام البرلماني إلى نظام حكومة الجمعية⁽³⁾. ومن خلال حل البرلمان، تضع السلطة التنفيذية حداً لإساءة النواب في ممارسة وظائفهم الدستورية، ويكون الحل المتأتي من السلطة التنفيذية إما رئاسياً أو وزارياً⁽⁴⁾.

أولاً: الحل الرئاسي

يسمح الدستور في الأنظمة البرلمانية التي يهيمن فيها رئيس الدولة سواء أكان ملكاً أو رئيس جمهورية أن يصدر قراراً يقضي بحل البرلمان قبل انتهاء أجله المحدد في الدستور بناءً على رغبته واقتراحه، لإنهاء النزاع القائم بينه وبين البرلمان بسبب إقالة الحكومة التي تتمتع بثقة برلمانية،

(1) الجمل، الأنظمة، ص176.

(2) عبد المنعم محفوظ ونعمان أحمد الخطيب، مبادئ النظم السياسية، دار الفرقان، الأردن، 1987، ص285؛ وينظر في المعنى ذاته: مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام المجلسي - النظام الإسلامي، (الإسكندرية: دار الهدى للطبوعات، 2014)، ص243.

(3) عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ط6، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1989)، ص332.

(4) محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988)، ص156.

من أجل تنفيذ سياسته والدفاع عن ما يعتنقه من آراء وأفكار يعتقد بأنها تنسجم مع المصلحة العامة للبلاد⁽¹⁾، فيعتمد رئيس الدولة إلى تشكيل حكومة أخرى من الأقلية أو من خارج البرلمان لتنفيذ رغبته ولتدبير شؤون الدولة، وتكون هذه الحكومة مؤيدة لوجهة نظره وقادرة على تحمل المسؤولية⁽²⁾. وقد يحدث خلاف حاد بين البرلمان والحكومة حول مساءلة اوسياسة معينه فيعتمد الى حل البرلمان. وبصدور مرسوم الحل يتم إجراء انتخابات جديدة، وضمن هذا الإطار إما إن تأتي الانتخابات النيابية الجديدة بأغلبية تسانده في قرار الحل ويقوى موقفه ويسند خياره وهذا يعني إن تصرفه كان سليماً، أو تلد أغلبية مناوئة له، وهنا يكون قد أساء التقدير عندما حل البرلمان الذي وقف معه جمهور الناخبين، ما يجعل مركز رئيس الدولة في غاية الحرج، وقد يرغمه على الاستقالة من منصبه⁽³⁾.

ويرى بعض فقهاء القانون أن حق الحل هو سلاح بيد رئيس الدولة، يمكنه من شل أعمال البرلمان وتقييض النظام الديمقراطي، إذا لم يتبع البرلمان منهج رئيس الدولة، ويعد ذلك اعتداء على حقوق ممثلي الأمة، لأن الشعب يقوم باختيار أعضاء المجالس النيابية لمدة محددة في الدستور، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء هذه المدة، وإن المجلس النيابي هو الذي يقوم باختيار رئيس الدولة، فإذا كان من حق الرئيس وهو مندوب أن يحل المجلس، فمعنى أن الوكيل يقوم بعزل الموكل وهو ما يتعارض مع قواعد الوكالة القانونية.

الرأي الغالب في الفقه يرى أن حق الحل مهما أثير حوله من جدل، فهو في النهاية عبارة عن استفتاء شعبي، القصد منه إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه تمكنه من مباشرة

(1) داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشرعية الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2006)، ص354؛ وينظر أيضاً: عمر فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر)، ص69 .

(2) فمن دون حق الحل تصبح الحكومة من دون سلاح يقابل ويوازي سلاح البرلمان في سحب الثقة منها، أي إنها تصبح عاجزة أمام البرلمان الذي يستطيع إسقطها متى شاء؛ لمزيد من الاطلاع ينظر: موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: جورج سعد، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 2014)، ص128.

(3) الطماوي، السلطات، ص555.

وهذا ما حدث فعلاً مع رئيس الفرنسي "McMahon" عام 1877 عند إقدامه على حل مجلس النواب وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة لعام 1875؛ إذ جاءت الانتخابات النيابية بالأغلبية المقالة ذاتها، ما دفعه إلى تقديم استقالته؛ ينظر: علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2004)، ص40؛ ولتفاصيل أوفى حول الحل الرئاسي وخطورته السياسية، ينظر: أبو زيد، المرجع السابق، ص143.

الحكم، وإنّ لحق الحل فوائد عملية واضحة لا يمكن إنكارها، لأنّ رئيس الدولة لا يلجأ له إلاّ إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك، وإذا قام رئيس الدولة باستعمال هذا الحق، فإنّه يستعمله بوصفه حكماً بين السلطات وليس بوصفه صاحب سياسية شخصية خاصة⁽¹⁾.

الحل الرئاسي قد يكون مطلقاً ومجرداً من كلّ قيد، كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام 1958، أو قد يكون مقيداً بشروط يحددها المشرّع الدستوري، كما لو اشترط المشرّع أنّ يلجأ الرئيس إلى حل البرلمان في حالة تعذر تشكيل حكومة أغلبية برلمانية أو تشكيل حكومة ائتلافية داخل البرلمان، ومثال ذلك الدستور الألماني لعام 1949، أو كشرط تحقق حالة الضرورة والاستفتاء الشعبي كما هو الحال في الدستور المصري لعام 1971.

أمّا في النظام البرلماني الكلاسيكي فيلاحظ أنّ دور رئيس الدولة في هذا الاختصاص شكلي من ناحية وفعلي من ناحية أخرى، فهو شكلي لأنّ الرئيس لا يمارس هذا الاختصاص إلاّ بناءً على طلب من رئيس الوزراء، وفعلي باعتبار أنّ القول الفصل في حل مجلس النواب يعود للرئيس، وهذا يعني من الناحية الدستورية إذا وافق على الطلب حل المجلس وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهامه⁽²⁾.

ويلاحظ أنّ بعض دساتير الأنظمة البرلمانية تنص صراحة على إعفاء رئيس الدولة من قاعدة التوقيع المجاور مع الحكومة عند حل البرلمان، والسبب في ذلك هو أنّ قرار الحل الرئاسي لا يحتاج لذلك التوقيع، لأنّ الحكومة تكون قد أقيمت في أغلب الحالات، فلا يمكن أن يتصور بقاء حكومة مؤيّدة من قبل غالبية برلمانية تمّ حلّها⁽³⁾.

وبعضها ينصّ صراحة على ضرورة توقيع الوزارة على المراسيم التي يتخذها رئيس الدولة، كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام 1926، ولكن عند استقراء نص المادة (55) من الدستور اللبناني وبدلالة المادتين (65 و77) نجد أنّ حل مجلس النواب هو حل رئاسي وليس وزاري، لأنّ النص الدستوري اشترط أن تكون المبادرة فيه لرئيس الجمهورية⁽⁴⁾، في حين أنّ الدستور الكويتي

(1) بشير علي باز، حق حل المجلس النيابي، (القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2004)، ص 61 وما بعدها؛ وينظر في المعنى ذاته: علي عبد العال سيد أحمد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، (القاهرة: دار الثقافة الجامعية، 1990)، ص 30.

(2) علي يوسف الشكري، "رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي"، مجلة كلية الفقه، العراق: جامعة الكوفة، (2007)، ص 108.

(3) شير، فصل، ص 38.

(4) شكر، الوسيط، ص 864.

عام 1962 وإن أخذ بالحل الوزاري، إلا أنّ الحل الوارد فيه يتّسع ليشمل الحل الرئاسي أيضاً استناداً للمادة (107) منه⁽¹⁾.

ثانياً: الحل الوزاري

الحل الوزاري يكون بناءً على طلب من الحكومة يقّم لرئيس الدولة بقصد تحكيم الشعب في الخلاف الذي نشأ بينها وبين البرلمان حول السياسة العامة للدولة، وتكون الحكومة مسؤوله سياسياً عن هذا الطلب، ويُعتبر حل البرلمان من الحقوق المهمة والمقرّرة في الأنظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية⁽²⁾. ويتم عادةً بمبادرة من الحكومة نتيجة عدم تعاون البرلمان معها، كما لو انصرف البرلمان عن أداء وظيفته أو لم يعد ممثلاً حقيقياً لمصلحة البلاد العامة فتلجأ لحله، حتى لا تنتظر أن يحرك مسؤوليتها أمامه من أجل إسقاطها⁽³⁾. ويتم عادةً تقديم طلب إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً، فهو يلعب دور الحكم بين السلطتين. ويعتبر هذا الحق احد ثوابت النظام البرلماني، فإذا قرّر حل البرلمان يصدر عندئذ مرسوم الحل ويدعو إلى إجراء انتخابات نيابية جديدة وإلا قبل استقالة الحكومة⁽⁴⁾، والوضع الغالب يشترط الموافقة لتلبية رغبة الحكومة بأصدر مرسوم الحل لأنها تعلم بالمصلحة المتوخاة من هذا الاجراء، ولكن هذا لا يمنع حق رئيس الدولة في الاعتراض عليه، لأنّ بإمكان الحكومة في حالة خلافها مع البرلمان وعجزها عن استمالاته أو إقناعه بوجهة نظرها حول موضوع معيّن أمّا أن تخضع لرأي البرلمان أو أن تستقيل⁽⁵⁾.

في العراق نجد أنّ الدستور النافذ نص في المادة (64/أولاً) منه على: "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة، رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدّة استجواب رئيس مجلس

(1) عادل الطبطبائي، "الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان"، مجلة الحقوق، العدد (2-4)، الكويت: جامعة الكويت، (1991)، ص 28-30؛ على أن الدستور الكويتي وإن أخذ بالحل الوزاري، فإنّ هذا الحل الوارد فيه يتسع ليشمل الحل الرئاسي أيضاً استناداً للمادة (107) منه.

(2) داود الباز، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشرعية الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، من دون ذكر سنة النشر)، ص 354؛ وينظر: بركات، المرجع السابق، ص 69.

(3) فمن دون حق الحل تصبح الحكومة من دون سلاح يقابل ويوازي سلاح البرلمان في سحب الثقة منها، أي إنها تصبح عاجزة أمام البرلمان الذي يستطيع اسقطها متى شاء؛ لمزيد من الاطلاع؛ ينظر: دوفرجية، المرجع السابق، ص 128.

(4) محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2006)، ص 624.

(5) متولي، القانون، ص 332.

الوزراء".

وعند تحليل النص لا بدّ لنا من ملاحظة أنّ الدستور أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب عندما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب حله وهذا ما سوف نبينه في المطب الثاني من هذا المبحث. يُلاحظ أيضاً أنّ الدستور أخذ بالحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل المجلس على أن يحظى بموافقة رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وعليه، فإنّ رئيس الجمهورية لا يمارس صلاحيته في حل مجلس النواب بإرادته المنفردة وإنما بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء، ممّا يجعل الدور الشكلي في ممارسته لهذا الاختصاص يغلب على الدور الفعلي، رغم الثقل السياسي التي تتمتع به كتلته النيابية والتي تدعم دوره الدستوري في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية⁽²⁾. ويُلاحظ أنّ الصياغة التي جاء بها النص الدستوري، تسمح بتعدّد التفسيرات، فإذا كان دوره يقتصر على الموافقة فقط يكون المشرّع قد حقّق التوازن المطلوب بين الحكومة ومجلس النواب وهذا يتفق مع أسس النظام البرلماني هذا من جانب، ومن جانب آخر طالما أنّ رئيس الجمهورية يتّمتع بالحرية في ممارسة اختصاصاته الدستورية، فهذا يعني أنه شريك في قرار الحل أيّ من حقه رفض طلب الحل إذا لم يرَ سبباً معقولاً أو مصلحة تقضي ذلك، وينتج عن هذا التفسير حدوث اختلال في التوازن المطلوب بين السلطتين، لأنّه يستطيع أن يعطل من خلال حقه بالرفض إرادة رئيس مجلس الوزراء في ممارسة واستخدام الوسيلة الأساسية في التأثير على مجلس النواب ويعدّ هذا تقييداً لصلاحية رئيس مجلس الوزراء⁽³⁾.

واليوم إنّ الوضع السياسي في العراق وعلى الرغم من الأزمة السياسية التي يمر بها البلد ومطالبة بعض الأحزاب السياسية باستقالة الحكومة بسبب الخلاف على التعديل الوزاري المزمع إجرائه، تُلاحظ ما زال لا يسمح لرئيس الوزراء التقدّم بطلب حل مجلس النواب وحتى لم يلوح باستخدامه، لأنّ المشرّع قد أضعف سلطة رئيس الحكومة في هذا الإطار بإيقاف طلبه على موافقة

(1) المادة (64/أولاً) من الدستور العراقي لسنة 2005، ابتداءً نلاحظ أنّ الدستور قد أخذ بطريقة الحل الذاتي لمجلس النواب، حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله، ثمّ حاول الدستور الأخذ بالحل الوزاري -غير أنه لم يكن موفقاً في ذلك - عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب بشرط موافقة رئيس الجمهورية على الطلب، فإنّ تحصلت هذه الموافقة يحال الطلب بعد ذلك على مجلس النواب للتصويت عليه، واشترط الدستور أن يحصل على موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب؛ ينظر في ذلك: حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، (العراق: مكتبة السنهوري، 2015)، ص392.

(2) شير، فصل، ص138.

(3) شير، فصل، ص137.

رئيس الجمهورية، إذ يُلاحظ أنّ الدستور قد أخذ بيد ما أعطاه بيده الأخرى، فمنصب رئيس الجمهورية في دستور 2005 منصب فخري ليس له من الفعل شيء، ولهذا لا يكون رئيس الجمهورية طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس الحكومة إلى طلب الحل.

علاوة على ذلك، تصل صعوبة موافقة رئيس الجمهورية إلى درجة الاستحالة في الموافقة على طلب الحل في ظل التجاذبات السياسية بين الأطراف المكونة للبرلمان والحكومة، إضافة إلى ذلك أنّ الدستور أورد قيوداً على رئيس مجلس الوزراء لاستخدام هذه الصلاحية، إذ حظر حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، ويجب أن يكون طلب الحل مستنداً إلى مبررات واقعية، كعجز المجلس عن القيام بواجباته أو أي أمرٍ مهم يصبح معه المجلس غير ذي فائدة.

والغريب في الأمر أنّ هذا ما يحصل اليوم؛ حيث نلاحظ عجز مجلس النواب عن الانعقاد رغم دعوة رئاسته لذلك بسبب اختلاف الأعضاء على شرعية رئاسة المجلس، اشترط الدستور أيضاً أن يحلّ مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أي الحل الذاتي⁽¹⁾، وهذا دليل يبرهن على أنّ صلاحية رئيس الوزراء في حلّ مجلس النواب هي صلاحية شكلية يعجز عن استخدامها، وبذلك يكون المشرّع الدستوري العراقي قد رجّح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لأنّه أخذ بيد ما أعطاه بيده الأخرى، وهذا مخالف لمرتكزات النظام البرلماني القائم على أساس التوازن بين السلطات. وكان من المفترض على المشرّع أن يعتبر طلب الحل المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء ملزماً لرئيس الجمهورية، تماشياً مع الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام الحل الوزاري دون اشتراط موافقة مجلس النواب، لأنّ الرأي الغالب في الفقه الدستوري قد استقر على ضرورة وجوده بوصفه أحد أدوات الرقابة على البرلمان لتحقيق التوازن⁽²⁾.

المطلب الثاني: حل البرلمان بمبادرة ذاتية

ابتداءً، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ معظم الدساتير ذات الأنظمة البرلمانية والتي تأخذ بنظام المجلسين، جعلت من المجالس العليا حصناً منيعاً لا يستطيع حق الحل أن يخترقه أو يقترب منه⁽³⁾، لأنّ حق الحل عند الأخذ بنظام المجلسين لا ينبغي أن يكون إلاً للمجلس الذي تقوم أمامه

(1) وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي، (بغداد: من دون ذكر دار النشر، 2006)، ص337.

(2) عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، (العراق: كلية القانون، جامعة القادسية، 2011)، ص132.

(3) ففي النظام الإنكليزي مثلاً: لا يخضع المجلس الأعلى (مجلس اللوردات) للحل، إلا أنه توجّل جلساته بمجرد حل (مجلس العموم)؛ ينظر: المتعال، المرجع السابق، ص316.

مسئولية الوزارة سياسياً، ذلك لأنّ الأساس الدستوري لحق الحل في النظام البرلماني، يكمن في قاعدة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁾.

لقد أناط الدستور العراقي النافذ السلطة التشريعية بمجلسين الأول مجلس النواب والثاني مجلس الاتحاد، وذلك بموجب المادة (48) منه، إلا أنّ المشرّع الدستوري في العراق قد حرص على إيراد أحكام مجلس النواب دون مجلس الاتحاد مكتفياً بالنص الآتي: "يتمّ إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ(مجلس الاتحاد)، يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه أو شروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلّق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"، ولم يصدر القانون المشار إليه لحد الآن⁽²⁾.

وقد نصّت المادة (1) من الدستور النافذ بأنّ "جمهورية العراق دولة اتحادية.... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)..."، إذا لا بدّ من توافر الأسس الصحيحة لقيام هذا النظام، ولكن يلاحظ أنّ المشرّع الدستوري منح السلطة التشريعية الاتحادية اختصاصات تتعارض وخصائص هذا النظام⁽³⁾، حيث حاول واضعو الدستور التوفيق بين متطلبات النظام النيابي البرلماني وبين منح مجلس النواب مركزاً دستورياً خاصاً بين المؤسسات الدستورية الأخرى، فاستنبطوا بعض القواعد الدستورية لذلك، ولم يأخذوا بالمبدأ الجوهرى الذي يقوم عليه النظام البرلماني، ألاّ وهو التوازن بين السلطات⁽⁴⁾، وهذا الاختلال في التوازن ظهرت آثاره واضحة عند تنظيم الدستور لموضوع حل مجلس النواب⁽⁵⁾.

يُلاحظ أنّ النص الدستوري جعل الجهة المختصة في صلاحية الفصل في طلب اقتراح الحل هو مجلس النواب ذاته، من خلال اشتراطه أن يكون القرار الصادر بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وهذا يعني أنّ الدستور قد أخذ بطريقة الحل الذاتي لمجلس النواب، حينما سمح لثالث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله⁽⁶⁾.

(1) أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، (القاهرة: مكتبة القانون والاقتصاد للنشر، 2014)، ص307؛ وينظر: فهمي، المرجع السابق، ص242.

(2) عدنان عاجل عبيد، "مآل النظام الاتحادي في العراق"، مجلة القانون المقارن، العدد (50)، العراق، (2008)، ص16.

(3) حول كثرة هذه الاختصاصات ينظر: المواد (55، 60/ثانياً، 61، 62، 63، 70، 76/رابعاً، 126/أولاً، 138، 142).

(4) خالد، مبادئ، ص339؛ وكذلك: أحمد الموفى، رؤية حول الفيدرالية في العراق، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2008)، ص41؛ أسعد، دراسة، ص34.

(5) شير، فصل، ص135.

(6) أسعد، دراسة، ص35؛ وينظر: خالد، مبادئ، ص392.

ويقصد بالحل الذاتي: هو قيام البرلمان بحل نفسه، فإذا شعر النواب في وقت ما بعدم قدرتهم على الاستمرار في تمثيل الشعب لوجود عقبات تحول دون ذلك، كان لهم أن ينهوا مدة ولايتهم التشريعية بأنفسهم، شعوراً منهم بمسؤوليتهم تجاه ناخبهم. هنا، يكون الحل صادراً بالإرادة الشعبية غير المباشرة وذلك عن طريق نواب الشعب أنفسهم⁽¹⁾. ويرى أستاذنا "الدكتور زهير شكر" إنَّ البرلمان سيد نفسه، ويمكن ممارسته هذا الحق من دون وجود نص في الدستور، ومثال ذلك ما حدث في لبنان عام 1992 بحيث تم إجراء انتخابات نيابية جديدة.

ويرى فقهاء القانون الدستوري أنَّ الحل الذاتي يكون له أثراً فاعلاً في الأحوال التي يكون فيها استخدام الحل بإرادة السلطة التنفيذية (الحل الرئاسي أو الوزاري) محظوراً بنص الدستور أو محاطاً بشروط صعبة، كما كان الحال في دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا لعام 1948، والدستور العراقي النافذ لعام 2005⁽²⁾، ويرى جانباً آخر من الفقه، إنه إذا كان هدف الدساتير من الأخذ بنظام الحل الذاتي هو لتعميق سلطة الشعب وإبعاد مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية من خلال تجريدها من حق الحل، لكي لا تسيء استخدامه تجاه نواب الشعب.

ومن ناحية ثانية، إنَّ الحل الذاتي بعكس الحل الرئاسي أو الوزاري فإنَّه سيقضي على دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات كون الحل وسيلة يُراد بها تحقيق المصلحة العامة الأوسع وليس فقط المصالح الحزبية⁽³⁾.

يتَّضح ممَّا تقدّم أنَّ حلَّ مجلس النواب الذي نظمه الدستور العراقي النافذ يتحقّق في حالة واحدة، وهي أن يوافق المجلس على حلِّ نفسه وهي فرضية نادرة التحقق، فعند استقراء نص المادة (64/أولاً) من الدستور النافذ، نجد أنه بالإمكان تقديم طلب حل مجلس النواب من قبل ثلث أعضاء المجلس، أو رئيس مجلس الوزراء، ولكننا نرى صعوبة تصوّر موافقة المجلس على حل نفسه، أيّاً كانت الجهة التي تقدّمت باقتراح الحل، لأنَّ المجلس في هذه الحالة يحمل صفتين في الوقت نفسه: الأولى: كأحد أطراف الخصومة، والثانية كحكم إذ يعدّ الجهة التي تفصل وتتخذ قرار الحل⁽⁴⁾. ولا يمكن أن يحصل حق الحل الذاتي إلا بحالة الأزمات الوطنية الكبرى الناتجة عن خلافات عميقة

(1) حسن سيف أبو السعود، القانون الدستوري، (بغداد: مطبعة الجزيرة، 1990)، ص492.

(2) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط1، (بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010)، ص74، 75؛ وينظر في ذلك أيضاً: المتعال، المرجع السابق، ص86-87.

(3) العبودي، المرجع السابق، ص623 هامش (1).

(4) السكيني، المرجع السابق، ص86؛ وينظر أيضاً: شبر، فصل، ص138.

بين المكونات الوطنية.

ولهذا يرى فقهاء القانون الدستوري أنّ هذا النص سيبقى معطلاً من الناحية العملية، لأسباب تتعلّق بصعوبة تقديم طلب الحل لأنّ المقترح يمكن أن يعطل بإرادة مجلس النواب، وانتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من الحل وصعوبة التصويت عليه، وتعارضه مع مكاسب النواب، وهذا يؤدي إلى النتائج التالية⁽¹⁾:

1- افتقاد النظام البرلماني لوسائل التوازن والتعاون والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2- رجحان كفة مجلس النواب على كفة رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، نتيجة امتلاك مجلس النواب وسائل التأثير الفعالة على السلطة التنفيذية، ما يؤدي إلى حدوث اختلال في التوازن السياسي بين المؤسسات الدستورية.

3- ابتعاد النظام السياسي القائم في العراق عن الأسس الصحيحة التي يقوم عليها النظام البرلماني، ما يجعله أقرب إلى النظام المجلسي. ويقول استاذنا "الدكتور زهير شكر": العراق كلبنان يعتمد النظام البرلماني، إلا أن الدولتين تركزان على تعددية مكونات تدفع حكماً إلى اعتماد حد أدنى من التوافقية التي تتعارض إلى حد مع البرلمانية، في كل نظم الديمقراطية التوافقية الحكومة هي برلمان مصغر يضم كل المكونات وبالتالي ستكون تابعة للأحزاب السياسية والتي قد تتوافق أو تختلف أو تتعارض مصالحها الأمر الذي ينعكس على أداء الحكومة والبرلمان معاً.

فإذا كانت تلك النتائج التي ستترتب على آلية تنظيم الحل مع ملاحظة الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب، فإنّ طبيعة نظام الحكم ستتغير بالتأكيد، وهنا، يطرح التساؤل الآتي: ماذا ستكون؟

ذهب رأي إلى القول بأنّ الأركان الأساسية للنظام البرلماني قائمة في النظام السياسي العراقي وفقاً للدستور النافذ، لذا فهو نموذج للنظام البرلماني التقليدي⁽²⁾، ويذهب رأي ثانٍ في الفقه الدستوري العراقي - ونحن نؤيده - إلى أنّ النظام الموجود في الدستور العراقي ما هو إلاّ نظام مختلط أساسه النظام البرلماني ولكنّه ممزوج بقواعد الأنظمة الأخرى⁽³⁾، فهو نظام برلماني بهيمنة

(1) شير، فصل، المرجع نفسه، ص154، 155.

(2) علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2010)، ص23، 24.

(3) شير، فصل، ص185، 186؛ وأسعد، دراسة، ص40، 41.

مجلسيه، وهو نظام هجين يؤدي في التطبيق العملي إلى نشوء الاختلاف حول الاختصاصات وتداخلها وقد يصيب عمل المؤسسات السياسية بالشلل.

ولكن: ما مدى فاعلية الحل الذاتي مع الواقع السياسي العراقي؟

إنّ الإجابة عن ذلك، تتطلب معرفة مدى شعور النواب بمسؤوليتهم الدستورية تجاه ناخبيهم، ومن ثمّ مدى تحسّسهم لآمال الشعب وتطلّعاته، ففي حال شعورهم بانحرافهم عن وظيفتهم الدستورية الأساسية وهي تمثيل الشعب كما نص عليها في الدستور⁽¹⁾، فسيلجأون بالتأكيد إلى إنهاء عضويتهم مباشرةً، سواء قدم هذا الطلب من ثلث النواب أم من رئيس مجلس الوزراء.

ولعلّ هذا تصوّر مستبعد طبقاً للظروف السياسية السائدة، حيث إنّ النواب، مكونات وأحزاب وأفراد، يتصارعون من أجل المحافظة على مكتسباتهم، إذ بلغ مجموع رواتب أعضاء مجلس النواب العراقي خلال سبعة أشهر (81) مليار دينار عراقي، وهذا الرقم الكبير يُشكّل مزية كبيرة تمنع أعضاء مجلس النواب من طلب الحل أو القيام به⁽²⁾.

فلا يتصوّر تخليهم عنها بإرادتهم الذاتية والعودة إلى خوض انتخابات جديدة تكون فيها فرصة النجاح غير مضمونة، فضلاً عن ذلك ما تتطلب الحملات الانتخابية من جهد ومال⁽³⁾، والدليل على ذلك اليوم، ونحن ندوّن الرسالة نجد أنّ الانقسامات الحاصلة بين أعضاء مجلس النواب والكتل السياسية حول شرعية رئاسة المجلس، وعدم انعقاد جلسات المجلس رغم الدعوة إليها، وقيام المتظاهرين بتاريخ 2016/4/30، باقتحام مبنى مجلس النواب، لم نسمع أو نشاهد، أنّ كتلة سياسية أو أحد النواب طالب بحلّ المجلس لأدائه الضعيف والمسيب، ولعلّ هذه الحقيقة هي التي دفعت جانب من فقهاء القانون الدستوري العراقي إلى القول بأنّ نص المادة (64/أولاً)⁽⁴⁾ سيبقى معطلاً من الناحية العملية⁽⁵⁾.

(1) نصت المادة (49/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

(2) عبيد، المرجع السابق، ص115؛ وينظر أيضاً: موقع الحوار المتمدن العدد (3169)، 2010/10/29

(3) السكيني، المرجع السابق، ص86؛ وينظر: موقع المنتدى العراقي، بغداد، أصوات العراق، 2007/11/13، على الرابط: <http://www.iraqiforum.net/vbl647.html>، تاريخ الزيارة: 2016/4/6.

(4) نصت المادة (64/أولاً) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "أولاً: يُحلّ مجلس النواب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء".

(5) شير، فصل، ص176.

ولا يمكن لأحد أن يعترض ويقول إن هذه الصورة لحلّ مجلس النواب العراقي هي من صور الحل الموجودة في دساتير دول أخرى، فمثل هكذا قول مردود للأسباب الآتية:

1- الحل الذاتي لم يكن مقبولاً - كما لاحظنا سلفاً - في أوساط فقهاء القانون الدستوري، كما أنه لم يكن مقبولاً لدى مجموعة من الدول التي يمكن عدّها ذات تجربة ديمقراطية أسبق من العراق، ومن ثمّ نوابها أكثر شعوراً بالمسؤولية تجاه ناخبهم.

2- أخذت دساتير بعض الدول بصورة الحل الذاتي، ولكن حينما أظهرت عدم فاعليتها واستبداد البرلمان، لاجأت إلى تعديل الدستور واستبدل بالحل الرئاسي، والمفروض أن نعتبر من التجارب الدستورية للدول الأخرى⁽¹⁾.

3- نلاحظ أنّ الدساتير التي أخذت بالحل الذاتي نجدها في نفس الوقت أخذت بالحل الرئاسي، بقصد التخفيف من مساوئ الحل الذاتي، كما هو الحال في الدستور النمساوي لعام 1929 والدستور التركي لعام 1982. والدستور العراقي النافذ

ولهذا نعتقد أنّ التنظيم الدستوري لحل البرلمان بموجب أحكام دستور 2005، مهّد الطريق لاستبدال وطغيان مجلس النواب، لتجرد باقي السلطات من أيّة وسيلة دستورية تجاهه، وهذا ما يحصل اليوم حول التعديل الوزاري المزمع اجرائه من قبل رئيس الوزراء "حيدر العبادي"، إذ نلاحظ استبدال وتعسف بعض الكتل السياسية ومنع رئيس الوزراء من تغيير الوزراء التابعين لهم رغم فشلهم ورغم الظروف الاقتصادية الصعبة التي يمر بها البلد والحرب ضد داعش.

وبالعودة إلى القواعد والأسس الصحيحة للأنظمة البرلمانية والمطبقة في الدساتير المقارنة، نجد أنّ صلاحية الحل تمنح إلى رئيس مجلس الوزراء لا للبرلمان، وذلك بهدف تحقيق التوازن بين السلطتين، بحيث تمتلك كلّ سلطة ادوات تستطيع بموجبها التأثير على السلطة الأخرى، أهمّها حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية وتحريك المسؤولية السياسية الوزارية من قبل السلطة التشريعية⁽²⁾.

وبالنسبة لحل مجلس الاتحاد، لم يعالج الدستور العراقي النافذ ذلك، إلّا أنّ لجنة مراجعة الدستور ارتأت معالجة الأحكام الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد، إذ نصّت المادة (82) من التعديل المقترح في الشطر الاخير منها على أن: "يحل مجلس الاتحاد عند حل مجلس النواب، دون العكس".

يتّضح من النص أنّ المشرّع قد ربط بين حل مجلس النواب وحل مجلس الاتحاد، ومفاد

(1) أبو السعود، المرجع السابق، ص 279.

(2) شير، فصل، ص 139.

ذلك أنّ حل مجلس الاتحاد يتحقق بحكم الدستور عندما يحل مجلس النواب من دون اتباع القواعد المنصوص عليها في المادة (98) من مشروع التعديل، ولكن المشرّع لم يقرّر الحكم ذاته بحق مجلس النواب، في حال حل مجلس الاتحاد، إذ يبقى مجلس النواب جهازاً تشريعياً يمارس اختصاصاته المحددة في الدستور، رغم حل مجلس الاتحاد⁽¹⁾.

ونرى أنّ هذه التفرقة تعزز من تفوق دور مجلس النواب على مجلس الاتحاد. أمّا عن الآلية والقواعد الاجرائية لحل مجلس الاتحاد فقد حدّتها المادة (98) من التعديل المقترح وعلى النحو الآتي:

"أولاً: يحل مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية. ويرى أستاذنا (الدكتور زهير شكر) أنه لا يجوز حل مجلس الاتحاد إلا إذا كان بإمكانه حجب الثقة من الحكومة.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد، إلى انتخابات خلال مدّة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، لغرض انتخاب مجلس جديد".

وبذلك اسند الدستور حق اقتراح طلب الحل إلى جهتين هما ثلث أعضاء مجلس الاتحاد ورئيس مجلس الوزراء، واشترط أن يحظى الطلب بموافقة رئيس الجمهورية. أمّا عن الجهة المختصة بالفصل باقتراح الحل فمشروع التعديل جعله لمجلس الاتحاد وبموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائه، كما يختص رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد بالدعوة إلى إجراء انتخابات خلال مدّة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، لغرض انتخاب مجلس جديد.

عند تحليل النص المقترح، نلاحظ أنّ مجلس الاتحاد في حال تشكيلة، أنّه أخذ بصورة الحل الذاتي أيضاً، أو يحل عند حل مجلس النواب، وهذا أمراً مستبعد حصوله كما بيّنا أعلاه، ومن خلال ما تقدّم، نلاحظ أنّ الدستور العراقي النافذ، أظهر هيمنة واضحة لمجلس النواب على الهيئات الأخرى وبضمنها السلطة التنفيذية ممّا أثر سلباً على إمكانية حل المجلس لتحقيق أغراض الحل سالفة الذكر، وتتمثّل مظاهر هذه الهيمنة من خلال دور مجلس النواب في نظام الحكم وصلحياته إزاء السلطة التنفيذية واستبعاد إمكانية حلّه.

(1) حيث أحال الدستور تنظيم مجلس الاتحاد إلى قانون يسنّه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب؛ ينظر: نص المادة (65) من دستور العراق لسنة 200 النافذ.

المبحث الثالث واقع العلاقة بين السلطتين في العراق وسبل تعزيزها للفترة 2006-2014

بعد أن تعرضنا لماهية العلاقة بين السلطتين في العراق على وفق ما أقره الدستور العراقي النافذ، نرى من المناسب إجراء مقارنة ومقارنة مع ما تمّ تطبيقه من تلك النصوص بعد أن تمّ تشكيل السلطات العامة الدائمة منذ سنة 2006، وفي مقدمتها مجلس النواب والحكومة، وحينذاك بدأت الدورة النيابية الأولى التي امتدت - كما تمّ إقراره دستورياً- لمدة أربع سنوات، لتبدأ الدورة النيابية الثانية عام 2010 لتنتهي عام 2014، وهذا ما سيتمّ التطرق إليه.

المطلب الأول: واقع العلاقة خلال المدة النيابية 2006-2010

بعد استكمال إجراءات المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية المنعقدة في 2005/12/15، عقد مجلس النواب آنذاك جلسته الأولى في 2006/4/22، بدعوة من قبل رئيس الجمهورية "جلال الطالباني"، الذي انتخب من قبل مجلس النواب في الجلسة المذكورة، ومن ثمّ قام بدوره بتكليف "نوري المالكي" باعتباره مرشح الكتلة التي حازت على أغلبية المقاعد النيابية في الانتخابات المذكورة، وهي كتلة الائتلاف العراقي الموحد⁽¹⁾، وعلى ذلك تمّ تشكيل الحكومة بشكل رسمي في 20 من أيار/مايو من السنة ذاتها، على أساس التوفيق بين الاستحقاقات الانتخابية ومبدأ التوافق الوطني، ومن ثمّ تكررت تجربة المحاصصة مرة أخرى بعد أن تمّ تكريسها في التجارب الحكومية السابقة التي تشكلت بعد 2003، ومع أنّ تلك المؤسسات مجتمعةً - مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء - شرعت بممارسة مهام أعمالها، ولكن السؤال الذي يفرض نفسه هنا هو: هل كانت تلك المؤسسات موفقة في أدائها لتلك المهام؟ ومن ثمّ هل كانت العلاقة بينها على ما يرام؟ للجواب على ذلك، ينبغي التعرف على سيرة تلك العلاقة من خلال ممارسة كلّ منها، لاختصاصاتها الدستورية المذكورة سابقاً، والمتتبع للتطورات السياسية في العراق طيلة الدورة النيابية الأولى (2006-2010)، يلحظ - بكل وضوح - وجود تلك في أداء كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم ينعكس هذا الأمر سلباً على طبيعة العلاقة بينهما فحسب، بل على المواطن العراقي صاحب المصلحة الحقيقية بل ومصدر السلطة وأساس شرعيتها، فواقع الحال يؤكد أنّ مجلس

(1) حصلت كتلة الائتلاف العراقي الموحد على 128 (128) مقعداً من مقاعد مجلس النواب البالغة آنذاك (275)، أي إنّها حصلت على نسبة (41.2%)؛ للمزيد راجع الرابط: <http://ar.wikipedia.org>، تاريخ الزيارة: 2015/6/20.

النواب طيلة تلك المدة النيابية لم يرتق إلى أدنى مستوى الطموح⁽¹⁾، ولا سيما على صعيد ممارسته لأهم اختصاصين هما: التشريع والرقابة، وهذا ما سنحاول التعرض له.

الفرع الأول: في إطار العملية التشريعية

منح المشرع الدستوري مجلس النواب اختصاصات في نصوص متفرقة، وتُلاحظ أنّ المادة (61) من الدستور قد فصّلت اختصاصات المجلس⁽²⁾، ولكن اتّسمت سيرة المجلس في هذه الدورة وفي أهم اختصاصاته وهو التشريع بالإخفاق والتلكؤ⁽³⁾، لا سيما أنّ معظم القوانين التي أصدرها مجلس النواب، هي عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة، ولكن أعضاء مجلس النواب طيلة مدتهم النيابية تلك كانوا حريصين على تشريع كلّ ما يمنحهم المزيد من الامتيازات التي ليس لها نظير في العالم⁽⁴⁾، وحتى التشريعات التي كانت تصدر، لا تصدر إلاّ بعد إجراء المزيد من المساومات بين الكتل السياسية على وفق ما يسمى بـ"السلة الواحدة"، ومثال ذلك ما حصل في التصويت على الاتفاقية الأمنية التي تمّ توقيعها بين العراق والولايات المتحدة⁽⁵⁾، إذ نصّت المادة (102/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "تختص لجنة المرشحين والمهجرين والمغتربين: دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية الدولية بالتعاون مع اللجنة القانونية، وقانون العفو العام، وقانون الأقاليم والمحافظات سنة (6) 2008".

(1) للتعرف على حقيقة أداء مجلس النواب يراجع: طه العنكي، "بنية البرلمان العراقي: رؤية تحليلية"، بحث منشور في التقرير الاستراتيجي لعامي 2010-2011، بغداد: مركز حمورابي، (2012)، ص 67.

(2) زهاوي، النظام، ص 118.

(3) للمزيد حول تلك التشريعات الصادرة في تلك المرحلة راجع بحثنا الموسوم: السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وفق دستور سنة 2005 بين الواقع والطموح، والمقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والسياسة-جامعة دهوك، المنعقد خلال المدة 13-14 تشرين الأول/اكتوبر 2010، ص 13-14.

(4) للمزيد حول تلك الامتيازات راجع: جريدة الصباح العراقية، العدد (2095) الصادر في 28-10-20.

(5) للاطلاع على نصوص الاتفاقية والآراء حولها راجع: مجموعة باحثين: الاتفاقية العراقية الأمريكية، (بغداد: مركز العراق للدراسات، بغداد، 2009)، ص 13؛ وكذلك: موقع القناة الحكومية العراقية على الرابط: www.iraqcenter.net/vb/51224.html، تاريخ الزيارة: 2016/5/16.

(6) بعد أن اتفقت الكتل على إقرار القوانين الثلاثة المذكورة - وهناك من يضيف لها قانون الموازنة لسنة 2009- تم رفعها إلى مجلس الرئاسة الذي صادق عليها بالإجماع - بعد اعتراض من قبل أحد أعضائه وهو عادل عبد المهدي على قانون المحافظات - ما دفع السفارة الأمريكية في بغداد آنذاك لإصدار بيان تهنئ فيه أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس النواب ما يدل على أنّ هناك مساعي أمريكية نجحت في حمل المعنيين على تحقيق ما مطلوب؛، للاطلاع على هذا البيان راجع الرابط: تاريخ الزيارة: 2016/4/10.

- <http://www.wna-news.com/inanews/news.php?extend.18451>

وضمن إطار العملية التشريعية وفي مراحلها المختلفة التي تعد بمثابة سلسلة مترابطة الحلقات تبدأ بمقترحات القوانين، وتنتهي بمرحلة دخول تلك القوانين حيز التنفيذ، عند نشرها في الجريدة الرسمية وفقاً لنص المادة (129) من الدستور، والتي سبق وأن تطرقنا لهذه المراحل في الفصل الأول، إذ نص النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (30) منه على أن: "يمارس المجلس اختصاصاته المنصوص عليها في المواد (61/60) والنظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء".

إذ إن الدستور أجاز في المادة (60/ثانياً) منه تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء من مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانته المختصة، ونص النظام الداخلي للمجلس على ذلك أيضاً في المادة (31) بقولها: "يمارس المجلس الاختصاصات الآتية: خامساً: النظر في المشروعات المقترحة من قبل أعضاء المجلس ولجانه".

وكذلك أجاز في المادة (61/أولاً) تشريع القوانين الاتحادية، فعلى الرغم من عدم وجود مشاكل كثيرة كانت قد أعاققت التنسيق والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بفرعيها - رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء - في هذا الإطار، ولكن هذا الأمر لا يعني أن العلاقة بينهما كانت إيجابية، بل كثرة والمشاكل والخلافات التي كانت - وما زالت - قائمة بين القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية قد انعكس سلباً على أداء السلطتين، رغم نص المادة (31/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء...."، ومن ثم فإن التشريعات التي صدرت آنذاك - على شحتها وقلة أهميتها - كانت نتاج التجاذبات والتوافقات والمساومة بين الكتل السياسية.

ومن الناحيتين القانونية والفنية تستغرق العملية التشريعية وقتاً طويلاً، وما يؤيد ذلك، على سبيل المثال لا الحصر قانون التقاعد وقانون الأحزاب السياسية، وهناك الكثير من القوانين لم تبصر النور لحد الآن على الرغم من قراءتها القراءة الأولى، وهذا يُعدّ مشكلة كبيرة لأن ذلك يعني تأخير تلبية المطالب الشعبية التي يمكن أن يلبها القانون المعني، ولكن عندما يكون لدى الحكومة والبرلمان أجهزة قانونية متخصصة ويكون دورها مساعدة الحكومة أو النواب يتم التشريع في مدة معقولة. وهذا الأمر غير متوفر في العراق ولبنان أيضاً بالنسبة الى النواب. وبالمقابل تفضي أحياناً ظاهرة العجالة وعدم التأني إلى إصدار بعض التشريعات غير المدروسة ما يتطلب إعادة النظر فيها، ويضاف إلى ذلك ظاهرة غياب الكثير من البرلمانيين وخاصة من هم متواجدون خارج العراق، ولا يشاركون في الكثير من جلسات البرلمان، الأمر الذي يضطر رئاسة المجلس إلى تأجيل

الجلسات لعدم اكتمال النصاب القانوني⁽¹⁾. ويرى استاذنا (الدكتور زهير شكر) يجب إن يعدل الدستور ومنع النائب من الغياب من خلال خصم راتبه إذا تكرر الغياب لاكثر من ثلاث مرات بدون عذر مشروع أو بأذن من رئاسة المجلس.

وبالدخول في بعض تفاصيل الدورة الانتخابية الأولى، نجد أنّ مجلس النواب قد أصدر خلال سنة 2006 ثلاثة عشر قانوناً فقط، أهم ما فيها قانون الموازنة العامة، أما في سنة 2007، فقد أصدر ست وثمانون قانوناً، أهم ما فيها قانون المفوضية العليا للانتخابات المرقم (11)، أما القوانين التي أصدرها المجلس في سنة 2008، فقد كانت ستون قانوناً، ومن أهمها قانون العفو العام المرقم (19) وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم المرقم (21)، والقانون رقم (52) لسنة 2008 والخاص بتصديق اتفاقية سحب القوات الأجنبية واتفاقية الإطار الاستراتيجي لعلاقة الصداقة والتعاون بين العراق والولايات المتحدة .

وفي سنة 2009، أصدر المجلس (36) قانون، ومن أبرز ما جاء فيها القانون المرقم (26) والخاص بتعديل قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005. وفي سنة 2010، أصدر المجلس (22) قانوناً، ويعد القانون المرقم الخاص بالخدمة والتقاعد العسكري أبرز ما جاء فيه، وتجدر الإشارة إلى أنّ معظم القوانين التي أصدرها مجلس النواب طيلة مدته النيابية عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة، والأهم من ذلك كله، لم يكن بالإمكان التوصل إلى تشريعات تجسد حلول وطنية عراقية بمعزل، عن صيانة مصالح الدول الإقليمية، بمعنى آخر إنّ محاولة عزل القضية العراقية عن إطارها الإقليمي هو مثابة استمرار للمحنة العراقية⁽²⁾.

خلاصة القول، لم يكن مجلس النواب وطيلة الدورة الأولى وعلى مدى أربع سنوات فاعلاً بالشكل الذي يؤهله للارتقاء إلى مستوى طموح ناخبيه خصوصاً، وطموح الشعب العراقي عامة، ذلك أنّ العملية التشريعية في تلك المرحلة كانت تتسم بطغيان عناصر إخفاقاتها على حساب عناصر نجاحها، بدليل أنّ معظم أعضاء هذه الدورة كانوا غير راضين عنها، والبعض يعلّل سبب هذا الإخفاق لحدثة التجربة البرلمانية في العراق إضافةً إلى دور الخلافات بين الكتل السياسية البرلمانية في تعويق وتلكؤ مجلس النواب في أداء مهامه.

أما عن دور الحكومة في إطار العملية التشريعية، من المعلوم إن المشرّع الدستوري العراقي رسم في المادة (60) من الدستور منفيين تقدّم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان

(1) عبد الرزاق السويري، "نظرة مستقبلية للبرلمان الجديد"، مجلة الحوار المتمدن، العدد (3001)، تاريخ (2010/5/11).

(2) لظفي حاتم، "العملية السياسية وبناء الدولة العراقية"، على الرابط: www.ahewar.org، تاريخ الزيارة: 2016/6/12.

المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية بفرعيها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدمت من غيرهما فإن ذلك يُعدّ مخالفة دستورية لنص المادة (60/أولاً) من الدستور، فالملاحظ أنّ مشاريع القوانين كخطوة أولى وأساسية في العملية التشريعية تقدم من قبل الحكومة إلى مجلس النواب- كما أسلفنا القول سابقاً في الفصل الأول- وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا من خلال تفسير نص المادة (60) من الدستور النافذ سنة 2010، فقد قضت بأنّ مشروعات القوانين يلزم أنّ تقدّم من السلطة التنفيذية وذلك حسب ما نص عليه الدستور في المادة (80) منه⁽¹⁾، وضمن هذا الإطار نجد أنّ الحكومة تتحمّل جزء كبير من مسؤولية تأخر تشريع القوانين بفعل عدم تقديمها في الوقت المناسب، إذ إنّها لم تكن بدورها بمنأى عن الصراعات السياسية التي تلقي بظلالها على تلك المؤسسة، إذ إنّها بنيوياً تتكون من القوى السياسية المهيمنة ذاتها على مجلس النواب، ما يفضي بدوره إلى غياب التكامل المؤسّساتي، بين المؤسّستين (مجلس النواب والحكومة)، أو داخل كلّ مؤسّسة من هاتين المؤسّستين، وبالمحصلة امتدت انعكاسات هذا الأمر- أزمة أو غياب التكامل- إلى سائر المؤسّسات والقوى التي ينبغي أن تسهم في تلك العملية.

ولهذا السبب أصبحت الكثير من التشريعات رغم شحتها وقتلتها مجرد حبر على ورق، أو يتأخر تنفيذها سنوات عدة بعد صدور التشريع أو أنّ بعض التشريعات تواجه عقبات عند التنفيذ، ومن ذلك البيروقراطية والروتين العقيم والاختلاف في التفسير على صعيد التطبيق ما يستدعي صدور تعليمات بهذا الخصوص، هذا فضلاً على محاولات الكثير من موظفي الإدارة العامة عرقلة عملية التنفيذ كونهم غير مستفيدين من التشريع أو إنّ البعض منهم يخشى العقوبة في حال ارتكب خطأ في هذا الإطار، أو إنّه يستغل الأمر كي يكون فرصة للفساد عن طريق مساومة المستفيدين، ما يفضي إلى حرمان المستهدفين بالتشريع وإفادة غير المستهدفين، وكل ذلك تتحمّله الحكومة التي ينبغي أن تتولى مهمة متابعة إجراءات التنفيذ ومحاسبة المقصرين والفاستين لضمان نجاح عملية التنفيذ، ومن ثمّ تقوم الحكومة بمراجعة العملية برمتها لتتلافى أوجه الخلل والقصور ومعالجتها بالتنسيق والتكامل مع المؤسّسات الأخرى وفي مقدمتها مجلس النواب، وهذا ما لم نلتزمه على صعيد الواقع.

الفرع الثاني: في إطار الرقابة

تحرص الأنظمة السياسية على إيراد نصوص في صلب الوثيقة الدستورية أو القوانين المكملّة لها تعالج المسؤولية السياسية لجهازي السلطة التنفيذية المتمثّلة بـ(رئيس الدولة، والحكومة)،

(1) نص المادة (80) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

فبخصوص الرقابة والتي لا تقل أهميتها عن الاختصاص التشريعي- وقف مجلس النواب طيلة الدورة النيابية الأولى، عاجزاً عن استجواب أي مسؤول رغم ظهور قضايا كثيرة تتصل بالفساد، رغم نص المادة (61) من الدستور، على أن يختص مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية جنائياً وسياسياً، كما يختص بمراقبة ومساءلة ومحاسبة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، فضلاً عن عجز الحكومة عن تنفيذ الكثير مما ينتظره المواطن لا سيما في مجال الخدمات والإعمار والأهم من ذلك تفاقم التحديات الأمنية التي وصلت ذروتها مع اشتعال نار الحرب الطائفية، برّر بعض النواب هذا التلكؤ في أداء دورهم الرقابي إلى وجود قرار حكومي يمنع مخاطبة أو استضافة أو زيارة أي وزير أو استجوابه أو أي مسؤول آخر إلا بعد استحصال موافقة المسؤول الإداري الأعلى، مما شكل عائقاً في انسيابية عمل المجلس في أهم جزئية له، بالرغم مما نصّت عليه المادة (32/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب⁽¹⁾، على أن يتولى مجلس النواب مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية إذ نصّت فقرتها الأولى على: "مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية".

وهذا ما قد بيّناه في المبحث الأول من الفصل الثاني، وعلى الرغم من وجود محاولات من قبل بعض النواب لتحريك الرقابة من خلال تقديم طلبات لاستجواب وزراء ومسؤولين في الحكومة، لكن تلك الطلبات واجهت عرقلة وتغيير في الآلية، ومع ذلك تمكن مجلس النواب في سنة 2009 من استدعاء عدة وزراء، ومن ثمّ استجوابهم، وهم كلاً من: وزير التجارة "عبد الفلاح السوداني"، ووزير الكهرباء "كريم وحيد" ووزير النفط "حسين الشهرستاني" وهم جميعهم أعضاء في "ائتلاف دولة القانون"، بسبب اتهامات تخص هدر المال العام والفساد الإداري، ولكن الاستجواب لم ينته إلى إقالة أي وزير منهم، بل سارع البعض منهم إلى تقديم استقالته، إذ نصّت المادة (92) من النظام الداخلي للمجلس على: "تختص لجنة النزاهة النيابية: أولاً: متابعة قضايا الفساد الإداري والمالي في مختلف أجهزة الدولة"، وحينها صرح رئيس لجنة النزاهة في مجلس النواب "صباح الساعدي" والذي قام باستجوابهم عن وجود ضغوط سياسية على القضاء لمنع محاكمة أي منهم، وهكذا كانت أولى معارك المجلس في الاستجواب هزيلة النتائج، وبعد تعرض العاصمة بغداد لسلسلة من التفجيرات سنة 2009، عقد مجلس النواب عدة جلسات استجواب لـ(وزير الداخلية ووزير الدفاع ووزير الأمن الوطني وقائد عمليات بغداد ومدير جهاز المخابرات)، وهم المعنيين بالشأن الأمني لمعرفة القصور

(1) للمزيد حول الإجراءات الرقابية لمجلس النواب والتي نص عليها النظام الداخلي للدورة النيابية الأولى، يراجع: النظام الداخلي للمجلس الصادر عن الدائرة الإعلامية للمجلس.

أو التقصير في عمل تلك الوزارات، ووجه المجلس انتقادات شديدة لأداء مختلف القيادات الأمنية⁽¹⁾.

وبالمحصلة لم يكن مجلس النواب - في تلك الدورة النيابية - موفقاً في أدائه لدوره الرقابي، لا سيما إذا ما علمنا أن من قام بتحريك هذا الدور في هذه المرحلة المتأخرة لم تكن دوافعه الحرص والشعور بالمسؤولية والعمل على تفعيل أداء مجلس النواب ومتابعة عمل الوزارات بغية تقويم وتحسين أدائها التنفيذي الذي ينبغي أن يصب في مصلحة الوطن والمواطن، ولكنها كانت تلك الممارسة من باب الترويج لأنفسهم ومن يقف خلفهم من الأحزاب والكتل؛ وبالتالي، أضحى البرلمان منبراً للخطب السياسية والدعاية الانتخابية بعد أن شعر هؤلاء بدنو موعد الانتخابات البرلمانية ما قد يفضي إلى خسارتهم لامتيازاتهم الكبيرة التي طالما تمتعوا بها بحكم عضويتهم. وهناك من النواب من حرّك الدور الرقابي لحسابات شخصية قد تكون بعضها أخذت طابعاً "تأرياً" أو أنها كانت لغرض التسقيط السياسي، ولهذا كان أداء مجلس النواب الرقابي طيلة دورته النيابية الأولى يتسم بالإخفاق، ومبعث هذا الإخفاق يعود بلا أدنى شك إلى طغيان ظاهرة المحاصصة التي كانت قد أفضت إلى وجود كل الكتل البرلمانية ممثلة في الحكومة، وبالتالي من مصلحة الجميع التزام الصمت⁽²⁾.

وبالتالي، فقد أفضى هذا الأمر إلى غياب معارضة برلمانية فاعلة تراقب أداء الحكومة وتحاسبها على تقصيرها إزاء الشعب سعياً لتقويم أدائها، وعلى ذلك استشرت ظاهرة الفساد الإداري والمالي، الأمر الذي أوصل العراق - طبقاً لتقارير منظمة الشفافية العالمية - إلى ثالث دولة ضمن مجموعة الدول الأكثر فساداً في العالم، ولا شك قد انعكس ذلك على طبيعة العلاقة بين تلكما السلطتين التي كانت تتسم بالسلبية على وجه الجملة، وكان ذلك باعتراف معظم أعضاء مجلس

(1) يراجع: النظام الداخلي للمجلس الصادر عن الدائرة الإعلامية للمجلس.

(2) وائل عبداللطيف، عن بناء الدولة ومؤسساتها، وهذا ما أكده أحد النواب بقوله: "للمحاصصة التي تمنع اتخاذ أي إجراء ضد أي مسئول في الدولة لأنه ينتمي إلى هذه الجهة أو تلك بالتالي نشأت قاعدة عرفية في البرلمان بأن محاسبة هذا المسئول أو ذاك تعني فتح الأبواب على المسئولين الآخرين..".

على الرابط: <http://www.almustakbalpaper.net/ArticleShow.aspx?ID=18420>، تاريخ الزيارة: 2016/5/10.

النواب آنذاك⁽¹⁾.

المطلب الثاني: واقع العلاقة خلال المدة النيابية 2010-2014

على الرغم من انعقاد الجلسة الافتتاحية الأولى لمجلس النواب المنبثق عن سنة⁽²⁾ 2010، إلا أنّ تلك الجلسة ظلت مفتوحة ما يقارب التسعة أشهر، وذلك بفعل تأخر عملية الاتفاق على المرشح لتشكيل الحكومة الجديدة، بفعل التجاذبات التي طغت على المفاوضات الخاصة بتلك وعلى الرغم من الاتفاق الذي حصل بين الكتل البرلمانية الكبيرة على تكليف رئيس الوزراء المنتهية ولايته آنذاك "نوري المالكي" على تشكيل الحكومة في 25 كانون الأول/ديسمبر سنة 2010، وذلك قبل يوم من انتهاء المهلة الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية "جلال طالباني" الذي تمتّ عملية انتخابه من قبل مجلس النواب لتكليف من يتولّى رئاسة الوزراء، ولكن بقيت أمور كثيرة عالقة ومؤجلة، فعلى الرغم من الاتفاق على التشكيلة الوزارية بقيت - وما زالت - حقائب الوزارات الأمنية شاغرة آنذاك، كما أنّ معظم القضايا التي جرى الاتفاق عليها بموجب ما يسمى بـ"اتفاقية أربيل" بقيت في نظر بعض القوى السياسية مجرد حبر على ورق⁽³⁾.

وعلى الرغم من التحسن النسبي الذي طرأ على الوضع الأمني، لكنّه ظلّ يلقي بظلاله على أداء مجلس النواب لمهامه واختصاصاته، ومع استمرار العوامل والأسباب الأخرى المعطلة ذاتها لهذا الأداء، غدت ظاهرة عمليات الشد والجذب المتفاقمة تخيم على العلاقات بين الكتل النيابية على وجه الجملة وعلى أعضاء اللجان النيابية على وجه الخصوص، وفي مقدمتها اللجنة القانونية، ما انعكس سلباً ليس فقط على أداء المجلس، بل على طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأبرز ما حصل في هذا الإطار الخلافات المستمرة بين كلّ من القائمة العراقية

(1) أشارت تقارير منظمة الشفافية العالمية التابعة للأمم المتحدة أن العراق خلال تلك المرحلة - لغاية سنة 2010 - يحتل المرتبة (175) من أصل (178) دولة من دول العالم في استثناء الفساد؛ للمزيد راجع موقع المنظمة المذكورة على الرابط: <http://icrim1.com/forum/showthread.php>، تاريخ الزيارة: 2016/5/10.

(2) بموجب الانتخابات المذكورة أعلاه حصل ائتلاف دولة القانون الذي يتزعمه (نوري المالكي) على (89) مقعد في مجلس النواب، بينما حصلت القائمة العراقية التي يتزعمها "إياد علاوي" على (91) مقعداً، بينما حصلت قائمة الائتلاف الوطني على (70) مقعداً، في حين حصلت قائمة التحالف الكردستاني على (43) مقعداً وتوزعت باقي المقاعد على الآخرين، للمزيد راجع موقع المفوضية العليا للانتخابات على الرابط: www.ihec-iq.com؛ تاريخ الزيارة: 2016/5/16؛ وكذلك: العنكي، آليات، ص 16-17.

(3) للاطلاع على نصوص اتفاقية أربيل، يراجع: صحيفة الصباح الجديد في عددها (2273)، العراق، الصادر في 2012/4/29.

وقائمة دولة القانون، والتي بلغت ذروتها نهاية سنة 2011، وما ترتب عليه من إعلان الأولى في اجتماع رسمي لها يوم 2011/12/17 عن تعليق نوابها لجلسات مجلس النواب ومن ثم امتناع وزرائها عن الحضور في جلسات مجلس الوزراء، على خلفية الطلب الذي قدمه رئيس الوزراء، من مجلس النواب بسحب الثقة من نائبه "صالح المطلك" بسبب اتهامه للأول بـ(الديكتاتورية)، ومن ثم اتهام نائب رئيس الجمهورية "طارق الهاشمي" بالوقوف وراء عمليات إرهابية، وما أعقب ذلك من اتهامات متبادلة بين الطرفين، ومما زاد الأمور تعقيداً لجوء "الهاشمي" إلى إقليم كردستان وتفاقم حدة الخلاف بين التحالف الكردستاني ودولة القانون، وعلى وجه الجملة يمكن تقييم طبيعة العلاقة بين مجلس النواب والحكومة على وجه الخصوص من خلال الأطر التشريعية والرقابية:

الفرع الأول: في إطار العملية التشريعية

على وجه الجملة، أصدر مجلس النواب منذ بداية الفصل التشريعي بعد أن كان المجلس معطلاً طيلة الأشهر التي أعقبت الانتخابات المذكورة وبفعل استمرار أزمة تشكيل الحكومة، أكثر من خمس وثلاثون قانوناً، ثمانٌ منها كانت إلغاء لقوانين وقرارات النظام السابق، وهذا هو من اختصاص اللجنة القانونية في المجلس وفق المادة (90) من نظامه الداخلي، وبكل تأكيد وكالعادة كان قانون الموازنة العامة قد أخذ الحيز الأكبر من وقت وجهد أعضاء المجلس والتي لم يتم التوصل إلى إقرارها بشكل نهائي، إلا بعد مضي عدة أشهر من السنة المذكورة، على وفق ما منصوص عليه في المادة (31/ثالثاً) من النظم الداخلي للمجلس، ولنا أن نتصور حجم الإرباك الذي حصل في عمل مؤسسات الدولة فضلاً عن التأخر الحاصل في إنجاز المشاريع الخدمية ومشاريع البنى التحتية، وكذلك تأخر إطلاق الدرجات الوظيفية في عموم الوزارات، وكل ذلك بفعل تأخر التخصيصات الناجمة عن تأخير إقرار الموازنة السنوية العامة للبلد، وهذه المشكلة تتكرر سنوياً.

كما شهد العامين 2012/2013، صدور جملة من القوانين عن مجلس النواب يمكن تقسيمها إلى قوانين جديدة وقوانين معدلة لقوانين نافذة، قوانين لاعية لقرارات صادرة عن مجلس قيادة الثورة المنحل، إذ نصّت المادة (90) من النظام الداخلي لمجلس النواب على: "تختص اللجنة القانونية بما يأتي: أولاً: مراجعة القوانين السابقة وتكييفها وفق الدستور؛... سادساً: مراجعة قوانين مجلس قيادة الثورة المنحل"، وقوانين تصديق اتفاقيات ومعاهدات دخل فيها العراق خلال هذين العامين، وفقاً للمادة (102/رابعاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

فعلى صعيد القوانين الجديدة، صدر خلال العامين 2012/2013 عدد من القوانين منها

ما كان يتعلق بتنظيم عمل الوزارات ومنها ما كان يتعلق بإنشاء مؤسسات وهيئات جديدة، ومن أهم تلك القوانين ما يأتي:

1- قانون مجلس القضاء الأعلى رقم (112) لسنة 2012، على وفق المادة (61/رابعاً/أ) من الدستور سألقة الذكر، وعلى وفق المادة (90/ثانياً) من النظام الداخلي للمجلس، إذ نصّت على أن: "تختص اللجنة القانونية - دراسة التشريعات المتعلقة بالسلطة القضائية"⁽¹⁾.

ويُعدّ هذا القانون من أهم إصدارات المجلس، إذ صوّت عليه في جلسته الأولى من الفصل التشريعي الثاني المصادف 2012/12/15، إلاّ أنّه تعرّض للطعن من قبل ائتلاف دولة القانون بحجة مخالفته للدستور، وعلى ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا أمراً بعدم دستورية هذا القانون ولم يتم تشريعه لحد الآن⁽²⁾.

2- قانون منحة طلبة الجامعات والمعاهد العراقية الحكومية رقم (63) لسنة 2012، والذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد (4254) بتاريخ 2012/10/15، وهذا القانون أُعد من قبل لجنة التربية والتعليم في المجلس، على وفق المادة (95) من النظام الداخلي وبالتعاون مع اللجنة القانونية، على وفق ما نصّت عليه المادة (90) من النظام الداخلي بقولها - تختص اللجنة القانونية- "ثالثاً: معاونة المجلس ولجانه في صياغة النصوص التشريعية"، والتعليم حق مكفول في الدستور لكل العراقيين.

3- قانون رقم (98) منع إكراه العراقي على تغيير قومية، وهذا ما نص عليه الدستور في المادتين (42/41) من الدستور، وأعد هذا القانون من قبل لجنة حقوق الإنسان في المجلس، على وفق ما منصوص عليه في المادة (99) من النظام الداخلي للمجلس وبالتعاون مع اللجنة القانونية أيضاً، والذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد (4260) بتاريخ 2012/12/17.

4- قانون تحديد مدة ولاية الرئاسات الثلاث "رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء ورئاسة مجلس النواب" بدورتين، والذي نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4273) بتاريخ 2013/4/8، ولكن تمّ الطعن به من قبل ائتلاف دولة القانون، على أنّه مخالف للدستور، وإنّ القانون لم يقدم من

(1) جريدة الوقائع العراقية، العدد (4266)، بتاريخ 2013/2/4.

(2) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية في 2013/2/12 بخصوص الطعن بقانون (112) -، وكان مجلس القضاء الاعلى الأعلى أعلن، في (26 حزيران/يونيو 2013)، التصويت بالإجماع على "عدم قانونية" اعتراض اللجنة القانونية في البرلمان بشأن شغل رئيس المجلس منصب رئيس محكمة التمييز الاتحادية، ووصف رأي اللجنة بأنّه "خرق للدستور وتدخل في استقلالية السلطة القضائية".

الحكومة حسب الاجراءات الدستورية، وإنّ مجلس النواب لا يحق له إصدار التشريعات، إلّا بعد تقديمها من الحكومة، وتمّ نقض هذا القانون من قبل المحكمة الاتحادية بسبب عدم توفر الشروط الشكلية له، بقرارها الصادر في 2013/8/25، بعد أن صوّت عليه مجلس النواب بأغلبية (170) صوتاً، ومقاطعة نواب ائتلاف دولة القانون الذي يتزعمه المالكي عن التصويت⁽¹⁾.

5- قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة المرقم (38) لسنة 2013، والذي نشر في الوقائع العراقية بالعدد (4295) بتاريخ 2013/10/28.

وعلى ذلك، لا خلاف حول استمرار حالة التلكؤ والتعثر في العملية التشريعية في العراق في هذه الدورة النيابية، فالمنتبّع لأداء مجلس النواب في هذا الإطار خلال هذه الدورة يجد أنّ القوانين التي تمّ تشريعها - على شحتها - بعضها تمّ الطعن به، ومن ثمّ تمّ نقضه بعد مدة قصيرة من قبل المحكمة الاتحادية العليا، أما القوانين المهمة التي تصبّ في مصلحة المواطن بشكل مباشر، كانت وما زالت بانتظار الإقرار حتى الساعة، والبعض الآخر قد تمّ ترحيله من الدورة النيابية السابقة، وما زالت هي الأخرى بالانتظار، وكل ذلك يعود بالدرجة الأساس إلى حالة العناد السياسي بين القوى السياسية المتنفذة في المجلس، إذ إنّ كلّ طرف يسعى إلى تمرير القانون التي يصبّ في صالح حزبه أو في صالح المكوّن الذي ينتمي إليه، مقابل بذل أقصى الجهود لعرقلة القوانين التي تسعى القوى الأخرى لتمريرها للسبب نفسه، وهذا الأمر يُعدّ من أشد المعضلات التي تعرقل الأداء التشريعي لمجلس النواب.

وبالمحصلة، أضحت التلكؤ في العملية التشريعية على أشكال عدة، فقد تكلّف المشرّع ابتداءً في حسم ملف التعديلات الدستورية، والذي كان من المفترض إنجازه في تلك المرحلة، على الرغم من إنّ لجنة التعديلات الدستورية قد تمّ تشكيلها، ومارست عملها ووضعت جملة من التعديلات الدستورية وهذا ما نصّت عليه المادة (126) من الدستور ونحن اليوم في الدورة النيابية الثالثة 2016م، كما أنّ مجلس النواب فشل في إقرار بعض القوانين التي كان من المفترض إقرارها في تلك الدورة النيابية السابقة، إلّا أنّها أُجلت على أمل إقرارها في هذه الدورة إلّا أنّها لم ترَ النور، مثل: قانون مجلس الاتحاد الذي نص عليه في المادة (48) من الدستور والتي سبق وان تطرقنا لها في الفصل الأول.

(1) سبق وان أُصدرت المحكمة الاتحادية قرارين (43 و 44- اتحادية - 2010) في 2010/7/12، وجاءت معلله معلّلة قراراتها بان بأنّ القوانين لا يصح اصدارها إلاّ بناء على (مشروع قانون) تعده السلطة التنفيذية حصراً.

كما أنّ بعض القوانين المهمة التي تمّ إعدادها أو تقديم مقترحاتها أو مشاريعها خلال هذه الدورة لم تصل إلى مرحلة الإقرار وبقيت ما بين قراءة أولى وثانية، أو محاولة التصويت والإقرار، مثل قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية وقانون البنى التحتية وقانون المحكمة الاتحادية العليا وغيرها، ناهيك عن عدد لا بأس به من مشاريع القوانين التي ظلت تراوح في مكانها، واللافت أنّ الغلبة في هذه الدورة النيابية، كانت للكّم الهائل من المعاهدات والاتفاقيات التي صادق المجلس على انضمام العراق إليها من جهة، وإلغاء عدد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل عملاً بالمادتين (90، و102) من النظام الداخلي لمجلس النواب، أما العملية التشريعية الحقيقية فلم يمارسها المجلس بصورة فعلية، بل والأدهى والأمر أنّ البعض من التشريعات التي صدرت عن المجلس - على شحتها - لم يتم تنفيذها بالشكل المطلوب.

ويمكننا القول: إنّه حتى التعديلات التشريعية، أي تلك القوانين التي صدرت عن مجلس النواب بتعديل قوانين قائمة انصبّت بالدرجة الأساس على تشريعات حديثة قام المجلس بوضعها في وقت سابق، وهذا مؤشر آخر على الخلل في العملية التشريعية، من حيث الاستعجال وعدم تدقيق تلك المشاريع قبل إقرارها بحيث إنّها لا تصمد طويلاً أمام التطبيق والتنفيذ، إذ سرعان ما تظهر الأخطاء في الصياغة ما يحول دون إمكانية تنفيذها، ما يستدعي الإسراع بتعديلها.

ولم يختلف دور الحكومة في هذه المرحلة عن المرحلة السابقة، إذ لم يطرأ أي تحسّن ملحوظ على أداؤها، وذلك بفعل استمرار الخلل البنوي نفسه، فبعد تأخر تشكيل تلك الحكومة ما يقارب تسعة أشهر - كما ذكرنا - ومن ثمّ حازت على ثقة مجلس النواب بعد مخاض عسير وبسبب الخلاف الذي دار بين كتلة "العراقية ودولة القانون" حول تفسير نص المادة (76) من الدستور النافذ⁽¹⁾، ومن ثمّ جرى تشكيلها على أساس مبدأ التوافق - المحاصصة - ولكن هذا الأمر لم يمنع من استمرار الصراعات السياسية، والتي تُعدّ الاتهامات المتبادلة إحدى أهم معالمها، ما أفضى إلى استمرار أزمة التكامل التي أُلقت بظلالها على أداء الحكومة، وما ميّز هذه المرحلة تصاعد حدة الأزمات التي حملت الحكومة أعباء إضافية بل إنّها أضحت متهمّة من قبل قوى سياسية داخل

(1) إذ أرسلت رئاسة الجمهورية كتاب إلى المحكمة الاتحادية بتاريخ (2010/8/10) تطلب فيه تفسير المادة (76) من الدستور، فجاءت الفقرة الحكمية من قرار المحكمة المرقم (25-اتحادية-2010/10/25) تتضمن ما يأتي: { "ان إنّ تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني اما- الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات ومن خلال قائمة واحدة حازت على العدد الأكثر من المقاعد، - أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة.

مجلس الوزراء أو خارجه باستهداف طائفة بعينها؛ وبالتالي، أضحي كل ما تقوم به الحكومة من إجراءات أو إنجازات سلبياً.

وواقع الحال، يؤكد إنه على الرغم من النجاحات التي حققتها الحكومة في هذه المرحلة والتي يقف في مقدمتها تنفيذ اتفاق سحب القوات الأجنبية من العراق نهاية سنة 2011، إلا أن الإخفاق والفشل في معظم المجالات السياسية: الداخلية، والخارجية، والاقتصادية، والاجتماعية، والأمنية، هو السمة الغالبة على أداؤها. فقد ظلّ البلد يعاني من الصراعات السياسية كما كان يفقد إلى القدرات الدبلوماسية التي تؤهله لإقامة علاقات متوازنة مع العالم الخارجي وعلى وجه الخصوص مع دول الجوار الإقليمي، كما أنّ المشاكل الاقتصادية كالتضخم وضعف القدرة الشرائية لشرائح اجتماعية واسعة واستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية وعدم أهلية القطاع الخاص ودوره السلبي في الاقتصاد العراقي، والأهم من كلّ ذلك، أنّ الفجوة بين المجتمع والدولة ما زالت قائمة بفعل عدم قدرة الحكومة على تجاوز أزمات التوزيع والاندماج وبناء الأمة، لا سيما مع استمرار المشاكل والمعاناة، ومن ذلك النقص الفاضح في الخدمات، وعدم تلبية الحد الأدنى من المطالب الاجتماعية، كالحاجة للسكن والعمل والتأمين الصحي والضمان الاجتماعي والتعليم والرفاهية، وما إلى ذلك، على الرغم من أنّ الموازنة العامة وصلت سنة 2013 إلى مليارات الدولارات، وإذا ما انتقلنا إلى السياسة الأمنية لوجدنا بكل وضوح خللاً فادحاً في هذا الإطار، إذ مع الاستمرار عن إعلان عن تطبيق خطط أمنية جديدة تستمر أعمال العنف والقتل واستهداف المؤسسات الحكومية فضلاً على شيوع ظاهرة هروب السجناء والمعتقلين.

الفرع الثاني: سبل تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لا جرم أنّ استمرار الأزمات والمشاكل السياسية في العراق مبعثها الأساسي الخلافات والصراعات بين القوى السياسية الفاعلة في الساحة السياسية، ما وُلد حالة من عدم التعاون بل وعدم الانسجام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الاتحاديتين؛ وبالتالي، كان لهذا الأمر تداعياته الخطيرة على أداءهما بل وعلى بنيتها، ومن ثمّ ما سيشكله ذلك من مخاطر ليس فقط على مستقبل التجربة الديمقراطية الوليدة في العراق، بل وعلى مستقبل النظام السياسي برمته، لذا ينبغي البحث عن أفضل السبل لتعزيز أوجه التعاون والتكامل بين تلكما السلطتين سعياً لتصحيح مسار العملية السياسية برمتها، وذلك من خلال.

أولاً: الإصلاحات الدستورية

تتفق كلّ القوى السياسية ويؤيدها في ذلك معظم المتخصصين على ضرورة مراجعة

نصوص الدستور، ولكن المشكلة أنّ معظم تلك القوى والمتخصصين تتباين آرائهم حول النصوص المراد تعديلها أو إلغائها فضلاً على المواد المراد إدراجها وإضافتها للنصوص الحالية، وبقدر تعلق الأمر بموضوع بحثنا، هناك دعوات متزايدة من قبل قوى سياسية معيّنة لتعديل النصوص الخاصة بتنظيم السلطات العامة، وعلى وجه التحديد النصوص التي تتّصل بصلاحيات واختصاصات رئيسي الجمهورية والوزراء، ففي الوقت الذي تتفق كلّ من القائمة العراقية، وكتلة التحالف الكردستاني على ضرورة تقليص صلاحيات واختصاصات رئيس الوزراء، فإنهما يختلفان حول الإجابة على تساؤل لمصلحة من يكون هذا التقليل، فالأولى ترى ضرورة أن يكون هذا التقليل لمصلحة مجلس النواب فضلاً على تأكيدهم على أن تكون القرارات داخل مجلس الوزراء جماعية ولا ينبغي أن تكون الأرجحية لرئيس مجلس الوزراء كما نصّت المادة (78) من الدستور، أما الثانية (قائمة التحالف الكردستاني)، فترى ضرورة أن يكون التقليل لمصلحة رئيس الجمهورية، وهذه المطالب ازدادت بفعل الواقع السياسي الذي عاشه العراق في الدورتين النيابيتين السابقتين.

ومن المعروف أنّ النصوص الدستورية محدّدة بأطر وقواعد معيّنة، في حين أنّ الواقع السياسي ساحة مفتوحة لكل الاحتمالات والتوقعات والتفسيرات لحظة تطبيق تلك النصوص، وعلى ذلك وتطبيقاً لمبدأ (التجربة والخطأ) ينبغي الاستفادة من التجربتين النيابيتين السابقتين، والحالية لإعادة النظر بنصوص الدستور بشكل شامل، وبالشكل الذي يفضي إلى تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية- بفرعيها مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي من المفترض الإسراع بتشكيله لضمان التوازن داخل تلك السلطة- والتنفيذية بفرعيها مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية، ومن بين أهم تلك النصوص، نص المادة (76) من الدستور، والتي كان تفسيرها قد أثار أزمة سياسية لم تقتصر على مدة ألد(9) أشهر بعد ظهور نتائج انتخابات الدورة النيابية الأخيرة، بل يمكن القول إنّ تداعياتها ما زالت قائمة، وتلقي بظلالها على المشهد السياسي الحالي في العراق، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، ينبغي توحيد الرؤى والتصورات حول ما ينبغي تعديله أو إضافته من نصوص دستورية لا من منطلق الخلفيات والمرجعيات الفكرية الفرعية الخاصة، بل من منطلق الحرص على إنجاح التجربة الديمقراطية وتعزيزها، وبما ينسجم مع مفهوم المواطنة، ويضمن حقوق المشاركة السياسية الواسعة لكل العراقيين على اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم، وبالشكل الذي يفضي إلى بناء مؤسسات سياسية ودستورية متوازنة وفاعلة على أسس ومعايير حضارية بعيداً عن المحاصصة والشخصنة للسلطة التنفيذية.

ثانياً: الإصلاحات التشريعية

في المرحلة الراهنة، يحتاج العراق إلى جملة من التشريعات التي يمكن أن تسهم ليس فقط في تلبية حاجات ومطالب المواطنين الأساسية والضرورية، بل في تحسين صورة مجلس النواب كونه يهدف بالدرجة الأساس إلى تجسيد الإرادة الشعبية، كما أن بعض تلك التشريعات تُسهم في ترسيخ الديمقراطية وبناء مؤسسات النظام السياسي على أسس سليمة، وعلى أساس التوافق على الأولويات ووضع جداول زمنية محددة لسنّ تشريعات تسهم في ضمان تحقيق التوازن والتعاون بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية ومن ثمّ تطوير أدائهما خدمة للمصالح العام.

ومن تلك التشريعات، قانون الأحزاب السياسية - المعروف على مجلس النواب منذ شهر آذار سنة 2011، ولم يرَ النور، وقد لا يصدر بفعل إضراره بمصالح الكثير من الأحزاب الحالية المنتفذة، وقانون المحكمة الاتحادية العليا، وهي أهم هيئة قضائية، لما تمارسه من اختصاصات مهمة تتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحقيق التوازن بينهما، وقانون مجلس الاتحاد، وقوانين تخص تنظيم عمل السلطات الثلاث، فضلاً على ضرورة إعادة النظر بقانون الانتخابات التشريعية، والذي ثبتت بالتجربة عدم عدالة النتائج التي تمخّضت عنه، ما ينبغي البحث عن قانون انتخابي تكون مخرجاته أكثر عدالة، وكذلك القوانين الخاصة بالهيئات المستقلة التي ينبغي أن تقضي إلى توفير ضمانات أكبر لتمثيل عادل لكل مكونات الشعب العراقي وعلى أساس الكفاءة لا على أساس المحاصصة.

وبالمقابل، ينبغي على مجلس النواب ورئاسة الجمهورية والحكومة العمل على تطبيق تشريعات صادرة مع وقف التنفيذ مثل قانون منظمات المجتمع المدني وتشريعات أخرى كثيرة بعضها ما زالت معلقة، والبعض الآخر لم يطبق بالشكل المطلوب لوجود عراقيل ومشاكل بعضها فنية والبعض الآخر يتصل بالجانب المالي والتخصيصات والبعض الآخر يرتبط بالخلافات السياسية وتباين الرؤى في تفسير وتطبيق مثل تلك التشريعات مثل قانون مجالس المحافظات رقم (21) لسنة 2008.

ثالثاً: الإصلاحات القضائية

إنّ حلقة التوازن الأساسية في أي نظام سياسي هي السلطة القضائية، فكما كانت تلك السلطة مستقلة ومهنية وفاعلة، كلما أسهم ذلك ليس فقط في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل ويسهم في بناء نظام سياسي ديمقراطي صالح، ومع أن المشرّع الدستوري العراقي أقر استقلال السلطة القضائية في المادة (87) من الدستور، وكذلك استقلال القضاة ودورهم في تحقيق العدالة، وهذا ما نصّت عليه المادة (88) من الدستور، بل ودور تلك السلطة في تنظيم العلاقات

بين السلطات بشكل أفقي وعمودي، ولعلَّ الاختصاصات التي أوكلها المشرِّع الدستوري العراقي للمحكمة الاتحادية العليا على وفق المادة (92)⁽¹⁾، لكن التجربة السياسية الحالية في العراق أثبتت التباين في وجهات نظر القوى السياسية حول مدى نزاهة واستقلالية السلطة القضائية، ففي معظم الأحوال كانت القائمة العراقية تشكك بهذا الأمر، وتتنظر لمجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية على وجه الخصوص بأنَّها مسيَّسة وتخضع لتأثير رئيس الوزراء، لا سيما حينما تصدر تلك الهيئات القضائية قرارات تعد من وجهة نظر بعض القوى السياسية لمصلحة قوى سياسية أخرى، ومن ذلك القرار الصادر عن المحكمة الاتحادية بخصوص تفسير نص المادة (76) من الدستور النافذ، بعد ظهور نتائج انتخابات 2010، إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2010/3/25، قرارها ذي الرقم 25/اتحادية/2010، فسرت بموجبه العبارة المذكورة (...الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، الوارد في المادة (76) من الدستور، وجاء هذا الرأي التفسيري بناءً على طلب من رئاسة الوزراء أثر تصاعد حدة الخلاف بين القائمة العراقية، وكتلة التحالف الوطني التي تشكَّلت بعد ظهور نتائج الانتخابات المذكورة والمكونة من تحالف قائمة دولة القانون وقائمة الائتلاف الوطني وسبق وأن تطرَّقنا لذلك في المطلب الثاني.

وكذلك القرار القضائي الصادر ضد نائب رئيس الجمهورية "طارق الهاشمي"، وقرار المحكمة الجنائية الخاص بإطلاق سراح بعض المعتقلين من أنصار النظام السابق، فضلاً على القرار الخاص باعتقال أفراد حماية وزير المالية "رافع العيساوي" نهاية سنة 2012، وكذلك القرار الصادر بشأن جلسة مجلس النواب في 26/نيسان/2016، إذ قال المتحدث باسم السلطة القضائية "عبد الستار بيرقدار"، إنَّ المحكمة الاتحادية عقدت جلستها في (2016/6/13) واعتبرت هذه الجلسة غير دستورية⁽²⁾.

وعلى ذلك، ينبغي العمل من قِبَل كلِّ القوى السياسية على إعادة النظر ببناء مختلف الهيئات التابعة للسلطة القضائية، بالشكل الذي لا يضمن استقلال تلك الهيئات فحسب، بل يُسهم في تعزيز دورها في تحقيق العدالة على كلِّ الأصعدة والمستويات، والأهم ضمان نزاهتها وحيادتها وقدرتها على ضبط التوازن بين السلطات العامة والمحلية على وجه العموم وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يفضي إلى تعزيز التعاون بينهما، وسينعكس ذلك حتماً على أدائهما وفعالتهما وبالمحصلة سيصب ذلك في مصلحة الوطن والمواطن، لأنَّه سيُسهم في ترسيخ التجربة

(1) ينظر: المادة (92) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ.

(2) موقع السومرية نيوز/بغداد، على الرابط: <http://www.alsumaria.tv/news>، تاريخ الزيارة: 2016/6/10.

الديمقراطية وبناء الدولة المدنية العصرية المتطورة.

رابعاً: معالجة داء المحاصصة

إنَّ مبدأ المحاصصة الذي تمَّ تكريسه منذ اللحظة الأولى للعملية السياسية بعد 2003/4/9، واستمر الحال على هذا المنوال لغاية الآن، حتى أمسينا نخشى من تكريس هذا المبدأ وجعله عُرفاً دستورياً، وعلى الرغم من أنَّ تشكيل تلك المؤسسات- وفي مقدمتها المؤسسات التشريعية والتنفيذية وفي ظل التجربتين النيابيتين السابقتين والحالية- جرى على أساس هذا المبدأ الذي أطلق عليه ساسة العراق الجدد مبدأ (التوافق أو الديمقراطية التوافقية)، وذلك كوسيلة لإشراك ممثلي كلِّ مكونات الشعب العراقي في السلطة دون إقصاء أو تهيمش لأي طرف أو جهة، وهذا المبدأ من الناحية النظرية يبدو مستساغاً ومقبولاً، ولكن الواقع أثبت أنَّ المحاصصة التي كانت بمثابة توزيع للمناصب والوظائف في مؤسسات الدولة على شكل حصص، والأدهى والأمر من ذلك، أضحت المحاصصة لها ألوان وأشكال مختلفة، فهناك محاصصة حزبية وأخرى قومية ومذهبية.

وبقدر تعلق الأمر بكل من مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء- موضوع دراستنا- فقد تعشعش فيها المحاصصة، ويتفق معظم السياسيين والمتخصصين بهذا الشأن على أنَّ المحاصصة هي العلة الأساسية التي تقف وراء عرقلة عمل مؤسسات الدولة برمتها، لذا يطالب الجميع بضرورة العزوف عنها والاستعاضة بمبدأ الاستحقاق الانتخابي ومبدأ الكفاءة والنزاهة لا سيما بعد أن استشرت ظاهرة الفساد الإداري والمالي والسياسي التي تُعدّ المحاصصة واحدة من أهم الأسباب التي تقف وراءها، وما نجم عنها من تداعيات خطيرة.

ولكن، يرى البعض الآخر، أنَّه من الصعب على السياسيين مغادرة محطة المحاصصة، لأنها تضمن للكثير منهم مصالحهم الحزبية الضيقة. لذا، فإنَّ السبيل الوحيد لإلغاء المحاصصة هو العمل على تشكيل أحزاب سياسية وطنية تضم في صفوفها مختلف الانتماءات لتحل محل الأحزاب والكتل الحالية ذات التوجهات الطائفية والعرقية، وذلك من خلال تشريع قانون الأحزاب السياسية الذي ينبغي أن ينظم تلك الأحزاب على وفق معيار الانتماء والولاء للعراق، ومن خلال تفعيل قانون المساءلة والعدالة التي الذي شرع من أجل اجتثاث حزب البعث ليشمل جميع الأحزاب التي شاركت في العملية السياسية، كما يعزّز هذا الأمر إعادة النظر بقانون الانتخابات وبكل تأكيد سيؤدي ذلك إلى تشكيل مؤسسات وطنية تتبنى نهج ديمقراطية الأغلبية لتحل محل التوافقية التي كرسها المحاصصة، وهذا هو السبيل الوحيد لتشكيل معارضة برلمانية قوية وفاعلة، وقادرة على تحسين أداء مجلس النواب ومن ثمَّ مراقبة عمل الحكومة ومحاسبتها سعياً لتقويم أداءها، وهذا ما يحصل

اليوم (2016م) من خلال قيام بعض النواب بتشكيل جبهة الإصلاح.

خامساً: التنشئة الاجتماعية-السياسية

تُعدّ التنشئة الاجتماعية-السياسية بمثابة عملية تفاعل توجهه قيم ومعايير من صنف معيّن، وهذا التفاعل ربما يحقق تطوراً في اتجاهات معيّنّة، وعلى وفق هذا التطور تتعزز الروابط بين أفراد الشعب مع بعضهم وتتغلب ثقافة الحوار والتعايش بينهم على حساب ثقافة التعصب والإقصاء والتهميش والعنف، وحينذاك يتحقق الانسجام الاجتماعي الذي يمهد السبيل لتعزيز الوحدة الوطنية⁽¹⁾.

وينبغي أن تتسم التنشئة الاجتماعية-السياسية بالشمولية والاستمرار، أي إنّها عملية تثقيف وتوعية لكل شرائح المجتمع وعلى اختلاف انتماءاتهم وتوجهاتهم الدينية والمذهبية والعرقية والفكرية ولكلّ الفئات العمرية، وينبغي أن تجري تلك العملية بشكل مستمر منذ الولادة، وحتى المراحل العمرية المتقدمة، مع ضرورة التأكيد على تكثيف برامج التنشئة الاجتماعية-السياسية في مرحلة الشباب لما لهذه المرحلة من أهمية بالغة في بناء المجتمعات والشعوب، إذ تبدأ خلالها عملية تشكيل الوعي السياسي وعلى أساس ذلك، تتكوّن مواقف الفرد محيطه، ومن ثمّ يتجسد ذلك في أنماط سلوكه الاجتماعي-السياسي.

على ذلك، فالتنشئة السياسية تسهم بدرجة فاعلة ومؤثرة ليس فقط في بقاء واستقرار النظام السياسي، بل وتسهم في تقدّمه على شتى الأصعدة، لأنّها تُسهم في تعزيز تماسك المجتمع على اختلاف شرائحه وتوجهاته وانتماءاته، لأنّها تستهدف نشر وترسيخ القيم والممارسات الإيجابية، لدى أفراد المجتمع، ومن تلك القيم والممارسات، تنمية روح المواطنة وتعزيز الهوية الولاء للوطن وتغليبها على الولاءات الفرعية الأخرى لا إلغائها. وبالمقابل، نبذ الخلافات والأحقاد التي تغذي الصراعات، فإنّ إنجاز هذه المهمة (التنشئة الاجتماعية السياسية) سيترتب عليه آثار ستعكس حتماً بشكل إيجابي على تماسك المجتمع وتنمية قدراته، وبالمحصلة تنعكس على القوى السياسية وأساليب تعاملها مع بعضها، ما سيفضي إلى بناء تقاليد حضارية في إدارة مؤسسات النظام السياسية، ومنها المؤسسات التشريعية والتنفيذية ومن ثمّ تنمية أدائها.

من هنا، ينبغي ألاّ تكون التنشئة الاجتماعية - السياسية عفوية، بل ينبغي أن تتم على

(1) يعقوب قبانجي، "منظومة القيم العائلية في الوطن العربي، محاولة نقدية"، مجلة المستقبل العربي، بيروت: العدد (308)، (2004)، ص124.

وفق خطط استراتيجية يتم تنفيذها من خلال قنوات وآليات، منها: الأسرة ومؤسسات التربية والتعليم ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني وغيرها، وتلك القنوات يمكن أن تسهم - من خلال قيامها بدورها بتنفيذ خطط التنشئة- في تحسين أداء مؤسسات النظام السياسي برمتها ومن ثم تعزيز الاستقرار السياسي وتحقيق التنمية الشاملة، إن لم يكن على المدى القريب، فعلى الأقل على المدى المتوسط والبعيد.

فعلى صعيد الأسرة، ينبغي أن تربي أبنائها على قيم التسامح وقبول الآخر والحوار والتعايش معه والمشاركة معه في كل شيء، بدءاً باللعب، مروراً بالمطالعة، وانتهاءً بالأنشطة غير الصفية، وبالمقابل نبذ ثقافة العنف والتعصب والكرهية، ويستمر هذا الحال في المؤسسات التربوية والتعليمية مع إضافة عناصر أخرى لتعزيز هذا التوجه، منها: المناظرات والحلقات النقاشية مع ضرورة تعزيز المناهج الدراسية بما يسهم في تنمية الوعي الوطني والحقوق والحريات العامة وممارستها بدوافع الحرص على بناء المجتمع والدولة على أسس حضارية، ولا يقل دور مؤسسات المجتمع المدني في هذا الإطار عما سبقها من قنوات، ويقف في مقدمة تلك المؤسسات: المؤسسات الدينية، لما لها من دور في إشاعة التعايش والسلم الأهلي والانسجام، بل والاندماج والتكامل الوطنيين، أما وسائل الإعلام فبالإمكان أن تسهم في هذا الإطار بدور إيجابي فاعل، وذلك في حال تغيرت أساليب معظم تلك الوسائل العاملة والمؤثرة على الرأي العام المحلي والإقليمي من وسائل مغذية للعنف والكرهية والتخندق والشقاق والنفاق إلى وسائل تحض على التسامح والتعايش والشراكة في تحمل المسؤولية في بناء مؤسسات المجتمع والدولة، وكل تلك الوسائل، لا تسهم في التأثير على تفكير ووعي المواطنين وتغيير سلوكهم السياسي بشكل إيجابي على وجه الجملة، بل الأهم سيُسهم هذا الأمر في تغيير تفكير وعقليات وسلوكيات النخب السياسية صاحبة القرار في مؤسسات الدولة، والتي ما زالت الخلافات السياسية الدائرة بينها تلقي بظلالها على المشهدين السياسي والأمني، ومن ثم ينعكس ذلك سلباً على بنى وأداء المؤسسات التشريعية والتنفيذية والعلاقة بينهما بشكل خاص، من عقليات تحكمها أطر مرجعية ضيقة إلى عقليات مستنيرة تؤمن بالشراكة وتوزيع المسؤوليات والثروات والقيم على أساس المواطنة فحسب، ويجري ذلك بالتزامن مع ضرورة الإسراع بتنظيم دورات تدريبية خاصة لتطوير خبرات النواب والوزراء والمسؤولين في الدولة داخل وخارج العراق.

الخاتمة

1- إنَّ دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005، تبنى النظام البرلماني عندما نص في المادة الأولى منه على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، ووفقاً لهذا النص فإنَّ النظام الذي جاء به دستور جمهورية العراق النافذ لسنة 2005، هو النظام البرلماني من حيث الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، والفصل المرن بين السلطات، إلا أنَّ ذلك لم يمنع من اختلاف الباحثين الدستوريين حول تحديد طبيعة النظام السياسي الذي أخذ به المشرِّع في الدستور. بسبب عدم تطابق قواعد هذا النظام مع النظام البرلماني التقليدي، ففي الوقت الذي أخذ بثنائية السلطة التنفيذية، وفصل بين شخصية رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء ورَتَّب تقرير المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء أمام مجلس النواب فضلاً عن المسؤولية الفردية، منح رئيس الجمهورية سلطات واسعة تفوق بكثير السلطات الممنوحة لرئيس الدولة في النظم البرلمانية التقليدية، وبذلك فإنَّ النظام الذي اعتنقه الدستور هو النظام البرلماني المتطور. حيث اعتمد العراق في النص الدستوري ثنائية تنفيذية فعلية وليس شكلية، بحيث إنَّ رئيس الجمهورية ليس كملكة انكلترا، بل يمارس عدة صلاحيات مهمة تجاه البرلمان.

2- نلاحظ أنَّ المشرِّع الدستوري قد تبنى عدة مظاهر للنظام البرلماني، فضلاً عن تبنيه بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي قررها لرئيس الجمهورية، بجوار عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب، فأوجد نوعاً من المزوجة بين النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك أوجد نظاماً هجيناً أساسه النظام البرلماني، ولكنّه مطعم بقواعد من النظامين المجلسي والرئاسي، ويمكن القول بأنَّ النظام الذي أقامه الدستور هو النظام البرلماني بهيمنة مجلسيه.

3- بالنسبة للتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخاصة فيما يتعلق بالقاعدتين الأساسيتين (المسؤولية السياسية وحق الحل)، فقد خرج المشرع الدستوري العراقي عن الدساتير التي تطبق الأسس الصحيحة للنظام البرلماني، والتي تحصن رئيس الجمهورية، وتقرّر عدم مسؤوليته السياسية، فقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء. في حين إنّ سحب الثقة هو من اختصاص البرلمان، وهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، وهي الخاصية التي تحقق التوازن بين البرلمان والوزارة.

4- نصّت المادة (61/ثامناً/ب) يعطي مجلس النواب حق الموافقة على طلب رئيس الجمهورية أو رفضه، فإنّ هذا لا يقلل من خطورة هذا الحق، لأنّ الطلب بحد ذاته هو ممارسة لسلطة فعلية تجعل رئيس الجمهورية طرفاً في النزاع مع الوزارة، وكذلك مع مجلس النواب في حالة رفضه طلب رئيس الجمهورية.

5- في الوقت الذي يملك مجلس النواب حق إقالة الوزارة، وهذا اختصاصه الأصيل نجد أنّ الدستور قد أعطى للبرلمان حق الموافقة على قرار رئيس الوزراء إقالة أحد وزرائه على الرغم أنّ هذا شأن داخلي للوزارة يخضع لتقدير رئيس الوزراء، وهذا يُعدّ تدخلاً غير سليم، قد يشلّ حركة الوزارة ويؤثر على التضامن الوزاري.

6- بالنسبة لحق الحلّ فهو بالإضافة إلى تقييد حق رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية، أتى المشرع الدستوري بقاعدة جديدة عندما أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حين سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله، وذلك بموجب المادة (64/أولاً)، في حين إنّ صلاحية الحلّ تمنح إلى مجلس الوزراء لا للمجلس النيابي، حتى تمتلك الوزارة وسيلة تأثير تقابل وسيلة سحب الثقة التي يملكها المجلس النيابي بهدف تحقيق التوازن السياسي الدستوري.

7- وضمن المفهوم الواسع للعلاقة الذي يشمل التعاون بين السلطتين، نجد أنّ الدستور قد منح رئيس الجمهورية حق التقديم بمشروعات القوانين بصورة منفردة، إذ أعطى كلاً من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حق التقدم بمشروعات القوانين إلى مجلس النواب بصورة منفردة، ومنح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية يجعله ممارساً فعلياً للسلطتين التنفيذية والتشريعية

معاً. فاقترح القوانين هو عمل تشريعي يعطى لمجلس الوزراء استناداً إلى طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين الوزارة والبرلمان، كما أنه امتلك حق الاعتراض على القوانين والقرارات المُرسلة له من مجلس النواب في الوقت الذي منح الدستور مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين، وما يستتبع ذلك من التأثير على سير أعمال السلطة التنفيذية.

8- أما ضمن مفهوم العلاقة بين السلطتين، أصبحت دعوة مجلس النواب إلى جلسة انعقاد استثنائية وتمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد المجلس قد أصبح من الاختصاصات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب⁰

وبناءً على ما تقدم، حدث اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فطرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) يفتقدون لأية وسيلة عملية فاعلة من شأنها التأثير على مجلس النواب مقابل امتلاك مجلس النواب وسائل تأثير على السلطة التنفيذية بجهازها (مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية)، وبذلك رجحت كفة مجلس النواب على كفة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية فدستور العراق اقر بهيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

ثانياً: المقترحات:

1- الإصلاحات الدستورية

من المعروف أنّ النصوص الدستورية محدّدة بأطر وقواعد معيَّنة، في حين إنّ الواقع السياسي ساحة مفتوحة لكل الاحتمالات والتوقعات والتفسيرات لحظة تطبيق تلك النصوص، وعلى ذلك وتطبيقاً لمبدأ (التجربة والخطأ) ينبغي إعادة النظر بنصوص الدستور بشكل شامل وبالشكل الذي يفرضي إلى تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية- بفرعها مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي من المفترض الإسراع بتشكيله لضمان التوازن داخل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بفرعها مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية، ومن بين أهم تلك النصوص، نص المادة (76) من الدستور، والتي كان تفسيرها قد أثار أزمة سياسية، فضلاً على تأكيدهم على أنّ تكون القرارات داخل مجلس الوزراء جماعية، ولا ينبغي أنّ تكون الأرجحية لرئيس مجلس الوزراء، كما نصّت المادة (78) من الدستور، ضرورة مراجعة نصوص الدستور.

2- الإصلاحات التشريعية

العراق في المرحلة الراهنة بحاجة إلى جملة من التشريعات التي يمكن أنّ تسهم ليس فقط

في تلبية حاجات ومطالب المواطنين الأساسية والضرورية، بل في تحسين صورة مجلس النواب كونه يهدف بالدرجة الأساس إلى تجسيد الإرادة الشعبية، كما أنّ بعض تلك التشريعات تُسهم في ترسيخ الديمقراطية وبناء مؤسسات النظام السياسي على أسس سليمة، من خلال وضع جداول زمنية محددة لسُنّ تشريعات تُسهم في ضمان تحقيق التوازن والتعاون بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية ومن ثمّ تطوير أدائهما خدمة للصالح العام.

3- الإصلاحات القضائية:

إنّ حلقة التوازن الأساسية في أي نظام سياسي هي السلطة القضائية، فكلما كانت تلك السلطة مستقلة ومهنية وفاعلة، كلما أسهم ذلك ليس فقط في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل ويسهم في بناء نظام سياسي ديمقراطي صالح، ومع إنّ المشرّع الدستوري العراقي قد أقرّ استقلالية السلطة القضائية، لذا، ينبغي العمل من قبل كلّ القوى السياسية على إعادة النظر في بناء مختلف الهيئات التابعة للسلطة القضائية، بالشكل الذي لا يضمن استقلال تلك الهيئات فحسب، بل ويُسهم في تعزيز دورها في تحقيق العدالة على الأصعدة والمستويات كافة، والأهم ضمان نزاهتها وحياديتها وقدرتها على ضبط التوازن بين السلطات العامة والمحلية على وجه العموم، وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يفضي إلى تعزيز التعاون بينهما.

4- معالجة داء المحاصصة:

إنّ مبدأ المحاصصة الذي تمّ تكريسه منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد 2003/4/9م، والواقع أثبت أنّ المحاصصة التي كانت بمثابة توزيع للمناصب والوظائف في مؤسسات الدولة على شكل حصص، فالسبيل الوحيد لإلغاء المحاصصة هو العمل على تشكيل أحزاب سياسية وطنية تضم في صفوفها مختلف الانتماءات لتحل محل الأحزاب والكتل الحالية ذات التوجهات الطائفية والعرقية، لذا يجب العمل على استصدار قانون الأحزاب السياسية الذي ينبغي أن ينظم تلك الأحزاب على وفق معيار الانتماء والولاء للعراق.

المخلص

التكييف القانوني للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

في دستور العراق لعام 2005

تبنت أغلب الدساتير الحديثة النظام البرلماني كأسلوب للحكم، وكان الهدف من ذلك أن تتكفل الدساتير بتحقيق المبدأ الديمقراطي، إذ إن اعتماد النظام البرلماني، يمنح المبدأ الديمقراطي صفة دستورية، عبر تنظيم العلاقة بين السلطتين { التشريعية والتنفيذية } على أسس التوازن المفترض بما يمنع استحواذ احدهما على السلطة دون السلطة الأخرى. ولهذا اكدت الدساتير البرلمانية المعاصرة على التكييف القانوني الدقيق للعلاقة بين السلطتين باعتبارها من الركائز التي يقوم عليها هذا النظام السياسي.

وتتمحور الإشكالية في الموضوع حول فكرة التوازن المفترض بين السلطتين والتي تأسست عليها العلاقة بينهما فيما لو اختلف التوازن لصالح سلطة دون أخرى. إذ يفترض مبدأ الفصل المرن بين السلطات ان يكون حيزاً من ممارسة السلطة في حدود الاختصاصات الممنوحة لكل سلطة.

تبدو أهمية البحث في العديد من النصوص الدستورية التي حرصت على تنظيم موضوع التوازن وبيان اثره على التكييف القانوني للعلاقة بين السلطتين.

وهنا يبدو جانب كبير من اشكالية البحث، من جهة أن الدستور قد بين بصريح النص اعتماده للنظام البرلماني - كنظام حكم - ومن جهة ثانية نجد ذات النصوص قد اخلت بالتوازن المفترض الذي يحكم العلاقة بين السلطتين في اكثر من موضع في الدستور، ما يعد اساساً للبحث.

واقترضت دراستنا لموضوع البحث أن نتناولها على النحو التالي:

المبحث التمهيدي: خصصناه لبيان الأسس العامة للنظام البرلماني وخصائصه.

والفصل الأول: تناولنا فيه الإطار البنيوي والوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

اما الفصل الثاني: فقد بحثنا في وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين، من خلال دور البرلمان في اعمال وسائل الرقابة السياسية على أداء الحكومة والمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وبيننا فيه أيضاً ضعف وسيلة حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، إذ اتضح إن البرلمان يحل ذاتياً من خلال توافق زعماء الأحزاب المختلفة في البلاد على ذلك. ومن ثم تناولنا واقع العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مدى دورتين انتخابيتين وسبل تعزيزها.

وإذا سلمنا باختلال التوازن بالاستناد إلى النصوص الدستورية قد نتوصل الى نتيجة غاية بالأهمية، تنصب على نشأة نظام هجين لا يمت بصلة للنظام البرلماني على الرغم من نص المادة الأولى من الدستور سالفة الذكر، ولا يمت بصلة ايضاً لأي صورة من صور الأنظمة السياسية الأخرى.

Abstract

The majority of modern constitutions adopted the parliamentary system as governance. They intended by such a system that constitutions grant the achievement of the democratic principle because the adoption of the parliamentary system confer to the democratic principle a constitutional quality through the organization of the relationship between the two authorities {legislative and executive} on the basis of supposed equilibrium in order to prevent the acquisition of one of them on power without other power. For this reason, the contemporary parliamentary constitutions confirmed the exact legal adaptation of the relationship between the two authorities as one of the pillars on which this political system depends.

The problematic of the topic treated the idea of equilibrium between the two authorities, which is the basic of the relationship between them in case the balance tipped in favor of one authority without the other. As the principle of separation of powers flex supposed to occupy a position in executing the power within the competencies granted to each power.

The importance of research is represented in many constitutional texts which was keen to organize the subject of equilibrium and its impact on the

legal adaptation of the relationship between the two authorities in the Iraqi constitution in force, where many constitutional texts indicated the organization of the relationship between the two authorities on the basis of equilibrium.

Such a section treats an important part of the research problematic; the constitution has shown expressly on one hand the adoption of the parliamentary system as governance. On the other hand, we find the same texts did not respect the equilibrium that governs the relationship between the two powers in more than one place in the Constitution, what constitutes the basis for the search, so the constitutional provisions devoted power to other power calculation in one hand, and in other hand it awarded the jurisdiction of the authority is already one of the core competencies of other power, which clearly leaves its impact on conditioning the relationship between the two powers.

If we accept imbalance based on the constitutional provisions, we may reach a very important result, focused on the emergence of a hybrid system which is not related to the parliamentary system in spite of the provisions of the first article of the aforementioned Constitution, as well as is not related to any other form of the political systems, known by the constitutional Fiqh and which mostly regulate without doubt the relationship between the two authorities on the basis of the Constitution, inspired by the political system. Our study to the topic is divided as follow:

- **Preliminary section:** Treats the general fundamentals of the parliamentary system and characteristics.
- **The first chapter:** Discusses the structural and functional framework of the legislative and executive powers.

- **The second chapter:** we treated the impact of both authorities through the role of parliament in the political control of the performance of the government and political responsibility of the President of the State. Furthermore, we treated the weakness of the executive authority to dissolve the parliament because the parliament will dissolve automatically upon agreement of the head of different parties in the country. In addition, we discussed the relationship between the executive and legislative authorities in two elections and their enhancement means.

Among the results that we reach, we notice that the system adopted by the Iraqi constitutional legislator is the parliamentary one with some aspects of presidential system concerning the powers resolved by the president of the republic with some powers granted to the parliament. Therefore, he created a kind of combination between the political systems based on the principle of separation of powers. Consequently, he found a hybrid system depending on parliamentary system but regulated by the parliamentary and presidential systems.

As result of the disequilibrium between the legislative and the executive powers and due to the lack of harmony and agreement between them since the publication of the constitution in 2005 until present day, this issue should be treated through performing constitutional, legislative and judicial amendments and treating quotas disease consecrated from the first step of building the institutions of the new political system in Iraq in 2003.

المراجع

أولاً: الكتب العربية:

- 1- أبو السعود، حسن سيف، القانون الدستوري، (بغداد: مطبعة الجزيرة، 1990).
- 2- أبو زيد، محمد عبد الحميد، حل المجلس، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1988).
- 3- أبو شعير، سعيد، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج1، (الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، 1991).
- 4- الأحمد، وسيم حسام الدين، الرقابة البرلمانية على اعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2008).
- 5- أسعد، فائز عزيز، انحراف النظام البرلماني في العراق، (بغداد: دار الحرية للطباعة والنشر، 1984).
- 6- أسعد، فائز عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (بيروت: دار البستان للنشر، 2005).
- 7- باز، بشير علي، حق حل المجلس النيابي، (القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2004).
- 8- الباز، داود، النظم السياسية، الدولة والحكومة في ضوء الشرعية الإسلامية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2006).
- 9- بدر، أحمد سلامة، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2003).
- 10- بدوي، ثروت، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1986).
- 11- بركات، عمر فؤاد، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، من دون ذكر سنة النشر).
- 12- بسيوني، عبد الغني، المبادئ العامة للقانون الدستوري، (القاهرة: الدار الجامعية للطباعة

- والنشر، 1985).
- 13- بسيوني، عبد الغني، النظم السياسية: اسس التنظيم السياسي: دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الاسلامي والفكر المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 2006).
- 14- بسيوني، عبد الغني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000).
- 15- جار الله، شريف، شائبة عدم دستورية ومشروعية قراري إعلان ومد حالة الطوارئ والاوامر العسكرية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000).
- 16- جمال الدين، سامي: النظم السياسية والقانون الدستوري: نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005).
- 17- جمال الدين، سامي، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2004).
- 18- جمال الدين، سامي، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1982).
- 19- الجمل، يحيى، الأنظمة السياسية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، من دون ذكر سنة الطبع).
- 20- الجمل، يحيى، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1974).
- 21- حسن، محمد قدري، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1987).
- 22- حسين، محمد بكر، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (طنطا - مصر: مكتبة السعادة، 1990).
- 23- الحلو، ماجد راغب، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2005).
- 24- خالد، حميد حنون، الأنظمة السياسية، (العراق: مكتبة السنهوري، 2015).
- 25- خالد، حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، (العراق:

- مكتبة السنهوري، (2015).
- 26- الخطيب، أنور، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، ط1، (بيروت: دار العلم للملايين، 1961).
- 27- الخطيب، أنور، الدولة والنظم السياسية، ج1، (بيروت: مطابع قدموس للنشر، 1970).
- 28- الخطيب، حسن محمد، مبادئ أصول القانون، (العراق، مطبعة حداد، 1963).
- 29- الخطيب، نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، ط1، (الأردن: مكتب الجامعة للنشر والتوزيع، 1999).
- 30- خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، (بيروت: دار النهضة العربية، 1979).
- 31- درويش، إبراهيم، القانون الدستوري - النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 2004).
- 32- دسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2010).
- 33- الدوري، عدنان طه، القانون الدستوري والنظم السياسية، (طرابلس: الجامعة المفتوحة، 2002).
- 34- رأفت، وحيد، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، 1937).
- 35- رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2013.
- 36- رباط، إدمون، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، (بيروت: دار العلم للملايين، من دون ذكر تاريخ النشر).
- 37- الزهاوي، سيروان، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط1، (العراق: منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، 2008).
- 38- الزهاوي، سيروان، النظام البرلماني دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2015).
- 39- الساعدي، حميد حنون، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، (البحرين: المعهد

- الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة ديوبول، (2005).
- 40- سعيد، دانا عبد الكريم، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط1، (بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، 2010).
- 41- سعيد، دانا عبدالكريم، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان، ط1، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013).
- 42- السعيد، نعمة، النظم السياسية في الشرق الأوسط، ط1، (بغداد: شركة النشر والطبع الاهلية، 1968).
- 43- السكيني، حسين عذاب، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - النظام البرلماني، السلطة التنفيذية، (البصرة: الغدير للطباعة، 2009).
- 44- سليمان، عصام، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2001).
- 45- السناري، محمد عبد العال، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، (من دون مكان: مطبعة الإسرائ، وسنة النشر).
- 46- سيد أحمد، علي عبد العال، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، (القاهرة، دار الثقافة الجامعية، 1990).
- 47- السيد، أحمد عبد اللطيف، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، (القاهرة: مكتبة القانون والاقتصاد للنشر، 2014).
- 48- الشاوي، منذر الشاوي: الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانون، ط1، شركة المطبوعات للنشر، بيروت، 2000.
- 49- الشاوي، منذر، الاقتراع السياسي، (بغداد: منشورات العدالة، 2001).
- 50- الشرقاوي، سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2002).
- 51- شكر، زهير، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج1، ط3، (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994).
- 52- شكر، زهير، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج2، (بيروت: دار بلال للطباعة والنشر، 2014).

- 53- شكر، زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد 2، (بيروت، الناشر: المؤلف، 2006).
- 54- الشكري، علي وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي 2005، (بغداد: مؤسّسة آفاق، 2009).
- 55- الشكري، علي يوسف، انتهاء ولاية الرئيس، (الأردن: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2010).
- 56- الشكري، علي يوسف، مدى التناسب بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، (القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر، 2010).
- 57- شيحا، ابراهيم عبد العزيز، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2003).
- 58- الشيخ، عصمت عبدالله، النظم السياسية، ط2، (من دون ذكر دار ومكان النشر، 1998 - 1999).
- 59- صالح، غانم محمد، الفكر السياسي القديم والوسيط، (الموصل - العراق: دار الكتب للطباعة والنشر، 2001).
- 60- الصباغ، سمير، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبدل، (بيروت: المؤسّسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2000).
- 61- صبري، السيد، مبادئ القانون الدستوري وموضوعاته، (القاهرة: جامعة فؤاد الاول، من دون تاريخ).
- 62- الطماوي، سليمان، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي والاسلامي، ط5، (القاهرة: جامعة عين الشمس، 1986).
- 63- الطماوي، محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1988).
- 64- العاني، حسان، الأنظمة السياسية، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، 1986).
- 65- العاني، وسام صبار، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، (بغداد: مطبعة الميناء، 2003).
- 66- عبد الحميد، حسني درويش، وسائل رقابة البرلمان لأعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، ط1، (القاهرة: مؤسّسة الطويجي، 2005).

- 67- عبد السلام، عبد العظيم، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1905).
- 68- عبد اللطيف، وائل، أصول العمل النيابي، (بغداد: من دون ذكر دار النشر، 2006).
- 69- عبد الله، عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1988).
- 70- عبد الوهاب، محمد رفعت، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديد، 2007).
- 71- عبد الوهاب، محمد رفعت، النظم السياسية، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة، 2007).
- 72- العبودي، محسن، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2006).
- 73- عبيد، عدنان عاجل، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، (العراق: كلية القانون، جامعة القادسية، 2011).
- 74- عصفور، سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعاف، 1980).
- 75- عصفور، سعد، النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 2000).
- 76- العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1965 - 1966).
- 77- العطية، عصام، القانون الدولي العام، (بيروت: الدار العراقية، 2012).
- 78- العمري، أحمد سويلم، معجم العلوم السياسية الميسر، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985).
- 79- العنكي، طه، النظم السياسية والدستورية المعاصرة، أسسها ومكوناتها وتصنيفاتها، ط2، (بغداد: مكتب دار الغفران للطباعة، 2015).
- 80- فكري، فتحي، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ودستور 1971، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، (القاهرة: دار الكتب المصرية، 2007).
- 81- فهمي، عمر حلمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني -

- دراسة مقارنة، ط1، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1980).
- 82- فهمي، مصطفى أبو زيد، مبادئ الأنظمة السياسية، النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام المجلسي - النظام الإسلامي، (الإسكندرية: دار الهدى للمطبوعات، 2014).
- 83- فودة، رأفت، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2000).
- 84- فودة، رأفت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور مصر 1971، (القاهرة: دار النهضة العربية للنشر، 2001).
- 85- كاظم، صالح جواد وآخرون، الأنظمة السياسية، ط2، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتب، 2007).
- 86- كامل، مصطفى، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط5، (بغداد: مطبعة دار السلام، 1947 - 1948).
- 87- ليلة، محمد كامل، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (القاهرة: دار الفكر العربي، 1971).
- 88- ماضي، عبدالفتاح، الإيديولوجية السياسية للنظام المصري، في النظام السياسي المصري بعد تعديل الدستور، تحرير: عمرو هاشم ربيع، (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، 2009).
- 89- المتعال، علاء عبد، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2004).
- 90- متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ط6، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1989).
- 91- متولي، عبد الحميد، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية، ط1، (القاهرة: دار المعارف للنشر، 1959).
- 92- متولي، عبد الحميد، الوسيط في القانون الدستوري، (الإسكندرية: دار الطالب لنشر ثقافات الجامعة، 1956).
- 93- متولي، عبد الحميد، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص مصر، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1985).

- 94- مجموعة باحثين: الاتفاقية العراقية الأمريكية، (بغداد: تحليل ونقد: مركز العراق للدراسات، 2009).
- 95- محفوظ، عبد المنعم وآخرون: مبادئ النظم السياسية، (الأردن: دار الفرقان، 1987).
- 96- المفرجي، إحسان، كطران زغير نعمة، رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط4، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، 2011).
- 97- منذر الشاوي: القانون الدستوري (نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981.
- 98- المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان، هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، (العراق: مكتبة العتبة الحسينية المقدسة، 2006).
- 99- المنوفي، كمال، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، (الكويت: شركة الربيعان للنشر والتوزيع، 1987).
- 100- موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية.
- 101- الموفي، أحمد الموفي، رؤية حول الفيدرالية في العراق، (القاهرة: دار النهضة العربية، 2008).
- 102- نويجي، محمد فوزي لطيف، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 2005).
- 103- الهنداوي، جواد، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، (بيروت: دار الرافدين، 2006).
- 104- الهنداوي، جواد، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، (بيروت: دار الرافدين، 2006).

الكتب المترجمة:

- 1- دوفرجية، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، (بيروت: ترجمة: جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1992).

الرسائل والأطاريح:

- 1- سلمان، زينب طالب، العملية التشريعية في النظم البرلمانية الاتحادية، دراسة مقارنة بين

- الهند والعراق، رسالة ماجستير، (العراق: كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، 2015).
- 2- وحوح، صبيح، رئيس مجلس الوزراء في العراق، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة الكوفة، كلية القانون، 2010).
- 3- إبراهيم، عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، (القاهرة: جامعة القاهرة، كلية القانون، 1981).
- 4- عمران، علي سعد، ظاهرة تقوية رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير في القانون العام، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2006).
- 5- مصطفى، علي عبد القادر، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه في السياسة الشرعية (القانون العام)، (القاهرة: جامعة الأزهر، 1975).
- 6- أمين، لطيف مصطفى، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، (العراق: كلية القانون، جامعة السليمانية، 2008).
- 7- الخالدي، ليلي حنتوش، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، (العراق: كلية القانون، جامعة بابل، 2009).
- 8- خضير، محمد عبد علي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، (العراق: كلية القانون، جامعة بابل، 2012).
- 9- العزي، مظهر محمد إسماعيل، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراه، (القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1983).
- 10- الشافعي، ميثم حسين حمزة، ضمانات تطبيق القواعد الدستورية، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، 2006).
- 11- كاظم، ميثم منفي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية، أطروحة دكتوراه، (العراق: كلية القانون، جامعة بابل، 2015).

المجلات والدوريات:

- 1- الجزائري، مروج هادي، "حل المجلس النيابي وموقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منه"، مجلة العلوم القانونية، المجلد (24)، العدد (2)، العراق: كلية القانون، جامعة بغداد، (2009).

- 2- السويراري، عبد الرزاق، "نظرة مستقبلية للبرلمان الجديد"، مجلة الحوار المتمدن، العدد (3001) تاريخ (2010).
- 3- شبر، رافع خضر صالح، "اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعيين"، العدد (6)، العراق: كلية التربية جامعه بابل، (2007).
- 4- شبر، رافع خضر صالح، "التنظيم الدستوري للسلطة المختصة باقتراح القوانين، مجلة بابل للعلوم الادارية وإدارية والقانونية"، المجلد (11)، العدد (6)، العراق، (2012).
- 5- شبر، رافع خضر صالح، "مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة"، مجلة جامعة بابل، العدد (12)، المجلد (6)، العراق، (2006).
- 6- الشكري، علي يوسف، "رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي"، مجلة كلية الفقه، العراق: جامعة الكوفة، (2007).
- 7- الطبطبائي، عادل، "الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان"، مجلة الحقوق، العدد (2-4)، الكويت: جامعة الكويت، (1991).
- 8- عبود، إسماعيل نعمة وآخرون، "مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق النافذ، دراسة مقارنة"، مجلة رسالة الحقوق - كلية القانون، المجلد (1)، العدد (2)، العراق: جامعة كربلاء، (2009).
- 9- العبودي، عثمان سلمان، "التحقيق البرلماني، دراسة على صعيد الدساتير العراقية والمقارنة"، مجلة القانون المقارن، العراق: تصدرها جمعية القانون المقارن العراقية، العدد (50)، (2007).
- 10- عبيد، عدنان عاجل، "مآل النظام الاتحادي في العراق"، مجلة القانون المقارن، العدد (50)، العراق، (2008).
- 11- العنبيكي، طه، "آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني - قراءة في المادة (76) من الدستور العراقي النافذ"، مجلة كلية القانون، العدد (1)، العراق: جامعة كركوك، (2012).
- 12- العنبيكي، طه، "بنية البرلمان العراقي: رؤية تحليلية"، التقرير الاستراتيجي لعامي 2010-2011، بغداد - بيروت: مركز حورابي، (2012).
- 13- قبانجي، يعقوب، "منظومة القيم العائلية في الوطن العربي، محاولة نقدية، مجلة المستقبل العربي"، العدد (308)، بيروت، (2004).

- 14- كاظم، ساجد محمد، "استقالة رئيس الدولة في بعض الدساتير المعاصرة"، مجلة كلية الحقوق، بغداد: جامعة النهرين، (2005).
- 15- جريدة الوقائع العراقية، في العدد رقم 4012، تاريخ 2005/12/30.
- 16- صحيفة الصباح الجديد في عددها (2273)، العراق، الصادر في 2012/4/29.
- 17- جريدة الوقائع العراقية، العدد (4266)، بتاريخ 2013/2/4.
- 18- جريدة الصباح العراقية العدد 2095 الصادر في 20-10-28.

البحوث غير المنشورة:

- 1- شبر، رافع خضر صالح، "المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في الدستور العراقي 2005"، بحث غير منشور، العراق، (2008).
- 2- شبر، رافع خضر صالح، "النظام الإجرائي لمسألة رئيس الجمهورية، دراسة في دستور العراق لعام 2005"، بحث غير منشور، (2011).
- 3- شبر، رافع خضر صالح، "النظام الدستوري الاتحادي في العراق على ضوء أحكام دستور 2005"، بحث غير منشور، (2008).
- 4- شبر، رافع خضر صالح، جهة ارتباط الهيئات المستقلة - رؤية دستورية، بحث غير منشور، (2011).

المؤتمرات والمحاضرات:

- 1- السلطة التشريعية الاتحادية في العراق وفق دستور سنة 2005 بين الواقع والطموح، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الأول لكلية القانون والسياسة-جامعة دهوك، المنعقد خلال المدة 13-14 تشرين الأول/1 أكتوبر 2010.
- 2- محاضر جلسات مجلس النواب العراقي، الدورة الانتخابية الأولى، الجلسة رقم (11).
- 3- محضر الجلسة الأولى للجمعية الوطنية.
- 4- محضر الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي بتاريخ 2006/4/22 .

الدساتير والقوانين:

- 1- دستور العراق لسنة 2005 النافذ.
- 2- دستور دولة الكويت.

- 3- قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012.
- 4- قانون الانتخاب رقم (16) لسنة 2005، والمعدل بموجب القانون رقم (26) لسنة 2009.
- 5- قانون الموازنة العراقي رقم (2) لسنة 2011.
- 6- النظام الداخلي للمجلس الصادر عن الدائرة الإعلامية للمجلس.
- 7- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (16) لسنة 2006 النافذ.
- 8- نظام رقم (11) لسنة 2009 للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
- 9- نظام رقم (21) لسنة 2010 للمفوضية العليا للانتخابات .

القرارات:

- 1- قرار المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 2011/1/18 بالعدد 88/اتحادية/2011 بتاريخ 2011/1/18.
- 2- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93) في 2010/12/19.

حكم محكمة:

- 1- حكم المحكمة الاتحادية في 2013/2/12 بخصوص الطعن بقانون (112).

المراجع الأجنبية:

- 2- Burdeau, Georges: *Droit Constitutionnel et institution politiques*, L.G.D.J, (1977).

المواقع الإلكترونية:

- 1- <http://ar.wikipedia.org>.
- 2- <http://www.almustakbalpaper.net/ArticleShow.aspx?ID=18420>.
- 3- www.pdfactory-com.
- 4- www.ihec-iq.com.
- 5- <http://www.marefa.org/index.php>.

- 6- Carnegie nd owment.org.
- 7- <http://www.wna-news.com/inanews/news.php?extend.18451>.
- 8- www.iraqcenter.net/vb/51224.html.
- 9- <http://icrim1.com/forum/showthread.php>.
- 10- الأزدي، صادق: المقاعد التعويضية وخلق النظام الانتخابي العراقي على الرابط:
www.ahewar-org/debat/show.art?did=24153
- 11- حاجم، فلاح اسماعيل ، "نظرة قانونية: المعالجة القانونية لمسؤولية الجهاز التنفيذي للدولة"، الحوار المتمدن، العدد 1166 في 13/4/2005؛ بحث منشور على الرابط:
shame43@hotmail.com .Com
- 12- حاتم، لطفي، العملية السياسية وبناء الدولة العراقية، على الرابط:
www.ahewar.org
- 13- موقع الحوار المتمدن العدد (3169)، 2010/10/29
- 14- موقع السومرية نيوز/بغداد. <http://www.alsumaria.tv/news>
- 15- موقع القناة الحكومية العراقية الالكتروني:
www.iraqcenter.net/vb/51224.html
- 16- موقع المنتدى العراقي، بغداد، أصوات العراق، 2007/11/13
[.hip/www.iraqforum.net/vbl647.html](http://www.iraqforum.net/vbl647.html)

الفهرس

الإهداء.....	ب
الشكر والتقدير.....	ج
المقدمة.....	1
المبحث التمهيدي: الاسس العامة للنظام البرلماني.....	5
المبحث الأول: تأصيل النظام البرلماني على وفق مبدأ الفصل بين السلطات.....	7
المطلب الأول: الأساس الفلسفي والقانوني لمبدأ الفصل بين السلطات.....	7
الفرع الأول: الأساس الفلسفي.....	7
أولاً: مرحلة العصر القديم.....	8
ثانياً: مرحلة العصر الحديث.....	10
الفرع الثاني: الأساس القانوني.....	13
المطلب الثاني: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات وخصائص النظام البرلماني.....	15
الفرع الأول: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات.....	15
أولاً: الفصل المطلق أو التام.....	16
ثانياً: الفصل المرن أو النسبي.....	16
الفرع الثاني: خصائص النظام البرلماني.....	18
أولاً: الخصائص البنوية والوظيفية للسلطة التشريعية.....	19
ثانياً: الخصائص البنوية والوظيفية للسلطة التنفيذية.....	19

21	الفرع الثالث: تنظيم مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير ذات النظام البرلماني...
27	الفصل الأول: الإطار البنوي والوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية.....
27	المبحث الأول: الإطار البنوي للسلطتين التشريعية والتنفيذية
27	المطلب الأول: برلمان منتخب من الشعب
28	الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان
31	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تسمية المرشحين
32	أولاً: أثر النظام الانتخابي.....
34	ثانياً: تخصيص نسبة من المقاعد البرلمانية لبعض الفئات
37	المطلب الثاني: دور البرلمان في تشكيل السلطة التنفيذية.....
38	الفرع الأول: دور البرلمان في انتخاب رئيس الجمهورية.....
38	أولاً: المسوغات السياسية والقانونية
40	ثانياً: المسوغات القانونية
42	الفرع الثاني: دور البرلمان في تكوين مجلس الوزراء
48	المبحث الثاني: الإطار الوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية.....
48	المطلب الأول: الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية
49	الفرع الأول: الاختصاصات الأساسية لمجلس النواب
49	أولاً: الاختصاص في مجال الوظيفة التشريعية.....
51	ثانياً: الاختصاص في مجال الوظيفة المالية:
52	ثالثاً: الاختصاص في مجال الوظيفة الرقابية
53	الفرع الثاني: الاختصاصات الإضافية لمجلس النواب
53	أولاً: في مجال السلطة القضائية:.....
54	ثانياً: في مجال الشؤون الخارجية.....
55	ثالثاً: في مجال التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة وكبار الموظفين:.....
56	الفرع الثالث: الوظائف المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
56	أولاً: أداء مجلس الوزراء اليمين أمام مجلس النواب:.....
57	ثانياً: في مجال اقتراح القوانين

- 60..... ثالثاً: إقالة الوزراء
- 61..... رابعاً: دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية.
- 62..... خامساً: تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب.
- 63..... سادساً: الاختصاص في مجال تعديل الدستور
- 64..... المطلب الثاني: الإطار الوظيفي للسلطة التنفيذية
- 64..... الفرع الأول: اختصاصات رئيس الجمهورية
- 66..... الفرع الثاني: اختصاصات مجلس الوزراء (الحكومة)
- 66..... أولاً: رسم وتخطيط السياسة العامة للدولة:
- 67..... ثانياً: اقتراح مشاريع القوانين
- 68..... ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تهدف إلى تنفيذ القوانين ...
- 68..... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية
- 68..... خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة
- 69..... الخاصة
- 69..... سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.....
- 70..... سابعاً: إعلان حالتي الحرب والطوارئ
- 71..... ثامناً: حل البرلمان
- 71..... الفرع الثالث: صلاحيات رئيس الحكومة في مظاهر الحكم والإدارة.....
- 71..... أولاً: الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة.....
- 72..... ثانياً: القيادة العامة للقوات المسلحة.....
- 72..... ثالثاً: إدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته.....
- 73..... رابعاً: تشكيل الحكومة وإعداد برنامجها
- 73..... خامساً: الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.....
- 75..... الفصل الثاني: وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين.....
- 75..... المبحث الأول: دور البرلمان في أعمال وسائل الرقابة السياسية.....
- 76..... المطلب الأول: التنظيم الدستوري لرقابة مجلس النواب على أداء الحكومة.....
- 77..... الفرع الأول: وسائل الرقابة السياسية.....

77	أولاً: طرح موضوع عام للمناقشة
77	ثانياً: السؤال:
79	ثالثاً: الاستيضاح:
80	رابعاً: التحقيق
81	خامساً: الاستجواب:
84	الفرع الثاني: دور البرلمان في حالة خلو منصب رئيس الوزراء
85	المطلب الثاني: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة
86	الفرع الأول: تحديد المسؤولية من عدمها
93	الفرع الثاني: إجراءات الاتهام والمحاكمة والتحقيق
93	أولاً: إجراءات الاتهام والتحقيق
94	ثانياً: القواعد الإجرائية لمحاكمة رئيس الجمهورية
95	الفرع الثالث: دور مجلس النواب في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية
97	المبحث الثاني: ضعف صلاحية حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية
97	المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان
98	أولاً: الحل الرئاسي
101	ثانياً: الحل الوزاري
103	المطلب الثاني: حل البرلمان بمبادرة ذاتية
110	المبحث الثالث: واقع العلاقة بين السلطتين في العراق وسبل تعزيزها للفترة 2006-2014
110	المطلب الأول: واقع العلاقة خلال المدة النيابية 2006-2010
111	الفرع الأول: في إطار العملية التشريعية
114	الفرع الثاني: في إطار الرقابة
117	المطلب الثاني: واقع العلاقة خلال المدة النيابية 2010-2014
118	الفرع الأول: في إطار العملية التشريعية
122	الفرع الثاني: سبل تعزيز العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
122	أولاً: الإصلاحات الدستورية
123	ثانياً: الإصلاحات التشريعية
124	ثالثاً: الإصلاحات القضائية

126	رابعاً: معالجة داء المحاصصة
127	خامساً: التنشئة الاجتماعية-السياسية
129	الخاتمة
133	الملخص
135	Abstract
151	الفهرس