



NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

**THE ROLE OF THE EXECUTIVE IN THE FEDERAL SYSTEM
(IRAQ AFTER 2005 AS A CASE STUDY)**

DILGASH IHSAN AHMED MULLA

MASTER'S THESIS

NICOSIA
2020



جامعة الشرق الأدنى
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في العلاقات الدولية

دور السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي (العراق ما بعد 2005 كحالة للدراسة)

دلکش احسان أحمد ملا

رسالة ماجستير

نيقوسيا
2020

**THE ROLE OF THE EXECUTIVE IN THE FEDERAL SYSTEM
(IRAQ AFTER 2005 AS A CASE STUDY)**

DILGASH IHSAN AHMED MULLA

NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

MASTER'S THESIS

DR. SHAMAL HUSAIN MUSTAFA

NICOSIA
2020

دور السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي (العراق ما بعد 2005 كحالة للدراسة)

دلکش احسان أحمد ملا

جامعة الشرق الأدنى
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
برنامج ماجستير في العلاقات الدولية

رسالة ماجستير

بإشراف
الدكتور شمال حسين مصطفى

نيقوسيا
2020

ACCEPTANCE/APPROVAL

We as the jury members certify the “The Role of the Executive in the Federal System (Iraq after 2005 as a Case Study)” prepared by the Dilgash Ihsan Ahmed Mulla Defended on 31 /12 /2019 has been found satisfactory for the award of degree of Master.

JURY MEMBERS

.....
Dr. Shamal Husain Mustafa (Supervisor)

Near East University

Faculty of Economic and administrative Science, International Relations Department

.....
Prof. Dr. Weadi Sulaiman Ali (Head of Jury)

Near East University

Faculty of Law, Department Public Law

.....
Assist. Prof. Dr Nadhim Younis Othman Alsarhan

Near East University

Faculty of Economic and administrative Science, International Relations Department

.....
Prof. Dr. Mustafa Sağsan
Graduate School of Social Sciences
Director

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير (دلکش أحسان أحمد ملا) في رسالته الموسومة بـ طبيعة السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية (دراسة حالة العراق ما بعد 2005)" بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2019/12/31، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير.

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الدكتور شمال حسين مصطفى (لمشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية قسم، العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان السرحان
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية، قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور مصطفى ساعسان
كلية الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
مدير

DECLARATION

I'm Dilgash Ihsan Ahmed Mulla; hereby declare that this dissertation entitled 'The Role Of The Executive In The Federal System - Iraq After 2005 As A Case Study' been prepared myself under the guidance and supervision of ' **DR SHAMAL HUSAIN MUSTAFA**' in partial fulfilment of the Near East University, Graduate School of Social Sciences regulations and does not to the best of my knowledge breach and Law of Copyrights and has been tested for plagiarism and a copy of the result can be found in the Thesis.

This Thesis is my own work. The responsibility of all claims, ideas, comments and suggestions contained in this thesis as well as translations belongs to the author. Under no circumstances or conditions does The Graduate School of Social Sciences to which the author affiliates do not bear the content and scientific responsibility of the thesis. All responsibilities for the work performed and published belong to the author.

- ☐ The full extent of my Thesis can be accesible from anywhere.
- ☐ My Thesis can only be accesible from the Near East University.
- ☐ My Thesis cannot be accesible for (2) two years. If I do not apply for extention at the end of this period, the full extent of my Thesis will be accesible from anywhere.

Date: 31/12/2019

Signature

Dilgash Ihsan Ahmed Mulla

الاعلان

أنا دلکش أحسان أحمد ملا ، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان دور السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي (العراق ما بعد 2005 كحالة للدراسة)"، كانت تحت إشراف وتوجيهات ' الدكتور شمال حسين مصطفى، ولقد أعددتها بنفسني تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى.

هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- ☐ المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول إليها من أي مكان.
- ☐ رسالتي يمكن الوصول إليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- ☐ لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول إليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة ، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول إليها من أي مكان.

التاريخ: 2019/12/31

التوقيع

دلکش أحسان أحمد ملا

DEDICATION

To the crown of my head that provided me with a prosperous future my dear father.

To my dear mother, who stayed up late nights, to superiority, succeed and live proudly

To my dear wife, who was patient and withstood for me, and for my studies, Dr. Shaveen.

To my dear brothers and sisters.

الاهداء

إلى تاج رأسي الذي زودني بمسقبل مزدهر والدي العزيز.

إلى والدتي العزيزة التي سهرت الليالي لنتفوق وننجح ونعيش برأس مرفوع .

إلى زوجتي العزيزة التي صبرت وتحملت من اجلي ومن اجل دراستي دكتورة شفين .

إلى إخواني وخواتي الأعزاء.

ACKNOWLEDGEMENTS

My thanks and appreciation go to God Almighty, and to everyone who supported me for the completion of this humble achievement, as if it had not been for His grace, the Exalted, the First and then His good servants, I would not have achieved this humble effort.

Thanks also to:

His Excellency, Dr. Shamal Hussein Mustafa, my thesis supervisor for every note and constructive criticism for showing this achievement beautifully and completely, as I especially mention all of the professors who taught me from beginning to end, and to all my friends and loved ones and everyone who supported me.

And to the Near East University for providing the opportunity for postgraduate studies, and thanks also to the organizers of the postgraduate program.

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير إلى الله تعالى وإلى كل من ساندني لإتمام هذا العمل المتواضع حيث لولا فضله عز وجل أولا ومن ثم عباده الطيبين لما أتممت هذا الجهد المتواضع.

والشكر موصول ايضا الى كل من :

سعادة الدكتور شمال حسين مصطفى مشرف رسالتي لإجل كل ملاحظة ونقد بناء لإظهاره هذا العمل بشكل جميل و متكامل، كما اخص بالذكر ايضا كل من الأساتذة الذين درسوني من البداية و الى نهاية ، وإلى جميع اصدقائي واحبائي وكل من ساندني.

وإلى جامعة الشرق الأدنى لإتاحتهم فرصة دراسات العليا، والشكر ايضا الى منظمي برنامج دراسات العليا

ABSTRACT

THE ROLE OF THE EXECUTIVE IN THE FEDERAL SYSTEM (IRAQ AFTER 2005 AS A CASE STUDY)

Since its founding in 1921, Iraq has witnessed multiple political transformations in terms of the system of government, as the system was monarchical in the first establishment stage and remained so until 1958 to transform into the system. The system was royal in the first stage of establishment and remained so until 1958 to transform into the Iraqi regime, and the situation continued on what it is to the year 2003 when the regime in Iraq changed to a parliamentary system after the American intervention and the end of Saddam Hussein and the Baath Party. It is understood that the parliamentary systems are based on the principle of flexible cooperation between the authorities and that the executive authority is bilateral between the President of the Republic who has limited powers and the Prime Minister with broad powers in relation to administration, and therefore our study will revolve around the role of the executive authority in Iraq after the permanent constitution was adopted For the year 2005 the federal parliamentary system is the basis for government

Key words: Parliamentary system, legislative branch, executive branch.

ÖZ

FEDERAL SİSTEMDE YÖNETİCİNİN ROLÜ (VAKA ÇALIŞMASI OLARAK IRAK 2005)

Irak, 1921 yılındaki kuruluşunun ardından rejim anlamında birçok siyasi dönüşüm yaşamıştır. Öncesinden kraliyet olan yönetim biçimi, 1985 yılında Abdulkerim Kasım liderliğindeki darbe sonrasında cumhuriyet rejimine dönüşmüştür. Bu şekilde Irak yasalarının temeline başkanlık rejimi yerleştirilmiştir. Bu durum 2003 yılında ABD'nin müdahalesi sonrasında parlamenter sisteme geçiş yapıncaya kadar devam etmiştir. Bu şekilde Saddam Hüseyin'in Baas Rejimi sona ermiştir. Parlamenter sistemlerin yetkiler arasındaki esnek bir işbirliğine dayandığı bilinmektedir. Yürütme yetkisi, idari konularda sınırlı yetkilere sahip Cumhurbaşkanı ve geniş yetkilere sahip Başbakan arasında ikili bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu sebepten dolayı, çalışmamız, 2005 yılında parlamenter anayasanın Federal Parlamenter Sisteme adapte edilmesinin ardından Irak'taki yürütme üzerine odaklanmaktadır.

Anahtar kelimeler: Parlamenter sistem, yasama organı, yürütme organı

ملخص

طبيعة السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية (دراسة حالة العراق مابعد 2005)

منذ تأسيسه في عام 1921 ، شهد العراق تحولات سياسية متعددة من حيث نظام الحكم ، حيث كان النظام ملكيًا في مرحلة التأسيس الأولى وظل كذلك حتى عام 1958 ليتحول إلى نظام. كان النظام ملكيًا في المرحلة الأولى من تأسيسه وبقي كذلك حتى عام 1958 ليتحول إلى نظام عراقي ، واستمر الوضع على ما هو عليه عام 2003 عندما تحول النظام في العراق إلى نظام برلماني بعد التدخل الأمريكي و نهاية صدام حسين وحزب البعث. من المفهوم أن الأنظمة البرلمانية تستند إلى مبدأ التعاون المرن بين السلطات وأن السلطة التنفيذية ثنائية بين رئيس الجمهورية الذي يتمتع بسلطات محدودة ورئيس الوزراء بسلطات واسعة فيما يتعلق بالإدارة ، وبالتالي لدينا ستنمحو الدراسة حول دور السلطة التنفيذية في العراق بعد تبني الدستور الدائم. لعام 2005 النظام البرلماني الاتحادي هو أساس الحكومة

الكلمات المفتاحية: النظام البرلماني ، السلطة التشريعية ، السلطة التنفيذية.

TABLE OF CONTENTS

DEDICATION	II
ACKNOWLEDGMENTS	III
ABSTRACT	IV
ÖZ.....	V
Introduction	1
Chapter One	4

قائمة المحتويات

ج	شكر وتقدير
د	ملخص
1	المقدمة
7	الفصل الاول
7	1- النظام البرلماني نشأته وأركانه
8	1.1 - تكوين ووظيفة السلطة التنفيذية
8	1.1.1 - تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها
9	1.1.2 - مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
10	1.2.1.1 - التعاون المتبادل بين السلطة التشريعية مع التنفيذية
11	1.2.2.1.1 - تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية:
14	2.1 - الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية
14	2.1.1 - اليات الرقابة على السلطة التنفيذية
17	2.2.1 - حل البرلمان كأداة بيد السلطة التنفيذية
17	2.2.1.1 - طرق حل البرلمان
18	2.2.2.1 - الأسباب المؤدية لحل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية
21	الفصل الثاني
21	طبيعة النظام السياسي في العراق مرحلة ما بعد 2005
21	2- السلطة التنفيذية والية التعاون مع السلطة التشريعية
21	2.1 - ثنائية السلطة التنفيذية
21	2.1.1 - رئيس الجمهورية وسلطاته
23	2.1.2 - مجلس الوزراء وسلطاته
24	2.2 - صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

24	2. 2. 1 - مظاهر تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية.....
24	2. 2. 1. 1 - دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية.....
25	2. 2. 1. 2 - صور تعاون السلطة التشريعية مع الجهاز التنفيذي في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية ...
25	2. 2. 1. 3 - دور السلطة التشريعية في وضع الموازنة العامة بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.....
26	2. 2. 2 - تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية.....
26	2. 2. 2. 1 - دور السلطة التنفيذية في تكوين واختيار السلطة التشريعية:.....
27	2. 2. 2. 2 - دور الجهاز التنفيذي في عقد جلسات البرلمان.....
28	2. 2. 2. 3 - التعاون المتبادل بين السلطتين فيما يتعلق بالتشريع.....
29	2. 3 - اختصاصات السلطة التنفيذية في النظام البرلماني.....
30	2. 3. 1 - الية عقد المعاهدات.....
34	2. 3. 2 - اختصاصات مجلس الوزراء.....
38	الفصل الثالث.....
38	3- تقييم تجربة النظام السياسي العراقي في دستور 2005
38	3. 1 - اختلال التوازن لصالح البرلمان.....
39	3. 1. 1 - مجلس الوزراء وضعف مركزه دستورياً.....
41	3. 1. 2 - حل مجلس النواب ذاتياً.....
43	3. 1. 3 - استحالة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.....
44	3. 2 - توسيع نفوذ وصلاحيات رئيس الجمهورية.....
44	3. 2. 1 - منح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية.....
44	3. 2. 1. 1 - الاختصاصات التي يمارسها بصورة فردية.....
46	3. 2. 1. 2 - الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء:.....
47	3. 2. 2 - عدم اللجوء الى قاعدة التوقيع المجاور.....
48	3. 2. 3 -تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.....
51	الخاتمة.....

54المراجع

64تقرير الاستلال

المقدمة

تختلف أشكال أنظمة الحكم و تتعدد من دولة الى أخرى، و لقد أدى هذا التعدد و الاختلاف الى ظهور أنظمة سياسية مقسمة على ثلاثة أنواع، حيث كان النوع الاول هو النظام المجلسي الذي يعطي الدور الاكبر للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية و التي بدورها تبتثق عن السلطة التشريعية، أما النوع الثاني فهو النظام السياسي الرئاسي الذي يعتمد على الفصل الجامد بين السلطات الثلاث، و كان النوع الثالث من نصيب النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد ملك أو رئيس مع مجلس الوزراء، كما يقوم هذا النظام على الفصل المرن بين السلطات و التعاون فيما بينها .

هناك عدة عوامل تساعد على تبني نوعية النظام السياسي في أي دولة، منها الظروف التي تمر بها هذه الدولة سواءً كانت سياسية او اقتصادية ، و منها درجة ثقافة و وعي شعوب كل دولة، كما أن طبيعة و ثقافة النخب السياسية تؤثر بشكل أو بآخر على نوع النظام السياسي المتبع في الدولة.

لقد كان النظام السياسي المتبع في العراق قبل عام 2003، هو النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل بين السلطات من الناحية الشكلية ، ولكن من الناحية العملية كانت السلطات الثلاثة مركزة في يد رئيس الدولة ، ولكن بعد عام 2003 و سقوط النظام السياسي و انهيار مؤسسات الدولة من الجيش و المؤسسات الاخرى، عمد العراق الى تبني النظام البرلماني لأدارة الحكم في العراق، حيث نصت المادة الاولى من دستور العراق الدائم لعام 2005 على أن جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيه جمهوري برلماني ديمقراطي (الدستور العراقي الدائم، 2005، م1).

لقد حدد الدستور العراقي صلاحيات السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية، كذلك مجلس الوزراء، و أيضاً صلاحيات السلطة التشريعية، و آلية التعاون و الرقابة بين كل من السلطة التنفيذية و التشريعية، و على الرغم من هذا التحول الكبير بين النظام السياسي العراقي من نظام رئاسي الى نظام برلماني و الذي كان الهدف من هذا التحول هو تطبيق الديمقراطية، و نشر الثقافة الديمقراطية بين أوساط الشعب الذي كان يفتقر الى مثل هذه الديمقراطية و لكن على الرغم من مرور ما يزيد على أربعة عشر سنة من تطبيق الدستور العراقي لسنة 2005، مازال العراق يعاني من عدم الاستقرار على اكثر من صعيد، حيث أن التجربة البرلمانية العراقية قد وجهت لها العديد من الانتقادات و شابها القصور، و لم تكن نتائج تطبيق التجربة البرلمانية العراقية بالمستوى المطلوب، بل أدى تطبيقها الى حالة من عدم الاستقرار في النظام السياسي العراقي و مؤسساته.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في تسليط الضوء على واقع التجربة البرلمانية العراقية، والتي ربما تجسد واحدة من التجربات السياسية الحديثة في المنطقة مما اثار العديد من المشاكل التي نجم عن تطبيق هكذا نظام، فالحديث عن أهم التحديات التي واجهت تطبيق مثل هذه التجربة في بلد اعتمد على النظام الرئاسي لعقود هو امر في غاية الاهمية ، وينبثق عن مشكلة الدراسة الحديثة مجموعة من الاسئلة الثانوية و كما يلي:

- ماهية النظام البرلماني ؟
- ماهي أهم الاركان والعناصر التي يعتمد عليها النظام البرلماني؟
- ما المقصود بثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني؟
- ماهية وكيفية التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

فرضية الدراسة:

تفترض الدراسة ان النظام البرلماني يؤتي ثماره، ويكون ذا نفع في الدول ذات التعددية الطائفية والمذهبية والقومية، والعراق يمثل نموذجا لهكذا دولة، ويحتاج الى تبني النظام البرلماني بشكل دائم، ومن هذا المنطلق يتمحور السؤال حول مدى فعالية السلطة التنفيذية ونوع التعاون والتوازن بينها وبين السلطات والمؤسسات العاملة في الدولة؟

أهمية الدراسة:

تكمن اهمية الدراسة في الامور التالية: -

- تحليل ودراسة التجربة العراقية بشكل موسع.
- الوقوف على أهم التحديات والمعوقات التي تزامنت مع تطبيق التجربة البرلمانية العراقية.
- العمل على تجاوز التحديات والمعوقات التي رافقت تطبيق النظام البرلماني و الاسهام في دفع عجلة تطبيق هذه التجربة الى الامام من اجل تطويرها.

أهداف الدراسة:

تتمثل اهداف الدراسة في:

- تحديد وبيان مفهوم النظام السياسي البرلماني.
- الوقوف على أهم اركان النظام البرلماني واهم خصائصه.
- تسليط الضوء على الية تطبيق مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ومدى نجاح الية التطبيق.
- بيان مدى التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منهج الدراسة:

سنعتمد على منهجين اثنين في اطار بحثنا هذا وهما المنهج التاريخي و المنهج التحليلي ، حيث سنلجأ الى المنهج التاريخي من اجل تسليط الضوء على التطور التاريخي للنظام السياسي العراقي بصورة عامة والنظام البرلماني بصورة عامة. اما المنهج التحليلي سيكون من أجل تحليل النظام البرلماني العراقي وكذلك تحليل المواد الدستورية التي حدد العلاقة بين السلطات الثلاثة في النظام السياسي في العراق.

خطة الدراسة:

نظراً لأهمية الدراسة تحتم علينا بحث مجموعة من المواضيع ضمن اطار الدراسة النظري، حيث سيتم تقسيم الدراسة الى ثلاثة فصول، الاول سيكون عن التطور التاريخي للأنظمة السياسية الكلاسيكية بشكل عام ، والذي يحتوي على مقدمة عن الدراسة محل البحث، و المشكلة التي تدور حولها دراستنا، و أهم الاسئلة المطروحة حول هذه الدراسة، و الهدف من الدراسة، و اهمية الدراسة، و أطار الدراسة الزمني، و التعريف بالمفاهيم المستخدمة في الدراسة، و الاطار النظري و الدراسات السابقة و منهج الدراسة.

أما الفصل الثاني عن الأنظمة البرلمانية واهميتها ونشأة النظام البرلماني واركانه ، والفصل الثالث سيكون عن ثنائية الجهاز التنفيذي و الية التعاون بين كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، حيث سنسلط الضوء على الجهاز التنفيذي و كيفية التعاون المتبادل بين السلطتين، وادوات و وسائل السلطة التشريعية في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية، و سنستعرض في هذا الفصل اهم الادوات و الوسائل المتبعة من قبل السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية و ماهي النتائج التي تبني على ذلك.

أما الفصل الاخير فسيكون مخصص للحديث عن تقييم التجربة البرلمانية في العراق من اجل الوقوف على اهم نقاط ضعفه وقوته ومدى ملائمته مع الانظمة البرلمانية الاخرى وكذلك لعرض الخاتمة والنتائج المستخلصة من هذه الدراسة و التوصيات التي نوصي بها للدراسة من وجهة نظرنا.

الاطار الزمني للدراسة:

يقتصر الاطار الزمني لبحثنا على الفترة الواقعة بين تاريخ أقرار الدستور العراقي لسنة 2005 و ما تبعه من تعديلات الى نهاية فترة الدراسة.

المفاهيم المستخدمة في الدراسة (الكلمات المفتاحية) :

النظام البرلماني: هو نظام سياسي يعمل على ايجاد توازن وتعاون بين السلطات حتى لا تخضع الواحدة تحت امرة الاخرى.

السلطة التشريعية: وهي السلطة المختصة بصلاحية تشريع القوانين في الدولة، و هي عبارة عن نخبة يقوم الشعب باختياره لهذه المهمة.

السلطة التنفيذية: وهي السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و ادارة شؤون الدولة و مراقبتها، فتتكون هذه السلطة من الرئيس ورئيس الوزراء.

مبدأ الفصل بين السلطات: يعتمد هذا المبدأ على عدم السماح بتركيز وظائف الدولة و سلطاتها الاساسية في جهة واحدة، بل يجب العمل على تقسيم هذه الوظائف و السلطات على اكثر من هيئة، حيث تتولى السلطة التشريعية عمليه تشريع القوانين، و تعمل السلطة التنفيذية على تنفيذ و تطبيق القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، اما السلطة القضائية فيكون عملها مقتصرأً على الفصل في المنازعات المعروضة عليها بموجب القانون .

الدراسات السابقة:

اولاً: الكتب

ابراهيم حسيب الغالبي / ازمات العراق السياسية، مقالات في الشأن العراقي 2010 – 2013.

تحدثت هذه الدراسة عن اهم الازمات السياسية التي مر بها العراق بعد تغير شكل الحكم لا سيما بعد 2003، حيث ان تغير شكل الحكم من رئاسي الى برلماني رافقه العديد من المشاكل حيث ان هذه التجربة كانت جديدة على شعب امضى حياته تحت حكم كانت الديمقراطية فيه شكلية و مع تغير شكل الحكم ووجود العديد من الطوائف و القوميات في المجتمع العراقي برزت المشاكل في الحياة السياسية.

1- محسن خليل: النظم السياسية و القانون الدستوري، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1971 .

تطرقت هذه الدراسة الى البحث في النظم السياسية واشكال انظمة الحكم في العالم و مدى فاعلية كل نظام و اهم ايجابيات و سلبيات كل نظام .

2- حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري و تطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة

للطباعة و النشر، الموصل 1990.

تناولت هذه الدراسة البحث عن النظام السياسي العراقي ومراحل تطوره ، والبحث في الخلفية التاريخية للنظام السياسي العراقي حيث ان انظمة الحكم في العراق اختلفت في الكثير من الاحيان ما بين الحكم الجمهوري و الملكي الى ان استقر به الحال على النظام السياسي البرلماني.

3- ابراهيم حسين توفيق : مستقبل النظام السياسي و الدولة العراقية و انعكاسه على الامن و الاستقرار في الخليج (قضايا و اشكاليات) مركز الخليج للأبحاث ، 2004.

تناولت هذه الدراسة ،النظام السياسي العراقي و مستقبل هذا النظام و كيفية انعكاسه على امن و استقرار دول الخليج لاسيما بعد تغير نظام الحكم عن طريق احتلال العراق و ما رافقه من تداعيات على المنطقة و مدى تزايد التدخل الغربي في الشأن العراقي مما ولد حالة من التحدي و عدم الاستقرار في المنطقة.

4- فراس البياتي : التحول الديمقراطي في العراق بعد عام 2003، المعارف للمطبوعات، بيروت 2013.

تناولت هذه الدراسة التحول الديمقراطي في العراق بعد 2003 حيث كان هذا التحول احد اسباب عدم استقرار العراق سياسياً حيث ان تجربة النظام البرلماني كانت جديدة على الشعب العراقي و ان مثل هذه التجربة كانت بحاجة الى تمهيد الارضية المناسبة لها و من ثم العمل على تطبيق هذا النظام الذي كان عمره مئات السنين في اوربا و سدّ الثغرات التي رافقت تطبيقه.

ثانياً : الرسائل العلمية

1- عدي ابراهيم محمود: التيارات السياسية و صناعة الرأي العام في جمهورية العراق بعد عام 2003 (التيار العلماني _ نموذجاً)، رسالة ماجستير غير منشورة، مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين ، بغداد، 2011.

تطرقت هذه الدراسة الى الحديث عن اهم التيارات السياسية التي شكلت داخل العراق لاسيما بعد عام 2003 و مدى تأثير هذه التيارات على تشكيل و صناعة الرأي العام العراقي و لكن كان التركيز على التيار العلماني بشكل اكبر و اوسع من التيارات الاخرى، و من المعلوم ان الرأي العام العراقي بعد 2003 يختلف بصورة كبيرة عنه قبل 2003 حيث ان تغير نظام الحكم فتح المجال امام الديمقراطية بالانتشار و التوسع و ان هذه الديمقراطية بدأت تأخذ مجراها في الشارع العراقي و ان كانت خجولة بعض الشيء في البداية و لكن مع مرور الوقت ستزداد وحدة الديمقراطية مع ازدياد وعي و ثقافة الشعب العراقي بعد عام 2003 .

2- حسين ناجي سعيد : اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد ، 2010.

تناولت هذه الدراسة إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، وان تطبيق النظام البرلماني في العراق عمل على ايجاد عدة مشاكل لا سيما مشكلة حدود السلطات و شكل العلاقة فيما بينها اي ان وضع دستور جديد للعراق لم يكن كافياً لحل مشاكل العلاقة بين سلطاته مما ادى الى حدوث اشكالية في نوع و شكل العلاقة بين اهم سلطات النظام السياسي.

ومن الجدير بالذكر ان ما يميز دراستنا عن الدراسات السابقة هو ان الدراسات السابقة تحدثت عن النظام السياسي العراقي بشكل عام و تحدثت عنه بشكل خاص أي التركيز على جزء دون آخر.

1. 2- مفهوم النظام السياسي:

إن مفهوم النظام تعني مجمل عملية إدارة وتنظيم السلطة السياسية في الدولة ،وتقوم بإدارتها وتنظيم شؤونها مع بيان شكل الدولة ونوع الحكومة التي تقوم بإدارة الافراد في المجتمع، و يختلط الامر عند البعض ما بين النظام السياسي و النظام الدستوري حيث أن كل منهما ذات صلة بدراسة نظام الحكم ونوع الحكومة، الامر الذي يؤدي الى نظرة قانونية للموضوع. (درويش،1968، ص35).

ولكن بعد الحرب العالمية الأولى وحتى بداية الحرب العالمية الثانية تراجعت هذه النظرة القانونية لمفهوم النظام السياسي، حيث تم توجيه النقد من قبل المفكرين السياسيين وعلمائها الذين فضلوا مصطلح Political System ،على Regime Political ،فالاول له معنى ونطاق أوسع من الثاني الذي يقترب من المعنى القانوني من ما هو سياسي، ثم بعد ذلك فترات أحدثت مفاهيم جديدة للنظام السياسي ، ولم تعد النظم السياسية تعبر عن نشاط السلطة في حدود ضيقة وتقليدية بل أصبحت تتعامل مع جميع المجالات الاجتماعية والفكرية والاقتصادية والثقافية، بمعنى أن النظام السياسي يشمل جميع مفاصل الدولة بسلطاتها وقوانينها واحزابها ومنظماتها وكل ما هو داخل حدود الدولة من ناحية التنظيم السياسي. (خميس،2019).

الفصل الاول

1- النظام البرلماني نشأته وأركانه.

تعتبر انجلترا هي المهد الذي نشأ فيه النظام البرلماني، و لم يكن نشوء هذا النظام وليد ليلة و ضحاها و لكن مرّ بعدة تطورات تاريخية الى أن وصل الى ما هو عليه في وقتنا الحالي، حيث كان هذا النظام مزيج بين صراع افكار الفلاسفة المتنبئة في ذلك الوقت و بين المبادئ القانونية التي طرحها الفقهاء و تبنتها الدول في تجاربها. (كريم، و سعيد، 2014، مجلد 41، ص1317).

و من خلال قراءة و دراسة النظام البرلماني نلاحظ ان ملوك انجلترا كانوا هم المسيطرون على مفاصل الحكم في الدولة، يعاونهم في ذلك مجموعة من المساعدين و بعض المجالس المتنوعة، ومن هذه المجلس ، المجلس الخاص (خليل ، 1971، ص262)، الذي كان برئاسة الملك شخصياً، و كان تحت امرة هذا المجلس عدة لجان مختلفة تختص كل لجنة بعمل معين (الخطيب، 1970، ص174)، و من اهم لجان هذا المجلس ،لجنة الدولة التي كانت سبباً فيما بعد في نشأة الوزارة في النظام البرلماني، وكان أعضاء هذه اللجنة يوصفون بالمستشارين للتاج الملكي، وكان تعيينهم من اختصاص الملك مع باقي اعضاء المجلس (لورانس وآخرون، 1999، ص162).

لقد اختلفت التعريفات لمفهوم النظام البرلماني، حيث عرفه موريس دوفرليه " Maurice Duverger " بأنه "ذلك النظام الذي يمتاز بشفافية الجهاز التنفيذي" أي وجود رئيس الدولة وحكومة تكون مسؤولة امام السلطة التشريعية سياسياً. (دوفرليه، 1982، ص136).

اما الفقيه اسمان "ASMAN"، فقد عرف النظام البرلماني بأنه ذلك "النظام الذي يقوم على المسؤولية الادارية لأبعد الحدود وان الجهاز التنفيذي مسؤول امام السلطة التشريعية مسؤولية كاملة حتى وان كانت منفصلة عن البرلمان"، حيث ان السلطة التنفيذية منبثقة عن السلطة التشريعية. (شبر، 2012، ص23).

وهناك من عرف النظام البرلماني بأنه نظام الحكم الذي يعمل على ايجاد المساواة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث تكون ادارة شؤون الدولة بشكل متعاون بين السلطتين عن طريق البرلمان ورئيس الدولة المتمثل بوزارة مسؤولة امام البرلمان. (الجرف، 1978، ص457).

ويذهب البعض الى تعريف النظام البرلماني على انه ذلك النظام الذي يقوم على التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكي لا تخضع سلطة لأخرى (خليل، 1971، ص559).

ويعرف الدكتور نعمان الخطيب، النظام البرلماني بأنه " ذلك النظام الذي يقوم على عدة اسس اهمها التوازن والتعاون المتبادل بين سلطاته" (الخطيب، 2010، ص375) ، ولإحاطة أكثر بالنظام البرلماني و اهم الاسس التي يقوم عليها سنتطرق الى تكوين ووظيفة السلطة التنفيذية و مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية فيما يلي:

1.1 - تكوين ووظيفة السلطة التنفيذية

هناك مبدأ تقوم عليه السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الا وهو مبدأ الفصل بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، على ان لا يخضع رئيس الدولة لأي مسؤولية سياسية وتكون المسؤولية على عاتق الوزارة او رئيس الحكومة. (علوان، 1999، ص214).

1.1.1 - تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها

يمكن تطبيق النظام البرلماني في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري حيث لا يقتصر التطبيق على تلك الدول التي تتمتع بنظام حكم ملكي ،على الرغم من نشأة هذا النظام في ظل النظام الإنكليزي الذي يأخذ بالملكية، وبما ان رئيس الدولة لا يتمتع بصلاحيات و سلطات فعلية في ظل النظام البرلماني، فإنه لا يتحمل أي مسؤولية تذكر (شيجا، 1982، ص359)، و يترتب على ذلك امران مهمان ،أولهما انه لا يجوز توجيه الانتقاد لرئيس الدولة و ذلك لعدم مسؤوليته كونه لا يتمتع بأي سلطة حقيقية الا في حالة استخدامه لمهامه بطريقة مخالفة للقوانين (عياش، 2011، ص4)، والثاني يتمثل في وجوب توقيع رئيس الوزراء مع الوزير المختص ذات العلاقة الى جانب توقيع رئيس الدولة، حيث ان الاوامر الصادرة عن رئيس الدولة تتحمل الوزارة مسؤوليتها لان البرلمان لا يستطيع ان يدعو رئيس الدولة للمسائلة كونه غير مسؤول عن اعماله سياسياً.(عياش، 2011، ص4).

وهناك اختلاف فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الملكي البرلماني ،عنه في النظام البرلماني الجمهوري، حيث ان الملك في النظام الملكي البرلماني غير مسؤول جنائياً عن افعاله على اعتبار ان الملك لا يخطئ (غزوي، 2000، ص137)، اما في النظام البرلماني الجمهوري فان الرئيس مسؤول جنائياً عن تصرفاته و مسؤول عن أي جريمة او فعل يعاقب عليه القانون، حيث ان حصانته ليست مطلقة بل مقيدة بشروط. (بسيوني، 2004، ص236).

بالنسبة لوظيفة السلطة التنفيذية ، يمكن اعتبار الحكومة الطرف الثاني في الجهاز التنفيذي، وهي حلقة الوصل بين رئيس الدولة و البرلمان، و تكون مكونه من رئيس الوزراء و الوزراء (الخطيب، 2010، ص379)، و هي صاحبة الاختصاص و السلطات الفعلية في ادارة شؤون الدولة، و

الذي يترتب على ذلك المسؤولية امام البرلمان، اذ ان للوزارة اهمية كبيرة في النظام البرلماني (شيحا، 2006، ص246).

ويحق لرئيس الدولة حضور اجتماعات الوزارة والمشاركة في مناقشاتها وابداء رأيه فيها شريطة الا يصوت على القرارات اثناء اتخاذها (الخطيب، 2010، ص389).

وعليه ومما سبق ذكره، نستعرض فيما يلي عدة خصائص يتميز بها التشكيل الوزاري في النظام البرلماني كالآتي:

أ- منح الثقة للوزارة امر يسند الى البرلمان، حيث تستمد الوزارة مشروعيتها من البرلمان الذي يمثل الامة والشعب، شريطة حصول رئيس الوزراء على الاغلبية البرلمانية من اجل تسميته (سعيد، 2011، ص34).

ب- تكون الوزارة وحدة متضامنة ومتجانسة في تحمل المسؤولية، حيث يجب ان تكون هناك تجانس وتفاهم بين اعضاء الوزارة تجاه السياسة العامة للوزارة، و كذلك ان يكون هنالك تضامن من قبل الجميع في مواجهة المسؤولية السياسية امام البرلمان (عياش، 2005، ص7).

ت- تواجد الوزراء داخل البرلمان يكون بصفتهم الوزارية، حيث ان الوزراء هم اعضاء في البرلمان ويجمعون بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء. (الطهراوي، 2007، ص259).

ث- يحق للوزراء المشاركة في مناقشات البرلمان وابداء رأيهم والدفاع عن سياسة الحكومة (سامي، 2005، ص311).

1.1.2 - مبدأ الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

الفصل بين السلطات هو ما يميز النظام البرلماني، ويتميز هذا الفصل بالمرونة، اذ ان الغاية منه هو العمل على عدم التداخل والتعارض بين السلطات، والحفاظ على استقلالية كل سلطة، مع منح المجال امام السلطات من اجل التوازن والتعاون فيما بينها (العاني، د.ت، ص36)، وتحت هذا العنوان سنستعرض اشكال التعاون بين السلطتين في قسمين، أولهما سيكون عن التعاون المتبادل بين السلطة التشريعية مع التنفيذية، والقسم الثاني سيكون عن تعاون السلطة التنفيذية مع التشريعية كالآتي: -

1.1.2.1 - التعاون المتبادل بين السلطة التشريعية مع التنفيذية.

يعتبر التعاون بين السلطتين هو التجسيد الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات في ظل النظام البرلماني، حيث تتعاون السلطات في هذا النظام وفق الدستور من أجل تحقيق المصلحة العامة بالوجه الأمثل، ويتجلى تعاون السلطة التشريعية مع التنفيذية في صور عدة يمكننا ادراجها كالآتي: -
 أولاً: - دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية والذي يتجلى في عدة نواحي منها: -

- أ- اختيار رئيس الدولة: حيث يختص البرلمان في اختيار رئيس الدولة، و ان كان هذا الاختيار في جوهره انتخاب من قبل الشعب حيث يقوم اعضاء البرلمان المنتخبين من قبل الشعب باختيار الرئيس (بسيوني، 1995، ص12)، حيث تكون عملية الانتخاب فيها واضحاً لتوجهات الشعب، ويسهم هذا الاسلوب في تقوية البرلمان و العمل على استقرار البلد من جميع النواحي و ابعاد الدولة عن الخلافات و الصراعات (الصباغ، 2000، ص180)، وان طريقة انتخاب الرئيس عن طريق البرلمان يمنع من تفرد الرئيس بالسلطة فيما اذا انتخب بطرق أخرى. (شيا، 2003، ص676).
- ب- تسمية رئيس الوزراء والوزراء واقالتهم: حيث يعهد البرلمان الى تفويض هذا الحق للرئيس حصراً وبصورة مطلقة، او يتولى البرلمان هذه المهمة بدون مشاركة رئيس الدولة. (الخالدي، 2009، ص79).

ثانياً: تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في الشؤون الخارجية وفي مجال الخدمة العامة: -
 القاعدة هي تفرد السلطة التنفيذية في الاساس في مجال الخدمة العامة على اعتبار انها السلطة ذات الاختصاص في هذا المجال، الا ان النظم البرلمانية قد اخذت باشتراك السلطة التشريعية في مجال الخدمة العامة وفقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات (الدوري، 2002، ص 280). اما فيما يتعلق بخصوص الشؤون الخارجية فان ادارة هذه الشؤون من اختصاص السلطة التنفيذية، و لكن خول النظام البرلماني السلطة التشريعية مهمة تعيين اعضاء السلك الدبلوماسي وكذلك اقرار المعاهدات التي تعقدها الدولة مع الاطراف الأخرى. (توران، 1996، ص 183 وبعدها).

ثالثاً: وضع موازنة الدولة العامة بالاشتراك مع السلطة التنفيذية: -

وتشمل الموازنة جميع الايرادات الحكومية وكذلك مصروفاتها خلال سنة واحدة (الزهاوي، 2008، ص25 وما بعدها)، وتعتبر عملية اشراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع موازنة الدولة العامة أحد صور التعاون بين هاتين السلطتين في ظل النظام البرلماني (الطراونة، 2009، ص 47)، و من الجدير بالذكر بأن الموازنة العامة تمر بعدة مراحل قبل اقرارها من اعداد و

اقرار من قبل السلطة التشريعية ومن ثم تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية، انتهاءً برقابة البرلمان على تطبيق فقرات هذه الموازنة. (عبد اللطيف، 2007، ص11).

1.1.2.2 - تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية:

هناك عدة صور لتعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية ومن هذه الصور تشكيل السلطة التشريعية، واشراف السلطة التنفيذية على انتخاب البرلمان، والحق في دعوة البرلمان للانعقاد، وصور أخرى سنستعرضها كالآتي: -

أولاً: دور السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية: -

يختلف هذا الدور من نظام برلماني الى آخر، فبعض الدساتير يأخذ بنظام المجلسين والبعض الآخر يأخذ بنظام المجلس الواحد (سامي، 2005، ص254)، ففي نظام المجلسين يجب ان يكون هناك اختلاف في كل مجلس عن الآخر، وان لا يكون مطابقاً للآخر، لذلك يشكل البرلمان عن طريق الانتخاب الشعبي ليمثل الشعب تمثيلاً فعلياً، في حين يكون المجلس الآخر مختلفاً من حيث التشكيل، اما يتشكل عن طريق الوراثة او يكون للسلطة التنفيذية الدور في تشكيله من خلال التعيين (بسيوني، 2004، ص249)، والهدف من تشكيل هذا المجلس هو من اجل وقوفه مع رئيس الدولة ضد المجلس الآخر في حالة وجود خلاف و نزاع بين البرلمان و رئيس الدولة. (فرج، 1995، ص 81).

اما المبررات التي تدعو الى تعيين افراد وأعضاء هذا المجلس فتتمثل في إتاحة الفرصة لذوي الكفاءة والخبرة والسماح للأقليات والطوائف بان يكون لهم تمثيل يتناسب مع حجمها في المجتمع. (عبد الوهاب، 2007، ص368).

ولقد اختلف الفقهاء حول مسألة التعيين وانقسموا الى قسمين، الأول يرى ان مسألة التعيين تتعارض كلياً مع مفهوم الديمقراطية النيابية، لان تعيين العضو سيجعل ولاءه للحكومة بدلاً من الشعب، وهذا غير صحيح (عصفور، 1980، ص170)، اما القسم الثاني فقد ايد مسألة التعيين شريطة ان لا يزيد الأعضاء المعينين عن عدد الأعضاء المنتخبين. (بدوي، 1986، ص298).

ثانياً: اشراف السلطة التنفيذية على انتخاب السلطة التشريعية: -

تقوم السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ العملية الانتخابية في الدولة، وفقاً للقانون الخاص بالانتخابات، والتي تتضمن شكل النظام الانتخابي و توزيع الدوائر الانتخابية، و الشروط الواجب توافرها في المرشح، و آلية الطعون الانتخابية (اسعد، 2005، ص183).

ثالثاً: دعوة البرلمان للانعقاد: -

من المعلوم ان السلطة التنفيذية تقوم بدعوة البرلمان للانعقاد في حالتين، تكون الحالة الاولى عادية و الثانية غير عادية، و يتطلب عمل البرلمان وجود فترات بين كل فصل تشريعي وآخر (سيد، 2009، ص457)، حيث تمتلك السلطة التنفيذية الحق بدعوة البرلمان للانعقاد و وفقاً لسياقات قانونية، و يحق لها ايضاً انتهاء جلسات البرلمان او تأجيلها اذا كانت هناك ضرورة لذلك. (الشاعر، 2005، ص525).

رابعاً: حق حضور جلسات البرلمان ولجانه المختصة: -

استناداً لمبدأ المرونة والتعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، بإمكان السلطة التنفيذية الدخول الى البرلمان و حضور اجتماعاته و المشاركة في قسم من اعماله (شبحا، 2003، ص 300)، و يمتلك الجهاز التنفيذي هذا الحق من دون دعوة من قبل البرلمان (الخطيب، 2010، ص381)، حيث ان الوزراء يتحملون المسؤولية بالتضامن امام البرلمان لانهم ينفذون السياسة العامة للحكومة، و تكون المسؤولية الفردية فيما يتعلق بسياسة وعمل كل وزارة على حدا (شبر، 2012، ص23).

ويتعدى دور السلطة التنفيذية في المشاركة في اعمال البرلمان ومناقشاته ليصل الى المشاركة في اللجان الدائمة للبرلمان والتي تختص كل لجنة باختصاص محدد، وعادة ما يكون الوزير المختص على علاقة مباشرة مع اللجنة ذات الاختصاص من اجل تشريع القوانين بصورة أفضل.

خامساً: تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية فيما يخص التشريع: -

ان الاصل فيما يتعلق بالتعاون بين السلطتين في مجال التشريع هو ان البرلمان يملك حق انتاج القوانين و مناقشتها و اقرارها و يقع على عاتق السلطة التنفيذية تنفيذ و تطبيق هذه القوانين (رعد، 2008، ص153)، الا ان عملية التشريع تمر بعدد من المراحل تبدأ بمرحلة اقتراح القوانين و بعدها مرحلة مناقشة القوانين و التصويت عليها، مروراً بمرحلة المصادقة على هذه القوانين او الاعتراض عليها، و أخيراً مرحلة اصدار القوانين و من ثم نشرها رسمياً (الضلاعين، د/ت، ص233)، وعليه سنستعرض مراحل عملية تشريع القوانين فيما يلي: -

ا- اقتراح القوانين في اولى مراحل التشريع و يعرف هذا الحق بانه عرض مشروع قانون معين على البرلمان بغية اكمال الاجراءات اللازمة دستورياً لإصدار تشريع خاص به (الضلاعين، د/ت، ص233)، بعد اقتراح المشروع فانه يصبح على طاولة السلطة التشريعية ويجب على البرلمان دراسته وتفحصه مع امكانية اجراء التعديلات الضرورية عليها. (رافت، 1973، ص386).

واقترح مشروع القانون قد يكون من نصيب السلطة التشريعية وتكون بذلك مستقلة عن السلطة التنفيذية، وقد تنفرد السلطة التنفيذية باقتراح مشاريع القوانين، وقد يكون هذا الاقتراح للقوانين مشروعاً بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، (البياتي، 1991، ص12).

وهناك اختلاف في الية اقتراح مشروع القوانين بين دولة وأخرى، ففي بعض الدول يتم تناول المشاريع المقدمة من قبل السلطة التشريعية مع المشاريع المقدمة من قبل السلطة التنفيذية، وهناك بعض الدول التي تميز المشاريع المقدمة من قبل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية وترجح المشاريع المقدمة من قبل السلطة التشريعية. (دسوقي، 2006، ص250).

ب- مناقشة المشروعات وإقرارها: -

تعتبر مناقشة مشروعات القوانين من قبل البرلمان هي المرحلة الثانية من عملية تشريع القوانين، فبعد وصول مشروع القانون الى البرلمان يقوم رئيس البرلمان بتحويل هذا المشروع الى اللجنة المختصة من اجل دراسته و النظر فيه و تقديم التقارير حوله (فكري، 2006، ص397) ، قبل تقديم هذا المشروع وعرضه على البرلمان، تتم مناقشته وفق اصول دستورية مسبقة، وبعد الانتهاء من عملية مناقشة المشروع يقوم رئيس الجلسة بأغلاق باب المناقشة من اجل افساح المجال للتصويت عليه لاتخاذ القرار المناسب سواء بالموافقة عليه او رفضه. (الحلو، 2005، ص751).

ج- التصديق والاعتراض على مشروعات القوانين: -

التصديق على مشروعات القوانين هي المرحلة الثالثة في عملية التشريع، حيث انه بدون التصديق لا يبصر المشروع النور، وعليه فان عملية التصديق مهمة جداً و هي الاقرار بإمكانية تطبيق هذا المشروع، و عدم التصديق على المشروع يعتبر بمثابة الاعتراض عليه (ابو زيد، 2003، ص625 وما بعدها).

د- اصدار مشاريع القوانين: -

يقوم رئيس الدولة بعملية اصدار مشروعات القوانين وهي المرحلة الرابعة والاخيرة من عملية التشريع، ومع اصدار المشروعات من قبل رئيس الدولة، فان هذه المشاريع تصبح جاهزة للتنفيذ والتطبيق من قبل السلطة التنفيذية، وبعد اصدار القوانين يتم نشرها في الجريدة الرسمية وفي العادة تحدد السلطة التنفيذية فترة زمنية محددة لنفاذ القانون (خليل، 1971، ص404).

1. 2 - الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

ان طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني تقوم على مبدأ التعاون و التوازن بحيث لا تخضع احدهما للآخرى وان تحتفظ كل سلطة بصلاحياتها، و يتجلى هذا التعاون و التوازن بين كل من السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في امتلاك كل سلطة لسلاح ضد السلطة الاخرى، ويكون سلاح السلطة التشريعية امام السلطة التنفيذية هو حق ممارسة الرقابة و التي قد تنتهي في بعض الاحيان بسحب الثقة و اسقاط الحكومة فيما تمتلك السلطة التنفيذية بالمقابل حق حل البرلمان. (الصاوي، 2003، ص25 وبعدها).

1. 2. 1 - اليات الرقابة على السلطة التنفيذية

تعتبر الرقابة البرلمانية عملية نقد و تقييم لأعمال السلطة التنفيذية سواء كانت اعمال سياسية أو ادارية، و توجيه هذه الاعمال اذا كانت مخالفة لتوجهات الشعب (سلام، 1982، ص2)، ومن الجدير بالذكر ان عملية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية قد تؤدي بالمحصلة النهائية الى استقالة الحكومة او سحب الثقة منها عن طريق البرلمان (الصاوي، 2003، ص26)، و تمارس السلطة التشريعية عملية الرقابة البرلمانية من خلال عدد من الاليات: -

ا- حق السؤال:

السؤال هو الاستفهام او الاستيضاح في مسألة من المسائل العامة، يقوم بهذا الاستيضاح عادة احد اعضاء البرلمان ويكون موجه الى رئيس الحكومة او احد اعضاء الحكومة وذلك في مسألة تدخل في شأن من شؤون الوزارة وتخص الشعب، (ربيع، 2002، ص 75).

وقد يكون السؤال والجواب عليه شفهيًا وقد يكون مكتوباً وموثقاً في محضر، وعادة لا يحتوي السؤال على سحب الثقة من الوزير او من الوزارة، لان السؤال لا يتضمن اتهاماً او مسؤولية و لكن فقط يتم الالتجاء اليه للاستعلام عن امر معين بغية الحصول على معلومات، (المشهداني، 2007، ص130)، وعادة يكون السؤال و الاستفهام محصوراً بين العضو والوزير المسؤول فقط ولا يجوز اشراك غيرهم في هذا الموضوع لكي لا يتنافى هذا التدخل من قبل طرف ثالث مع طبيعة السؤال و الغرض منه (الشكري، 2004، ص243)، ويعتبر حق السؤال حق شخصي للعضو بإمكانه سحبه والتنازل عنه والتصرف فيه كما يريد (فاضل، 2002، ص83).

ب-حق الاستجواب: -

هناك اختلاف واضح بين حق السؤال والاستجواب، حيث ان الاستجواب لا يقتصر على الاستفهام والاستيضاح في مسألة ما، بل يتعداه الى حق محاسبة رئيس الوزراء او احد وزرائه او الوزارة ككل، ويختلف السؤال عن الاستجواب في امكانية اشتراك أي عضو من اعضاء البرلمان في عملية المناقشة و الاستجواب، على العكس من السؤال الذي لا يحق لاحد الاشتراك في السؤال سوى العضو الذي قدم بطلب السؤال بحق رئيس الحكومة او احد الوزراء (المشهداني، 2007، ص 130 وما بعدها).

ومن اجل منع تعسف البرلمان في حق الاستجواب، ونظراً لخطورة الاستجواب، فقد عمدت الانظمة الداخلية للعديد من المجالس النيابية على احاطة الاستجواب بعدد من الضمانات، منها ان يقدم طلب الاستجواب من قبل عدد من اعضاء البرلمان، وان يمنح رئيس الوزراء او الوزير المستجوب محل العلاقة مدة زمنية كافية و معينة من اجل التحضير للاستجواب و دعم كلامه بالوثائق و المستندات لإفساح المجال للمستجوب من اجل الدفاع عن نفسه (عبدالوهاب، 2007، ص 30).

وفي حالة تغيب عضو البرلمان عن الاستجواب ينتهي الاستجواب، او في حالة انتهاء عضوية العضو الذي قام بالاستجواب، او رفع الحصانة عنه، او في حالة تقديم الشخص المذكور محل الاستجواب لاستقالته فان عملية الاستجواب تنتهي بسبب انتفاء صفة المسؤولية عن الشخص المستجوب. (امين، 2014، ص 55).

ج - التحقيق: -

التحقيق هو أحد اشكال الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، و تتم عملية التحقيق بطريقتين اما من خلال احد اعضاء البرلمان، واما من خلال لجنة محددة مختصة يكلفها البرلمان من اجل التحقيق في موضوع معين يدخل في صلاحيات السلطة التشريعية. (امين، 2014، ص 49).

ويعتبر تشكيل اللجان من اختصاص السلطة التشريعية، وهو حق يمارسه البرلمان حتى إذا لم يرد هذا الاختصاص وهذا الحق في الدستور، لان وظيفة البرلمان هي وظيفة تشريعية رقابية. (أبو يونس، 2002، ص 108).

ويحق للعضو المكلف بالتحقيق او اللجنة المكلفة بالتحقيق الاطلاع على جميع الملفات والوثائق الخاصة بموضوع التحقيق، وكذلك استدعاء الاشخاص اصحاب العلاقة للمثول امامهم والسؤال والاستفسار عن جميع حيثيات الموضوع في التحقيق، ولا يحق للجنة المكلفة بالتحقيق دعوة أي شخص

من أجل الادلاء بشهادته، وبالمقابل على السلطة التنفيذية ان تستجيب لطلبات اللجنة والتعاون معها وتقديم كل اشكال التعاون. (صوص، 2007، ص31).

ويمكن لهذا التحقيق ان ينتهي بالإغلاق إذا ما اتضح ان التحقيق وموضوع التحقيق متوافق مع فقرات القانون وان الشخص او الجهة ذات العلاقة لا مسؤولية عليها في هذا الشأن. (عياش، 2005، ص10).

٤- المناقشات العامة: -

ويقصد بالمناقشات العامة، حق البرلمان في طرح أي موضوع يرتبط بالمصلحة العامة وذات اهمية عامة، داخل قبة البرلمان، ويحق لجميع اعضاء البرلمان المشاركة في مناقشة مثل هذه المواضيع بقصد استبيان سياسة الحكومة حول موضوع محدد وتبادل الآراء بخصوصه، و من أجل طرح موضوع عام للمناقشة تشترط اغلب الدساتير لقبول طرح مثل هذه المواضيع ان يقدم طلب طرح موضوع عام للمناقشة من قبل عدد معين من اعضاء البرلمان وان يكتب الطلب، وان يكون الموضوع محل المناقشة موضوعاً عاماً غير مرتبط بأشخاص أو أعضاء. (امين، 2014، ص46).

وينتج عن ممارسة الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية مسألة اثاره المسؤولية السياسية لوزير محدد او الوزارة بأكملها، وذلك بسحب الثقة من الوزارة ككل او من أحد أعضائها. (الرفيعي، 2007، ص47).

وبناءً على ما تقدم ، فإن المسؤولية السياسية تكون على نوعين، النوع الاول مسؤولية تضامنية حيث تقع المسؤولية السياسية على عاتق الوزارة بمجملها، و يترتب على ذلك استقالة الوزارة عندما تقدم على فعل او تصرف يستوجب مثل هذه المسؤولية ويكون هذا التصرف او الفعل متصلاً بالسياسة العامة للوزارة، حيث ان المسؤولية تكون تضامنية في مثل هذه الحالة. (امين، 2014، ص58).

اما النوع الثاني فتكون المسؤولية فردية، حيث تقع على عاتق وزير معين بشأن ما يقوم به من تصرفات وسلوك تخص مهامه في وزارته فقط، ويترتب على هذه المسؤولية استقالة الوزير او سحب الثقة منه، ومن الممكن ان تتحول المسؤولية الفردية للوزير الى مسؤولية تضامنية في حالة تضامن الوزارة مع الوزير على اعتبار ان سلوك وتصرفات الوزير تمثل سياسة الوزارة بصورة عامة. (عياش، 2005، ص7).

ولقد اختلف الفقهاء حول مسألة سحب الثقة من الوزارة، حيث اعتبرها البعض انها لا تمثل وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، بل هي نتيجة مرتبطة بعملية الاستجواب

(اللحيدان، 2006، ص 110)، في حين ذهب البعض الآخر الى اعتبار سحب الثقة من ضمن نطاق المسؤولية السياسية للوزارة سواء كانت تضامنية ام فردية، لان اثاره المسؤولية السياسية بعد انتهاء الاستجواب لا يمنع من اعتباره اجراءً رقابياً تخاف منه الحكومات و تخشاه، وتختلف اجراءات وضوابط المسؤولية السياسية عن تلك الاجراءات و الضوابط الخاصة بالاستجواب في الشكل و المضمون .(سلام، 1982، ص 23).

1. 2. 2 - حل البرلمان كأداة بيد السلطة التنفيذية

يعتبر حق حل البرلمان السلاح الذي تلجأ اليه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، حيث و كما هو معلوم أن السلطة التشريعية تمتلك حق مسائلة و سحب الثقة من السلطة التنفيذية في مقابل ذلك (رافت، 1973 ص 474-476).

1. 2. 2. 1 - طرق حل البرلمان

ان فكرة حل البرلمان هي ملازمة لنشأة و تطور النظام البرلماني في انجلترا، وعند مراجعة و ملاحظة التطور التاريخي لدستور انجلترا نجد ان حل البرلمان قد مر بعدة مراحل كالتالي :-

- 1- حق الملك المطلق في حل البرلمان: حيث كان للملك الدور الابرز في حل البرلمان، وكان الملك يلجأ الى هذا الحل من أجل التخلص من البرلمان الذي كان دوره يقتصر على النصائح والاستشارات، و بعد انتقاء المصلحة كان الملك يقوم بحل البرلمان.
- 2- حق الملك المقيد في حل البرلمان: تعتبر ثورة 1688 هي النقطة الفاصلة في تطور حق حل البرلمان، حيث أصبح حقاً مقيداً بعد ان كان حقاً مطلقاً للملك، اذ لجأ البرلمان الى وضع عدة قيود على حق الملك المطلق في حل البرلمان و أجبره على العمل معه.
- 3- التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان: تم نزع السلطة المطلقة في حق حل البرلمان من الملك و تحويلها الى الوزارة، فعند ثبوت المسؤولية السياسية للوزارة، تقوم الوزارة باللجوء الى الملك من أجل حل البرلمان و الرجوع الى التحكيم الانتخابي بين السلطتين.

وعليه تقسم أنظمة حل البرلمان الى اربعة انظمة حسب الجهة المخولة بالحل وهي نظام الحل الرئاسي و نظام الحل الوزاري و نظام الحل الذاتي و نظام الحل الشعبي عن طريق الاستفتاء.

أ- نظام الحل الرئاسي.

بمقتضى هذا النظام يقوم رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية بإنهاء و حل البرلمان قبل انتهاء وقته المحدد من اجل تقيد سياسته و الدفاع عن افكاره.

وعادة يلجأ رئيس الدولة الى هذا الحل لإنهاء أزمة بين البرلمان والوزارة عادة ما تكون بسبب اقالة وزير او الوزارة أجمع، و في هذه الحالة نكون امام نتيجتين اما تنتظر الانتخابات الجديدة على حصول الرئيس على اغلبية سانه مما يؤدي الى تقوية موقفه او ان تكون حصيلة الانتخابات الجديدة اغلبية مناوئة للرئيس و الذي قد يؤدي بدوره الى وقوع الرئيس في حرج شديد يجبره على تقديم الاستقالة (عرفه، 2008 ص 47).

ب- نظام الحل الوزاري:

بمقتضى هذا النظام تقوم الوزارة بالطلب من رئيس الدولة بحل البرلمان، و في هذا الحالة يكون دور رئيس الدولة شكلياً و يقتصر فقط على تنفيذ الارادة الملكية في حل البرلمان مع عدم حقه في القبول او الرفض. (رباط، 2002، ص 38).

ت- نظام الحل الذاتي: -

في هذا النظام لا دخل للوزارة بعملية الحل ولكن يقتصر الحل على ارادة البرلمان نفسه، حيث اعطت بعض الدساتير حق حل البرلمان الى البرلمان نفسه بعيداً عن السلطة التنفيذية و من هذه الدساتير دستور العراق لسنة 2005.

ث- نظام الحل الشعبي عن طريق الاستفتاء.

وهو النظام الذي يخول الشعب بحل البرلمان عن طريق الاستفتاء مباشرة دون تدخل من السلطة التشريعية او التنفيذية، ويعد هذا الفصل احد تطبيقات الديمقراطية حيث يقوم الشعب بإعطاء رأيه بمطلق الحرية، الا ان مثل هذا النظام قليل الانتشار على مستوى الانظمة السياسية البرلمانية. (رباط، 2002، ص 38).

1. 2. 2 - الأسباب المؤدية لحل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية

هناك أكثر من سبب لحل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، قد يكون سبب حل البرلمان هو وجود أزمة حقيقية بين سلطات الدولة ولا يمكن حلها، وقد يكون السبب غير ذلك، و سنعرض كلا السببين في حل البرلمان. (عبد الكريم، 2009، ص 25 وبعدها).

أولاً: الاسباب المتعلقة بوجود أزمة

تعتبر الازمات السياسية و الدستورية هي الصفة الغالبة في النظم الديمقراطية التي تتبع النظام البرلماني، اذ عادة ما تؤدي التعددية الحزبية الى اختلاف في وجهات النظر حول المسائل المتعلقة بإدارة دفة الحكم، و تتنوع هذه الازمات بين نزاع بين كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية، او وجود

ازمة داخل الحكومة نفسها، او وجود رغبة في معرفة رأي الشعب في مسائل تتعلق بإدارة الدولة و الحكم.

اولاً :- النزاع بين السلطتين التنفيذية و التشريعية :

ويكون هذا النزاع عادة على صورتين:

1- النزاع الحاصل بين الوزارة و البرلمان .

و يعتبر هذا النزاع من النزاعات الأكثر شيوعاً في النظم البرلمانية، و يحدث عندما تفقد الوزارة الاغلبية اللازمة في البرلمان، مع نية البرلمان اقالة الوزارة و تمسك الحكومة بموقفها و عدم ابداء أي تنازل في القضية محل النزاع، و بذلك تستخدم السلطة التنفيذية سلاح حل البرلمان لمواجهة السلطة التشريعية، و عليه تكون الكلمة الفصل في هذه الحالة للشعب الذي سايره في انتخابات جديدة و على ضوء نتائج الانتخابات سيحدد من منهم على صواب او على خطأ (عبدالكريم، 2009، ص26).

2- النزاع بين رأي السلطة التنفيذية و البرلمان :-

يحدث هنا النزاع عادة في الانظمة البرلمانية التي تخطط بين صفات النظام البرلماني و النظام الرئاسي، حيث توجد علاقة رقابة متبادلة، بين الوزارة و البرلمان، و في نفس الوقت تعطي لرئيس الدولة صلاحيات حقيقية مهمة منها حل البرلمان ، (حسن ، 1997، ص 185) و يحدث مثل هذا النزاع في حالة وجود حكومة مدعومة من قبل اغلبية برلمانية الا انها لا تحصل على رضا و دعم رئيس الحكومة.

ثانياً:- وجود ازمة وزارية :-

يعتبر حق حل البرلمان احد اهم الاسباب التي تساعد على الاستقرار السياسي، من خلال المساهمة في حل أي ازمة سياسية فور حصولها، و التي تأخذ في العادة عدة اشكال و صور، منها حدوث ازمة داخل التحالف الذي شكل الحكومة حيث لم يحصل أي حزب على اغلبية تؤهله من تشكيل الحكومة و عليه تلجأ الاحزاب الى عقد تحالفات من اجل تشكيل الحكومة، حيث تحصل ازمة في هذه التحالفات (عبدالله، 2004، ص 343).

ثالثاً:- الرجوع الى الشعب لمعرفة رأيه :-

تعتبر الديمقراطية البرلمانية احد مظاهر الديمقراطية و التي يمارس الشعب من خلاله السلطة و لكن عن طريق ممثليه و نوابه في البرلمان (عفيفي، 2010، ص 185)

حيث قد يحدث ان يرجع اعضاء البرلمان الى الشعب في مسائل تكون على التصاق مباشر بالحقوق الفردية و الحريات من خلال حل البرلمان من اجل اجراء انتخابات مبكرة و انتخاب مجلس جديد يمثل تطلعات الشعب و توجهاته (حوري ، 2008 ، ص50).

القسم الثاني:- الاسباب غير المتعلقة بأزمة :-

بحثنا في ما تقدم عن الاسباب الموجبة لحل البرلمان و المتعلقة بأزمة سياسية حاصلة بين الوزارة و البرلمان و التي تؤدي بمجملها الى ضرورة حل البرلمان من اجل تدارك الموقف و منع تفاقم الازمة لتفشل حركة الدولة و الحكومة، و فيما يلي سنتحدث عن حل البرلمان لأسباب غير متعلقة بأزمة، حيث ان هناك بعض الاسباب التي تؤدي الى حل البرلمان منها ما يتعلق بالدستور، او مدة عمر البرلمان، او تجديد بعض من أعضاء هيئة الناخبين و سنتحدث عن هذه الأسباب كما يلي:

اولاً :- حل البرلمان من أجل تعديل الدستور .

هناك اختلاف واضح و كبير بين تعديل الدستور المرن و تعديل الدستور الجامد، حيث ان تعديل الدستور الجامد يمر بإجراءات صعبة و معقدة للغاية، و من تلك الاجراءات اللازمة لتعديل الدستور هو حل البرلمان (9) (الجدد، 2004، ص 29)

ثانياً:- تقليل مدة ولاية البرلمان :-

عادة ما تكون ولاية البرلمان اربعة سنوات، و لكن قد يحدث ان تجري في السنة الرابعة حملات انتخابية من قبل اعضاء البرلمان، و هذا ما قد يسبب حالة من عدم الاستقرار في داخل البرلمان و الذي قد ينعكس سلباً على الشعب، و تجنباً لحدوث مثل هذه الخلافات و الانقسامات، يكون الحل الامثل بحل البرلمان مع قرب نهاية دورته التشريعية و هذا الاسلوب يشيع في انجلترا بصورة عامة (الحسيني، 1988 ص 214) .

ثالثاً:- حل البرلمان بهدف تجديد هيئة الناخبين :-

يتم اللجوء الى حل البرلمان في هذه الحالة عندما تحدث تغيرات على هيئة الناخبين و من هذه التغيرات . في حالة وجود خلل في النظام الانتخابي (جميل ، 1983 ص 139).

1- حدوث تغيرات في عدد السكان بازدياد عدد السكان سواء بضم اقليم جديد للدولة او زيادة طبيعية في اعداد السكان. (الحسيني، 1988، ص 14) .

الفصل الثاني

طبيعة النظام السياسي في العراق مرحلة ما بعد 2005

2- السلطة التنفيذية والية التعاون مع السلطة التشريعية

يقوم النظام البرلماني وكما أسلفنا الذكر على ثنائية الجهاز التنفيذي والتعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من اجل تحقيق مصلحة الدولة العليا، ومن هذه الدول التي اخذت بالنظام البرلماني هو جمهورية العراق.

وعليه سنتناول في هذا الفصل، الحديث عن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي وسنقسم الفصل الى محورين، الاول تحت عنوان ثنائية السلطة التنفيذية، اما الثاني سيكون تحت عنوان التعاون بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

2. 1- ثنائية السلطة التنفيذية.

يقوم النظام البرلماني، حاله حال الانظمة الاخرى، على ثنائية السلطة التنفيذية، حيث تتكون السلطة التنفيذية في العراق من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (المادة 66 من دستور العراق 2005)، وعليه سنتطرق الى الحديث اولاً عن سلطة رئيس الجمهورية، وبعدها سيكون الحديث عن مجلس الوزراء.

2. 1. 1 - رئيس الجمهورية وسلطاته

نصت المادة الاولى من الدستور العراقي على ان نظام الحكم، جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، رغم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان بأغلبية ثلثي اعضاء البرلمان. (المادة 70 من الدستور العراقي لسنة 2005).

ويشترط في انتخاب رئيس الجمهورية حسب (المادة 68 من دستور العراق لسنة 2005). ما يلي:

- 1- ان يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين.
- 2- يتمتع بالأهلية الكاملة.
- 3- يبلغ من العمر 40 عاماً.
- 4- حسن السيرة والسلوك.
- 5- يتمتع بالنزاهة والاستقامة والاخلاص للوطن.
- 6- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

وبعد انتخاب رئيس الجمهورية من قبل اعضاء البرلمان يقوم الرئيس بأداء اليمين الدستورية امام البرلمان، وتكون مدة ولاية رئيس الجمهورية أربع سنوات تبدأ مع بداية اول جلسة يعقدها البرلمان ويستمر الرئيس في عمله الى ما بعد انتخاب مجلس جديد وبدء اجتماعاته، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للبلاد خلال 30 يوما من تاريخ اول اجتماع للمجلس المنتخب الجديد، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لاي سبب كان يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال ما تبقى من ولاية الرئيس القديم. (المادة 72 من دستور العراق لسنة 2005).

ونظراً لألية انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان فعليه يكون تقديم الاستقالة للبرلمان ايضاً، وتعتبر هذه الاستقالة نافذة بعد مرور سبعة أيام من تاريخ تقديمها، ويحل نائب رئيس الجمهورية محله في حالة غيابه، او فراغ المنصب لاي سبب من الاسباب، ويكون لزاماً على البرلمان اختيار رئيس جديد للجمهورية في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ فراغ المنصب، وفي حالة افتقار رئيس الجمهورية لنائب ينوب عنه في حالة غيابه، فان رئيس مجلس النواب يمارس جميع صلاحيات رئيس الجمهورية الى حيث ايجاد بديل عن رئيس الجمهورية. (المادة 75 من دستور العراق 2005).

ولقد نصت المادة 73 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 على ان يتولى رئيس الجمهورية مهامه بمجموعة من الصلاحيات وهي: -

- 1- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالمحكومين بارتكاب جرائم دولية وإرهابية.
- 2- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات بعد حصول موافقة مجلس النواب وتعتبر مصادق عليها بعد مرور 15 يوماً من تاريخ تسلمها.
- 3- المصادقة على القوانين التي يسنها البرلمان ويصدرها وتعتبر مصادق عليها بعد مرور 15 يوماً من استلامها.
- 4- دعوة مجلس النواب للانعقاد والبدء بأعماله خلال فترة لا تتجاوز 15 يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.
- 5- منح الاوسمة وفقاً للقانون وبتوصية من قبل رئيس مجلس الوزراء.
- 6- قبول اوراق اعتماد السفراء.
- 7- اصدار المراسيم الجمهورية.
- 8- الموافقة والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة من قبل المحاكم المختصة.
- 9- قيادة القوات المسلحة العليا لأغراض الاحتفالات والتشريفات.

10- ممارسة اي صلاحيات اخرى جاء ذكرها في الدستور.

2.1.2 - مجلس الوزراء وسلطاته.

تحدثنا عن رئيس الجمهورية وسلطاته، والى جانب رئيس الجمهورية هناك طرف ثاني في دفعة السلطة التنفيذية الا وهي مجلس الوزراء، ويستمد هذا المجلس سلطاته من ثقة البرلمان التي انيطت به، ويقوم رئيس الوزراء المكلف من قبل البرلمان باختيار اعضاء وزارته في مدة اقصاها 30 يوماً من تاريخ اختياره وتكليفه، وبعد ذلك يقوم رئيس الوزراء يعرض اسماء الوزراء والمنهج الوزاري على البرلمان، ويحصل الوزراء على ثقة البرلمان كل وزير منفرد وعلى حدا، اما المنهج الوزاري الخاص بعمل الوزارة فيحتاج الى الاغلبية المطلقة من اجل منحه الثقة، وفي حالة عدم حصول رئيس الوزراء على ثقة البرلمان يقوم رئيس الجمهورية باختيار شخص آخر لتشكيل الوزارة في مدة لا تتجاوز 15 يوماً، وفي حالة منح الثقة للوزارة يجب ان تستمر هذه الثقة طول مدة عمل الوزارة، اذ ان سحب الثقة من الوزارة معناه ان الوزارة تقع تحت طائلة المسؤولية وحلها، ووفقاً للدستور العراقي الدائم لسنة 2005، فان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر عن سياسة الدولة العامة، وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة، ويقوم بترأس مجلس الوزراء واجتماعاته، كما يحق له اقالة الوزارة شريطة موافقة البرلمان، (حسن، 1987، ص 65).

وكما هو معلوم فان تنفيذ السياسة العامة يكون وفق برنامج ومنهج وزاري قدمه مجلس الوزراء قبل ذلك للبرلمان ونال ثقة البرلمان عليه. (الهنداوي، 2006، ص 49).

ويترأس رئيس الوزارة جلسات مجلس الوزراء باعتباره الرئيس الاعلى للوزراء ويمتلك حق التدخل في شؤون الوزارة لأنه المسؤول عن السياسة العامة في البلاد (جعفر، 1999، ص 151)، ووفقاً للمادة 80 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 فان مجلس الوزراء يمتلك الصلاحيات التالية: تخطيط السياسة العام للدولة وتنفيذها، والاشراف على عمل الوزارات وكذلك الجهات غير المرتبطة بالوزارة.

- 1- اقتراح مشاريع القوانين.
- 2- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- 3- اعداد مشروع الموازنة العامة وخطط التنمية.
- 4- التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد الفرقة فما فوق، ورئيس المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية.

5- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.

2.2 - صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

يعد مبدأ التعاون المتبادل بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية أحد الأركان الأساسية والمهمة في النظام السياسي البرلماني، وعليه فإن نجاح النظام البرلماني يتوقف على مدى التعاون بين السلطتين إلى حد كبير، لذا سنتناول الموضوع من خلال محورين، الأول عن تعاون السلطة التشريعية مع التنفيذية، والثاني عن تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية.

2.2.1 - مظاهر تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية.

سنقوم بتقسيم هذا العنوان إلى ثلاث أقسام، يتناول القسم الأول، الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية، أما القسم الثاني، يتناول صور تعاون السلطة التشريعية مع الجهاز التنفيذي، في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، أما القسم الثالث، سيكون عن دور السلطة التشريعية في وضع الموازنة العامة بالاشتراك مع السلطة التنفيذية.

2.2.1.1 - دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية

يمكن استشراف التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني من خلال الدور الذي يلعبه البرلمان في اختيار وتعيين رئيس الدولة، وكذلك تعيين رئيس الوزراء والوزراء وأقالته من مناصبهم.

أولاً: دور البرلمان في تعيين رئيس الدولة: -

يتم تعيين رئيس الدولة من قبل البرلمان بأغلبية أعضاء البرلمان، وفي حالة عدم حصول أي من الأشخاص المرشحين على هذه الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين أكثر شخصين حصلوا على أعلى الأصوات، ويصبح رئيساً للدولة الشخص الذي يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني (المادة 70 من دستور العراق لسنة 2005)، وبما أن تعيين رئيس الجمهورية يكون عن طريق البرلمان، فإن تقديم الاستقالة تكون للبرلمان أيضاً.

ثانياً: دور البرلمان في تعيين رئيس الوزراء والوزراء وأقاتهم: -

من المعلوم في النظام السياسي العراقي انه يتم اختيار رئيس الوزراء من الكتلة الأكبر التي حصلت على أكبر عدد من المقاعد في الانتخابات البرلمانية، ويتم تكليف هذا الشخص بتشكيل الوزارة من قبل رئيس الجمهورية، ويجب على الشخص المكلف بتشكيل الوزارة حسم هذا الموضوع خلال 30

يوماً من تاريخ التكليف، وفي حالة فشله في تشكيل الوزارة ضمن المدة المحددة، يقوم رئيس الجمهورية باختيار مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة اقصاها 15 يوماً. (المادة 76 من الدستور العراقي لسنة 2005).

2. 1. 2. 2 - صور تعاون السلطة التشريعية مع الجهاز التنفيذي في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية

هناك تعاون كبير وملحوظ بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية ويمكن ملاحظة هذا التعاون من خلال التالي:

التعاون فيما يخص الخدمة العامة: -

لقد خول الدستور العراقي لسنة 2005 في مادته 61 مجلس النواب صلاحيات متعددة من ضمنها تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية والادعاء العام، وتعيين السفراء، ورئيس اركان الجيش، ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح مجلس الوزراء.

التعاون فيما يخص الشؤون الخارجية: -

اعطى الدستور مجلس الوزراء صلاحية التفاوض فيما يخص المعاهدات والاتفاقيات الدولية ومن ثم التوقيع عليها، ثم يقوم مجلس النواب في المصادقة على هذه الاتفاقيات والمعاهدات، وبعد اتمام عملية المصادقة عليها من قبل البرلمان يتم ارسالها الى رئيس الجمهورية من اجل المصادقة عليها خلال مدة 15 يوماً من تاريخ تسلمه للمعاهدة. (المادة 80 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

2. 1. 2. 2 - دور السلطة التشريعية في وضع الموازنة العامة بالاشتراك مع السلطة التنفيذية

من خلال استقراء الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 نلاحظ ان هذا الدستور قد منح السلطة التشريعية حق اقرار الموازنة العامة للبلاد، حيث اشار الدستور الى حق مجلس الوزراء في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة للبرلمان لإقراره، ولمجلس النواب حق اجراء التعديلات على فقرات هذه الموازنة، واعطاء الحق للبرلمان في زيادة او تقليل النفقات حسب ما يراه ملائماً. (المادة 62 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

مما سبق ذكره يمكن ملاحظة ان مجلس النواب لا يختص بإقرار مشروع الموازنة العامة فقط، بل لديه كل الصلاحيات اللازمة في تعديل فقرات الموازنة العامة سواءً بالإضافة او الحذف، أي ان دور السلطة التشريعية لا يقتصر على اقرار مشروع قانون الموازنة العامة، بل يتعداه الى الاشتراك مع

السلطة التنفيذية في تحديد النفقات اللازمة للدولة، وآلية توزيعها، وتعديل نصوص الموازنة حسب الضرورة (خطاب وعبدالرحمن، 2008، ص 2)، كما يمتلك البرلمان صلاحية المصادقة على الحسابات الختامية بعد انتهاء السنة المالية، والهدف من هذه المصادقة هو التعرف على آلية صرف الحكومة للنفقات المعتمدة ضمن موازنة الدولة. (عبد الوهاب، 1991، ص 374).

وهناك من يرى ان اعطاء مجلس النواب صلاحيات كبيرة في مشاركة السلطة التنفيذية في موضوع الموازنة العامة، لا يتفق مع تحقيق المصلحة العامة، على اعتبار ان اعضاء مجلس النواب قليلي الخبرة وانهم سيميلون بطبيعة الحال الى التوجه لصرف المبالغ في مجال الخدمات وتحديداً لابناء دوائرهم الذين قاموا بانتخابهم. (المساعد، 2006، ص 206).

2.2.2 - تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية.

هناك العديد من مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل دستور العراق الدائم لسنة 2005، ومن اجل الوقوف على مظاهر التعاون بين السلطتين سنقوم بدراسة دور السلطة التنفيذية في تكوين واختيار السلطة التشريعية في القسم الاول، اما القسم الثاني فسنبحث في دور الجهاز التنفيذي في عقد جلسات البرلمان، والقسم الثالث التعاون المتبادل بين السلطتين فيما يتعلق بالتشريع.

2.2.2.1 - دور السلطة التنفيذية في تكوين واختيار السلطة التشريعية:

وفق المادة 48 من دستور العراق الدائم لسنة 2005، فان السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي يضم في عضويته ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ونظراً لعدم وجود قانون ينظم عمل المجلس الاتحادي لحد الان، فان السلطة التشريعية الوحيدة التي تمارس عملها في العراق هي مجلس النواب. (المادتين 48 و65 من دستور العراق 2005).

حيث يتكون هذا المجلس من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من اعداد الشعب العراقي بأجمعه، ويتم انتخاب هؤلاء الاعضاء عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، شريطة ان يمثل جميع مكونات الشعب العراقي وطوائفه. (المادة 11 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

وهناك عدة شروط يجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب منها، ان يكون عراقي الجنسية، وذا اهلية كاملة، وان تتوافر فيه الشروط الخاصة بالمرشح (المادة 52 من دستور العراق الدائم لسنة 2005)، ومن الجدير بالذكر ان الدستور العراقي يمنع الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل او منصب غيره. (المادة 49 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب اربعة سنوات، تبدأ هذه المدة مع اول جلسة للبرلمان، وتنتهي هذه الدورة مع نهاية السنة الرابعة من عمر البرلمان، ويجري انتخاب برلمان جديد قبل انتهاء ولاية المجلس القديم بخمسة واربعين يوم. (المادة 56 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

ويمنع الدستور العراقي على خلاف ما هو معمول به في الدساتير الاخرى، الجمع بين منصبين في نفس الوقت كعضوية البرلمان وعضوية مجلس الوزراء، حيث كان موقف المشرع العراقي واضحاً في هذه المسألة (عياش، 2005، ص 18)، ولكن هذا المنع لا يمنع اعضاء الجهاز التنفيذي من حضور جلسات البرلمان والدخول في النقاشات الخاصة بشؤون الحكم والسياسة العامة، حيث أجاز الدستور لرئيس الوزراء والوزراء حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم الوزارية والمشاركة في كل ما يتعلق بعمل وزاراتهم. (المادة 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي).

2.2.2 - دور الجهاز التنفيذي في عقد جلسات البرلمان

هناك نوعان من انعقاد جلسات البرلمان فمنها الانعقاد العادي ومنها الانعقاد الاستثنائي، وسنتكلم عن كل نوع على حدة لتوضيح ذلك.

يعقد مجلس النواب العراقي جلسته الاولى بعد المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وبدعوة صادرة عن رئيس الجمهورية خلال مدة 15 يوماً، ويتم في هذه الجلسة انتخاب رئيس للبرلمان، وكذلك انتخاب نائبيه، شريطة حصول المرشح لهذا المنصب على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، على ان يكون الانتخاب سري ومباشر. (المادة 61 من دستور العراق الدائم لسنة 2005). ويبدأ الفصل التشريعي الأول للبرلمان في بداية مارس وينتهي بنهاية شهر حزيران، اما الثاني يبدأ من بداية ايلول وينتهي في كانون الاول من تلك السنة. (المادة 22 من النظام الداخلي للبرلمان العراقي).

وفي حالة صادفت ان الموازنة العامة عرضت على البرلمان في أحد الفصلين التشريعيين، فان الفصل التشريعي لا ينتهي الا بعد الموافقة على الموازنة العامة الدولة. (المادة 58 من دستور العراق الدائم 2005).

ويمكن تمديد مدة الفصل التشريعي لفترة لا تتجاوز الثلاثين يوماً وذلك لإتمام بعض الامور المهمة التي تستدعي التمديد، شريطة ان يكون التمديد بدعوة من رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء او رئيس مجلس النواب نفسه، او بناءً على طلب مقدم من قبل 50 عضواً من اعضاء البرلمان. (المادة 60 من الدستور العراقي 2005).

اما دورة الانعقاد الاستثنائية، فعادة ما تعقد بناءً على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء، او رئيس مجلس النواب ذاته، او بطلب من 50 عضواً من اعضاء البرلمان، وتكون هذه الجلسات مخصصة عادة لمناقشة موضوعات مهمة قد حددها الدستور سلقاً. (المادة 58 من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

ويشترط حضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء البرلمان من اجل اكمال النصاب القانوني لعقد الجلسة (المادة 59 من الدستور العراقي 2005)، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لعقد الجلسة يقوم رئيس البرلمان بتأجيل افتتاح الجلسة نصف ساعة، وفي حالة انقضاء هذا الوقت ولم يكتمل النصاب اللازم يقوم رئيس الجلسة بتأجيل هذه الجلسة الى وقت آخر. (المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي).

وتكون جلسات المجلس علنية في الغالب الا إذا دعت الضرورة الى جعلها سرية، وبعد انتهاء الجلسة يتم نشر محاضر الجلسات في الوسائل المحددة من قبل البرلمان، وتتخذ القرارات في الجلسة بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس. (المادة 53 من دستور العراق الدائم 2005).

2. 2. 3 - التعاون المتبادل بين السلطتين فيما يتعلق بالتشريع

يتمتع البرلمان العراقي بعدة صلاحيات، من ضمن هذه الصلاحيات حق اقرار مشروعات القوانين المرسلة اليه من قبل رئيس الجمهورية وكذلك مجلس الوزراء، ويتمتع ايضاً بحق اقتراح القوانين وذلك من خلال تقديم عشرة من اعضاء البرلمان مقترح القوانين او عن طريق لجنة مختصة من لجان المجلس. (العضاية، 2010، ص 180).

ولكن الملفت للنظر ان المشرع العراقي اعطى حق اقتراح مشاريع القوانين لكل طرف على حدا وبمعزل عن الطرف الاخر، وعدم تقديم هذه المشاريع مشتركة كسلة تنفيذية موحدة. (شبر، 2006 ص 128).

في حالة اراد أحد طرفي الجهاز التنفيذي تقديم مشروع قانون، فعليه دراسته وتحضيره وبعد ذلك رفعه الى البرلمان، ليقوم رئيس البرلمان بدوره بتحويل هذا المشروع الى اللجنة صاحبة الاختصاص من اجل دراسته وابداء الرأي بخصوص ذلك قبل عرض هذا المشروع على مجلس النواب من اجل مناقشته وبحضور ممثل عن اللجنة المسؤولة عن تقديم المشروع.

بعد ان تقوم اللجنة المختصة بدراسة مشروع القانون، تعد تقريرها حول هذا المشروع، وترسله الى رئاسة مجلس النواب، وتقوم رئاسة المجلس بأرساله بدورها الى اللجنة القانونية لتبدي رأيها

القانوني فيه، وبعد اكمال القراءة القانونية لمشروع القانون، تقوم اللجنة بأرساله الى رئاسة المجلس مرة اخرى من اجل وضعه على جدول اعمال المجلس ليعرض للقراءة الاولى امام اعضاء المجلس، ويطلب رئيس المجلس من الاعضاء التصويت عليه، وفي حالة عدم حصول مشروع القانون على موافقة اغلبية اعضاء المجلس فان ذلك يعتبر رفضاً للمشروع من قبل اعضاء البرلمان . (المادة 132 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي).

اما في حالة التصويت على مشروع القانون بالموافقة فتقوم رئاسة المجلس بتحديد موعد آخر لا يقل عن اربعة أيام لعرضه على جدول اعمال المجلس من اجل القراءة الثانية والعمل على مناقشته من قبل اعضاء المجلس وابداء الرأي والمقترحات سواء بتعديل مشروع القانون حذفاً او اضافة. (المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي).

وبعد انتهاء المرحلة الثانية من دراسة المشروع وابداء الرأي والمقترحات، يكون مشروع القانون قد وصل الى المرحلة الثالثة وهي مرحلة التصويت على هذا المشروع بالموافقة او الرفض، وبعد الموافقة على مشروع القانون من قبل اعضاء مجلس النواب، يتم تحويله الى رئيس الجمهورية من اجل المصادقة عليه واصداره، ويتم نشر هذا القانون الجديد في الجريدة الرسمية للدولة من اجل اطلاق المواطنين على مفردات وفقرات هذا القانون.

2.3- اختصاصات السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

يلعب رئيس الجمهورية دوراً مهماً في العلاقات الخارجية، اذ انه يمثل دولته في علاقاتها مع الدول الأخرى، وعادة ما يحدد الدستور الدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية في العلاقات الخارجية، ولكن دور الرئيس وصلاحياته تكون مرتبطة في العادة بشخصيته وخبرته السياسية وولائه الحزبي، وبطبيعة الحال فإن النظام البرلماني ليس نوعاً محدداً، بل هناك أكثر من نموذج يمكن اعتباره نظاماً برلمانياً، وإن دور وصلاحيات الرئيس يختلف باختلاف الأنظمة البرلمانية، وتكمن أهمية هذا الدور حسب الصلاحيات الممنوحة للرئيس وحسب نوع النظام السائد في كل دولة على حدا. (الروابدة، 2015، ص 27).

وعليه سنقوم بتقسيم هذا العنوان الى ثلاث محاور، الأول للحديث عن المعاهدات، أما الثاني فسيكون للحديث عن السفراء وآليات تعيينهم، أما المحور الثالث فسيكون للحديث حول الاعتراف بالدول.

2.3.1 - الية عقد المعاهدات

المعاهدة هي عبارة عن اتفاق يبرم بين شخصين أو أكثر من اشخاص القانون الدولي العام بهدف تسيير بعض الأمور والوصول الى غاية معينة (الشكري، 2007، ص 15)، ولقد عرفت اتفاقية فيينا المعاهدة على أنها اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تمت في وثيقة واحدة أو أكثر أيا كانت التسمية التي تطلق عليها. (توار، 2004، ص 183).

والمعاهدات الدولية ليست بالجديدة في عصرنا الحالي، بل انها قديمة قدم الجماعات السياسية والتي كان لها الفضل الأكبر في تحديد وتنظيم العلاقات بين الجماعات المختلفة (علوان، 2007، ص 153)، حيث كشفت الآثار في أغلب الدول مثل العراق ومصر عن وجود دلائل تكشف عن معاهدات واتفاقيات تمت بين هذه الدول وغيرها وعملت على تنظيم العلاقات و الحياه السياسية فيما بينها. (العطية، 2010، ص 252).

ومع تطور العلاقات الدولية وصولاً الى العصور الوسطى كان للكنيسة دوراً مهماً في الترويج للمعاهدات التي تنبذ العنف والتي تروج للأخلاق والسلام (المجنوب، 2007، ص 563)، كذلك كان للمسلمين نصيب في المعاهدات والاتفاقيات شريطة أن تكون بالتراضي ولا تخالف النصوص والأحكام الإسلامية (العطية، 2010، ص 269)، ويعود للمعاهدة الفضل الأكبر في رسم وتطور قواعد القانون الدولي المعاصر، ابتداءً من معاهدة وستفاليا 1648 التي وضعت حجر الأساس الذي قام عليه قواعد القانون الدولي المعاصر لتقرر في بنودها مبدأ المساواة والسيادة في ما بين الدول في علاقاتها مع بعضها البعض. (العطية، 2010، ص 275).

وتختلف المعاهدات من حيث الأطراف الذين يعقدونها، فهناك معاهدات عقدية لا تلتزم الدول في تطبيق بنودها سوى تلك الدول صاحبة العلاقة، وعادة تكون هذه المعاهدات بين دولتين- في الغالب- تعقد من اجل عقد الصلح بين الطرفين أو رسم للحدود، وهناك المعاهدات الشارعة التي تبرم بين عدد كبير من الدول والتي تتقارب اراداتها وتتوحد مصالحها من اجل انشاء مصالح مشتركة وقواعد عامة تكون الاساس في ادارة العلاقات فيما بينها، ومن أمثلة هذه المعاهدات الشارعة ميثاق الأمم المتحدة الذي وضع عام 1945، (العطية، 2010، ص 113) ومن اجل وصول المعاهدة الى مرحلة الإلزام يجب مرورها بعدة مراحل:

اولاً: المفاوضات:

المفاوضات هي من المراحل الأولية للمعاهدة حيث يتم تبادل وجهات النظر بين ممثلي الدول الراغبين في عقد المعاهدة من اجل تنظيم بعض الأمور (المجنوب، 2007، ص 570)، ويمكن تعريف المفاوضات على انها تبادل الآراء بين دولتين من اجل الوصول الى تحقيق المصالح المشتركة بينهما

(عبد الحميد، 2004، ص 25)، وفي العادة يتولى ممثلي الدولة مهمة التفاوض. (ابو هيف، 1971، ص 728).

ومن المعلوم ان المفاوضات تختلف باختلاف نوع المعاهدة المراد توقيعها، فقد تكون المعاهدة متعلقة بتنظيم الشؤون الدبلوماسية بين البلدين، او تنظيم الشؤون التجارية والاقتصادية، أو حل نزاع قائم بين دولتين، وقد تكون هذه المفاوضات شفوية او تكون مكتوبة عن طريق تبادل المذكرات (شاكر، 2009، ص 102)، ويجب تزويد الأشخاص المكلفين بالمفاوضات بوثائق تفويض من اجل القيام بمهامهم بصورة ميسرة، ويستثنى من ذلك رئيس الدولة ورئيس الوزراء وكذلك وزير الخارجية (العطية، 2010، ص 115).

ويمكن تعريف التفويض وفق اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 على أنه "الوثيقة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة والتي تعين شخصا او أشخاصا لتمثيل الدولة في التفاوض أو في قبول نص معاهدة أو في إضفاء الصبغة الرسمية عليه أو في التعبير عن ارتضاؤها بمعاهدة أو في القيام بأي عمل آخر يتعلق بالمعاهدة (المادة 2/ ج من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969).

ونظر لاختلاف الأنظمة البرلمانية ونماذجها -كما اسلفنا سابقا- سنقوم بذكر كل من لبنان والعراق ودرجة الاختلاف في ما بين كل نظام عن الآخر في مسألة الصلاحيات والمتعلقة بالمعاهدات وطريقة عقدها الى أن تصل الى مراحلها النهائية باعتبارهما نظامين برلمانيين، ليتمكن لنا التعرف على دور السلطة التنفيذية في العراق وحدود صلاحياتها بشأن العلاقات الخارجية ولتوضيح اختلاف الدستور العراقي عن بقية الدساتير العربية.

الية التفاوض:

نص الدستور اللبناني في مادته الثانية والخمسون على ما يلي " يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في المعاهدات الدولية وابرامها ويطلع المجلس عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها فلا تعد مبرمة إلا بعد موافقة المجلس عليها" وعلى الرغم من ذلك إلا أن هذه المادة الدستورية لا تعطي الحق لرئيس الجمهورية في ان يتفرد بالتفاوض والتوقيع. (الخليل، 1965، ص 332).

أما فيما يتعلق بعملية التفاوض على المعاهدات في العراق فان الدستور العراقي نص في المادة (6/80) على أن " يمارس مجلس الوزراء صلاحيات التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله"، الا ان هذه المادة غير دقيقة، لأن مجلس الوزراء لا يتفاوض ولا يوقع على المعاهدات والاتفاقيات لأنه شخص معنوي، ولكن الذي يمارس هذا الحق هو رئيس الوزراء ذاته على اعتباره شخص طبيعي. (الحسني، 2011، ص 48 وبعدها).

ثانياً: التوقيع على المعاهدة

يعتبر التوقيع المرحلة الثانية من مراحل عقد المعاهدة، ويكون على نوعين اما بالأحرف الاولى او قد يكون التوقيع نهائياً، (الشكري، 2010، ص 127)، وفي حال أدت المفاوضات الى التقارب في وجهات النظر يقوم الأطراف بتسجيل المعاهدة في سند مكتوب ومن ثم يقوم ممثلو الأطراف المشاركة في عملية التفاوض بالتوقيع على هذا السند (شاكر، 2009، ص 104).

وفي العادة يكون التوقيع بأسماء ممثلي الدول كاملة، ولكن في حالة تردد الدول في قبول وتوقيع المعاهدة، او من اجل الحصول على فرصة أخرى لدراسة المعاهدة المزمع عقدها، أو في حالة عدم امتلاك المفوضين لتفويض يشتمل التوقيع، فإن المفوضين يلجؤون الى توقيع المعاهدة بالأحرف الاولى من اسمائهم (عبد الحميد، 2004، ص 27)، وعادة تكون الفترة الواقعة بين التوقيع بضعة أسابيع (المجنوب، 2007، ص 599)، وهناك فرق بين الاتفاقيات والمعاهدات من حيث سريان مفعولها بعد التوقيع، حيث أن المعاهدة بحاجة الى تصديق السلطات الداخلية وفق الدستور أما الاتفاقية فأنها تسري بمجرد التوقيع عليها من قبل الأطراف المخولة. (صباريني، 2009، ص 48 وبعدها، والشكري، 2004، ص 40 وبعدها).

أما فيما يخص آلية التوقيع، فإن الدستور اللبناني ينص صراحة على الجهة المختصة بتوقيع المعاهدة حيث يعطي حق توقيع المعاهدات لرئيس الدولة أو لغيره من ممثلي الدولة (الشكري، 2004، ص 128)، وبالنسبة للعراق فإن الدستور العراقي اعطى مجلس الوزراء حق التوقيع على المعاهدات المبرمة مع الاطراف الاخرى في المادة 80 عندما نصت "يمارس مجلس الوزراء صلاحيات التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله". (المادة 80 من الدستور العراقي لسنة 2005).

ثالثاً: المصادقة على المعاهدات

تعتبر المصادقة على المعاهدات تصرف قانوني صادر عن السلطة المختصة وفق الدستور للموافقة على بنود المعاهدة والالتزام بأحكامها. (المجنوب، 2002، ص 335).

وتعرف المصادقة على المعاهدات بأنها "تصرف قانوني بحت تعلن السلطة المختصة بمقتضاه الموافقة على هذه المعاهدة والالتزام بأحكامها (الخليل، 1965، ص 332)، وتعرف ايضا على أنها" إجراء يقصد من ورائه الحصول على موافقة السلطات المختصة لإتمام المعاهدة، وتختلف تلك السلطة من دولة الى اخرى حسب نوع النظام فيه". (سعيان، 2008، ص 430 وبعدها).

بالنسبة لدولة لبنان فان المادة الثانية والخمسين من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1990 نص على ان "يتولى رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية و ابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما

تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها ، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب"، عند دراسة هذه المادة من الدستور اللبناني نلاحظ أن الدستور قد ميز بين نوعين من المعاهدات، الأول يجب موافقة مجلس النواب عليه، والثاني فهي تلك المعاهدات التي لا تحتاج عرضها على مجلس النواب ولكن تسري مفعولها عند موافقه مجلس الوزراء عليها وتعرض في ما بعد على مجلس النواب إذا اقتضت الحاجة لذلك.(سعيان، 2008، ص430).

أما بالنسبة لآلية المصادقة في العراق، نرى - وعند الرجوع الى الدستور العراقي الدائم لسنة 2005- أن هناك اختلاف في آلية المصادقة على المعاهدات عن بقية الدساتير العربية، حيث تتم عملية المصادقة بالاتفاق بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية. (الشكري، 2004، ص 24).

و يبين الدستور العراقي اختصاص مجلس النواب في هذا الخصوص في مادته الواحدة والستون والتي تنص على ان " تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب" وتحدثت المادة الثالثة والسبعين من الدستور العراقي لسنة 2005 عن صلاحيات رئيس الجمهورية بخصوص المصادقة على المعاهدات" يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها" وبعد التوقيع على المعاهدة يتم تحويلها الى مجلس النواب للموافقة عليها، والذي بدوره يحيلها الى لجنة العلاقات الخارجية وهي اللجنة الدائمة في مجلس النواب بموجب المادة الثامنة والثمانون من النظام الداخلي للمجلس، ويقع تحت اختصاص هذه اللجنة دراسة الاتفاقيات والمعاهدات السياسية بالتعاون مع اللجنة القانونية، وبعد الموافقة على المعاهدة يتم عرضها على مجلس شؤون الدولة من اجل اعادة صياغتها بشكل قانوني للتأكد من عدم مخالفتها النصوص الدستورية.(المفرجي،2013،ص128).

وعليه فإن عملية المصادقة على المعاهدة تكون بالتعاون ما بين مجلس النواب ولجنة العلاقات الخارجية من اجل اصدار المعاهدة على أكمل وجه وبدون اي سلبيات او نقد، ولكن الكلمة الاولى والأخيرة تكون لمجلس النواب في مجال التصديق على المعاهدة بغض النظر عن نوعها وموضوعها. (الشكري، 2004، ص 22). وبالرجوع الى الدستور العراقي لسنة 2005، نلاحظ ان هذا الدستور لم يتطرق الى موضوع المعاهدات وعقدها والتصديق عليها ولكنه اكتفى بالاعتماد على قانون المعاهدات رقم 111 لسنة 1997.

بعد المصادقة على المعاهدات من قبل مجلس النواب، ترفع الى رئاسة الجمهورية للمصادقة عليها وفق المادة 73 من الدستور العراقي، وتعتبر مصادقاً عليها بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ

تسلمها، ويعتبر مجلس النواب صاحب السلطة والدور الحقيقي في عملية المصادقة، وان رئيس الجمهورية دوره شكلي في هذا المجال (الشكري، 2004، ص 24)، وبعد انتهاء مدة الخمسة عشر يوماً تعتبر المعاهدة مصادقة عليها، سواء صادق عليها رئيس الجمهورية أم لم يصادق عليها. (البصيصي، 2009، ص 155 وبعدها).

يلاحظ مما سبق، أن الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 يجعل عقد المعاهدات من اختصاص الحكومة المركزية حصراً، ولم يعط الحق للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم من عقد المعاهدات.

2.3.2 - اختصاصات مجلس الوزراء

تكلمنا في المطلب السابق عن اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية على اعتباره الجزء الاول من السلطة التنفيذية وفي هذا المطلب سنسلط الضوء على اختصاصات وصلاحيات رئيس الوزراء على اعتباره الجزء الثاني من السلطة التنفيذية.

يقوم مجلس الوزراء في العادة بإصدار أنظمة وتعليمات من أجل تسهيل العمل التنفيذي، وبالرجوع الى دستور العراق الدائم لسنة 2005 نلاحظ ان صلاحيات مجلس الوزراء ترتبط بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، ومن خلال دراسته وقراءة الدستور نلاحظ ان الدستور قد منح حق اصدار القوانين لمجلس الوزراء حصراً، وقد تم تأكيد هذا الاختصاص بإصدار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2014 في مادته الثانية "يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة اصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لتسهيل تنفيذ القوانين"، وتعتبر الأنظمة والتعليمات التي تصدرها السلطة التنفيذية هي عمل اداري بحث لانه صادر عن جهة ادارية متمثلة بالسلطة التنفيذية. (الحداد، 2012، ص 47).

ويرى الباحث ان الدستور العراقي لسنة 2005 ، قد تضمن السياقات القانونية في عملية اختيار رئيس الوزراء ولم يخرج بذلك عن ما هو معمول به في النظم البرلمانية الاخرى، اذ نصت المادة (76) من الدستور على "ان على رئيس الجمهورية بعد انتخابه ان يقوم بتكليف مرشح الكتلة الاكبر وخلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، بتشكيل الوزارة. (المادة 76 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005).

ويقوم مرشح الكتلة الاكبر في البرلمان بعد تكليفه بتشكيل الوزارة، باختيار اعضاء الوزارة خلال فترة لا تتجاوز الثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه. (مشير، 2009، ص 242).

وبعد الانتهاء من اختيار اعضاء الوزارة من قبل رئيس الوزراء يتم عرض هذه الاسماء على البرلمان من اجل التصويت عليها وعلى المنهاج المعتمد لعمل كل وزارة، ويقوم البرلمان بالتصويت

على الوزراء ويمنحهم الثقة كل على حدا وبشكل منفرد، وتعتمد الاغلبية المطلقة في التصويت، لمنح الثقة لكل وزير ومنهاج الوزارة. (بغداد، 2009، ص 62).

وفي حالة عدم تمكن الوزارة من الحصول على الاغلبية المطلوبة لكسب ثقة البرلمان، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف شخص آخر لتشكيل الوزارة وخلال فترة خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم حصول الوزارة على ثقة البرلمان. (الشكري، 2014، ص 81).

بعد اختبار الوزراء ومنحهم الثقة من قبل البرلمان، فان منح المنهاج الوزاري يحول الى لجنة خاصة برئاسة احد نائبي رئيس البرلمان من اجل اعداد تقرير مفصل يقدم الى البرلمان قبل عرضه مع الكابينة الوزارية للتصويت عليه. (المفرجي، 2008، ص 6).

وبالرجوع الى الدستور العراقي لسنة 2005 وفي مادته (76) تحديداً نلاحظ ان رئيس الجمهورية ملتزم بتكليف المرشح الذي تقدمه الكتلة الاكبر في البرلمان، ولكن الواقع السياسي يظهر حالات رفض فيها رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الاكبر واختيار مرشح آخر، حيث رفض جلال الطالباني مرشح الكتلة الاكبر ابراهيم الجعفري وقام باختيار نوري المالكي بدلاً عنه كمرشح للائتلاف العراقي سنة 2006، وهذا يعتبر دليل واضح وصريح على امكانية رئيس الجمهورية من رفض مرشح الكتلة الاكبر واستبداله بمرشح آخر. (الغيب، 2013، ص 41).

يعتبر رئيس الوزراء اعلى سلطة ومرتبة في الحكومة اذ يعتبر رأس الحكومة ويتمتع مركز الكبر من مركز الوزراء، حيث يقوم باختيارهم وبدعوتهم لعقد الاجتماعات ويترأس هذه الاجتماعات، وفي حالة عقد الوزراء الاجتماع دون موافقة رئيس الوزراء، يعتبر غير قانوني، ويؤدي ذلك بدوره الى بطلان القرارات التي يتخذها المجلس في هذه الحالة. (الجبوري، 2014، ص 42).

وفي نظر الباحث، ان النظام الانتخابي المعمول به في العراق، هو النظام النسبي الذي يتيح المجال للأحزاب الصغيرة من الحصول على مقاعد في البرلمان، وذلك يؤدي بدوره الى عدم حصول اي حزب على العدد المطلوب لتكوين الكتلة الاكبر، وتلجأ الاحزاب الى عملية الائتلاف من اجل تشكيل الحكومة، وعليه فان عملية اختيار الوزراء ستكون وفق هذه الائتلافات، وان كل وزير سيكون معلوم من قبل حزبه وسيعمل وفق مصلحة حزبه بعيداً عن عمل الوزارة ككتلة واحدة، مما سيصعب عمل رئيس الوزراء في اتخاذ القرارات وفرضها على الوزارة.

ويتعذر على رئيس الوزراء ممارسة صلاحياته بصورة فعلية بسبب الائتلاف الذي يضم عدة احزاب، وفي هذه الحالة سيقع رئيس الوزراء تحت امرة وحفظ الوزراء بسبب الاحزاب الداعمة لكل

وزير، وخوف رئيس الوزراء من سحب الثقة منه، لان الاحزاب لديها دور مؤثر على استقرار الحكومة في النظام البرلماني. (بيوني، 2003، ص 63).

وفي هذه الحالة يتساوى رئيس الوزراء مع وزرائه، اذ ان لكل حزب مساهم في الائتلاف وزير في الحكومة والذي يعمل على دعمه ومساندته في كل الامور، مما يجعل رئيس الوزراء في موقف ضعيف لا يستطيع من محاسبة اي وزير في حالة خطأه. (الطحاوي، 1976، ص 54).

ويرى الباحث انه قد يحصل في بعض الاحيان، ان يكون أحد الوزراء من حزب يكون اقوى من حزب رئيس الوزراء ذاته، وهذا الامر له تأثير كبير في عمل السلطة التنفيذية، ويؤدي ذلك بدوره الى عدم امكانية رئيس الوزراء من اقالة اي وزير وعدم المحاسبة حتى في حالة ثبوت تقصيره في عمله، حيث ان عملية الاقالة مرتبطة بموافقة مجلس النواب، والتي تخضع لاعتبارات سياسية أكثر من الاعتبارات القانونية والموضوعية.

ان عملية اختيار رئيس الوزراء عن طريق نظام الانتخابات المتبع في العراق قد ولدت نظام سياسي غير مستقر حيث الاحزاب القوية هي المسيطرة على مجمل العمل السياسي، وان اختيار رئيس الوزراء يخضع لعدة اعتبارات سياسية، مما يؤثر سلباً على موقعه ومركزه وحتى صلاحياته، وعليه فان اللجوء الى انتخاب رئيس الوزراء عن طريق الانتخاب المباشر من قبل عامة الشعب، سيؤثر ايجاباً على منصب وصلاحيات رئيس الوزراء، حيث سيحصل على الدعم الشعبي، لانه جاء الى السلطة عن طريق ارادة الشعب، ومن مزايا انتخاب رئيس الوزراء عن طريق الشعب مباشرة، هو ان الشعب سيحسم موضوع رئاسة الوزراء وليس البرلمان، وان رئيس الوزراء سيحدد عن طريق صناديق الاقتراع وليس عن طريق التحالفات والائتلافات. (جعفر، 2015، ص 10).

ان طريقة الانتخاب المباشر لرئيس الوزراء ستؤدي الى الزام جميع الاحزاب بطرح اسم واحد فقط لهذا المنصب وقبل فترة معينة من الانتخابات، ومن محاسن الانتخاب المباشر أيضاً، ان انتخاب رئيس الوزراء وكذلك انتخاب اعضاء مجلس النواب يتزامنون معاً، مما يسهل عملية الاختيار والجهد على الشعب في عملية الانتخاب، وبعد الانتهاء من عملية الانتخاب وفرز الاصوات سيحصل على برلمان وكذلك على مجلس وزراء في آن واحد، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على النسبة المطلوبة وهي الاغلبية البسيطة، يعاد الانتخاب بين اعلى مرشحين ممن حصلوا على اعلى الاصوات، والشخص الذي سيحصل على اعلى الاصوات في الجولة الثانية سيتولى رئاسة الوزراء، وبهذا سيكون الشعب على علم بمن سيشكل الوزارة. (كبارة، 1985، ص 41).

وقبل الولوج في عملية اختيار رئيس الوزراء عن طريق الانتخاب المباشر، يجب اقامة وادارة

حملات توعية للشعب، لتعريف الشعب بأهمية اختيار الشخص المناسب، لان منصب رئيس الوزراء هو منصب حساس ومهم، وذو دور مهم في الدولة، لذلك يجب اعتماد اسلوب الشفافية في الحملات الانتخابية للمرشحين لشغل هذا المنصب، وتقييم البرنامج الانتخابي بشكل واضح ودقيق وصريح ومدى امكانية القيام بالواقع السياسي والثقافي والاقتصادي وفق هذا البرنامج، ورئيس الوزراء يجب ان يكون ذا خبرة واسعة وكبيرة في المجال السياسي. (البرزنجي، 2015، ص 453).

وبالرجوع الى الدستور العراقي يلاحظ في مادته (78)، انه قد منح رئيس الوزراء صلاحيات عدة ولكنها ليس بالمستوى المطلوب حيث ان صلاحيات رئيس الوزراء يجب ان تتماشى مع اهمية ومكانه هذا المنصب ويمكن عرض هذه الصلاحيات في النقاط التالية.

أ- ادارة مجلس الوزراء.

ب- رئاسة جلسات المجلس.

ج- اقالة الوزراء بناءً على توصية البرلمان.

واذا تحتم انتخاب رئيس الوزراء عن طريق الانتخاب المباشر فانه سيخرج بطبيعة عن سلطة البرلمان الذي بدوره لن يتمكن من محاسبة رئيس الوزراء ولا حتى اقالته اذ أن وصول رئيس الوزراء الى دقة الحكم عن طريق الشعب سيمنحه مكانة كبيرة ومميزة وعليه فان اقالته وابعاده يجب ان يكون عن طريق نفس الاجراء، أي عن طريق الشعب وإرادته، لذلك فان اختيار رئيس الوزراء عن طريق الشعب سيعزز من مكانة ومركز الرئيس تجاه البرلمان، والعمل على توفير ضمانات محددة تمنع استجواب الرئيس إلا في حالات معينة ووفق شروط معينة هي: (السكري، د/ت، ص 95).

أ- ان لا يقل عدد اعضاء البرلمان عن خمسة اعضاء في حالة تقديم طلب الاستجواب ولأسباب منطقية وضرورية.

ب- مرور فترة زمنية لا تقل عن سبعة ايام بين تاريخ طلب الاستجواب والجلسة المحددة للاستجواب،

ج- يكون الاستجواب مشترك بين مجلس النواب والمجلس الاتحادي في حالة تشكيل هذا المجلس، وبعد الانتهاء من الاستجواب اذا قرر اعضاء البرلمان سحب الثقة من رئيس الوزراء، يجب ان يتم ذلك عن طريق طلب موقع من ضعف طالبي الاستجواب، بعد اضافة اعضاء من المجلس الاتحادي. (الجبوري، 2004، ص 5).

الفصل الثالث

3- تقييم تجربة النظام السياسي العراقي في دستور 2005

إذا القينا نظرة متأصلة على النصوص الدستورية لدستور العراق الدائم لسنة 2005، يمكن تحديد ماهية وصفات نظام الحكم في جمهورية العراق، وذلك من خلال الاحكام الدستورية الموجودة في ديباجة الدستور في المادة (1) منه، حيث نصت هذه المادة على "النظام السياسي نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي نيابي برلماني..." (1) (شبر، 2012، ص 33).

وإذا كان شكل الحكم برلماني وفق ما حدده الدستور فإن هذا النظام قد اثار اشكالية واضحة فيما يتعلق باختلاف النظام البرلماني المتبع في العراق وفق دستوره لسنة 2005، عن القواعد الاساسية للنظام البرلماني التقليدي المتبع في الدول الاخرى، يتجسد هذا الاختلاف في خروجه عن اهم الاسس العامة للنظام البرلماني بشكل عام، مما دفع البعض الى وصفه ببعض الصفات، منها انه نظام برلماني منحرف عن مساره الصحيح، والبعض الآخر وصفه بانه نظام برلماني غير واضح المعالم ومشوه، وفي ضوء ما تقدم سنقوم بتقييم تجربة النظام السياسي في العراق ونقف على نقاط قوته وضعفه من خلال مبحثين، الاول بعنوان، اختلال التوازن لصالح البرلمان، اما المبحث الثاني سيكون بعنوان، ازدياد دور رئيس الجمهورية.

3.1 - اختلال التوازن لصالح البرلمان

من صفات وخصائص النظام البرلماني انه يقوم على اساس التعاون والتوازن بين كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، ويعتمد النظام البرلماني الى التساوي فيما بين السلطات دون ان تتبع احدهما الاخرى، او تسيطر احدهما على الاخرى، (2) (متولي، عصفور، خليل د. ت، ص 146)، ويتمحور التوازن في النظام البرلمان في توازن السلطة بالمسؤولية. (الجبوري، 2004، ص 50). ولكن في بعض الاحيان قد يختل التوازن في النظام البرلماني لصالح احد الهيئات التي يتكون منها النظام والذي قد يؤدي في المطاف الاخير الى هيمنة رئيس الدولة او الوزارة او البرلمان (اسعد، د. ت، ص 25).

وقد تجسد هذا الاختلال في التوازن في ظل دستور العراق الدائم لسنة 2005، عندما رجع الكفة لصالح مجلس النواب على حساب كفة مجلس الوزراء، وعمل الدستور على منع الجمع بين عضوية كل من مجلس النواب والوزارة في آن واحد، وعليه سنقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب.

1. 1. 3 - مجلس الوزراء وضعف مركزه دستورياً

يتمحور ضعف مركز الوزارة دستورياً حول السلطة المحدودة التي تمارسها واخضاعه للمسؤولية السياسية امام السلطة التشريعية، زيادة على ذلك عدم امتلاك الوزارة لاية آلية او وسيلة فعالة تمكنها من الضغط والتأثير على السلطة التشريعية. (5) (شبر، 2012، ص 40).

بمعنى آخر ان الوزارة تتحمل جميع النتائج المترتبة عما يفعله اعضاءها، من اعمال واخطاء قد تكون سبباً في الحاق الضرر بالدولة او مصلحة افرادها. (6) (رشاد، 2008، ص 432).

وانطلاقاً مما سبق تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية وفقاً للدستور حيث تبنى الدستور هذا الامر في مادته (83) حيث قررت.. تكون مسؤولية مجلس الوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية. (شبر، 2012، ص 165).

وفي المادة (61 /سابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005، الدائم قد حددت وسائل وادوات الرقابة السياسية والاثار والنتائج المرتبة على عملية تحريك المسؤولية السياسية :

1- تحريك المسؤولية السياسية ووسائلها.

يندرج تحت هذا المفهوم عدة محاور سنتكلم عنها تباعاً:-

أ- حق السؤال: نصت المادة (61 سابعاً أ) من الدستور العراقي على 51 لعضو البرلمان الحق ان يوجه الاسئلة الى رئيس مجلس الوزراء في أي موضوع يدخل في مجال اختصاصه، ويحق لكل عضو الحصول على الاجابات من مجلس الوزراء، ويمتلك السائل حق التعقيب على الاجابة دون غيره.

ب- الاستجواب:- يعتبر الاستجواب من اكثر الوسائل الرقابية خطورة على رئيس مجلس الوزراء ووزراءه، لانه لا يقصد منه الاستعلام عن شئ محدد وإنما يقوم على الاتهام والمحاسبة العلنية، لرئيس الوزراء او الوزارة ككل، ووفق أدلة يقدمها المستجوب عن تصرف صادر من الوزارة متعلق بالسياسة العامة. (عبدالقادر، د. ت، ص 316).

وانطلاقاً من ذلك فقد نصت المادة (61 سابعاً ج) على إجازة عضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرون عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وتجري المناقشة بعد سبعة ايام من تقديمها.

ج- طرح موضوع عام للمناقشة:- اجازت المادة (61، سابعاً ب) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، خمسة وعشرين عضواً على الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام

للمناقشة لاستيضاح عمل واداء الوزارة او احدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويحدد موعداً للشخص المطلوب للاستجواب للحضور امام البرلمان من اجل مناقشته، وقد حدد النظام الداخلي احكام وقواعد طرح موضوع عام للمناقشة وفق المادة (55) منه.

د- التحقيق:-

من خلال مراجعة دستور العراق الدائم لسنة 2005، نلاحظ انه لم يتطرق الى التحقيق البرلماني، ولم ينظم احكام هذه الاداة والوسيلة، الا ان النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 لم يغفل عن هذه الجزئية، حيث تضمن نصوصاً عالج فيها مسألة التحقيق بموجب المادة (32) منه والتي تضمنت على "يتولى مجلس النواب اجراء التحقيق مع اي مسؤول بشأن أي مسألة او واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين.

كما اعطى النظام الداخلي الحق لمجلس النواب في تشكيل اللجان الفرعية واللجان المؤقتة واللجان التحقيقية، حسب مقتضيات العمل والامور المعروضة عليها. (9) المادة 82، 83 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006).

وبعد الانتهاء من عملية التحقيق تقوم اللجنة المكلفة باعداد تقريرها ورفعها الى هيئة الرئاسة مع التوصيات من اجل عرضه على المجلس لاتخاذ الاجراء اللازم (10) المادة 84 و 85 من النظام الداخلي المجلس النواب العراقي لسنة 2006).

ويعتبر اغفال الدستور لوسيلة التحقيق هو انحراف صارخ عن الاصول الاساسية للنظام البرلماني المعمول به في الكثير من الدول.

ذ- الاثار المترتبة على المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء: تطرق الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 في المادة (61/ثامناً) الى مسألة الاثر القانوني المترتب على المسؤولية السياسية للحكومة وقد حددها بسحب الثقة (شبر، 2012، ص 196).

اذ وحسب الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 فان مسألة سحب الثقة من الحكومة هي النتيجة الاخطر المترتبة على عملية الاستجواب الموجهة الى رئيس الوزراء او احد الوزراء في وزارته، (12)(القيسي، 2014، ص 204).

حيث نصت المادة (83) من الدستور على أن "تكون مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية"، يتضح لنا مما سبق ان المشرع قد اقر المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء او احد وزرائه امام مجلس النواب وهذا امر واقعي ومنطقي لان الدستور قد اعتمد النظام البرلماني لتطبيقه في العراق. (اسعد، د_ت، ص 39).

وهناك اختلاف في الجهة المخولة بسحب الثقة من رئيس الوزراء عنها من احد الوزراء، حيث ان سحب الثقة من رئيس الوزراء تناط بجهتين اثنتين، الجهة الاولى المخولة بسحب الثقة من رئيس الوزراء هي مجلس النواب، اما الجهة الثانية التي تمتلك حق سحب الثقة من رئيس الوزراء هي رئيس الجمهورية. (القيسي، 2014 ، ص 205).

اما بالنسبة لمسألة سحب الثقة من الوزراء انفسهم فقد انيطت هذه المهمة لمجلس النواب، وله وحده حق سحب الثقة من احد الوزراء دون غيره حسب الدستور العراقي في مادته (61/ثامناً)، ولا يجوز طرح الثقة بالوزير الانباءاً على رغبة المجلس، او بناءً على طلب مقدم وموقع من قبل خمسين عضواً من اعضاء مجلس النواب، ولا يحق لمجلس النواب اصدار قراره في الطلب المقدم إلا بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديمه" وفي كلتا الحالتين يقوم مجلس النواب بمناقشة الطلب الخاص بسحب الثقة بعد سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديم الطلب، ولكن الكلمة الفصل تكون لمجلس النواب في قرار سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء. (القيسي، 2014 ، ص 205 وما بعدها).

وفي حالة ثبوت السبب المؤدي الى سحب الثقة فان المسؤولية تكون سياسية تضامنية، تؤدي بالنهاية الى سحب الثقة عن الوزارة باجمعها، ويجب على الوزارة تقديم استقالتها بصورة جماعية، اما في حالة المسؤولية السياسية الفردية فان سحب الثقة يكون من الوزير وحده وعليه تقديم استقالته، الا اذا قررت الوزارة تقديم استقالتها بصورة جماعية وتضامنية مع الوزير صاحب العلاقة. (توار، 2004، ص 188).

3. 1. 2 - حل مجلس النواب ذاتياً

من اجل حفظ التوازن القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فان حل البرلمان يعد من الامور الضرورية والمهمة، اذ انه السلاح المضاد للمسؤولية الوزارة وعملية سحب الثقة، ويعتبر حل البرلمان من اهم ادوات الجهاز التنفيذي الفعالة لمواجهة السلطة التشريعية، وسلاحها الخطير الذي من خلاله تؤثر على البرلمان وعمله اذا تم استخدامه بصورة مستمرة. (الخطيب، 2006، ص 382).

ولكن عمد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، الى حرمان مجلس الوزراء من اية وسيلة فاعلة يلجأ اليها من اجل الموازنة في بين السلطات خصوصاً مع السلطة التشريعية، وبالمقابل اناط الدستور الى مجلس النواب حق تقليل مدة ولايته وانهاؤها قبل بلوغ الأجل المحدد لولاية البرلمان، ولكن بشرط ان يقدم ثلث اعضاء البرلمان بطلب حله ذاتياً، وايضاً بطلب من رئيس مجلس الوزراء شريطة ان يوافق رئيس الجمهورية على ذلك، حيث نصت المادة (64/اولاً) على ان "يحل مجلس النواب، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه، بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة

رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ". (المادة 64 من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005).

ومن خلال استقراء النصوص السابقة يتبين لنا ان الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، قد منح حق حل البرلمان الى جهتين، الاولى هي البرلمان ولكن متمثلة بثلاث اعضاء مجلس النواب، اما الجهة الثانية فهي السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الوزراء ولكن بشرط ان يوافق رئيس الجمهورية على ذلك.

ويرى بعض المفكرين والكتاب ان الدستور العراقي قد اخذ بحل البرلمان بطريقتين، الطريقة الاولى هي الحل الذاتي النابع من البرلمان ذاته، شريطة ان يقدم طلب موقع من ثلث اعضاءه، اما الطريقة الثانية هي حل البرلمان بناءً على طلب من رئيس الوزراء ولكن بموافقة رئيس الجمهورية (شبر، 2012، ص 173).

واذا ما نظرنا الى موضوع حل البرلمان ذاتياً فان هذا الموضوع خطير وحساس، اذا ان البرلمان لا يملك السلطة التقديرية لدراسة النتائج المترتبة على حل نفسه ذاتياً، لان البرلمان مختص بتشريع القوانين، ولا يملك الدراية الكافية في المجال السياسي الذي يستوجب حل البرلمان او الظروف المصاحبة له، اذ ان عملية حل البرلمان يجب ان تكون مناصرة بمجلس الوزراء لانه اكثر دراية بالواقع السياسي. (اسعد، د_ت، ص 35).

وعليه يجب ان يكون قرار حل البرلمان قبل انتهاء عمره الدستوري بيد مجلس الوزراء وبمصادقة من رئيس الجمهورية من اجل تفادي النتائج السلبية لحل البرلمان ذاتياً، واخذ الاعتبارات السياسية والانتخابية بعين الاعتبار. (اسعد، د_ت، ص 36).

لقد عمد الدستور العراقي لسنة 2005 الدائم الى وضع عدة قيود على حل البرلمان، يتجسد القيد الاولى بموافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس الوزراء في حل البرلمان، اما القيد الثاني فهو يمنع حل مجلس النواب طول فترة استجواب رئيس الوزراء، اما القيد الثالث فهو ما تضمنته المادة (64/اولاً) بان يصدر قرار حل البرلمان بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء البرلمان. (الهنداوي، 2010، ص 3).

ولكن ومن خلال استقراء الواقع السياسي العراقي فإننا لم نشاهد لحد اليوم اي عملية حل ذاتي للبرلمان، اذ ان البرلمان وقف عاجزاً عن هذا الامر ولم نجد هذه العملية سوى في النصوص الدستورية، وذلك بسبب عدة اعتبارات منها الاعتبارات السياسية والشخصية وحتى الحزبية التي جعلت تطبيق ذلك شبه مستحيل.

3. 1. 3 - استحالة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

عند مطالعة النظام البرلماني المتبع في اغلب الدول، نلاحظ ان الجمع بين وظيفتين هي من الامور المسلم بها، حيث يحق للشخص الواحد الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة في نفس الوقت، هذا ما هو متعارف عليه في جميع الانظمة البرلمانية المتبعة في الدول، كما يجوز للوزراء ان يأتوا من خارج قبة البرلمان، والقاعدة في النظام البرلماني تجيز للوزير الدخول الى قاعة البرلمان والمشاركة في جلسات البرلمان والمناقشات التي تجري داخلها. (شيحا، 2003، ص 416).

ان خاصية الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة التي تمتاز بها النظم البرلمانية هي في الاساس وسيلة فعالة للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا التعاون لا نجده في النظام الرئاسي. (الطهراوي، 2011، ص 259).

إن مسألة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة لها عدة مزايا حسب وجهة نظر الفقهاء، حيث انها تتيح للوزير المختص صاحب العلاقة من مناقشة الامور التي تخص وزارته، والدفاع عن الحكومة وسياستها، ومن تم التصويت على المسائل المطروحة للنقاش. (رأفت، 1973، ص 445).

إلا ان الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، قد خرج عن القواعد التقليدية للنظام البرلماني، حين حظر الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب رئيس الوزراء او وزارة، أو أي عمل آخر يحمل صفة رسمية، حيث حددت المادة (49/سادساً) بنصها "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل آخر، او منصب رسمي آخر".

وكان التبرير الذي قدمه انصار هذا الاتجاه، أي عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، هو ان عدم الجمع بين وظيفتين سيعمل على تحرر النائب من التأثيرات الخارجية والعمل بحرية اكبر في ممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية، وان عملية الرقابة والمحاسبة المتبادلة بين السلطات ستكون صعبة ومعقدة.

غير ان هذا التبرير لا يخلو من الانتقادات، حيث ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة لا يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات لان النظام البرلماني يعتمد بالاساس على الفصل المرن بين السلطات وهذا الفصل يسمح باقامة التعاون والرقابة المتبادلة بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. (القيسي، 2014، ص 175).

من خلال ملاحظتنا لما سبق نلاحظ ان المشرع العراقي بحظره الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة فانه قد انحرف عن التطبيق المثالي للنظام البرلماني وانه استبعد وسيلة مهمة من الوسائل

المعتمدة للتعاون بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية التي تمثل احد ركائز النظام البرلماني.

3. 2 - توسيع نفوذ وصلاحيات رئيس الجمهورية

هناك ثلاث مظاهر اساسية تتجلى فيها قوة ومركز رئيس الجمهورية وفق دستور جمهورية العراق الدائم لسنة 2005، وتعتبر هذه المظاهر الثلاث ابتعاد واضح عن الاسس التقليدية للنظام البرلماني، وتتمثل هذه المظاهر في منح رئيس الجمهورية اختصاصات حقيقية وفعلية وكذلك عدم اللجوء الى قاعدة التوقيع المجاور، والمظهر الثالث والاخير هو تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، وسنتحدث عن هذه المظاهر الثلاث في ثلاث مطالب: -

3. 2. 1 - منح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية

لقد عمد المشرع العراقي الى اسناد نوعين من الاختصاصات الى رئيس الجمهورية وسنتناول هذه الاختصاصات وكالتالي: -

3. 2. 1. 1 - الاختصاصات التي يمارسها بصورة فردية

تمتاز هذه الاختصاصات بانها ذات طبيعة عامة، كذلك الاختصاصات التي تم ذكرها في المادة (50) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 والتي جاءت تحت القسم الدستوري اذ حددت الآتي "اقسم بالله العظيم ان اودي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان واخلاص، وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه، واسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد". (المادة (50) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005).

ويرى بعض الكتاب ان هذه الاختصاصات الفعلية قد عملت على تقوية مركز رئيس الجمهورية الدستوري، وجعلته يتمتع بمكانة قانونية وسياسية ذات اهمية بالغة، ويضطلع بدور حيوي ودستوري في ادارة الشؤون العامة للبلاد. (شبر، 2012، ص 74).

كما منح الدستور في مادته (67) رئيس الجمهورية اختصاصات تنفيذية متمثلة باختيار رئيس مجلس الوزراء، حيث اشار في البند (اولاً) منه الى ان "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...". اضافة لذلك فقد منح الدستور رئيس الجمهورية حق تكليف مرشح جديد لرئاسة الوزراء خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً في حالة اخفاق رئيس الوزراء من تشكيل وزارته، كما يقوم رئيس الجمهورية باعادة تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة في حالة عدم

حصول الوزارة على ثقة البرلمان. (المادة (76) من دستور العراق الدائم لسنة 2005).

كما عهد الدستور برئيس الجمهورية الاحلال محل رئيس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان. (المادة 81 من الدستور العراقي لسنة 2005).

كما منح الدستور رئيس الجمهورية حق طلب سحب الثقة من رئيس الوزراء من البرلمان حسب المادة (61/ثامناً/ب)، ويرى البعض ان منح مثل هذه السلطة لرئيس الجمهورية لا يتفق مع روح النظام البرلماني، اذ ان سحب الثقة من رئاسة الوزراء والوزراء هي من صلب اختصاص البرلمان، وهو من الاسلحة المهمة التي يمتلكها البرلمان في مواجهة الوزارة، بل يعتبر من اهم خصائص النظام البرلماني الذي يحقق التوازن بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية اذ ان من المعلوم ان سحب الثقة من رئيس الوزراء معناه سحب الثقة من الوزارة ككل واستقالتها. (اسعد، د_ت، ص 39).

من خلال استقراء الفقرة اعلاه بخصوص سحب الثقة من رئيس الوزراء او احد الوزراء نلاحظ ان هناك خلل واضح وجلي في اسس تطبيق النظام البرلماني، وعليه يجب تعديل هذه الفقرة لتتلائم مع روح النظام البرلماني المعتمد منذ مئات السنين في بعض الدول.

اضافة لما تقدم لقد قام الدستور بمنح رئيس الجمهورية عدة اختصاصات تنفيذية في مجال الشؤون الخارجية مثل المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية وفق المادة (73) منه، (الشكري واخرون، 2009، ص 288)، وقبول اوراق اعتماد القرار (المادة 63/ف أ) من الدستور الاسباني لسنة 1978)، وكذلك اصدار المراسيم الجمهورية. (المادة 73 من الدستور العراقي لسنة 2005).

كما قام الدستور بمنح رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات المهمة في المجال القضائي، مثل العفو الخاص والمصادقة على احكام الاعداد الصادرة من المحاكم المختصة. (المادة 73/اولاً، من الدستور العراقي لسنة 2005).

كما منح الدستور رئيس الجمهورية اختصاصات في المجال العسكري وتشمل هذه الاختصاصات قيادة القوات المسلحة، ومنح الاوسمة لمستحقها ولكن بتوصية من رئيس مجلس الوزراء (المادة 73/خامساً - من دستور العراق لسنة 2005).

كما قام الدستور بمنح رئيس الجمهورية قسم من الاختصاصات المتعلقة بتشريع القوانين كحق اقتراح القوانين. (المادة 60/اولاً من دستور العراق لسنة 2005) والمصادقة على القوانين التي تصدر وتشترع من قبل السلطة التشريعية. (المادة 73/ثالثاً، من دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، فضلاً عن ذلك سلطته واختصاصه من الاعتراض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية. (المادة

138/خامساً/ ب _ من دستور العراق (2005).

كما يمتلك رئيس الجمهورية السلطة للمصادقة على تعديل الدستور الذي وافق البرلمان على تعديله، وحصل هذا التعديل على موافقة الشعب في استفتاء عام اجري لذلك.

وبالرجوع الى الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، نلاحظ انه اعطى بعض الصلاحيات لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بعلاقته بمجلس النواب، اذ ان رئيس الجمهورية يمتلك حق دعوة مجلس النواب للانعقاد سواء كان هذا الانعقاد اعتيادياً او استثنائياً. (المادة 54 من دستور العراق لسنة 2005).

كما أتاحت المادة (64/اولاً) لرئيس الجمهورية سلطة الموافقة على حل البرلمان، بطلب من رئيس الوزراء، وهذا في محتواه يتوافق مع النظام البرلماني. (شبر، 2012، ص 139).

ولكن الموافقة على حل البرلمان بطلب من رئيس الوزراء هو سلاح ذو حدين، حيث منح الدستور الحق لرئيس الجمهورية رفض طلب حل البرلمان المقدم من رئيس الوزراء، في حال عدم توافر سبب معقول يستدعي حل البرلمان، وفي حقيقة الامر هذا التصرف لا يتفق مع جوهر وروح النظام البرلماني، وينتج عن هذا الحق اختلال التوازن بين الوزارة والبرلمان، مادام باستطاعة رئيس الجمهورية ان يعطل ارادة رئيس الوزراء. (شبر، 2012، ص 6).

كما اعطى الدستور الحق لرئيس الجمهورية الدعوة لانتخابات عامة مبكرة في الدولة خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ حل البرلمان، ويعد مجلس الوزراء مستقبلاً في هذه الحالة، ولكنه يواصل تصريف الاعمال بصورة دورية الى حين اجراء الانتخابات ويشكل مجلس نواب جديد وكذلك مجلس وزراء جديد. (المادة 64/ثانياً، من دستور جمهورية العراق الدائم سنة 2005).

3. 2. 1 - الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء:

تتمحور هذه الاختصاصات في شقين: الشق الاول يتمثل في اقتراح تعديل الدستور بصورة مشتركة بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء سوية، حيث يمارسان هذه الاختصاصات معاً، ولا يستطيع اي من الطرفين الانفراد باقتراح تعديل الدستور دون اللجوء الى مساعدة الطرف الآخر، ونظراً لاهمية الدستور ومكانته البارزة بين جميع القوانين واللوائح الاخرى لا يتم تعديل الدستور الا بموافقة ثلثي اعضاء النواب ومن ثم موافقة الشعب على هذا التعديل بأجراء استفتاء عام. (المادة 126 من دستور العراق لسنة 2005).

اما الشق الثاني فيتمثل في اعلان الحرب والطوارئ، حيث تناولت المادة "61/تاسعاً" من

الدستور هذا الاختصاص المشترك بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، اذ ان اعلان حالة الطوارئ والحرب يجب ان يكون بتقديم طلب مشترك من قبل كلا الطرفين لمجلس النواب، الا ان هذا الاختصاص وهذه المادة الدستورية قد تعرضت للانتقاد بسبب وجود اكثر من طرف لاعلان الحرب وحالة الطوارئ اذ ان مثل هذه الامور تحتاج الى السرعة في التنفيذ خصوصاً في حالة تعرض الدولة لهجوم مباغت وعليه يجب منح هذا الاختصاص لطرف واحد فقط على حساب الطرف الاخر من اجل عدم الوقوع في مثل هذه المشكلة في حالة حدوث اي امر طارئ. (المادة 61/تاسعاً، من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005).

هذا في حالة الحرب اما في حالة الطوارئ فقد اشترط الدستور تقديم طلب من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء بصورة مشتركة للبرلمان للحصول على موافقته، وتعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً فقط قابلة للتمديد، شريطة ان يوافق عليها البرلمان في كل مرة للتمديد، وبموجب اعلان حالة الطوارئ يخول الدستور رئيس الوزراء جميع الصلاحيات الضرورية واللازمة التي تساعد في ادارة الدولة خلال المدة المذكورة، وعلى رئيس الوزراء عرض النتائج والاجراءات المتخذة فترة الطوارئ على البرلمان وخلال مدة (15) يوماً من انتهاء مدة الطوارئ. (المادة 61/تاسعاً، ج من دستور العراق لسنة 2005).

3.2.2 - عدم اللجوء الى قاعدة التوقيع المجاور

تنص الدساتير التي تعتمد على النظام البرلماني وتتبناه، على ان رئيس الجمهورية يمارس سلطاته عن طريق الوزارة ومجلس الوزراء، كما ينص الدستور أيضاً على ان مجلس الوزراء هو المهيمن على الدولة وشؤونها ويضع سياسة الدولة العامة وينفذها، وتحصر الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني على ان يكون توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص موجود الى جانب توقيع رئيس الجمهورية من اجل نفاذ والزام قراراته. (عبدالوهاب، 2010، ص 322).

وهذا ما ذكره العديد من الفقهاء اذ اكدوا على ان الملك لا يحق له التصرف وحده، فجميع اختصاصاته المكلف بها كرئيس للدولة، يجب ان يمارسها عن طريق وزراءه، ويجب ان تكون جميع قراراته موقعة من قبل الوزير المختص صاحب العلاقة ونتيجة لهذه التوقيع تحصل المسؤولية على كل وزير يقوم بالتوقيع، ولا يستطيع اي وزير قام بالتوقيع على قرارات رئيس الجمهورية التنصل من المسؤولية بحجة ان هذه القرارات صادرة عن رئيس الجمهورية، حيث تعتبر هذه الاعمال صادرة عن الوزراء حتى وان فعلها رئيس الجمهورية بذاته. (شيحا، 2003، ص 408).

ولا يوجد استثناء على قاعدة التوقيع المزدوج الا في حالة واحدة وهي حالة تعيين رئيس

الوزراء واقالة الوزراء، اذ ان في هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزراء ويصدر بذلك قراراً بتعيينه بصورة منفردة، اما بخصوص الوزارة وتشكيلها فيصدر بذلك قراراً موقعاً بصورة مشتركة من قبل رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية، ولكن حق اقالة الوزارة فانه يدخل في صلب اختصاص رئيس الجمهورية، حيث يحق لرئيس الجمهورية اقالة الوزارة بقرار منفرد صادر عنه دون الحاجة الى توقيع مزدوج يكون الى جانب توقيعه. (شبر، 2012، ص 30).

ان الدور الذي حدده الدستور في النظام البرلماني لرئيس الجمهورية يقتصر على التوجيه والارشاد الموجه لكافة السلطات في الدولة اذ انه لا يتمتع بصلاحيات فعلية، وفي حالة وجود بعض الصلاحيات وفق الدستور فانه يمارسها عن طريق الوزارة وبواسطة التوقيع المزدوج. (محفوظ، 1987، ص 280).

وهنا يجب ان نميز بين كل من القرارات الجمهورية وكذلك المراسيم الجمهورية، اذ ان القرارات الجمهورية التي تصدر عن رئيس الجمهورية تدخل ضمن اختصاصاته المحدودة وعليه تصدر مثل هذه القرارات بصورة منفردة وتحمل توقيعه فقط، دون الحاجة الى توقيع يجاور توقيعه، اما فيما يتعلق بالمرسوم الجمهوري، فانه من ضمن الاختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية عبر مجلس الوزراء والتي تخضع لآلية التوقيع المزدوج، وهذه القاعدة غير موجودة في الدستور العراقي. (السكيني، 2008، ص 31).

في نهاية المطاف نلاحظ ان الدستور العراقي لسنة 2005 قد اغفل الاسس التقليدية للنظام البرلماني والذي يعتبر التوقيع المزدوج احد دعائمه، اذ ان الدستور العراقي اخذ بقاعدة التوقيع الواحد لرئيس الجمهورية، أي بمعنى ان جميع القرارات التي تصدر عنه تكون نافذة وقابلة للتطبيق بمجرد توقيعه عليها، ولا تحتاج هذه القرارات الى توقيع رئيس الوزراء او الوزير المختص لكي تكون ملزمة ونافذة، ويعتبر هذا الامر احد الامور التي ينتقد عليه النظام البرلماني في العراق.

3.2.3 -تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

لا شك في ان النظام البرلماني يقوم على اساس ان رئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس فانه غير مسؤول امام البرلمان، لان منصب رئيس الدولة في النظام البرلماني يعتبر منصباً مشرفياً شكلياً ولا يتمتع بصلاحيات فعلية، والاصل في هذه الحالة هو ان المسؤولية تتواجد في حالة وجود السلطة، وفي حالة عدم وجود السلطة لا توجد مسؤولية بيد ان الدستور العراقي لسنة 2005 الدائم قد انتهج منهجاً مغايراً، ففي الوقت الذي منح فيه الدستور رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة وفعلية في مجال التنفيذ والتشريع، فإنه وفي الوقت ذاته نص على تحصين رئيس الجمهورية من أية مسؤولية، وبهذا التصرف

فأنه قد ابتعد عن النظام البرلماني التقليدي، وحدث خللاً في التوازن بين كل من السلطة والمسؤولية. (شبر، 2012، ص 301).

وان كانت الدساتير ذات الطابع البرلماني قد حصنت رئيس الجمهورية، وقررت عدم مسؤوليته السياسية، فان المشرع العراقي قد ابتعد عن هذا المنهاج وقد قرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. (طربوش، 1996، ص 155).

اذ تم منح البرلمان، على اعتباره احدا اطراف السلطة التشريعية السلطة لمساءلة اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة وكذلك اقالته من منصبه، حيث نصت المادة (138/ثانياً/ج) من الدستور العراقي لسنة 2005 الدائم على " لمجلس النواب اقالة اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاث ارباع عدد اعضائه، بسبب عدم الكفاءة او النزاهة".

كما نظمت المادة (57) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006 الاجراءات الضرورية واللازمة لاقالة اعضاء مجلس الرئاسة والاغلبية اللازمة لذلك بنصها "لمجلس النواب مساءلة اعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه". (المادة 57، من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2006).

ويترتب على ذلك حق البرلمان إعفاء أي عضو من اعضاء مجلس رئاسة الجمهورية من منصبه شريطة توفر الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه.

وكذلك يرى بعض المفكرين والكتاب ترتب نفس الاثر على رئيس الدولة، حيث يمكن اعفاء رئيس الدولة من منصبه، شريطة الحصول على الاغلبية المطلقة، لعدد اعضاء البرلمان عملاً بنص المادة (138) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005. (كاظم، 2011، ص 173).

مستنداً في ذلك الى المادة (138/ب) بان " تسري الاحكام الخاصة باقالة رئيس الجمهورية، الواردة في هذا الدستور، على رئيس واعضاء هيئة الرئاسة".

بيد ان بعض الفقهاء يعارضون الرأي السابق ويدعمون اعتراضهم على ذلك بالحجج التالية:- (دهش، 2015، ص 176).

1- ان الفقرة (ب) من المادة (138) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 قد قررت ان تكون الاحكام الخاصة باقالة رئيس الجمهورية، الواردة في الدستور، سارية على اعضاء وهيئة الرئاسة، وبالمقابل فان الاحكام الخاصة باقالة اعضاء مجلس الرئاسة لا تسري على رئيس

الجمهورية.

2- بالرجوع الى المادة (61/سادساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، نلاحظ بانها تقرر مساءلة رئيس الجمهورية، عن جريمة حنث اليمين، او التجاوز على الدستور وانتهاكه، او جريمة الخيانة العظمى، أي ان هذه الاحكام تتعلق بالمسؤولية الجنائية، ولا تتعلق بالمسؤولية السياسية، اي انها تقوم بمسائلة اعضاء مجلس الرئاسة جنائياً، اضافة الى مساءلتهم سياسياً في ذات الوقت.

3- ان المادة (138) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 متعلقة بالاحكام الانتقالية، وعليه فان هذه النصوص تسري لفترة مؤقتة وهي الفقرة الانتقالية، وانها لا تتصف بالدوام حيث ينتهي العمل بها بانتهاء دورة مجلس الرئاسة.

نلاحظ مما سبق ان الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، قد قام باخضاع رئيس الجمهورية للمسائلة السياسية، وهذا الفعل والتصرف يعتبر انتهاك واضح وصريح للاسس التي تقوم عليها الانظمة البرلمانية بنموذجه التقليدي.

الخاتمة

يقوم النظام البرلماني بشكل عام على دعامتين رئيسيتين الاولى هي ثنائية السلطة التنفيذية، اما الدعامة الثانية فهي التعاون والتوازن المتبادل في بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل ثنائية السلطة التنفيذية في العراق في كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، اما التعاون فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيتمحور حول دور السلطة التشريعية في تكوين الجهاز التنفيذي، وتتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في العديد من المجالات منها مجال الشؤون الخارجية ومجال الخدمة العامة، وتتشارك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة، اما تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية يتمحور حول الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تكوين وانتخاب السلطة التشريعية، والدعوة الى عقد جلسات البرلمان، والتعاون والتشارك معها في مجال التشريع من خلال اقتراح مشاريع القوانين، وفيما يتعلق بتطبيق التوازن بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فيتجلى بامتلاك كل سلطة لسلح فعال في مواجهة السلطة الاخرى ، فالسلطة التشريعية تمتلك حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية المتمثلة بالوزراء ورئيس الوزراء، وبالمقابل تمتلك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

الاستنتاجات

- 1- ان انكلترا هي الموطن الاصلي لنشأة النظام البرلماني، وان هذا النظام لم يتطور إلا بعد المرور بعدة مراحل.
- 2- يقوم النظام البرلماني على دعامتين رئيسيتين هما ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- 3- بعد تطور النظام البرلماني تم منح رئيس الجمهورية دور كبير وفعال بمشاركة الوزراء شريطة ان تقوم الوزارة بحماية ذلك وتعتبر هذه المشاركة احد اسباب تحمل المسؤولية السياسية من قبل رئيس الدولة.
- 4- يمتلك رئيس الوزراء دور كبير وفعال في مجال الوزارة من حيث اختيارهم وترشيحهم للمناصب الوزارية وكذلك متابعة أنشطة وزاراتهم.
- 5- للسلطة التنفيذية اختصاصات ذات طابع تشريعي، مثل وضع اللوائح والقرارات الادارية.
- 6- يتسم النظام البرلماني بخاصية الفصل المرن بين السلطات وانه يعتمد على التعاون والتوازن فيما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.
- 7- للسلطة التنفيذية دور مهم في تكوين السلطة التشريعية من خلال تنظيم العملية الانتخابية وتقسيم المناطق الى دوائر انتخابية، وتحديد موعد اجراء الانتخابات.

- 8- من خلال دراسة النظام السياسي العراقي لاحظنا وجود هيمنة وسطوة للسلطة التنفيذية وان التعاون والتوازن كان شكلياً فقط.
- 9- يحق للبرلمان محاسبة السلطة التنفيذية في أي وقت يشاء كما بإمكانه سحب الثقة من هذه السلطة في حالة وجود سبب يستحق عليه سحب الثقة.
- 10- ان فعالية وقوة الوسائل الرقابية البرلمانية تختلف من دولة الى اخرى وحسب نوع وطبيعة النظام السياسي.
- 11- وجود ضعف وخلل في الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان في العراق وعدم قدرته على محاسبة الحكومة ومراقبة اعمالها.
- 12- ان وظائف البرلمان عبارة عن كتلة واحدة ولا نستطيع ان نجزأ هذه الوظيفة الى اجزاء، اذ ان تقصير البرلمان في احد وظائفه سيؤثر سلباً على باقي الوظائف.
- 13- قرار فصل عضو البرلمان ومدى صحة عضويته يعود البرلمان ذاته، ويقوم البرلمان بالبت في هذا الموضوع خلال مدة اقصاها 30 يوماً من تاريخ الاعتراض، وباغلبية ثلثي اعضاءه.
- 14- حظر النظام الداخلي للبرلمان العراقي لسنة 2006 الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة في نفس الوقت.
- 15- ان قرار تعيين قادة الجيش والاجهزة الامنية بجميع صنوفها يعود الى البرلمان وبناءً على توصية من مجلس الوزراء على خلاف ما هو معمول به في الانظمة البرلمانية الاخرى.
- 16- يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء في حالة خلو المنصب لاي سبب كان ويمارس كافة صلاحياته وفق المادة (81/اولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .
- 17- تحريك المسؤولية السياسية للوزارة لا يتم الا بطلب من مجلس الوزراء وفقاً للمادة (6/اولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، او بناءً على طلب مقدم من قبل 5/1 من عدد اعضاءه.

التوصيات

- 1- تطبيق النظام البرلماني بصورة صحيحة والابتعاد عن التطبيق النظري لهذا النظام من اجل الارتقاء بالتجربة السياسية لعراق ما بعد 2003.
- 2- العمل بأهم دعائم وخصائص النظام البرلماني وهو عدم السماح بسطوة احدى السلطات على حساب الاخرى.
- 3- الاسراع باقرار قانون المجلس الاتحادي ليكون الممثل الاصيل للاقاليم والمحافظات والذي سيلعب دوراً كبيراً في الحفاظ على التوازن بين كل من البرلمان والسلطة التنفيذية.

- 4- من اجل الاستقرار السياسي يجب على الحكومة العمل بنظام الاغلبية البرلمانية والتي تعتبر احد اهم اسباب الاستقرار السياسي والحكومي، والابتعاد عن الكتل البرلمانية التي تشارك في ادارة الدولة والحكومة دون ان تتحمل المسؤولية.
- 5- اعطاء دور اكبر للبرلمان العراقي وافساح المجال امامه من اجل ممارسة دوره الرقابي بصورة صحيحة بعيدة عن الضغوطات الشخصية والحزبية.
- 6- مراجعة الدستور العراقي بين الحين والآخر من قبل لجان وخبراء مختصين للوقوف على اهم نقاط الضعف والخلل الذي يكتنفه، لانه من وضع البشر وقد يحمل في طياته الكثير من الخلل والنقص.
- 7- الابتعاد بصورة جدية وفعلية عن المحاصصة الحزبية في توزيع المناصب والمهام واللجوء الى معيار الكفاءة والنزاهة في اختيار الموظفين والمسؤولين.
- 8- احترام مبدأ الفصل بين السلطات من خلال سحب ملف النظر في صحة عضوية اعضاء البرلمان من خلال تحويل هذا الملف من يد البرلمان الى القضاء لانه اكثر جدارة للبت في مثل هذه الامور الحساسة.
- 9- تعديل المادة (14) من النظام الداخلي للبرلمان العراقي لسنة 2006، والتي تحظر الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة، والعمل على الغاء هذه المادة لتناقضها مع اهم اسس النظام البرلماني التي يقوم عليها.
- 10- تعديل المادة (81/اولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005، بحيث توكل مهام وصلاحيات رئيس الوزراء الى نائبه او احد الوزراء في حالة شغور هذا المنصب.
- 11- دعوة المشرع العراقي الى تضمين التحقيق البرلماني كأحد وسائل وادوات الرقابة البرلمانية الى الدستور العراقي الجديد لسنة 2005.
- 12- ادراج فقرة او مادة جديدة للدستور من اجل تفعيل قاعدة التوقيع المزدوج او المجاور وعدم الاكتفاء بتوقيع رئيس الجمهورية بصورة منفردة.
- 13- العمل على اعادة التوازن بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وعدم السماح لسيطرة احدى السلطتين على الاخرى، من اجل الحفاظ على هبة النظام البرلماني.

المراجع

اولا : الدساتير والانظمة الداخلية

1. دستور العراق الدائم لسنة 2005
2. الدستور اللبناني لسنة 1990
3. الدستور الاسباني لسنة 1975
4. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006

ثانيا : الاتفاقيات والمعاهدات :

1. اتفاقية فيينا لسنة 1961

ثالثا : الكتب

- 1- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري ، بغداد، (2012).
- 2- د. عبدالحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، الاسكندرية، منشأة المعارف، د. ت،).
- 3- ابو زيد محمد عبدالحميد، توازن السلطات ورقابته _ دراسة مقارنة _ مطبعة النسر الذهبي ، القاهرة ، 2003 ،
- 4- د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط2، مطبعة السندباد، بغداد، د. ت،.
- 5- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012.
- 6- د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996.
- 7- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 ،
- 8- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012.
- 9- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، بغداد، 2014.
- 10- د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، مطبعة السندباد ،

- بغداد ، د _ ت .
- 11- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 .
- 12- د. قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 1996
- 13- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006 .
- 14- د.رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012.
- 15- د.فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، مطبعة السندباد ، بغداد ، د _ ت .
- 16- د.فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، مطبعة السندباد ، بغداد ، د _ ت .
- 17- د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي، العارف للمطبوعات، بيروت، 2010.
- 18- شيحا ابراهيم عبدالعزيز ، وضع السلطة التنفيذية ، رئيس الدولة ، الوزارة في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003.
- 19- د. هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2011 .
- 20- رأفت وحيد، القانون الدستوري ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1973.
- 21- د.حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 .
- 22- د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012 .
- 23- د. فائز عزيز اسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، ط2 ، مطبعة السندباد ، بغداد ، د _ ت .
- 24- د. علي الشكري ود. محمد الناصري ود. محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق، بغداد، 2009 .

- 25- د.رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2012.
- 26- د. محمد رفعت عبدالوهاب ، القانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1991.
- 27- شيحا ابراهيم عبدالعزيز ، وضع السلطة التنفيذية ، رئيس الدولة ، الوزارة ، في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006.
- 28- حكمت شبر ، القانون الدولي العام ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2009.
- 29- د. عبدالمنعم محفوظ، مبادئ في النظم السياسية، دار الفرقان، 1987.
- 30- د. حسين عذاب السكني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ط1، الغدير للطباعة، 2008.
- 31- ابو يونس محمد باهي ، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2002 .
- 32- فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، د_ن ، بغداد ، 2005 .
- 33- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1986 .
- 34- عبدالغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، د_ن ، 2004 .
- 35- طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1978 .
- 36- توران هيلين ، الدساتير الوطنية ، ترجمة ياسين يوسف ،دار الحكمة ، بغداد ، 1996 .
- 37- جعفر محمد انس قاسم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .
- 38- حسن محمد قدوري ، رئيس مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، دار الفكر العربي ، 1987 .
- 39- الحلو ماجد راغب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
- 40- الخطيب محمد فتح الله ، الديمقراطية البرلمانية الانجليزية ، ترجمة فاروق يوسف ، د_ن ، القاهرة ، 1970 .
- 41- الخطيب نعمان احمد ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .

- 42- خليل محسن ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1971 .
- 43- دسوقي رافت ، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 .
- 44- الدوري عدنان طه ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ط1 ، الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، 2002 .
- 45- رافت وحيد ، القانون الدستوري ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1973 .
- 46- ربيع عمرو هشام ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية – دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري – مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالاهرام ، القاهرة ، 2002 .
- 47- سيد رفعت عيد ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، نظام الحكم لدستور 1971 ، الاحزاب السياسية ، سلطات الحكم ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .
- 48- شيحا ابراهيم عبدالعزيز ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1982 .
- 49- الصاوي علي ، من يراقب من – محاولة لتاصيل نظرية الرقابة البرلمانية-، جامعة القاهرة ، 2003 .
- 50- الصباغ سمير ، الدستور اللبناني ، من التعديل الى التبديل ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2000 .
- 51- الطراونة مهند صالح ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني – دراسة مقارنة – ط1 ، الورق للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 .
- 52- الطهراوي هاني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2007 .
- 53- العاني حسان محمد شفيق ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة المعارف ، بغداد ، د _ ت .
- 54- عبدالوهاب محمد رفعت ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2007 .
- 55- عصفور سعد ، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، مصر ، 1980 .
- 56- العضائيلة امين سلامة ، الوجيز في النظام الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .

- 57- علوان عبدالكريم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1999 .
- 58- غزوي محمد سليم محمد ، نظرات حول الديمقراطية ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، 2000 .
- 59- فكري فتحي ، وجيز القانون البرلماني في مصر - دراسة تحليلية مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2006 .
- 60- المشهداني محمد كاظم ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، 2007 .
- 61- الهنداوي جواد ، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي ، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بغداد ، 2006 .
- 62- نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006 .
- 63- د.حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 .
- 64- د.حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، ط1 ، الغدير للطباعة ، 2008 .
- 65- د.هاني الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2011 .
- 66- د.عبدالمعظم محفوظ ، مبادئ في النظم السياسية ، دار الفرقان ، 1987 .
- 67- زياد خالد المفرجي ، الحق المكتسب في القانون العراقي ، بغداد ، 2013 .
- 68- محمود خلف الجبوري ، القضاء الاداري في العراق ، دار المرتضى ، بغداد ، 2014 .
- 69- بسيوني عبدالغني ، سلطة ومسؤولية الدولة في النظام البرلماني ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1995 .
- 70- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الادارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 .
- 71- محمود محمد حافظ ، القانون الاداري ، دار النهضة ، القاهرة ، 1995 .
- 72- نزيه كباره ، السلطة التنظيمية في لبنان ، منشورات جروس ، طرابلس ، 1985 .
- 73- رشا جعفر ، الانظمة الادارية ، بغداد ، 2015 .

- 74- عصام عبدالوهاب البرزنجي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2015 .
- 75- عبدالباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون ، مطابع وزارة التعليم العالي ، بغداد ، د_ت .
- 76- رياض صالح ابو العطا ، القانون الدولي العام ، اثراء للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .
- 77- عزالدين بغدادي ، الاختصاص الدستوري لكل من الرئيس ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري ، مكتبة الوفاء القانونية ، 2009 .
- 78- علي يوسف الشكري ، مباحث في الدساتير العربية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2004 .
- 79- فارس عمران ، التحقيق البرلماني في مصر والولايات المتحدة ولمحة عنه في بعض الدول العربية ، مجموعة النيل العربية ، 1999 .
- 80- ايهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، د_م ، 1982 .
- 81- وسيم حسام الاحمد ، الرقابة القضائية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2008 .
- 82- هيلين توار ، تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسكال يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2004 د.محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام ، ط3 ، دار وائل للنشر ، 2007 .
- 83- د.عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط3 ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2010 .
- 84- د.محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، ط6 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2007 .
- 85- محمد فؤاد رشاد ، قواعد تفسير المعاهدات في الشريعة الاسلامية والقانون الدولي ، ط1 ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008 .
- 86- د.محمد سامي عبدالحميد وآخرون ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 .
- 87- د.صادق علي ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1971 .
- 88- د.احمد عبدالحليم شاكر ، المعاهدات الدولية امام القضاء الجنائي ، دار الكتب القانونية

- ، مصر ، 2009 .
- 89- د.سلوى احمد ميدان المفرجي ، دستورية المعاهدات الدولية والرقابة عليها ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار الحامد للنشر والتوزيع ، عمان ، 2013 .
- 90- د.علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة الرئيس ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط1 ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2010 .
- 91- د.علي يوسف الشكري ، الدبلوماسية في عالم متغير ، ط1 ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2004 .
- 92- د.محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، ط4 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 .
- 93- د.احمد سعيافان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2008 .
- 94- د.سهيل حسين الفتلاوي و د.غالب عواد حوامدة ، القانون الدولي العام ، ج2 ، دار الثقافة ، عمان ، 2007 .
- 95- د.انطوان اسعد ، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2008 .
- 96- د.علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط1 ، مطبعة الفرقان ، النجف الاشرف ، 2009 .
- 97- وسيم حسام الدين الاحمد ، رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2011 .
- 98- د.زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، المجلد الثاني ، د_ن ، 2006 .
- 99- د.عمر حسن العدس ، مبادئ القانون الدولي العام المعاصر ، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر ، د_م ، 2004-2005 .
- 100- غراهام لورانس وآخرون ، السياسة والحكومة ، ترجمة عبدالله بن مهد ، جامعة الملك سعود ، الرياض ، 1999 .
- 101- فاضل جيهان ، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الاموال العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 .
- 102- ابو زيد محمد عبدالمجيد ، مبادئ في الانظمة السياسية المعاصرة _دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .
- 103- خطاب عبدالله شحاتة واحمد صالح عبدالرحمن ، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة

- مع التطبيق على الموازنة المصرية ، جامعة القاهرة ، 2008 .
- 104- نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 .
- 105- موريس دوفرليه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري -الانظمة السياسية الكبرى- ترجمة جورج سعد ، ط1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 1982 .
- 106- الزهاوي عدنان ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، ط1 ، الدائرة الاعلامية لمجلس النواب ، بغداد ، 2008 .
- 107- سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية ، دار المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
- 108- الشاعر رمزي طه ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .
- 109- شيحا ابراهيم عبدالعزيز ، تحليل النظام الدستوري المصري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 .
- 110- عبداللطيف محمد محمد ، الاسس الدستورية لقوانين الميزانية ، مجلس النشر العلمي ، جامعة الكويت ، 2007 .
- 111- علوان عبدالكريم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 1999 .
- 112- هشام جمال الدين عرفة ، ضمانات اعضاء المجالس النيابية ، د_ن ، د_م ، 2008 .
- 113- د.ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج2 ، ط3 ، دار العلم للملايين ، بيروت .
- 114- د.عبدالله حسن الجوجو ، الانظمة السياسية المقارنة ، الجامعة المفتوحة ، د_م ، 1997 .
- 115- د.عبدالغني بسيوني عبدالله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، د_م ، 2004 .
- 116- د.عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية و ضماناتها الدستورية ، دار الجامعيين ، 2010 .
- 117- د.عمر حوري ، القانون الدستوري ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2008 .
- 118- د.رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2004 .

- 119- حسن جميل ، الحياة النيابية في العراق ، ط1 ، د_ن ، بغداد ، 1983 .
- 120- عبدالرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج3 ، دار الشؤون الثقافية العامة ، 1988 .
- 121- عبدالسلام منصور التميمي ، الدستور العراقي بين التشريع والواقع ، دار الناشر الحسيني ، كربلاء ، 2013.
- 122- وليد الروابدة، المستجدات في مسؤولية رئيس الدولة عن أخطائه: بين الفقه الإسلامي والنظم الدستورية: دراسة مقارنة، المركز الإسلامي للدراسات، 2015.

رابعاً : الرسائل العلمية :

1. علي عبدالقادر ، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة ، اطروحة دكتوراه ، د _ ت .
2. غانم عبد دهش ، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظم الثنائية البرلمانية ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2015 .
3. ميثم منفي كاظم ، ثنائية السلطة التنفيذية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، 2011 .
4. صوص احمد نبيل احمد ، الاستجواب في النظام البرلماني – دراسة مقارنة فلسطين ومصر ، رسالة ماجستير ، مقدمة الى كلية الدراسات العليا ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس ، 2007 .
5. الضلاعين احمد عارف ، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، د _ ت .
6. فرج فؤاد عبدالنبي حسن ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1995 .
7. اللحيدان عبدالعزيز بن حمود ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية _ دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الملك عبدالعزيز ، 2006 .
8. رائد كاظم محمد الحداد ، التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، 2012 .
9. امين حسام شكر ، فاعلية الرقابة البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة كركوك ، 2014 .

10. البياتي عبدالله رحمة الله ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1991 .
11. المساعيد فرحان نزال احمد ، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الاردني ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، جامعة عمان العربية للدراسات العليا ، الاردن ، 2006 .

البحوث والدوريات :

1. الرفيعي علي كاظم ، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة ، بحث منشور ، في مجلة العلوم القانونية ، المجلد 22 ، العدد 2 ، جامعة بغداد ، 2007 .
2. عياش عامر ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ ، مجلة الحقوق ، المجلد 4 ، العددان 13 – 14 ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية .
3. د.علي يوسف الشكري ، الرقابة على دستورية المعاهدات ، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة ، العدد السابع ، السنة الخامسة ، جامعة الكوفة ، 2007 .
4. د.زهير الحسني ، النظام القانوني للمعاهدات الدولية في القانون والدستور العراقي ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد الرابع ، السنة الثالثة ، د_م ، 2011 .
5. د.صلاح جبر البصيصي ، صلاحيات الولايات او الاقاليم في ابرام المعاهدات الدولية ، بحث منشور في مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد الثاني ، العدد 12 ، جامعة الكوفة ، 2009 .
6. كريم زانا رؤوف حمة وسعيد دانا عبدالكريم ، اساسيات النظام البرلماني واشكالياته في اقليم كردستان العراق ، دراسة تحليلية مقارنة ، مجلة دراسات ، علوم الشريعة والقران ، المجلد 41 ، العدد 2 ، بغداد .
7. ماهر صالح علاوي الجبوري ، النظام في القانون العراقي ، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية ، العدد الاول ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2004 .

تقرير الاستلال

The role of the executive in the federal system iraq after 2005 as
a case study Dilgash Ihsan Mulla

ORIGINALITY REPORT

14%	7%	13%	6%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	العكيلي ، علي مجيد الظاهري ، لمى علي. "مدى تأثير التعددية الحزبية على اختيار رئيس الدولة", Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distributing, 2017 Publication	1%
2	qawaneen.blogspot.com Internet Source	1%
3	alsabaah.iq Internet Source	1%
4	theses.uod.ac Internet Source	1%
5	حمزة ، علي نجيب. "سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية : دراسة مقارنة", Arab Center for Scientific Studies and Research for Publishing and Distributing, 2017 Publication	<1%
6	www.bipd.org Internet Source	<1%



BİLİMSEL ARAŞTIRMALAR ETİK KURULU

31.12.2019

Dear Dilgash Ihsan Ahmed Mulla

Your project "**The Role Of The Executive In The Federal System (Iraq After 2005 As A Case Study)**" has been evaluated. Since only secondary data will be used the project it does not need to go through the ethics committee. You can start your research on the condition that you will use only secondary data.

Assoc. Prof. Dr. Direnç Kanol

Rapporteur of the Scientific Research Ethics Committee





NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

To The Graduate School of Social Sciences

Mr. DILGASH IHSAN AHMED MULLA (20184366), Studying in International Relations Arabic Program Has Finished The Master Thesis Titled '(The Role Of The Executive In The Federal System - Iraq After 2005 As A Case Study)', and Used Literature Review in Research Methodology in Writing The Thesis For This Reason no Ethical Review Board Report Permission Will Be Needed For The Designed Research.

Sincerely,

Dr. Shamal Husain Mustafa