



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**2005 YILI İÇİN İRAK CUMHURİYETİ ANAYASASINA GÖRE
HÜKÜMET OLUŞUM MEKANİZMASI, KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİTİK ÇALIŞMA**

MİDİA ABDULLAH HASSAN

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŞA
2023



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة

ميديا عبد الله حسن

رسالة ماجستير

**2005 YILI İÇİN İRAK CUMHURİYETİ ANAYASASINA GÖRE
HÜKÜMET OLUŞUM MEKANİZMASI, KARŞILAŞTIRMALI
BİR ANALİTİK ÇALIŞMA**

MİDİA ABDULLAH HASSAN

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq

LEFKOŞA
2023

آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة

ميديا عبد الله حسن

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

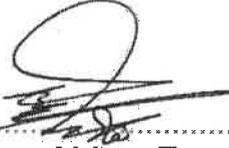
بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق

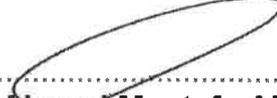
KABUL VE ONAY

Midia Abdullah Hassan tarafından hazırlanan "2005 yılı için Irak Cumhuriyeti anayasasına göre hükümet oluşum mekanizması, karşılaştırmalı bir analitik çalışma" başlıklı bu çalışma, 01/25/2023 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

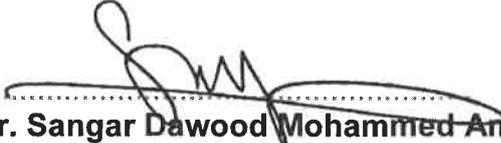
JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr. **Tavga Abbas Towfiq** (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr. **Ahmad Mustafa Ali** (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof.Dr. **Sangar Dawood Mohammed Amri**
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof. Dr. **K. Hüsnü Can Başer**
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

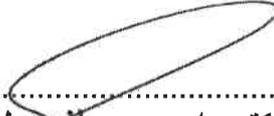
قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير ميديا عبد الله حسن في رسالته الموسومة بـ " آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة" نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2023/01/25، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

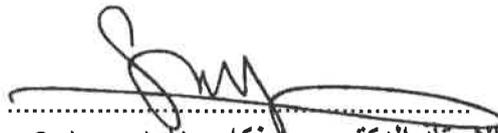
أعضاء لجنة المناقشة



.....
الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....
الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....
الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمري
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....
الاستاذ الدكتور ك. حسو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **Midia Abdullah Hassan** olarak beyan ederim ki “**2005 yılı için Irak Cumhuriyeti anayasasına göre hükümet oluşum mekanizması, karşılaştırmalı bir analitik çalışma**”, başlıklı tezi ‘**Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq**’ nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı, tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir .
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Date: 25/01/2023

Signature

Midia Abdullah Hassan

الاعلان

انى ميديا عبد الله حسن، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان " آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة"، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور تافكه عباس توفيق ، ولقد أعددتها بنفسى 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 اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 25/01/2023

التوقيع:

ميديا عبد الله حسن

TEŞEKKÜR

Sabrın nimeti ve işi başarma yeteneği için öncelikle Rabbe hamd ve şükürler olsun ve bu tezi nazikçe yöneten seçkin hocam Yrd.Doç.Dr. Tavga Abbas Towfiq. Bu çalışmayı olduğu gibi tamamlamam için bana vermiş olduğu destek, rehberlik ve yol göstericilik en yücesidir. Övgü ve takdirlerimi sunarken, bu çalışmanın devamı için bizlere destek olmaktan hiçbir zaman kaçınmayan değerli hocalarıma da teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunarım. Bana yüksek lisans yapma fırsatı verdiği için Yakın Doğu Üniversitesi'ne teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunuyorum, Arapça Bölüm Koordinatörü Dr. Kavar Mohammad Mousa'ya da değerli katkılarından dolayı sonsuz teşekkür ediyorum. çalışmalarımı takip etmekte emeği geçen herkese teşekkürlerimi ve takdirlerimi sunarım.

شكر وتقدير

الشكر والثناء للرب أولاً على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذي الفاضل الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق علي الذي تفضل بإشراف على هذه الرسالة، ولكل ما قدمه لي من دعم وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله أسمى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأساتذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهداً في مساندة مواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما اشكر المتواصل الدكتور كاوار محمد موسى منسق القسم العربي على جهوده القيمة، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي.

ABSTRACT

Mechanisms for forming a government under the 2005 Iraqi Constitution Comparative Study

It is clear that the Iraqi constitution issued in 2005 granted the president powers to help him run the affairs of the state at the internal and external levels, while considering him part of the executive authority that must be monitored and held accountable to the Iraqi parliament. The study aimed to analyze the principles of the Iraqi political system in accordance with the 2005 Constitution, as well as to identify the role of the President of the Republic in accordance with the provisions of the Iraqi Constitution issued in 2005, as well as to identify the competencies granted by the Iraqi Constitution to the legislative institution in monitoring the work of the Iraqi government from its mandate until its end. The problem of the study was that although the Iraqi constitution issued in 2005 defined the powers granted to each of the three institutions, there are some problems with the nature of the relationship between those authorities, which affects the state of political stability in Iraq. The study found that the Federal Supreme Iraqi Court is the only body that has the authority to try the President of the Republic and no one else, but its current law does not contain a text on the subject, and it also found that modern countries without exception are based on three basic pillars in governance, namely the executive, legislative and judicial authorities, and that most countries establish the rules of these three authorities, which adopt the system of separation of powers. Besides, the concentration of power is in the hands of the ruler alone or the king, and this means the seizure of all powers, which leads to tyranny, tyranny, mismanagement and the deprivation of rights and freedoms of individuals; then it became necessary to search and through the ideas of philosophers about the legitimate birth of the idea of separation of powers and track their development.

Keywords: Iraqi Constitution - Federal Supreme Court - Government - Political Responsibility - Executive Branch.

ÖZ

2005 yılı için Irak Cumhuriyeti anayasasına göre hükümet oluşum mekanizması, karşılaştırmalı bir analitik çalışma

2005 yılında yayınlanan Irak anayasasının, cumhurbaşkanına iç ve dış düzeyde devlet işlerini yürütmesine yardımcı olma yetkileri verirken, onu Irak parlamentosuna karşı izlenmesi ve sorumlu tutulması gereken yürütme otoritesinin bir parçası olarak gördüğü açıktır. Çalışma, Irak siyasi sisteminin ilkelerini 2005 Anayasası'na uygun olarak analiz etmenin yanı sıra, 2005 yılında yayınlanan Irak Anayasası hükümlerine uygun olarak Cumhurbaşkanı'nın rolünü belirlemeyi ve Irak Anayasası tarafından Irak hükümetinin görev süresinden sonuna kadar çalışmalarını izlemede yasama kurumuna verilen yetkilerin belirlenmesini amaçlamıştır. Çalışmanın sorunu, 2005 yılında yayınlanan Irak anayasasının üç kurumun her birine verilen yetkileri tanımlamasına rağmen, Irak'taki siyasi istikrarın durumunu etkileyen bu yetkililer arasındaki ilişkinin doğasıyla ilgili bazı sorunların olmasıydı. Çalışma, Federal Irak Yüksek Mahkemesi'nin Cumhurbaşkanı'nı yargılama yetkisine sahip tek organ olduğunu, ancak mevcut yasanın konuyla ilgili bir metin içermediğini ve istisnasız modern ülkelerin yönetimde üç temel direğe dayandığını, yani yürütme, yasama ve yargı makamlarını ve çoğu ülkenin kuvvetler ayrılığı sistemini benimseyen bu üç otoritenin kurallarını belirlediğini tespit etti. Ayrıca, gücün yoğunlaşması yalnızca yöneticinin ya da kralın elindedir ve bu, tiranlığa, tiranlığa, kötü yönetime ve bireylerin hak ve özgürlüklerinden yoksun bırakılmaya yol açan tüm güçlerin ele geçirilmesi anlamına gelir; o zaman, güçler ayrılığı fikrinin meşru doğuşu hakkında filozofların fikirlerini araştırmak ve aracılığıyla araştırmak ve gelişimlerini izlemek gerekli hale geldi.

Anahtar kelimeler: Irak Anayasası - Federal Yüksek Mahkeme - Hükümet - Siyasi Sorumluluk - Yürütme Organı.

ملخص

آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة

من الواضح أن الدستور العراقي الصادر عام 2005 منح رئيس الجمهورية سلطات تساعده في تسيير أمور الدولة على المستويين الداخلي والخارجي مع اعتباره جزء من السلطة التنفيذية التي يجب مراقبتها ومحاسبتها أمام البرلمان العراقي. وقد هدفت الدراسة الى تحليل مبادئ النظام السياسي العراقي وفقا لدستور عام 2005 الى جانب التعرف على دور رئيس الجمهورية وفقا لما نص عليه الدستور العراقي الصادر عام 2005، وكذلك التعرف على الاختصاصات التي منحها الدستور العراقي للمؤسسة التشريعية في الرقابة على أعمال الحكومة العراقية منذ ولايتها وحتى انتهائها. وتمثلت مشكلة الدراسة في أنه على الرغم من ان الدستور العراقي الصادر في عام 2005 قد حدد السلطات الممنوحة لكل مؤسسة من المؤسسات الثلاثة الا ان هناك بعض المشكلات التي تعترض طبيعة العلاقة بين تلك السلطات، مما يؤثر على حالة الاستقرار السياسي في العراق. وتوصلت الدراسة الى إن المحكمة الاتحادية العراقية العليا هي الجهة الوحيدة التي لها سلطة محاكمة رئيس الجمهورية ولا أحد غيره، لكن قانونها الحالي لا يحتوي على نص في الموضوع، كما توصلت الى أن الدول الحديثة بدون استثناء يقوم هيكلها الرئيسي على ثلاث دعائم أساسية في الحكم وهي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وأن أغلب الدول ترسي قواعد هذه السلطات الثلاثة والتي تعتمد نظام الفصل بين السلطات. الى جانب إن تركيز السلطة بيد الحاكم وحده أو الملك وهذا يعني الاستيلاء على جميع السلطات مما يؤدي الى الاستبداد والطغيان وسوء الادارة وسلب الحقوق والحريات للأفراد؛ بعد ذلك أصبح من الواجب البحث ومن خلال أفكار الفلاسفة عن الجانب الشرعي لفكرة الفصل بين السلطات وتتبع تطورها.

الكلمات المفتاحية: الدستور العراقي- المحكمة الاتحادية العليا- الحكومة- المسؤولية السياسية - السلطة التنفيذية.

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
iii	TEŞEKKÜR
ج	شكر وتقدير
iv	ABSTRACT
v	ÖZ
د	ملخص
ه	قائمة المحتويات
1	مقدمة
7	الفصل الاول
7	أنظمة الحكم في الدستور العراقي لسنة 2005:
8	1.1: النظام البرلماني كأساس للحكم:
8	1.1.1: مفهوم النظام البرلماني وأهميته:
8	1.1.1.1: نشأة النظام البرلماني:
11	2.1.1.1: اركان النظام البرلماني:
13	3.1.1.1: أهمية النظام البرلماني:
14	2.1.1: آلية تشكيل البرلمان:
15	1.2.1.1: نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي):
16	2.2.1.1: النظام الرئاسي:
18	2.1: انبثاق الحكومة من البرلمان ومسؤوليتها أمامه:
18	1.2.1: انبثاق الحكومة من البرلمان:
20	2.2.1: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان:

22 الفصل الثاني

22 مراحل تشكيل الحكومة في العراق في ظل دستور 2005:

23 1.2: دور رئيس الجمهورية والبرلمان في منح الثقة للحكومة:

23 1.1.2: دور رئيس الجمهورية:

24 1.1.1.2: انتخاب رئيس الجمهورية:

26 2.1.1.2: أهمية المدد الزمنية في تشكيل الحكومة:

28 2.1.2: دور البرلمان في منح الثقة للحكومة:

30 2.2: دور القضاء الدستوري في الرقابة على تشكيل الحكومة:

31 1.2.2: تأسيس القضاء الدستوري:

32 1.1.2.2: تأسيس القضاء الدستوري في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية:

33 2.1.2.2: موقف الفقه من مدى تمتع رئيس الجمهورية بالامتناع عن التصديق:

35 2.2.2: الرقابة على تشكيل الحكومة:

35 1.2.2.2: تنظيم الحقوق والحريات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005:

40 2.2.2.2: مدى دستورية المحكمة الاتحادية العليا في العراق:

41 3.2: أحكام المحكمة الاتحادية بصدد تشكيل الحكومة:

41 1.3.2: في مجال تحديد مفهوم الكتلة الاكبر:

45 2.3.2: في مجال تحديد مفهوم حكومة تصريف الاعمال:

48 الفصل الثالث

48 طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق دستور العراق لسنة 2005:

48 1.3: السلطة التشريعية:

49 1.1.3: وظائف السلطة التشريعية:

52 2.1.3: هيكلية مجلس النواب العراقي:

55	3.1.3: اختصاصات وصلاحيات مجلس النواب العراقي:
60	4.1.3: السلطة التشريعية في العراق حسب دستور 2005 الواقع وآفاق المستقبل:
60	1.4.1.3: واقع البرلمان العراقي أو السلطة التشريعية في العراق:
63	2.4.1.3: مستقبل السلطة التشريعية في العراق:
65	3.4.1.3: تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات:
66	2.3: الرقابة على أعمال الحكومة:
66	1.2.3: الرقابة البرلمانية:
67	1.1.2.3: مفهوم الرقابة البرلمانية:
70	2.1.2.3: أوجه الرقابة البرلمانية:
74	2.2.3: الرقابة القضائية:
74	1.2.2.3: رقابة القضاء الدستوري:
77	2.2.2.3: رقابة القضاء الإداري:
79	3.3: انتهاء ولاية الحكومة:
79	1.3.3: النهاية الطبيعية:
81	2.3.3: النهاية غير الطبيعية:
82	1.2.3.3: الإقالة:
84	2.2.3.3: حل مجلس النواب:
86	الخاتمة:
89	قائمة المصادر:
98	تقرير الانتحال:

مقدمة

أولاً: مدخل تعريفي بموضوع الدراسة:

بداية لا بد من القول أن الديمقراطية هي نوع من التنظيم المؤسسي للمجتمع السياسي تهدف إلى إدارة الانقسامات المختلفة في المجتمع بصورة سلمية لتحقيق الصالح العام، لذا فإن الجانب المؤسسي هو من الأبعاد الضرورية والمهمة لتحقيق الديمقراطية، وإن عملية البناء المؤسسي هي مفصل من مفاصل المقوم الأساسي للدول، وهي أحد المقومات الأساسية في المجتمعات الراغبة في بناء الدولة الحديثة إلى جانب مقومات أخرى اجتماعية واقتصادية وفكرية يجب توافرها، وبما أن الدولة العصرية هي دولة المؤسسات فقد بدء النظام العراقي الجديد بعد 2003 مسعا نحو بناء دولة عصرية حديثة، تعتمد القانون والدستور كمرجع، وكان دستور عام 2005 واحد من أهم المحطات التي عاشها العراق بعد 2003، فقد أختار العراق وفق دستور سنة 2005 المادة الأولى منه شكل النظام السياسي بان يكون دولة اتحادية نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي.

ومن هنا يعد البرلمان العراقي (السلطة التشريعية) أهم مؤسسة في هذا النظام، وذلك بفعل إسناد اختصاصات وصلاحيات مهمة إلى البرلمان، إلا أن العملية السياسية في العراق ومرافقها من إشكالات عدة سواء كانت سياسية أم دستورية أم ثقافية أم اجتماعية، والأهم السياسية منذ تأسيس مجلس الحكم، أثرت بصورة مباشرة على طبيعة النظام السياسي وعلى عمل السلطات في هذا النظام وخاصة السلطة التشريعية، الأمر الذي أدى إلى قيام عدة معوقات التي انعكست بدورها على مجمل العملية السياسية في العراق.

ولقد وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الأسس العامة لنظام الحكم في العراق والذي يقوم وفق الدستور على أساس الديمقراطية النيابية والتي تعتمد على النظام البرلماني والمسائلة والشفافية، كما حرص الدستور العراقي على أن يكون هناك فصل بين السلطات الثلاثة السلطة التنفيذية، والسلطتين التشريعية والقضائية، مع الحرص على وجود رقابة برلمانية سابقة ولاحقة على السلطة التنفيذية.

ولم يغفل الدستور العراقي الصادر عام 2005 منح رئيس الجمهورية سلطات تساعده في تسيير أمور الدولة على المستويين الداخلي والخارجي مع اعتباره جزء من السلطة التنفيذية التي يجب مراقبتها ومحاسبتها أمام البرلمان العراقي. كما حرص على منح سلطات واسعة للمحكمة الاتحادية تساعدها في مراقبة الأعمال الدستورية بحيث تكون هي الضابط بين السلطات سواء في مجال تحديد مفهوم الكتلة الأكبر أو في نطاق تحديد مفهوم حكومة تصريف الأعمال، وهو ما ستحدثه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث اعطي للقضاء الدستوري سلطة رقابية في تشكيل الحكومة

ثانياً: أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية الدراسة في انها تسعى الى تحليل كيفية تشكيل الحكومة في النظام السياسي العراقي طبقاً لما ورد في دستور العراق الصادر عام 2005، وعلى الرغم من وجود عدد من الدراسات التي أشارت الى الدستور العراقي الصادر عام 2005 وتأثيره في النظام السياسي العراقي، والدراسات التي تناولت النظام البرلماني ، الا انه لا يوجد سوى عدد قليل من الدراسات التي أشارت بشكل مستفيض الى طبيعة تشكيل الحكومة العراقية وفقاً للدستور العراقي، ومن ثم فإن أهمية الدراسة تنبع من كونها دراسة شاملة تسعى للإحاطة بكيفية تشكيل الحكومة العراقية ودور السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، والدور المنوط بالمحكمة الدستورية العليا في الرقابة . كما تتمثل أهمية الدراسة في أنها تعتبر إضافة للمكتبة العراقية بشكل خاص، والمكتبة العربية بشكل عام، والتي تبحث عن الأسس التي يقوم عليها النظام السياسي العراقي، وكيفية تسيير السياسة العامة في العراق، والسلطات الممنوحة لكل مؤسسة من المؤسسات العراقية الثلاثة وهي السلطات القضائية والتشريعية والتنفيذية.

ثالثاً: اشكالية الدراسة:

تتبع اشكالية البحث من أن العراق قام بتطبيق نظاماً برلمانياً مشوهاً أو نموذجاً خاصاً به والدلائل على ذلك موجودة منها أن الحكومة العراقية في أكثر من مناسبة اعلنت حالة الطوارئ دون الرجوع الى البرلمان وهذا مخالف لنص المادة رقم (61) من دستور العراق لسنة 2005، وكذلك مخالف لمبدأ التداخل والتعاون والتضامن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، كما أن النظام البرلماني في العراق به أخطاء فادحة وقع فيها المشرع العراقي بإتاحة تشكيل وتكوين مجلس الاتحاد لمجلس النواب، ويعتبر الدستور العراقي قاصر ومتأخر عن غيره من الدساتير الفيدرالية المتشابهة خاصة في مسألة حق كل مواطن بتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية بدلالة المادة رقم (93) من دستور العراق لسنة 2005، ومن ثم تسعى المشكلة البحثية للدراسة في محاولة الاجابة على التساؤل الرئيسي التالي: ما هل طبق العراق على أرض الواقع النظام البرلماني وفقاً لدستور سنة 2005؟ ويمكن عرض عدد من التساؤلات الفرعية الناشئة عن التساؤل الرئيسي وذلك على النحو التالي:

رابعاً: تساؤلات الدراسة:

- 1) هل طبق العراق على أرض الواقع النظام البرلماني الذي يقوم على وجود رئيس دولة غير مسئول سياسياً أمام البرلمان؟
- 2) هل طبق العراق على أرض الواقع النظام البرلماني الذي يقوم على وجود مجلس الوزراء مسئول سياسياً امام البرلمان؟

(3) هل هناك تعاون وتداخل وتضامن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقا لدستور العراق لسنة 2005؟

(4) هل طبق العراق على أرض الواقع النظام البرلماني الذي يقوم على وجوب التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

خامسا: فرضية الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على فرضية أساسية تعتمد على أن دستور العراق الصادر عام 2005 بتطبيق نظاما برلمانيا مشوهاً أو نموذجاً خاصا به، وهو ما لا ينفق مع روح الدساتير المقارنة التي وضعت في الدول الفيدرالية كما هو الحال في العراق.

سادسا: الهدف من الدراسة:

تسعى هذه الدراسة الى تحقيق عدد من الأهداف على النحو التالي:

- 1) تحليل مناطق الخلل في دستور العراق لسنة 2005 والخاصة بتشكيل السلطة
- 2) التعرف على طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق دستور العراق لسنة 2005
- 3) التعرف على الدور المنوط بالبرلمان العراقي في منح الثقة للحكومة وفقا لما نص عليه الدستور العراقي الصادر عام 2005
- 4) تحليل مناطق الخلل فيما يتعلق بمساءلة رئيس الجمهورية كما ورد في دستور العراق لسنة 2005

سابعا: منهجية الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي وذلك لعرض طبيعة تشكيل السلطة ساء التنفيذية او التشريعية أو القضائية وفقا لدستور العراق لسنة 2005، كما تعتمد الباحث على المنهج المقارن لمقارنة مواقف بعض الدساتير المقارنة من مسألة تشكيل السلطة وذلك وفق بعض النماذج التي استطاعت الباحثة الحصول عليها ، لان هذه المناهج سوف تساعدنا على تحليل عدد من النصوص التي وضعها دستور عام 2005 بشأن تشكيل الحكومة العراقية، والقوانين الأساسية لا سيما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والسلطات التي منحها للمؤسسات التشريعية والقضائية والتنفيذية وسلطة المحكمة الدستورية العليا، كما يساعد هذا المنهج على تحليل وتفنيد آراء الفقهاء والتعرف على الاختصاصات التي كفلها لكل مؤسسة من المؤسسات الثلاثة. وفي هذه الدراسة أيضا استخدمنا أسلوب دراسة الحالة وهو يعني بدراسة وحدة دولية

أو عدد من الوحدات الدولية خلال فترة معينة دراسة متعمقة بهدف الوصول الى فهم أعمق لها وعمل نوع من التعميمات بالنسبة للظاهرة موضع الدراسة وهي تشكيل الحكومة العراقية.

ثامناً: الدراسات السابقة:

1. دراسة الباحث: زايد حمزة منسي الشريفي، حل البرلمان: دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، 2022.

أشارت الدراسة الى ان الانسان عرف النظام السياسي متمثل في الشكل الحديث للدولة أو السلطة السياسية في صورتها الحديثة خلال القرن العشرين، هذه الدولة هي المسؤولة عن تنظيم العلاقات بين الجماعات وبين الأفراد، كما أشارت الدراسة الى أن الافراد تنازلوا عن حرياتهم بمحض ارادتهم وهذا التنازل كان يتمثل في التنازل عن الحقوق وعن الحريات لصالح النظام العام ولصالح الدولة.

كما أشارت الدراسة الى ان الفكر السياسي أشار الى ضرورة الفصل بين السلطات على الرغم من الخلافات التي نشبت بينهم بشأن هذا الفصل حيث أن هناك من أشار الى ضرورة ان يكون للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية دورها المنوط بها في إطار من التنسيق والتكامل بينهم، مع الوضع في الاعتبار الاعتماد على مبدأ الفصل بين السلطات.

2. لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير- جامعة اربيل، جامعة صلاح الدين، 2007.

اوضحت الدراسة أن لمبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية أهمية بالغة لكونه يعتبر أحد أهم المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الفيدرالية، وأن الاستغناء عنه أو اغفاله أو تجاهله قد يهدد بنية الدولة الفيدرالية، لذا فإن المشاركة من بين مستلزمات الدولة الفيدرالية.

3. دراسة الباحث: بيار حازم عبيد الشرفاني، الرقابة البرلمانية على نشاط السلطة التنفيذية، دراسة تطبيقية على اقليم كردستان العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، السنة 2020.

تناولت الدراسة أحد الموضوعات المهمة في النظم السياسية لمختلف الدول، وذلك بالتطبيق على اقليم كردستان العراق، وقد ركزت الدراسة على الرقابة البرلمانية على السلطة السياسية، أي الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، وقد أشارت الدراسة الى عدد من الموضوعات ذات الصلة والتي تتمثل في طرق الرقابة التي يعتمد عليها البرلمان من أجل متابعة الأعمال والنشاطات التي تقوم بها السلطة التنفيذية.

4. حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي

العراقي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010.

ترى الدراسة أنه في أغلب الدول التي تتبع النظام الفيدرالي تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ومجلس الاتحاد في دستور العراق لسنة 2005 تضمنته المادة (65) منه والتي نصت على (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب)

أما المادة الأخرى التي ذكر فيها مجلس الاتحاد هي المادة (137) من الدستور والتي نصت (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما ورد في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وفي دورته الانتخابية الثانية)

5. دراسة الباحث: علي عايد عبد الله الوالي، إشكالية إعادة بناء الدولة في مرحلة التحول السياسي: العراق نموذجا: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، 2020.

تناولت الدراسة كيفية بناء النظام السياسي العراقي في مرحلة ما بعد الغزو الانجلو امريكي للعراق ، وخصوصا في مرحلة التحول التي شهدتها العراق وهي المرحلة التي تنحصر ما بين عام 2003 وحتى عام 2018، وقد أشارت الدراسة الى أن عملية التحول السياسي أفرزت عدد من النخب والسياسيين في العراق، الا ان الدراسة ركزت على طبيعة النظام السياسي العراقي فيما بعد عام 2003، وقد توصلت الرسالة الى مجموعة من النتائج الهامة منها أن التدخل الأجنبي في العراق أدى الى وجود عدد من المعوقات امام عملية البناء السياسي للدولة، وأن النظام المتبع والذي يعتمد على نظام المحاصصة غير جدير بالعراق.

ومن خلال النظر الى الدراسات التي تم عرضها سلفا يتضح لنا أن هذه الدراسات هدفت الى تناول وعرض طبيعة النظام البرلماني والدور المنوط بالسلطة التشريعية في الرقابة على السلطة التنفيذية، الى جانب عرض الدور الذي تقوم به المحكمة الدستورية العليا العراقية والاختصاصات التي تقوم بها في مراقبة دستورية القوانين في العراق، وعلى الرغم من ان الدراسات السابقة حاولت التطرق الى العديد من الجوانب المتعلقة بتنظيم الحياة السياسية في العراق، وكيفية التطور الذي لحق بالنظام السياسي العراقي

في مرحلة التحول خاصة في الفترة من 2003 وحتى عام 2005 وهي فترة شهدت الكثير من حالات الفوضى نتيجة الغزو وعدم الاستقرار في العراق .

وبعد عام 2005 ونتيجة وضع الدستور العراقي الدائم فقد حدث استقرار سياسي وإن ظل ضعيف الى حد كبير في المناطق المختلفة من العراق، خاصة في المناطق السنية بوسط العراق، وفي المنطقة الجنوبية والخاصة بالشيعية، وفي المنطقة الشمالية (المنطقة الكردية) هناك حالة استقرار سياسي وأمني مقارنة بالمناطق العراقية الاخرى.

وتختلف دراستنا عن الدراسات السابقة في انها دراسة جامعة تسعى الى التعرف على كيفية تشكيل الحكومة في العراق طبقاً لما ورد في دستور العراق الصادر في عام 2005، وهو ما يطلق عليه دستور العراق الدائم، والدور المنوط بالمحكمة الدستورية العليا العراقية، والاختصاصات التي منحها الدستور العراقي الصادر عام 2005 لكل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة والضوابط الدستورية التي تحكم عمل كل سلطة.

عاشراً: هيكلية الدراسة:

تناولنا هذه الدراسة من خلال ثلاثة فصول، ففي الفصل الاول تمت الاشارة الى المبادئ العامة للحكم في العراق وفقاً لدستور العراق الصادر عام 2005، حيث أشرنا الى مفهوم النظام البرلماني، وكيفية انبثاق الحكومة من البرلمان والمسؤوليات التي تقع على عاتقها طبقاً للدستور. وفي الفصل الثاني تمت الاشارة الى مراحل تشكيل الحكومة. وفي الفصل الثالث طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق دستور العراق لسنة 2005 ومن ثم عرضنا النتائج والتوصيات وادرجناها في خاتمة الدراسة.

الفصل الاول

أنظمة الحكم في الدستور العراقي لسنة 2005:

يقوم النظام السياسي العراقي وفقاً لدستور عام 2005 على أساس أنه نظام ديمقراطي جمهوري برلماني مع الأخذ في الاعتبار أنه يعتمد على مظاهر النظام الحكومي والجمعية البرلمانية، فقد أخذ المشرع الدستوري العراقي النظام المناسب للحكم، وذلك طبقاً لنصوص الدستور العراقي والتي تشير الى ان دولة العراق هي دولة مستقلة لها سيادتها القانونية وتقوم على النظام الجمهوري، وهو ما أشارت اليه مواد دستور العراق الصادر عام 2005.

ولكي يمكن وصف أي نظام سياسي بالديمقراطية فيجب أن يقرر الدستور الارتكاز على السيادة الشعبية والمظاهر الديمقراطية، وهو ما قرره الدستور العراقي في مواده حيث أشار في المادة الخامسة منه الى ان السيادة تؤول للقانون، وأن الشعب هو المصدر الأساسي للشرعية، ويجب أن يمارس الشعب الديمقراطية بكل حرية وان يتم اختيار ممثليه عن طريق الاقتراع السري المباشر.

وعند النظر الى الدستور العراقي الصادر عام 2005 نجده وضع الأسس العامة لنظام الحكم في العراق، ومن أهم المبادئ التي اعتمدها الدستور العراقي مبدأ توزيع السلطات، حيث أشار ضمن مواده الى الفصل بين السلطات الثلاثة وهي السلطة التشريعية والسلطات التنفيذية والقضائية، مع الأخذ بالنظام البرلماني.

وتوضح المادة السادسة والأربعون من الدستور العراقي الصادر عام 2005 أن "السلطات الثلاثة التنفيذية والقضائية والتشريعية يجب ان تمارس اختصاصاتها ومهامها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات" (1)

في هذا الفصل من الدراسة؛ ونظراً لأخذ النظام السياسي في العراق بالنظام البرلماني وفقاً للدستور الصادر عام 2005 نعرض لأسس النظام البرلماني بشكل عام، ونوضح كيفية انبثاق الحكومة من البرلمان والمسؤوليات التي تقع على عاتقها امام البرلمان، وذلك من خلال مبحثين، المبحث الأول: النظام البرلماني كأساس للحكم والمبحث الثاني سنخصصه لموضوع انبثاق الحكومة من البرلمان ومسؤوليتها أمامه.

(1) المادة (46) من الدستور العراقي لسنة 2005.

1.1: النظام البرلماني كأساس للحكم:

يتطلب النظام البرلماني وجود برلمان واحد منتخب من الشعب، وقد يضم مجلسين، وفي هذه الحالة يجب أن يكون أحد المجلسين على الأقل منتخباً من الشعب وتكون الوزارة مسؤولة دائماً أمام المجلس الممثل للشعب. وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على أعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها (2). وتتميز الديمقراطية النيابية كصورة من صور الديمقراطية بأن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها بنفسه ولكن ينيب غيره في ممارستها، حيث يقوم الشعب بانتخاب نواب (برلمان) يمارسون السلطة باسمه ونيابة عنه، وذلك خلال مدة معينة يحددها الدستور.

1.1.1: مفهوم النظام البرلماني وأهميته:

تتنوع أنماط نظم الحكم من دولة لأخرى، وهذا الاختلاف والتنوع قاد الى ظهور عدة انماط من النظم السياسية والتي تتلخص في النظام المجلسي وهو نظام تسيطر فيه السلطة التشريعية وتنبثق منها السلطة التنفيذية اي الحكومة، وهناك النظام الرئاسي وهو نظام يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين كل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأخيراً النظام البرلماني وهو نظام يعتمد على ثنائية السلطة التنفيذية متمثلة في الرئيس أو الملك وفي مجلس الوزراء كما هو الحال في النظام العراقي او النظام الانجليزي، وهذا النظام بدوره يعتمد على مبدأ الفصل المرن بين السلطات مع الأخذ في الاعتبار التعاون بين تلك السلطات (3).

1.1.1.1: نشأة النظام البرلماني:

تضمن الدستور العراقي تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية أي الحكومة متمثلة في رئاسة الجمهورية، والوزارة، والصلاحيات الممنوحة للسلطة التشريعية، وانماط التعاون وكذلك الرقابة بين كلا السلطتين، وعلى الرغم من تحول دولة العراق من النظام الرئاسي الى النظام البرلماني بهدف تعميق المنهج الديمقراطي وتحقيق الشفافية والحد من الفساد وفي مؤسسات الدولة ومؤسسات الحكم، الى جانب

(2) خالد سماره الزغيبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر 1987، ص

97.

(3) عادل الطببائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، 1985، ص465.

تعميق الروح الديمقراطية في أوساط منظمات المجتمع المدني على الرغم من حالات عدم الاستقرار السياسي والأمني في العراق (4).

تجدر الإشارة الى أن اختيار الدولة لنظامها السياسي والشكل الذي يجب ان يكون عليه يتأثر بدرجة وعي المواطنين من جهة، وطبيعة النخبة الحاكمة من جهة أخرى، وكذلك الظروف السياسية والتاريخية التي تمر بها الدولة، وفي أعقاب الغزو الانجلو أمريكي للعراق عام 2003 ووضع الدستور العراقي لعام 2005 تم تبني النظام البرلماني وهو ما أشارت اليه المادة الأولى من الدستور العراقي الصادر عام 2005 والذي أشار الى "استقلالية جمهورية العراق وقيامها على نظام الحكم الجمهوري ذو السيادة المستقلة" (5)

وتختلف الدساتير فيما يتعلق بتنظيم الهيئة التشريعية بين عدة اتجاهات أهمها وجود نظام يقوم على مجلسين وهناك ايضا نظام يقوم على مجلس واحد، ويعتمد النظام الثاني (نظام المجلس الواحد) على أنه ذلك النظام الذي يعتمد على السلطات التشريعية ويعتمد على نظام الانتخابات النيابية، على ان المنتخبين أو النواب هم من يقومون بممارسة الاختصاصات المنوطة بهم والتي تتمثل بشكل عام في وظيفة التشريع. ونظام المجلس الواحد يقوم على عدة مبررات أهمها: البساطة والبعد عن التعقيد، وسرعة إنجاز العملية التشريعية، كما أنه يتفق مع مبدأ سيادة الأمة حيث تمثل هذه السيادة بواسطة مجلس نيابي واحد (6).

إن البرلمان الذي يتشكل من غرفتين أو ما يطلق عليه نظام المجلسين ، وهذا النظام الذي يتكون منه البرلمان يحمل لقباً مختلفاً ، وهناك عدد من الدول التي تعتمد على النظام البرلماني المتكون من غرفتين يقوم على عدد من المبررات والتي تتشكل في تمثيل المصالح المتباينة والطبقات المختلفة، وعند النظر الى التجربة التاريخية لنظام المجلس التشريعي المتكون من غرفتين عن طريق ادراج عدد من الكفاءات من خلال الدخول الى الانتخابات التشريعية، وهو ما قام بمنع الاسراع في التشريعات من منطلق أن كل مجلس من هذه المجالس يعتمد على مراجعة التشريعات التي تقوم الهيئة التشريعية بأعدادها. تعد البرلمانات أو المجالس التشريعية هي مؤسسة رقابية تتشكل مهمتها الأساسية في المراقبة، كما ان المهمة الأساسية للمجلس التشريعي تتمثل في الرقابة على السلطة التنفيذية، وتمتلك السلطة التشريعية آليات لإجبار السلطة التنفيذية على تنفيذ متطلبات المجتمع، ومن أهم الوسائل التي يمتلكها

(4) بيار حازم عبيد الشرفاني، الرقابة البرلمانية على نشاط السلطة التنفيذية: دراسة تطبيقية على اقليم كردستان العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، 2020، ص90.

(5) ينظر المادة (1) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(6) ربيع انور فتح الباب، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 287.

البرلمان الاستجابات والتصويت على سحب الثقة من أحد أفراد الحكومة (وزير) أو التصويت على تقديم الحكومة لاستقالتها بالكامل، والمجالس التشريعية المنتخبة دائماً ما تتماشى مع متطلبات الرأي العام (7).

ولقد نشأ النظام البرلماني أو النيابي في إنجلترا خلال عدة قرون حتى استكمل أركانها ومقوماته وقد كان أول عوامل نجاح واستقرار هذا النظام بالطبع النظام الإقطاعي الإنجليزي، فقد كانت إنجلترا تتكون من عدة ممالك صغيرة (مقاطعات)، والتي اتحدت وكونت المملكة الإنجليزية؛ ولكن هذا الاتحاد لم يفقد الممالك الصغيرة كيانها بل ظلت محتفظة بطابعها ومجالسها الشعبية، أما المملكة الجديدة فأصبح لها جمعية عمومية كبيرة تسمى (بمجلس الحكماء) وكانت تضم الأساقفة ورؤساء الأديرة ورؤساء المقاطعات (8).

وقد كان لهذا المجلس اختصاصات واسعة، ولكنها نظرية في أغلبها، فقد كان للمجلس تعيين الملوك وعزلهم، وكذلك رؤساء المقاطعات ولا يستطيع الملك أن يصدر قانوناً إلا بعد موافقة المجلس، والاشتراك مع الملك في تعيين الأساقفة، ومنح الأراضي العامة، وفرض الضرائب وإعلان الحرب وتقرير السلم، كما كان هذا المجلس يشكل مع الملك محكمة عليا للنظر في القضايا الجنائية والمدنية.

إلا أن سلطات هذا المجلس كانت شكلية فكان الملك هو الذي يقرر كيفية تكوين وشروط عضويتهم (9). ومما زاد الأمر خطورة أنه عندما غزا النورمانديون الجزر البريطانية وأخضع (دوق نورماندي) هذه الولايات له، ونصب نفسه ملكاً عليها، وأوجد بجانبه جمعية تضم عدداً من الأعيان وكبار ملاك الأراضي ورجال الكنيسة وطبقة الأشراف، أطلق على هذه الجمعية (المجلس الكبير)، وكسابقه لم يكن لهذا المجلس سلطات فعلية، وإنما كانت استشارية في المسائل التشريعية والسياسية، بينما المسائل الأخرى كانت يتضمنها مجلس خاص يسمى (مجلس الملك) ويتكون من البارونات، ورجال الدين وأستأثر بالسلطة الإدارية بعيداً عن المجلس الكبير (10).

ونتيجة لاستبداد الملوك حدث شقاق بينهم وبين الأساقفة فاضطر الملك (جان سان تير) إلى إصدار أول دستور إنجليزي مكتوب سمي (بالعهد الكبير) في عام 1215م وذلك للحد من سلطان الملوك. وبموجب هذا الدستور أصبح المجلس الكبير هو المعبر عن إرادة الدولة والمختص بفرض الضرائب، وفي القرن الثالث عشر استقر شكل ومضمون المجلس الكبير، وأصبح يجتمع دورياً، وأطلق عليه اسم البرلمان، وهو الاسم الذي سمي به فيما بعد. وأصبح لهذا المجلس حق إبداء الرأي في جميع التشريعات

(7) علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص98.

(8) نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، دار النشر المغربية، 1980، ص188.

(9) محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص822.

(10) نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مصدر سابق، ص188.

ولكنه رأي غير ملزم، وفي عهد الملك (أوارد الثالث) لم يعد الملك يستطيع إلغاء قانون وافق عليه البرلمان مسبقاً⁽¹¹⁾. وأصبح الملك لا يستطيع فرض ضريبة إلا بموافقة البرلمان باستثناء ضرائب الإقطاع.

وبمرور الزمن أصبح من حق البرلمان الفصل في الاتهامات الموجهة إلى أعضائه، أو إلى كبار رجال الدولة، وأطلق على أعضاء البرلمان لقب (لوردات) وبذلك أصبح المجلس الكبير النواة الأولى لأحد مجلسي البرلمان الإنجليزي الحالي وهو مجلس اللوردات. ثم دعا الملك (هنري الثالث) في عام 1254م فارسين عن كل مقاطعة بالانتخاب للاشتراك في جلسات البرلمان، وانضم إليهم ممثلو مقاطعات المدن الهامة فأصبح البرلمان ممثلاً لكل فئات الشعب⁽¹²⁾.

ولكن سرعان ما ظهر الانقسام بين صفوفه، إذ كون الأشراف والأساقفة كتلة، وكون نواب المقاطعات والمدن كتلة أخرى، وفي عام 1232م حدث انفصال بين الكتلتين داخل البرلمان، وأصبحت كل كتلة تدير مناقشاتها مستقلة عن الأخرى فأصبح واضحاً وجود مجلسين مستقلين داخل المجلس الواحد، وفي عام 1361م اتخذ النواب مكاناً خاصاً لاجتماعهم، وانتخاب رئيس لهم من بينهم، وتدرجياً استطاع البرلمان الإنجليزي (مجلس اللوردات - مجلس العموم) الاستيلاء على السلطة التشريعية⁽¹³⁾، وفي أواخر القرن السابع عشر بدأ يتدخل في تسيير دفة الحكم عن طريق التصويت على القوانين والرقابة على أعضاء السلطة التنفيذية.

2.1.1.1: اركان النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على أربعة أركان أساسية وهي:

1- وجود برلمان منتخب من الشعب:

يعد وجود هيئة برلمانية منتخبة من قبل الشعب الركن الأول لقيام النظام النيابي، سواء كانت هذه الهيئة مكونة من مجلسين أم من مجلس واحد. ذلك أن هدف النظام النيابي هو تحقيق تعبير البرلمان عن إرادة الأمة، وتمثيلها في هيئة تتولى شئون السلطة نيابة عنها، وذلك يتحقق بانتخاب الشعب لأعضاء البرلمان. فالنظام النيابي لا يتحقق إلا بوجود برلمان منتخب بكامله أو بغالبية بواسطة الشعب. وعلى ذلك فإن من الخطأ البين إضفاء الصفة النيابية على الأعضاء المعينين في البرلمان ومن أمثلة ذلك مجلس

(11) محمد كامل ليله، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 826.

(12) نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية، مصدر سابق، ص 189.

(13) سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980 ص 180.

اللوردات البريطاني (14).

ومن ناحية أخرى فإن هذا البرلمان المنتخب يجب أن تكون له سلطة حقيقية واختصاصات فعلية في إدارة شؤون الدولة، خاصة في مجال التشريع، بالإضافة إلى أن المجلس التشريعي له دوره المنوط به في مراقبة الجهات التنفيذية، أما إذا انقطعت سلطاته وانحسر نشاطه في مجرد القيام بدور استشاري فقط فقد انعدم وجود النظام النيابي (15).

2- النائب يمثل الأمة كلها:

كان النائب قبل قيام الثورة الفرنسية يمثل دائرته الانتخابية فقط وفقاً للسائد في النظم النيابية حينذاك، وبالتالي كان من حق الناخبين إصدار أوامر لنائبهم وعليه الانصياع لها وتقديم حساب أعماله، حيث كان من حق الناخبين عزل النائب قبل انتهاء مدة نيابته. فكان النائب يضع نصب عينيه تحقيق المصلحة الإقليمية لدائرته، وقيام الثورة الفرنسية، تقرر مبدأ تمثيل عضو البرلمان للأمة جمعاء. وقد سرى هذا المبدأ في غالبية الدساتير (16). ومن الآثار المترتبة على تلك المبادئ أن النائب يمثل إقليم الدولة بأكملها، ويمثل مصالح الأمة جمعاء وعليه أن يغلب المصلحة العامة على مصلحة دائرته.

3- استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين:

النظام النيابي مبني أيضاً على استقلال البرلمان -قانوناً- مدة نيابته عن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين في النظام النيابي على تكوين البرلمان بانتخاب أعضائه فإذا ما تمت عملية الانتخاب انتهت مهمة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صاحب السلطة القانونية، والمباشر لها بالاشتراك مع السلطة التنفيذية، وبذلك يتميز النظام النيابي عن النظام المباشر الذي يمارس الشعب فيه السلطة بنفسه، وعن النظام شبه المباشر الذي يشارك الشعب فيه البرلمان في بعض الوظائف التشريعية (17).

وتتعدد مظاهر استقلال البرلمان عن الشعب في النظام النيابي على النحو التالي (18):

- ليس للشعب الحق في اقتراح القوانين ولا يملك إجبار البرلمان على سن قانون معين أو السير على سياسة معينة.

(14) سليمان الطماوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص161.

(15) محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مصدر سابق، ص840.

(16) محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971، ص525.

(17) محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون

تاريخ، ص594

(18) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص193

- ليس للشعب الحق في أن يعترض على التشريعات التي تصدر من المجلس التشريعي المنتخب، وكل ما يملكه الشعب هو عدم تجديد انتخاب أعضاء البرلمان عند انتهاء مدة نيابتهم. إذا اختلف الشعب مع البرلمان في الرأي، وأصبح البرلمان غير معبرٍ عن الرأي العام فإن الشعب لا يملك التخلص من البرلمان قبل انتهاء مدته، وكل ما يملكه هو تقديم عريضة لرئيس الدولة مطالباً إياه بحل البرلمان، فإذا لم يحله الرئيس ظل البرلمان قائماً حتى نهاية مدته.

4- انتخاب البرلمان لمدة معلومة:

إذا كان الشعب لا يمارس السيادة بنفسه في النظام النيابي، فإنه يختار من يمارسها باسمه والنيابة عنه، وبالتالي فإن النواب المنتخبين إنما يعبرون في تصرفاتهم عن اتجاه الرأي العام، ومن أجل ذلك كان من الطبيعي أن تكون مدة عضوية النواب موقوتة بمدة معينة حتى يستطيع الشعب أن يراقب ممثليه إذا ما عادوا إليه بعد انتهاء مدة عضويتهم لتجديد الثقة بهم أو عدم تجديدها تبعاً لتمسكهم بما يستهدفه الشعب في هذا المجال أو عدم تمسكهم به (19).

فإذا كانت سياسة البرلمان سليمة ومرضية ومتفقة مع إرادة الأمة وشعورها فإن الناخبين سيقدمون على إعادة تجديد انتخاب الأعضاء، وإن كان الشعب غير راضٍ عن سياسة البرلمان فإنه سيسقط الأعضاء في الانتخاب ويختار آخرين كي يطبقوا سياسة جديدة تتفق مع إرادة الشعب، وتحقق أهدافه.

ويلاحظ أن معظم الدساتير الحديثة تجعل مدة نيابة البرلمان فترة تتراوح بين أربع أو خمس سنوات وهذا هو الاتجاه الغالب (20). فتوقيت مدة البرلمان يجعل أعضائه حريصين على احترام إرادة الأمة حتى يضمنوا الاحتفاظ بمقاعدهم البرلمانية في الانتخابات المقبلة.

3.1.1.1: أهمية النظام البرلماني:

في ظل النظام البرلماني يتم الفصل المعتدل بين السلطات متمثلاً بروح التعاون والرقابة المتبادلة بينهما؛ أما في ظل النظام الرئاسي فيتم الفصل بين السلطات إلى أبعد حد ممكن (21). وعند النظر إلى مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية يظهر أنها أحد المبادئ الساعية إلى تحقيق الديمقراطية، وهناك من ينظر إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد الضمانات الهامة التي تنمي حقوق

(19) محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 265.

(20) سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص 182.

(21) علي عبد العال سيد أحمد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990، ص 20.

الفرد والمجتمع وتقف عقبة أمام انفراد سلطة بكافة المهام على خلاف ركائز الديمقراطية، وحماية حريات الأفراد، وقد نصت كافة الدساتير على مبدأ الفصل بين السلطات (22).

وتعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوظائف التي يمارسها البرلمان في الدولة الحديثة؛ حيث إن الواقع العملي وتعدد الحياة المعاصرة قد سحب مهمة التشريع من يد البرلمان لتقع بين يدي الحكومة إلى حد كبير (23).

إن الرقابة البرلمانية التي تقوم بها المجالس التشريعية المنتخبة على السلطة التنفيذية تعتمد بالأساس على رغبة المجتمع ورؤية أفرادها أن السلطة التشريعية تستطيع أن تحقق كافة الأهداف التي تم انتخابها على أساسها. فالفرد عندما ينتخب النائب عنه في المجالس البرلمانية فهو بذلك يعبر عن طموحات وآمال المجتمع وأن هذا النائب هو المعبر عنه وهو الذي يناط به مراقبة أعمال الحكومة والحصول على أكبر مكاسب للمجتمع (24).

فما دام أن السلطة تعلم مسبقاً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية فإن هذا سيكون حافزاً لأن تقوم بمهامها على أكمل وجه حتى لا تتعرض للحساب والتجريح من قبل البرلمان أمام جمهور الناخبين.

2.1.1: آلية تشكيل البرلمان:

يتخذ النظام النيابي عدة صور مختلفة يرجع السبب في اختلافها الطبيعة القانونية للعلاقات بين السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبصفة خاصة تلك العلاقات القائمة بين السلطات التنفيذية والسلطات التشريعية. وإذا استعرضنا دساتير الدول الديمقراطية المختلفة نجد أنها تأخذ بإحدى الصور الثلاثة الآتية:

- 1- إما أن يدمج الدستور السلطتين التشريعية والتنفيذية في البرلمان ويطلق على نظام الحكم حكومة الجمعية أو الحكومة المجلسية. فيمارس البرلمان السلطتين التشريعية والتنفيذية ويعتمد هذا النظام على إدماج السلطات وتركيزها في يد واحدة.
- 2- وقد يفصل الدستور بين السلطات سواء التنفيذية أو القضائية أو التشريعية، وهذا النظام يقوم على الفصل التام بين السلطات في الدولة ويطلق عليه النظام الرئاسي.

(22) بشير على محمد بار، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص 41.

(23) هشام البديري، لجان التحقيق البرلمانية في مصر والكويت، دار الفكر والقانون، المنصورة، ط1، 2003، ص 27.

(24) خالد سماره الزغبى، مصدر سابق، ص 98.

3- وقد يقوم الدستور على عدم الفصل المطلق بين السلطات ويأخذ بنظام الفصل المعتدل، وذلك الفصل المشرب بروح التعاون والتضامن بينها، ويطلق على هذا النظام أسم النظام البرلماني (25). وبناءً على ما تقدم.. نقوم بإلقاء نظرة سريعة على هذه الأنظمة الثلاثة على النحو التالي:

1.2.1.1: نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي):

نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) هو " ذلك النظام الذي تندمج فيه السلطان التشريعية والتنفيذية، حيث يتم هذا الاندماج لصالح ترجيح كفة السلطة التشريعية، فتتولى الهيئة التشريعية الوظيفة التشريعية والتنفيذية معاً" (26). ويمكن القول بأن نظام حكومة الجمعية يتميز بالخصائص الآتية :

- 1- تركيز السلطة في يد الهيئة التشريعية وتبعية السلطة التنفيذية لها.
 - 2- يتولى البرلمان اختيار أعضاء الحكومة، يعين من بينهم رئيساً يسمى رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية.
 - 3- يختص البرلمان برقابة أعمال الحكومة، ويتولى عزلهم إذا أساءوا التصرف في السلطات الممنوحة لهم عن هدفها المشروع وغايتها في تحقيق المصالح العامة للشعب (27).
- وبخصوص تطبيقات نظام المجلسين؛ هناك مجموعة من الدول التي طبقت هذا النظام ولكنها دول قليلة، حيث تحولت وعدلت عنه ولم يبق منها إلا سويسرا، والتي تعتبر الدولة الوحيدة في العالم حالياً والتي تأخذ بهذا النظام؛ حيث يقوم هذا النظام في سويسرا على أساس وجود مجلس تنفيذي مكون من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي "المكون من المجلس الوطني ومجلس الدويلات" لمدة أربع سنوات غير قابلين للعزل أثناءها، ويجعل الدستور السويسري المجلس التنفيذي في مركز التابع بالنسبة للبرلمان الاتحادي، ويقرر أن لهذا الأخير السلطة العليا في الاتحاد، فهو الذي يختار أعضاء المجلس التنفيذي، وله أن يصدر إليهم الأوامر والتوجيهات، وله أن يلغي ويعدل قراراتهم، ويلزم الدستور المجلس التنفيذي بتقديم بيان عن أعماله وعن مركز الاتحاد إلى البرلمان (28).

إلا أن ما سقناه من مظاهر نظام حكومة الجمعية في سويسرا إنما يصدق من الناحية القانونية أما على مستوى الواقع فإن الأمر مختلف جداً فالبرلمان لا يجتمع طول العام إلا فترة زمنية قصيرة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، مما أدى إلى انتقال السلطة الفعلية إلى أعضاء الحكومة، وقد ساعد على ذلك انتخابهم لمرات

(25) محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 847.

(26) عثمان خليل، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956م، ص 313.

(27) محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 135.

(28) محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري، مصدر سابق، ص 626.

عديدة وبقاء معظمهم في الحكومة لمدة طويلة وصلت أحياناً إلى ثلاثين عاماً.

2.2.1.1: النظام الرئاسي:

يوجد النظام الرئاسي في الجمهوريات وحدها، وأهم مظاهره أن رئيس الدولة يكون منتخباً شعبياً، وهذا النظام وفقاً للمبادئ التي يقوم عليها هو النظام الذي يقوم بالجمع بين رئاسة الوزراء ورئاسة الدولة. ويقوم هذا النظام على أساس الفصل شبه المطلق بين السلطات، وتعتبر أمريكا هي أحد أشهر النظم الرئاسية في العالم وهي أول الدول التي اعتمدت النظام الرئاسي، ومن خلال التجربة الأمريكية اعتمدت كثير من الدول الأخرى النظام الرئاسي، ويمكن القول بأن خصائص النظام الرئاسي تتمثل فيما يلي:

1- وحدة رئيس الدولة والحكومة: لا يعرف هذا النظام فكرة التمييز بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، وفقاً لتطبيقات النظام الرئاسية يمكننا القول أن رئيس الدولة هو رئيس الوزراء في نفس الوقت ومن مهام رئيس الدولة أنه يقوم برسم السياسة العامة للدولة، وتنفيذ قراراته مباشرة دون حاجة إلى توقيع وزير أو غيره بجوار توقيع، فرئيس الدولة يسود ويحكم، ولذلك يسمى بهذا الاسم (29).

2- لا وزراء ولا مجلس وزراء: ما دام أن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يجمع بين وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة فإن النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك تتمثل في عدم وجود وزراء أو مجلس للوزراء، فالوزير السياسي الذي يساهم مع زملائه في الوزارة يعمل على وضع السياسة العامة للدولة ويقوم برسم السياسة الخارجية والاقتصادية وغيرها من السياسات ذات العلاقة بالشأن العام. ولذلك فإن الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية يخضعون لرئيس الدولة خضوعاً تاماً وليس لهم الاستقلال عن رؤية الرئيس المناط به مهام دستورية محددة، وفي النظام الرئاسي فإن رئيس الدولة الذي له حق تعيينهم وعزلهم (30). وبالتالي فإن هؤلاء الوزراء لا يتحملون أي مسؤولية تجاه البرلمان.

3- الفصل التام بين السلطات: يعتبر الفصل بين السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية هي أهم مميزات النظام الرئاسي التي تبني عليها الخصائص الأخرى. فالسلطة القضائية مستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وعلى سبيل المثال فإنه في الولايات المتحدة الأمريكية يتم اختيار القضاة بالانتخاب، ولا يمكن تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا وفقاً للأوضاع الخاصة بتعديل الدستور (31). أما السلطة

(29) محمد مرغني خيرى، الوجيز في النظم السياسية، بلا ناشر، القاهرة، 2000، ص131.

(30) محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص138.

(31) عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسية، دراسة مقارنة لنظرية الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص200.

التنفيذية فإنها تستقل تماماً عن السلطة التشريعية، فالرئيس لا يسأل سياسياً أمام البرلمان، وليس للبرلمان توجيه أسئلة أو استجوابات للرئيس أو لوزرائه، وليس له بالتالي سحب الثقة من أحدهم أو منهم جميعاً، ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة.

أما السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان فإنه ليس للرئيس ولا للحكومة التدخل في أعماله، فليس له دعوته للانعقاد، وليس له فض دورته أو حله ولا تقديم مشروعات القوانين إليه ولا حتى تقديم مشروع الميزانية (32).

وتقوم السلطة التنفيذية طبقاً للنظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات أي الفصل بين منصب رئيس الجمهورية أو منصب الملك ومنصب رئيس الوزراء، بحيث يكون الملك أو رئيس الدولة غير مسئول من الناحية السياسية، حيث تقع المسؤولية السياسية بشكل كامل على عاتق الوزارة بصورة تضامنية، وقد يختلف نطاق المسؤولية الجنائية طبقاً لاختلاف نوع النظام البرلماني بين جمهوري أو ملكي (33).

ولا يقتصر تطبيق النظام البرلماني على الدول ذات الطبيعة الملكية فحسب وذلك على الرغم من نشأته في ظل النظام الانجليزي الملكي، بل يمكن الأخذ بهذا النظام وتطبيقه في بعض الدول التي تعتمد على النظام الرئاسي، ونظراً لأن الرئيس في النظم البرلمانية لا يملك أي سلطات تنفيذية فعلية على غرار الحكومة، لذلك فإنه لا يتحمل أيه مسؤولية سواء كان رئيس جمهورية أو كان ملكاً ويترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة أو الملك نتيجتان رئيسيتان وهما:

النتيجة الأولى: عدم جواز انتقاده لانعدام مسؤوليته وعدم ممارسته لأي سلطة تنفيذية ترتب مسؤوليته، فالقاعدة تقضي بأن السلطة تساوى المسؤولية، وهذه المسؤولية لا تتحقق سوى في حالة ممارسة الملك أو رئيس الجمهورية لمهام محددة بطريقة تخالف الدستور

النتيجة الثانية: وجوبية توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الدولة وذلك عملاً بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور لأن الأوامر الصادرة عن رئيس الدولة لا تخلى الوزارة من المسؤولية، ومن ثم فغن توقيع رئيس الدولة أو الملك إذا لم يقترن بتوقيع الوزارة المختصة يجعل هذا العمل أو القرار بمنأى عن الطعن فيه، ويحرم البرلمان من حق توجيه النقد إليه انطلاقاً من أن متخذ القرار يكون مسؤولاً

(32) جميلة الشربجي، النظام الرئاسي، الموسوعة العربية، القانون العام، المجلد السابع- المحكمة الجنائية الدولية- ولاية المظالم في الإسلام، ص 416، متوفر على الرابط التالي: <https://2u.pw/IPQQC> تاريخ الزيارة 2022/2/22.

(33) زانا رؤوف حمة كريم، دانا عبد الكريم سعيد، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، بغداد، السنة 2014، ص 1317.

عن أعماله من الناحية السياسية (34).

2.1: انبثاق الحكومة من البرلمان ومسئوليتها أمامه:

يعتمد هذا النظام على أساس أن هناك فصل تام بين السلطة التشريعية والسلطات التنفيذية والقضائية، وهو نظام لا يتصف بمرونة كبيرة، مما يشير إلى أن الهدف منه هو ضمان عدم التداخل بين السلطات التنفيذية والتشريعية، واستقلالية كل سلطة عن السلطة الأخرى في إطار الرقابة والتعاون بينهما، حيث أن النظام البرلماني لا يقوم على الاسراف بالفصل بين السلطات بل يقر مبدأ التعاون بينهما، ومبدأ التوازن كذلك، ويعد تحقيق الفصل بين السلطات مع قيام الرقابة والتعاون بينهما معياراً لتطبيق النظام البرلماني (35).

في هذا المبحث نعرض لكيفية تشكيل الحكومة أو السلطة التنفيذية وفقاً للنظام البرلماني والمسؤوليات التي تقع على عاتق الحكومة في ذلك النظام، وذلك من خلال مطلبين نتناول في المطلب الأول انبثاق الحكومة وفقاً للنظام البرلماني، وفي المطلب الثاني نشير إلى المسؤولية التي تقع على كاهل الحكومة.

1.2.1: انبثاق الحكومة من البرلمان:

ينفاوت الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية من نظام برلماني إلى آخر، فبعض الدساتير يأخذ بنظام المجلسين، والبعض الآخر يأخذ بنظام المجلس الواحد بحيث تختلف طريقة تكوين كل منهما، حيث أن نظام المجلسين يتطلب أن تكون هناك اختلافات بين تكوين كل مجلس عن الآخر بحيث لا يكون الأول مطابقاً للآخر والا انتفت أسباب هذا الازدواج.

وإذا كان المجلس النيابي يتشكل عن طريق الانتخاب ليمثل الشعب تمثيلاً فإن المجلس الآخر يختلف عنه في التشكيل إذ إما أن يكون تشكيله بالوراثة أو قد تتولى السلطة التنفيذية تعيين بعض أعضائه مع انتخاب بعض أعضائه بالاقتراع الشعبي العام (36).

(34) زاید حمزة منسی الشریفی، حل البرلمان- دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، 2022، ص122.

(35) جمال الدين سامي، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الاسكندرية، 2005، ص311.

(36) محمد، محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الكويت، 2007، ص11.

ويتصف موضوع تشكيل الحكومة من بعض أعضاء المجلس النيابي من جانب الملك أو رئيس الجمهورية بمواصفات عديدة فالمواصفات السياسية تكمن في ضمان ولاء المجلس النيابي له ولضمان اقرار المجلس النيابي للمشروعات التي تقترحها الحكومة كما أن اقامة هذا المجلس هو لضمان وقوفه الى جانب الحكومة ضد المجلس الآخر في حالة وجود نزاع فالأعضاء المعينين سيعتبرون أنفسهم مدينين لمن عينهم في مناصبهم وسيقومون ببذل كل جهدهم في الدفاع عن سياسات السلطة التنفيذية (37).

ويذهب البعض إلى أن الثنائية الموجودة في الدولة الفدرالية، المتمثلة في الولايات والحكومة الفدرالية تستوجب مشاركة الأولى ليس فقط على المستوى المحلي في نطاق ولايتها، وإنما تمثيل الولايات في الدولة الفدرالية أيضاً، لتشارك ليس فقط في أمور إدارة الدولة الفدرالية، بل ليتجاوز ذلك بالمشاركة في أي تعديل قد يطرأ على الدستور الفدرالي (38). ومن هذه المؤسسات والسلطات التي تشارك فيها الولايات الحكومة الفدرالية.

ومن المسائل المهمة في هذا الصدد هو كيفية تمثيل الولايات في هذا المجلس الذي يسمى مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة، ومجلس الدول في سويسرا، ومجلس القوميات في الاتحاد السوفيتي السابق (39). فبعض الدول أخذت بنظام التمثيل المتساوي أي أن يكون لكل ولاية العدد نفسه من الممثلين بغض النظر عن مساحة وعدد سكان الولاية، ومنها الولايات المتحدة الأمريكية، والأرجنتين، والمكسيك، والبرازيل، وأستراليا، وفنزويلا، والبعض الآخر لم يأخذ بالتمثيل المتساوي للولايات وإنما يعتمد عدد ممثلي كل ولاية في المجلس على عدد من العوامل، منها مساحة الولاية، أو عدد سكانها، ومن هذه الدول ألمانيا، والهند، وكندا، ويوغسلافيا، والاتحاد السوفيتي السابق (40).

أما في العراق فقد نص الدستور الدائم لعام (2005م) على أن تشكل لجنة تسمى مجلس الاتحاد من ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم واحد، ويؤخذ على المشرع الدستوري العراقي عدم بيانه كيفية، وآلية إنشاء هذا المجلس، والصلاحيات التي يتمتع بها ضمن نصوص الدستور، بل إنه أحال على مجلس النواب إصدار قانون لتنظيم الأمور أعلاه، وكان من الأجدر أن يتم النص في الدستور بشيء من التفصيل على كيفية إنشاء هذا المجلس وصلاحياته، وذلك بسبب الأهمية الكبيرة لهذا المجلس، خاصة في

(37) بلند إبراهيم حسين شنكالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة حالة العراق، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2013، ص98.

(38) آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1983، ص462.

(39) نعم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد 41، بغداد: جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، 2009، ص 47-64.

(40) د. محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، العراق، 2003. ص143؛ عبد الغنى بسبوني عبد الله، النظم السياسية، مصدر سابق، ص 109.

حالة التمثيل المتساوي للأقاليم، حيث تعتبر من الوسائل المهمة لحماية الأقاليم الصغيرة في مواجهة الأقاليم الكبيرة من حيث عدد السكان والمساحة(41).

2.2.1: مسؤولية الحكومة أمام البرلمان:

يعد الدستور العراقي العائم لعام 2005 أول وثيقة تصاغ على يد جمعية تأسيسية منتخبة منذ العام 1924. وقد أسس الدستور العراقي الصادر عام 2005 الأسس العامة للنظام السياسي في العراق حيث أقر هذا الدستور القواعد والمعايير الأساسية في الحكم الديمقراطي، واللامركزية، واللامركزية، واللامركزية (الاتحادية)، والحقوق والحريات الأساسية والمدنية. غير أن الدستور يفتقر إلى وسائل حماية هذه القواعد وهذه الحريات، إلا أن الدستور العراقي يركز على فراغات قانونية وفراغات مؤسساتية(42).

وبخصوص اشكالية مجلس الاتحاد فإنه وفقاً للدستور العراقي الصادر عام 2005 السلطات التشريعية تتشكل من مجلسين على النحو التالي(43):

المجلس الأول: مجلس الشعب ويسمى غالباً بمجلس النواب أو المجلس الأدنى، وتوزع مقاعده حسب عدد سكان كل ولاية، ومن الآثار المترتبة على ذلك الأمر أنه يكون للولايات التي تحظى بأعداد كبير مقاعد أكبر تطبيقاً لقاعدة الأغلبية العددية.

والمجلس الثاني: مجلس الولايات أو المجلس الأعلى وفيه تمثل الولايات على قدم المساواة إذ يمنح للولايات المتساوية الأعداد عدداً متكافئاً من نواب المجلس التشريعية وذلك طبقاً لقاعدة الأكثر عدداً.

إن وجود مجلس الولايات يساعد على أن يسهم سكان الاتحاد على قدم المساواة بين جميع المناطق في القيام بواجباته وسلطاته في الدولة الفيدرالية. وفي ذلك ضمان لهذه المناطق من أن تقوم الولايات الأكثر عدداً بالتسلط على الولايات الأقل في الأعداد، ويعتبر نظام المجلسين من الجوانب التي تعتبر من مقتضيات الحفاظ على التوازن بين مصالح دولة الاتحاد ومصالح الولايات، فإذا كان المجلس الشعبي يؤدي إلى سيطرة الولايات الكبيرة وهيمنتها على الولايات الصغيرة فإن مجلس الولايات بمساواته التامة في التمثيل بين الولايات الداخلة في الاتحاد يضمن للولايات الصغيرة الدفاع عن مصالحها في مواجهة الولايات الكبيرة(44).

(41) ينظر: المادة (65) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(42) فالج عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، في دور زكي أحمد وآخرون، مأزق الدستور نقد وتحليل، معهد الدراسات الإستراتيجية، بغداد، 2006، ص 61.

(43) أزهار الشخلي، اللامركزية السياسية والهيئات الاتحادية، أوراق عراقية، العدد 4، 2005، ص 21؛ سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007، ص 202.

(44) سعيد السيد علي، مصدر سبق ذكره، ص 203.

أما عن قوة المجلسين، فإنها" من الممكن أن تكون متباينة في العديد من الدول التي تعتمد على نظام الاتحاد حيث يتساوى (مجلس الولايات) مع (المجلس الشعبي) في السلطة التشريعية بحيث يشترط موافقة كل منهما على كل مشروعات القوانين الاتحادية قبل إصدارها وهو ما معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، المكسيك، الأرجنتين، فنزويلا، كندا، الاتحاد السوفيتي سابقا، جنوب أفريقيا" (45).

وعلى الرغم مما سبق فإن هناك عدداً من اختصاصات دستور الولايات المتحدة والذي يمنح تفوقاً في بعض الاختصاصات كالدستور الأمريكي الذي أناط بمجلس الشيوخ سلطة التصديق على بعض أعمال رئيس الجمهورية، كعقد المعاهدات الدولية وسائر كبار الموظفين. وبخلاف ذلك نجد بعض الدساتير الاتحادية تجعل المجلس الشعبي في مركز أقوى من مجلس الولايات مثل دستوري ألمانيا لعام 1919 و1949 إذ منحت مجلس الولايات سلطة تشريعية تقل عن المجلس الشعبي، إذ يستطيع المجلس الشعبي أن يبقي قانوناً معيناً ويصر عليه في التصويت الثاني، وبذلك يصدر هذا القانون برغم اعتراض مجلس الولايات عليه (46).

(45) نقلاً عن نغم محمد صالح، مصدر سابق، ص 47-64.

(46) أزهار الشبخلي، مصدر سابق، ص 21-22.

الفصل الثاني

مراحل تشكيل الحكومة في العراق في ظل دستور 2005:

يقوم النظام البرلماني على اختيار الحكومة من الحزب الذي يحصل على الأغلبية البرلمانية في الانتخابات التشريعية، ويمكن أن يتم اختيار الحكومة بواسطة تحالف مجموعة من الأحزاب في حالة عدم حصول حزب واحد على الأغلبية النيابية في البرلمان، ومن ثم فإن الوزارة أو الحكومة في النظم البرلمانية تمر بعدة مراحل لتشكيلها بداية من الحصول على العضوية التشريعية في مجلس النواب، أو في البرلمان، ثم طرح الثقة على الحكومة المنتخبة من خلال اعضاء البرلمان، على ان تحصل الحكومة على الأغلبية، وهنا يحدث اختلاف بين الأنظمة السياسية المختلفة، حيث تفترض بعض الأنظمة الحصول على الأغلبية البسيطة والمتمثلة في (50%+1)، أو الأغلبية المطلقة، ثم بعد ذلك يتم الاعلان عن تشكيل الحكومة في البرلمان، ولا ينفي ذلك أن الحكومة لا تتعرض بعد ذلك للمساءلة من جانب السلطة التشريعية، بل يجري العمل بصورة مستمرة على مساءلة تلك الحكومة.

وفي هذا الإطار فإن الكثير من النظم القانونية التي تسود العالم اليوم لديها إجماع على ضرورة أو وجوبية ضمان استقلال السلطات الثلاثة وأهمها السلطات القضائية، والسلطات التشريعية، وذلك اعمالا للفصل بين السلطات كما عرض له العديد من الفقهاء والفلاسفة، وهو ما أشارت اليه الكثير من دساتير الدول التي توضح أن المبدأ الحاكم في نظامها السياسي هو مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة القضائية والتشريعية والتنفيذية (47).

والسلطة القضائية هي سلطة مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون. ويبين القانون صلاحياتها. وتقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها؛ ويكون لكل منها موازنة مستقلة، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون والقضاة مستقلون، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات. ويحدد القانون شروط واجراءات تعيينهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً؛ ولا يجوز نديبهم إلا ندابا كاملاً، وللجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء وانجاز أعماله.

(47)حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، المانيا، 2017. بحث منشور ومتاح على الرابط التالي: <https://2u.pw/oM2eN> تاريخ الزيارة 2022/4/20.

في هذا الفصل من الدراسة سنتناول مراحل تشكيل الحكومة في العراق في ظل دستور عام 2005 من خلال مبحثين، في المبحث الأول نتناول دور رئيس الجمهورية والبرلمان، وفي المبحث الثاني نتناول دور القضاء الدستوري في الرقابة على تشكيل الحكومة.

1.2: دور رئيس الجمهورية والبرلمان في منح الثقة للحكومة:

يجمع الفقه على سمو وعلو قواعد القانون الدستوري لمختلف القواعد القانونية النافذة في المجتمع، الأمر الذي يعني ضرورة احترام الجميع- حكاماً ومحكومين- لتلك القواعد، كما أن احترام الأفراد أو المحكومين لقواعد القانون الدستوري لا يثير في الواقع أدنى مشكلة، إذ لم توضع هذه القواعد أساساً إلا لحماية حقوقهم وحررياتهم، فهم إذن الحريصون أو الذين يجب أن يكونوا حريصين على ضرورة احترامها وحسن تطبيقها، ومن ثم، لا يتصور أن يتم اختراق أو مخالفة تلك القواعد من جانبهم (48).

في هذا المبحث من الدراسة سنتناول دور رئيس الجمهورية في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نتناول دور البرلمان في منح الثقة للحكومة.

1.1.2: دور رئيس الجمهورية:

شكل تبني نظام الحكم الفيدرالي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 منعطفاً تاريخياً هاماً للدولة العراقية بعد عام 2003 تركت آثارها على كافة مؤسسات العراق ومن بينها مؤسسة الرئاسة ، وعلى الرغم من إقرار الفيدرالية في العراق دستورياً وفقاً لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، إلا أنها كخيار استراتيجي لا زالت في طور التشكل ، ولم ترسخ جذورها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً في أغلب مناطق العراق باستثناء إقليم كردستان، فظلت مظاهر المركزية الموروثة تفعل فعلها في ممارسة السلطة والتعامل معها، وفي برامج القوي السياسية وشعاراتها وفي الأنماط الاقتصادية السائدة ، وفي القيم والعلاقات الاجتماعية ولم يحدث تغيير ملموس في هذه الجوانب ، وإنما حصرت مسؤوليات كل مؤسسة في نطاق منعزل يحتاج الى تعديل وتغيير لا سيما في صلاحيات رئيس الجمهورية (49).

(48) سنبل عبد الجبار احمد، مبدأ مسو الدستور وكفالة احترامه دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 26، جامعة الكوفة - كلية القانون، العراق، 2016، ص 285-327.

(49) خالد عليوي العرابوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث مقدم الى مؤتمر الفيدرالية في العراق: الواقع والمستقبل، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين بالتعاون مع جامعة دي بول الأمريكية ومكتب إقليم كردستان للدراسات الفيدرالية، في الفترة من 28-29 أبريل 2010، ص20.

إن السلطة التأسيسية في بعض النظم الدستورية تحرص على أن تضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تتناول بعض الوسائل القانونية التي تكفل نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها⁽⁵⁰⁾، كما أنها تمنع أى محاولة للخروج عن النظام الدستوري المعمول به في الدول التي تعتمده ، ومن ذلك النص على " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية" ، لتؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية ، لتكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحدى السلطتين على الأخرى، وعدم تجاوز أيهما الوظيفة التي أسندها المشرع الدستوري إلى وظيفة سلطة أخرى.

وتظهر هذه الرقابة عادة في النظم الدستورية للدول التي تأخذ بالنظام النيابي البرلماني ، فلئن كان هذا النظام قائماً على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث المعروفة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية ، إلا أن هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكل منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة وليس الهدف من التعاون المتبادل أو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تفق كل من هاتين السلطتين أمام الأخرى موقف الخصومة، بل إن الهدف منها هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بما يكفل تطبيق قواعد القانون الدستوري⁽⁵¹⁾.

1.1.1.2: انتخاب رئيس الجمهورية:

رئيس الدولة بموجب الدستور النافذ لسنة 2005 له صلاحيات تشريعية متعددة اقترح مشروعات القوانين: أشرك الدستور فرعي السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - مجلس الوزراء) اقترح مشروعات القوانين، وهي صلاحية تشريعية غاية في الأهمية وتوزعت الدساتير في تحديد الجهة المختصة باقتراح مشروعات القوانين إلى أربع اتجاهات؛ اتجاه أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة دستورية، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الروسي لسنة 1993⁽⁵²⁾، حيث نصت المادة (1/104) منه على أن "يعود قانون المبادرة التشريعية لرئيس روسيا الاتحادية وأعضاء المجلس الاتحادي ولنواب الدوما ولحكومة روسيا الاتحادية وكذلك يعود للمحكمة الدستورية لروسيا الاتحادية والمحكمة العليا وهيئة التحكيم المختصة بالقضايا الواقعة تحت إدارتها"⁽⁵³⁾.

(50) ثروت بدوي، النظم السياسية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 325.

(51) ابتسام محمد العامري، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور العراقي، بحث منشور في صحيفة الزمان العراقية،

2015/7/27، متاح على الرابط التالي: <https://2u.pw/KQHkd> تاريخ الزيارة: 2022/4/24.

(52) عزه مصطفى حسين عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص55.

(53) المادة (1/104) من الدستور الروسي لسنة 1993.

ومن الملاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 سار على نفس النهج الذي سارت عليه الدساتير العراقية السابقة في ابان فترة ما قبل عام 2003، كذلك يتشابه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع غيره من الدساتير العربية الاخرى، حيث وضع الدستور الصادر عام 2005 عدة شروط خاصة بالمرشح لرئاسة الجمهورية وهذه الشروط كما أوضحها هذا الدستور تتمثل في اربعة شروط أساسية وهي ان يكون المترشح لرئاسة الجمهورية العراقية من أبوين عراقيين أى من أصول عراقية، على أن يكون المترشح بصحة جيدة وكامل الأهلية وأن لا يقل عمر المترشح عن أربعين سنة ميلادية، كذلك نصت الفقرة الثالثة من المادة رقم (68) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتي نصت على أنه " يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون ذا سمعة حسنة وخبره سياسيه ومشهودا له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن".(54)

وتضمنت الفقرة الرابعة من ذات المادة شرط" بالألا يكون المترشح قد تم الحكم عليه في قضايا تخل بالشرف والامانة وذلك احتراماً لمقام رئاسة الجمهورية، حيث يجب أن يكون المترشح حسن السمعة وليس عليه احكام جنائية".(55)

ولقد أشرك دستور جمهورية العراق لسنة 2005 رئيس الدولة مع الحكومة في حق اقتراح مشروعات القوانين ونرى أن إشراك رئيس الدولة مع الحكومة أو إفراده بصلاحيه اقتراح مشروعات القوانين أمر يخالف الغاية التي من أجلها منحت الحكومة هذه الصلاحيه فالحكومة (مجلس الوزراء) الأقدر على تحديد الحاجة للقوانين بفعل التخصص الفني لكل وزارة، وما تضيفه المناقشات الحكومية على المشروع أو المقترح من نضج قبل عرضه على البرلمان؛ في الوقت الذي قد لا يقف وراء اقتراح المشروع من قبل الرئيس سوى تحقيق مصلحة حزبية أو قومية أو خاصة ، إذ جرى العمل في العراق على سبيل المثال.

جدير بالإشارة أنه منذ تم الأخذ بأحكام قوانين ادارة الدولة العراقية في خلال المرحلة الانتقالية أي منذ عام 2004 ووضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والذي أخذ على عاتقه عرفا على انه يكون رئيس الدولة من القومية الكردية الأمر الذي انعكس على طبيعة بعض مشاريع القوانين المطروحة على مجلس النواب؛ ففي عام 2008 مثلاً صوت مجلس النواب على ثلاثة مشاريع قوانين دفعة واحدة،

(54) المادة (68) من الدستور العراقي لعام 2005.

(55) المادة (68/ فقرة 4) من الدستور نفسه.

بحيث اقترن التصويت على أي مشروع بباقي المشاريع مثل قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم قانون العفو العام - الموازنة العامة. (56).

إصدار القوانين: بشأن القيمة الفعلية والقانونية لصلاحيات الرئيس يذهب الفقه الى أكثر من رأي:

الرأي الأول: أن الأمر بإصدار القانون هو وحده الذي له قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح، أما دور البرلمان، هو مجرد نشاط عقلي خالي من قيمة تشريعية فعلية وتحتصر أهميته في تحديد وتقدير ما يجب أن يحتويه القانون.

الرأي الثاني: فيذهب إلى أن دور البرلمان في العملية التشريعية لا يقتصر على مجرد تحرير النصوص، ولكن مناقشة مشروع القانون والتصويت عليه بالموافقة، وهذه الموافقة هي بمثابة التصريح لرئيس الدولة لإصدار القانون؛ ما يعني أن موافقة البرلمان على مشروع القانون هي المرحلة الأولى التي لا غنى عنها ليتمكن الرئيس من التصديق على القانون والأمر بإصداره وينتهي أصحاب هذا الرأي إلى أن التصديق عملاً تشريعياً معلقاً على شرط موافقة البرلمان على المشروع (57).

الرأي الثالث: هذا الرأي يرى أن تصديق رئيس الجمهورية ورئيس السلطة التشريعية أي البرلمان يجب أن يكون عملهما مكملًا لبعضهم البعض، الأمر الذي يشير إلى أن حقوق إصدار القرارات والقوانين من الأعمال التشريعية التي تكمل عمل رئيس الجمهورية، وهذا الإصدار يعتبر أحد الأسس التي يقوم عليها التشريع، وما سبق يشير إلى أن الإقرار لا يقوم إلا بالإعلان عن اتمام الإجراءات القانونية، كما أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قام بإمهال رئيس الدولة مدة خمسة عشر يوماً لإبداء رأيه بمشروع القانون، فإذا مضت هذه المدة دون أن يبدي رأيه قبولاً أو اعتراضاً، يعد المشروع مصادقاً عليه.

2.1.1.2: أهمية المدد الزمنية في تشكيل الحكومة:

من الملاحظ بداية أن الدساتير التي أقرت النظام البرلماني مثل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 عملت على أن الفترة التي يتم تحديدها لرئيس الدولة حتى يتم التصديق عليها من قبل المجلس التشريعي تختلف من دستور للدستور الآخر، ويلاحظ أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يتم الإشارة فيه إلى الحق لرئيس الدولة في أن يعترض على التشريعات الصادرة من البرلمان، كما نصت

(56) محمد فوزي لطيف، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2005، ص33.

(57) عزه مصطفى حسين عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص511.

الدساتير التي أخذت بالنظام البرلماني على أن من حق الأغلبية البرلمانية الاعتراض على قرارات الرئيس وهي بمثابة حق الفيتو في النظام الأمريكي.

والحق الرئاسي في اصدار التشريعات والاعتراض على قرارات المجالس التشريعية المنتخبة يمكن فهمه ضمناً أنه يتم منح رئيس الدولة فترة (15) يوماً حتى يقوم بالمصادقة على مشروعات القوانين التي تُحال إليه ، وإلا اعتبر القانون الصادر من البرلمان قد تم التصديق عليه ، غير أنه تجدر الإشارة الى أن مشكلة الأغلبية البرلمانية والتي يمكن عن طريقها التفوق على نظام الاعتراض الذي يملكه رئيس الدولة في المجلس التشريعية، وقد اختلفت مواقف الدساتير خاصة في منطقة الشرق الأوسط حول منح رئيس الدولة الحق في الاعتراض أو حق الفيتو على مشروعات القوانين التي تحال إليه من جانب المجلس التشريعية ، ويمكن عرض هذه التباينات من خلال ثلاثة اتجاهات على النحو التالي:

الاتجاه الأول: لم يمنح الرئيس الحق في الاعتراض، ولكن منح هذا الحق لأعلى سلطة في الدولة "المجلس الأعلى للاتحاد" وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الإماراتي (58).

الاتجاه الثاني: فحول للرئيس الحق في الاعتراض التوقيفي لكنه منح المجلس النيابي بالأغلبية المطلقة صلاحية التغلب على الفيتو الرئاسي (59).

الاتجاه الثالث: من الدساتير العربية يخول صلاحية الاعتراض على مشاريع القوانين المحالة عليه للمصادقة لكنه اشترط على الفيتو الرئاسي الحصول على أغلبية الثلثين في القراءة الثانية (60).

جدير بالذكر أن هناك اختلافات في نظام تشكيل الوزارة والنظام التشريعي بين الدستور المؤقت الذي صدر في عام 2004، ودستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، حيث أنه بالنظر الى قوانين الادارة في الدولة الذي صدر في المرحلة الانتقالية لعام 2004 اختلف عنه في ذلك الذي صدر عام 2005، وتجب الإشارة الى أن المرحلة الانتقالية التي حدثت في العراق بعد عام 2003 تتشكل من فترتين أساسيتين فالأولي هي تلك التي بدأت مع تكوين حكومة عراقية مؤقتة برئاسة بول بريمر بعد عام 2003، وهي ما اطلق عليها السلطة العراقية المؤقتة او التحالف العراقي المؤقت، وبدأت الفترة الثانية بعد عام 2004

(58) عمرو فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، ب.د.ن، القاهرة، 1984، ص33.

(59) وبهذا الاتجاه ذهب كل من الدستور اليمني لسنة 2015، والتونسي لسنة 1959، والجبوتي لسنة 1981 والمعتمد سنة 1992، واللبناني لسنة 1926 المعدل، والموريتاني لسنة 2001.

(60) وذهب الى هذا الاتجاه كل من الدستور الأردني لسنة 1952 والجزائري لسنة 2016 المعدل، والبحريني لسنة 1973 الملغي بدستور سنة 2022، والسوداني الانتقالي لسنة 2005، والصومالي لسنة 1969، والكويتي لسنة 1962، والسوري لسنة 1973، والفلسطيني لسنة 1922، والقطري لسنة 2004، والمصري لسنة 2014 والمغربي لسنة 2011.

وامتدت حتى عام 2005 وهي الفترة التي تم وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فيها والتي اشارت الى أن نظام الحكم في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هو نظام برلماني (61).

2.1.2: دور البرلمان في منح الثقة للحكومة:

تقرر الدساتير في النظم البرلمانية عادة للسلطة التشريعية حقوقاً واختصاصات معينة تمارسها في مواجهة الحكومة، ولها من الوسائل الفعالة التي تحقق بواسطتها رقابة فعالة على أعمال السلطة التنفيذية وقراراتها (62). أما في العراق فإن علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية استناداً إلى نصوص الدستور الحالي لعام 2005، نجد إنه قد أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فأناط السلطة التشريعية بمجلس النواب ومجلس الاتحاد بموجب المادة 48 التي نصت على "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب مجلس الاتحاد" (63).

كما أناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استناداً للمادة (66) التي نصت على أن "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء" كما قرر وجود سلطة قضائية مستقلة في المادة 87 والتي نصت على "السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامه وفق القانون" (64). ويلاحظ أن دستور العراق لعام 2005 لم يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات بصورته المطلقة بل أوجد رقابة من جهة، وتعاوناً من جهة أخرى بين هذه السلطات، فمن مظاهر رقابة مجلس النواب على عمل الحكومة، أن مجلس النواب يستطيع أن يراقب ويتدخل في معظم أعمال مجلس الوزراء والوقوف على طريقة سير عملها بما له من حق المراقبة ومسألة الوزراء عن طريق توجيه الأسئلة والاستجواب وسحب الثقة من الوزير المختص أو من رئيس مجلس الوزراء.

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد (65)، وعرفها البعض بناء تلك السلطة المنتخبة من قبل

(61) ينظر: في ذلك: الفقرة (ب) من المادة (2) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(62) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968 ص 253. أما بالنسبة لمظاهر التعاون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء، ما قرره المادة (60) التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الحق في تقديم مشروعات القوانين بالإضافة إلى ما قرره المادة (80) من الدستور التي أعطت لمجلس الوزراء الحق باقتراح مشروعات القوانين، وكذلك نص المادة (73) التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية بمصادقة القوانين التي يصدرها مجلس النواب وإصدارها أن موضوع بحثنا يقتصر على الوسائل الرقابية التي نص عليها الدستور والتي منحها إلى السلطة التشريعية متمثلة بمجلس النواب التي يتمكن من خلالها مراقبة عمل السلطة التنفيذية متمثلة بالحكومة.

(63) المادة (48) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(64) المادة (87) من الدستور نفسه.

(65) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 167.

الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى، ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى مونتسكيو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين (66).

والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين، وتعرف الهيئات التشريعية بتسميات عدة منها (البرلمان) (67)، الكونجرس، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس النواب... الخ

ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون)، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية (68)، وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن) (69).

كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دولٍ أخرى، وتسمى نظام المجلسين، وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي (70):

1- برلمان منتخب من الشعب وبياسر سلطة فعلية.

2- تأقيت عضوي البرلمان بمدة معينة.

3- النائب يمثل الأمة بأسرها.

4- استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية، وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى ما يلي:

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة باعتبارها ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعديلها ويلغيها ومن الضروري

(66) جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2010، ص140.

(67) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010، ص249.

(68) د. شمران حمادي، موجز النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، ط1، شركة الطبع والنشر الأهلية - بغداد، 1964، ص28.

(69) ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص72-73.

(70) إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الجامعة، القاهرة، 1996، ص367.

موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية.

وحيث أن هذه الوظيفة التشريعية نبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية والتي تحدد في عملية إقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون، فبالنسبة لإقتراح القانون تظهر دراسة مصدر إقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها (71):

1. التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفوة ومتمرسه ذات تقنية عالية تفتقدها الجهات البرلمانية.
2. التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة.

نصت المادة رقم (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على كيفية تشكيل الحكومة حيث أشارت الى أنه " أولاً-يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ثانياً-يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف ثالثاً-يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانيا" من هذه المادة . يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة. يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما في حالة عدم نيل الوزارة الثقة" (72)

2.2: دور القضاء الدستوري في الرقابة على تشكيل الحكومة:

من المبادئ المسلم بها في النظم الديمقراطية أن يمثل الدستور الوثيقة القانونية العليا في الدولة بحكم انه يتضمن الأسس القانونية التي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وذلك من حيث تنظيمه لاختصاصات السلطات العامة فيها، وتحديد حقوق وحرقات الأفراد (73).

(71)حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص333

(72)ينظر: المادة رقم (76) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(73)سوسن حميد رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في العراق والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، 2009، ص122.

الدستور بالإضافة إلى تنظيمه للمواضيع الأساسية في الدولة؛ فإنه يتولى أيضا تنظيم موضوع الحقوق والحريات الفردية سواء كانت هذه الحقوق شخصية، سياسية، اجتماعية، اقتصادية، فمن اجل احترام هذه الحقوق والحريات لابد من ان يتم النص عليها في صلب الدساتير ، فالدستور هو خير ضامن لهذه الحقوق لأن النص عليها يضمن لنا عدم تجاوز السلطات الموجودة في الدولة لهذه النصوص على اعتبار أنها نصوص دستورية والنصوص الدستورية تتميز بالسمو والعلو على غيرها من القوانين الأخرى، وحتى نضمن عدم تجاوز هذه السلطات لصلاحياتها لابد من تفعيل موضوع الرقابة على دستورية القوانين التي هي عبارة عن آلية قانونية مهمتها التحقق من مدى مطابقة القوانين للدستور . فدستور الدولة إذن هو الضامن الأساسي لحقوق الأفراد وحرياتهم وهو ما جاء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

في هذا المبحث سنتناول دور القضاء الدستوري في الرقابة على تشكيل الحكومة من خلال مطلبين، المطلب الأول نتناول فيه تأسيس القضاء الدستوري، اما المطلب الثاني فنخصه لأحكام المحكمة الاتحادية بصدد تشكيل الحكومة.

1.2.2: تأسيس القضاء الدستوري:

إن أهمية إنفاذ الدستور تتمثل أيضاً من خلال وجود آلية لضمان قانونية القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة/أو الإدارة الحكومية)، إضافة لضمان وجود آلية للرقابة على دستورية القوانين. ويتم ضمان مهمة قانونية القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية من خلال وجود وتوفير أمام المحكومين أو الخاضعين لسلطة الإدارة الحكومية (الأفراد والأشخاص الاعتبارية) إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري بدعوى الإلغاء للاحتجاج على مشروعية قرار إداري نهائي بغض النظر عن مستوى الجهة الإدارية المصدرة لهذا القرار. إن مهمة القاضي الإداري تكمن في رقابة ما يصدر عن السلطة الإدارية من أعمال وقرارات والتحقق من مدى قانونيتها، وتزداد أهمية هذه الرقابة في ظل الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة، كحالة الطوارئ، والتي تفتح الباب أمام السلطة إن لم يكن هنالك رقيب لاستغلالها لغايات خاصة، تؤدي بالنهاية إلى انتهاك حقوق الأفراد. ولتفادي الوقوع في هذه الحالة ولمنع الإدارة من التعسف في استخدام سلطاتها، تسمح دعوى الإلغاء للمحكومين (الخاضعين لسلطة الإدارة الحكومية) صيانة حقوقهم المستمدة من القوانين والمصانة كمبدأ في الدستور. (74).

(74) محمد كمال الدين إمام، الاحتساب وحرمة الحياة الخاصة، بحث مقدم إلى مؤتمر الحق في الحياة الخاصة، عقد في كلية حقوق بالإسكندرية، 1997، ص155.

1.1.2.2: تأسيس القضاء الدستوري في ظل قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية:

تتكون السلطة القضائية الاتحادية وفقاً لدستور العراق لسنة 2005 من " مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الإشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى، التي تنظم وفقً للقانون" (75).

وبما أن المحكمة لاتحادية العليا احدى تشكيلات السلطة القضائية فان الدستور تكفل ببيان اختصاصات لمحكمة الاتحادية العليا وذلك في المادة (93) منه ومن بين الاختصاصات التي نصت عليه ما جاء في البند ثانياً من المادة أعلاه والتي جاء فيها "تفسير نصوص الدستور" واستناداً إلى هذا النص الدستوري كانت المحكمة الاتحادية قد أبدت رأيها في الموضوع بناء على طلب استفسار كان قد تم تقديمه من مكتب نائب رئيس الجمهورية (76). عن حكم المادة (73/ثالثاً) من الدستور وهل يملك رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية القادمة صلاحية عدم الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإعادتها للمجلس للنظر بالنواحي المعترض عليها أسوة بالصلاحية المخولة لمجلس لرئاسة الواردة في المادة (138/خامساً) من الدستور.

وقد أصدرت المحكمة قرارها بهذا الخصوص والمتضمن أن المادة (73) من الدستور قد أوردت الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة أنفة الذكر التي تنص (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (138/خامساً) من الدستور فإنها أُنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (138) ولم يرد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73) من الدستور وأن المادة (138/سادساً) من الدستور نصت على (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور .

أي أن مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها في المادة (138) من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73) ولدوره واحدة وبناء عليه فان رئيس الجمهورية في الدورات القادمة لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة (خامساً) من المادة (138) لأنها لم ترد في المادة (73) من الدستور ولهذا نخلص إلى أن موقف القضاء ممثلاً بالمحكمة

(75) المادة (89) من دستور العراق لسنة 2005.

(76) تم ارسال طلب الاستفسار من مكتب نائب رئيس الجمهورية بالرقم (م. ن/826/10/1/2 والمؤرخ في 2009/3/29). وصدر قرار المحكمة بخصوص الاستفسار في 2009/4/8 بالعدد 18/اتحادية/2009.

الاتحادية العليا بأنه لا يمتلك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (138/ ثانياً) في الدورات القادمة والمنوطة بمجلس الرئاسة.⁽⁷⁷⁾

2.1.2.2: موقف الفقه من مدى تمتع رئيس الجمهورية بالامتناع عن التصديق:

تباين موقف الفقه والمختصين بدراسة الواقع السياسي والدستوري في ظل نصوص دستور 2005 من موضوع اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب وفقاً لأحكام المادة (73/ثالثاً) من الدستور، عليه ولغرض الوقوف عند هذه المواقف ومعرفة ماهيتها والأسباب التي استندت إليها، سنبحث في آراء المؤكدين لحق الرئيس في الامتناع عن التصديق على مشاريع القوانين وآراء الناكرين لذلك تبعاً.⁽⁷⁸⁾

1. الرأي المعارض لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين

يركز هذا الرأي على أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية ؛ أي في المرحلة النيابية التي بدأت سن 2010، ليس له أن يمتنع عن تصديق مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب ويرفعها إليه لغرض المصادقة والإصدار وإنما له فقط المصادقة على القوانين وفقاً لما ورد في المادة (73/ثالثاً) التي نصت على "يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها" ، وبهذا تكون مصادقته شكلية حيث أن الدستور لم يمنحه حق الامتناع عن التصديق وكذلك اعتبر القوانين مصادقاً عليها بمضي مدة (15) يوم بغض النظر عن قبول رئيس الجمهورية من عدمه، كذلك استند هذا الرأي في تدعيم رأيه على أنه لا يوجد في الدستور نص يمكن الاستفادة منه للقول بامتلاك رئيس الجمهورية مثل هكذا صلاحية مما يعني عدم صحة أية امتناع عن تصديق يمكن أن يرد من رئيس الجمهورية على أي قانون يسنه مجلس النواب في الدورة البرلمانية التي بدأت منذ (سنة 2010).

إضافة إلى ما تقدم فإن هذا الرأي يستند كذلك في تبرير رأيه على أن المادة (138) من الدستور هي تتعلق بمرحلة أو فترة انتقالية ألا وهي الفترة أو الدورة البرلمانية الأولى التي بدأت من سنة 2006 إلى 2010، وبالتالي فإن هذه المادة انتهت بانتهاء الفترة المحددة لها ومن ثم يعاد العمل بأحكام المادة (73) من الدستور والتي حددت اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁷⁾ ينظر: المادة (73) و (138) من دستور العراق لسنة 2005.

⁽⁷⁸⁾ ينظر: المادة (73/ثالثاً) من الدستور نفسه

⁽⁷⁹⁾ عدنان عاجل، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط2، دار الوثائق والكتب، بغداد، 2013.

2. الرأي المؤيد لمنح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين

يؤكد جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية في مرحلة الرئاسة الفردية له حق الامتناع عن تصديق مشاريع القوانين وقد استند هذا الرأي في تبرير رأيه على أن المادة (138) من الدستور لا يوجد نص صريح بإلغائها إضافة إلى أنها تعد مكملة لما ورد في المادة (73) من الدستور أيضاً من الاختصاصات لرئيس الجمهورية وبهذا فإن كل من المادة (73) و المادة (138) مكملتان لبعضهما في تحديد نطاق اختصاصات رئيس الجمهورية، خاصة وأن المادة (138/سادساً) نصت على "يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور"⁽⁸⁰⁾. إضافة إلى ذلك ما ورد في المادة (73/البند عاشرأ) والذي أكد على أن رئيس جمهورية يمارس أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

كما أن اختصاص التصديق الذي ورد في البند ثالثاً من المادة 73 لا يعني دائماً أن رئيس الجمهورية ملزم بان يوافق على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب بل أن اختصاص التصديق يتضمن كذلك معنى عدم الموافقة أو الرفض أو الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين متى ما كان مشروع القانون فيه من العيوب الشكلية أو الموضوعية التي توجب عدم التصديق، أما من حيث الواقع العملي نجد أن رئيس الجمهورية قد امتنع عن تصديق مشروع قانون لتعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة 1971 عندما رفض المادة (136/ب) كونها توفر حماية للمسؤولين عن جرائم الفساد المالي والإداري في الوزارات ولقد أخذ مجلس النواب بملاحظات واعتراضات رئيس الجمهورية وقام بإعادة النظر في مشروع القانون وألغى المادة (136/ب) من مشروع تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية⁽⁸¹⁾؛ ولكن بعد هذا الامتناع لم يسجل أي امتناع لرئيس جمهورية على ما يرفع إليه من مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب لغرض المصادقة وذلك لعدة أسباب لعل أولها هو التزام رئيس الجمهورية بقرارات المحكمة الاتحادية بخصوص اختصاص رئيس الجمهورية بالامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك كون قرارات المحكمة الاتحادية العليا بأنه ملزمة للسلطات كافة إضافة إلى ذلك أن منصب رئيس الجمهورية بقي خالياً حتى نهاية الدورة البرلمانية الثانية والتي بدأت في 2010 واستمرت لمدة أربع سنوات أي لحد سنة 2014 بعدها تولى د. فؤاد معصوم رئاسة الجمهورية وعلى ما يبدو فهو ملتزم بمراجعة قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي ترى عدم منح رئيس الجمهورية اختصاص الامتناع عن التصديق مشروعات القوانين⁽⁸²⁾.

(80) ينظر: المادة (138/سادساً) من دستور العراق لسنة 2005.

(81) علي يوسف الشكري، تعديل الدستور قضائياً، بحث منشور، مجلة المحقق، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2015، ص12.

(82) علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص12.

أما من جانبنا فنحن نؤيد الرأي الثاني للفقهاء والذي يذهب إلى تمتع رئيس الجمهورية باختصاص الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين وذلك للأسباب التي سبق وأن أوردناها بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية كان قد أقسم عند أدائه اليمين الدستورية على حماية استقلال وسيادة البلاد وحماية الدستور كونه القانون الأعلى في الدولة ولما له من سمو على سائر التشريعات الأخرى في الدولة.

2.2.2: الرقابة على تشكيل الحكومة:

تتعرض صورة الدولة القانونية أو شرعية الدولة بمدى التزامها بالدستور والقوانين الأساسية النافذة والتي لا بد من أن تكون متضمنة لمجموعة من الحقوق والحريات الأساسية للأفراد مع ضمان احترام هذه الحقوق والحريات، فلا جدوى من النص على هذه الحقوق والحريات دون أن يكون هناك احترام وتطبيق فعلي لها. لذلك نجد اليوم أغلب دساتير الدول تنص على العديد من الحقوق والحريات الفردية المكفولة بموجب أحكامها والتي تضع في نفس الوقت آلية عمل قانونية تضمن احترام هذه الحقوق وتحويل هذه النصوص القانونية إلى ترجمة واقعية فعلية تجد صداها من خلال التطبيق الفعلي لها على أرض الواقع.

وكمثال على هذه الدساتير، نأخذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ونبين ما تضمنه من حقوق وحريات أساسية للأفراد في فرع أول، ثم ننتقل في الفرع الثاني إلى بيان ماهية الضمانات التي نص عليها الدستور كوسيلة تكفل احترام هذه الحقوق والحريات وعدم التجاوز عليها باعتبارها حقوق مكفولة دستورياً.

1.2.2.2: تنظيم الحقوق والحريات في دستور جمهورية العراق لسنة 2005:

قبل أن ندخل في تفصيلات الحقوق والحريات الواردة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والنافذ، نتطرق بشكل موجز إلى بيان الحقوق والحريات في الدساتير العراقية السابقة، ابتداءً من أول دستور عراقي وهو القانون الأساسي الصادر عام (1925) وحتى آخر دستور كان معمولاً به عام 2003، وهو دستور 1970، وعلى النحو الآتي (83):

نبدأ مع دستور عام 1925، حيث أفرد هذا الدستور الباب الثالث منه والذي حمل عنوان (حقوق الشعب) من م5_ م18 لتنظيم الحقوق والحريات العامة، وهذا يعني أن موضوع الحقوق والحريات قد أُقر مع أول دستور عراقي. ثم جاء بعد ذلك دستور (27 تموز 1958) والذي أفرد الباب الثاني منه من م8_ م14، ويعتبر هذا الدستور من الدساتير الموجزة والتي انعكست بشكل سلبي على مسألة تنظيم الحقوق والحريات العامة حيث المواد مختصرة وقليلة واغفلت عن الكثير من الحقوق الأساسية للمواطنين (84).

(83) عبد الناصر عبد الواحد، العلاقات الدولية الراهنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص 98.

(84) ينظر: مواد القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925؛ مواد الدستور العراقي الصادر عام 1958

اما دستور (29 نيسان 1964) فلقد افرد الباب الثالث منه لتنظيم الحقوق والحريات العامة من م18_ م39 والذي حمل عنوان (الحقوق والواجبات العامة) ومما يلاحظ ان جميع الدساتير السابقة كانت قد كفلت مختلف الحقوق والحريات الاساسية كالحق في الحياة ، الامن ، حرمة المساكن، حرية العقيدة.....، الا ان ما يميز دستور عام 1964 انه قد منح المرأة وللمرة الاولى حق المشاركة في الشؤون السياسية ، حيث نصت المادة(39) منه:"الانتخاب حق للعراقيين على الوجه المبين في القانون ومساهماتهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم". كما ونصت المادة(1) من قانون اعضاء مجلس الامة رقم (7) لسنة 1967 على ان: "لكل ذكر او انثى حق انتخاب عضو مجلس الامة....." اما بالنسبة لدستور 21 ايلول 1968 فإنه ايضا افرد الباب الثالث منه لتنظيم مسألة الحقوق والحريات العامة والتي حملت عنوان (الحقوق والواجبات العامة) من (م20-م40). (85).

اما فيما يتعلق بأخر دستور كان معمولاً به قبل عام 2003 وهو دستور 16 تموز 1970 فقد تولى ايضا تنظيم مسألة الحقوق والحريات، ولكن ما يلاحظ على هذا الدستور ان النصوص المنظمة للحقوق والحريات العامة جاءت متناثرة في أكثر من موضع من الدستور. (86) فبالإضافة الى الباب الثالث منه والذي حمل عنوان:(الحقوق والواجبات الاساسية) فقد تضمن ايضا الباب الاول والثاني بعض الحقوق والحريات، مثل الحق في الجنسية، الحق في المساواة، حرية التنقل، حرية العقيدة... (87)

بعد تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003 وضع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية كدستور مؤقت للعراق وذلك بعد انهيار جميع مؤسسات الدولة العراقية ووقوع بغداد تحت الاحتلال الاجنبي، وفي تعريف لهذا القانون يمكن ان نقول عنه بأنه تمهيد للدستور العراقي الذي صدر بعد ذلك ، فقد قسم هذا القانون المرحلة الانتقالية الى قسمين : المرحلة الاولى تبدأ في الثالث من حزيران 2004، وفي هذه المرحلة تحل سلطة الائتلاف المؤقتة وتتولى الحكومة العراقية المهام السيادية كاملة ، اما المرحلة الثانية ، فإن المسؤولية توكل للحكومة العراقية الانتقالية بعد ان يتم انتخاب الجمعية الوطنية في موعد اقصاه 31 كانون الثاني 2004.

وفيما يخص الحقوق والحريات التي تضمنها قانون ادارة الدولة فإنه افرد الباب الثاني منه لتنظيم هذه المسألة وكان قد حمل عنوان (الحقوق الاساسية) من (م10-م23). وقد تناولت هذه المواد مختلف

(85) ينظر: مواد الدستور العراقي الصادر عام 1964؛ وكذلك دستور 1968، والمادة (1) من قانون اعضاء مجلس الامة رقم (7) لسنة 1967.

(86) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص72.

(87) لمياء علي احمد علي النجار، مدى مشروعية التدخل الدولي الانساني في ظل الثورات العربية المعاصرة، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2017، ص155.

الحقوق الأساسية للأفراد والتي اعتمد عليها كثيراً فيما بعد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في صياغة نصوصه المتعلقة بالحقوق والحريات. فقد افرد الدستور النافذ الباب الثاني منه لمسألة الحقوق والحريات، حيث قسم هذا الباب الى فصلين، تناول الفصل الاول مسألة الحقوق بنوعيتها (المدنية والسياسية) من (م14-21) هذا فيما يخص الفرع الاول، اما الفرع الثاني فقد اختص بتنظيم مسألة (الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) من (م22-36). اما الفصل الثاني فقد تولى تنظيم موضوع (الحريات) من (م37-46). عليه سنبين الحقوق المدنية والسياسية والحريات الفكرية حسب ما وردت في الدستور.

اولاً: الحقوق المدنية:

1- الحق في الحياة والامن والحرية (م15)، فالمشرع في هذه المادة جمع بين الحق في الحياة والامن والحرية حيث نصت المادة المذكورة ان: "لكل فرد الحق في الحياة والامن والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق او تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناء على قرار صادر من جهة قضائية مختصة". (88) وبهذا يكون المشرع الدستوري العراقي قد حذا حذوا المواثيق والإعلانات الدولية والإقليمية المهمة لحقوق الانسان على تقرير هذا الحق. (89)

2- حق الخصوصية الشخصية وحرمة المساكن، التي وردت في المادة (17/ اولاً وثانياً) من الدستور العراقي، وحرمة المسكن تعني "عدم جواز اقتحام المسكن او تفتيشه الا وفقاً للإجراءات والاحوال التي ينص عليها القانون سواء اكان المسكن دائماً او مؤقتاً وسواء اكان ملكاً او ايجار فهو المكان الطبيعي الذي يشعر فيه الانسان بالراحة والسكينة والطمأنينة وعليه فهو يبقى بعيداً عن تطفل الآخرين فلا يجوز دخوله الا بعد الاستئذان". (90) لذا فإن هذا الحق يعتبر من الحقوق الجلية للانسان، فلكل انسان حياته الخاصة التي يعيشها مع افراد أسرته، والمسكن هو المكان الخاص بكل اسرة مما يجب حمايته قانوناً.

بناء عليه جاءت المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الانسان لتؤكد على حق الانسان في حماية خصوصياته وهو ما نصت عليه (م12) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والذي جاء فيها "لا يعرض أحد لتدخل تعسفي في حياته الخاصة او أسرته او لحملات على شرفه وسمعته ولكل شخص الحق في حماية القانون من مثل هذا التدخل او تلك الحملات". (91) وان المشرع الدستوري العراقي قد كفل الحقوق الشخصية لكل فرد بشرط عدم تعارضها مع حقوق الآخرين والآداب العامة، كما انه منع دخول المساكن

(88) المادة (15) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(89) اسحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الانسان وحرياته، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل،

العراق، 2003، ص53.

(90) المادة (17/ اولاً وثانياً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(91) المادة (12) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948.

او تفتيشها بأي حال من الاحوال الا في حالة وجود قرار قضائي وهو بذلك اقام نوع من التوازن بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.

3. حق المساواة: ويقصد بها حق الافراد في التمتع بالحقوق والواجبات بشكل متساوٍ مع الآخرين دون تمييز بسبب الجنس والدين والاصل. والمساواة المقصود هنا هي المساواة امام القانون اما في غير ذلك فالبشر مختلفين في مقدرتهم وإمكانياتهم الجسدية والعقلية. ولقد نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على هذا الحق في المادة (14) والتي جاء فيها: "العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس والعرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي". (92)

4. تحريم الرق والعبودية: هذا الحق اكدت عليه العديد من المواثيق والاعلانات الدولية، حيث ورد في المادة (4) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، كما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (4) منه ايضا. وعلى الرغم من ان هذه الظاهرة اصبحت شبه منقرضة خاصة في الدول ذات الانظمة الديمقراطية، مع ذلك استمرت الدول على تضمين دساتيرها نصوص تحرم تجارة الرق. وهو ما فعله دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وتحديداً في المادة (37/ثالثاً) منه والتي نصت: "يحرم العمل القسري (السخرة)، والعبودية وتجارة العبيد (الرقيق)، ويحرم الاتجار بالنساء والاطفال والاتجار بالجنس" (93).

ثانياً: الحقوق والحريات الفكرية:

وتشمل ثلاثة انواع اساسية ومهمة هي:

1- حرية العقيدة والديانة.

2- حرية الرأي والتعبير.

3- حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات.

سنبينها حسب التفصيل الاتي:

1- حرية العقيدة والديانة: فمن حق كل شخص ان يعتنق الدين او المذهب الذي يريده ومن حقه ممارسة الشعائر الدينية الخاصة به بدون تدخل من أحد طالما لا تلحق ضرر بالآخرين، وهذا ما نص عليه دستور

(92) المادة (14) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(93) سحر محمد نجيب، مصدر سابق، ص98.

جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة (42) على ان: "لكل فرد حرية الفكر والضمير والعقيدة". (94) كما ونصت المادة (43/اولا): "اتباع كل دين او مذهب احرار في: أ- ممارسة الشعائر الدينية، بما فيها الشعائر الحسينية. ب - ادارة الاوقاف وشؤونها ومؤسساتها الدينية، وينظم ذلك بقانون". (95). اما الفقرة / ثانياً من (43م) فقد نصت على ان: "تكفل الدولة حرية العبادة وحماية اماكنها" (96).

ومن جانبنا نرى لو انه تم دمج المادتين (42و43) في مادة واحدة، لان حرية العقيدة تعني الحرية في اعتناق المذهب وحرية الاعتقاد الديني، لذلك لا نرى سبب لهذا الفصل.

2-حرية الرأي والتعبير: لقد كفل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هذا الحق في المادة (38) منه، وبما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة: اولاً-حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل. لم يحدد الدستور هنا الوسيلة التي يمكن من خلالها التعبير عن الرأي، وإنما جعلها مطلقة غير محددة، وبالتالي فالتعبير عن الرأي هنا يستوعب كل الوسائل الممكنة والمتاحة بشرط عدم إخلالها بالنظام العام والآداب.. (97).

3-حرية الاجتماع وتأليف الجمعيات: لقد اعطى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ الحرية في تنظيم الاجتماعات والتظاهرات السلمية، على ان يتم ذلك وفق الشكل والصورة التي يحددها القانون، وهو ما نصت عليه المادة(38/ثالثا): "تكفل الدولة، بما لا يخل بالنظام العام والآداب، حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون" (98). واعطت المادة (39/اولا): الحرية في تأسيس الجمعيات والاحزاب السياسية او الانضمام اليها، اما الفقرة (ثانياً/م39) فقد نصت: "انه لا يجوز اجبار أحد على الانضمام الى أي حزب او جمعية او جهة سياسية او اجباره على الاستمرار في العضوية فيها" (99).

ثالثاً: الحقوق السياسية:

ويقصد بها حق الافراد في المساهمة في الحياة السياسية المتمثلة بحقهم في الانتخاب والترشيح. فقد كفلت الاعلانات والوثائق العالمية هذا الحق، حيث ورد مثلاً في المادة (21) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والتي نصت على انه: "1- لكل فرد الحق في الاشتراك في ادارة الشؤون العامة لبلاده اما مباشرة واما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً... " (100) اما الفقرة ثالثاً فقد نصت على ان: "ارادة

(94)المادة (42) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(95)المادة (43/اولا) من الدستور نفسه.

(96)المادة (43/ثانياً) من الدستور نفسه.

(97)محمد منذر عمر سالم، حقوق الاقليات في القانون الدولي العام: دراسة مقارنة تطبيقية على ليبيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق،

جامعة المنصورة، مصر، 2021، ص77.

(98)المادة (38/ثالثاً) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(99)المادة (39/أولاً وثانياً) من الدستور نفسه.

(100)المادة (21) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948.

الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على اساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع او حسب أي اجراء مماثل يضمن حرية التصويت” (101) وايضا ما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية(102) .

فالحقوق السياسية تشمل: حق (المواطنة) الجنسية، حق الانتخاب والترشيح، حق تولي الوظائف العامة، حق اللجوء السياسي. بالنسبة لحق المواطنة (الجنسية)، قد كفلها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لكل من ولد لأب عراقي او أم عراقية (م18/ثانيا). (103).

وهنا حسناً فعل المشرع العراقي بعدم قصره اكتساب الجنسية العراقية على المولود لأب عراقي وإنما جعلها ايضاً من حق المولود لأم عراقية. ايضاً يحمى المشرع على المنحى الذي سلكه في منعه اسقاط الجنسية العراقية عن العراقي المولود لاي سبب من الاسباب (م18/ ثالثاً)، ولكن يلاحظ ان الضمانة الدستورية التي كفلها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 المتمثلة في عدم اسقاط الجنسية العراقية هي مقتصرة فقط على من اكتسب الجنسية بالولادة لان المشرع اجاز سحب الجنسية من المتجنس حسب الحالات التي ينص عليه القانون، كما في حالة مثلاً عدم ثبوت ولاء المتجنس للوطن.

أما في الفقرة (رابعاً/ من نفس المادة السابقة)، فإن المشرع اجاز تعدد الجنسية للعراقي، ولكنه اشترط فيمن يتولى منصباً سيادياً او امنياً رفيعاً ان يتخلى عن أي جنسية اخرى قد اكتسبها. علماً ان هذه الاجازة في تعدد الجنسية هي اصلاً محل خلاف بين الفقه والتشريع، اذ تحظر غالبية التشريعات تعدد الجنسية لما يثيره هذا التعدد من خلاف بشأن الاختصاص القانوني والقضائي (104)، اما الفقرة (خامساً/ ايضاً م18) فيلاحظ انها حرمت منح الجنسية العراقية لأغراض سياسة التوطين السكاني المخل بالتركيبة السكانية في العراق.

2.2.2.2: مدى دستورية المحكمة الاتحادية العليا في العراق:

يعتبر مبدأ استقلال القضاء من المبادئ الاساسية التي نصت عليها اغلب دساتير الدول المعاصرة لأنه لا معنى من المناداة بسيادة القانون والفصل بين السلطات دون وجود قضاء مستقل يعمل بمنأى عن أي تدخلات من قبل باقي سلطات الدولة، فالقضاء هو حامي الحقوق وميزان العدالة في الدولة، لذا فمن اجل ان يمارس مهامه لا بد ان يكون مستقلاً في عمله عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(101) المادة (21- فقرة 3) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948.

(102) ينظر: المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.

(103) المادة (18/ثانيا) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(104) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص141.

إن استقلال القضاء يقصد به " انه وحده الذي يختص بالفصل في المنازعات وبالحكم هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فإن الاستقلال يعني ان القضاة وهم يؤدون اعمالهم لا يخضعون في ذلك إلا للقانون وحده، ولا يتلقون في هذا الشأن توجيهات من أحد كائناً من كان (105) "ويقاس استقلال القضاء بالنظر الى مدى توافر مجموعة من العوامل" أبرزها انفرادة بالفصل في المنازعات الناشئة بين الافراد او بينهم وبين الادارة واستقلاله بإصدار احكامه القاضية بالإدانة او البراءة، وحظر تحصيل أي عمل من رقابة القضاء (اعمال السيادة) (106)

وتأكيداً لأهمية هذا المبدأ فقد تم النص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، في المادة (87) منه والتي اشارت بأن: " السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها..." (107) كما ورد ايضاً في المادة (88) من الدستور، بأن " القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة". (108)

3.2: أحكام المحكمة الاتحادية بصدد تشكيل الحكومة:

وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 فإن للمحكمة الاتحادية العليا عدد من المهام أو الحقوق، وهذه المحكمة طبقاً للدستور العراقي تتشكل من عدد من الخبراء والقضاة في التشريعات العراقية أو في الفقه الاسلامي ، وقد حددت المادة رقم (92) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 كيفية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، ولهذه المحكمة احكامها الخاصة وبشكل خاص ما يتعلق منها بتكوين الحكومة العراقية وكيفية محاسبتها(109)، وفي هذا المبحث نشير الى دور المحكمة الاتحادية العليا في تشكيل الحكومة العراقية وذلك من خلال مطلبين على النحو التالي: المطلب الأول: في مجال تحديد مفهوم الكتلة الأكبر، والمطلب الثاني: في مجال تحديد مفهوم حكومة تصريف الأعمال.

1.3.2: في مجال تحديد مفهوم الكتلة الاكبر:

كفل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لجميع المواطنين العراقيين الحق في الانتخاب والترشيح، حيث نصت المادة (20) من الدستور على: " ان للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في

(105) يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص237

(106) حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، ط2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001، ص141

(107) المادة (87) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(108) المادة (88) من الدستور نفسه.

(109) ينظر: المادة (92) من الدستور نفسه.

الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح". ويفهم من هذه المادة ان المشرع هنا تبنى اسلوب الانتخاب سواء لاختيار رئيس الدولة او اعضاء السلطة التشريعية، فبالنسبة لأعضاء السلطة التشريعية فيتم انتخابهم مباشرة من قبل الشعب بطريق الاقتراع العام السري، وتطبيقاً للنص الدستوري الذي احال شروط المرشح الى قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل بموجب قانون رقم (26) لسنة 2009، فقد تولت المادة (6) منه بيان الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب، حيث نصت على ان: "يشترط في المرشح ان يكون ناخباً بالاضافة الى ما يلي: -"

1- ان لا يقل عمره عن ثلاثين سنة. هنا نلاحظ وجود تناقض بين هذه الفقرة وبين ماورد في المادة(49/ثانيا) من الدستور التي اشترطت في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقياً كامل الاهلية، فكمال الاهلية يتم بإكمال الشخص الثامنة عشر من العمر وليس الثلاثين.

2- ان لا يكون مشمولاً بقوانين اجنثاات البعث.

3- ان لا يكون قد أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام.

4- ان لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة.

5- ان يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية او ما يعادلها." (110).

نرى ان هذه الفقرة غير سليمة، فمن الافضل والاصح لوكان المشرع قد اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون حاملاً لشهادة جامعية على الاقل، لان منصب العضو في السلطة التشريعية هو من المناصب الهامة في الدولة، فهي السلطة المختصة بإصدار القوانين، بالتالي كيف يمكن اسناد هذا الاختصاص الخطير الى اشخاص غير حاصلين في القليل على شهادة جامعية، فهذا على عكس ما نجده في دول اخرى والتي تشترط لشغل منصب عضوية البرلمان ضرورة توافر الخبرة السياسية والقانونية في ممارسة العمل السياسي. (111)

6- ان لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح. (112).

وبالعودة الى المادة(49/ رابعا) من الدستور ، نجد انها تبنت احد المبادئ الديمقراطية التي تعمل بها جميع الدول ذات الانظمة الديمقراطية ، وهو الاعتراف للمرأة بحقها في ممارسة الحياة السياسية اسوة بالرجال، بل وكفل هذه المشاركة بتمثيل خاص في مجلس النواب ، حيث نصت المادة المذكورة على ان:

(110)المادة (6) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل بموجب قانون رقم (26) لسنة 2009

(111)حسين الغافري، الحماية القانونية للخصوصية المعلوماتية في ظل مشروع قانون المعاملات الإلكترونية العماني، ورقة مقدمة لمؤتمر أمن المعلومات والخصوصية في ظل قانون الإنترنت _ القاهرة يونيو 2008م.

(112)المادة (6) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 المعدل بموجب قانون رقم (26) لسنة 2009

”يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب” وتطبيقاً لذلك فقد اشارت المادة(11) من قانون الانتخاب ”ان تكون امرأة واحدة على الاقل ضمن اول ثلاثة مرشحين في القائمة ، كما ويجب ان تكون من ضمن اول ستة مرشحين في القائمة امرأتان على الأقل”. اما الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئيس الجمهورية، فقد حددتها المادة (68) من الدستور، وهي ” ان يكون (113):

- 1- عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين.
- 2- كامل الاهلية واتم الاربعين من عمره.
- 3- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن.
- 4- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

حق تولي الوظائف العامة: كسابقتها من الحقوق فقد كفل المشرع الدستوري العراقي هذا الحق وتمت الاشارة اليه في العديد من المواد، منها ما ورد في المادة (16) التي نصت على:” تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك” (114)، كما ونصت المادة (22/ اولاً) على ان:” العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة”. (115).

حق اللجوء السياسي: يعتبر هذا الحق من الحقوق الهامة التي تناولها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تماشياً مع ما منصوص عليه في المواثيق والاتفاقيات الدولية ، حيث نصت المادة(21/ اولاً) منه على ان:”يحظر تسليم العراقي الى الجهات والسلطات الأجنبية” (116)، اما الفقرة ثانياً من نفس المادة فقد نصت على ان:” ينظم حق اللجوء السياسي الى العراق بقانون، ولا يجوز تسليم اللاجئ السياسي الى جهة اجنبية، او إعادته قسراً الى البلد الذي فر منه” (117)، كما منع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في نفس المادة /الفقرة ثالثاً حق اللجوء السياسي الى المتهم بارتكاب جرائم دولية او إرهابية او كل من الحق ضرراً بالعراق.

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: فقد كفلها المشرع الدستوري العراقي وهي عديدة ومتنوعة، كالحق في الملكية، الحق في العمل، حق الضمان الاجتماعي، الحق في التعليم. حيث ورد حق الملكية في

(113)محمد بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني، دار الشروق، القاهرة، 2003، ص 203-204.

(114)المادة (16) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(115)المادة (22/ اولاً) من الدستور نفسه.

(116)المادة (21/ اولاً) من الدستور نفسه.

(117)المادة (21/ ثانياً) من الدستور نفسه.

المادة (23) من الدستور في الفقرة/اولا منها على ان: "الملكية الخاصة مصونة، ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها، في حدود القانون. ثانيا: لا يجوز نزع الملكية الا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وينظم ذلك بقانون. ثالثا: أ- للعراقي الحق في التملك في أي مكان من العراق، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول، الا ما استثني بقانون. ب- يحظر التملك لأغراض التغيير السكاني" (118).

يلاحظ هنا ان المشرع العراقي كحال بقية الدساتير حرم المساس بالملكية الخاصة الا لأغراض الملكية العامة لقاء تعويض عادل، كما اشار الى حق كل عراقي في التملك في أي مكان في العراق. ايضا حرم التملك لأغراض التغيير السكاني تفادياً لحدوث اي اشكاليات تتعلق بهذا الامر.

اما حق العمل فقد اورده دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في المادة(22/اولا): "العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة. ثانيا: ينظم القانون، العلاقة بين العمال واصحاب العمل على اسس اقتصادية، مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية. ثالثا: تكفل الدولة حق تأسيس النقابات والاتحادات المهنية او الانضمام اليها وينظم ذلك بقانون" (119). يلاحظ ان المشرع هنا لم يتولى تفصيل تنظيم العلاقة بين العامل ورب العمل وانما احال كل ما يتعلق بشؤون العمال واصحاب العمل الى القانون (120) .

وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي فقد نظم الدستور هذا الحق في المادتين (29و30)، حيث نصت المادة (29) على ان: "اولا-ب- تكفل الدولة حماية الامومة والطفولة والشيخوخة وترعى الناشئ والشباب وتوفر لهم ظروف مناسبة لتنمية ممتلكاتهم وقدراتهم، للأولاد حق على والديهم في التربية والرعاية والتعليم، وللوالدين حق على اولادهم في الاحترام والرعاية ولاسيما في حالات العوز والعجز والشيخوخة- ثالثا- يحظر الاستغلال الاقتصادي للأطفال بصورة كاملة وتتخذ الدولة الاجراءات الكفيلة بحمايتهم...." (121)

اما المادة (30) فنصت على انه "اولا- تكفل الدولة للفرد والأسرة - وبخاصة الطفل والمرأة- الضمان الاجتماعي والصحي، والمقومات الاساسية للعيش في حياة حرة كريمة، تؤمن لهم الدخل المناسب، والسكن الملائم. ثانيا- تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعراقيين في حال الشيخوخة او المرض

(118)المادة (23) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(119)المادة (22/اولا) من الدستور نفسه.

(120)محمد شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، دار الشروق، القاهرة، 2003، ص25.

(121)المادة (29) من الدستور العراقي لسنة 2005.

او العجز عن العمل او التشرذ او اليتيم او البطالة، وتعمل على وقايتهم من الجهل والخوف والفاقة، وتوفر لهم السكن والمناهج الخاصة لتأهيلهم والعناية بهم، وينظم ذلك بقانون" (122)

يلاحظ هنا ان المشرع الدستوري في تنظيمه للضمان الاجتماعي قد سار على نهج الشريعة الاسلامية من خلال تأكيده على مسألة التكافل الاسري (123).

2.3.2: في مجال تحديد مفهوم حكومة تصريف الاعمال:

بشكل عام تعتمد النظرية المفسرة لحكومات تصريف الأعمال على أنها تلك السلطة التي تهدف الى تحديد نطاق الاختصاصات والتي تتمتع بها السلطة التنفيذية أى الحكومة والتي تضع بإرادتها نهاية لتقلد الحكم، أو أنها تلك الحكومة التي لم تعد تتمتع بالثقة العامة في المجلس النيابي، وهو ما يضطر تلك الحكومة وفقاً لقواعد وأحكام النظام النيابي (124).

ولقد حدث خلاف بين الفقهاء حول نظرية حكومة تصريف الأعمال من حيث وجودها بالأساس حيث أوضح الفقه أن حكومة تصريف الأعمال شأنها في ذلك شأن الحكومة الطبيعية والتي لا تزال تملك السلطات الممنوحة لها، وهي تلك السلطة المنقلدة لسلطتها من الناحية القانونية، وحكومة تصريف الأعمال هي حكومة تملك سلطة أو اختصاصات كاملة، ولا يمكن تقييد حكومة تصريف الأعمال في مجال أنها تحاول معالجة المشكلات العاجلة (125).

ان هذا الاصطلاح استخدم كوسيلة من قبل بعض الحكومات المستقبيلة للتهرب من اتخاذ بعض القرارات ذات الطبيعة المحرجة سواءاً من النواحي السياسية او الاقتصادية او الاجتماعية.

لكن الرأي الغالب في الفقه يرى ان هذه النظرية موجودة فعلاً واخذت مجالها في التطبيق العملي، كما ان القضاء ساهم هو الاخر في اجلاء بعض جوانب الموضوع، وحدد في الكثير من الحالات، وبموضوع مضمون هذه النظرية وحالات تطبيقها.

وإذا كان ميدان تطبيق نظرية اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، يتحقق عندما تستقيل الحكومة، فان هناك ميداناً اخر لها، كما يرى جانب مهم من الفقه والقضاء، الا وهو حالة حل البرلمان.

(122) المادة (30) من الدستور نفسه.

(123) السيد محمد جبر، فكرة الأقليات في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار المعارف، الإسكندرية، 1990، ص259.

(124) محمد شريف بسيوني، مصدر سابق، ص25.

(125) شورش حسن عمر، ضوابط استقلال المحكمة الاتحادية العليا في العراق من حيث التشكيل: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية، العراق، جامعة كركوك، المجلد 6، العدد 21، السنة 2017، ص188.

جدير بالإشارة أن كل من الحالات المتعلقة بحل البرلمان واستقالة الحكومة تشترك في عامل مشترك واحد يتمثل في فقدان الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، او على الأقل جعل هذه الرقابة غير منتجة لآثارها القانونية والعملية، وإذا كانت هذه النظرية تهدف الى حصر اختصاصات حكومة تصريف الاعمال في نطاق معين الا وهو تصريف العاجل من الامور فان الامر يقتضي وجود جهة تراقب عمل هذه الحكومة بحيث تضمن دائماً عدم خروجها عن النطاق المحدد لها، حفاظاً على سيادة مبدأ المشروعية (126).

وعلى الرغم من ان الاتجاه الغالب في الفقه يؤيد وجود هذه النظرية الا ان هناك جانباً من الفقه يحاول النيل منها وهدم اركانها، بدعوى عدم وجود هذه النظرية اصلاً. وأنها تستخدم من قبل الحكومات المستقبيلة كغطاء للامتناع عن القيام ببعض التصرفات، او عدم اتخاذ بعض القرارات التي يتطلب اتخاذها لمواجهة وقائع معينة.

كما ان تحديد الاساس القانوني لنظرية تصريف المسائل الجارية يساعد الى حد كبير في تحديد مضمون هذه النظرية، وبيان متى تعتبر التصرفات التي قامت بها الحكومة ضمن دائرة التصرفات التي يجوز لها دستورياً ممارستها، ومتى تعتبر قد تجاوزت نطاق الاختصاصات المحددة.

ويذهب الرأي الغالب في الفقه، مدعوماً من قبل القضاء، الى ان تحديد نطاق اختصاصات حكومة تصريف الاعمال بتصريف المسائل الحالية، ومن ثم تستند هذه الرؤية الى ان النظام سواء كان برلمانياً، او اخذ بحكومة الجمعية، او كان نظاماً مختلطاً، فان واحدة من قواعده الاساسية هي وجود المسؤولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان، وانه لا يمكن للحكومة ان تحكم وتباشر سلطاتها دون ان تتمتع بثقة نواب الشعب. (127).

ويترتب على ذلك ان الحكومة التي لم تحصل ابدأً على ثقة البرلمان، او فقدت هذه الثقة فيما بعد ، جدير بها ان تنسحب من الحياة السياسية ذلك لان الحكومة لا يمكنها ابدأً ان تحكم الا في ظل الرقابة البرلمانية، والتي يمكن لأعضاء البرلمان مباشرتها في كل وقت عن طريق الاستجواب والتصويت على الثقة بالحكومة، ومن ثم اجبارها على الاستقالة فاذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل ، فانه لا يمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية، لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب اذ لا يمكن اسقاط الحكومات المستقبيلة لأنها بمثابة اطلاق النار على الأموات.

(126) عدنان ابراهيم شهاب آل دلفو الطائي، دور السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة وأثرها في التنمية الاقتصادية: دراسة مقارنة مع التطبيق على العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية، مصر، 2021، ص76.
(127) المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

كما يترتب على ذلك ان الحكومة المستقلة إذا كانت قد امنت جانب البرلمان، عن طريق عدم قدرته على معاقبة تصرفاتها فانه يمكنها اتخاذ كافة القرارات التي تصب ضد إرادة ممثلي الأمة، دون إمكانية من تحميلها اية مسؤولية، ولا شك ان في ذلك تجاهلاً تاماً للنظام البرلماني.

وفي مجال القرارات الفردية التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة يمكن ان نذكر من القرارات التي تدخل ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية القرار الخاص بالتصديق على ممارسة منح امتياز. ويستثنى من ذلك هنا ايضاً السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد الوطني (128).

(128) علي عايد عبد الله الوالي، اشكالية اعادة بناء الدولة في مرحلة التحول السياسي: العراق نموذجاً: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، مصر، 2020، ص133.

الفصل الثالث

طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفق دستور العراق لسنة 2005:

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد (129). وتعرف بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى مونتسكيو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين (130).

والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين. وتعرف الهيئات التشريعية بتسميات عدة منها (البرلمان) ، الكونجرس، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس النواب... الخ، ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى (مرسوم بقانون) ، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من إختصاص السلطة التنفيذية (131).

1.3: السلطة التشريعية:

تتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الوطنية، الأهلية، السن) (132). كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دولٍ أخرى، وتسمى نظام المجلسين. وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي:

1- برلمان منتخب من الشعب وبياسر سلطة فعلية.

2- تأقيت عضوي البرلمان بمدة معينة.

(129) عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص167.

(130) د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، 2010، ص140. إن كلمة برلمان أصلها لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني يتكلم. أنظر: د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص249.

(131) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996، ص367-ص370.

(132) إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996، ص367-ص370.

3- النائب يمثل الأمة بأسرها.

4- أستقلال العضو عن جمهور الناخبين.

1.1.3: وظائف السلطة التشريعية:

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وكذلك صنع ورسم السياسة العامة، وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية. وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى ما يلي:

أولاً: الوظيفة التشريعية:

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة بإعتبارها ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية (133).

وحيث أن هذه الوظيفة التشريعية نبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية والتي تحدد في عملية اقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون. فبالنسبة لاقتراح القانون تظهر دراسة مصدر اقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها:

التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفؤة ومتمرسه ذات تقنية عالية تفتقدها الجهات البرلمانية.

التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة (134).

(133) محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت <http://www.eaddla.org> تاريخ الزيارة

2022/8/22

(134) للتفصيل أنظر: حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص333-ص338.

ثانياً: الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور. والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته (135).

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي:

1- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الإشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة (136).

2- حق الاستجواب: لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الإشتراك فيها، وحتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الاستمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء (137).

وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالتها لتفصح المجال أمام مجيء وزارة تحظى بثقة البرلمان (138).

4- حق إجراء التحقيق: إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين. لذلك نجد الكثير من الدساتير ولاسيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمة لهذا الغرض (139).

(135) د. إسماعيل مرزة: القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969، ص243.

(136) أحمد سلامة بدر: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-إنكلترا)، دار النهضة العربية، 2003، ص47.

(137) محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص130.

(138) صالح جواد الكاظم علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص71.

(139) محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، 1987، ص70.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لا تتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم اختصاصات المجلس النيابي في ضوء ما أسفر عنه التحقيق (140).

5- المسؤولية الوزارية: تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي إما أن تكون فردية تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها باعتباره رئيساً لهذه الهيئة. وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل (141).

ثالثاً: الوظيفة المالية:

تتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى (142).

وكما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية (143).

(140) مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، 2008، ص105.

(141) نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص385.

(142) محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنت www.eaddla.or تاريخ الزيارة 2022/8/22.

(143) خيرى عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد 2003 والقوى المؤثرة فيه، ط1، بيت الحكمة، بغداد،

2012، ص38. نقلاً عن مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط5، مطبعة

السلام، بغداد، 1947-1948، ص242.

كذلك أنظر: إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري-دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بلا، ص584-ص591.

وعليه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تنجز مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي(144).

هيكلية واختصاصات مجلس النواب العراقي حسب دستور 2005

تمارس السلطة التشريعية عدة وظائف أهمها، الوظيفة التشريعية والرقابية والمالية وغيرها. وعليه سنتناول في هذا المبحث الدور الذي يقوم به مجلس النواب العراقي ضمن نطاق اختصاصاته ووظائفه وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005، وقبل الحديث عن اختصاصات مجلس النواب العراقي يتوجب علينا دراسة هيكلية السلطة التشريعية في العراق.

2.1.3: هيكلية مجلس النواب العراقي:

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية في الدستور العراقي الدائم من مجلسين هما (مجلس النواب) و(مجلس الاتحاد) (145).

أ-مجلس النواب العراقي:

استناداً إلى الدستور العراقي لعام 2005 يتألف مجلس النواب العراقي من عدد من الأعضاء (عراقي الجنسية كاملية الأهلية) يمثلون الشعب العراقي بأكمله ويتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر، بواقع نائب واحد عن كل (100.000) مائة ألف نسمة من نفوس العراق(146). بناءً عليه يتكون مجلس النواب العراقي من (275) عضواً حسب انتخابات عام 2005 ، ويراعى في تشكيل هذا المجلس تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي.

وفي المحصلة فقد تم تخصيص 230 مقعداً للمحافظات الـ (18) محافظة لعام 2005. بالإضافة إلى ذلك تم التنافس على (45) مقعداً تعويضياً على أساس التمثيل النسبي على المستوى الوطني(147).

(144) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2010، ص18.

(145) المادة 48، الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(146) المادة 49، الفقرة أولاً، ثانياً، دستور العراق الدائم لعام 2005.

(147) للتفصيل انظر: د. ارواء فخري عبد اللطيف: مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام 2010، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد 5، السنة 2، اذار / 2010، ص151.

وفي انتخابات عام 2010 النيابية أرتفع عدد أعضاء مجلس النواب إلى (325) عضوا اعتمادا على إحصائيات وزارة التجارة لعام 2005، يضاف إليها نسبة النمو السكاني والبالغة 2,8 % لكل محافظة سنوياً، كما نص على ذلك قانون انتخاب مجلس النواب العراقي المعدل رقم 26 لسنة 2009(148).

إن المشكلة تكمن في اعتماد مسألة الإحصاء ذاته، فالمعروف إن الإحصاء الذي اعتمده المفوضية العليا المستقلة لانتخابات في هذا الإطار كان استنادا إلى البطاقة التموينية سواء في انتخابات مجلس النواب السابق (2005/12/15) أو الانتخابات النيابية التي جرت في 2010/3/7، فلا شك إن هذا الإحصاء غير دقيق بفعل عدم دقة تنظيم البطاقة التموينية لعموم الشعب العراقي. ووجود حالات تزوير كثيرة، فضلاً عن وجود عدد كبير من الأشخاص المتوفين ومازالت أسمائهم مسجلة، وبالتالي كان من المفروض إجراء إحصاء سكاني دقيق وشامل من قبل الجهات ذات العلاقة وفي مقدمتها وزارة التخطيط قبل الشروع في إجراء أي انتخابات (149).

ووفقاً للمادة (54) من دستور العراق لعام 2005، فإن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس النواب إلى الانعقاد خلال مدة (15) يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج العامة، وتعد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه.

كما تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب العراقي أربع سنوات، تبدأ بأول جلسة، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة (150). ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها (8) أشهر تبدأ أولها في (3/1) وتنتهي في (6/30) في كل سنة، ويبدأ ثانيهما في (9/1) وتنتهي في (12/31) (151). ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة، إلا بعد الموافقة عليها (152).

(148) أنظر: أثير إبراهيم عبد الزهرة: مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر،

بيروت-لبنان، 2011، ص181-ص182.

(149) طه حميد العنبيكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقييمية، التقرير الاستراتيجي العراقي 2010-2011، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بيسان للنشر والتوزيع، بيروت، ص68.

(150) المادة 56 من دستور العراق الدائم لعام 2005.

(151) النظام الداخلي المنشور في الوقائع العراقية العدد 4032 في 2007/2/5.

(152) المادة (57) الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب مالم ينص على خلاف ذلك (153). وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس (154).

ب- مجلس الاتحاد:

ترى الدراسة أنه في أغلب الدول التي تتبع النظام الفيدرالي تكون السلطة التشريعية مكونة من مجلسين هما (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، ومجلس الاتحاد في دستور العراق لسنة 2005 تضمنته المادة (65) منه والتي نصت على (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى (مجلس الإتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه وإختصاصاته وكل ما يتعلق به يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) (155)

أما المادة الأخرى التي ذكر فيها مجلس الاتحاد هي المادة (137) من الدستور والتي نصت (يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما ورد في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وفي دورته الانتخابية الثانية)

إن ترك مسألة تشكيل مجلس الاتحاد وعضويته وكيفية تمثيل الأقاليم والمحافظات وإختصاصاته إلى مجلس النواب يعتبر أمراً في غاية الخطورة، لأن من المفروض أن يتساوى مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في السلطة التشريعية، باعتبارهما ذراعاً للسلطة التشريعية الاتحادية في العراق الجديد، وليس مساعداً لمجلس النواب وتابعاً له، بعبارة أخرى إن مجرد ترك تأسيس مجلس الاتحاد وإختصاصاته إلى مجلس النواب يعني أنهما غير متساويين في الأهمية. وعليه يمكن أن نعتبر إن مجلس الاتحاد المزمع إنشائه في ضوء الدستور العراقي الدائم لعام 2005 مجرد مجلس استشاري. لأن الرجحان سيكون لكفة مجلس النواب في عملية التشريع وهذا مخالفة للنظام الفدرالي الديمقراطي (156).

(153) المادة (59) الفقرة (2،1)، الدستور العراقي لعام 2005 .

(154) المادة (23) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، مصدر سابق، ص5. على الرغم من أن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يذكر فيه مجلس الإتحاد سوى في مادتين إلا أن لجنة التعديلات الدستورية تداركت ذلك، إذ أرفقت تقريرها المرفوع إلى مجلس النواب، أربعة ملاحق، حيث اقترحت اللجنة لهذا الأمر (17 مادة) دستورية، كما دعت لجنة مراجعة الدستور بالتأكيد على ضرورة تشكيل هذا المجلس بنصوص دستورية جديدة أسوة بمجلس النواب. للمزيد أنظر تقرير لجنة المراجعة الدستورية المرفوعة إلى مجلس النواب بتاريخ 2009/7/30 متضمناً مواد دستورية تناولت مجلس الإتحاد وكل ما يتعلق به.

(155) ضياء علاوي عباس: النظام السياسي العراقي في ظل دستور 2005، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2011، ص55.

(156) ليث عبد الحسن جواد الزبيدي: مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، العدد 29-30، 2012، ص54.

وعليه وبما أن مجلس الاتحاد لم يشكل لحد الآن فإنه سوف يقتصر حديثنا عن اختصاصات وصلاحيات مجلس النواب العراقي.

3.1.3: اختصاصات وصلاحيات مجلس النواب العراقي:

حددت المادة 61 من الدستور العراقي الدائم لعام 2005 اختصاصات واسعة ومهمة لمجلس النواب، وكما يلي:

اولا- الاختصاص التشريعي:

وهذا ما حددته المادة (61/أولاً) من الدستور العراقي الدائم الذي أناط تشريع القوانين بمجلس النواب وهو صاحب الاختصاص الوحيد في تشريع القوانين، في حين إن عملية التشريع تمر بعدة مراحل تبدأ باقتراح القوانين مروراً بالمناقشة وإنهاءاً بالتصديق والنشر في الجريدة الرسمية.

أ- إقتراح القوانين: هي المرحلة الأولى لعملية تشريع القوانين وهي حق منحه الدستور للسلطة التشريعية، ولكن قد يكون هذا الحق مشترك بين أعضاء الحكومة والبرلمان في النظام البرلماني (157). ولم يذهب الدستور العراقي الدائم لعام 2005 بعيداً عن هذا فقد نصت المادة (60/أولاً، ثانياً)* على أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على الأقل أو لإحدى لجان المجلس المتخصصة، وأن يقدموا مقترحات القوانين إلى المجلس، يتم بعد ذلك مناقشتها تمهيداً لإصدارها (158).

(157) صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص34.

* نصت المادة 60 ، أولاً من الدستور العراقي على أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والحكمة من ذلك هي أن هذه الجهات هي مؤسسات دستورية بها من الإمكانيات ما يؤهلها لإعداد مشروع قانون متكامل خصوصاً أن هذه المؤسسات قريبة بحكم عملها من الحاجة إلى إصدار أي قانون، أما مقترحات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس النواب فهؤلاء الأعضاء قد لا يمتلكون الإمكانيات نفسها التي لدى الحكومة لتنظيم هذا المقترح وصياغته على شكل مشروع قانون. أنظر: حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص104-ص105.

(158) المادة 60 أولاً، ثانياً الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

وللتفصيل حول آلية تشريع القوانين الاتحادية أنظر: د. صباح عبد الرزاق كبة: العملية التشريعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الواقع وآفاق المستقبل، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، العددان 24/23، 2011، ص355-ص358.

ب- المناقشة والمداولة: في هذه المرحلة تتم عملية المناقشة وحق التعديل والتصديق على مشروعات القوانين مع تحديد المواضيع التي يجوز مناقشتها وتنظيم الكيفية التي قد يثار بها أي نزاع في حالة وجود خلاف(159).

ج- مرحلة التصديق: تعد هذه المرحلة سابقة لعملية النشر في الجريدة الرسمية، ولاحقة لعملية المداولة والمناقشة للتصويت عليه من النواب، فقد حدد الدستور العراقي الدائم المادة (59/ثانياً) الأغلبية البسيطة أي (نصف + 1) لإصدار القوانين في مجلس النواب، مالم يقرر هذا الدستور إشتراط أغلبية خاصة لإتخاذ القرارات داخل هذا المجلس(160). ثم ترسل هذه القوانين إلى رئاسة الجمهورية أو مجلس الرئاسة للتصديق عليه، ثم تنشر في الجريدة الرسمية لنفاذها.

ولكن الملاحظ في البرلمان العراقي إن الخلافات والتجاذبات السياسية لطالما طغت على جلسات البرلمان، كما أن مشروع القانون يذهب إلى مجلس الرئاسة للمصادقة على القانون هذا يعني أن لكل عضو من أعضاء مجلس الرئاسة ممارسة حق الفيتو على تصديق القانون، وهذا أمر خطير، والحل أن يعتبر تصديق اثنين من أعضاء مجلس الرئاسة تصديقاً صحيحاً بالأغلبية أو أن يشترط أن يصادق على المشروع رئيس الجمهورية وأحد نائبيه ليعتبر القانون مصادقاً عليه، ومصادقة رئيس الجمهورية أو مجلس الرئاسة تسمى (إصدار)(161).

وتجدر الإشارة إلى أن معظم القوانين الصادرة من مجلس النواب طيلة مدة نيابته عبارة عن تعديلات أو إلغاء لقوانين سابقة. وحتى التشريعات التي كانت تصدر بعد مخاض، تصدر من خلال إجراءات ومساومات بين الكتل مثل ما حصل في التصويت على (الاتفاقية الأمنية التي عقدت بين الولايات المتحدة الأمريكية والحكومة العراقية)، كذلك (قانون العفو العام)، (وقانون الأقاليم والمحافظات سنة 2008)(162).

ثانياً: الاختصاص المالي:

استناداً إلى المادة (62) من الدستور العراقي، يختص مجلس النواب بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي المقدم من مجلس الوزراء، وله بهذا الصدد إجراء مناقلة بين أبواب وفصول

(159) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص106.

(160) المادة 59/ثانياً، دستور العراق الدائم لعام 2005.

(161) د. سمير داود سلمان: الصلاحيات البرلمانية في دستور 2005 العراقي، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، السنة 7، العدد 21، 2012، ص243.

(162) د. طه حميد العنبي واخرون: أداء البرلمان العراقي - رؤية تقويمية، مصدر سابق، ص75.

الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، كما أن له عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات(163). والملاحظ أن مجلس النواب العراقي لا يبادر إلى محاسبة الحكومة في الموازنة المقررة من قبله، وهل تم صرف المبالغ المرصودة بما تم التخطيط لها أم أنها أقرت حبر على ورق، ولم تكن هنالك مشاريع حقيقية(164).

ثالثاً: الاختصاص الرقابي:

تعرف الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بالرقابة السياسية، وهي رقابة مهمة، لأنها تمثل إرادة الشعب وتعبّر عن رغباته(165). والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي لعام 2005 هي كما يلي:

الرقابة على السلطة التنفيذية: منح الدستور العراقي للبرلمان في رقابته على السلطة التنفيذية حق الرقابة على كل من رئيس الجمهورية، والوزراء سواء بصيغة فردية أو تضامنية (166).

1- الرقابة على رئيس الجمهورية: من المعروف أن رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية غير مسؤول سياسياً في النظام البرلماني، في حين نهج الدستور العراقي الدائم لعام 2005 خلاف ذلك في (المادة 61/سادساً) التي أشارت إلى مسألة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب (167).

وبناء على المادة (61/سادساً) لمجلس النواب تقديم طلب إلى رئيسه لمساءلة رئيس الجمهورية، إذ ما أخل بصلاحياته الواردة في المادة (73) من الدستور، على أن يحتوي الطلب على الأسباب الموجبة والمبررة لهذا الطلب، ويقدم بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ولكن بعد مراجعة لصلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في المادة (73) وجد أنها صلاحيات فخرية (شرفية) لا تحتوي على أي صلاحيات تنفيذية، وبالتالي لا مبرر لهذه الصلاحيات من مجلس النواب العراقي (168).

(163) المادة 62/أولاً، ثانياً، دستور العراق الدائم لعام 2005.

(164) سمير داود سلمان، الصلاحيات البرلمانية في دستور 2005 العراقي، مصدر سابق، ص 247.

(165) محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سابق، ص 129.

(166) المادة 61/ثانياً، سادساً، سابعاً، ثامناً، دستور العراق الدائم لعام 2005.

(167) رياض عزيز هادي: العلاقة بين السلطات الثلاثة والدستور العراقي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، السنة 17، العدد 33، 2006/6، ص 5-ص 6.

(168) سمير داود سلمان: الصلاحيات البرلمانية في دستور 2005 العراقي، مصدر سابق، ص 245.

كما قررت المادة (61/سادساً/ب) إن من اختصاصات مجلس النواب العراقي (إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية)(169):

- الحنث باليمين الدستوري.
- إنتهاك الدستور.
- الخيانة العظمى.

بحسب هذا النص فإن مجلس النواب إذ لم يقرر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، إعفاء رئيس الجمهورية رغم إدانته من المحكمة الاتحادية بجرائم خطيرة مثل هذه، فإن قرار المحكمة الاتحادية يصبح لا قيمة له، ويستطيع رئيس الجمهورية مواصلة عمله على الرغم من إدانته من أعلى سلطة قضائية في العراق، يفترض أن قرار المحكمة الاتحادية بإدانة الرئيس بهذه الجرائم يتبعها آلياً إعفائه من منصبه دون الحاجة لموافقة مجلس البرلمان، لأنه يفترض أن السلطة القضائية في ممارستها لعملها تتمتع بالاستقلالية (170).

2- الرقابة على الوزارة: هذا ما نص عليه الدستور العراقي لعام 2005 من المادة (61/ثانياً)، وهو ما أكدته المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، حيث وضعت مجلس النواب وهو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (61)(171). وفي المادة نفسها تناول الدستور أدوات ووسائل الرقابة المالية في العراق، وهي تحددت بـ (السؤال-طرح موضوع عام للنقاش-الإستجواب) وأعتبرها الدستور أدوات رقابية فاعلة له على أعمال السلطة التنفيذية(172).

وذهب النظام الداخلي للمجلس في المادة (32) منه إلى أبعد من ذلك حيث أضاف أدوات رقابية أخرى هي (التحقيق البرلماني) والتي تعتبر من الأدوات الأكثر فاعلية في الحصول على معلومات في قضية لم

(169) المادة 61/ب، دستور العراق الدائم لعام 2005.

(170) بشرى العبيدي: مبدأ الفصل بين السلطات، موقع مدارك لرصد أداء مجلس النواب العراقي على موقع الأنترنت

<http://www.miqpm.com> تاريخ الزيارة: 2022/9/3.

كذلك أنظر: رافع خضير صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية- دراسات في الدستور العراقي، ط1، مطبعة البيئة، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2009، ص44- ص 47 .

(171) أنظر المادة (61/ثانياً) دستور العراق الدائم لعام 2005.

(172) المادة (61/سابعاً/أ/ب/ج) دستور العراق الدائم لعام 2005.

للفصيل أنظر صادق أحمد يحيى النغيشي: الإستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة-دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، 2008، ص10-ص15.

يستطيع الاستجواب حلها، لذلك يسعى البرلمان إلى الوصول إلى هذه المعلومات بنفسه⁽¹⁷³⁾. كما إن الدستور لم يغفل سمة أساسية من سمات النظام البرلماني وهي (المسؤولية الوزارية) وذلك في المادة (83) من الدستور والتي تنص على (مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب وهي مسؤولية تضامنية وشخصية)⁽¹⁷⁴⁾.

إن الواقع السياسي للتجربة البرلمانية العراقية إن أغلب حالات الإستجواب أو التحقيق البرلماني أو أي نوع من أنواع الرقابة البرلمانية في العراق في الدورة البرلمانية الأولى (2006-2010) أنتهت نتیجتها إلى عدم تحرك أي مسؤولية سواء كانت سياسية أو وزارية، ولم يحاسب أي وزير أو أي مسؤول حكومي باستثناء وزير التجارة (عبد الفلاح السوداني) إذ تم إستجوابه على أثر الفساد المالي والإداري وإستيراد المواد الغير صالحة للأستهلاك البشري وتم سحب الثقة من الوزير وعده مستقبلاً في 2009/5/16⁽¹⁷⁵⁾.

إن واقع الحال يؤكد أن الكثير من أعضاء مجلس النواب السابق والحالي ليس لديهم أدنى مستويات الثقافة القانونية أو البرلمانية، فأضحت الحكومة بمنأى عن المحاسبة مستغلة جهل وفشل أعضاء المجلس في ممارسة الرقابة، وحتى في جلسات الاستجواب والاستدعاء كانت تفتقر إلى المنهجية والجدية ويبدوان الدافع وراء ذلك كان دافعاً سياسياً أكثر منه مهنيّاً.

رابعاً: الاختصاص التأسيسي:

أجاز الدستور العراقي الدائم لعام 2005 لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس خمس أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور⁽¹⁷⁶⁾. بالمقابل فإن المادة (142)، حددت قيام مجلس النواب بتشكيل (لجنة من أعضائه) تكون هذه اللجنة ممثلة للمكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة شهور ويتضمن هذا التقرير، توجيه بالتعديلات الضرورية ثم تعرض على مجلس النواب للتصويت عليها الخ ، ومن ثم نستنتج ان مراحل تعديل الدستور تمر بـ (إقتراح التعديل ← موافقة مجلس النواب ← استفتاء شعبي ← المصادقة على التعديل)⁽¹⁷⁷⁾.

(173) المادة (32/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، على موقع <http://www.parliament.iq/Iraq> تاريخ الزيارة 2022/8/26.

(174) المادة (83) من دستور العراق الدائم لعام 2005.

(175) حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، مصدر سابق، ص112-ص113.

(176) المادة (126/أولاً) من دستور العراق الدائم لعام 2005.

(177) المادة (142/أولاً، ثانياً، ثالثاً) دستور العراق الدائم لعام 2005.

ولكن لحد الآن لم تقر هذه التعديلات بالرغم من أن اللجنة قد أكملت عملها وقدمت تقريرها في 21 مايس 2007. وطرحتم مسودة الدستور المعدل على مجلس النواب في تموز 2007 متناول المسائل المتفق عليها والمختلف عليها والمنتازع عليها. أي أن اللجنة لم تحسم هذه التعديلات وبقيت هناك مواد مختلف عليها ومنتازع عليها ولم يتم الإتفاق عليها(178).

كما فشل المجلس في تشريع عدة قوانين، إذ نصت أكثر من مادة دستورية على تشريع قانون ينظم آليات تنفيذها، إلا أن المجلس عجز عن إصدار هذه القوانين، بسبب عدم تشريع قانون ينظمها. مثل قانون الأحزاب مادة (39/أولاً)، وقانون حظر الكيانات التي تتبنى العنصرية والإرهاب والتكفير المادة (7/أولاً)، وقانون النفط والغاز، كما رفض مجلس النواب عدداً من المشاريع المهمة مثل قانون إعمار البنى التحتية الذي قدمته الحكومة. إضافة إلى أن هناك سياسات أتبعها الكتل في مجلس النواب في التعامل مع القوانين المهمة والتي كانت تقوم إلى حد كبير على إنعدام الثقة وتغليب مصلحة الكتل على المصلحة العامة(179).

كما اعطى الدستور العراق الدائم لعام 2005 لمجلس النواب صلاحيات تشريعية واستثنائية اخر(180).

4.1.3: السلطة التشريعية في العراق حسب دستور 2005 الواقع وآفاق المستقبل:

بعد إحتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الأمريكية في 2003/4/9 بدأت مرحلة جديدة من التفاعلات السياسية الداخلية للدولة على نحو جعل من الوضع السياسي العامل الأساسي في التأثير وبناء التفاعلات ذات الصلة بتشكيل مؤسسات النظام السياسي العراقي الجديد ومنها المؤسسة البرلمانية. وسنحاول في هذا المبحث التعرف على واقع البرلمان العراقي ومستقبله من خلال مطلبين.

1.4.1.3: واقع البرلمان العراقي أو السلطة التشريعية في العراق:

لا يبدو البرلمان العراقي اليوم معبراً أو قادراً على تمثيل الإرادة الشعبية أو أن يكون مستودعاً حافظاً لاستقرار النظام السياسي بل أصبح وسيلة لشل العملية السياسية وإعاقة تطورها وليس وسيلة لمنحها الزخم والتجديد والقدرة على تصحيح نفسها وذلك لعدة أسباب وعوامل أساسية يمكن توضيحها بما يلي:

(178) د. ليث عبد الحسن جواد الزبيدي: مستقبل النظام السياسي في العراق، قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، العدد 29-30، 2012، ص61-63.

(179) للتفصيل أنظر: د. محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، بحث ألقى في ورشة بيروت حول عمل البرلمان العراقي، 2009/3، ص8-12.

(180) للتفصيل أنظر (المادة 138/خامسا، المادة/ثالثا، رابعا ، خامسا، أ، ب، ج) دستور العراق الدائم لعام 2005 0

1- الأسباب السياسية:

فرض واقع الاحتلال عبئاً ثقيلاً قيد بموجبه توجهات القائمين على إدارة العملية السياسية وحصرها في نطاق ضيق، وقد ساهم في تعزيز ذلك حجم الاختلافات فيما بينهم، الأمر الذي أعطى الضوء الأخضر للتدخلات الخارجية والداخلية في التأثير بقراراتهم وفقاً للمصلحة المشتركة التي يفرضها واقع الحال، فالإدارة الأمريكية غالباً ما تمارس الضغط على كتل في البرلمان من أجل التصويت على القرارات والقوانين التي تصب في مصلحتها، ولعل التصويت على (الاتفاقية الأمنية المشتركة بين العراق وأمريكا)* دليل على حجم الضغط الذي مورس داخل البرلمان من أجل إمرارها، رغم المعارضة الشديدة من أغلب الكتل البرلمانية التي قاطعت الجلسات اللاحقة لمجلس النواب احتجاجاً على عملية اتخاذ القرار (181).

ولا يختلف الحال بالنسبة لدول الجوار، إذ باتت دول الجوار تأثر حتى في القرارات المركزية المتخذة، حيث تسعى هذه الدول بكافة الوسائل للتأثير بالكتل البرلمانية التي ترتبط معها بروابط متعددة وكسب تأييدها، في التصويت على القرارات والقوانين التي تخدم مصالحها في جميع المجالات. وهذا يخلق التعارض الدائم في كيفية تكيف هذه القرارات من قبل البرلمانيين داخل مجلس النواب (182).

2- المحاصصة الطائفية وأثرها على بنية البرلمان العراقي (مجلس النواب):

بدأ تكريس مبدأ المحاصصة الطائفية منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد 2003/4/9، وأستمر الحال على هذا المنوال لغاية الآن، حتى أمسينا نخشى من تكريس هذا المبدأ وجعله (عرفاً دستورياً) (183).

فالقرارات والقوانين النهائية التي تتخذ داخل البرلمان تفتقر إلى الكثير من المصادقية في النوايا من جانب وتعمق من حالة التآزم السياسي من جانب آخر (184).

* إن الاتفاقية فيها العديد من المآخذ هي أنها طويلة الأمد، وهذا يعني إستمرار الوجود الأمريكي، أنها تضمنت العديد من المواد التي تمس سيادة العراق، أريد للاتفاقية أن تكون شرعية وهذا يعني شرعية الاحتلال.

كذلك أنظر حول الاتفاقية وليد الزبيدي: العراق-مستويات الصراع بين إرادتين، مركز دراسات الوحدة العربية، المستقبل العربي، العدد 373، السنة 32، 2010/3، ص19-ص20.

(1) للتفصيل انظر محمد عبد صالح: ازمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص30

(182) د. محمد عبد صالح: ازمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص5.

(183) طه حميد العنكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقويمية، مصدر سابق، ص72.

(184) قاسم محمد عبيد: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، المؤتمر العلمي الاول للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات،

اربيل - العراق، 2-2010 /4/3، ص317.

فالمحاصصة الطائفية تقوم على أساس توزيع السلطات الثلاثة في الدولة والمناصب الوظيفية وفقاً لمعيار الإنتماء إلى طائفة معينة على أساس نسب الطائفة العددية الى المكون الطائفي العام، وعلى هذا الأساس تم توزيع جميع المناصب الحكومية في العراق (185).

3- غياب المعارضة السياسية:

إن المعارضة تعني عمل القوى السياسية ضد من هو في السلطة، وحيث إن الكتل الممثلة في مجلس النواب موجودة نفسها في الحكومة، ما أفضى إلى غياب دور المعارضة البرلمانية، ومن هنا لم يجرؤ أي عضو أو كتلة نيابية على تحريك الدور الرقابي لخشيته من إقدام الأعضاء أو الكتل الأخرى للقيام بالدور ذاته ضدها، ولاسيما إن معظم هؤلاء النواب أضحت غايتهم الأساسية حماية مصالحهم الخاصة أو الحزبية الضيقة (186).

4- عائق النظام الانتخابي:

كما هو معروف فإن النظام الانتخابي الذي يجري في العراق هو نتيجة للنظام السياسي والحزبي القائم. وقد خضع العراق إلى عدة قوانين إنتخابية منذ أن بدأ الإحتلال الأمريكي للبلاد في عام 2003 (187).

وتأسيساً عليه فقد بذلت بعض القيادات العراقية محاولات عدة لتغيير القانون الانتخابي في محاولة لتصحيح المسار الديمقراطي والأداء الانتخابي بغية دفع المشروع الديمقراطي العراقي خطوات إلى الأمام. وفي عرض تحليلنا للقانون الانتخابي رقم 16 لسنة 2005 والتعديل الذي جرى عليه برقم 26 لسنة 2009 الذي جرت بموجبه انتخابات 2010، فإننا نجد بأن تلك الخطوات قد تعثرت، فقد حمل هذا القانون الكثير من التناقضات التي تقوض مفهوم القانون وأقل ما يمكن وصفه بأنه إتفاق سياسي أكثر منه نص قانوني (188)، لذلك يمكن القول إن قانون الإنتخاب وآلية تنفيذه يبقيان حجر عثرة كبيرة أمام أي تغيير

(185) للتفصيل أنظر سعد محمد: إشكالية الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية، المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 37، 2009/9، ص73.

أنظر حول أسباب الطائفية في العراق د. سناء كاظم كاطع: الطائفية وتداعياتها على بناء الدولة العراقية المعاصرة، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 36، السنة 19، 2008/6، ص131-ص135.

(186) طه حميد العنكي وآخرون: أداء البرلمان العراقي-رؤية تقويمية، مصدر سابق، ص76.

(187) أرواء فخري عبد اللطيف: مبادئ النظام الانتخابي في العراق لعام 2010، مصدر سابق، ص150.

(188) حافظ علوان حمادي الدليمي: المشروع الديمقراطي العراقي (الواقع والطموح) دراسة نقدية، قضايا سياسية، جامعة النهريين، كلية العلوم السياسية، العدد 29-30، 2012، ص78-ص79.

مستقبلي يؤسس لدولة القانون(189). إضافة إلى أسباب أخرى لا يسعنا ذكرها جميعاً ولكن يمكن الإشارة إليها وكما يلي:

- إنعدام الثقة بين المكونات البرلمانية:
- ضعف مجلس رئاسة البرلمان وقلة خبرته البرلمانية(190).
- ضآلة التعاون الحكومي.
- نقص الثقافة السياسية(191).
- تردي الوضع الأمني(192).
- الفساد الإداري والمالي(193).
- القصور في النظام الداخلي لمجلس النواب(194).
- فوضى الأحزاب وعدم وجود قانون للأحزاب(195).
- العائق الاجتماعي والسياسي والثقافي(196).

2.4.1.3: مستقبل السلطة التشريعية في العراق:

إن أهم ما يجب أن يتم النظر إليه في تشكيل الخارطة البرلمانية في المرحلة الراهنة هو ضرورة إعادة هيكلة المشهد السياسي وذلك من خلال عدة نقاط أساسية أهمها:

التأكيد على المزيد من الإنتماء للدولة والسعي إلى القضاء على الطائفية السياسية والمجتمعية،

(189) جميلة عبد الحسين طاهر: إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً 2003-2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد، ص47—ص48.

(190) قاسم محمد عبيد: أثر النظام الانتخابي على الأداء البرلماني، مصدر سابق، ص316-319.

(191) محمد عبد صالح: أزمة التصويت داخل البرلمان العراقي، مصدر سابق، ص6.

(192) طه حميد العنبيكي وآخرون: البرلمان العراقي-رؤية تقويمية، مصدر سابق، ص80

(193) اسراء علاء الدين نوري ، بركة بهجت: دور البرلمان في مكافحة الفساد في العراق ، دراسات سياسية ، بيت الحكمة ، العدد 16 ، 2010 ، ص25- ص39

(194) طه حميد العنبيكي وآخرون، مصدر سابق، ص79.

(195) عبد الجبار احمد عبد الله : واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق ، مجلة العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، العدد 29، السنة 15، 2004/10 ، ص129.

(196) عبير سهام : جدلية العلاقة بين الديمقراطية وتداول السلطة – العراق انموذج ، دراسات سياسية ، بيت الحكمة ، العدد 16 ، 2010 ، ص10-ص13 .

وتعزيز سلطة الدولة، وإعادة مسيرة البناء والإعمار وتقديم تسهيلات للإستثمار الأجنبي المخطط له على وفق حاجات ومتطلبات المرحلة القادمة (197).

يجب أن تكفي الكتل البرلمانية بالمشاركة في الرقابة البرلمانية على الحكومة، وتبتعد عن المشاركة في الحكومة بوزراء، وتفعيل عمل اللجان على عمل الوزراء (198).

ضرورة تغيير النظام الانتخابي المعمول به حالياً وإستبداله بنظام الترشيح الفردي، لكي تعطي للناخب والمرشح الفرص المتكافئة في العملية الانتخابية.

ضرورة أن يتمتع المرشح لعضوية البرلمان بالقدر اللازم من التحصيل الدراسي والثقافة العامة التي تمنحه القدرة على الفهم والاستيعاب والمحاورة أثناء الجلسات و عليه يجب رفع سقف المستوى العلمي لمن يرغب بالترشيح لعضوية البرلمان (199).

أن يكون للبرلمان دور منشئ وخالق للوائح والقوانين لا مجرد مستلم لها، وعليه يجب أن يكون للبرلمان دور تشريعي مضاف لما هو متبع حالياً على صعيد العملية التشريعية، وأن يكون هو البادئ في سن العديد من اللوائح والقوانين وأن لا يكون مجرد مستلم لها من قبل السلطة التنفيذية.

التوجه نحو إيجاد معارضة نيابية داخل البرلمان تنبثق عنها حكومة ظل، لمراقبة عمل وأداء

السلطتين التنفيذية والتشريعية وبما يضمن حسن تطبيق اللوائح والقوانين (200).

صياغة ميثاق شرف بين الكيانات السياسية (201).

احترام التعدد الاجتماعي والنظر إلى التنوع المذهبي والديني والقومي على أنه ظاهرة صحية ضمن إطار (شرعية الاختلاف) دون إلغاء أو تهيمش لأي فئة من الفئات الاجتماعية أياً كان وزنها السكاني وتمثيلها السياسي (202).

(197) طه حميد العنكي وآخرون: البرلمان العراقي – رؤية تقييمية ، مصدر سابق ، ص89- ص90

(198) محمد عبد صالح: ازمة التصويت داخل البرلمان العراقي ، مصدر سابق ، ص13

(199) قاسم محمد عبيد: اثر النظام الانتخابي على الاداء البرلماني ، مصدر سابق ، ص230

(200) صباح عبد الرزاق كبة: السياسة الداخلية لعراق ما بعد إنتخابات 2010 دراسة في الثوابت والمتغيرات، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 41، السنة 12، 2010، ص55.

(201) غسان السعد: دور الكيانات السياسية في العملية الانتخابية- إنتخابات مجلس النواب العراقي عام 2010 نموذجاً، مجلة

المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 35، 2011/9، ص33.

(202) عامر حسن فياض: جدلية العلاقة بين الاستقلال والديمقراطية بين الخطاب العراقي المعاصر، مجلة العلوم السياسية، كلية

العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 29، السنة 15، 2004/10، ص108 .

3.4.1.3: تحديد اختصاصات السلطات الفيدرالية وسلطات الولايات:

يتطلب هذا من الدستور الاتحادي أن يحدد على وجه التحديد، في جوهر الدستور الاتحادي الأمور التي تقع ضمن اختصاص الوكالة الفيدرالية المركزية والمسائل التي تقع ضمن اختصاص وكالات الدولة (203).

ينتقد الفقه هذا النهج بسبب المخاطر والصعوبات التي ينطوي عليها بغض النظر عن مدى دقة وكفاية الدستور في تحديد الاختصاصات، لا بد أن تكون هناك مشاكل جديدة لم يتعامل معها المشرعون تنظيمياً. وبناءً على ما سبق يمكننا القول أن وكالات الاشراف الخاصة وكالة مركزية أم وكالة محلية؟، قد يكون هذا مصدر جدل يؤثر على وحدة واستقرار الدولة الفيدرالية. إذا ظهرت ظروف وتطورت، فقد يتعارض تقييد سلطة كلا الطرفين مع المصلحة العامة للدولة مما يجعل بعض القضايا المحددة ضمن اختصاص الولايات، الأمور ذات الأهمية الوطنية المشتركة التي تمارسها السلطات الفيدرالية.

لمعالجة أوجه القصور في هذا النهج حددت بعض الدساتير الفيدرالية الولاية القضائية على جميع المسائل التي لم يتم تقديم النص الخاص بها إلى السلطات الفيدرالية، ويتطلب اعتماد هذا النهج إنشاء هيئة سياسية أو قضائية لتحديد الصلاحيات غير الواردة في الدستور الاتحادي حسب أهميتها على أن يتم اختيار أعضاء الهيئة السياسية من ممثلي السلطات الاتحادية والولايات. ويعتبر مرحلة انتقالية بين الحكم الاستبدادي المطلق والحكم الديمقراطي المقيد، فقد اقترن هذا المبدأ بالأنظمة الديمقراطية التي قامت حينذاك لضمان كفالة حقوق الأفراد وحياتهم، والتي وقفت أيضاً حائلاً دون الانفراد بالسلطة.

فالاتجاه السائد في الأوساط الفقهية يرى بأن هناك استحالة نظرية وعملية في الأخذ بنظام يقوم على الفصل الكامل العضوي والوظيفي بين السلطات، فالفصل المطلق بين السلطات يعد من الناحية الواقعية غير قابل للتنفيذ ومخالفاً لطبيعة الأشياء، فلا يمكن أن تعمل أجهزة الدولة إلا بإقامة بعض العلاقات فيما بينها (204).

ويرى البعض (205) بأن مبدأ الفصل بين السلطات هو من مبادئ الحكمة السياسية، وأنه بهذا المعنى لا يقيم فواصل قاطعة بين وظائف الدولة، وإنما يقيم تعاوناً ومشاركة في الاختصاصات تختلف من نظام إلى آخر، إلا أن الطبيعة الدستورية لعلم السلطة القضائية تقتضي أن يكفل لها الاستقلال التام عن كل من

(203) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1974، ص 309.

(204) محمد، محمد بدران: دراسات في علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 370.

(205) محمود عاطف البناء، مصدر سابق، ص 433.

السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث لا يجوز لأي من السلطتين أن تتدخل في أعمالها. وأن تحديد الدور الدستوري للقضاء يبرر علاقته بسائر السلطات في الدولة ووضعه بالنسبة للنظام السياسي في مجموعه.

وقد أدى الاختلاف النظري حول المقصود بمبدأ الفصل بين السلطات إلى تباين الأنظمة السياسية من حيث تطبيقها لهذا المبدأ نظراً لاختلاف رؤية واضعي الدساتير حسب منظورها لهذا المبدأ.

وقد أشرنا من قبل أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وأن كل سلطة من السلطات الثلاث مستقلة في عملها عن السلطة الأخرى، وأن أهم ما يميز النظام البرلماني هو تساوي كل سلطة من السلطات الثلاث مع الأخرى، وأيضاً تعاون كل سلطة من السلطات الثلاث مع الأخرى، مع وجود نوع من الرقابة فيما بينهم.

ونرى مع ما يذهب إليه البعض بأن النظام البرلماني يعتبر الصورة الصحيحة والنموذج المعبر عن وهو ما يشير إلى أن هناك فصل بين السلطات والتعاون المتبادل والرقابة بين الإدارات، لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. (206)

2.3: الرقابة على أعمال الحكومة:

تتخصر المسؤولية السياسية فقط في الحكومة أو الوزارة البريطانية ولا تمتد لتشمل مسؤولية الملك سياسياً حيث أن الملك لا يخطئ؛ ولطالما لا يخطئ فهو لا يسأل، وهناك نوعان من الرقابة على أعمال الحكومة في النظام البرلماني وهما الرقابة البرلمانية وهي تلك المختصة بالمجلس النيابي، وكذلك هناك الرقابة القضائية وهي التي تختص بها المحكمة الدستورية، ونتناول في هذا المبحث طبيعة الرقابة البرلمانية.

1.2.3: الرقابة البرلمانية:

يمارس البرلمان وظائف ثلاث تتمثل في الوظيفة التشريعية والوظيفة المالية والوظيفة الرقابية، وتعد الوظيفة الرقابية الأصل في ظهور البرلمانات الحديثة، فعلى المستوى التاريخي نجد أن ظهور مؤسسة البرلمان جاء مواكباً للتطور الاجتماعي والسياسي في أوروبا، ويؤرخ لذلك بكل من بريطانيا وفرنسا باعتبارهما صاحبتَي الريادة في هذا المجال.

فالرقابة البرلمانية تتركز على قناعة بأن نظام الحكم الديمقراطي السليم يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات؛ بحيث لا تنفرد إحداها بالقوة والنفوذ وتتغول على الأخرى وإنما تتوازن على نحو مرن

ومتحرك، لكي يظل للمواطن الفرصة والقدرة على الولوج إليها والتأثير في حركتها وتغيير التوازنات التي تحكمها بما يراعى مصالحه.

1.1.2.3: مفهوم الرقابة البرلمانية:

وفقاً للدستور العراقي الصادر عام 2005 فإن السلطات التأسيسية تكون حريصة في وضع تشريعات خاصة تشير الى ضرورة أن يكون هناك خضوع للسلطات العامة للقواعد الدستورية، ومن هذه الوسائل النص على التبادل الرقابي بين السلطات وذلك لأن كلاً منهما تملك تجاه الأخرى اختصاصات تكفل إلى حد كبير عدم طغيان إحداها على الحقوق والحريات أو تجاوزها الوظيفة التي أسندها إليها المشرع الدستوري (207).

وتقرر القواعد الدستورية في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة الحكومة وتحقق باستعمالها رقابتها الفاعلة على تصرفات وقرارات الحكومة بحيث تتحقق الرقابة البرلمانية التي تباشرها البرلمانات على أعمال السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني بفضل تمتع هذه البرلمانات بحق محاسبة الحكومة بوسائل مختلفة قد تمتد إلى سائر التصرفات الإدارية بالإضافة إلى تمتع البرلمان بسلطة الرقابة على أعمال الإدارة المالية وذلك عن طريق إقرار الموازنات العامة واعتماد الحسابات الختامية (208).

وتعتبر الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من الموضوعات التي تشغل حيزاً كبيراً ورعاية مهمة في النصوص الدستورية للدول الحديثة، خاصة وأن الممارسة العملية لهذه الرقابة قد أثبتت مزاياها المتعددة، باعتبارها وسيلة ضرورية وملحة لرقابة أعمال وتصرفات الحكومة.

وهناك من الفقهاء الدستوريين الذين لم يهتموا بشكل كبير بتحديد مفهوم الرقابة البرلمانية على الرغم من أنها تعد وظيفة من أقدم وظائف البرلمانات في العالم، الأمر الذي انعكس على قلة هذه التعاريف التي وضعها باحثو الفقه الدستوري، حيث عرفها بعضهم بأنها "واحدة من أقدم وظائف البرلمانات، وهي تهدف إلى وضع القيود أمام السلطة التنفيذية" (209)، وهناك من عرفها بأنها "عملية فحص القوانين بعد تشريها، لبيان مدى تنفيذها، وهل حققت النتائج المرجوة منها، وما هي الإجراءات الكفيلة بتصحيح الأخطاء

(207) د. فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1982، ص79.

(208) د. خالد سماره الزغبى، مصدر سابق، ص98.

(209) Samuel H. Beer: The British Legislature and Problem of Mobilizing Consent, in Philip Norton (ed, Legislatures) Oxford University Press, 1990, p.71.

في هذا الشأن" (210).

وهناك من عرفها بأنها: "تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتحديد المسئول عن ذلك ومساءلته" (211).

كما عرفها بعضهم بأنها: "دراسة وتقييم أعمال الحكومة مقرونة بحق البرلمان في أن يصدر أحكاماً حقيقية تقييمية عن هذه الأعمال قد تؤدي إلى استقالة الحكومة إذا سحبت منها الثقة" (212)، وهناك من عرفها بأنها: "توجيه الحكومة وإسداء النصح لها، وإبلاغها بموقف الرأي العام من سياستها، والتحقق من أنها تقوم بأعمالها على خير وجه، وأخيراً محاسبتها إن وجد ما يستوجب ذلك من جانب السلطة التشريعية" (213).

ومع تعدد التعريفات للرقابة البرلمانية إلا أن ثمة أموراً مشتركة تجمع عليها أغلب التعريفات السابقة وتشكل في مجملها عناصر الرقابة البرلمانية بحيث تمارسها السلطة التشريعية معتمدة في ذلك على افتراض مؤداه أنها تمثل الشعب، وتحاسب السلطة التنفيذية عن طريق وسائل رقابة ينظمها الدستور والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية.

ومما تقدم يمكن تعريف الرقابة البرلمانية بأنها: "وسيلة للكشف عن المخالفات الدستورية والقانونية التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها وتصرفاتها، عن طريق أدوات رقابية مرتبة ومرتجة من الأضعف حتى الأقوى، ويترتب على أقواها سحب الثقة من الحكومة.

وتختلف مدى الرقابة المفروضة من البرلمانات باختلاف النظام السياسي للدولة نفسها فدور هذه البرلمانات في مجال الرقابة قد يصل إلى أعلى درجة في ظل نظام حكومة الجمعية؛ إذ يعتبر البرلمان هو السلطة العليا للدولة، بينما يتقلص هذا الدور إلى حد كبير في النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام البرلماني، فأنها أوسع بكثير من مثيلاتها في النظام الرئاسي وأقل من الرقابة البرلمانية في حكومة الجمعية النيابية (214).

وتتحقق الرقابة التي يباشرها البرلمان بطريق مباشر فتأخذ صورة مساءلة الوزراء منفردين أو مجتمعين عن التصرفات كافة التي تصدر عن السلطة التنفيذية والمتعلقة بوزارات الدولة والمصالح التابعة

Joseph P. Harris: Congressional control of Administration, Washington, the Brookings (210) Institutions, 1964, p.1.

(211) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، 1983، ص17.

(212) د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر وأمريكا ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1998، ص11.

(213) مدحت أحمد غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1998، ص1.

(214) عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006، ص366.

لها، سواء أكانت هذه المسئولية في صورة أسئلة أو استجوابات أو تحقيقات برلمانية أو كانت في صورتها النهائية ممثلة في إعلان طرح الثقة بالحكومة وإلزامها بالاستقالة عند الضرورة.

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة البرلمان للحكومة عن جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها الحكومة لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة، وله أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتته من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية.

ونظراً لتعدد وتشعب أجهزة الدولة، وزيادة حجمها كماً ونوعاً في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، ووجود وزارات ومؤسسات وهيئات تشرف على نشاطها وتعمل على تحقيق أهدافها أكد المشرع اليمني في الدستور واللائحة على قيام مجلس النواب بمراقبة نشاط السلطة التنفيذية في هذه المجالات ومساءلتها عند الضرورة، وذلك باعتبار أن المسئولية الوزارية هي إحدى المرتكزات الأساسية للنظام البرلماني، وحدد وسائل عديدة لهذه الرقابة تؤدي في النهاية إلى تصحيح الأخطاء التي تنتج عن ممارسة الحكومة لأعمالها بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون.

وتتبع أهمية الرقابة البرلمانية من أهمية العمل البرلماني في ذاته؛ وذلك لأن البرلمان يضم أعضاء منتخبين من قبل الشعب مباشرة، ويمثلون قطاعاً عريضاً في الأمة، ويتمتعون بحقوق وحرريات وسلطات وحصانات كبيرة وواسعة، وبذلك تحظى هذه السلطة بوزن سياسي واجتماعي واقتصادي كبير، وتلعب دوراً مؤثراً في مجال رقابتها على أعمال الحكومة لضبطها وجعلها خاضعة لأحكام الدستور والقانون.

وعلى أية حال فإن للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ميزة أساسية تكمن في تعدد وسائلها المباشرة وغير المباشرة، وخطورة النتائج المترتبة عليها والتي تصل في صورتها النهائية إلى حد إسقاط الوزارة أو استقالة الوزير المسؤول (215).

والواقع أنه لا يمكن إنكار ما ينسب إلى رقابة البرلمانات من عيوب، فالرقابة نشاط إنساني، والنشاط الإنساني لا يخلو من العيوب، إلا أن البيئة الإدارية والاجتماعية التي تمارس فيها الرقابة لها تأثير قوي على فاعلية الرقابة أو عجزها، فهذه الرقابة تتسم بالقوة والفاعلية في بعض الدول، ويشوبها الضعف في دول أخرى، تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية من بلد إلى آخر.

(215) د. عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير 1981، ص13.

2.1.2.3: أوجه الرقابة البرلمانية:

يقوم البرلمان بمحاسبة السلطة التنفيذية عن جميع تصرفاتها ويراقب مختلف أعمالها، ويناقشها في سياستها العامة التي رسمتها لنفسها، وعن طريق هذه الرقابة يستطيع البرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الحكومي، وكيفية أدائه للأعمال المختلفة. وله بمناسبة قيامه بمهمة الإشراف والرقابة أن يراجع الحكومة فيما أقدمت عليه من أعمال وما أقدمت عليه من تصرفات، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق المبادئ الدستورية (216).

وخضوع الحكومة لهذه الرقابة يكون جوهر النظام البرلماني والبرلمان لا يتدخل في الأعمال الإدارية والتنفيذية للحكومة ونفوذها على مرؤوسيهما والحوار بين الوزارة ممثلة في رئيسها وأعضاء البرلمان ومدى فعالية هذا الحوار مرتبط قبل كل شيء بالحالة السياسية في الدولة.

كما أن الرقابة البرلمانية ليست قاصرة على النظام البرلماني فهي وإن كانت تتضح فيه بشكل كبير إلا أنها توجد أيضاً في نظم الحكم الأخرى؛ بحيث تؤدي هذه الرقابة إلى خضوع جميع تصرفات الحكومة للقواعد الدستورية، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى نفاذ القواعد الدستورية وحسن تطبيقها.

تتميز أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع، وذلك نتيجة للتنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأعضاء البرلمان، كما أن هذه الأهداف تتسم بالتكامل أحياناً والتضارب أحياناً أخرى، ويرجع ذلك إلى تعدد القائمين بالرقابة، وتباين أهدافهم، وانتماءاتهم السياسية، ولكن تأثير أهداف الرقابة البرلمانية على الحكومة، يختلف حسب شدة هذا الهدف وطموحات القائم به، فالرغبة في مجرد الاستعلام عن أمر محدد، يعتبر هدفاً متواضعاً مقارنةً بهدف إسقاط الحكومة أو محاسبة الإنفاق (217).

كما أن أهداف الرقابة البرلمانية تختلف وفقاً لطبيعة النظام السياسي – ديمقراطياً – سلطوياً – شمولياً – ففي ظل النظام الديمقراطي، يتجه البرلمانيون إلى التركيز على المصالح العامة أو الحزبية، بينما في نظم الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة، يتجه البرلمانيون إلى تحقيق الأهداف الشخصية.

(216) د. علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار المطبوعات الجديدة، 1981، ص31.

(217) د. عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، 2002، ص 65.

أولاً- أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة المالية

تعد الوظيفة المالية أسبق تاريخياً من الوظيفة التشريعية، بل هي السبب الذي من أجله نشأت المجالس النيابية، وقد ازدادت أهمية هذه الوظيفة في ظل النظام البرلماني الذي يراقب فيه البرلمان مالية الدولة بما له من رقابة سياسية على الوزراء (218).

ولا تزال المهمة المالية للبرلمان مهمة حيوية وجوهرية وزاد من أهميتها اتساع سلطات الدولة الحديثة، وبالتالي تضخم المسؤوليات الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية وما تتطلبه من إعداد خطة شاملة للتنمية وتدابير الموارد اللازمة للإنفاق وإيجاد التوازن الواجب بين الإيرادات والمصروفات (219).

تتنوع الرقابة على تنفيذ الموازنة فتتمثل في ثلاثة أنواع: رقابة إدارية ورقابة مستقلة، ورقابة برلمانية، وسوف نعرض الأنواع الثلاثة بسبب الترابط الحاصل فيما بينهما وإن كان التركيز على الرقابة البرلمانية هو ما يهمنا في هذا الخصوص.

1- الرقابة الإدارية: هي رقابة تقوم بمها إحدى الإدارات التابعة لنفس جهة التنفيذ، كإدارات أو أقسام المراجعة بمختلف الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة أو إدارة تابعة لوزارة المالية، وهذه الرقابة غالباً ما تكون سابقة على الصرف في الجانب الأكبر منها (220).

2- الرقابة المستقلة: المقصود بالرقابة المستقلة ذلك النوع من الرقابة على تنفيذ الموازنة الذي تقوم به هيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهي أكثر أنواع الرقابة فاعلية في الوقت الحاضر.

3- الرقابة البرلمانية: وتتولى لجنة الشؤون المالية هذه الرقابة التي تقوم بطلب البيانات والمستندات والوثائق اللازمة عن تنفيذ الموازنة العامة أثناء السنة المالية، فإذا تبين أن هناك انحرافاً في تطبيق القواعد المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة، فيكون من حقها تقديم أسئلة واستجابات إلى الوزراء المختصين عن كيفية تنفيذ الميزانية، وكل من خالف القواعد المالية المتعلقة بتنفيذ الميزانية تحرك ضده المسؤولية السياسية، كذلك يقوم البرلمان بالرقابة على تنفيذ الميزانية عندما تطلب الحكومة فتح اعتمادات إضافية، حيث تقوم الحكومة بتقديم المعلومات الكافية واللازمة لتبرير هذا الطلب (221).

(218) عثمان خليل عثمان، مصدر سابق، ص 548.

(219) محمد الأمين، البرلمان الموريتاني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية،

مصر، 2000، ص 240

(220) أحمد زهير شامية، د. خالد الخطيب، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1997، ص 302.

(221) سوزي علي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 345.

ثانياً- أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة العامة

تعرف السياسة العامة بأنها: الخطوط العامة التي يجب أن يسير التنفيذ عليها، أو تحديد الأهداف العليا والأولويات ومسارات العمل الحكومي (222)، والاختصاص بوضع السياسة العامة يختلف دستورياً باختلاف الدول، فمنها ما تعطى سلطة وضع السياسة العامة للحكومة، كما في الدول ذات النظام البرلماني التقليدي، ومنها ما يشرك مع الحكومة رئيس الدولة كما هو الحال في النظام المختلط (شبه البرلماني أو شبه الرئاسي)، ومنها ما يجعل ذلك من اختصاص رئيس الدولة كما هو الحال في النظام الرئاسي.

والأصل أن البرلمان هو من يقوم بسلطة التشريع وبالتالي هو من يقوم برسم السياسة العامة التي يجب على الحكومة تنفيذها إلا أنه نتيجة لزيادة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية فقد أدى ذلك إلى الحاجة إلى تدخل الحكومة لإيجاد الحلول لهذه المشكلات وتحقيق أهداف ومطالب الشعب وذلك من خلال إعداد البرامج الخاصة والخطط الاقتصادية طويلة الأجل، ومتابعة تنفيذها، إضافة إلى أن البرلمان يغلب على طبيعة عمله البطء وعدم السرعة، بالإضافة إلى عدم وجود الخبرة والمعرفة التي تتطلبها هذه البرامج، الأمر الذي جعل الحكومة هي الأقدر على وضع وتنفيذ هذه البرامج (223)، فبعد أن يتم تشكيل الحكومة واختيار أعضائها، تتقدم هذه الحكومة ممثلة برئيس مجلس الوزراء ببرنامجه السياسي الذي يتم مناقشته في البرلمان، حيث يبدي أعضاء البرلمان ملاحظاتهم عليه، ويشرح رئيس مجلس الوزراء برنامج الحكومة السياسي أمام البرلمان عن طريق البيانات، والاتصالات والمعلومات حتى يتم التصويت على هذه البرنامج السياسي. فإذا وافق البرلمان على هذا البرنامج، فإن الحكومة تبدأ في تنفيذه أما إذا لم يوافق البرلمان على هذه البرنامج فإن على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم استقالته وبالتالي استقالة الحكومة بأكملها، وهكذا فإن الرقابة على السياسة العامة للحكومة تهدف إلى جعل الحكومة تلتزم بتنفيذ السياسة العامة التي وافق عليها البرلمان، فمادامت السياسة العامة للحكومة متفقة مع الدستور وثقة البرلمان فإن هذا هو ما تسعى الرقابة البرلمانية إلى تحقيقه (224).

(222) محمد، محمد بدران، مصدر سابق، ص 209، 210؛ كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، 1987، ص 291، 292.

(223) رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 71.

(224) محمد قذري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حقوق القاهرة، مصر، 1990، ص 87، 332.

ثالثاً- أهداف ترتبط بالرقابة على السياسة الخارجية

تعرف السياسة الخارجية بأنها: الخطة التي ترسم العلاقات الخارجية لدولة معينة مع غيرها من الدول⁽²²⁵⁾، وفي ظل النظم البرلمانية التقليدية يمارس رئيس الوزراء الأعمال المتعلقة بالسياسة الخارجية، ومن الممكن أن يقوم بها وزير الخارجية ولكن تحت إشراف وتوجيه رئيس مجلس الوزراء، ففي المملكة المتحدة يمارس مجلس الوزراء – المكون من وزراء الوزارات الهامة – تقرير السياسة الخارجية، أما في ظل النظم البرلمانية الحديثة كفرنسا ومصر واليمن فإن رئيس الدولة هو الذي يمارس السياسة الخارجية، ولا يمارس رئيس الوزراء أى عمل يتعلق بالسياسة الخارجية على الرغم من مسؤليته السياسية عنها⁽²²⁶⁾.

ومظاهر رقابة البرلمان على السياسة الخارجية التصديق على كثير من الأعمال الدبلوماسية مثل إعلان الحرب وعقد المعاهدات؛ حيث إنه لا بد من موافقة البرلمان على هذه الأعمال الدبلوماسية.

ونظراً لأهمية إعلان الحرب وحساسيته تحرص بعض الدساتير على ألا تتفرد السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة في إعلان قرار الحرب بل تشترط لإصدار مثل هذا القرار الخطير موافقة البرلمان، بينما دساتير أخرى تجعله من اختصاص البرلمان وحده.

ومع ذلك فإن هناك من الفقهاء من فرق بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية مشترطاً موافقة مجلس الشعب على الأولى دون الثانية، حيث إنه في الحالة الثانية لا يمكن الانتظار لموافقة مجلس الشعب أمام هذا الظرف الطارئ بل يجوز لرئيس الدولة حق إعلان الحرب وله أن يتخذ كل الإجراءات لصد العدوان نظراً لصعوبة الانتظار حتى حصول موافقة مجلس الشعب لقيام حالة الضرورة⁽²²⁷⁾.

أما فيما يتعلق بإبرام الاتفاقيات والتصديق على المعاهدات فقد كان رئيس الدولة في الماضي يختص بإبرام المعاهدات والتصديق عليها، ولكن مع وجود النظام النيابي وما لحق ذلك من ضرورة إشراك الهيئات النيابية في أعمال السلطة التنفيذية ومنها سلطة إبرام المعاهدات، لم يعد رئيس الدولة ينفرد في كل الحالات بالبث في التصديق على المعاهدات، وإنما وجب الرجوع إلى البرلمان باعتباره يمثل إرادة الشعب وصاحب المصلحة الحقيقية في إبرام المعاهدة وذلك وفقاً لما يقضى به دستور كل دولة⁽²²⁸⁾

وبالنظر الى الحالة العراقية نجد أن وظيفة المراقبة طبقاً للدستور العراقي تتلخص في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور،

(225)فاضل زكي محمد، السياسة الخارجية وأبعادها في السياسة الدولية، ط1، مطبعة شفيق، بغداد، 1975، ص23.

(226)محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص 335.

(227)بجى الجمل، مصدر سابق، ص 266.

(228)إبراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 213، 214.

والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته وتتخذ رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي (229):

حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الاشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة (230).

حق الاستجواب: لا يعتبر الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها، وحتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الاستمرار في مناقشته إذا ما تبناه أحد الأعضاء (231).

2.2.3: الرقابة القضائية:

إن الدول الحديثة بدون استثناء يقوم هيكلها الرئيسي على ثلاث دعائم أساسية في الحكم وهي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وأن أغلب الدول ترسي قواعد هذه السلطات الثلاثة على أساس مبادئ الفصل بين السلطات، ولكن الحقيقة والواقع في مجال التطبيق من الاستحالة بمكان الفصل التام بين تلك السلطات مهما حاولت الدول الديمقراطية الإلتزام بهذه المبادئ وقوانينها لا تسيع تجاوز أي سلطه على اختصاصات السلطة الأخرى فشؤون التشريع من اختصاص البرلمان أي السلطة التشريعية سواء كان هذا المجلس على درجه واحدة أو هناك مجلسين أحدهما في واجباته يكمل الآخر.

1.2.2.3: رقابة القضاء الدستوري:

إن السلطة التأسيسية تحرص على ان تتضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً وأحكاماً قانونية تنظم مختلف نشاطات الدولة وتؤكد خضوع السلطات العامة فيها لقواعد الدستور وأحكامه، وتحول دون الخروج على هذه القواعد، الأمر الذي يشكل ضمانات قانونية تكفل سمو وعلو القواعد الدستورية وأن هذه الوسائل بحد ذاتها تكفل الى حد كبير عدم طغيان إحدهما على الحقوق والحريات العامة أو خرق قواعد الدستور

(229) إسماعيل مرزة، القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969، ص243.

(230) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-إنجلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص47.

(231) محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص130.

بإصدار تشريعات أو قرارات تخالف نصوصه وأحكامه، مما يتيح للسلطة الأخرى أن تتصدي لتلك السلطة التي خرجت بأحكامها أو تشريعاتها أو تصرفاتها الأخرى على أحكام الدستور، وتحول دون نفاذ تلك التشريعات أو القرارات (232).

إن الحاكم الذي يركز السلطة بين يديه، كثيراً ما يستخدمها لتحقيق أهدافه الشخصية، وإشباع نزواته الخاصة أو في الأقل لا يأبه في ممارسته لاختصاصاته برغبات المحكومين ومطالبهم (233) ذلك لأن التكليف السائد آنذاك جعل السلطة حقاً شخصياً ووراثياً لمن يمارسها تختلط به ويختلط بها ومن ثم كان منطقياً بالترتيب على ذلك أن يكون أولئك الذين يمارسون السلطة فوق القانون لا يتقيدون بأحكامه ولا ينصاعون بأوامره (234).

درجت الدساتير الفيدرالية على إن تمنح للسلطات الفيدرالية الاختصاص بفصل المنازعات والقضايا التي تهم الدولة الفيدرالية ككل، كما ويتم تحويل الجانب المهم من الاختصاص القضائي الفيدرالي إلى المحكمة العليا الفيدرالية ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتجلى الدور الرئيسي للمحكمة العليا في الرقابة على الاتحاد التي تعني مراقبتها على مدى احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي بين السلطات المركزية وبين الولايات وإجبارهم على احترام هذا التوزيع وهذا يعني أن تصرفات السلطة التنفيذية تحت رقابة المحكمة الاتحادية والرقابة على دستورية القوانين وهذه الوظيفة وليد اجتهاد المحكمة العليا والتي تتمثل في ثلاثة أوجه (235).

الوجه الأول: رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية على القوانين المحلية بالنسبة إلى دستور الولاية.

الوجه الثاني: رقابة المحكمة العليا على قوانين الولاية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي.

الوجه الثالث: رقابة المحكمة العليا على القوانين الاتحادية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي.

في حين تتكون السلطة القضائية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الدائم من مجلس القضاء، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم بقانون.

(232) فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982، ص79.

(233) احمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، مجلة

العلوم الإدارية، السنة 23، العدد الأول، 1981، ص81.

(234) يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص 126-127.

(235) نغم محمد صالح، مصدر سابق، ص 47-64.

1. مجلس القضاء الأعلى: والذي يتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية، وقد نص الدستور بان طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ينظم بقانون بخلاف قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي حدد رئيس وأعضاء المجلس واشترط ان يكون رئيس المحكمة التميز ونائبه ضمن تشكيلة المجلس. ويمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات التالية.

- أ- إدارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي
- ب- ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم
- ت- اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها

2. المحكمة الاتحادية العليا: وهي هيئة قضائية مستقلة ماليًا وإداريًا تتكون من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب أما اختصاصات هذه المحكمة فهي:

- أ- الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة
- ب- تفسير نصوص الدستور
- ت- الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة
- ث- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية
- ج- الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء
- ح- الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم
- خ- المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب وأخيرا نص الدستور بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة

وطبقاً لهذه الاختصاصات التي يتمتع بها هذه المحكمة، فان على عاتقها التزامات كبيرة ولها دور أساسي للحفاظ على التوازن السياسي، لذا كان من الأفضل أن يكون معظم أعضاء هذه المحكمة من حملة الشهادات العليا وذو كفاءات عالية وان يكون قضاتها من خبراء القانون المدني وليس رجال الدين كما أشار إليه النص الدستوري لما قد يؤثر سلباً في النسيج المدني والتوازن الفيدرالي للدولة، علماً إن أبرز

التغيرات الذي حصلت في العراق بعد سقوط النظام العراقي هي إرساء استقلالية القضاء مالياً وتنظيمياً. (236)

ومن جهة أخرى ان تكليف الدستور مجلس النواب بتنظيم عمل المحكمة الاتحادية وطريقة اختيار أعضائها قد يؤثر على عمل المحكمة وقدرتها على تحقيق التوازن السياسي المطلوب منها، بل كان من الأجدر أن يحدد الدستور طريقة اختيار أعضائها بحيث أن تساهم الوحدات الفيدرالية مساهمة فعالة في تنظيمها وكيفية عملها، ويتم ذلك عادةً عن طريق مجلس الأقاليم كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة لمجلس الشيوخ، ومجلس البوندسرات في ألمانيا، أو عن طريق التوافق بين المكونات الرئيسية في الاتحاد.

أما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الجديد فلم يشير إلى كيفية مشاركة الأقاليم، ولا سيما إقليم كردستان في اختيار أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، إلا ان اغلبيه ثلثي أعضاء مجلس النواب من الممكن أن تؤدي إلى مشاركة إقليم كردستان في هذه المحكمة طبقاً لمبدأ التوافق المعمول به.

2.2.2.3: رقابة القضاء الاداري:

انتهج دستور عام 2005 اسلوباً مغايراً للدساتير التي سبقتة في تلك الفترة، فقد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بموجب المادة (47) منه وتبنى صراحةً النظام البرلماني بموجب المادة رقم (1) على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة ذات سيادة مستقلة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحده العراق)، وأقر الدستور أهم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها هذا النظام ومنها مبدأ مسؤولية الحكومة (الوزارة) بصورتيهما الفردية والتضامنية أمام البرلمان (237).

ونص الدستور على وسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وتحديد هذه الوسائل في الفقرة (7) من المادة (61) أتاح هذا الدستور لمجلس النواب ثلاثة وسائل لتحريك المسؤولية وهي (السؤال، وطرح موضوع للمناقشة والاستجواب) (238) وأضاف النظام الداخلي لمجلس النواب وسيلة رابعة إلى هذه الوسائل وهي التحقيق البرلماني (239).

إن المسؤولية السياسية للوزارة نشأة منذ تأسيس القانون الأساسي العراقي لعام 1925 ثم اندثرت في الدساتير الجمهورية اللاحقة، وبعدها بدأت بالظهور من جديد، ففي عام 2003 حدث تغيير في النظام

(236) نغم محمد صالح، مصدر سابق، ص 47-64.

(237) المادة (83) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(238) (الفقرة 7 من المادة 61) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(239) المادة (32) والمواد (82-86) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007.

السياسي العراقي، ومن الملاحظ في هذه الفترة بدء رجحان كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية واضحاً حيث كان مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات كبيرة، كان المجلس يجمع بين الاختصاص التشريعي والتنفيذي، وكان يصدر أوامر لها قوة القانون بموافقة مجلس الرئاسة بالإجماع، وذلك لعدم وجود جمعية وطنية منتخبة من قبل الشعب لكي تتولى مهام التشريع أما بالنسبة للمجلس الوطني فلم يكن له أي دور في تلك الفترة سوى تقديم المشورة إلى مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء، ولكن أنشاء المجلس الوطني جاء تلبيةً لقرار مجلس الأمن الدولي المرقم (1546) في 8/حزيران/2004، ويمكننا القول بأن المسؤولية السياسية الوزارية لم يكن لها أثر في هذه الفترة(240).

وفي الفترة التي امتدت منذ 30 حزيران/2004 ولغاية 31 كانون الثاني/ 2005 صدر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وأن النظام السياسي الذي اقامه الدستور المؤقت أتجه نحو النظام المجلسي (نظام الجمعية) حيث أن للجمعية الوطنية سلطات تشريعية ورقابية واسعة النطاق، وكذلك حدد الدستور سلطات الدولة ومنها مجلس الوزراء في الفقرة (أ) من المادة (24) كما حدد العلاقة بين السلطات على أساس الفصل بين السلطات حيث نص على (أن تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى) لكنه رجح كفة السلطة التشريعية، ونص الدستور على المسؤولية السياسية الوزارية وأقر مسؤولية رئيس الوزراء أمام الجمعية الوطنية ولها حق سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء بصورة تضامنية أو فردية(241).

وكذلك قرر الدستور حق الجمعية الوطنية المنتخبة من قبل الشعب في مراقبة الهيئات التنفيذية واستجواب المسؤولين التنفيذيين بما فيهم مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الرئاسة وإصدار أوامر بالحضور أمامها(242).

ويجوز لرئيس الوزراء إعفاء الوزراء من مناصبهم بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية الوطنية، ويمكن لهيئة النزاهة العامة إقالة أي عضو في مجلس الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء بعد مراعاة الإجراءات القانونية بتوصية ترفعها إلى مجلس الرئاسة، وهذا يعني أن مجلس الوزراء وقع تحت رحمة هيئة النزاهة إلى جانب الجمعية الوطنية، وهذا يتنافى مع الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الذي يقر المسؤولية الوزارية أمام ممثل الشعب، أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 يختلف عن كافة الدساتير المؤقتة التي سبقته لأنه أخضع السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) لرقابة

(240) حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 20، العدد الأول، سنة 2009، ص 19.

(241) الفقرة (ب) من المادة (24) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الفقرة (أ) من المادة (40) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

(242) الفقرة (ز) من المادة (33) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية.

الجمعية الوطنية تحسباً للمعانة التي عانى منها الشعب العراقي طوال الحقبة السابقة في ظل حكومات دكتاتورية اختفت فيها كل معالم الشرعية والدستورية طوال أكثر من 40 أربعون سنة(243).

أما دستور 2005 فقد انتهج أسلوباً يختلف عن كل الدساتير الذي سبقته، حيث أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بموجب المادة (47) وكذلك أخذ بالنظام البرلماني، وأقر مسؤولية الوزارة بصورتها الفردية والتضامنية أمام البرلمان تطبيقاً لمبدأ مسؤولية الحكومة السياسية (244)، وبيان الجهة المختصة في تحريك هذه المسؤولية والوسائل المتبعة والتي من خلالها يقوم مجلس النواب بأداء وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة وهذا ما أشارت إليه المادة 61/ثانياً من هذا الدستور (245).

ولقد أقر دستور 2005 لمجلس النواب ثلاثة وسائل لتحريك المسؤولية وهي (السؤال، طرح موضوع للمناقشة، والاستجواب) (246).

وأضاف النظام الداخلي للمجلس وسيلة رابعة إلى هذه الوسائل وهي التحقيق البرلماني، وبيان أهم الآثار المترتبة على تلك الوسائل عند قيام المسؤولية والمتمثلة في سحب الثقة من الوزارة جميعاً أو من أحد الوزراء بصورة منفردة، وتعتبر حكومة تصريف أعمال لحين تشكيل حكومة جديدة (247).

3.3: انتهاء ولاية الحكومة:

وضع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اختصاصات رئيس الدولة في المواد من (67- 75) وقد حدد الدستور تلك الصلاحيات والاختصاصات التي تكون لرئيس الدولة، كما حدد نهاية دوره وفقاً للدستور اما بانتهاء مدته، أو عند حدوث حالة الوفاة، أو وجود اسباب طارئة على الوضع المستقر للرئيس أو من خلال المجالس النيابية التي تسحب الثقة من الوزارة ومن رئيس الجمهورية، وفي هذا المبحث نعرض للنهايات الطبيعية وغير الطبيعية للحكومة .

1.3.3: النهاية الطبيعية:

إن اساس مسؤولية الوزارة هو أنها الفرع الفعال من السلطة التنفيذية فهي محور العمل الحكومي والمهيمن على مصالح الدولة، وترسم السياسة العامة للحكومة وتتابع تنفيذها وتشرف على سير العمل في

(243)فانز عزيز أسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، دار البستان، بغداد، 2005، ص 62.

(244)المادة (83) من الدستور العراقي لسنة 2005.

(245)محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد،

كلية القانون، بغداد، 2015، ص51.

(246) المادة 61/سابعاً من الدستور العراقي لسنة 2005.

(247)محمد عبد كاظم عوفي، مصدر سابق، ص51.

الإدارات الحكومية، لذا فعندَ تقرير المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء، فإن الوزراء جميعًا يلتزمون بالاستقالة سواء كانَ يؤيد الوزارة أو من كان يعارضها لأن الوزارة هيئة جماعية واحدة والنظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري والذي يعتبر جميع القرارات الصادرة من مجلس الوزراء بأنها صدرت بالإجماع (248).

أولاً: إجراءات سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

أخذ دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بالإجراءات المعقدة وهو بهذا الاتجاه دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حيث اشترط أن يكون قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب أي أكثر من نصف عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس للموافقة على قرار سحب الثقة (249).

أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 حدد في الفقرة (ب-3) من البند ثامناً من المادة (61) الأغلبية اللازمة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وجاءت بنفس النص الفقرة ثالثاً من المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس النواب بشروط مشددة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (250).

فإن الأغلبية المطلوبة لسحب الثقة هي الأغلبية لأعضاء مجلس النواب وهذا يعني أن الأعضاء الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة محتسبون لصالح الوزارة من الناحية الفعلية، وكان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 موفّقاً في ذلك لغرض إسناد وتقوية مركز الوزارة (251).

ثانياً: آثار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

عند قبول طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء قد تترتب عليه آثار خطيرة لا تقتصر على رئيس مجلس الوزراء بمفرده وإنما تمتد إلى الحكومة بأكملها وهذه الآثار تتمثل بما يلي: -

أ- استقالة الوزارة بأكملها:

اتفقت الدساتير عند موافقة مجلس النواب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يترتب عليها استقالة الحكومة بكامل أعضائها، وهذا يعني اعتزال رئيس مجلس الوزراء والوزراء مناصبهم السياسية

(248) كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (إنكلترا - فرنسا- لبنان- العراق) دراسة مقارنة، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016، ص 167، 168.

(249) المصدر نفسه، ص 184.

(250) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص 464.

(251) د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر، القادسية، 2014، ص 470.

فور صدور قرار البرلمان بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما صرحت به الفقرة ج من البند ثامناً من المادة 61 من الدستور والمادة 65 من النظام الداخلي لمجلس النواب بقولهما "تعد الوزارة مستقلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء) ويترتب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بقرار من المجلس اعتباره مستقياً من منصبه عند صدور قرار عدم الثقة، ويجب عليه تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، والتي تكون نافذة بمجرد صدور قرار المجلس بسحب الثقة وليس من تاريخ الاستقالة، وأن هذه الاستقالة تعتبر إجراءات شكلية فقط، ويثور تساؤل هنا بشأن قيام رئيس مجلس الوزراء بالجمع بين منصبه وبين إدارة وزارة أو عدة وزارات بالوكالة، وهل إذا تحققت مسؤوليته الفردية عن أعمال تلك الوزارة يؤدي إلى سحب الثقة منه كرئيس مجلس الوزراء (أي تتحقق المسؤولية التضامنية للحكومة بأكملها)؟

ب- تحول الوزارة إلى حكومة تصريف أعمال:-

إن النتيجة الحتمية المترتبة على سحب الثقة هي استقالة الوزارة في حالة المسؤولية التضامنية، أو استقالة الوزير أو عدد من الوزراء في حالة المسؤولية الفردية ويترتب على ذلك عدم جواز الوزير الذي صدر قرار من مجلس النواب بسحب الثقة منه إتخاذ أي قرار بحجة تصريف الأعمال اليومية لوزارته لحين تعيين وزير جديد محله، ولكن هذا الأمر مختلف بالنسبة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء حيث تبقى الوزارة المستقلة مستمرة في تصريف الأعمال العادية الكفيلة في تسيير العمل الحكومي ولم يعد بوسعها اتخاذ قرارات سياسية حتى تشكيل الوزارة الجديدة واستلام كل وزير مهام وزارته من سلفه، وأن دستور العراق لسنة 2005 قرر أن تكون الوزارة مستقلة من تاريخ قرار سحب الثقة من رئيس الوزراء، ولم يشر إلى تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء، فإذا قدم رئيس مجلس الوزراء استقالته فيعتبر ذلك عمل تنفيذي للقرار الصادر من مجلس النواب⁽²⁵²⁾.

2.3.3: النهاية غير الطبيعية:

المسؤولية التضامنية أو الجماعية هي مسؤولية الحكومة بأكملها عن سياستها العامة فالمسؤولية تنشأ عندما يتعلق العمل بالسياسة العامة للوزارة، وتقوم المسؤولية إذا كان العمل صادر عن رئيس مجلس الوزراء لأنه يعتبر الوجه الأول للسياسة العامة للوزارة، وتنهض المسؤولية التضامنية عندما تقع المسؤولية على أحد الوزراء ويتضامن معه رئيس مجلس الوزراء⁽²⁵³⁾.

(252) غسان لعبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، بغداد، 2010، ص 40.

(253) محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة،

1.2.3.3: الإقالة:

تعرف التهمة بأنها "إسناد جريمة أو جرائم معينة إلى متهم دلت التحقيقات الابتدائية والقضائية على ارتكابه للجريمة أو توافرت بعض الأدلة على ذلك وتوجه التهمة بعد استماع المحكمة لإفادة المتهم وتلاوة قرار الإحالة وشهادات الشهود..." (254).

ولما كان الاتهام كإجراء يتضمن إسناد أفعال محددة دستورياً، فإنه لا بد من تحديد جهة معينة تتولى مهمة توجيه الاتهام إلى الرئيس، وهنا نجد أن الدساتير قد أناطت بممثلي الشعب (البرلمان) الاختصاص المذكور حصراً، على اعتبار أن البرلمان هو الذي يكون بمقدوره تحديد ما إذا كان هناك فعل مرتكب من قبل الرئيس من عدمه وخطورة هذا الفعل هذا من جهة، كما أن الفعل المذكور هو بالأساس موجه ضد سيادة الدولة التي هي أساساً مصدرها الشعب أوكلت للرئيس ممارستها ومن ثم كان يجدر به ممارستها على أحسن وجه من جهة أخرى، حيث يصدر الاتهام وفق نسبة معينة من أصوات أعضاء البرلمان اختلفت الدساتير في تحديدها، فمنها من تطلب في الاتهام أن يكون بأغلبية معينة، فيما أوجب القسم الآخر من الدساتير أن يكون على وجه التحديد بثلاثي الأصوات.

اذ توجب بعض الدساتير صراحة أن ينعقد اتهام رئيس الجمهورية عن الأفعال المحددة بالدستور بأغلبية خاصة من عدد أعضاء البرلمان سواء بأغلبية بسيطة أو مطلقة، ومن تلك الدساتير دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فالمادة (85) في فقرتها (سادساً) قد أناطت مجلس النواب اختصاص اتهام رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب وهذا يعني أن شروط الاتهام هي:

- 1- أن يكون طلب الاتهام صادراً بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس.
- 2- أن يستند هذا الطلب على أسباب واقعية يخضع تقديرها للأعضاء.

ونعتقد أن المشرع الدستوري قصد الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وليس العدد الكلي للأعضاء، وهذا فعلاً ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا في بعض قراراتها، ومنها القرار رقم (23/اتحادية/2007) الصادر في (2007/10/21) (255). وكذلك قرارها المرقم (27/اتحادية/2009) الصادر في (2009/8/11) والذي جاء في مضمونه "... تجد المحكمة أن المقصود (بالأغلبية المطلقة) هي أغلبية (عدد الأعضاء الحاضرين) وليس (عدد أعضاء المجلس)" (256) وهذا ما استقر عليه قضاء

(254) عبد الأمير العكيلي، د. سليم حربة، أصول المحاكمات الجزائية، ج2، بغداد، 1988، ص139-140.

(255) ينظر: القرار رقم (23/اتحادية/2007) الصادر في (2007/10/21)؛ ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية- دراسة مقارنة، جامعة كربلاء، كلية القانون، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010، ص 90-101.

(256) ينظر: القرار المرقم (23/اتحادية/2007) في (2007/10/21)

المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المرقم (23/اتحادية/2007) في 2007/10/21، وكان هذا القرار قد صدر بعد قيام المحكمة باستقراء نصوص دستور جمهورية العراق حيث أكدت، أن المشرع أورد تعابير عديدة للأغلبية المطلوبة عند التصويت وذلك حسب أهمية الموضوع المطلوب التصويت عليه على وفق رأي المشرع فعند توفر هذه الأهمية لدى المشرع يذكر في النص "الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) وحيث أن المادة (61/ب) لم يرد فيها هذا النص، فيكون المقصود هو أغلبية عدد الحاضرين..." (257)، وعلى أية حال، كان الأجدر بالمشرع أن يجعل الاتهام صادرا بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الحاضرين على الأقل، وذلك لتلافي التأويلات فيما لو ترك النص على ما هو عليه وهو الغالبية المطلقة هذا من جهة، كما أن أغلبية الثلثين يصعب تحققها إلا إذا كان هناك ارتكاب حقيقي من قبل رئيس الجمهورية للأفعال التي حرمها الدستور من جهة أخرى، فلا يكون المجال مفتوحا أمام من يريد تحريك المسؤولية لأغراض غير موضوعية.

يجدر أن نشير إلى أن المشرع العراقي لم ينص على مسألة إيقاف الرئيس عن الاستمرار في مهامه الرئاسية عند صدور الاتهام من مجلس النواب، وهذا يعني استمراره في عمله لحين التأكد من صحة الاتهامات الموجهة إليه، فلو أراد المشرع ذلك، لكان قد نص عليه صراحة كما فعلت بعض التشريعات الدستورية المقارنة.

وفي اعتقادنا أن المشرع العراقي لم يكن موقفا في مسلكه هذا، فكان الأجدر أن ينص على منع الرئيس من الاستمرار في مهامه لحين صدور القرار النهائي من المحكمة، لأن ما اتهم به من أفعال في غاية الخطورة من شأنها المساس بسيادة الدولة أو استقلالها أو غيرها من الأفعال الخطيرة، فلا يجوز السماح له باستغلال منصبه للاستمرار في ارتكاب تلك الأفعال، ويبدو أن المشرع أراد أن يجعل من القاعدة التشريعية القائلة أن "المتهم بريء حتى تثبت إدانته" وهذا ما أكدته المادة (19/خامساً) والتي نصت على أنه "المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية عادلة" هذا من جهة، ولتحتاشي ما سيحدث من فراغ في سدة الرئاسة وما يستتبعه من ضرورة اختيار رئيس آخر جديد وهو أمر لا يخلو من الصعوبات التي تحدث عند عملية الاختيار سيما وأنه يدخل تحت إطار التوافقات السياسية، ونحن نرد على هذا الرأي، على اعتبار أن الرئيس سيتمتع بضمانات كمتهم وفق ما ينص عليه الدستور والقوانين الأخرى، كما أن القول بصعوبة اختيار رئيس جديد نتيجة للتوافقات السياسية، فإن هذه التوافقات لا بد وأن تنتهي فيما لو تم الاحتكام للدستور الذي يؤكد على الأخذ بالنظام البرلماني، والذي يقوم على أساس أن

تتشكل الحكومة من الأكثرية الحاصلة على أغلبية المقاعد، فضلا عن ذلك أن الدستور قد حدد صراحة من يتولى المنصب بصفة مؤقتة لحين انتخاب رئيس جديد.

2.2.3.3: حل مجلس النواب:

جعل دستور جمهورية العراق مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها امراً منوطاً بمجلس النواب (258). بينما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006 اضاف الى مجلس النواب رئيس الجمهورية والوزراء اللذين يقتصر دورهم في المناقشة فقط دون التصويت وفي حدود معينة ، فبالنسبة لمجلس النواب فإنه يضطلع بدور مناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها وذلك بموجب المواد (131 - 136) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، وبالنسبة لرئيس الجمهورية فله الحق بمناقشة مشروعات القوانين المتعلقة بشؤون الحكومة من خلال الحضور بناءً على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة إلى مجلس النواب وذلك بمقتضى المادة (40/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب ، واخيراً للوزراء ان يمارسوا هذا الدور وذلك من خلال حضور الوزير لجلسات مجلس النواب وبناءً على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة ايضاً ، شريطة أن تكون تلك المناقشات متعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة ، وذلك بموجب المادة (40/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

وبخصوص آلية المناقشة والتصويت، فبعد ان تعد اللجنة المختصة تقريرها بشأن مشروع القانون تقوم بعرضه على المجلس لكي تجري مناقشته في ضوء ما انتهى إليه التقرير، حيث يتلو رئيس اللجنة تقرير اللجنة المختصة وما تضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية اللجنة في الجلسة المختصة للمناقشة وفي جميع الأحوال تجري المناقشة على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة(259).

يصار بعد ذلك الى المداولة وذلك بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً ، فاذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع(260) ، بعدها ينتقل المجلس الى مناقشة المواد مادةً - مادة بعد تلاوة كل منها ثم يؤخذ الرأي في كل مادة على حدة ثم على المشروع بأكمله ، بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات المقدمة بشأنها فيتم اخذ رأي المجلس على هذه الاقتراحات بالتعديلات اولاً على أن يتم البدء بأوسعها مدى وابعدها عن النص الأصلي، بعد ذلك يؤخذ الرأي بالمادة ككل، ويجوز للمجلس إعادة المناقشة في مادة سبق وان تم إقرارها إذا أبدت أسباب جديدة

(258) المادتين (59 و 60) من الدستور العراقي لعام 2005.

(259) المادة (131) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006.

(260) المادة (132) من النظام الداخلي ذاته.

، قبل انتهاء المداولة في المشروع وذلك بناء على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس(261) .

وبعد الانتهاء من مناقشة مشروع القانون فإنه لا يجوز التصويت عليه قبل مضي أربعة أيام على الأقل من تاريخ انتهاء المداولة فيه

جدير بالذكر وطالما نتحدث عن الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي، فإن له بالإضافة إلى اقتراح مشروعات القوانين ومناقشتها والتصويت عليها الحق بإقرارها (إقرار مشروعات القوانين) في حالة رفض رئيس الدولة التصديق عليها، ويعد هذا الإقرار بمثابة المصادقة عليها، وبمقتضى هذه الوظيفة يستطيع البرلمان التغلب على رئيس الدولة من خلال إعادة الموافقة على مشروعات القوانين من جديد وفقاً للشروط التي يحددها الدستور(262) ، وبذلك فإن حق رئيس الدولة في الامتناع عن التصديق والإصدار ما هو إلا حق اعتراض توقيفي.

(261) للمزيد من التفاصيل ينظر في هذا الصدد: المواد (133- 135) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2006.
(262) عمر حلمي فهمي، مصدر سابق، ص106.

الخاتمة:

إن المراقب لتطورات الواقع السياسي في العراق منذ 2003/4/9 يستطيع أن يلاحظ بأنه بالرغم من أن الدستور العراقي الدائم، تبنى النظام البرلماني كنظام حكم، مما يوحي بما لا يدع مجالاً للشك بأن الحكم في العراق بات كما يفترض أن يكون قائماً على قاعدة حكم الأغلبية السياسية التي تحوز أكبر عدد من المقاعد في البرلمان سواء كانت حزباً أو ائتلاف يضم مجموعة من الأحزاب، وهي التي تشكل الحكومة وتنتخب رئيس الجمهورية، إلا أن القاعدة التي بات معمول بها هي اعتماد مبدأ (المحاصصة الطائفية) في توزيع المناصب والأدوار، بالرغم من أن الدستور لم يشر إلى هذه الإجراءات ولم ينص عليها قانوناً، إلا أنها باتت عرفاً ملزماً في تشكيل الحكومات التي تعاقبت على السلطة في العراق بعد 2003، وهذا بدوره أدى إلى عدة إشكاليات أدت إلى عدم الاستقرار السياسي، كان من أبرزها خلق برلمان عاجز عن أداء مهامه الأساسية والمتمثلة بالتشريع والرقابة، وانتشار الفساد الإداري والمالي، وغياب المعارضة السياسية، وأزمة عدم الثقة بين الكتل البرلمانية، وأزمة تعطيل القرار السياسي واستقلاليته. لذلك كان يجب تقديم بعض المقترحات التي من شأنها تعزيز النظام السياسي بصورة عامة والسلطة التشريعية بصورة خاصة، وذلك من خلال:

الالتزام بمبادئ الدستور والعمل على كفالة احترامه وتقديم الضمانات التي تعزز هذا الاحترام ووضع الضمانات القانونية والواقعية لاحترام القواعد الدستورية في العراق. وتغليب المبدأ الديمقراطي على مبدأ المحاصصة الطائفية، وضرورة الإيمان بالمنهج الوطني أي مبدأ المواطنة والإيمان بها كمنهج للحياة. والعمل على تقوية دوره الرقابي بعيداً عن تأثير المصالح الحزبية أو العنصرية أو الطائفية أو المناطقية أو الشخصية الضيقة)، لأنه إذا لم يتقن البرلمان دوره الرقابي فإن كل المحذورات ستخرج أي حكومة من المسار بمجرد إفلاتها من دائرة الرقابة البرلمانية.

وفي ختام دراستنا هذه توصلنا إلى النتائج والمقترحات الآتية:

- النتائج:

- 1- بعد إعلان النتائج النهائية من قبل المفوضية العليا للانتخابات والمصادقة عليها، يدعو رئيس الجمهورية البرلمان الجديد إلى الانعقاد خلال 15 يوماً من إعلان النتائج، وينتخب البرلمان رئيساً جديداً له ونائبين لرئيس المجلس خلال الجلسة الأولى بالأغلبية المطلقة، وجرى العرف أن يكون رئيس المجلس من العرب السنة وله نائب كردي وآخر شيعي.
- 2- تنص المادة (55) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على "ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري

المباشر". وينتخب البرلمان رئيساً جديداً للعراق خلال 30 يوماً من انعقاد الجلسة الأولى بأغلبية ثلثي الأصوات، وجرى العرف أن يكون الرئيس كردياً.

3- نص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني، ويكلف رئيس الجمهورية زعيم الكتلة الأكبر في البرلمان بتشكيل الحكومة الجديدة.

4- إن الدول الحديثة بدون استثناء يقوم هيكلها الرئيسي على ثلاث دعائم أساسية في الحكم وهي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وأن أغلب الدول ترسي قواعد هذه السلطات الثلاثة والتي تعتمد نظام الفصل بين السلطات.

5- إن الدستور ليس أكثر من نتيجة الصراع بين الحكام والأفراد ورغبتهم في التوفيق بين عناصر السلطة وعناصر الحرية.

6- يحدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 واجب هذه المسؤولية في ثلاث حالات: الخيانة وعدم الدستورية والحنث باليمين لكنه لا يحدد معنى كل منها

7- لا يحدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بوضوح طبيعة مسؤولية رئيس الجمهورية التي تعتبر مسؤولية سياسية (برلمانية) أو جنائية بموجب الدستور

- المقترحات:

- (1) إقرار التعددية السياسية والحزبية، ولا يتعارض ذلك مع إصدار قانون للأحزاب السياسية،
- (2) إقرار التداول السلمي للسلطة بتحديد صراحة مدة الرئاسة. وتحديد الولاية، وإقرار حق المعارضة دستورياً.
- (3) الفصل بين السلطات الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وأن يكون قائم على أساس التعاون والمراقبة، وذلك يضمن عدم هيمنة إحدى السلطات على السلطات الأخرى، وتحديد دقيق لصلاحيات كل هيئة من هيئات السلطة واختصاصاتها
- (4) الابتعاد عن نظرية المؤامرة ونظرية تسقيط الآخر، وضرورة الثقة بما تفرزه صناديق الانتخابات من نتائج، وعدم التشكيك أو التلاعب بها لأنها سمة حضارية.
- (5) إجراء تعداد سكاني شامل وشفاف، وبإشراف دولي قبل إجراء الانتخابات لمعرفة الحجم السكاني لكل محافظة لتوزيع المقاعد البرلمانية بشكل منصف بين المحافظات.

- (6) ضرورة إبعاد المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عن كل أشكال التحزب واختيار كوادرها على أساس المهنية والوطنية كونها الجهة المعنية بإنجاح العملية الانتخابية
- (7) دعم مبدأ استقلال السلطة القضائية والعمل على تفعيل دورها الرقابي، والعمل على إنهاء سيطرة الاعتبارات السياسية.
- (8) وضع قانون مكافحة الفساد بصياغة تلائم التشريعات والطبيعة العراقيتين بحيث تستهدف قمع الفساد ومحاكمة رجاله بألية منتظمة، وبنصوص تملك القدرة على المحاسبة وتملك الوصول إلى مراكز الفساد مهما علا شأنها

قائمة المصادر:

أولاً: الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، 1996.
- 2- إبراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- 3- أحمد زهير شامية، د. خالد الخطيب، المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 1997.
- 4- أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة (مصر-فرنسا-إنجلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 5- أمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ج1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1983.
- 6- إسماعيل مرزة، القانون الدستوري- دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، 1969.
- 7- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1983.
- 8- بشير على محمد بار، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
- 9- ثروت بدوي، النظم السياسية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 10- جمال الدين سامي، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الاسكندرية، 2005.
- 11- جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، لبنان، 2010.
- 12- حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.
- 13- حسن عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 14- حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، ط2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2001.
- 15- ربيع انور فتح الباب، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 16- رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

- 17- رمضان بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 18- ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط1، دار نيبور للطباعة والنشر، القادسية، 2014.
- 19- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- 20- سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007.
- 21- سليمان الطماوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 22- سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000.
- 23- السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة، 1974.
- 24- السيد محمد جبر، فكرة الأقليات في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار المعارف، الإسكندرية، 1990.
- 25- شمران حمادي، موجز النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، ط1، شركة الطبع والنشر الأهلية - بغداد، 1964.
- 26- صادق أحمد يحيى النغيثي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة- دراسة مقارنة، ط1، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 27- عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، مؤسسة دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، 1985.
- 28- عبد الأمير العكيلي، د. سليم حربة، أصول المحاكمات الجزائية، ج2، بغداد، 1988.
- 29- عبد الغنى بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسية، دراسة مقارنة لنظرية الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 30- عبد الغنى بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 31- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 32- عثمان خليل عثمان، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956.
- 33- عدنان عاجل، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط2، دار الوثائق والكتب، بغداد، 2013.
- 34- عزه مصطفى حسين عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

- 35- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 36- علي عبد العال سيد أحمد، الآثار القانونية والوظائف السياسية لحل البرلمان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990.
- 37- علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار المطبوعات الجديدة، 1981.
- 38- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- 39- عمرو فؤاد احمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، ب.د.ن، القاهرة، 1984.
- 40- فاضل زكي محمد، السياسة الخارجية وأبعادها في السياسة الدولية، ط1، مطبعة شفيق، بغداد، 1975.
- 41- فائز عزيز أسعد، نظرة في النظم الدستورية والسياسية العراقية، دار البستان، بغداد، 2005.
- 42- كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (إنكلترا - فرنسا- لبنان- العراق) دراسة مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016.
- 43- كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، 1987.
- 44- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1971.
- 45- محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 46- محمد بكر حسين، الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، مكتبة السعادة، طنطا، مصر، 1990.
- 47- محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين - المبادئ النظرية والتطبيقات الجهرية، دار الجامعة الجديدة للطبع والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2011.
- 48- محمد شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول، دار الشروق، القاهرة، 2003.
- 49- محمد عبد العال السناري، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، جامعة حلوان، بدون تاريخ.
- 50- محمد عمر مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط2، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، العراق، 2003.

- 51- محمد فوزي لطيف، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الإسكندرية، الدار الجامعية الجديدة للنشر، 2005.
- 52- محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.
- 53- محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية، بلا ناشر، القاهرة، 2000.
- 54- محمد، محمد بدران، دراسات في علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 55- محمد، محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، الكويت، 2007.
- 56- محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 57- مسرد الكلمات في سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية، ج 3، حوارات حول مجالات الحكم التشريعية والتنفيذية والقضائية في الدول الفيدرالية، منتدى الاتحادات الفيدرالية، كندا، 2007
- 58- نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري المغربي، دار النشر المغربية، 1980.
- 59- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2010.
- 60- هشام البديري، لجان التحقيق البرلمانية في مصر والكويت، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2003.
- 61- وحيد رأفت، ايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.
- 62- يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

ثانيا: الرسائل والاطاريح الجامعية:

ا. الاطاريح:

- 1- سحر محمد نجيب، التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الانسان وحرياته، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، العراق، 2003
- 2- سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1999.
- 3- غسان لعبيبي مناتي، حكومة تصريف الأعمال، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، بغداد، 2010.
- 4- فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية) في مصر وأمريكا ولمحة عنه في بعض الدول العربية والأجنبية الأخرى، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1998.

- 5- فتحي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1982.
- 6- فتحي عبد النبي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1982.
- 7- محمد أحمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، القاهرة، 2010.
- 8- محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء فى النظم البرلمانية المعاصرة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حقوق القاهرة، مصر، 1990.
- 9- مدحت أحمد غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1998.

ب. الرسائل:

- 1- بلند إبراهيم حسين شنكالي، العلاقة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في النظم الفيدرالية- دراسة حالة العراق، رسالة ماجستير، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، 2013.
- 2- بيار حازم عبدي الشرفاني، الرقابة البرلمانية على نشاط السلطة التنفيذية: دراسة تطبيقية على إقليم كردستان العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، مصر، 2020.
- 3- جميلة عبد الحسين طاهر، إشكالية بناء دولة القانون (العراق أنموذجاً 2003-2010)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2012.
- 4- زايد حمزة منسي الشريفي، حل البرلمان- دراسة مقارنة بين القانونين العراقي والمصري، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، 2022.
- 5- سوسن حميد رشيد، الرقابة على دستورية القوانين في العراق والإمارات العربية المتحدة، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، 2009.
- 6- عدنان ابراهيم شهاب آل دلفو الطائي، دور السلطة التشريعية في اقرار الموازنة العامة وأثرها في التنمية الاقتصادية: دراسة مقارنة مع التطبيق على العراق، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، قسم الاقتصاد السياسي والتشريعات الاقتصادية، مصر، 2021.
- 7- علي عايد عبد الله الوالي، اشكالية اعادة بناء الدولة في مرحلة التحول السياسي: العراق نموذجاً: دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، جامعة اسيوط، مصر، 2020.
- 8- لمياء علي احمد علي النجار، مدى مشروعية التدخل الدولي الانساني في ظل الثورات العربية المعاصرة، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2017.

- 9- محمد الأمين، البرلمان الموريتاني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة الدول العربية، مصر، 2000.
- 10- محمد عبد الكاظم عوفي، مسؤولية الحكومة السياسية في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، بغداد، 2015.
- 11- محمد منذر عمر السالم، حقوق الاقليات في القانون الدولي العام: دراسة مقارنة تطبيقية على ليبيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 2021.
- 12- هشام جليل إبراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته باستقلال القضاء في العراق – دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق جامعة النهريين وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام، بغداد، 2012.

ثالثاً: الدوريات والبحوث والمجلات:

- 1- احمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، مجلة العلوم الإدارية، السنة 23، العدد الأول، 1981.
- 2- اسماعيل صعصاع غيدان، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق، دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة في العراق، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة الرابعة العدد الخاص بالمؤتمر الوطني الاول لكليات القانون، 2012،
- 3- حسين الغافري، الحماية القانونية للخصوصية المعلوماتية في ظل مشروع قانون المعاملات الإلكترونية العماني، ورقة مقدمة لمؤتمر أمن المعلومات والخصوصية في ظل قانون الإنترنت، القاهرة يونيو 2008.
- 4- حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2017.
- 5- حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، بحث منشور بمجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 20، العدد الأول، سنة 2009.
- 6- خالد سماره الزغبني، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، ديسمبر 1987.
- 7- خالد عليوي العرباوي، الفيدرالية والديمقراطية التوافقية ومعطيات الواقع العراقي، بحث مقدم الى مؤتمر الفيدرالية في العراق: الواقع والمستقبل، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين

بالتعاون مع جامعة دي بول الأمريكية ومكتب إقليم كردستان للدراسات الفيدرالية، في الفترة من 28-29 أبريل 2010.

8- زانا رؤوف حمة كريم، دانا عبد الكريم سعيد، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، بغداد، 2014.

9- سنبل عبد الجبار احمد، مبدأ مسو الدستور وكفالة احترامه دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 26، جامعة الكوفة - كلية القانون، العراق، 2016.

10- شورش حسن عمر، ضوابط استقلال المحكمة الاتحادية العليا في العراق من حيث التشكيل: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية، العراق، جامعة كركوك، المجلد 6، العدد 21، السنة 2017.

11- عثمان عبد الملك الصالح، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت، دراسة مقارنة تطبيقية، مجلة الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، فبراير 1981.

12- علي عباس خلف، اختصاصات هيئه مجلس الوزراء في دستور جمهوريه العراق لسنة 2005، بحث مقارن، مجلة الجامعة العراقية، مركز البحوث والدراسات الاسلامية، العدد 42، السنة 2018.

13- علي يوسف الشكري، تعديل الدستور قضائياً، بحث منشور، مجلة المحقق، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 2015.

14- عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، 2002.

15- غازي فيصل مهدي، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، السنة الاولى، العدد الاول، 2009.

16- ليث عبد الحسن جواد الزبيدي، مستقبل النظام السياسي في العراق، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، العدد 29-30، 2012.

17- محمد كمال الدين إمام، الاحتساب وحرمة الحياة الخاصة، بحث مقدم إلى مؤتمر الحق في الحياة الخاصة، عقد في كلية حقوق بالإسكندرية، 1997.

18- نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 الواقع والطموح، مجلة دراسات دولية، العدد 41، بغداد: جامعة بغداد، مركز الدراسات الدولية، 2009.

19- ياسر عطوي عبود الزبيدي، التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الجمهورية امام المحكمة الاتحادية- دراسة مقارنة، جامعة كربلاء، كلية القانون، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، 2010.

الإعلانات العالمية والدساتير والقوانين:

- 1- الدستور الفلسطيني لسنة 1922.
- 2- القانون الأساسي العراقي الصادر عام 1925
- 3- الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
- 4- الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948.
- 5- الدستور الأردني لسنة 1952.
- 6- الدستور العراقي الصادر عام 1958
- 7- الدستور التونسي لسنة 1959.
- 8- الدستور الكويتي لسنة 1962.
- 9- الدستور العراقي الصادر عام 1964
- 10- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966
- 11- قانون اعضاء مجلس الامة العراقي رقم (7) لسنة 1967.
- 12- الدستور العراقي الصادر عام 1968
- 13- الدستور الصومالي لسنة 1969.
- 14- الدستور العراقي الصادر عام 1970.
- 15- الدستور السوري لسنة 1973.
- 16- الدستور البحريني لسنة 1973 الملغي بدستور سنة 2022.
- 17- الدستور الجيبوتي لسنة 1981 والمعتمد سنة 1992.
- 18- الدستور الروسي لسنة 1993.
- 19- الدستور الموريتاني لسنة 2001.
- 20- الدستور القطري لسنة 2004
- 21- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
- 22- الدستور العراقي لسنة 2005.
- 23- الدستور السوداني الانتقالي لسنة 2005.
- 24- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007.

- 25- قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005 المعدل بموجب قانون رقم (26) لسنة 2009.
- 26- الدستور المغربي لسنة 2011.
- 27- الدستور المصري لسنة 2014.
- 28- الدستور اليمني لسنة 2015.
- 29- الدستور الجزائري لسنة 2016 المعدل.
- 30-

رابعاً: المصادر الالكترونية:

- 1- جميلة الشرجي، النظام الرئاسي، الموسوعة العربية، القانون العام، المجلد السابع: المحكمة الجنائية الدولية ولاية المظالم في الإسلام، ص 416، متوفر على الرابط التالي: <https://2u.pw/IPQQC> تاريخ الزيارة 2022/2/22.
- 2- حكمت نبيل المصري، مبدأ الفصل بين السلطات وتأثيره على النظم الديمقراطية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، 2017. بحث منشور ومتاح على الرابط التالي: <https://2u.pw/oM2eN> تاريخ الزيارة 2022/4/20.
- 3- ابتسام محمد العامري، مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور العراقي، بحث منشور في صحيفة الزمان العراقية، 2015/7/27، متاح على الرابط التالي: <https://2u.pw/KQHkd> تاريخ الزيارة: 2022/4/24.
- 4- موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق: <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

خامساً: المصادر الأجنبية:

- 1- Samuel H. Beer: The British Legislature and Problem of Mobilizing Consent, in Philip Norton (ed, Legislatures), Oxford University Press, 1990.
- 2- Joseph P. Harris: Congressional control of Administration, Washington, the Brookings Institutions, 1964.

آلية تشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 دراسة تحليلية مقارنة

ORIGINALITY REPORT



PRIMARY SOURCES

1	www.iraq-news.info Internet Source	<1 %
2	www.kitabat.info Internet Source	<1 %
3	cuesj.cihanuniversity.edu.iq Internet Source	<1 %
4	Submitted to Emirates Canadian University College Student Paper	<1 %
5	arabiyaa.com Internet Source	<1 %
6	sawanews.net Internet Source	<1 %
7	dfu112233.blogspot.com Internet Source	<1 %
8	sbahalkhayr.blogspot.com Internet Source	<1 %

www.iraqfoundation.org