



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**YILI İÇİN İRAK CUMHURİYETİ ANAYASASINDA KUVVETLER AYRILIĐI 2005
İLKESİNİN ANAYASAL KORUMASI**

AZAD İZADEEN SAADON ALKHALIFA

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŐA
2020



جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية الحقوق / قسم القانون العام

الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات

في دستور جمهورية العراق لعام 2005

آزاد عز الدين سعدون الخليفة

رسالة ماجستير

**YILI İÇİN İRAK CUMHURİYETİ ANAYASASINDA KUVVETLER 2005
AYRILIĞI İLKESİNİN ANAYASAL KORUMASI**

AZAD IZADEEN SAADON ALKHALIFA

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

Prof .Dr. Weadi Sulaiman Ali

LEFKOŞA
2020

الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات
في دستور جمهورية العراق لعام 2005

آزاد عزالدين سعدون الخليفة

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية الحقوق / قسم القانون العام

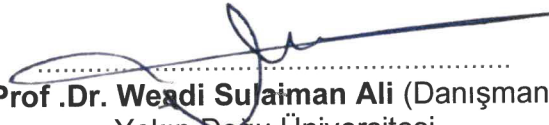
رسالة ماجستير


بإشراف
الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي

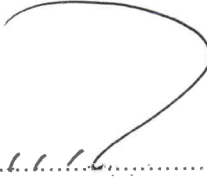
KABUL VE ONAY

AZAD IZADEEN SAADON ALKHALIFA tarafından hazırlanan "2005 yılı için Irak Cumhuriyeti Anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal koruması" başlıklı bu çalışma, 27/ 01 /2020 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Sanatta Yeterlik Tezi olarak kabul edilmiştir.

JÜRİ ÜYELERİ


.....
Prof .Dr. Weadi Sulaiman Ali (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Yrd.Doç.Dr.Nadhim Younis Othman Alsarhan (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü


.....
Yrd.Doç.Dr. Yousif Mostafa Rasul
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Prof . Dr. Mustafa Sagsan (a)
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Müdürü



قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير آزاد عز الدين سعدون الخليفة في رسالته الموسومة بـ " الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات في دستور جمهورية العراق لعام 2005" بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2020 /01/27، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير.

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق ,قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والإدارية، قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق ,قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور مصطفى صاغصان
الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
المدير



BİLDİRİM

Ben AZAD IZADEEN SAADON ALKHALIFA olarak beyan ederim ki '**2005 yılı için Irak Cumhuriyeti Anayasasında kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal koruması**' başlıklı tezi '**Prof .Dr. Weadi Sulaiman Ali**' 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.

Tarih : 27/01/2020

İmza :

Adı ve Soyadı: AZAD IZADEEN SAADON ALKHALIFA

الاعلان

أنا آزاد عز الدين سعدون الخليفة، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان " الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات في دستور جمهورية العراق لعام 2005"، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي، ولقد أعدتها بنفسني تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول 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 27/01/2020

التوقيع:

الاسم و اللقب: آزاد عز الدين سعدون الخليفة

TEŞEKKÜR VE TAKDİR

Yararlı olması ümidiyle bu çalışmayı tamamlamama yardım eden Yüce Allah'a yaratmadan önce, çalışmanın başlangıcından ve son dersine kadar her zaman en iyi yardımcımız olan tüm hocalarımıza sonsuz teşekkürler. **Prof .Dr. Weadi Sulaiman Ali**, ardından tezin bilimsel tartışma komitesi başkanı olan yardımcı doçent Dr. Nazem Younes Othman'a ve Lisansüstü Direktörü Prof. Dr. Mustafa Sağasan'a teşekkür ederim. Yakın Doğu Üniversitesi'nde Arapça yüksek lisans programının başarılı olması için yaptığı tüm çalışmalardan dolayı ve üniversitenin Arap programı koordinatörü sevgili kardeşim Kavar Muhammed Musa'ya idari hizmetlerinden dolayı teşekkür ederim. Ayrıca bana destek olan herkese teşekkür ederim. profesörler, arkadaşlar, aile ve akrabalar dahil olmak üzere en başından beri.

شكر وتقدير

الشكر قبل الخلق لله عز وجل، الذي أعانني على أتمام هذا العمل عسى أن يكون نافعاً، والشكر المتواصل لجميع اساتذتنا الذين كانوا دائماً خير معينين لنا منذ بداية الدراسة والى الكورس الأخير من الدراسة **الاستاذ الدكتور وعدي سليمان علي**، ومن ثم اشكر **الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان** كرئيس لجنة المناقشة العلمية للرسالة، والشكر الموصول **الاستاذ الدكتور مصطفى صاغصان** رئيس مدير الدراسات العليا بجامعة الشرق الأدنى على كل ما يبذله من مساعي من اجل إنجاح برنامج الدراسات العليا باللغة العربية، والشكر للأخ العزيز كاوار محمد موسى المنسق على البرنامج العربي في الجامعة لما يقدمه من خدمات ادارية ، كما أشكر كل من ساندني منذ البداية من أساتذة واصدقاء وأهل وأقرباء.

ÖZ

2005YILI İÇİN IRAK CUMHURİYETİ ANAYASASINDA KUVVETLER AYRILIĞI İLKESİNİN ANAYASAL KORUMASI

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, Fransız Devrimi'nden bugüne kadar rejimlerin dayandığı en önemli anayasal ilkelerden biridir. Kökleri Yunanlılar dönemine kadar uzanmasına ve Platon ve Aristoteles'in ilgisini çekmesine rağmen, Ancak Fransız hukukçu "Montesquieu'nün Kanunların Ruhu kitabı 1748'de yayınlandığında bu fikir daha net ve açık bir şekilde teşkil edildi. İlkenin içeriği, temel devlet işlevlerinin üç yasama, yürütme ve yargı mercii arasında dağılımı ve yetkinin kötüye kullanılmasından kaçınmak ve dengesini korumak için üç merciiin birbirinden bağımsız kalması gerekliliğinde özetlenmektedir.

Çalışmamızda parlamenter, cumhurbaşkanlığı ve parlamenter hükümet sistemlerinde egemen olan kuvvetler ayrılığı ilkesinin anayasal örgütlenmesine değindik. İlkenin modern anayasalardaki konumuna ve farklı hükümet sistemlerindeki üç otorite arasındaki ilişkiyi düzenlemedeki rolüne odaklandık. Çalışmamızda 2005 yılın Anayasası hükümlerine uygun olarak Irak Cumhuriyeti'nde parlamenter sistemin temelleri, esnek kuvvetler ayrılığı ilkesine ve anayasal hükümlere dayalı olan devlet işlevlerinin üç otorite arasındaki dağılımını ve bir otoriteyi diğerine bağlayan ilişkinin niteliğini üzerinde durulmuştur.

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin, üç kuvvet arasında bir dengenin sağlanmasındaki konumunu ve rolünü koruduğu ve muhafaza ettiği anayasal mekanizma ve araçları, kuvvetler ayrılığının benimsenmesi ve kanunların anayasaya uygunluğunun ihtisaslaşmış anayasa yargısı tarafından denetlenmesine ilişkin anayasa belgesine açık anayasal hükmün dahil edilmesi üzerinde tartıştık. Tam güçler ayrılığına dayalı başkanlık sisteminin temel ilkelerini, yetkilerin belirli anayasal kurallara göre dağılımı, devlet başkanının yasama erki tarafından çıkarılan yasalara itiraz etme hakkı ve Yüksek Mahkemenin yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemedeki rolü dahil olmak üzere bahsettik. Anayasal yetkiler ile ilkeyi korumak ve konumunu pekiştirmek için benimsenen Anayasal araç ve mekanizmalar arasındaki ilişkinin niteliğini açıkladık. Ayrıca konsey sisteminin temel kurallarını da ele alarak meclis sistemindeki üç erk arasındaki ilişkinin niteliğini ve meclis sisteminde yetki kullanımında kuvvetler ayrılığının ne ölçüde benimsendiğini de açıkladık.

Irak anayasal yasa koyucunun ilkeyi suiistimal ve suiistimalden koruma konusundaki çıkarının boyutunu tartıştık ve koruma mekanizmalarıyla ilgili anayasa metinlerini bilgilendirdik. Mevcut anayasa metinlerinin nasıl değerlendirilmesi gerektiğini, ilkeyi koruyan ve konumunu koruyan mekanizmaları ve yetkiler arasında bir dengenin sağlanmasındaki etkin ve etkili rolünü düzenleyen alternatif anayasa metinleri bulmak ve her bir otoritenin işlevini belirli anayasal bağlamda yerine getirmesini sağlaması üzerine tartıştık.

Anahtar Kelimeler: Anayasal Koruma, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi, Esneklik Ayrılığı, Sertlik Ayrılığı, Anayasa Yargısı

Abstract

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF IRAQ FOR THE YEAR 2005

The principle of separation of the powers is one of the most important constitutional principles on which regimes have been based since the French Revolution until now. Although the roots of this subject go back to the era of the Greeks and was of interest to Plato and Aristotle but the more attention being paid to this concept when the book of "Spirit of Laws" appeared, which was written by the French jurist "Montesquieu" in 1748 AD. In this book the concept of the principle of "separation of the powers" is summarized based on the core three functions of the state as: legislative, executive and judicial authorities, and the need for the three authorities to remain independent from each other to avoid abuse of power and to maintain its balance.

In our study, we studied the constitutional organization of the principle of separation of the powers in the prevailing parliamentary, presidential and council systems of the governments. We have focused on the position of the principle in modern constitutions and its role in regulating the relationship between the three authorities in different systems of government. Also, this study has focused on the foundations of the parliamentary system in the Republic of Iraq according to the provisions of the constitution in 2005, based on the principle of flexible separation of powers and the constitutional provisions that resolved the distribution of state functions between the three main authorities and the nature of the relationship that connects one authority to each other.

Beside all, this study has discussed the constitutional mechanisms and their means by which the principle of separation of the powers protects and preserves its position and role in achieving a balance between the three basic powers, including the explicit constitutional code in the constitution document about the adoption of the separation of powers and oversight of the constitutionality of laws by the specialized constitutional judiciary. We have discussed the basic principles of the presidential system based on the complete separation of the powers, including the distribution of powers according to specific constitutional rules, such as the right of the president to object the laws enacted by the legislative authority, and the role of the Supreme Court in exercising oversight over the constitutionality of the laws to protect the principle and consolidate its position in the country. We also have discussed the basic rules of the council system and explained the nature of the relationship between the three powers in the council system and the extent to which the separation of powers is adopted in the exercise of power in the council system.

We discussed the extent of the Iraqi constitutional legislator's interest in protecting the principle from the abuses, as well as briefing and enclosing the constitutional code that is related to the mechanisms of the protection. We also have discussed how to evaluate the current constitutional code and find alternative constitutional

codes that regulate mechanisms which protect the principle and preserve its position and its effective and influential role in achieving a balance between powers and ensuring the exercise of each authority and its function within the specific constitutional context.

Key Words: Constitutional Protection, Principle of the Separation of the Powers, Flexible Separation, Rigid Separation, Constitutional Judiciary.

الملخص

الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات في دستور جمهورية العراق لعام 2005

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد أهم المبادئ الدستورية التي تقوم عليها أنظمة الحكم منذ الثورة الفرنسية لحد الآن، وعلى الرغم من أن جذوره تعود الى عهد الأغريق وكان محل الاهتمام عند أفلاطون وأرسطو، لكن تبلورت الفكرة بشكل واضح عند ظهور كتاب الفقيه الفرنسي مونتسكيو (روح القوانين) في عام 1748م وتتخلص مضمون المبدأ على توزيع وظائف الدولة الرئيسة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وضرورة ان تبقى السلطات الثلاث مستقلة واحدة عن الأخرى لتفادي إساءة استغلال السلطة والمحافظة على توازنها.

وقد تطرقنا في دراستنا الى التنظيم الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات في أنظمة الحكم السائدة البرلماني والرئاسي والمجلسي، وقد ركزنا على موقع المبدأ في الدساتير الحديثة ودوره في تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث في أنظمة الحكم المختلفة، وقد ركزنا في دراستنا على أسس النظام البرلماني في جمهورية العراق وفق أحكام دستور عام 2005 القائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات والاحكام الدستورية التي عالجت توزيع وظائف الدولة بين السلطات الثلاث وطبيعة العلاقة التي تربط سلطة بأخرى.

وبحثنا الآليات والوسائل الدستورية التي تحمي بها مبدأ الفصل بين السلطات وتحافظ على موقعه ودوره في تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث منها النص الدستوري الصريح في وثيقة الدستور على تبني الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين من قبل القضاء الدستوري المتخصص.

وتطرقنا الى المبادئ الأساسية للنظام الرئاسي القائم على الفصل التام بين السلطات، منها توزيع السلطات وفق قواعد دستورية محددة وحق اعتراض رئيس الدولة على القوانين التي شرعها السلطة التشريعية ودور المحكمة العليا في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وبيّنا طبيعة العلاقة التي تربط السلطات والوسائل والآليات الدستورية المعتمدة لحماية المبدأ وترسيخ موقعه. كما تطرقنا الى القواعد الأساسية للنظام المجلسي وبيّنا طبيعة العلاقة التي تربط السلطات الثلاث في النظام المجلسي ومدى اعتماد الفصل بين السلطات في ممارسة السلطة في النظام المجلسي.

وتناولنا بيان مدى اهتمام المشرع الدستوري العراقي بحماية المبدأ من التجاوزات والإساءة وكذلك احاطة النصوص الدستورية التي تتعلق باليات الحماية، كما تطرقنا الى كيفية تقويم النصوص

الدستورية الحالية وإيجاد نصوص دستورية بديلة تنظم اليات تحمي المبدأ وتحافظ على موقعه ودوره الفاعل والمؤثر في تحقيق التوازن بين السلطات ويكفل ممارسة كل سلطة وظيفتها ضمن السياق الدستوري المحدد.

الكلمات المفتاحية: الحماية الدستورية، مبدأ الفصل بين السلطات، الفصل المرن، الفصل الجامد، القضاء الدستوري.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM	
TEŞEKKÜR VE TAKDİR	iii
ÖZ	iv
İÇİNDEKİLER	vi
ABSTRACT	v
GİRİŞ	1
BÖLÜM BİR	5
anayasal koruma	5
1.1.: Anayasal koruma kavramı.....	5
1.1.1: Anayasal korumayı tanımlar mısınız?	5
1.1.1.1.: anayasal koruma dili	6
1.1.1.1.1.:koruma.....	6
1.1.1.1.2.: Anayasa.....	6
1.1.1.2.: deyimsel olarak anayasal koruma	9
1.1.2.: anayasal koruma unsurları	10
1.1.2.1.: Demokratik bir ülke olmak.....	10
1.1.2.2.: Devletin hukuka teslimi	12
BÖLÜM İKİ	14
Kuvvetler ayrılığı ilkesi ve tarihsel temeli nedir?	14
2.1: Kuvvetler ayrılığı ilkesi kavramı	14
2.1.1: Kuvvetler ayrılığı ilkesini tanımlayın	16
2.1.2: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin yorumlanması	17
2.1.2.1. Göreceli yorumlama (esnek güçler ayrılığı)	17
2.1.2.2: Mutlak yorumlama (katı güçler ayrılığı)	17
2.2: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin tarihsel kökeni	18
2.2.1: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin doğuşu ve gelişimi.....	18
2.2.1.1: Eski siyasi düşüncede kuvvetler ayrılığı ilkesi	20
2.2.1.1.1: Platon'da.....	20
2.2.1.1.2: Aristoteles'te	21
2.2.1.2: Modern siyaset düşüncesinde kuvvetler ayrılığı ilkesi	22
2.2.1.2.1: Oliver Cromwell ile	22
2.2.1.2.2: John Locke'ta.....	22
2.2.1.2.3: Montesquieu'da.....	24
2.2.1.2.4: Jean-Jacques Rousseau tarafından	25

2.2.2: Irak anayasalarında kuvvetler ayrılığı ilkesi	27
2.3: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin takdir edilmesi	31
2.3.1: Kuvvetler ayrılığı ilkesinin avantajları	31
2.3.1.1: Zorbalığın önlenmesi ve özgürlüklerin korunması	32
2.3.1.2: Devletin işlevlerine hakim olması ve düzgün işleyişi.....	32
2.3.1.3: Hukuk devletinin gerçekleşmesine katkıda bulunmak	32
2.2.1.4: Yargı bağımsızlığı	33
2.3.2: Eleştiriler kuvvetler ayrılığı ilkesine yöneliktir.....	34
2.3.2.1: Kuvvetler ayrılığı ilkesine geleneksel eleştiriler	34
2.3.2.2: İlkenin Marksist düşüncesinin modern eleştirisi	35

BÖLÜM ÜÇ

Siyasal sistemler ve kuvvetler ayrılığı ilkesi.....	37
3.1: Parlamenter Sistem	38
3.1.1: Parlamenter sistem konsepti	38
3.1.2: Parlamenter sistemin özellikleri.....	42
3.1.2.1. Çift Yönetici.....	42
3.1.2.1.1. devlet başkanı.....	42
3.1.2.1.2. Bakanlık (kolektif bir organ olarak)	47
3.1.2.2: Yasama ve yürütme organları arasındaki işbirliği	49
3.1.2.2.1. kanun yapma	50
3.1.2.2.2. Parlamento Oluşumu Eylemleri	51
3.1.2.2.3. Parlamento Üyeliği ve Bakanlığın Birleştirilmesi.....	52
3.1.2.2.4. Uluslararası anlaşmaların ve anlaşmaların akdedilmesi	52
3.1.2.3: Yasama ve yürütme organları arasındaki denge	53
3.2: başkanlık sistemi	55
3.2.1: Başkanlık sistemi konsepti	55
3.2.2: Başkanlık sisteminin özellikleri	58
3.2.2.1: yürütme birimi	58
3.2.2.2: Tam güçler ayrılığı	60
3.2.2.2.1: Kongre ve yürütme organı arasındaki bağımsızlık tezahürleri	61
3.2.2.2.2: Kontrol ve Denge Teorisi.....	62
3.2.2.2.3: ABD Başkanlık Sisteminde Tam Ayrımcılığın İstisnaları	63
3.3: Konsey sistemi veya (Meclis hükümeti).....	65
3.3.1: Konsey sistemi veya (meclis hükümeti) kavramı	65
3.3.2: Meclis Sisteminin Özellikleri.....	67
3.3.2.1: Federal Konsey (kolektif organ)	68
3.3.2.2: Federal Konseyin Federal Meclise Sunulması	69

BÖLÜM DÖRT

Kuvvetler ayrılığı ilkesini korumaya yönelik anayasal güvenceler.....	73
4.1: Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi.....	74
4.1.1: Kanunların anayasaya uygunluğunun denetimi kavramı	74
4.1.1.1: Kanunların anayasaya uygunluğunun siyasi denetimi	77
4.1.1.2: Yasaların anayasaya uygunluğunun yargı denetimi	78
4.1.1.2.1: yoksunluk kontrolü	79
4.1.1.2.2: İptal Kontrolü.....	80
4.1.2: Irak'ta anayasa yargısı	82
4.1.2.1. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin korunmasında Federal Yüksek Mahkemenin rolü	85
4.1.2.2: Anayasa metinlerinin yorumlanması.....	88
4.2: Yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı gözetim	92
4.2.1: Yürütmenin yasama denetimi.....	92
4.2.1.1: Parlatentonun hükümet eylemlerini denetlemesi	93
4.2.1.1.1: sorgulama hakkı.....	93
4.2.1.1.2: Tartışma için genel bir konuyu gündeme getirme hakkı.....	94
4.2.1.1.3: Soruşturma yürütme hakkı	95
4.2.1.1.4: sorgulama	96
4.2.1.1.5: Bakanlığın Siyasi Sorumluluğu.....	97
4.2.1.2: Devlet başkanının sorumluluğu	100
4.2.2: Yasama organının yürütme denetimi.....	104
4.2.2.1: Parlatentonun işleyişine yürütme organına müdahale etmek.....	105
4.2.2.1.1: Parlatento olağan oturumları	105
4.2.2.1.2: Parlatentoya Davet.....	106
4.2.2.1.3: Meclis oturumlarının ertelenmesi.....	106
4.2.2.1.4: Meclis toplantıları ertelendi.....	106
4.2.2.2: Parlatentonun feshedilmesi (Temsilciler Meclisi)	107
4.3: Kamuoyunun sansürü veya (popüler sansür)	110
4.3.1: kamuoyu	110
4.3.2: Kamuoyunu etkileme araçları.....	113
4.3.2.1: Sivil toplum örgütleri.....	113
4.3.2.2: siyasi partiler	115
4.3.2.3: medya.....	117
SON	122
KAYNAKÇA	126
İNTİHAL RAPORU	140

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
ب.....	الاعلان
ج.....	شكر وتقدير
ه.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
5.....	الفصل الاول
5.....	الحماية الدستورية
5.....	1.1: مفهوم الحماية الدستورية
5.....	1.1.1: تعريف الحماية الدستورية
6.....	1.1.1.1: الحماية الدستورية لغاً
6.....	1.1.1.1.1: الحماية:
6.....	2.1.1.1.1: الدستور:
9.....	2.1.1.1: الحماية الدستورية إصطلاحاً
10.....	2.1.1: عناصر الحماية الدستورية
10.....	1.2.1.1: أن تكون الدولة ذات نظام ديمقراطي
12.....	2.2.1.1: خضوع الدولة للقانون
14.....	الفصل الثاني
14.....	ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وأساسه التاريخي
14.....	1.2: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

- 16.....1.1.2: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات
- 17.....2.1.2: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات
- 17.....1.2.1.2: التفسير النسبي (الفصل المرن بين السلطات)
- 17.....2.2.1.2: التفسير المطلق (الفصل الجامد بين السلطات)
- 18.....2.2: التأصيل التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات
- 18.....1.2.2: نشأة وتطور مبدأ الفصل بين السلطات
- 20.....1.1.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم
- 20.....1.1.1.2.2: عند أفلاطون
- 21.....2.1.1.2.2: عند أرسطو
- 22.....2.1.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث
- 22.....1.2.1.2.2: عند اوليفر كرومويل
- 22.....2.2.1.2.2: عند جون لوك
- 24.....3.2.1.2.2: عند مونتسكيو
- 25.....4.2.1.2.2: عند جان جاك روسو
- 27.....2.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية
- 31.....3.2: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات
- 31.....1.3.2: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات
- 32.....1.1.3.2: منع الاستبداد وصيانة الحريات
- 32.....2.1.3.2: إتقان الدولة لوظائفها وحسن سير العمل بها
- 32.....3.1.3.2: المساهمة في تحقيق الدولة القانونية
- 33.....4.1.3.2: استقلالية السلطة القضائية

2.3.2: الانتقادات موجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات 34

1.2.3.2: الانتقادات التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات 34

2.2.3.2: الانتقادات الحديثة التي وجهها الفكر الماركسي للمبدأ 35

الفصل الثالث..... 37

37..... الأنظمة السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات

1.3: النظام البرلماني 38

1.1.3: مفهوم النظام البرلماني 38

2.1.3: خصائص النظام البرلماني 42

1.2.1.3: ثنائية السلطة التنفيذية 42

1.1.2.1.3: رئيس الدولة 42

2.1.2.1.3: الوزارة (كهيئة جماعية) 47

2.2.1.3: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية 49

1.2.2.1.3: تشريع القوانين: 50

2.2.2.1.3: الأعمال الخاصة بتكوين البرلمان: 51

3.2.2.1.3: الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة: 52

4.2.2.1.3: إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية: 52

3.2.1.3: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية 54

2.3: النظام الرئاسي 56

1.2.3: مفهوم النظام الرئاسي 56

2.2.3: خصائص النظام الرئاسي 58

1.2.2.3: وحدة السلطة التنفيذية 58

- 60.....2.2.2.3: الفصل التام بين السلطات
- 61.....1.2.2.2.3: مظاهر الاستقلال بين الكونغرس والسلطة التنفيذية:
- 62.....2.2.2.2.3: نظرية الرقابة والتوازن (Check and Balance):
- 63.....3.2.2.2.3: الاستثناءات على الفصل التام في النظام الرئاسي الأمريكي:
- 65.....3.3: النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)
- 65.....1.3.3: مفهوم النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)
- 68.....2.3.3: خصائص النظام المجلسي
- 68.....1.2.3.3: المجلس الاتحادي (هيئة جماعية)
- 69.....2.2.3.3: خضوع المجلس الاتحادي للجمعية الإتحادية
- 73.....الفصل الرابع**
- 73.....الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الفصل بين السلطات**
- 74.....1.4: الرقابة على دستورية القوانين
- 74.....1.1.4: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين
- 77.....1.1.1.4: الرقابة السياسية على دستورية القوانين
- 78.....2.1.1.4: الرقابة القضائية على دستورية القوانين
- 79.....1.1.1.1.4: رقابة الامتناع
- 80.....2.1.1.1.4: رقابة الإلغاء
- 81.....2.1.4: القضاء الدستوري في العراق
- 84.....1.2.1.4: دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية مبدأ الفصل بين السلطات
- 88.....2.2.1.4: تفسير النصوص الدستورية
- 91.....2.4: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

- 92.....1.2.4: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
- 92.....1.1.2.4: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة
- 92.....1.1.1.2.4: حق السؤال
- 93.....2.1.1.2.4: حق طرح موضوع عام للمناقشة
- 94.....3.1.1.2.4: حق إجراء التحقيق
- 95.....4.1.1.2.4: الاستجواب
- 97.....5.1.1.2.4: المسؤولية السياسية للوزارة
- 100.....2.1.2.4: مسؤولية رئيس الدولة
- 104.....2.2.4: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:
- 104.....1.2.2.4: تدخل السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان
- 104.....1.1.2.2.4: الدورات العادية للانعقاد للبرلمان:
- 105.....2.1.2.2.4: دعوة البرلمان للانعقاد:
- 105.....3.1.2.2.4: فض دورات الانعقاد للبرلمان:
- 106.....4.1.2.2.4: تأجيل اجتماعات البرلمان:
- 106.....2.2.2.4: حل البرلمان (المجلس النيابي)
- 109.....3.4: رقابة الرأي العام أو (الرقابة الشعبية)
- 110.....1.3.4: الرأي العام
- 112.....2.3.4: وسائل التأثير في الرأي العام
- 112.....1.2.3.4: منظمات المجتمع المدني
- 115.....2.2.3.4: الأحزاب السياسية
- 117.....3.2.3.4: وسائل الإعلام

121.....الخاتمة

125.....قائمة المراجع

139.....تقرير الانتحال

المقدمة

أشتهر مبدأ الفصل بين السلطات في بداية القرن الثامن عشر، رغم أن جذوره تعود إلى فترة زمنية أقدم من ذلك، حيث تطرق فلاسفة الأغرريق إليه قبل أكثر من ألفي عام، إلا أنه لم يكن معروفاً في التشريعات القديمة باستثناء اشارات الفلاسفة أمثال أفلاطون وأرسطو، ولكون أهمية هذا المبدأ لا تقل عن الأهمية التي يحظى بها مبدأ سيادة الأمة والشعب، فقد أهتم به بعض فقهاء القانون بشكل كبير، ومن بينهم المفكر الفرنسي الشهير "مونتسكيو" الذي يرجع الفضل إليه في صياغة المبدأ ووظيفته، حينما تطرق إلى المبدأ في كتابه روح القوانين، وبعدها أصبح محل دراسة وإهتمام أكثر من قبل الفقهاء، حيث تحدث الفقيه "جان جاك روسو" عن المبدأ ودوره في مؤلفه العقد الإجتماعي، لكن رغم إهتمام الفقهاء والفلاسفة بالمبدأ لم يكن ذا صدى في الواقع السياسي آنذاك.

ونتيجة تطور المجتمعات ومطالبتها بالحقوق والحريات ولدور المبدأ في ترسيخ الحقوق والحريات، أصبح المبدأ ذا أثر وصدى، واسس عليه النظام الديمقراطي في العصر الحديث والمعاصر، وقد تم إقراره في معظم الدساتير الحديثة من خلال توزيع الإختصاصات بين السلطات في الدولة.

وبهدف ضمان إستقرار النظام السياسي في الدولة وضمان سير المؤسسات العامة بانتظام وحماية الحقوق والحريات العامة والحفاظ على توزيع وظائف الدولة بشكل سليم، لجأت الدساتير الحديثة إلى إدراج المبدأ ووظائفه بشكل صحيح في وثيقة الدستور إلا ان مفهومه وأسس ودرجة الفصل يختلف من دستور إلى آخر ومن نظام إلى آخر.

ولأهمية دور مبدأ الفصل بين السلطات المؤثر في الحياة السياسية لابد من دراسته في مختلف الأنظمة السياسية النظام البرلماني والرئاسي والمجلسي أو (حكومة الجمعية).

فالمبدأ يعد المدخل الرئيسي لتحديد طبيعة النظام السياسي في كل دولة وتنظيم العلاقة بين سلطاتها، حيث إن كان النظام برلمانياً تكون العلاقة بين السلطات فصلاً مرناً أي إن العلاقة بين السلطات تكون قائمة على أساس التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات وخاصة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وإن كان النظام رئاسياً يسمى العلاقة بين السلطات بالفصل التام أو المطلق أي العلاقة بمعنى إن كل سلطة من سلطات الدولة مستقلة عن الأخرى معناها العلاقة قائمة على أساس عدم تدخل سلطة في إختصاصات سلطة أخرى، وفي النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) فإن ملامح المبدأ شبه مفقودة لأن السلطة التشريعية فيه

هي السلطة المنتخبة من الشعب، وهي السلطة المهيمنة على السلطة التنفيذية، وليس هناك أي توازن أو تعاون بين السلطات، إنما السلطة التنفيذية هي التي تدير شؤون الدولة تحت إشراف ومراقبة السلطة التشريعية. وإن وثيقة الدستور العراقي لعام 2005 قد نصت بشكل صريح على النظام البرلماني القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، ويعد إقرار هذا المبدأ في وثيقة الدستور العراقي أحد أهم الركائز الجوهرية التي بنيت عليها الدستور.

لأهمية وظيفة مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة السياسية، وتأثيرها على الحياة السياسية، فلا بد من وجود وسائل وآليات لحمايته من الخروقات والتجاوزات التي قد يحدث عند ممارسة كل سلطة لوظيفتها في الدولة، ولمنع حدوث الخروقات والتجاوزات بين السلطات، تلجأ الدساتير إلى وضع آليات تحمي بها المبدأ، ولكن هناك إختلاف كبير بين الأنظمة السياسية السائدة حول موقع المبدأ، كما أن هناك إختلاف بين الدساتير التي تتبع نظام سياسي واحد، فالنظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات بموجبه يحدد حدود صلاحيات كل سلطة من سلطات الدولة، وعند إقرار المبدأ في الدستور بشكل صريح و واضح يشكل أهم آليات حماية وحفظ التوازن بين السلطات، كما أن للرقابة الدستورية على القوانين وحق رئيس الدولة في إعتراض على القوانين التي يشرعها البرلمان لها دور هام في حماية المبدأ، وأما في النظام الرئاسي (كما هو حال في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية) فليس هناك أي نص يشير إلى وجود مبدأ الفصل بين السلطات وإنما هناك توزيع للسلطات على أساس التوازن وبشكل متساوٍ بحيث لا يستطيع أية سلطة أن تتدخل أو تسيطر على الأخرى، كذلك فإن القضاء الدستوري الأمريكي من خلال الرقابة على دستورية القوانين، وحق الإعتراض أو (Veto) الذي يتمتع به الرئيس الأمريكي على القوانين التي يشرعها الكونغرس يعد من الآليات التي تحمي به مبدأ الفصل بين السلطات وتضع حدوداً لتدخل السلطات في شؤون السلطات الأخرى، وأما النظام المجلسي فهناك إختلاف كبير بينه وبين النظامين السابقين، فهذا النظام هو الذي يقوم على أساس السيادة في الدولة تعود إلى السلطة التشريعية التي هي المهيمنة على السلطة التنفيذية، فليس هناك أي وجود لمبدأ الفصل بين السلطات في هذا النظام، و(النظام السويسري) هو خير دليل على ذلك، ومن خلال هذه الدراسة سنتناول مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة المذكورة و دوره وموقعه في كل نظام، وسنتناول أهم الآليات الدستورية أوردها الدستور العراقي لحماية مبدأ الفصل بين السلطات.

تكمّن أهمية هذه الدراسة في إظهار تاريخ نشأة مبدأ الفصل بين السلطات وبيان موقعه في الأنظمة السياسية البرلمانية والرئاسية والمجلسي أو (حكومة الجمعية)، وموقع المبدأ وأسسها في النظام السياسي العراقي في ظل أحكام دستور 2005.

2 – إشكالية الدراسة

تكمّن إشكالية الدراسة في إختلاف مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات واسسه ودرجة العمل به من دستور إلى آخر وفي نظام سياسي إلى نظام سياسي آخر، كما انه ليست هناك أية آليات دستورية صريحة تحمي المبدأ من تجاوزات السلطات العامة في الدولة، وإزاء إنعدام جهة تحمي المبدأ من التجاوز عليه يكون إنهاك المبدأ والتهديد بالتجاوز عليه من قبل السلطات العامة يكون قائماً.

3 – فرضية الدراسة

إن دراستنا تنطلق من فرضية مفادها بأن هناك حاجة ماسة إلى إدراج مبدأ الفصل بين السلطات في وثيقة الدستور ووضع آليات دستورية لحماية المبدأ بشكل صريح في صلب الدستور كإقرار الرقابة على دستورية القوانين ومنح رئيس الدولة حق الإعتراض على القوانين وتوزيع وظائف الدولة بين السلطات وفق اسس وقواعد صريحة وسليمة.

4 – منهجية الدراسة:

بهدف حل إشكالية الدراسة سنعتمد على المنهج المقارن والتحليلي والتأريخي ونختار العراق كنموذج لهذه الدراسة معتمداً في المقارنة على الأنظمة السياسية البرلمانية والرئاسية والمجلسي في كل من العراق والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، كما سنعتمد على المنهج التحليلي من خلال تحليل المبدأ في الأنظمة المذكورة ووسائل الحماية المعتمدة للمبدأ في الأنظمة أنفاً ذكرها ومن خلال عرض النصوص الدستورية وأحكام القضاء الخاصة بحماية المبدأ في العراق خصوصاً، وإعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات كذلك الإشارة إلى المبدأ في عهد الاغريق والمراحل التي مر به المبدأ عند كل من الفقهاء في الفكر السياسي القديم والحديث، وفي ضوء هذه المنهجية أرتابنا أن نقسم موضوع الدراسة وفق خطة رقمية.

5 – خطة الدراسة:

لقد ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مقدمة وأربعة فصول، نتناول في الأول مفهوم الحماية الدستورية حيث ذكرنا تعريف الحماية الدستورية لغة وإصطلاحاً وأهم عناصرها.

وفي الفصل الثاني نتطرق لماهية مبدأ الفصل بين السلطات وأساسه التاريخي حيث نتطرق فيها إلى المفهوم مبدأ الفصل بين السلطات من خلال بيان تعريفه وتفسيره، كما نتطرق إلى نشأة المبدأ وتطوره التاريخي من خلال بيان أفكار الفلاسفة القدماء والمعاصرين، وبيان أهم مزايا هذا المبدأ وأبرز الإنتقادات الموجهة إليه.

وفي الفصل الثالث نتناول الأنظمة السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات وكيفية تعاملها مع هذا المبدأ وعلى وجه الخصوص النظام البرلماني الذي يعتمد على الفصل المرن بين السلطات والنظام الرئاسي القائم على الفصل التام بين السلطات، وبالإضافة إلى النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) وكيفية حماية مبدأ الفصل بين السلطات في الأنظمة الثلاثة.

وفي الفصل الرابع والأخير نتناول الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الفصل بين السلطات من حيث الرقابة على دستورية القوانين، نتناول فيه مفهوم الرقابة على دستورية القوانين، القضاء الدستوري في العراق ودوره في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نتطرق فيه رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، مسؤولية رئيس الدولة، ورقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وفي الأخير نتناول الرأي العام والوسائل المؤثرة فيه ومنها منظمات المجتمع المدني، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، وتنتهي هذه الدراسة بخاتمة تتضمن أهم الإستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها.

الفصل الاول

الحماية الدستورية

1.1: مفهوم الحماية الدستورية

ينصرف مفهوم الحماية في دراستنا إلى القواعد والإجراءات الدستورية التي تمنع الإعتداء على المبادئ الدستورية، خاصةً مبدأ الفصل بين السلطات، سواء كانت تلك الإجراءات سابقة على وقوع الإعتداء تفادياً لوقوعه، أم لاحقة على وقوعه مبتغيةً على رده أو إلغائه، والحماية المقصودة تكمن في النصوص الدستورية الواردة في وثيقة الدستور والتي تضمن ثبات المبدأ وإستقراره، ويكون من خلال تنظيم وتحديد إختصاصات السلطات الثلاث و وضع آليات معينة للتنسيق بينها وإدارة مؤسسات الدولة، فكل ذلك في ضوء الفلسفة السياسية والإقتصادية التي بنيت عليها أحكام الدستور.

ومن المعلوم ان الدستور عادةً يتضمن قواعد تحدد نظام الحكم في الدولة وتنشئء السلطات فيها وتحدد إختصاصاتها وتنظم العلاقة بينها، ومن ثم فإن القواعد القانونية الدستورية تقع على رأس الهرم القانوني وتسمو على القواعد القانونية الأخرى التي يجب أن تدور في فلكها وتتقيد بها من حيث شكلها ومضمونها.

هذا ما سنتناولها في هذا الموضوع من خلال الفقرتين، في الأولى نخصصها لدراسة تعريف الحماية الدستورية، وفي الثانية سوف نتناول فيها العناصر الحماية الدستورية.

1.1.1: تعريف الحماية الدستورية

إن الوقوف على مفهوم الحماية الدستورية يتطلب تعريفه من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، لذلك سنخصص لكل ناحية فرعاً مستقلاً بهدف دراسته من كل الجوانب وبشيء من التفصيل، وعلى النحو التالي:

1.1.1.1: الحماية الدستورية لغةً

1.1.1.1.1: الحماية:

اشتقت كلمة الحماية من الفعل الثلاثي المجرد (حمى) على فعل أي مَحْظُور لا يُقَرَّب⁽¹⁾، (حماه) يحميه (جمائية) دَفَع عنه. وهذا شيء (جمي) أي مَحْظُور لا يُقَرَّب. و(أَحْمَيْتُ) المَكَانَ جَعَلْتُهُ جَمِي. وفي الحديث ((لا حَمِي إِلَّا لِلَّهِ وَلِرَسُولِهِ))⁽²⁾.

يقال: حَمَى الشيء يَحْمِيهِ حماية بالكسر: أي مَنَعَهُ: وحمى المريض ما يضره: مَنَعَهُ إياه. واحتَمَى هو ذلك و تَحَمَّى: امتنع، والْحَمِيُّ: المريض الممنوع من الطعام والشراب⁽³⁾.

حَمَى: الشيء يَحْمِيهِ حَمِيًّا وجمائياً بالكسر ومَحْمِيَّةٌ مَنَعُهُ وكَلَّأَ جَمِي كَرَضِي مَحْمِيٌّ وقد حَمَاهُ حَمِيًّا وَحَمِيَّةٌ وجمائياً بالكسر وَحَمَوَةٌ وَحَمَى المريض ما يضره مَنَعَهُ إياه، وأحمى المكانَ جَعَلَهُ جَمِي لا يُقَرَّبُ أو وَجَدَهُ جَمِي وَحَمِي من الشيء كَرَضِي حَمِيَّةً⁽⁴⁾.

حمي حَمِي حَمِيًّا وجمائياً: دافع عن ((حَمَى فلاناً من الحَظَر))، ((حَمَاه من شَرِّ المُعْتَدِينَ))، ((جَيْشٌ يَحْمِي الوطنَ)) صان حافظ عليه ((حَمَى شرفه، سَمَعْتَهُ))، ((حَمَى حُرِّيَّتَهُ، حُقُوقَهُ، مَصَالِحَهُ))⁽⁵⁾.

2.1.1.1.1: الدستور:

لم تذكر قواميس اللغة العربية القديمة كلمة الدستور، ولهذا فقد ارجعها بعض الكتاب إلى أصل فارسي، وقد دخلت إلى اللغة العربية عن طريق اللغة التركية⁽⁶⁾، وهي كلمة مركبة من مقطعين، (دست) بمعنى ((اليد))، و(ور) بمعنى ((الصاحب))⁽⁷⁾، تعني الأساس أو القاعدة، كما يفيد أيضاً معنى الإذن والترخيص⁽⁸⁾.

(1) ابن منظور، لسان العرب، ط4، المجلد الرابع، دار صادر، بيروت، 2005، مادة حمى .

(2) محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983، مادة حماه .

(3) ابن منظور، المرجع السابق، مادة حمى .

(4) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القانون المحيط، ج4، دار أحياء التراث العربي، بيروت، 1991، مادة حَمَى .

(5) المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط2، دار الشرق، 2001، مادة حمي .

(6) د. احسان حميد المرغجي، ود. قطران زغير نعمة، ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990، ص 161.

(7) د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 16.

(8) د. مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، ط3، الصادق، صنعاء، 2006، ص 11.

فالدستور من الناحية اللغوية هو مجموعة القواعد التي تحدد الاسس العامة لطريقة تكوين الجماعة وتنظيمها⁽⁹⁾، أو بأن لكل جماعة إنسانية قواعد عرفية أو مكتوبة تشكل نظامها الأساس الذي يحكم مقومات تكوينها ويحدد ضوابط سلوكها وعلاقتها مع الوحدات الإجتماعية الأخرى، وهذه القواعد تسمى لغةً بالدستور⁽¹⁰⁾.

وكلمة الدستور مشتقة من الفعل اللاتيني (**Constito**) بمعنى يؤسس⁽¹¹⁾، وأستخدم مصطلح الدستور من الكلمة اللاتينية (**Constitute**) وهي تعني ((أقيّم)) أو ((أثبت)) في التشريعات الإمبراطورية الرومانية، ولفظ (**Constitution**) يعود إلى المعاني والمرادفات نفسها ومنها (**Form**) وتعني الشكل (**Structure**) وتعني التكوين ومنها (**Composition**) وتعني التكوين، (**Arrangemen**) وتعني التنظيم، وبالتالي فالمعنى الذي تكاد وتنصرف إليه هذه المفردات هو (**Construcion**)، وتعني البناء⁽¹²⁾.

ورد في دائرة المعارف البريطانية الجديدة حول مفهوم الدستور بانه مجموعة من النظريات والتطبيقات تشكل المبادئ الأساسية للكيان السياسي، ففي بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية فهو عبارة عن وثيقة دستورية محددة وفي دول أخرى، كالمملكة المتحدة هو مجموعة من الوثائق والقوانين والممارسات التقليدية تحكم قضايا سياسية⁽¹³⁾. وأما الإنسكلوبيديا الأكاديمية الأمريكية تعرف الدستور بانه مجموعة من القواعد أو السوابق التي تحكم الدولة أو الجماعات الأخرى، وقد تكون وثيقة مكتوبة كما هو الحال في الولايات المتحدة، أو تكون غير مكتوبة تتضمن قوانين وأعرافاً ترسخت عبر الزمن كما هو الحال في المملكة المتحدة البريطانية⁽¹⁴⁾.

أما مصطلح القانون الدستوري (**Constitutional Law**) فهو مصطلح حديث نسبياً⁽¹⁵⁾، ويرجع ذلك إلى حداثة اصطلاح (الدستور) ذاته، إذ انه لم يعرف في اللغة إلا في أواخر القرن الثامن عشر، في

(9) د. احسان حميد المرغجي، وآخرون، المرجع السابق، ص 161.

(10) د. حيدر طالب الامارة، د. حنان محمد القيسي، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2007، ص 102.

(11) محمد صبري، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية حقوق الإنسان، البرنامج العربي، الوادي، 2005، ص 11.

(12) د. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التنفيذية للمشرع، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016، ص 28.

(13) سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2007، ص 8.

(14) سرهنك حميد صالح البرزنجي، المرجع نفسه، ص 8.

(15) يرى البعض إن مصطلح القانون الدستوري مشتق من اللغة الإيطالية لان **Diritto Constituzional** كان قد درس لأول مرة عام 1797 في مدينة فيراره وهي من مدن إيطاليا الشمالية، وعهد بتدريس هذه المادة

الجديدة إلى شخص إيطالي يدعى **Giuseppe Compagnoni di Luzo** وبعد ذلك دخل مصطلح القانون الدستوري **Droit Constitutionnel** إلى فرنسا، حيث ان المصطلح **Droit Constitutionnel** لم يكن

فرنسا وفي الولايات المتحدة، وذلك حين وضع كل من هذين البلدين دستوراً لهما في ذلك الحين⁽¹⁶⁾، إلا ان الثابت تاريخياً هو ان هذا الإصطلاح استخدم مع أول دستور مكتوب وهو دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 / 9 / 1787⁽¹⁷⁾، والذي يعد أقدم وأول دستور مكتوب على مستوى الدول، والذي ما زال مطبقاً حتى وقتنا الحالي⁽¹⁸⁾، ويذهب بعض الكتاب إلى ان دستور الولايات المتحدة الأمريكية يعد أحد أعظم الإسهامات التي قدمتها الولايات المتحدة الأمريكية للعالم، وأن أكثر أقسام هذا الدستور تأثيراً هو ديباجته⁽¹⁹⁾. وقد تأثر الفقه الإنكليزي بالمدلول اللغوي للقانون الدستوري، فالقانون الدستوري عندهم يشمل كل ما يتصل بالدولة في أساسها وفي تكوينها لنظام السلطات العامة فيها ومسألة الجنسية⁽²⁰⁾، وكذلك تنظيم السلطات الإدارية والقضائية⁽²¹⁾.

وأول ظهور لكلمة الدستور في اللغة العربية بمعناها الإصطلاحي، كان في سنة 1923 في مصر مع صدور دستور المملكة المصرية ثم ومنذ ذلك التاريخ حلت هذه الكلمة محل المصطلحات السابقة مثل القانون النظامي والقانون الأساسي⁽²²⁾.

معروفاً في اللغة الفرنسية ولم تقرر تسمية علم القانون الدستوري بهذا الاسم بصفة رسمية في فرنسا إلا في 22 / 8 / 1834 ، وكان ذلك بناء على اقتراح جيزو Guizot الذي كان وزيراً للمعارف في عهد الملك لويس فيليب فقد أنشأ في كلية الحقوق بباريس أول كرسي يحمل هذا الاسم القانون الدستوري ، على ان الكرسي لم تثبت كل الثبات قوائمه إذ الغي عام 1853 ، حين كان شاغراً واستبدل بكرسي القانون العام الذي استعبدت تسميته ذلك الكرسي الذي كان يشمل القانون الدستوري والإداري معاً، وكانت المؤلفين في ذلك الحين أي في منتصف القرن التاسع عشر ان يطلقوا على القانون الدستوري القانون السياسي ، فكانوا يسمونه Droit politique ou Constitutionne ، ولكن تغلب الاصطلاح القانون الدستوري على مصطلح قانون سياسي منذ عام 1878 ، وفي 27 / 3 / 1954 صدر مرسوم فرنسي بإضافة الأنظمة السياسية إلى إصطلاح القانون الدستوري ليصبح القانون الدستوري والنظم السياسية كمادة مقررة بهذا الاسم في كليات الحقوق هناك، ومازالت كتب كل من برودودورجيه وهوريو تسمى بالقانون الدستوري والنظم السياسية، للمزيد ينظر: د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، منشورات الجامعة مؤتة، الكرك، 1993، ص 20؛ د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2007، ص10؛ د. عبد الحميد متولى بك، المفصل في القانون الدستوري، ج1، دار نشر الثقافة، الإسكندرية، 1952، ص 14؛ د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 26.

(16) د. عبد الحميد متولى بك، المفصل في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 17 .

(17) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق، ص 26.

(18) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 253 .

(19) د. وليد محمد الشاوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد 53، 2013، ص 561.

(20) د. عمر حوري، القانون الدستوري، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 13.

(21) د. مطهر محمد إسماعيل العزي، المرجع السابق، ص 11.

(22) محمد صبري، المرجع السابق، ص 11.

2.1.1.1: الحماية الدستورية اصطلاحاً

عرف بأنها ((المنع أو الدفع الذي يقدمه الدستور لمجموعة القواعد الموجودة في صلبه والمتعلقة بتنظيم شؤون الحكم وعمل السلطات العامة وصلاحياتها أو المتعلقة بالحقوق والحريات العامة، ضد أي إنتهاك قد تتعرض له أو تعرضت له فعلاً))(23).

كما عرف بأنها ((الاستيثاق من توافر الضمانات المقررة دستورياً بشأن مبدأ دستوري ما أو حق من الحقوق الدستورية، كما هي فرض إحترام المبادئ والقواعد الدستورية على كافة أجهزة وسلطات الدولة وكفالة تطبيقها بالكلية))(24).

أو بأنها ((المنع أو الدفع الذي يقدمه الدستور لمجموعة القواعد القانونية الموجودة في صلب الوثيقة الدستورية، والمتعلقة ببيان السلطات في الدولة وطبيعتها وصلاحياتها، وتحديد شكل الدولة أو تلك المرتبطة بالحقوق والحريات العامة، ضد أي إنتهاك قد تتعرض له أو قد تعرضت له فعلاً))(25).

وبمعنى آخر بأنها ((الآليات المقررة في وثيقة الدستور لكفالة ممارسة الحقوق والحريات وإحترام قواعده والتوفيق بين السلطة والحريات والعمل على تكاملهما ضماناً لقيام الدولة القانونية))(26).

كما يقصد به بأنها ((الضمان الدستوري لحق أو حرية ما بالنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية أو بإقرار القضاء الدستوري لها، مع كفالة رد الإعتداء على هذا الحق أو الحرية حالة وقوعه))(27).

ومن جانبنا نحن نعرف الحماية الدستورية بأنها الحماية التي تقدمها القواعد الدستورية لحماية أحكامها من تعسف السلطات العامة في الدولة، قاصداً تفادي وقوع الخرق أو إزالته وذلك من خلال آليات دستورية محدد سلفاً.

(23) ان تعبير الحماية الدستورية أستخدمه الكثير من فقهاء القانون العام دون أن يضعوا له تعريفاً، بل تناول الحماية وفقاً لما يلحق بها من وصف كأن يقال الحماية المدنية أو الحماية الجنائية أو الحماية الدبلوماسية أو الحماية الإدارية، د. محمود سلامة، الحماية الدستورية والقضائية لخصوصية البيانات الشخصية للعامل، ط1، مطبعة أبناء وهبة محمد حسان، القاهرة، 2016، ص 113؛ د. إيمان قاسم هاني، الحماية الدستورية للعتبات المقدسة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ص 3، بحث متاح على الرابط: <http://www.mhj.uomustansiriyah.edu.iq/index.php/article/view/225/99>

<http://www.mhi.uomustansiriyah.edu/> ، تاريخ الزيارة: 5 / 9 / 2019 .

(24) د. اسامة أحمد عبد النعيم، الحماية الدستورية للحق في بيئة آمنة، ص 4، مقالة متاحة على الرابط: <https://www.daralnahda.com/book/32384> ، تاريخ الزيارة: 11 / 9 / 2019 .

(25) أحمد فاضل الصفار، الحماية الدستورية لحرية ممارسة الشعائر الحسينية في العراق، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون بجامعة كربلاء، 2015، ص 29.

(26) د. اسامة أحمد عبد النعيم، مبادئ الحماية الدستورية، دار النهضة، القاهرة، 2000، ص 13.

(27) نقلاً عن: د. اسامة أحمد عبد النعيم، المرجع نفسه، ص 13.

2.1.1: عناصر الحماية الدستورية

لا تكتمل صورة الحماية الدستورية إلا إذا توافرت عدة عناصر يفترض وجودها، لقيام الدولة الدستورية، التي يعتنق النظام السياسي فيها بالمبادئ الديمقراطية القائمة على صيانة حقوق الافراد وحيرياتهم وتداول السلطة وفق الآليات الديمقراطية، وهذه العناصر تكمن أن تكون الدولة ذات نظام الديمقراطي وخضوع الدولة للقانون والأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات(28).

1.2.1.1: أن تكون الدولة ذات نظام ديمقراطي

إذا كانت الديمقراطية تعرف بأنها حكم الشعب للشعب ومن أجل الشعب، فإن الحكومة الديمقراطية هي الأداة التي يحكم بها الشعب نفسه والوسيلة التي يعبر بها عن إرادته وسيادته وعن طريقها يمارسها السلطة في دولته(29)، فالسيادة في الدولة الديمقراطية يجب أن تكون ذات أساس ديمقراطي(30).

والنظام الديمقراطي بمعنى السيادة والسلطة من أهم مميزات النظام الديمقراطي هي أن تكون هناك دولة قانون تحترم حقوق الانسان وتصون الحريات وتعتمد مبدأ الأغلبية مع ضمان حرية وإحترام المعارضة وإدارة الدولة عن طريق المؤسسات الدستورية وإعتماد نظام الفصل بين السلطات والتداول السلمي للسلطة عن طريق الانتخابات التي يكون رأي الشعب فيها الفيصل في إختيار حكامه(31).

وقد تضمن الدستور العراقي لعام 2005 على بناء نظام سياسي في العراق على اسس ديمقراطية حيث ورد في ديباجته (نحن شعب العراق الناهض تَوّاً من كبوته، نظام جمهوري إتحادي ديمقراطي...)، كما ورد في المادة (1) منه على ان [جمهورية العراق دولة اتحادية، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي،] وقد نص أيضاً على انه لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية(32)، والشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها، ويمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسسات دستورية(33).

(28) سوف نتطرق إلى عنصر مبدأ الفصل بين السلطات في الفصل الثاني من هذه الدراسة بشكل المفصل لكونه المحور الرئيسي في الدراسة، د. اسامة أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص 19.

(29) د. عبد الغني بسويوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية، 2004، ص 203.

(30) د. منذر الشاوي، فلسفة الحياة السياسية، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2015، ص 41.

(31) ناصر عمران الموسوي، حماية النظام الديمقراطي في الدستور والقانون العراقي، مقالة متاحة على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى في العراق على الرابط : <https://www.hjc.iq/view.2551> ، تاريخ

الزيارة: 16 / 9 / 2019 .

(32) المادة 2 / أولاً / ج من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(33) المادة 5 من نفس الدستور .

فالديمقراطية تعني حق المواطنين في الإشتراك بإدارة شؤون المجتمع والحكم، بما يعطيهم الحق في المشاركة في جميع القرارات التي تؤثر في حياتهم، وقد أعلن الدستور العراقي صراحةً على أنه ((الشعب هو مصدر السلطة وشرعيتها))⁽³⁴⁾، ويضمن ((للمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية))⁽³⁵⁾، والديمقراطية في جميع معانيها تتطلب تمتع الأفراد بجميع الحقوق والحريات سواء كانت مدنية أو سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية أو ثقافية، على أن هذه الحقوق لا تتمتع بالحماية إلا إذا كفلها الدستور كما أن ممارسة الشعب لحقوقه التي يكفلها الدستور تتطلب أن تحترمها التشريعات، فإذا جاءت التشريعات حائلاً أو عائقاً دون ممارسة الشعب لحقوقه، كان ذلك إنتكاساً للديمقراطية⁽³⁶⁾.

والدستور العراقي قد وفر ضمانات لمختلف الحقوق والحريات⁽³⁷⁾، حيث أعلن صراحةً أن العراقيين متساوون أمام القانون دون تمييز⁽³⁸⁾، وورد فيه أيضاً لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة فيه⁽³⁹⁾، ولا يكون تقييد ممارسة أي حقوق وحريات واردة في الدستور أو تحديدها إلا بقانون أو بناء عليه، على أن لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق والحرية⁽⁴⁰⁾.

ويجمع الفقه الدستوري على إعتبار وجود الأحزاب السياسية في أنظمة الحكم الديمقراطية، ضرورة لا يمكن الإستغناء عنها، وقد أصبحت إحدى مقومات بناء نظام الحكم الديمقراطي الذي يسعى إلى إقامة نظام يعبر عن إرادة الشعب⁽⁴¹⁾، وإن تعدد الأحزاب السياسية كشكل من أشكال ممارسة السلطة وتداولها، مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالنظام الديمقراطي، بل هي جزء لا يتجزأ منه⁽⁴²⁾، ولا ديمقراطية بدون أحزاب سياسية، وإن أي عداء للأحزاب السياسية هو للديمقراطية ذاتها، بل إن الفقه الدستوري الحديث يكاد يجمع على ضرورة وجودها لكي تسير هذه النظم في طريقها وتتجح في أهدافها المتمثلة في إقامة حكم ديمقراطي يعبر عن إرادة

(34) المادة 5 من نفس الدستور.

(35) المادة 20 من نفس الدستور.

(36) د. أحمد فتحي سرور، الرقابة على الدستورية القوانين، مجلة هيئة قضايا الدولة، هيئة قضايا الدولة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق، المجلد 43، العدد 1 و2، 1999، ص 3.

(37) د. سداد مولود سبع، النظام السياسي في العراق في ضوء دستور عام 2005، ط1، بحث المؤتمر السنوي الثالث، حول الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، لقسم الدراسات السياسية، لبيت الحكمة، تشرين الأول 2012، بغداد، ص 14.

(38) المادة 14 من دستور جمهورية العراق لعام 2005، كما ورد كل ما يتعلق بالحقوق والحريات في المواد 14 - 46 منه.

(39) المادة 2 / أولاً / ج من نفس الدستور.

(40) المادة 46 من نفس الدستور.

(41) رمضان عيسى أحمد، الإنحراف التشريعي العراق انموذجاً ، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بالجامعة الإسلامية في لبنان، 2018، ص 168.

(42) د. خالد بن عبدالله بن دايل الشمراي، التعبير عن الرأي ضوابطه ومجالاته في الشريعة الإسلامية، ط3، مركز التأصيل للدراسات، جدة، 2016، ص 584.

الأغلبية⁽⁴³⁾، وقد حرص المشرع الدستوري العراقي لعام 2005 على بناء تعددية الأحزاب السياسية في العراق فقد ورد في ديباجة الدستور ((نحن شعب العراق الناهض توا من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري إتحادي ديمقراطي تعددي.....))، كما كفل في إطار الحريات العامة، حق تشكيل الأحزاب السياسية وفق ما ورد في المادة (39 / أولاً) منه، ولا معنى للتعددية السياسية إذا لم يكفل الدستور التداول السلمي للسلطة، فالتعددية السياسية والحزبية في النظام الديمقراطي تتميز بأنها علنية الاختلاف وقبول تعدد الاتجاهات السياسية المعبر عنها، وفي الاعتراف بحق تلك الاتجاهات في الوصول إلى السلطة وتداولها مع الآخرين وفق أحكام الدستور⁽⁴⁴⁾، ونجد أن الدستور العراقي قد كفل التداول السلمي للسلطة عبر الوسائل الديمقراطية وفق ما نص عليه في المادة (6).

2.2.1.1: خضوع الدولة للقانون

مبدأ سيادة القانون يعني خضوع الجميع حكماً ومحكومين والسلطات كافة للقانون، دون إستثناء أحد⁽⁴⁵⁾، فالمعيار المميز للدولة القانونية هو مبدأ سيادة القانون، فان لم يكن الأمر كذلك فلا جدوى من الحديث عن الدستور والشرعية والحماية الدستورية، حتى ولو كان لهذه الدولة وثيقة دستورية⁽⁴⁶⁾، حيث يحكم المجتمع المعاصر مبدأ سيادة القانون، أيا كان مصدره وأيا كان مستواه في النظام القانوني، وحيث إن سيادة القانون لا تعني فقط مجرد الالتزام باحترام أحكامه⁽⁴⁷⁾، بل تعني سمو القانون على الدولة، وهو ما يتطلب أن تبدو هذه السيادة في مضمون القانون لا مجرد الالتزام بأحكامه، ومن حيث المضمون يجب أن يكفل الحقوق والحريات للأفراد، فهذا المضمون هو أساس سيادة القانون، فلا بد من وجود صمام أمان يكفل إعطاء المضمون الفعال للقانون تكون له السيادة، فالقانون ليس مجرد أداة لعمل الدولة، ولكنه ايضا الذي يكفل حقوق الأفراد في مواجهة الدولة، ويقصد بالقانون في هذا المجال كل قاعدة قانونية وفقاً لتدرجها في النظام القانوني للدولة، فالدستور بوصفه القانون الأسمى، له السيادة على جميع سلطات الدولة والأفراد⁽⁴⁸⁾، وقد أقام الدستور العراقي لعام 2005 على سمو الدستور وعده القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أبحاثه كافة⁽⁴⁹⁾.

(43) لولافي سعيد، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة الماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، 2010، ص 90.

(44) د. ستار جبار علاوي، العراق والتغيير دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص 255.

(45) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا، ود. محمد رفعت عبدالوهاب، د النظم السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، الاسكندرية، 2005، ص 721.

(46) د. أسامة أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص 21.

(47) د. محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص 97.

(48) د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000، ص 21-22.

(49) تنص المادة 13 / أولاً على انه: يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أبحاثه كافة، وبدون إستثناء .

ويكون مبدأ سيادة القانون ضماناً هامة من ضمانات خضوع الدولة للقانون، وهو يعني أن السلطة التنفيذية ملتزمة في كل ما تتخذه من أعمال وما تتبعه من إجراءات للقانون الصادر عن السلطة التشريعية، وبمعنى آخر، فإن المبدأ يعني خضوع السلطة التنفيذية في ممارستها لوظائفها للسلطة التشريعية، بحيث لا تقدم على تصرف من تصرفات إلا تنفيذاً للقانون أو بمقتضى القانون، ويرجع أصل هذا المبدأ كون المجلس النيابي هو الممثل للإرادة العامة، فيجب بالتالي أن تحترم السلطة التنفيذية وهيئاتها الإدارية جميع ما يصدر عنه من التشريعات، ويترتب على ذلك أنه ينبغي أن تستند الإجراءات الفردية التي تتخذها السلطات الإدارية في صورة قواعد عامة مجردة، إلى تحقيق المساواة بين جميع أبناء الشعب⁽⁵⁰⁾.

(50) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعة، الاسكندرية، 1992، ص 166 .

الفصل الثاني

ماهية مبدأ الفصل بين السلطات وأساسه التاريخي

إن الفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات هي ضرورة توزيع وظائف الدولة الرئيسية، التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، كي لا يؤدي إلى تمركز السلطة في يد هيئة واحدة تسيء إستعمالها وتستبد بالمحكومين إستبداداً ينتهي بالقضاء على حريات الأفراد وحقوقهم.

كما يعد أحد المبادئ الأساسية الذي تعتمد عليه أغلب الأنظمة الحاكمة في دول العالم، والذي يساهم في تنظيم الحياة السياسية بأسلوب صحيح وسليم.

ولكون مبدأ الفصل بين السلطات هو محور دراستنا لذلك تقتضي دراسة المبدأ بشكل مفصل ولأجل ذلك أرتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نتناول في المبحث الأول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات، والمبحث الثاني نخصه للتأصيل التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، أما في المبحث الثالث فنتطرق إلى تقدير مبدأ الفصل بين السلطات.

1.2: مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

لكل دولة من دول العالم مهما اختلف نظام الحكم فيها تكون هناك ثلاث سلطات رئيسية ولكل سلطة من هذه السلطات إختصاصات مرسومة بموجب الدستور ويحددها وفق النظام القائم في الدولة، وهذا التقسيم الثلاثي للسلطات يطلق عليه "مبدأ الفصل بين السلطات".

وهذا المبدأ قد أصبح منذ الثورة الفرنسية إحدى المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة⁽⁵¹⁾، وقد دافع عنه المفكرون والساسة في ذلك الوقت، حتى ان المشرع الفرنسي قد أورده في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام 1789، حيث نص على ان (كل جماعة

(51) د. أيمن يوسف، ود. عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية شمس ، رام الله، 2010، ص 15.

سياسية لا تضمن حقوق الافراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها(52)، وكان هناك رغبة قوية لدى واضعي الدستور الأمريكي في عام 1787، ان يطبق هذه الأفكار وضرورة الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية(53).

كما يعد هذا المبدأ من أهم الضمانات التي تقوم عليها دولة قانونية، كونه يضمن حسن سير مصالح الدولة وحماية حقوق الإنسان ومنع التعسف أو التجاوز في السلطة، وإستقلال كل هيئة عن الاخرى، وعدم تركيز وظائف الدولة وتجميعها في يد هيئة واحدة، بل التوزيع على هيئات منفصلة ومتساوية، بحيث لا يمنع هذا التوزيع والإستقلال من وجود التعاون والتنسيق بينهم حول إدارة الدولة(54).

وقد أخذت به غالبية الدساتير المعاصرة(55)، ومنها دستور جمهورية العراق لعام 2005(56)، فالدستور عندما يعين السلطات في الدولة ويحدد إختصاص كل منها، فإنه لابد ان يكون هناك ضمان للإلتزام بهذه القواعد وعدم الخروج عليها، ولعل الضمانة الأساسية تكمن في الفصل بين السلطات فصلاً عضوياً ووظيفياً، بمعنى تخصيص هيئة مستقلة لكل وظيفة من وظائف الدولة، فيكون هناك جهاز خاص للتشريع وجهاز خاص للتنفيذ وجهاز آخر للقضاء، ومتى تحقق ذلك أصبح لكل هيئة إختصاص محدد لا يمكنها الخروج عليه دون الإعتداء على إختصاص الهيئات الاخرى، ولاشك في ذلك أن الفصل بين السلطات يضمن ذلك(57)، ويجعل كل سلطة تقف بوجه السلطة الاخرى وتمنعها من تجاوز حدود صلاحياتها قدر الإمكان وان تعذر عليها رد التجاوز بإمكانها اللجوء إلى الهيئة الاخرى وهي القضاء لدفع الإعتداء وإسترداد الصلاحيات.

(52) Richard Bellamy and Dario Castiglione, CONSTITUTIONALIM IN TRANSFORMATION EUROPEAN AND THEORETICAL PERSPECTIVES, First Published, Blackwell B, 1996, P 24 .

(53) Sardar Imadadin Mohammed Saeed, The Principle of the Separation of Powers between its Strict and Flexible Senes, Nawroz University, Journal 2 , 2013, P12

(54) د. صلاح أحمد السيد جوده، الحماية الدستورية والبرلمانية لحقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص 218.

(55) رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 168.

(56) سوف نتطرق إلى مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقي فيما بعد.

(57) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ج1، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 135.

1.1.2: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

عرف الفقيه الفرنسي ((إسمان)) بأنه ((المبدأ الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة التي يختلف بعضها عن البعض إلى أفراد أو هيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن البعض، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطة فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة))(58).

وعرفه الفقه بأنه ((عبارة عن توزيع وظائف الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منها عن الأخرى مباشرة وظيفتها، بحيث يتحقق داخل الدولة سلطة تشريعية تتمثل في وظيفة وضع القوانين، وسلطة تنفيذية تتمثل في مهمة تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تتمثل في مهمة الفصل في المنازعات والخصومات، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الأخرى في مباشرة وظيفتها)) (59).

وجاء في معجم الكنيست الإسرائيلية بأنه ((هو مبدأ حكومي في الأنظمة الديمقراطية، وبحسبه يتم تقسيم صلاحيات النظام إلى سلطات منفصلة تفحص التوازن وتقيّد بعضها البعض، وبحسب هذا المبدأ فإن سلطات الدولة تنقسم إلى السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية))(60).

وعرف بأنه ((وسيلة عملية لتحديد السلطة ويمثل الآلية التي يحقق الدستور بها هدفه والذي يتجسد في تضمين الحرية وحمايتها، وهذا الفصل في الواقع يتعلق بالوظائف الأساسية التي تمارس من خلالها السلطة في الدولة والتي يجب أن تمارس عن طريق سلطات منفردة ومتميزة تضمن حماية تلك السلطات))(61).

كما عرف بأنه ((هو المبدأ الذي يجبر السلطات الثلاث على وجوب إحترام الحدود الدستورية التي رسمها المشرع الدستوري لكل منها وإلزام هذه السلطات على مراعاة روح التعاون فيما بينها للنهوض بالواجبات الدستورية على أتم وجه))(62).

ومن جانبنا نحن نعرف المبدأ بأنه الآلية التي تضمن تحقيق التوازن بين السلطات الرئيسية في الدولة، وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويمنع تداخل عمل هذه السلطات مع بعضها البعض ويضمن إستقلالية كل منها بحيث تمارس كل هيئة صلاحياتها المرسومة بموجب قواعد دستورية.

(58) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1971، ص 151.

(59) د. عبد الحميد متولى، ود. سعد عصفور، ود. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة طبع، ص 141.

(60) متاح على الموقع الرسمي للكنيست الإسرائيلية: www.m.knesset.gov.il، تاريخ الزيارة: 2019 / 9 / 17.

(61) أسيل حسين عبد الأمير الربيعي، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، ط1، الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2019، ص 27.

(62) د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط1، الفكر العربي، القاهرة، 2018، ص 27.

2.1.2: تفسير مبدأ الفصل بين السلطات

هناك تفسيران لهذا المبدأ أحدهما التفسير النسبي (الفصل المرن بين السلطات) والتفسير المطلق (الفصل الجامد بين السلطات)، على النحو التالي:

1.2.1.2: التفسير النسبي (الفصل المرن بين السلطات)

في الديمقراطية الكلاسيكية لا يعد مبدأ فصل السلطات مبدأً قانونياً بالمعنى الصحيح، وإنما يعد مبدأً أو قاعدة من قواعد فن السياسة⁽⁶³⁾، وقد ذهب أغلب فقهاء القانون العام⁽⁶⁴⁾ إلى ان التفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قصده مونتسكيو هو النسبي المرن، أي الفصل المتوازن بين السلطات العامة الثلاث في الدولة مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها بتوافق وإنسجام، مع وجود رقابة متبادلة، لضمان إيقاف كل سلطة عند حدودها دون تجاوزها أو الإعتداء على سلطة أخرى⁽⁶⁵⁾، ضماناً لحرية الأفراد، ولتفادي وقوع التعسف والإستبداد يجب ألا تجمع مختلف السلطات، سواءً بصورة مباشرة أو غير مباشرة في قبضة شخص أو هيئة واحدة وإن كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته، أو كانت الهيئة النيابية ذاتها، الذي هو جوهر مبدأ فصل السلطات⁽⁶⁶⁾، فجوهر مبدأ فصل السلطات هو تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف وهي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعدم تركيز هذه الوظائف الثلاث في هيئة واحدة⁽⁶⁷⁾.

2.2.1.2: التفسير المطلق (الفصل الجامد بين السلطات)

فسر البعض ممن عاصروا مونتسكيو انه يوصي بفصل عضوي بين السلطات أكثر من فصل وظيفي بين السلطات، ولقد أعتقدوا ان المبدأ يقيم سياقاً منيعاً بين السلطات العامة في الدولة يفصل بينها فصلاً مطلقاً ويمنع كل إتصال أو تعاون فيما بينها⁽⁶⁸⁾، وذهبوا إلى ان البرلمان والحكومة والقضاء كل منها هيئة لها وظيفة معينة ومن ثم يجب ان تحدد نفسها بها وتقتصر على مجرد القيام بهذه الوظيفة، فكل سلطة لها إختصاص محدد بها، فعمل البرلمان هو ان يشرع القوانين وعلى الحكومة ان تقوم بتنفيذه وعلى القضاء ان يحكم في

(63) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، ط1، دار المعارف، القاهرة، 1958، ص 243.

(64) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع نفسه، ص 243؛ د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990،

ص 113؛ د. محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 189.

(65) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مطابع شتات، القاهرة، 2013، ص 19.

(66) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع السابق، ص 243.

(67) د. سليمان محمد الطماوى، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي، 1996، ص 452.

(68) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 19.

المنازعات التي تنشأ في تنفيذ القوانين⁽⁶⁹⁾، وقد أدت آراء بعض الفقهاء، ومغالاة رجال الثورتين الأمريكية والفرنسية إلى تفسير المبدأ تفسيراً انتهى إلى الفصل التام أو المطلق بين السلطات، بحيث تنتفي كل علاقة وتداخل بينهما، حيث بموجبه كل وظيفة من وظائف الدولة تنفصل عن الأخرى باعتبار كل منها جزء من أجزاء السيادة ومن ثم تكون وظائف الدولة سلطات مستقلة تعبر كل منها عن أحد جوانب السيادة وليست مجرد إختصاصات متنوعة، فيصبح كل منها مستقلاً ويكون الفصل في هذه الصورة فصلاً مطلقاً⁽⁷⁰⁾.

فالدساتير الأولى المكتوبة في أواخر القرن الثامن عشر، كالدستور الأمريكي لعام 1787، والدستور الفرنسي في 3 / 9 / 1789، كانت من الدساتير المؤسسة على الفصل التام بين السلطات، وخصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽⁷¹⁾.

ومن جانبنا نحن نرى بأن التفسير الأول أي الفصل المرن بين السلطات هو التفسير الصحيح، لأنه ينسجم مع طبيعة عمل السلطات تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة بشكل صحيح ويحقق التوازن والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات، ويضمن الإستقلالية لكل سلطة من تعسف السلطة الأخرى.

2.2: التأسيس التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات

يمثل مبدأ الفصل بين السلطات مبدأً ذو صيغة دستورية يرتكز على فلسفة مفادها ضمان الحرية ومنع قيام نظام استبدادي، والمبدأ لم ينشأ كنتيجة لإجتهد مفكر واحد أو خلال حقبة تاريخية محددة، بل كان نتاج تطور تاريخي يمكن أن يرجع إلى عهد الأغريق، ولم يظهر في الفكر السياسي الحديث إلا على يد جون لوك ومن ثم أوضحه وصاغه مونتسكيو⁽⁷²⁾.

1.2.2: نشأة وتطور مبدأ الفصل بين السلطات

في العصور القديمة كانت وظائف الدولة محدودة وأهدافها متقاربة، لذلك كان من المتصور أن تكون كل الوظائف في يد واحدة، ونتيجة لذلك اتحدت السلطة بشخص القائم عليها، وأصبحت السلطة ملكاً أو امتيازاً لمن يمارسها بحيث يتعذر التمييز بين الحاكم والمحكومين أو بين الملك والمملكة، مما أدى إلى قيام الحكم

(69) د. سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 51.

(70) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 54.

(71) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الأهلية لنشر والتوزيع، بيروت، 1974، ص 211.

(72) إبراهيم الصغير إبراهيم، مبدأ الفصل السلطات بين النظرية والتطبيق، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد3، 1980، ص 55.

المطلق أو بالأحرى الملكية المطلقة، مما دفع ببعض الفلاسفة القديما إلى التفكير في إيجاد حل لهذه الظاهرة التي أدت إلى الاستبداد ومصادرة الحقوق والحريات(73).

وقد استقر في أذهان الفلاسفة السياسيين بان السلطة لم تعد ملكاً للحاكم وان الحاكم لم يعد إلا ممارساً للسلطة، هذا القول من الممكن ان يصبح قولاً نظرياً محضاً لو ان السلطة كلها بكل وظائفها وغاياتها تركز في يد حاكم واحد يمارسها بإرادته المنفردة المطلقة ويستبد بها دون سواء استبداداً كاملاً(74).

ومن ثم جاءت فكرة فصل السلطات، مستهدفاً منع الإستبداد بالسلطة عن طريق توزيعها، ووضع كل وظيفة منها في يد جهة منفصلة عن الجهات الأخرى(75).

هناك عدد من الآراء تدور حول أساس نشأة جذور مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يرى البعض أن جذور هذا المبدأ قد نبتت في القرن الرابع قبل الميلاد، حيث تضمنتها أفكار المفكرين القديما أمثال أفلاطون وأرسطو (408) قبل الميلاد، حتى أظهره مونتسكيو صراحة في القرن الثامن عشر في كتابه روح القوانين(76)، فقد كان لأعلام الفكر السياسي الأغرقي كإفلاطون وأرسطو دور هام في وضع الأساس الذي قام عليه مبدأ الفصل بين السلطات(77)، والبعض الآخر يرون بأنه لاشك في أن فكرة جون لوك في فصل السلطات كانت الأساس الذي أقام عليه مونتسكيو مبدأه بعد أن حوره وأكساه شكلاً فقهيّاً تام التكوين(78)، وهناك آخرون يرون إن هناك من لا يذكر هذا المبدأ إلا مقترناً باسم مونتسكيو الذي كان أول من صاغه صياغة متكاملة في كتابه روح القوانين في عام 1748(79)، وآخرون يرون إنه ينسب أصل هذا المبدأ إلى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، حيث ظهر في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة، التي كانت تعتمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها وكوسيلة أيضاً للتخلص من إستبداد الملوك وسلطتهم المطلقة(80)، ولكي يكون بمثابة صمام أمان ضد تعسف واستبداد أي سلطة من السلطات الثلاث في الدولة(81).

(73) د. عصام علي الديس، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، دار الثقافة، عمان، 2014، ص 232.

(74) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 110.

(75) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 111.

(76) إبراهيم الصغير إبراهيم، المرجع السابق، ص 55.

(77) د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 33 .

(78) د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، ط4، طبعة مكررة ، مطبعة العالمية، القاهرة، 1949، ص 168 .

(79) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 129.

(80) د. أيمن يوسف، د. عمر رحال، المرجع السابق، ص 15.

(81) إبراهيم الصغير إبراهيم، المرجع السابق، ص 55.

من جانبنا نحن نرى بأن ظهور هذا المبدأ يعود إلى القرن الثامن عشر، أي في العصر الذي كافح فيه الفلاسفة ضد الحكومات المطلقة عندما كان الملوك يجمعون جميع السلطات في أيديهم، فقد ظهر بشكل واضح مع ظهور كتاب مونتسكيو (روح القوانين) في عام 1748، وكما أشرنا إن هذا المبدأ منذ الثورة الفرنسية أصبح أحد أهم الركائز الأساسية لدى الحكومات الديمقراطية، وكان له أثر واضح على الثوار الأمريكيين في دستور عام 1787.

1.1.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم

على الرغم من ان مبدأ الفصل بين السلطات يرتبط في الأذهان بأسم الفقيه مونتسكيو إلا إنه قد سبقه في هذا الموضوع الفقيه المعاصر الفيلسوف جون لوك، وقبله فلاسفة الإغريق، حيث دعا كل من أفلاطون وأرسطو، إلى مضمون هذا المبدأ.

1.1.1.2.2: عند أفلاطون

طالب أفلاطون في كتابه (القوانين) بضرورة توزيع وظائف الدولة وأعمالها على عدة هيئات، مع إقامة نوع من التوازن العادل بينها حتى لا تستبد إحداها بالحكم في الدولة فتضطرب أحوالها بما يترتب عليه من تدمير للشعب ثم حدوث انقلابات وثورات لإعادة الأمور لنصابها(82)، وتحقيق النفع العام للشعب، وبهدف عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها تقرر لها في مواجهة بعضها البعض وسائل رقابية لمنع الانحراف وإيقاف كل هيئة عند حدود اختصاصاتها المحددة لها(83).

وزع أفلاطون في كتابه وظائف الدولة على عدة هيئات بحيث تمارس كل هيئة وظيفة معينة لها ومنها مجلس السيادة وهو يتكون من عشرة أعضاء وهو الذي يهيمن على مختلف شؤون الدولة، وجمعية تضم كبار الحكام والمشرعين مهمتها حماية الدستور من عبث الحكام والإشراف على سلامة تطبيقه، ومجلس الشيوخ هو المجلس المنتخب من الشعب مهمته القيام بتشريع القوانين اللازمة للدولة، وهيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة مهمتها الفصل في المنازعات المختلفة، وهيئة البوليس للمحافظة على الأمن في داخل الدولة، وهيئة الجيش تكون مهمته الدفاع عن سلامة البلاد من الإعتداءات الخارجية، وهيئة تعليمية

(82) نقلاً عن: د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 49 .

(83) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 19 .

مختلفة، وهيئات تنفيذية لإدارة المرافق العامة للدولة، وبهذه الطريقة تقوم كل هيئة الإشراف على عمل معين، وتتسأل عنه وتتعاون مع جميع الهيئات على تحقيق مصلحة العامة(84).

2.1.1.2.2: عند أرسطو

قرر الفيلسوف والمفكر أرسطو في مؤلفه (السياسة) أن السلطة لا تتبع إلا من الجماعة، وبالتالي لا يجوز أن تستند إلى فرد أو أقلية من الشعب وإنما إلى الجماعة كلها، وما دام القانون هو في الحقيقة تعبير عن إرادة هذه الجماعة ومظهراً لها، فيجب أن يحكم تصرفات هذه الجماعة، وبذلك تكون السيادة في حقيقة الأمر لهذه الجماعة، أو بمعنى آخر للشعب(85).

قسم أرسطو وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف رئيسية وهي وظيفة المداولة أي الفحص والتشاور أسماها السلطة التداولية يتولاها المجلس العام مهمتها هي فحص المسائل والقضايا العامة ومناقشتها، ووظيفة الأمر أي الحكم وإصدار الأوامر يتولاها الحكام وكبار الموظفين مهمتها تنفيذ القوانين، وأما الوظيفة الأخيرة القضاء أو العدالة تناط بالسلطة القضائية التي تتولاها المحاكم بكافة أنواعها ودرجاتها تكون مهمتها الفصل في الخصومات(86).

وفي كتابه (السياسة) ذهب أرسطو إلى القول بان كل نظام دستوري يكون مشتقاً على ثلاث سلطات أساسية، وإنه لا بد لهذه السلطات من ان تكون منسجمة فيما بينها ليستقر الحكم(87)، مع قيام التعاون بينها جميعاً لتحقيق الصالح العام(88).

لاحظنا من خلال ما تقدم حول مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم بأن جذور توزيع وظائف الدولة تعود إلى العصور القديمة عند أفلاطون وأرسطو وكان لهما دور هام في وضع الاسس العامة التي تقوم عليها وظائف الدولة، لكي تسير الأمور في الدولة بإنسجام وتحقق المصلحة العامة، حيث وزعا وظائف الدولة على عدد من الهيئات لكل منها أن تدير وظيفتها مستقلة عن الأخرى، مع ذلك فإن أفكار أرسطو كان أكثر ملائمة مع مبدأ فصل السلطات المؤسس على التوزيع الثلاثي للوظائف الدولة.

(84) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 151 وما بعدها.

(85) د. أيمن يوسف، د. عمر رجال، المرجع السابق، ص 18.

(86) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 13 .

(87) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1965، ص 511 .

(88) د. آلاء محمد الفيلاوي، دور القضاء الدستوري في الحماية الحقوق والحريات العامة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2018، ص 200 .

2.1.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث

بهدف دراسة مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات بشكل واسع ومفصل، لا بد من الإشارة إلى مفهومه في الفكر السياسي الحديث وإظهار مضمون هذا المبدأ عند كل من أوليفر كرومويل وجون لوك ومونتسكيو وجان جاك روسو.

1.2.1.2.2: عند أوليفر كرومويل

ظهر مبدأ فصل السلطات في انكلترا في القرن السابع عشر، إذ جاء مع دستور كرومويل (89) عقب إعدام الملك شارل (90)، الذي كان مؤسس مضمون هذا المبدأ، ولا سيما فيما يخص فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، كما كان حريصاً على إستقلال القضاء (91). وكان هذا أول تطبيق للمبدأ من الناحية العملية (92)، إلا أنه بانقضاء عهد كرومويل وعودة الملكية تلاشت فكرة الفصل بين السلطات وأسدل النسيان حجاباً على جميع أعمال ذلك الرجل العظيم (93).

2.2.1.2.2: عند جون لوك

بعد ثورة عام 1688 في انكلترا التي جاءت بملوك جدد كان جون لوك (94) صديقاً لهم فقام لوك، بتأليف كتاب حول (الحكومة المدنية) في عام 1690، وكانت غايته البحث عن أساس شرعي لثورة عام 1688، والنظام الجديد التي أتت به (95).

(89) ولد أوليفر كرومويل في عام 1599 ، حين بلغ العشرينات من عمره كان ناشطاً في ممارسة الشعائر الدينية، قاد أوليفر كرومويل القوات المؤيدة للنظام البرلماني إلى تحقيق النصر على القوات الملكية في الحرب الأهلية الانكليزية التي وقعت في القرن السابع عشر وأدت انجازاته إلى تبني الحكم الديمقراطي في انكلترا، مات بمرض الملاريا في لندن في عام 1658 ، ودفن في كنيسة ويستمنستر، د. علي يوسف الشكري، ود. عامر عبد زيد الوائلي، ود. مصطفى فاضل الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، مجلة مركز بايل للدراسات الانسانية، العدد 2، المجلد 2، 2017، ص 10.

(90) للمزيد ينظر : موريس دوفرجه، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، 2014، ص 10.

(91) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 166.

(92) ينظر: د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 553؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 111؛ د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 233؛ د. علي يوسف الشكري وآخرون، المرجع السابق، ص 6.

(93) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 166.

(94) ولد جون لوك في عام 1632 في مدينة رنجتون الانكليزية، وهو فيلسوف تجريبي والفيلسوف الذي بلور النظرية الليبرالية لدولة الحق والقانون وهو منظر نظرية فصل السلطات وأول من وضع أساساً للحرية الفردية، وأصدر مقالته عن الحكومة المدنية وهما حجر الزاوية في النظرية الحديثة للديمقراطية في انكلترا وأمريكا وكان من ثمار منجزاته الفكرية والثورية انتصار الديمقراطيين على السلطة الملكية في عام 1688 وتغيير نظام الحكم من ملكي مستبد إلى نظام ملكي مقيد بقوانين يشرعها البرلمان حيث أنشأ مجلسين هما العموم واللوردات، ثم عاد إلى انكلترا بعدها فر إلى هولندا وتولى فيها أصدقائه مقاليد الحكم وتقلد عدداً من المناصب الرسمية منها سكرتيراً لمجلس التجارة والزراعة بالمستعمرات الأمريكية وغيرها، وكانت أفكارها لها تأثير مباشر في نجاح الثورة الانكليزية والفرنسية، إذ أنه يعتبر مصدر الفكر السياسي الذي ساد الولايات المتحدة الأمريكية أبان ثورتها حيث تم صياغة وثيقة الإستقلال الأمريكية بناء على أفكاره من قبل قادة الثورة الأمريكية آنذاك، توفي في عام 1704 ، مجدي كامل، أشهر فلاسفة التاريخ، ط1، دار الكتاب العربي، دمشق، 2013، ص 135 وما بعدها.

(95) د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 233.

قسم لوك سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والإتحادية، وأكد على ضرورة الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، بحيث تتولى كل منها هيئة مستقلة عن الأخرى، وبرر لوك ضرورة فصل السلطات على أساس طبيعة عمل السلطة التنفيذية التي يتطلب وجودها بصفة دائمة، في حين ان الحاجة ليست دائمة إلى وجود السلطة التشريعية من ناحية اخرى، كما ان جمع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في هيئة واحدة سيؤدي حتماً إلى الاستبداد والتحكم، ولهذا فان من الأوفق ان يتم الفصل بين السلطتين لتجنب التسلط الذي يحدث في حالة اجتماعهما لدى هيئة واحدة(96)، وأما السلطة الاتحادية فتمارس الشؤون الخارجية للدولة كالحرب والسلام وابرام المعاهدات مع الدول الاخرى، أما السلطة القضائية فلم يعدها لوك مستقلة بذاتها، كما لم يعدها جزءاً من السلطة التنفيذية لان الاخيرة على حد تعبيره تنحصر وظيفتها في تنفيذ القوانين المدنية والمحلية بل عدها جزءاً من السلطة التشريعية(97)، وعلّة هذا الموقف ان القضاة كانوا قبل ثورة عام 1688 بانكلترا قابلين للعزل في أي وقت وخاضعين لسلطات الملك يتصرفون حسبما يوصى إليهم، وبالرغم من تغيير وضع القضاة بعد الثورة اذ اصبحوا غير قابلين للعزل إلا بقرار من البرلمان وان هذا التغيير لم يضمن لهم الاستقلال الكامل والحيادية والنزاهة في أحكامهم، لانهم كانوا خاضعين ومتأثرين باتجاهات وميول حزب الاغلبية في البرلمان(98)، كما أضاف لوك إلى جانب السلطات الثلاث سلطة اخرى اطلق عليها سلطة التاج كانت تتكون من مجموعة الحقوق والإميازات الملكية التي يجب أن يحتفظ بها التاج البريطاني(99).

فالسلطة الثالثة عند لوك هي السلطة الإتحادية وليست السلطة القضائية(100)، ويوضع السلطة التشريعية في مكان الصدارة بالنسبة للسلطات الاخرى وهي في نظره أعلى السلطات وأقدسها وجعل منها مهيمنة على غيرها وأخضع لها بقية السلطات وبالذات السلطة التنفيذية(101). ويرى لوك ان الإنسان يميل بطبيعته إلى التسلط وإستغلال سلطاته ما لم يراقبه أحد فإذا تم تركيز السلطة في يد واحدة فالنتائج دائماً تكون في غير الصالح العام، ولتفادي إساءة إستعمال السلطة فانه يجب توزيعها على أكثر من هيئة تراقب إحداها الاخرى(102).

(96) د. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 247.

(97) منى السيد محمد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، 2012، ص 10.

(98) د. عبد العزيز محمد سلمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، ط1، سعد سمك القانونية، القاهرة، 2011، ص 22 .

(99) د. كامل ليلة، المرجع السابق، ص 555.

(100) د. منذر الشاوي، فلسفة الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 201 .

(101) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 555.

(102) د. محمد كامل ليلة، المرجع نفسه، ص 555.

3.2.1.2.2: عند مونتسكيو

ان أكثر الأسماء تعلقاً بمبدأ الفصل بين السلطات هو العالم الفرنسي (Charles Louis de Secondent)⁽¹⁰³⁾، المعروف ب (مونتسكيو)⁽¹⁰⁴⁾، وقد تأثر الفقيه مونتسكيو⁽¹⁰⁵⁾ خلال الفترة التي عاش في انكلترا بالنظام السائد فيها حينذاك، فدرس آراء من سبقوه حول مبدأ الفصل بين السلطات ثم أعاد صياغته وتنقيحه حتى ارتبط باسمه رغم إنه ليس أول من نادى به أو تحدث عنه، في كتابه (روح القوانين) في عام 1748⁽¹⁰⁶⁾.

ذهب "مونتسكيو" إلى أن للسيادة ثلاث خصائص، وهي ثلاث سلطات مختلفة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وقد فسر هذه السلطات بأن في كل دولة ثلاث سلطات مختلفة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية⁽¹⁰⁷⁾، فالسلطة الأولى هي التي تضع القانون في أي وقت وعلى سبيل الدوام؛ ويكون ذلك إما عن طريق الأمير أو رجال القانون، مع حقهم في تغيير أو إلغاء القوانين القائمة، والسلطة الثانية هي التي تعلن الحرب أو السلم وتبعث السفراء للدولة الأجنبية وتستقبل سفراءهم، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج، السلطة الثالثة هي التي تعاقب على الجرائم وتفصل في دعاوى الأفراد⁽¹⁰⁸⁾.

ويرى مونتسكيو إن دمج وتركيز السلطات في يد واحدة يؤدي إلى إستبدادها وتعسفها بحقوق وحرريات الأفراد، وأن السبيل إلى حماية الحقوق والحرريات هو توزيع السلطات بين هيئات مختلفة⁽¹⁰⁹⁾.

ووضع في كتابه (روح القوانين) كعمالة للحد من إستبداد الملوك وتعسفهم أو لإضعاف سلطتهم مقولة شهيرة ((إن السلطة تحد السلطة)) حيث يرى أن كل فرد بيده سلطة يلجأ إلى إساءة إستعمالها ويستمر في

(103) According to: M. J. C. VILE, CONSTITUTIONALISM AND THE SEPRATION OF PEWERS, Second Edition, Liberty Fund, P 83 .

(104) According to: Jack N. Rakove, THE ANNOTATED U. S. CONSTITUTION AND DECLARATION OF INDEPENDENCE, London, 2009, P 55.

(105) ولد مونتسكيو في عام 1689 في بلدة لايريد في جنوب فرنسا، وهو قاض ورجل أدب وفيلسوف سياسي، وكان عضواً بالأكاديمية الفرنسية للعلوم، وفي عام 1734 نشر كتاباً تحت عنوان الملكية العالمية قام بتقسيم الشعوب إلى شمالية وجنوبية، حين نشر كتابه الذي أصبح شهيراً فيما بعد خاف أن يضع عليه اسمه، ففقد حريته أو يتعرض للأنى لكن كتابه روح القوانين الذي ظهر في عام 1748 وعلى الرغم من أن أفكاره ولدت في قلب التحولات التي عاشتها أوروبا قبل الثورة الفرنسية وبعد سنوات من رسوخ التجربة البريطانية عام 1688 إلا ان النظام السياسي في أمريكا كان الاسرع في التفاعل مع أفكاره التي تشكل نواة للسنور الأمريكي وإعلان حقوق الإنسان، ويفضل هذا الفيلسوف عرف العالم لأول مرة مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ ثابت لإقامة النظم الديمقراطية، وأشهر نظرياته هي نظرية الحكومات ونظرية فصل السلطات فهو يستعرض ثلاثة أنماط من الحكومات وهي الحكومة الجمهورية والحكومة الملكية والحكومة المستبدة، توفي في عام 1755 ، مجدي كامل، المرجع السابق، ص 91 وما بعدها.

(106) .. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 51.

(107) السلطة المنفذة للقانون العام أي السلطة التنفيذية و السلطة المنفذة للقانون المدني أي السلطة القضائية، د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص 168.

(108) مونتسكيو، ترجمة عادل زغيتر، روح الشرائع، ج2، دار المعارف بمصر، القاهرة، 1953، ص 228.

(109) مونتسكيو، المرجع السابق، ص 226 - 228.

تعسفه إلى أن يجد حدوداً أمامه، لهذا ذهب إلى ضرورة فصل التشريعية عن السلطة التنفيذية، لان جمع السلطتين في هيئة واحدة يخشى منه لجوئها إلى إصدار تشريعات منحرفة وتنفيذها بصورة منحرفة، ومن ناحية أخرى تنعدم الحرية إذا كانت سلطة إصدار الأحكام القضائية غير منفصلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، لان القاضي يصبح مشرعاً وسلطته تصبح تحكمية، وبالتالي تشكل خطراً على حياة الأفراد وحررياتهم، إذا تم الجمع بين السلطتين القضائية والتنفيذية فإن سلطة القاضي ستكون إستبدادية(110).

فالفقهاء لم يتفقوا على مفهوم المبدأ عند مونتسكيو فالبعض فهمه على انه يعني الفصل المطلق بين السلطات والبعض الآخر فسره على انه فصل نسبي أي الفصل مرن بين السلطات(111)، وان مونتسكيو لم يقل بالفصل التام المطلق بين السلطات كما ينسب إليه البعض من الفقهاء وكما يفهم واضعوا بعض الدساتير التي أخذت بالمبدأ، فكان مما قرره ان السلطات على الرغم من فصلها، ستجد نفسها من الضروري وبطبيعة الأشياء مضطرة للتضامن والتعاون والسير معاً، فالفصل التام في نظره مستحيل من الناحية العملية(112)، ويؤكد على الرقابة المتبادلة بين السلطات وبالذات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية(113).

4.2.1.2.2: عند جان جاك روسو

يرى روسو (114) ضرورة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية لاختلاف طبيعة كل منهما عن الأخرى، وان الشعب يمارس سيادته عن طريق السلطة التشريعية التي تمثل جموعه ويقتصر دورها على سن القوانين ولا تجمع بصفة دائمة، في حين تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها في تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة تحت إشراف ورقابة الشعب باعتبارها مندوبة عنه وتابعة وخدمة له فهو يملك مراقبتها وإقالتها(115).

(110) مونتسكيو، المرجع نفسه، ص 129 .

(111) منى السيد محمد عمران، المرجع السابق، ص 14.

(112) د. عبد العزيز محمد سالم، المرجع السابق، ص 24 .

(113) د. علي يوسف الشكري، وآخرون، المرجع السابق، ص 11.

(114) ولد جان جاك روسو في عام 1712 في مدينة جنيف، وفي صباه لم ينظم في الدراسة وعمل في الثالثة عشر، وفي عام 1728 تعرف على إحدى السيدات فأرسله إلى المعهد الكاثوليكي الروماني في تورينو حيث خرج على البروتستانتية، وسافر إلى ليون واشتغل معلماً، حصل على وظيفة سكرتير السفير الفرنسي في البندقية سرعان ما هجر هذه الوظيفة وعاد إلى باريس حيث أمضى فترة قلق كان فيها يعمل في نسخ المؤلفات الموسيقية ويدرس العلوم، وفي عام 1750 حصل على جائزة أكاديمية ديجون في مسابقة حول موضوع إذا كان تقدم العلوم والفنون قد جعل البشر أفضل وأكثر سعادة وقد كانت هذه الدراسة بداية لسطوح نجمه، وفي عام 1753 نشر رواية بعنوان جولي Julie وأعقبها بمؤلفه الشهير العقد الاجتماعي Contrat Social ثم مؤلفه اميل L.Emil الذي احرق في باريس وجنيف باعتباره تهجماً خطيراً على الدين وبسبب ذلك فر روسو إلى انكلترا في 1776 حيث تعرف على المفكرين الانكليز ثم عاد في العام التالي، توفي عام 1778 ، د. علي يوسف الشكري، وآخرون، المرجع السابق، ص 17.

(115) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 51.

وإن روسو لم يفرق إلا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما السلطة القضائية فهي لديه جزء من السلطة التنفيذية⁽¹¹⁶⁾، وقد ميز السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية إلا إنه قد ساوى بينهما في الخضوع للسلطة التشريعية، فالقضاة يخضعون للقوانين التي تضعها السلطة التشريعية، ويجوز التظلم من احكام القضاة إلى الشعب صاحب السيادة الذي له حق العفو عن المحكوم عليهم⁽¹¹⁷⁾.

وروسو لا يوافق على فكرة وجود سلطات متساوية في السيادة ومستقلة بعضها عن بعض⁽¹¹⁸⁾، وإنما جعل السلطة التشريعية هي السلطة الوحيدة في الدولة واعتبرها السلطة السيدة، بذلك فصل بينها وبين السلطة الخادمة وهي السلطة التنفيذية التي تشمل في رأيه السلطتين التنفيذية والقضائية معاً⁽¹¹⁹⁾.

من خلال ما تقدم أتضح لنا ان مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث قد جرى عليه تغيرات كثيرة، حيث تبين لنا بأن أوليفر كرومويل فقد فصل السلطة التشريعية عن التنفيذية ودعا إلى إستقلال السلطة القضائية. وأما عند جون لوك فقد كانت السلطة القضائية جزءاً من السلطة التشريعية، وأما عند جان جاك روسو فقد كانت السلطة القضائية جزءاً من السلطة التنفيذية، وأما مونتسكيو فقد كان من المطالبين بأن تكون السلطة القضائية مستقلة من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما أختلف الفقهاء حول تقسيم السلطات فذهب جون لوك إلى تقسيم سلطات الدولة إلى السلطة التشريعية والتنفيذية والإتحادية وسلطة تاج الملك، وأما روسو فقد قسم السلطات إلى التشريعية والتنفيذية، وكان عندهما السلطة التشريعية هي في مركز الصدارة من بين السلطات الأخرى، ومن مشتركات الفقيهان جون لوك ومونتسكيو حول المبدأ كانا قد ركزا على أن تراقب كل سلطة على سلطة أخرى لمنعها من التعسف في إستعمال السلطة.

أما آراء "مونتسكيو" حول وضع السلطات وصياغته لمبدأ الفصل بين السلطات تعد من أهم الصياغات المعتمدة عليها من قبل الدساتير الحديثة، فذهب إلى ان يكون للدولة ثلاث سلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ولكل سلطة من هذه السلطات أن تقوم بإختصاصاتها دون أن يعتدي على سلطة أخرى على أساس السلطة توقف السلطة، وعدم جمع وحصر هذه السلطات في جهة أو هيئة واحدة، وأكد على انه لا توجد الحرية إذا لم تفصل بين السلطات.

(116) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 171.

(117) د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 34.

(118) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 562.

(119) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 286.

2.2.2: مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية

شهدت العراق صدور عدد من الوثائق الدستورية ومنها القانون الأساسي العراقي لعام 1925، وهذا القانون لم ينص صراحة على تبني مبدأ الفصل بين السلطات، إلا انه تضمن مؤشراً على هذا المبدأ حيث اشارت المادة (2) منه، إلى تبني ((نظاماً ملكياً وحكومته وراثية وشكلها نيابي))⁽¹²⁰⁾، والنظام النيابي بالأصل قائم على فصل مرن ومتوازن بين السلطات، إلا ان التنظيم الدستوري في العراق جاء منحرفاً عن القواعد التقليدية للنظام البرلماني عندما اعطى الملك صلاحيات حقيقية ومؤثرة، بل وتجاوز صلاحياته إلى جعل الكفة تميل لصالحه ولصالح الوزارة على حساب السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس الامة⁽¹²¹⁾، حيث ان الصلاحيات المخولة للملك جاء مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني، ومخالفاً لقاعدة أساسية تميز هذا النظام إلا وهي التوازن بين السلطات⁽¹²²⁾.

ودستور عام 1958، أنهى بفترة الحكم الملكي في العراق بعد نجاح الانقلاب الذي قام به مجموعة من الضباط، وحول النظام السياسي في العراق إلى النظام الجمهوري⁽¹²³⁾، وأما السلطات فقد أنط الدستور كلا من الوظيفتين التشريعية والتنفيذية بمجلس الوزراء، حينما أخضع القوانين لتصديق (مجلس السيادة)⁽¹²⁴⁾، من القواعد الأساسية التي جاء بها الدستور اجمع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مجلس الوزراء، حيث تنص المادة (21) منه على أنه ((يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية))، وفي ظل أحكام الدستور المذكور لا وجود لمبدأ الفصل بين السلطات⁽¹²⁵⁾.

وفي 8 / 2 / 1963، حدث انقلاب عسكري في العراق قضى على النظام السياسي، شكل المجلس الوطني لقيادة الثورة، وخول هذا المجلس ممارسة السلطة العليا في الدولة بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة، وكانت سلطات هذا المجلس واسعة وغير محدودة، وحصر المجلس الوطني لقيادة الثورة الصلاحيات التشريعية والتنفيذية بين

(120) المادة 2 من القانون الأساسي العراقي لعام 1925.

(121) تنص المادة 48 على أن: السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك، ومجلس الامة يتألف من مجلسي الأعيان والنواب ، من نفس القانون.

(122) د. غني زغير عطية محمد، فصل السلطات في الدساتير العراقية، 2015، ص 14، بحث متاح على الرابط:

<https://iasj.net/iasj/download/e1a09a08b7f24f8e> ، تاريخ الزيارة 3 / 9 / 2019 .

(123) التغيير السياسي الذي تم في 14 / 7 / 1958، وانتهى النظام الملكي في العراق القائم منذ عام 1921.

(124) تنص المادة 21 على انه: يتولى رئاسة الجمهورية مجلس السيادة ويتألف من رئيس وعضوين ، من نفس الدستور .

(125) د. شهاب أحمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 2، 2018، ص 430.

يديه⁽¹²⁶⁾، حيث لم يكن لتوزيع السلطات في الدولة أي اعتبار لمبدأ الفصل بين السلطات ولم يكن قائماً كل أساسه أصلاً⁽¹²⁷⁾.

بتاريخ 22 / 4 / 1964 سقط النظام السياسي في العراق مجدداً على أثر الانقلاب العسكري الذي حدث في 18 / 11 / 1963، ليقوم نظام سياسي جديد الذي وضع دستوراً جديداً عرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (61) لعام 1964، وبموجب هذا الدستور كان للرئيس الدور الأهم والمؤثر في قيادة الدولة، رغم ان المجلس الوطني كان يمثل السلطة التشريعية، إلا ان اجتماعات المجلس لم تكن تنعقد إلا بحضور رئيس الجمهورية أو من ينيبه، وكان ينحصر دور المجلس في العملية التشريعية بالمصادقة على مشاريع القوانين التي يقرها مجلس الوزراء، وفي حالة رفضه مشروع القانون يعاد إلى مجلس الوزراء فإذا اصر المجلس على رأيه يترك الأمر لتقدير رئيس الجمهورية، إذ له ان يصادق على مشروع القانون أو يعدله أو يرفضه، وفي هذه الحالة تطغى سلطة رئيس الجمهورية على سلطة المجلس الوطني ومجلس الوزراء، إذ أحكام هذا الدستور كسابقتها تخلو من مبدأ الفصل بين السلطات ولم تكن بين قواعده أية إشارة إلى أسس المبدأ صراحة أو ضمناً⁽¹²⁸⁾.

وفي دستور عام 1964 المؤقت، من الناحية النظرية ان هذا الدستور قد ارسى نظاماً يقوم على الفصل بين السلطات وعلى نحو متوازن ومتعاون على غرار ما أورده النظام البرلماني التقليدي مع وجود صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية تجعل من هذا النظام وسطاً ما بين النظام الرئاسي المعتمد على قوة رئيس الدولة والبرلماني القائم على التوازن بين السلطات⁽¹²⁹⁾، والسلطة التشريعية التي تقرر لها القيام بعملية التشريع⁽¹³⁰⁾، لكن الواقع من الأمر لم يكن كذلك فقد بقي الرئيس محتفظاً بقوته ومحاولة الانفراد بالسلطة، ولم يكن لمبدأ الفصل بين السلطات أي موقع في نصوص الدستور⁽¹³¹⁾.

(126) تنص المادة 63 على أن: يمارس كل من المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال الفترة الانتقالية وفقاً لقانون المجلس الوطني لقيادة الثورة، الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور.

(127) د. إبراهيم الفياض، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، المعهد الدولي لحقوق الإنسان كلية الحقوق بجامعة دي بول، نيويورك، 2005، ص 108.

(128) د. غني زغير عطية محمد، المرجع السابق، ص 18.

(129) للمزيد ينظر: نص المادة 43 و 44 و 45 من دستور المؤقت لعام 1964.

(130) المادة 61 تنص على ان: مجلس الامة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية .

(131) د. إبراهيم الفياض، المرجع السابق، ص 108.

ودستور عام 1968، الذي انبثق عنه (مجلس قيادة الثورة)، اعتبر هذا المجلس أعلى سلطة في الدولة⁽¹³²⁾، وكان يمارس سلطات واسعة ومنها انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه وإصدار القوانين والأنظمة وإقرار المعاهدات والاتفاقات الدولية، حيث جمع في يديه السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽¹³³⁾، مع الاعتراف بوجود سلطة قضائية مستقلة⁽¹³⁴⁾، ولم يكن لمبدأ الفصل بين السلطات أي وجود بين أحكامه⁽¹³⁵⁾.

إن التداخل المفرط بين السلطات وهيمنة سلطة على السلطات الأخرى هي التي تميزت بها الدساتير العراقية وعلى وجه الخصوص دستور عام 1970 المؤقت، فضلاً عن خلو هذا الدستور من نص يقرر مبدأ الفصل بين السلطات صراحة، إلا أنه أنشئت مؤسسة وادعى عليها طابعاً دستورياً باسم (مجلس قيادة الثورة) والذي تركزت السلطات فيه⁽¹³⁶⁾، ومارس مهام وصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية وكان له الحق في إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون⁽¹³⁷⁾، وإصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة⁽¹³⁸⁾، مع غياب دور السلطة التشريعية (المجلس الوطني) مقارنة بدورها البارز في ظل الأنظمة السياسية السائدة في الدول المتقدمة، بل تحول إلى مؤسسة لتمرير مشاريع القوانين، مفتقرة لوسائل الرقابة والمساءلة، وبموجب الدستور المذكور مارس مجلس قيادة الثورة ورئيسه الذي هو في نفس الوقت رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة، واستحوذ رئيس مجلس قيادة الثورة طيلة نفاذ أحكام هذا الدستور على صلاحيات السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية منتهاكاً مبدأ الفصل بين السلطات، وسخر بذلك لنفسه كل أجهزة الدولة ومؤسساتها ومواردها لمشيبته واستقر به الأمر أن تكون لقراراته وأوامره قوة القانون⁽¹³⁹⁾.

بسقوط النظام السياسي في العراق في 9 / 4 / 2003، تحول النظام السياسي في العراق من نظام دكتاتوري مهيمن على جميع السلطات إلى نظام يعمل بمبدأ فصل السلطات، حيث جاء في قانون إدارة الدولة

(132) ينظر: نص المادة 44 من دستور العراقي لعام 1968.

(133) ينظر نص: المادة 44 من نفس الدستور .

(134) تنص المادة 79 على أن: الحكام والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في استقلال القضاء أو في شؤون العدالة وينظم السلطة القضائية بقانون .

(135) د. شهاب أحمد عبد الله، المرجع السابق، ص 431.

(136) ينظر: نص المادة 37 / 1 / أ من دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1970.

(137) المادة 42 / أ من نفس الدستور .

(138) ينظر: نص المادة 42 / ب من دستور الجمهورية العراقية المؤقت لعام 1970.

(139) سرهنگ حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 74.

العراقية للمرحلة الانتقالية عام 2004⁽¹⁴⁰⁾، أن النظام السياسي قائم على الفصل السلطات الثلاث، وهذا القانون أعدّ للفترة الانتقالية التي بدأت من 30 / 6 / 2004 لغاية 31 / 1 / 2005⁽¹⁴¹⁾، حيث نص قانون إدارة الدولة في المادة (4) منه على ان [نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فيدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، وتقوم النظام الاتحادي على أساس الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الأثنية أو القومية أو المذهبية]، يتضح لنا من خلال المادة المذكورة بان قانون ادارة الدولة قد تبنى بشكل صريح مبدأ الفصل بين السلطات، وحدد السلطات في المادة (24 / أ) منه، والتي تنص على ان ((تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضا في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء، والسلطة القضائية))، على أساس ان الجمعية الاتحادية تتمثل بالسلطة التشريعية الانتقالية⁽¹⁴²⁾، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء يمثلان السلطة التنفيذية الانتقالية⁽¹⁴³⁾، والسلطة القضائية الاتحادية⁽¹⁴⁴⁾.

فقانون ادارة الدولة كان قائماً على تغليب كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية، وان هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات كالنظام المجلسي أو الرئاسي أو البرلماني، فمع انه رجح كفة السلطة التشريعية، إلا انه لم يأخذ بالنظام المجلسي الذي تتركز بموجبه جميع السلطات في يد السلطة التشريعية⁽¹⁴⁵⁾.

وفي دستور عام 2005 أختار المشرع الدستوري النظام النيابي البرلماني ويؤسس نظام الحكم السياسي على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث نصت المادة (47) منه على أن ((تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))، ثم أفرد هذا الدستور لكل سلطة من السلطات فصلاً خاصاً بها، بين فيه تكوين السلطة وإختصاصاتها

(140) صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في 8 / 3 / 2004 ، وقد قام بسنه مجلس الحكم الانتقالي في العراق.

(141) تنص المادة 2 / أ على [ان عبارة المرحلة الانتقالية تعني المرحلة التي تبدأ من 30 يونيو حزيران 2004 حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم، كما ينص عليه هذا القانون، وذلك في موعد أقصاه 31 ديسمبر كانون الأول 2005، إلا في حالة تطبيق المادة 61 من هذا القانون]، للمزيد ينظر: نص المادة 2 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(142) المواد 30 - 43 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(143) المواد 35 - 42 من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(144) المواد 43 - 74 من نفس القانون.

(145) د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، المعهد الدولي لحقوق الإنسان كلية الحقوق بجامعة دي بول،

نيويورك، 2005، ص 446.

ومدى علاقتها بالسلطات الأخرى، حيث أناط السلطة التشريعية بمجلسي النواب والاتحاد⁽¹⁴⁶⁾، ويتولى السلطة التنفيذية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء⁽¹⁴⁷⁾، والسلطة القضائية تتولاها المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها⁽¹⁴⁸⁾، إذ أقر الدستور بمبدأ الفصل بين السلطات وعمل على توزيع وظائف الدولة على هيئات ثلاث. وهذا الدستور الممكن أن تعد أول وثيقة دستورية عراقية دائمية، تنص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات⁽¹⁴⁹⁾، وتوزع وظائف الدولة على ثلاث هيئات مستقلة وفق اسس دستورية سليمة.

نستنتج من خلال دراسة الدساتير العراقية بدءاً من القانون الأساسي لعام 1925 إلى دستور المؤقت لعام 1970، لم يكن بين أحكامها ما يشير إلى تبني مبدأ الفصل بين السلطات، باستثناء القانون الأساسي فقد وزع وظائف الدولة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس التخصص العضوي والوظيفي، وأما الدساتير الأخرى فلم يكن هناك أي توزيع بين السلطات الثلاثة على أساس التخصص العضوي والوظيفي، وإنما تبرز فيه بشكل واضح بأن السلطة التنفيذية هي التي كانت تدير شؤون الدولة وتجمع السلطة التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة كانت تمارس السلطة التشريعية والتنفيذية باسم "مجلس قيادة الثورة".

3.2: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات

لمبدأ الفصل بين السلطات مكانة هامة في الدراسات الدستورية، وقد أهتم به فقهاء القانون في مؤلفاتهم، لكن رغم أهمية هذا المبدأ ومزاياه إلا أنه تعرض للنقد من جوانب عدة، ومن مزايا والانتقادات التي وجه إلى المبدأ، وعلى النحو الآتي:

1.3.2: مزايا مبدأ الفصل بين السلطات

يتمتع مبدأ الفصل بين السلطات بمزايا عدة ومنها:

(146) وقد أنتهج الدستور العراقي نظام المجلسين التشريعيين وفق المادة 48 والتي تنص على ان: تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، وقد تطرق إلى كل ما يتعلق بالمجلس النواب في المواد 49 - 64 وعلى إختصاصاته في المادة 61 وأوردها على شكل حصري وخول مجلس النواب الإختصاصات التشريعية والرقابية، كما نص على آلية اختيار أعضاء وشروط العضوية فيه، ولم يرد ذكر مجلس الاتحاد إلا في ثلاث مواد وهي المادة 48 والمادة 65 يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في أقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه وإختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، والمادة 137 تجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور، إلى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين، بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.

(147) ينظر: نص المواد 66 - 86 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(148) ينظر: نص المواد 87 - 101 من نفس الدستور.

(149) د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام 2003، ط1، دار ومكتبة البصائر، بيروت، 2016، ص 171.

1.1.3.2: منع الاستبداد وصيانة الحريات

بما ان مضمون مبدأ الفصل بين السلطات هو عدم تركيز السلطات في يد هيئة واحدة كي لا يتسنى لها إساءة إستعمالها، فإن الفصل بين السلطات العامة يؤدي إلى قيام كل سلطة من السلطات العامة بوظيفة من وظائف الدولة، وكل سلطة منها تقوم بمراقبة السلطات الأخرى كي توقفها عند حدودها إذا ما تجاوزت سلطتها أو أساءت إستعمالها، لذلك يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ضماناً أساسية من الضمانات التي تكفل الحرية وتصورها من الإعتداء، ووسيلة لمنع تعسف الهيئات العامة في إستعمال سلطتها(150)، لذلك استخدم المبدأ سلاحاً لمحاربة الملكية المطلقة التي سادت قبل الثورة الفرنسية وإستخدم أيضاً كألية قانونية لمحاربة الملكية المطلقة والقضاء على إستبداد الملوك ووضع حد لمصادرة الحقوق والحريات العامة(151).

2.1.3.2: إتقان الدولة لوظائفها وحسن سير العمل بها

بما ان مبدأ الفصل بين السلطات يهدف إلى تقسيم وظائف الدولة على هيئات مستقلة، مما يؤدي إلى إتقان هذه السلطات وإجادتها لعملها إذ يتفق على ذلك، ومبدأ التخصص في العمل الذي يحقق الإجابة والإتقان فيه، بمعنى آخر يحقق مبدأ الفصل بين السلطات الفوائد التي يحققها مبدأ تقسيم العمل، وهذا يصب في مصلحة حسن سير أعمال الدولة وبالتالي يحقق الصالح العام(152).

3.1.3.2: المساهمة في تحقيق الدولة القانونية

ان مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر ضماناً أساسية من بين الضمانات التي تكفل قيام الدولة القانونية، كون المبدأ يقضي بعدم جمع سلطتي التشريعي والتنفيذي في هيئة واحدة، مما يترتب عليه سلطة تسن القوانين وسلطة تتولى تنفيذها، وينتج عن هذا الفصل تمتع القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية بصفتي العمومية والتجريد والاحترام من الهيئات الأخرى، أما لو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في هيئة واحدة، لأدى ذلك الى ان يكون منفذ القانون هو نفسه الذي قام بسنّه، أي ان صفتي المشرع والمنفذ ستجمعان في هيئة واحدة، ويترتب على ذلك فقدان القانون لعموميته وحياديته، وخضوعه لأهواء وميول تلك الهيئة، فينقلب بذلك إلى جائر منحاز في تكوينه وتنفيذه، وتحقق نفس النتيجة عند اجتماع السلطتين التشريعية والقضائية في يد هيئة واحدة، فتصبح صفة العمومية التي يتصف بها القانون، يتحول إلى أداة لتنفيذ الأهداف والمآرب من

(150) د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 239 .

(151) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 62 .

(152) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، النظم السياسية، كريدية أخوان، بيروت، 1965، ص 194.

ناحية، ومن ناحية اخرى، سنتفي رقابة القاضي على عدالة ومشروعية التنفيذ، لأنه هو القاضي وهو المنفذ في نفس الوقت عند اجتماع السلطة التنفيذية والقضائية في يده(153).

أما اذا أُسندت وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى ثلاث هيئات مختلفة، واسندت مهمة التشريع إلى السلطة التشريعية ومهمة التنفيذ إلى السلطة التنفيذية ومهمة القضاء إلى سلطة القضاء فإن ذلك سيكفل تحقيق عناصر الدولة القانونية ومن اهمها كفاءة احترام القانون(154).

4.1.3.2: استقلالية السلطة القضائية

من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات وفق النظرية الحديثة هي مسألة إستقلال السلطة القضائية، حيث عند الرجوع إلى العهود الماضية نجد ان المفكرين لم يشيروا إلى إستقلال السلطة القضائية بالنمط الموجود حديثاً، فإما تم ربط القضاء بالسلطة التشريعية، أو كان جزءاً من السلطة التنفيذية أو عهد أمر الفصل في المنازعات إلى هيئة مؤقتة، ولكن بسعي الفقه الحديث تم إعتماد مفهوم جديد لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم على إعتباره وسيلة يتم من خلالها التوازن بين الهيئات المختصة والمستقلة، وعهد مهمة فرض هذا التوازن على عاتق السلطة القضائية وبالأخص القضاء الدستوري(155).

وإن مبدأ إستقلال القضاء مرتبط بمبدأ الفصل بين السلطات، لان هذا الأخير يطرح مسألة العلاقات بين سلطات الدولة الثلاثة وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وان فكرة إستقلال القضاء تستند على أن القضاء بحكم كونه سلطة دستورية وموازية للسلطين التشريعية والتنفيذية، لذا يجب أن يكون منفصلاً بالضرورة عن هاتين السلطتين وبالتالي مستقلاً عنهما، بمعنى تحصين السلطة القضائية من التدخل، أي ألا تتدخل في القضاء السلطات الاخرى كالسلطة التشريعية أو التنفيذية أو حتى الصحافة(156).

وإن أساس إستقلال القضاء هو مبدأ الفصل بين السلطات، ونتيجة من نتائجه، حيث أصبح بفعل التطور الحضاري من المبادئ الأساسية التي أوردتها أغلب دساتير الدول(157)، ومنها الدستور العراقي الحالي وفق

(153) د. عبد الغني بيسوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 265.

(154) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 296.

(155) د. دلير صابر خوشنار، الحماية الدستورية لإستقلال السلطة القضائية، ط1، الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018، ص 24.

(156) رمضان عيسى أحمد السندي، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، ط1، زين الحوقية، بيروت، 2017، ص 58.

(157) داره نور الدين بهاء الدين، دور الدستور في حماية إستقلال قرار القاضي في إصدار الحكم والعوامل الخارجية التي تؤثر في قراره وسبل مكافحة الفساد الإداري في النظام القضائي، دراسات دستورية عراقية،

المعهد الدولي لحقوق الانسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول، ط 1، نيويورك، 2005، ص 258.

المادة (47) والتي تنص على أن ((تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))(158).

عليه يمكن القول إن مبدأ الفصل بين السلطات هي ضمانات أساسية لصيانة الحقوق والحريات ومنع الاستبداد وحسن سير عمل الدولة والمساهمة في تحقيق أسس الدولة القانونية وتركز على إستقلالية السلطة القضائية.

2.3.2: الانتقادات موجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات

واجه مبدأ الفصل بين السلطات لعدد من الانتقادات التقليدية والانتقادات الحديثة التي وجهها الفكر الماركسي.

1.2.3.2: الانتقادات التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات

واجه مبدأ الفصل بين السلطات لعدد من الانتقادات وعلى النحو التالي:

1 — انتفاء الغاية من وجود مبدأ الفصل بين السلطات في الوقت الحاضر، حيث كان الهدف من هذا المبدأ محاربة السلطان المطلق للحكام في القرن الثامن عشر، ومواجهة النظم الاستبدادية في ذلك الوقت والقضاء على تلك النظم الاستبدادية، وقد حقق هذا المبدأ هدفه وتم القضاء على تلك النظم المستبدة، واندثر عصر السلطان المطلق للحكام ولم تعد هناك حاجة للأخذ بمبدأ فصل السلطات في الوقت الحاضر(159).

2 — مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي لا يمكن تطبيقه عملياً، لأنه لا بد مع مرور الزمن وأن تتعاون هذه السلطات تعاوناً تغطي معه احداها على الأخرى وتسيطر عليها مهما كان أحكام الدستور يقضي بالفصل بين هذه السلطات، ومن المسلم به انه لا فائدة للفصل بين السلطات ان لم تكن لهذه السلطات المنفصلة القوة بصورة متساوية، بحيث لا تغطي احداها على الأخرى فتفقد استقلالها أو تمنعها من ان تقف عقبة في سبيل استبدادها، ومن ثم فان هذا المبدأ ليس إلا حبر على الورق ولا يمكن بل وليس من المرغوب فيه ان يطبق، كما ان الفصل المطلق في ذاته يقضى على استقلال السلطات(160).

(158) كما أشار إلى إستقلالية السلطة القضائية والضمانات التي يتمتع بها القضاة من خلال المادة 87 منه على ان: السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً

للقانون ، وتنص المادة 88 على ان: القضاة مستقلون، لا سلطان عليهم في قضائهم غير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو شؤون العدالة .

(159) د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 240.

(160) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 288.

3 — إن توزيع السلطة يقضى على فكرة المسؤولية وكيفية تحديدها، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة من السلطات إلى التهرب منها وإلقاء أعباء المسؤولية على غيرها(161).

4 — ان النظم التي حاولت أن تأخذ بمبدأ الفصل التام أي المطلق بين السلطات، قد واجهت صعوبات عملية ادت إلى انهيار النظام، وفي أحيان أخرى أضطر العمل إلى إقامة نوع من التعاون بينها للتغلب على المشاكل الفصل التي تنجم عن الفصل بين السلطات(162).

5 — من غير المستطاع أن تباشر هيئات مستقلة بعضها عن البعض بخصائص السيادة الثلاث، لأن هذه الخصائص كأعضاء الجسم البشري متصلة إتصلاً طبيعياً، فكما أن تسيير الآلة يقتضي محركاً واحداً كذلك يقتضى سير الحكومة قيادة واحدة ومسؤولية مركزة، ولا شك في أن توزيع السلطات يؤدي إلى القضاء على الوحدة والمسؤولية التي هما عنصران مهمان لإدارة الدولة بشكل ناجح ومتطور(163).

من جانبنا نحن لا نتفق مع الإنتقادات التي وجهت إلى مبدأ الفصل بين السلطات لان كل الإنتقادات المذكورة كانت بإعتبارات تاريخية وسياسية وعلى أساس الفهم الجامد أو المطلق لمبدأ الفصل بين السلطات وغير مبررة كما ان النتائج التي حققها المبدأ أثبتت عدم صحة كل الإنتقادات والعيوب.

2.2.3.2: الانتقادات الحديثة التي وجهها الفكر الماركسي للمبدأ

يعتقد الفكر الماركسي مبدأ الدكتاتورية البروليتارية على النحو المعروف، ولهذا انتهى الفكر الماركسي إلى مهاجمة مبدأ الفصل بين السلطات والاستعاضة عنه بمبدأ تفويض السلطات على درجات هرمية، فالنظام الذي رسمه ماركس لمرحلة الدكتاتورية البروليتارية، يقوم على أساس تجميع السلطات، فهو (نظام كلي) ومثل هذا النظام يرفض كل توزيع للسلطة او تقسيم لها(164)، وقد جه الفكر الماركسي لمبدأ الفصل بين السلطات الإنتقادات التالية(165):

1 — يعد هذا المبدأ مخالفاً لنظرية سيادة الشعب لأنه يعمل على قيام سياسة توازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وسياسة التوازن تتنافى مع ما تتطلبه هذه النظرية من ضرورة خضوع جميع السلطات

(161) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 297.

(162) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 453.

(163) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 165.

(164) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 454.

(165) للمزيد ينظر: د. عبدالحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، ط3، الاسكندرية، 1964، ص 365 وما بعدها.

خضوعاً تاماً للشعب أو للهيئة التي تعتبر انها وحدها التي تمثله أصدق تمثيل وهي الهيئة النيابية صاحبة السلطة التشريعية.

2 — يقوم هذا المبدأ على النفاق لأنه يكفل في الواقع حرية الطبقة البرجوازية لان السلطة في الدول الرأسمالية سواء كانت مقسمة او مركزة انما تعمل في خدمة الطبقات الممتازة، فخير ان يقال ان النظام يقوم على اساس دكتاتورية ساخرة هي دكتاتورية البروليتارية من ان تستتر خلف مبادئ ظاهرة مثل مبدأ فصل السلطات لتحقيق مصالح البرجوازية.

3 — يعزو المبدأ إلى انقسام المجتمع الرأسمالي إلى طبقات، ومن ثم إعطاء الحق للطبقات الممتازة بأن تحتفظ بامتيازاتها لأطول فترة ممكنة، أما في المجتمع الذي يسيطر عليه الحزب الشيوعي حيث لا توجد طبقات فالسلطة واحدة، والرد على ذلك ان الدساتير الماركسية المعاصرة قد أخذت بمبدأ تخصص السلطات تحت قيادة موحدة هي قيادة الحزب الشيوعي.

4 — لعب هذا المبدأ دوره في صياغة الدساتير الغربية وأحتل منزلته السامية في النظريات الدستورية، ولكنه اصطدم منذ أول عهده بالماركسية التي شجبتة ولا سيما أتخذت الماركسية شكل اللينينية في الإتحاد السوفيتي السابق، فالنظرية الماركسية ترفض قبول المبدأ، بإعتباره من نتاج تطور نظام الدولة الرأسمالية التي لم يكن في الواقع للدولة البرجوازية أهداف سوى توطيد لسلطانها المتمركزة بالسلطة الإجرائية، على حساب كل الشعب الذي لا ينعكس في حقيقته التمثيل البرلماني، والقضاء الخاضع لتأثيرات الطبقات المسيطرة التي تزوده برجالها(166).

والواقع ان كل هذه الحجج مرجعها هو نقد ماركس للنظام الرأسمالي في ذاته، ولكنها لا تنصب بصورة مباشرة على مبدأ الفصل بين السلطات، والدليل القاطع على هذا، ان بعض الدول غير الماركسية مثل سويسرا لم تأخذ بالمبدأ وفي حين ان الصين الشعبية طبقه إلى حد ما(167).

من جانبنا نحن نتفق مع هذا الرأي بأن ماركس لم توجه إنتقاداته إلى مبدأ الفصل بين السلطات بذاته، وإنما وجه إنتقاداته إلى النظام الرأسمالي، ويرجع في ذلك إلى الصراع الفكري بين النظامين الرأسمالي والإشتراكي.

(166) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، المرجع السابق، 523.

(167) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 455.

الفصل الثالث

الأنظمة السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات

بعد أن تناولنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة مبدأ الفصل بين السلطات سنتطرق إلى موقف الأنظمة الديمقراطية النيابية من هذا المبدأ، حيث أن هناك ثلاثة نظم دستورية ديمقراطية تسود دول العالم وهذه النظم تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لكن بدرجات متفاوتة وهذه النظم هي النظام البرلماني والنظام الرئاسي والنظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)، وقد جرى الفقه على التمييز بين ثلاث صور للأنظمة السياسية، معتمداً على معيار الفصل بين السلطات(168).

فإذا كان الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فصلاً مرناً مع وجود التعاون والتوازن بينهما يطلق عليه النظام البرلماني، وإذا كان الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فصلاً تاماً يطلق عليه النظام الرئاسي، وإذا لم يكن هناك وجود للمساواة والتوازن بين السلطات، إنما يقوم على أساس خضوع وتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في هذه الحالة يطلق عليه النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية).

نرى من الضروري معالجة هذه المسألة من خلال البحث عن النظام البرلماني في العراق والوقوف على مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ودرجة التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ودراسة النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية القائم على أساس الفصل التام بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والنظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) في الإتحاد السويسري بإعتباره من الأنظمة متداخلة السلطة أي السلطة التشريعية المهيمنة على السلطة التنفيذية ودراسة موقع مبدأ الفصل بين السلطات في هذا النظام، وكذلك لا بد من الوقوف على الوسائل والآليات التي تحمي به مبدأ الفصل بين السلطات في

(168) للمزيد ينظر: د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 283؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 144؛ د. السيد صبرى، المرجع السابق، ص 173.

الأنظمة المذكورة، فهذا هو المحور الرئيسي لهذه الدراسة، وللإجابة على هذه التساؤلات سوف نتناول النظام البرلماني في العراق بشكل عام ودراسة النظامين الرئاسي والمجلسي بشكل مستقل.

ولدراسة هذا الموضوع سنتناول موقع المبدأ ومضمونه ودوره في الأنظمة الثلاث بشكل مفصل من خلال ثلاث مباحث، حيث سنتناول في المبحث الأول النظام البرلماني، أما المبحث الثاني فقد خصصناه للنظام الرئاسي، وأما المبحث الثالث سنتطرق فيه لدراسة النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية).

1.3: النظام البرلماني

يقوم هذا النظام على أساس مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات على أساس التعاون والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

1.1.3: مفهوم النظام البرلماني

هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات، والذي يضمن التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وتساويهما ببعضهما البعض ورقابتهما لبعضهما البعض، وتتميز السلطة التنفيذية فيه بثنائية الجهاز التنفيذي، فهو يتكون من رئيس الدولة ورئيس الحكومة⁽¹⁶⁹⁾، أو بأنه النظام الذي يقوم أصلاً على مبدأ فصل السلطات وذلك على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽¹⁷⁰⁾، أو بأنه النظام القائم على الفصل المرن بين السلطات يسمح بالتعاون فيما بينها على أساس انها مجبرة على ان تسير بالنظام حسب الصيغة التي طرحها مونتسكيو⁽¹⁷¹⁾.

يعتبر النظام البرلماني من أقدم الأنظمة السياسية الديمقراطية ظهوراً في الحياة السياسية العالمية، وأكثر صور الحكم الديمقراطي إنتشاراً في العالم⁽¹⁷²⁾، وقد نشأ في انكلترا نتيجة الأحداث التاريخية والظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية لهذا البلد والذي يعتبر منبع النظام النيابي كله في العصر الحديث⁽¹⁷³⁾، والنموذج المعبر عن مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، كونه قائماً على أساس الفصل المرن بين السلطات مع وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية⁽¹⁷⁴⁾، وتقوم فكرة التعاون بين السلطتين

(169) د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص 106.

(170) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 214.

(171) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ط8، زين الحفوقية، بيروت، 2013، ص 255.

(172) د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2016، ص 17.

(173) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 247.

(174) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 596.

التشريعية والتنفيذية على أساس تدخل السلطة التشريعية بعض أعمال السلطة التنفيذية وتدخل السلطة التنفيذية بعض أعمال السلطة التشريعية⁽¹⁷⁵⁾، ولهذا فإنه إذا لم يتحقق ذلك الفصل مع التعاون لم يكن نظاماً برلمانياً رغم وجود البرلمان، ولتحقيق هذا الفصل وجعله متوازياً، يجب أن يتوفر شرطان أساسيان، هما المسؤولية الوزارية وحق حل البرلمان، أي بمعنى أن تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن أعمالها أمام السلطة التشريعية وللأخيرة حق سحب الثقة منها وللسلطة التنفيذية حق حل السلطة التشريعية⁽¹⁷⁶⁾، لكي لا تكون إحداها خاضعة للأخرى، وإنما تكونان في نفس المستوى في كفتي الميزان، فلا ترجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولا ترجح كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أي بمعنى أن لا تسيطر أو تطغى إحداها على الأخرى⁽¹⁷⁷⁾.

وفي النظام البرلماني يكون للدولة رئيس يسود ولا يحكم، ويمارس إختصاصاته بواسطة وزارة مسؤولة أمام برلمان منتخب من الشعب⁽¹⁷⁸⁾، ورئيس الدولة هو الملك في النظام الملكي، ورئيس الجمهورية في النظام الجمهوري⁽¹⁷⁹⁾، وقد يختلف الأمر باختلاف ما إذا كان رئيس الدولة ملكاً يتولى منصبه بالوراثة، أو رئيساً للجمهورية يتولى منصبه بالانتخاب، وفي الحالة الأولى يوشك الملك أن يكون مجرداً من كل سلطة حقيقية مؤثرة، وأما في الحالة الثانية فإن رئيس الجمهورية نظراً لكونه منتخباً من الشعب أو من ممثليه فإنه يتصور أن تكون له بعض السلطات ولكنها تبقى مع ذلك في إطار النظام البرلماني سلطات محدودة لا يجوز التوسع في تفسيرها⁽¹⁸⁰⁾.

أما من الجانب التاريخي فيتفق معظم المفكرين والمختصين في العلوم السياسية والقانونية على إن إنكلترا كانت مهداً لنشأة النظام النيابي الديمقراطي، ولم ينشأ هذا النظام في إنكلترا نتيجة دستور أو قوانين مكتوبة تبين كيفية ممارسة الشعب للحكم وانتخابه لنوابه وبيان السلطات التي يتمتع بها البرلمان، بل جاء نتيجة تطورات عديدة شهدتها النظام الانكليزي امتدت لعقود طويلة، ونتيجة لإلتقاء الخط الصاعد للإرادة الشعبية ممثلة في البرلمان مع الخط المنحدر لقوة الملوك وهيبتهم، فلقد أدى التطور التاريخي لمؤسسات الحكم في

(175) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الهدى للطبعات، الاسكندرية، 1998، ص 256.

(176) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 305.

(177) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 311.

(178) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 171.

(179) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 639.

(180) سوف نتطرق إلى دور رئيس الدولة في النظام البرلماني فيما بعد، للمزيد ينظر: د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 172؛ د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص

293، د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 215.

إنكلترا إلى قيام أول نظام برلماني⁽¹⁸¹⁾، خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، واكتملت أركانها على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من وزارة مسؤولة أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما في القرن التاسع عشر⁽¹⁸²⁾.

ومن هنا سوف نتطرق إلى بيان مسألة كيف ومتى بدأت المسؤولية السياسية للوزارة وحق حل البرلمان في النظام النيابي البرلماني البريطاني.

فيما يتعلق بالمسؤولية الوزارية، كانت هذه المسؤولية فردية، ولم تصبح جماعية إلا في 20 / 3 / 1782، حين اجبر مجلس العموم البريطاني اللورد نورث على الاستقالة بعد ان اختلفا على السياسة التي يتعين إتباعها حيال المستعمرات الأمريكية، وقد كانت هذه الإستقالة جماعية، إذ استخدم البرلمان الإنكليزي سلاح المسؤولية السياسية حيال الوزارة كلها كهيئة جماعية، ثم استقر المبدأ التضامني للمسؤولية⁽¹⁸³⁾، وبعد هذا التاريخ ذهب الفقه إلى القول بأن نظام المسؤولية السياسية للوزارة قد تم تنظيمه، وتحديدًا المبادرة التي إتخذها لورد نورث⁽¹⁸⁴⁾، وتشكل المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان العنصر الأساسي للنظام البرلماني⁽¹⁸⁵⁾.

وفيما يتعلق بنشأة حق حل الهيئة البرلمانية، تم لأول مرة من قبل وزارة وليم بت في عام 1784 على اثر نزاع نشب بين وزارة وليم بت وبين مجلس العموم البريطاني حول مشروع قانون لإصلاح نظام إدارة الهند، وازاء تعارض وجهة نظر الملك مع وجهة نظر مجلس العموم، انحازت الوزارة إلى رأي الملك وطلبت منه عزل الوزارة إستناداً إلى إنها لا تتمتع بالثقة، إلا ان وليم بت استطاع استمالة الرأي العام الإنكليزي وطلب

(181) ينظر: د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 184 وما بعدها.

(182) د. بسمه عبد المعطي الحوراني، المرجع السابق، ص 94 - 95.

(183) فيما يتعلق بالمسؤولية الوزارية حرص البرلمان البريطاني على أن يكون الوزراء من بين أعضائه، ليتأكد من أنهم ينفذون سياسته ويجوزون ثقته، ولكنه لم يكف بهذا الأمر، بل أصر على إمكانية محاسبتهم، فأصبحوا مسؤولين أمامه، وهذه المسؤولية بدأت جزائية وانتهت سياسية، وكان أساسها أصول المحاكمة المعروفة بالأمبيشمنت Impeachment أي الإتهام وطريقة الإتهام هذه مستمدة من التنظيم التقليدي للقضاء البريطاني، حيث كانت تقوم في كل كونتية لجنة مكلفة بملاحقة الجرائم، ولما كان مجلس العموم ممثلاً للكونتيات كلها، ومنذ القرن السادس عشر فقد أصبح هيئة إتهام للبلاد بكاملها، وأصبح من أهم صلاحياته ملاحقة جرائم الوزراء، ومن جهة ثانية كان مجلس اللوردات أساساً محكمة، فاتفق على أن يتولى النظر في الإتهامات التي توجه إلى الوزراء، ومن ثم استقر المبدأ مجلس العموم يتهم ومجلس اللوردات يحاكم، إذا كانت هذه الطريقة نوعاً من المحاكمات الجزائية وكانت لا تحرك إلا في حال ارتكاب الوزير جرماً يعاقب عليه القانون، وكانت عقوبتها مخيفة تظال الوزير في شخصه أو أمواله أو شرفه، وفي غضون القرن السابع عشر أيضاً، أصبحت طريقة المحاكمة المذكورة تحرك في بريطانيا ضد الوزير الذي يرتكب أخطاء خطيرة، حتى ولو لم ينص عليها القانون، وأخذ مجلس اللوردات يرى أن له الحق في إصدار العقوبة التي يراها وهكذا أصبح الوزير تحت رحمة البرلمان، فأبان القرن الثامن عشر أصبح مجرد التهديد باللجوء إلى الإتهام أو الأمبيشمنت، يؤدي إلى إستقالة الحكومة لا سيما بعد أن فقد الملك حقه بإيقاف الملاحقات، للمزيد ينظر: د. محمد طي، المرجع

السابق، ص 261؛ أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، المرجع السابق، ص 218.

(184) ينظر: د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج 1، المرجع نفسه، ص 219.

(185) موريس دوفرجه، المرجع السابق، ص 127.

من الملك حل مجلس العموم وإجراء إنتخابات جديدة، صدر أمر الحل واجريت انتخابات جديدة فاز فيها وليم بت فوزاً كبيراً⁽¹⁸⁶⁾، وكان هذه الحادثة أهمية كبيرة إذ اوجد قاعدة جديدة وهي انه عند حدوث نزاع بين الوزارة والبرلمان، فالوزارة بدلاً من الإستقالة يحق لها حل مجلس العموم⁽¹⁸⁷⁾.

ومن الناحية التاريخية ان النظام البرلماني لم يكن إبتكار إبتدعه البحث النظري أو ثمرة لتفكير سياسي أو تقدير فلسفي وإنما جاء وليد التاريخ البرلماني⁽¹⁸⁸⁾، فلهذا من الصعب تحديد جميع العناصر التي يستند إليها النظام البرلماني نظراً لإعتماد الدول على أنظمة برلمانية متنوعة من جهة، ولتطبيقها بطرق مختلفة من جهة أخرى⁽¹⁸⁹⁾، وإنما يتميز هذا النظام بأنه يمكن تطبيقه في النظامين الملكي والجمهوري، وكلاهما يعتمدان النظام البرلماني⁽¹⁹⁰⁾.

وكان للنجاح الذي حققه هذا النظام في موطنه الأصلي انكثرا صدى كبير لدى الكثير من دول العالم التي اقتبسته عنها مما أدى إلى حدوث تطورات معينة في هذا النظام⁽¹⁹¹⁾، ومنها معظم الدول الأوروبية قد أعتمدت أنظمة برلمانية وكذلك عدد من الدول الأفريقية والآسيوية⁽¹⁹²⁾، ومنها جمهورية ألمانيا الإتحادية والنمسا وإيطاليا وإيرلنده ولوكسمبورك وبلجيكا وهولندا والسويد وآيسلندا والدانمارك واليابان والهند واستراليا ونيوزيلنده وكندا وإسرائيل، إلخ.

كما يتبنى الدستور العراقي لعام 2005 النظام البرلماني بشكل صريح وفق ما نص عليه في المادة (1) منه على أن [جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق]، وأشار بشكل صريح إلى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47)⁽¹⁹³⁾.

(186) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 155.

(187) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 208.

(188) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 306.

(189) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، 2011، ص 131.

(190) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 240.

(191) د. بسمه عبد المعطي الحوراني، المرجع السابق، ص 95.

(192) W. Phillips Shively, POWER AND CHOICE An Introduction to Political Science, Thirteenth Edition, Minnesota, P 315.

(193) ينظر: نص المادة 47 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

بناءً على ذلك يمكن القول بأن النظام البرلماني يعد من أقدم النظم السياسية وأكثرها إنتشاراً وديمقراطيةً في الحكم ومثالاً نموذجياً لمبدأ الفصل بين السلطات، القاضي بالفصل المرن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ومبني على التعاون والتوازن بين السلطتين والرقابة المتبادلة بينهما.

2.1.3: خصائص النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني بعدة خصائص مميزة منها ثنائية السلطة التنفيذية، والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتوازن بينهما، على النحو التالي:

1.2.1.3: ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين هما رئيس الدولة والوزارة (كهيئة جماعية) وبمعنى آخر مجلس الوزراء.

1.1.2.1.3: رئيس الدولة

من مميزات النظام البرلماني التقليدي إن السلطة التنفيذية فيه ثنائية، وقد يكون رئيس الدولة ملكاً يتبوأ منصبه بالوراثة(194)، أو رئيساً للجمهورية يتولى منصبه بالإنتخاب(195)، ولكن يلزم أن تكون رئيس الدولة مستقلاً تجاه البرلمان من ناحية، وتجاه مجلس الوزراء من ناحية اخرى، وإستقلاله تجاه مجلس الوزراء معناه وجوب الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة الذي يرأس مجلس الوزراء، أي انه لا يجوز الجمع بين صفة رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، أو بعبارة اخرى لا يكون رئيس الدولة رئيساً لمجلس الوزراء في نفس الوقت(196).

ومن خلال دراسة دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد انه ورد في المادة (66) منه على انه ((تتكون السلطة التنفيذية الإتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون))، أي ان الدستور أوجب ان تكون هناك فصلاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وفق المادة المذكورة من الدستور، التي جاءت بشكل واضح بأن السلطة التنفيذية في العراق تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

(194) مثل المملكة الأردنية الهاشمية، ينظر: نص المادة 1 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1953.

(195) مثل ألمانيا الإتحادية، ينظر: نص المادة 54 / ف1 من دستور ألمانيا الإتحادية لعام 1949 المعدل، للمزيد ينظر: د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الطبع والنشر الأهلية، 1964، بغداد، ص 56.

(196) د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 287.

وقد نصت المادة (67) من الدستور على ان ((رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور)).

وقد أوكل الدستور العراقي السلطة التشريعية المتمثلة "بمجلس النواب" صلاحية إختيار رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه(197)، وإذا لم يحصل أي المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رسمياً من يحصل على أكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني(198)، هذا وقد نظم القانون رقم (8) لعام 2012 آلية الترشيح لمنصب الرئاسة الجمهورية(199)، وتحدد ولاية رئيس الجمهورية لأربع سنوات ويجوز إعادة إنتخابه لولاية ثانية(200).

1 — دور رئيس الدولة

اختلف الفقه حول مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وحقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية وشؤون الحكم، سوف نتطرق إلى ثلاثة آراء، على النحو التالي:

الرأي الأول — سلبية دور رئيس الدولة في ادارة شؤون الحكم: يذهب بعض الفقهاء الى القول بان رئيس الدولة في النظام البرلماني يجب أن لا يكون له سوى دور سلبي، فمركزه لا يعدو ان يكون مركز شرف، ومن ثم فليس له ان يتدخل في الشؤون الفعلية لإدارة الحكم، وكل ما يملكه في هذا الخصوص هو مجرد توجيه النصح والارشاد الى سلطات الدولة(201)، فان رئيس الدولة في النظام البرلماني تبعاً لهذا الرأي لا يستطيع ان يمارس أياً من اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور والمتصلة بشؤون الحكم الا بواسطة وزرائه، فهو لا يستطيع ان يعمل منفرداً، لذلك قيل ان رئيس الدولة في هذا النظام لا يملك من السلطة الا جانبها الاسمي، اما الجانب الفعلي منها فيكون للوزارة ذاتها، واستند هذا الاتجاه فيما ذهب اليه إلى الحجج التالية(202):

1 — ان المبدأ المسلم به في النظام البرلماني هو عدم مسؤولية رئيس الدولة عن تصرفاته الخاصة بشؤون الحكم، بينما تتقرر هذه المسؤولية بالنسبة للوزارة وحدها، ولما كانت القاعدة انه حيث توجد المسؤولية توجد

(197) المادة 70 / أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(198) المادة 70 / ثانياً من نفس الدستور .

(199) ينظر: نص المواد 7 و 8 و 9 من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

(200) المادة 72 / أولاً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(201) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 305.

(202) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 293.

السلطة، فان رئيس الدولة لا يكون له سلطة فعلية وانما تتقرر هذه السلطة للوزارة وحدها نتيجة تقرير مسؤوليتها.

2 — يستند هذا الرأي الى ان العمل يجرى في انكلترا التي هي مهد النظام البرلماني على عدم تدخل الملك في الشؤون الخاصة بالحكم حيث يترك دفة الحكم للوزارة.

الرأي الثاني — ايجابية دور رئيس الدولة: ويرى انصاره ان دور رئيس الدولة في النظام البرلماني دور ايجابي، حيث ان الدساتير في الانظمة البرلمانية لم تمنح السلطة التنفيذية للوزارة وحدها وإنما تمنحها لرئيس الدولة والوزارة معاً، وان هذه الدساتير تعهد لرئيس الدولة بعدد من الإختصاصات(203)، ولرئيس الجمهورية تأثيرات في الحياة السياسية تساعده على تنفيذ واجباته الدستورية في حماية الدستور(204)، وفاءً للقسم الذي اقسمه على احترام دستور الدولة وقوانينها(205)، إذ بعكس الاتجاه الاول يرى انصار هذا الاتجاه ان الرئيس يشترك اشتراكاً فعلياً مع الوزارة في ادارة شؤون الحكم ولا يقتصر دور رئيس الدولة على الجانب الشرفي والاسمي فقط، ويستدلون في رايهم الى ان مشاركة رئيس الدولة مع الوزارة في ادارة شؤون الحكم لا يعيب النظام البرلماني في شيء ولا يخل بمبدأ التوازن بين السلطات، واستند اصحاب هذا الاتجاه في اثبات رايهم الى العديد من الحجج، اهمها تتعلق بضرورة ثنائية السلطة التنفيذية، اذ ذهبوا الى انه قياساً على ازدواج السلطة التشريعية في كثير من البلدان وخاصة الدول الفيدرالية، فان ثنائية السلطة التنفيذية ليس فيها ما يضر النظام البرلماني في شيء ذلك وان فلسفة الازدواج في السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية هي توزيع الادوار وتقسيم العمل فضلاً عن فائدة عدم الاحتكار والتفرد والاستبداد في الحكم، فضلاً عن ذلك فان اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في اعمال السلطة التنفيذية يؤدي الى التروي والتفكر عند القيام بالأعمال الهامة، لذلك يرى البعض انه لا يمكن الاستغناء عن هذا الازدواج في السلطة التنفيذية(206)، إلا بشرط مراعاة الأمرين التاليين(207):

1 — ان يستطيع رئيس الدولة جعل الوزارة مستعدة لتحمل مسؤولية ذلك التدخل أو تلك الآراء السياسية الخاصة به وان تكون تلك الوزارة محتفظة في الوقت ذاته بثقة الهيئة النيابية.

(203) د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص113.

(204) د. سمير داود سلمان، الحماية الرئاسية للقاعدة الدستورية، دار السنهوري، بيروت، 2018، ص 154.

(205) د. عبد الغني بيموني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 287.

(206) د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص 63.

(207) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج1، ط6، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1976 ص 297.

2 — ان يغطي الوزارة دائماً نشاط رئيس الدولة، أي ان الوزراء يجب ألا يسمحوا أن تكون رئيس الدولة أو أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان وألا تنسب أعمال الحكومة إلا للوزراء، وأن على الوزراء أن يحيطوا تدخله بكل ما يستطيع من الكتمان والسرية.

الرأي الثالث — احتلال الوزارة لمركز الصدارة: اتجه فريق ثالث من الفقهاء الى القول بان النظام البرلماني يجعل من الوزارة المحور الرئيسي الفعال في مجال السلطة التنفيذية، حيث تمارس المهام الفعلية لحكم البلاد، فكان من الطبيعي اذن ان تقع المسؤولية الكاملة على عاتقها، أما رئيس الدولة فعلى الرغم من مباشرته لجانب من الاختصاصات التشريعية والتنفيذية يتمثل في تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة، حق دعوة البرلمان للانعقاد وحله، الا ان ممارسة جميع هذه الاختصاصات تكون عن طريق الوزارة لانه لا يملك منفرداً، ولهذا فان النظام البرلماني يقتضي احتلال الوزارة لمركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية(208).

من جانبنا نحن نؤيد الرأي الثالث الذي يضع الوزارة مركز الصدارة، لان هذا الرأي ينسجم مع النظام البرلماني، كون النظام البرلماني يجعل الوزارة المحور الرئيسي في السلطة التنفيذية ومقابل هذا الدور الهام فلا بد للوزارة أن تتحمل المسؤولية أمام الموقع الذي يحتله في الدولة، وأما رئيس الدولة في النظام البرلماني يمارس إختصاصاته عن طريق البرلمان والوزارة.

لم يمنح الدستور العراقي لرئيس الجمهورية اختصاصات مؤثرة في الشأن السياسي تنسجم مع الوصف الذي ورد في المادة (67) (209)، فقد ورد فيه أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور والمحافظة على إستقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور، وحدد الدستور في المادة (73) صلاحيات رئيس الجمهورية وهي:

أولاً — إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً — المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً — يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

(208) د. عبد الغني بيبوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 274.

(209) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، طبعة محدثة ومنقحة، دار السنهوري، 2019، ص 367.

رابعاً — دعوة مجلس النواب المنتخب للإنتعاد من خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات.

خمساً — منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون.

سادساً — قبول السفراء.

سابعاً — إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً — المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً — يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والإحتفالية.

عاشراً — ممارسة أية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور.

ومن خلال دراسة الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية الواردة في المادة (73) من الدستور يتمن نجد ان هذه الصلاحيات تبدو إنها تشريفية ولم يعط الدستور أية صلاحيات تنفيذية وفعلية، وأن معظم الصلاحيات الممنوحة له تعتمد على موافقة مجلس النواب أو رئيس مجلس الوزراء، وهذا يدل على حقيقة مفادها هو ان رئيس الجمهورية في العراق في ظل الدستور الحالي لا يملك صلاحيات يمكنه إدارة الدولة، وهذا متبع في معظم الأنظمة البرلمانية التي يعطي صلاحيات حقيقية إلى مجلس النواب والوزراء(210).

ونرى أن ما ذهب إليه المشرع الدستوري في العراق بهذا الخصوص قد التزم بالمبادئ والقواعد الأساسية للنظام البرلماني وقد سلك الطريق الصحيح في بناء قواعد النظام البرلماني في العراق.

2 — مسؤولية رئيس الدولة

من المعروف ان رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية لا يجوز مساءلته باعتبار ذاته مصونه لا تمس، على أساس ((الملك لا يخطئ)) كما هو متبع في بريطانيا، أما في النظم الجمهورية البرلمانية فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن الأعمال التي يأتي بها من قيامه بواجباته، ما عدا خرق الدستور أو الخيانة العظمى أو ارتكابه فعلاً جنائياً(211).

(210) مريوان حمه درويش صالح، إشكالية بناء المؤسسات السياسية والدستورية في العراق بعد 9 نيسان 2003، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، 2013، ص 50.

(211) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، ص 367.

نظم دستور العراقي النافذ الحالات التي تثار فيها مسؤولية رئيس الدولة، وتمثلت في الأعمال التي تصدر عن رئيس الدولة، وتوجب إتهامه وفقاً للمادة (61 / سادساً) منه، في إحدى الحالات الآتية: (الحنث في اليمين الدستورية، إنتهاك الدستور، الخيانة العظمى) (212).

2.1.2.1.3: الوزارة (كهيئة جماعية)

تعد الوزارة المؤسسة الثانية المكونة للسلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة او المصلحة العامة ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الوزراء (213)، والوزارة في النظام البرلماني هي الهيئة التي تمارس السلطة التنفيذية بصورة فعلية فهي التي تهيمن على جميع المصالح العامة في الدولة (214)، والوزارة تكون وحدة (Unite) واحدة أي هيئة جماعية، وهذه الهيئة تسمى بمجلس الوزراء، ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة يضمن فيها وحدة العمل الوزاري وإتساقه (215).

وتجانس الوزارة يقصد به ذلك إنتماء جميع أعضائها إلى حزب واحد وهو الحزب الذي حصل على الأغلبية في الإنتخابات وهو ما يكفل لها الإستقرار الذي تتطلبه الحياة السياسية، فضلاً عن إنها يحكم إختصاصها برسم السياسة العامة للدولة، مما يجب ان يكون أعضاؤها متفاهمين في المبادئ الأساسية، مدينين بنفس الفلسفة وخاضعين لزعيم سياسي واحد هو رئيس مجلس الوزراء، كل ذلك لا يتحقق إذا لم تكن الوزارة منبثقة عن حزب واحد الذي فاز بالأغلبية في الإنتخابات، فالتجانس إذن ضروري لإستقرار الحكومة في النظام البرلماني لأن تشكيلها من أعضاء تتباين مذاهبهم وأفكارهم السياسية لإختلاف إنتماءاتهم الحزبية، سنكون أمام حكومة غير مستقرة وضعيفة غير قادرة على إتخاذ قرارات مصيرية وحاسمة، وهو ما حدث فعلاً في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة في عام 1946 و 1958 حيث في حالة عدم حصول حزب واحد من الأحزاب المتنافسة في الإنتخابات البرلمانية على الأغلبية المطلقة وتسمى الوزارة في هذه الحالة ب(الوزارة الإئتلافية)، وتسمى أيضاً وزارة الوسط أو وزارة التركيز إذا ما تكونت من عدد أحزاب متقاربة في

(212) سوف نتطرق إلى مسؤولية رئيس الدولة في المبحث الثاني من الفصل الرابع في هذه الدراسة بالتفصيل.

(213) د. سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي، المرجع السابق، ص 66.

(214) د. شمران حمادي، المرجع السابق، ص 77.

(215) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة - الوزارة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 44.

مبادئها السياسية أو حتى إذا تكونت من أحزاب متضاربة في الإتجاهات السياسية الرئيسية (يمين، يسار، وسط) إلا ان كلا منها يسير خطوة نحو الآخر لتقريب الموقف(216).

فمجلس الوزراء وهو الذي يرسم السياسة العامة للدولة، حيث يقوم كل وزير في وزارته بتنفيذها، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية، ولكل وزير ان يعارض فكرة تعرض على المجلس، إلى ان تصل الأغلبية إلى رأى بخصوصها ويصبح هذا الرأي هو رأى الوزراء جميعاً، بحيث لا يملك من كان يعترض عليها أن يستمر في معارضته إذا أراد البقاء، وليس لرئيس مجلس الوزراء إلا رأى مرجح إذا تعادلت الأصوات(217)، والوزراء في النظام البرلماني ليسوا مجرد موظفين إداريين ينفذون سياسة يرسمها لهم غيرهم وإنما هم رجال سياسة رجال أحزاب يعترف لهم بمهمة رسم السياسة ذاتها والإشراف على تنفيذها والدفاع عنها أمام البرلمان(218).

نص الدستور العراقي الحالي على أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء(219)، ويتألف المجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية أمام مجلس النواب(220).

ورئيس مجلس الوزراء في العراق هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وفق أحكام المادة (78) من الدستور والتي تنص على أن ((رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس إجتماعاته، وله حق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس الوزراء)).

وأما طريقة إختيار رئيس مجلس الوزراء نجد ان المادة (76 / أولاً) من الدستور العراقي نصت على أن ((يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس الجمهورية))، ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، ويعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج

(216) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 253.

(217) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 464.

(218) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات العالمية، الاسكندرية، 2006، ص 213.

(219) نص المادة 66 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(220) نص: المادة 1 / ثانياً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي لعام 2019.

الوزاري بالأغلبية المطلقة، وفي حالة فشل المكلف بالتشكيل الحكومة خلال المدة المحدد له، يقوم الرئيس الجمهوري بتكليف مرشحاً جديداً خلال خمسة عشر يوماً⁽²²¹⁾. وقد حددت المادة (80) من الدستور الصلاحيات التي تمارسها مجلس الوزراء وهي:

أولاً — تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.

ثانياً — إقترح مشروعات القوانين.

ثالثاً — إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات، بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً — إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامساً — التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم منصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.

سادساً — التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.

ونحن من جانبنا نتفق مع ما ذهب إليه المشرع الدستوري العراقي الذي جعل رئيس الوزراء هو المسؤول الأول في إتخاذ القرارات التنفيذية في الدولة، وكما لاحظنا إن الدستور العراقي قد اتبع قواعد ومبادئ النظام البرلماني بشكل مفصل وجعل رئيس مجلس الوزراء هو المخول برسم السياسة العامة في الدولة.

2.2.1.3: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو إحدى نتائج مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعنى أن تتعاون كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى، وذلك بقيام علاقة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية، وعلاقة تربط السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية من ناحية أخرى⁽²²²⁾، وتتمثل هذا التعاون بعدة مظاهر ومنها:

(221) للمزيد ينظر: نص المادة 76 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(222) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 219.

1.2.2.1.3: تشريع القوانين:

من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إشتراكهما في الوظيفة التشريعية، فالبرلمان لم يعد السلطة الوحيدة في عملية سن القوانين فالحكومة تشاركه في حق إقتراح القوانين، وفي الوقت الحاضر نجد إن معظم مشاريع القوانين هي من وضع السلطة التنفيذية لما تتمتع به من خبرات فنية في إدارة مؤسسات الدولة وبحكم إتصالها المباشر بالشعب عن طريق أجهزتها المتعددة⁽²²³⁾، وبالرجوع إلى الدستور العراقي لعام 2005، نجد إنه نظم عملية تشريع القوانين حسب المادة (60) والمادة (80) كالآتي:

1 — إقتراح القوانين: نصت المادة (60 / أولاً) من الدستور على أنه ((مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء))، وفي نفس المادة الفقرة (ثانياً) ((مقترحات القوانين تقدم من قبل عشرة أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانها المختصة))، كما منح الدستور مجلس الوزراء منفرداً صلاحيات تقديم مشروعات القوانين، وفق ما ورد في المادة (80 / ثانياً) والتي تنص على أنه يمارس مجلس الوزراء صلاحية ((اقتراح مشروعات القوانين)).

بناءً على ذلك يمكن القول ان الدستور العراقي ميز بين مصطلح مقترح القانون ومصطلح مشروع القانون وذلك بالإعتماد على المعيار الشكلي أي جهة الإقتراح، بحيث إذا جاءت مسودة القانون من السلطة التشريعية سواء من أعضائها أو من إحدى لجانها المختصة فتسمى بمقترحات القوانين، أما إذا جاءت من السلطة التنفيذية فتسمى بمشروعات القوانين، أي ان حق تقديم مشروعات القوانين محصور بالسلطة التنفيذية برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

والفرق بين الإثنين هو ان المقترح مجرد فكرة لإصدار قانون ومبررات هذا القانون وأما مشروع القانون فيعني ان الفكرة قد صيغت صياغة قانونية من قبل المختصين في مجال التشريع وليس على مجلس النواب سوى دراستها وإقرارها أو عدم إقرارها⁽²²⁴⁾.

2 — التصديق على القوانين: في الدول البرلمانية نجد الدساتير تقرر في نصوصها حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين فيكون له الموافقة على القانون الذي سنه البرلمان أو عدم الموافقة عليه، وينشأ عن رفض التصديق على القانون القضاء عليه لعدم تكامل عناصره ومراحل تكوينه، ويعتبر حق التصديق المقرر للرئيس الدولة مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية المقرر أساساً للبرلمان، وأن حق التصديق يختلف

(223) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 642.

(224) رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 160.

عن حق الاعتراض الذي يتقرر أحياناً لرئيس الدولة إذ لا يترتب على حق الاعتراض إلا مجرد وقف نفاذ القانون لمدة معينة، ويستطيع البرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض ويقضى على الأثر المترتب عليه إذا ما أعاد إقرار القانون مرة ثانية بأغلبية خاصة يحددها الدستور (225).

منح الدستور العراقي صلاحية المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب لرئيس الجمهوري وفق ما ورد في المادة (73 / ثالثاً) منه، على إن ((يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)).

بناءً على ذلك يمكن القول ان رئيس الجمهورية في العراق لا يتمتع بصلاحيه الاعتراض على القوانين، فالقانون المرفوع إليه لغرض المصادقة، يعد مصادقاً عليه حكماً بمجرد مضي خمسة عشر يوماً على تاريخ رفعه إليه إذا لم يصادق عليه فعلياً، أي إنه ليس لرئيس الجمهورية في ظل دستور عام 2005، حق الاعتراض على القوانين المرفوعة إليه من مجلس النواب (226).

2.2.2.1.3: الأعمال الخاصة بتكوين البرلمان:

رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يدعو لإجراء الانتخابات البرلمان، وتأتي تلك الدعوة عادة إما بعد حل البرلمان قبل إنتهاء مدته الدستورية، أو عند إنتهاء المدة المقررة له، بالإضافة إلى ما تقوم به الحكومة من إجراءات تتعلق بذلك كتحديد موعد الإنتخابات وتحرير الجداول الإنتخابية والإشراف على العملية الإنتخابية والرقابة عليها (227).

وفي العراق فقد أشارت المادة (64) من الدستور إلى أحكام وإجراءات وآليات حل مجلس النواب، إلى إنه في حالة حل مجلس النواب قبل إكمال دورته النيابية، يدعو رئيس الجمهورية لإجراء إنتخابات عامة،

(225) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 642.

(226) وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بهذا الخصوص وجاء فيه: أوردت المادة 73 من دستور جمهورية العراق الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة ثالثاً من المادة أفئة الذكر التي تنص يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها أما الصلاحيه المنصوص عليها في المادة 138 / خامساً من الدستور فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة 138 أفئة الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 73 من الدستور. وإن المادة 138 / سادساً من الدستور نصت على يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور أي ان مجلس الرئاسة يمارس اضافة إلى الصلاحيات المنصوص عليها المادة 138 من الدستور صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة 73 ولدورة واحدة. وبناء عليه فان رئيس الجمهورية الذي سينتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحيه المنصوص عليها في الفقرة خامساً من المادة 138 من الدستور لأنها لم ترد في المادة 73 من الدستور قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم: 18 / إنتادية / 2009 ، في 8 / 4 / 2009 ، متاح على الموقع الرسمي للمحكمة: www.iraqfsc.iq/index-ar.php ، للمزيد ينظر: رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 160.

(227) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط2، دار الثقافة، عمان، 2011، ص 380.

خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ حل مجلس النواب(228)، وفي المادة (56) أشارت إلى كل ما يتعلق بالدورات الانتخابية لمجلس النواب، أي بعد إكمال الدورات النيابية تجرى قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ إنتهاء الدورة الانتخابية السابقة(229)، ويحدد موعد الإنتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري بمدة لا تقل عن تسعين يوماً(230)، وإن الجهة المسؤولة عن عملية الإلتخاب بكاملها هي المفوضية العليا مستقلة للإنتخابات في العراق، وتعد هذه المفوضية من الهيئات المستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب(231).

3.2.2.1.3: الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينهما في ظل النظام البرلماني، هو جواز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس الوزراء بمعنى آخر يجوز أن يكون شخص ما برلمانياً ووزيراً في آن واحد، وقد يتقرر هذا الجمع إما بنص الدستور أو بما يجرى عليه العرف في الدول البرلمانية(232).

أما في العراق فلا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي منصب رسمي آخر، وفق ما ورد في المادة (49 / سادسا) من الدستور، وأما النظام الداخلي لمجلس النواب فقد أجاز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم الوزارية والمشاركة في المناقشات التي تخص وزارتهم، دون ان يكون لهم حق التصويت في البرلمان ولجانه(233).

4.2.2.1.3: إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

في مجال السياسة الخارجية يصادق البرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تبرمها الحكومة مع الدول الاخرى أو مع المنظمات والهيئات الدولية(234). بالرجوع إلى دستور العراقي لعام 2005، نجد ان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بعملية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو

(228) ينظر: نص المادة 64 / أولاً، ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(229) ينظر: نص المادة 56 / أولاً، ثانياً من نفس الدستور.

(230) ينظر: نص المادة 7 / ثالثاً من قانون التعديل الأول لقانون إنتخابات مجلس النواب العراقي رقم 45 لعام 2013.

(231) ينظر: نص المادة 102 من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(232) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، المرجع السابق، ص381.

(233) المادة 40 / أولاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

(234) د. منسى عبده موسى، النظم الدستورية المعاصرة ودور وسلطات ومسئولية رئيس الدولة في تلك النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 84 .

من يخوله(235)، وفيما يتعلق بعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية فقد منح الدستور مجلس النواب صلاحية تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية(236)، ويقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها، وفق ما ورد في المادة (73 / ثانياً) من الدستور والتي تنص على أن ((المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، تعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها)).

ومن خلال نص المادة (73 / ثانياً) من الدستور يبدو إن مجلس النواب يقوم بدور المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية(237)، وليس لرئيس الجمهورية في ذلك سوى دور شكلي بروتوكولي(238)، بدليل ان المادة (73 / ثانياً) من الدستور تفترض المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من قبل رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها، وفي حالة عدم المصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها يعد مصادقاً عليها حكماً وفق المادة (73 / ثانياً) من الدستور هذا من جانب، ومن جانب آخر يمارس مجلس الوزراء التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها وفق المادة (80 / سادساً) من الدستور.

من كل ما تقدم تبين لنا ان السلطة التشريعية المتمثلة "بالمجلس النواب" تمارس بعض السلطات تدخل ضمن إختصاصات التي السلطة التنفيذية والسبب في ذلك يعود إلى وجود إرتباطات وثيقة بين عمل السلطتين وكلاهما يكمل الآخر وبالتالي فالتداخل بالإختصاص مطلوب ولا سيما هناك رقابة تمارس من سلطة على سلطة أخرى والتجانس والتفاهم بين السلطات حقيقة قانونية لوحدة الهدف الدستوري، وبالتالي فالتعاون يسمو بسمو القواعد الدستورية(239).

(235) المادة 80 / سادساً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(236) تنص المادة 61 / رابعاً على أن: تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب من نفس الدستور.

(237) تنص المادة 17 من قانون عقد المعاهدات رقم 35 لعام 2015 على ان: يخضع لإتزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقاً لهذا القانون إلى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة أو قانون الانضمام عليها بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، عدا المعاهدات التالية التي يجب حصول الموافقة عليها بأغلبية الثلثين: أولاً - معاهدات الحدود والمعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق، ثانياً - معاهدات الصلح والسلام، ثالثاً - معاهدات التحالف السياسية والأمنية والعسكرية، رابعاً - معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية أو الانضمام إليها .

(238) د. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستور العراقي، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 215.

(239) د. سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي، المرجع السابق، ص 71.

3.2.1.3: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يكفل النظام البرلماني تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بمعنى وجوب منح كل من هاتين السلطتين الوسائل الكافية التي تستطيع بواسطتها أن تحمي نفسها من إعتداءات السلطة الأخرى وتوقفها عند حدودها إذا ارادت تخطى إختصاصاتها أو تعسف في استعمالها، وعلى الأخص السلطة التشريعية تقرير المسؤولية الوزارية وسحب الثقة من الحكومة، ويقابله حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وإجراء إنتخابات جديدة⁽²⁴⁰⁾.

يتبنى الدستور العراقي الحالي المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء، حيث جاءت المادة (83) منه، مقررأ أن تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية، وفيما يتعلق بحل مجلس النواب فقد ورد في المادة (64 / أولاً) من الدستور يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية⁽²⁴¹⁾.
وخلاصة ما تقدم يمكن القول أن الدستور العراقي لعام 2005، قد أخذ بمبدأ التوازن بين السلطات في كثير من نصوصه عندما نُظم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية⁽²⁴²⁾، إلا أن الاختصاصات التي منح لمجلس النواب قد تتعارض مع خصائص النظام النيابي البرلماني، حيث يلاحظ ان المشرع الدستوري اتجه إلى تقوية مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ومجلس الوزراء) ولم يأخذ بمبدأ التوازن بين السلطتين، ويمكن تحديد أهم سلطات مجلس النواب التي ذات أثر على السلطة التنفيذية، وعلى النحو التالي⁽²⁴³⁾:

- 1 — عدم منح الحكومة (السلطة التنفيذية) حق حل مجلس النواب بصورة سلسة ولكن مجلس النواب يملك حق إقالة الحكومة.
- 2 — حق لمجلس النواب حل نفسه وفق المادة (64 / أولاً) بناء على طلب من ثلث أعضائه، وهو أمر غير مألوف في النظم البرلمانية من شأنه إضعاف رئيس مجلس الوزراء أمام السلطة التشريعية الذي يمتلك حق طلب حل البرلمان في النظم البرلمانية.

(240) للمزيد ينظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 259 وما بعدها.

(241) سوف نتطرق إلى المسؤولية الوزارية وحل البرلمان في المبحث الثاني من الفصل الرابع في هذه الدراسة بالتفصيل.

(242) د. بشرى الزويني، المرجع السابق، ص 244.

(243) للمزيد ينظر: د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، 335؛ رافع خضر صالح شير، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط1، زين الحقوقية، بيروت،

2017، ص 337 وما بعدها.

3 — منح لمجلس النواب وفق المادة (61 / سادساً / أ، ب) حق مساءلة رئيس الجمهورية وإعفائه، في حين أن رئيس الدولة في النظم البرلمانية في الغالب مصون وغير مسؤول.

من خلال كل ما تقدم نستطيع القول ان آليات حماية ((مبدأ الفصل بين السلطات)) في ضوء أحكام الدستور العراقي تكمن في:

1 — يتبنى الدستور العراقي لعام 2005 مبدأ الفصل بين السلطات بشكل واضح وصريح حيث نص في المادة (47) منه على ((تتكون السلطات الاتحادية، من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))، ان وجود هذا النص يشكل أقوى آلية من التي تحمي به مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي العراقي.

2 — القضاء الدستوري في العراق المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا يضمن تطبيق القواعد الأساسية الواردة في الدستور وعلى رأسها مبدأ الفصل بين السلطات، لذلك فالمحكمة الاتحادية العليا لها دور هام ومؤثر في حماية المبدأ وتطبيقه تطبيقاً سليماً وصحيحاً من خلال رقابتها على دستورية القوانين التي يشرعها مجلس النواب⁽²⁴⁴⁾، والقرارات التي يتخذها السلطتين التشريعية والتنفيذية.

3 — الفصل العضوي والشكلي المعتمد في الدستور العراقي والذي يقصد به تخصيص كل وظيفة من وظائف الدولة بعضو مستقل، وتوزيع هذه الهيئات إلى الهيئة التشريعية والتنفيذية والقضائية، لكي يصبح لكل هيئة إختصاصاتها المرسومة في الدستور، وعلى هذا أساس فلا يمكن لأي هيئة من هيئات الدولة أن تخرج عنها وأن تعتدي على الهيئة الأخرى وذلك بسبب توزيع الصلاحيات على هيئات مختلفة ومتعددة وبشكل صريح وبموجب نص دستوري، فكل هيئة تواجه الهيئات الأخرى في ممارسة صلاحياتها.

(244) سوف نتطرق إلى الرقابة على دستورية القوانين في المحور الأول من الموضوع 4 في هذه الدراسة بالتفصيل.

2.3: النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على أساس وحدة السلطة التنفيذية والفصل التام بين السلطات العامة في الدولة وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

1.2.3: مفهوم النظام الرئاسي

استقر الفقه على ان النظام الرئاسي يقوم على أساس الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فتمارس كل منهما الوظيفة المستندة إليها مستقلة عن الأخرى(245)، أو بأنه النظام الذي يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية، حيث يجمع رئيس الدولة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، ويتم فيه توزيع الإختصاصات بين سلطات الدولة على أساس شبه المطلق(246)، أو بأنه النظام الذي يقوم على المساواة والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ويتعدلان في مصدرهما وهو الإنتخاب الشعبي ويقوم كل منهما بممارسة إختصاصاته دون رقابة من السلطة الأخرى(247).

إن أول ما يميز النظام الرئاسي عن غيره من الأنظمة السياسية هو ان رئيس الدولة يصل إلى مركزه بطريق الإنتخاب ويجمع بيده زمام الأمور في السلطة التنفيذية(248)، ويضع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، كما أن له صلاحية تعيين وعزل الوزراء ومحاسبتهم على أخطائهم(249)، يتمتع رئيس الدولة في هذا النظام بسلطات كبيرة وواسعة، وهذا هو ما دعا الفكر السياسي إلى أن يطلق على هذا النظام بأسم النظام الرئاسي، نسبة إلى رئيس الدولة وتعبيراً على أهمية دوره في هذا النظام(250).

يقوم النظام الرئاسي على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة، وهي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، بحيث تكون كل سلطة منها مستقلة عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحددة لها في الدستور، ويتميز بأحادي رأس للسلطة التنفيذية، بمعنى آخر رئيس الدولة وحده يتولى ممارسة الوظيفة التنفيذية، فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة إذا قارنا بالنظام البرلماني(251).

(245) د. نواف كنعان، المرجع السابق، ص 117.

(246) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 35 .

(247) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 300.

(248) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 211 .

(249) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 254.

(250) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 152.

(251) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص 155 وما بعدها.

ومبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي يقوم على الأركان الثلاثة الآتية(252):

أولاً — ليس هنالك تغليب لسلطة على سلطة أخرى، فلا البرلمان أقوى من الحكومة ولا الحكومة أقوى من البرلمان، فهنالك مساواة تامة بين السلطتين مع الفصل بينهما، حيث هذا الفصل يقتضى أن يكون هنالك تخصص في الوظيفة وإستقلال عضوي.

ثانياً — التخصص الوظيفي: فكل عضو في الدولة يتخصص في وظيفة معينة، فالبرلمان يتخصص في وظيفته فلا يزاول غيرها، فكل ما يتعلق بالتشريع يختص به البرلمان، وكل ما يختص بالتنفيذ وإدارة المرافق العامة تختص به الحكومة والقضاء بطبيعة الحال هو من إختصاص السلطة القضائية.

ثالثاً — الإستقلال العضوي: إن الفصل التام بين السلطات يقتضى ان يكون كل عضو مستقلاً كل الإستقلال في أدائه لوظيفته ومن ثم فلا يصح ان تتقرر للعضو الآخر وسائل معينة يستطيع من خلالها ممارسة الضغط على السلطة الأخرى، فالبرلمان يجب ألا يكون له حق إستجواب الوزراء أو سؤالهم أو مساءلتهم سياسياً، والحكومة يجب ألا يكون لها حق حل البرلمان أو تأجيل إجتماعه أو حتى الدخول فيه والإشتراك في مناقشاته.

يدرس الفقه الدستوري عادةً النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية بإعتباره المثال التقليدي للنظام الرئاسي ومهداً لنشأته(253)، والولايات المتحدة الأمريكية هي الدولة الديمقراطية الغربية الوحيدة التي تطبق نظاماً رئاسياً بحتاً(254)، ويرجع نشأته ومصدره التاريخي إلى الدستور الأمريكي، الذي تم وضعه في الجمعية التأسيسية المسماة بالإنكليزية (Convention) التي أنعقدت في فيلادلفيا، في 1787 / 5 / 25 في الولايات المتحدة الأمريكية(255)، وأصبح نافذاً من 1 / 12 / 1789، وإنتخب (جورج واشنطن)) كأول رئيس للولايات المتحدة الأمريكية(256).

وأخذت عنه دول أخرى مثل دول أمريكا اللاتينية وبعض دول في آسيا وأفريقيا، ومن أمثلة الدول التي سارت دساتيرها على هذا الدرب كالأرجنتين وكولومبيا وغانا وفنزويلا والسنغال وبوليفيا والفلبين والجزائر(257)، إلخ، ولكن هذا النظام غير منتشر في دول أوروبا، كما لا يمكن تطبيقه إلا في نظام

(252) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 207.

(253) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 277.

(254) موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص 285.

(255) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 339؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 154.

(256) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 218.

(257) إبراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بجامعة الشرق الأوسط للدراسات العليا، 2010، ص 37.

الجمهوريات، وبالذات في دول التي نظام حكمها ملكي لان الملك يستمد سلطته بالوراثة(258)، وبالتالي فمن الصعوبة تحديد سمات النظام الرئاسي بشكل عام، إلا إن تطبيق النظام في الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 1789، أفرز بعض السمات التي من الممكن أن تتسم بالوحدة السلطة التنفيذية والفصل التام بين السلطات(259).

بناء على ما تقدم يمكن القول ان النظام الرئاسي الأمريكي يعد نظاماً نموذجياً لتطبيق الفصل التام بين السلطات، كما لاحظنا بأن إستقرار هذا النظام منذ تأسيسه وحتى الآن يدل على إن بنيانه مبنية على أساس سليم وبشكل متوازن بين السلطات وتوزيعه على أساس التخصص الوظيفي والإستقلال العضوي كل هذه الأمور أدت إلى إستقراره ونجاحه والإهتمام به من قبل فقهاء الدستور والباحثين وإنتشار مبادئه وقواعده في بعض الدول وتأثر معظم دساتير العالم بمبادئه.

2.2.3: خصائص النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي الأمريكي بخاصيتين أساسيتين هما وحدة السلطة التنفيذية والفصل التام بين السلطات، على النحو التالي:

1.2.2.3: وحدة السلطة التنفيذية

يعتبر رئيس الدولة في النظام الرئاسي رئيس السلطة التنفيذية، وهو يباشر في ظل هذا النظام مهام السلطة التنفيذية على نحو حقيقي وفعلي فهو يملك سلطات فعالة وحقيقية في شؤون الحكم(260). فالنظام الرئاسي الأمريكي يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية، حيث يملك الرئيس ممارسة سلطة شؤون الحكم، وبصورة مستقلة عن بقية السلطات، حيث تنص المادة (2 / ف 1) من الدستور الأمريكي على انه ((تناط السلطة التنفيذية برئيس للولايات المتحدة الأمريكية، ويشغل الرئيس منصبه مدة أربع سنوات ويتم إنتخابه مع نائب الرئيس الذي يختار لنفس المدة))(261)، ويعتبر رئيس الدولة هو الممسك بزمام السلطة التنفيذية، وبحكم رئاسته للدولة والحكومة فهو يرسم السياسة العامة بما فيها السياسة الداخلية والخارجية وله سلطة البت والتقدير في خططها وبرامجها وإن السلطة والمسؤولية اللتان يخولهما الدستور لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية أكبر مما يتيح بهما أي رئيس ينتخب بالأسلوب الديمقراطي في الدولة الحديثة(262).

(258) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 456.

(259) د. غني زغير عطية محمد، المرجع السابق، ص 9.

(260) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 314.

(261) الدستور الأمريكي لعام 1789 المعدل.

(262) د. شمال حسين مصطفى، القوة والسياسة الخارجية الأمريكية ما بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، ط1، مطبعة كنج، السليمانية، 2017، ص 107.

كما أن رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في نفس الوقت أي إنه يجمع بين صفتين في آن واحد فهو يمثل رئاسة الدولة والحكومة في ذات الوقت، فالرئيس هو صاحب الولاية الكاملة على وزرائه، ويتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اختيارهم، كما هو الذي يعزلهم ويوجههم وهم يعدون بالنسبة له بمثابة تابعين أو سكرتيرين يعملون على تنفيذ سياسته وتوجيهاته⁽²⁶³⁾، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ان النظام الرئاسي لا يعرف فكرة الوزير بالمعنى الفني والسياسي لهذه الكلمة، فالوزير السياسي الذي يسهم مع أقرانه في مجلس الوزراء رسم السياسة العامة للدولة وتحمل مسؤوليتها لا محل له في هذا النظام⁽²⁶⁴⁾، إذ ان النظام الرئاسي لا يعرف رئيساً للوزراء ولا مجلساً للوزراء كما هو الحال في النظام البرلماني، ولذلك يحق للرئيس عزل سكرتيرين، حيث ان الدستور يُقر ان سياسة رئيس الجمهورية هي التي يجب أن تسود⁽²⁶⁵⁾.

إضافة إلى ذلك الوزراء لا يشكلون مجلساً متضامناً في إدارة شؤون الحكم، إذ لا يوجد مجلس وزراء كهيئة متميزة يجمعها نوع من الوحدة والتجانس والتضامن في المسؤولية كما هو الحال في النظام البرلماني، إنما يقتصر دور الوزراء على تنفيذ سياسة الرئيس، ولذلك يوصف الوزراء في النظام الرئاسي بانهم (سكرتيرين) للرئيس، إلا ان ذلك لا يمنع الرئيس من الاجتماع بالوزراء والتشاور معهم ومناقشتهم فيما يعرضه عليهم من موضوعات وتقديم الاقتراحات بشأنها دون أن تكون ملزمة للرئيس⁽²⁶⁶⁾، وإذا اجتمع الرئيس بوزرائه، فإن ذلك لا يكون على هيئة مجلس الوزراء له سلطة البت وإتخاذ القرار، وإنما يكون ذلك فقط لمجرد التشاور معهم بشأن أمر من الأمور على أن ينفرد رئيس الدولة وحده بإتخاذ القرار في الموضوعات محل التشاور وله أن يتخذ في الإتجاه العكسي لما استقر عليه وزرائه⁽²⁶⁷⁾.

مما تقدم يظهر أن مصدر القوة التي يستمدها رئيس الدولة في النظام الرئاسي هي وسيلة اختياره، فهو ينتخب من قبل الشعب، وإنتخاب الرئيس من الشعب مباشرة يجعل له صفة تمثيلية عن الشعب ويعطيه حق التكلم بأسمه والتعبير عن إرادته⁽²⁶⁸⁾، ويستطيع الرئيس الأمريكي عن طريق التأييد الشعبي التأثير على الكونغرس حيث تعد وسيلة مخاطبته للرأي العام والتأثير فيه وسيلة فعالة للضغط على الكونغرس لإحتواء

(263) د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980، ص 227.

(264) منى السيد محمد عمران، المرجع السابق، ص 151.

(265) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 294.

(266) موريس دوفرجيه، المرجع السابق، ص 135.

(267) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 224.

(268) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 151.

سياسته والعمل بكل ما من شأنه إنجاحها⁽²⁶⁹⁾، والرئيس في الولايات المتحدة بصورة تدريجية محرك الكونغرس، وذلك بفضل تطور العرف أكثر مما هو من فعل الأحكام الدستورية، إذ يتطلب على الرئيس أن يقدم إلى الكونغرس تقريراً عن حالة الإتحاد⁽²⁷⁰⁾، ويوصيه بدراسة الإجراءات التي يراها ضرورية، وأصبح هذا التقرير سنوياً وذات أهمية بالغة و يقرأ من قبل الرئيس أمام المجلسين مجتمعين في إفتتاح أول دورة في كانون الثاني ويتضمن برنامجاً تشريعياً مفصلاً يلتزم به الكونغرس إلى حد بعيد، ولكن دور رئيس الولايات المتحدة هذا ناتج فقط عن عرف يمكن أن يتغير بممارسات جديدة⁽²⁷¹⁾.

لاحظنا من خلال دراسة صلاحيات الرئيس الأمريكي إنه يمارسها بوحده مباشرةً بدون أي تدخل أو تعاون بينه وبين الكونغرس بمجلسيه (النواب والشيوخ)، ومن هنا نستطيع القول بأن هناك إستقلال تام بين الرئيس الأمريكي المتمثل برئيس السلطة التنفيذية والكونغرس المتمثلة بالسلطة التشريعية، وان الصلاحيات الواسعة الممنوحة للرئيس الأمريكي يدل على قوته وتأثيره في رسم السياسة الداخلية والخارجية لبلاده.

2.2.2.3: الفصل التام بين السلطات

كان لكتابات المفكرين والفلاسفة أمثال لوك ومونتسكيو عن نظرية الفصل بين السلطات صدى قوياً وأثراً جلياً على واضعي الدستور الأمريكي مما جعلهم يقيمون نظامهم الدستوري على أساس هذه النظرية باعتبارها الركيزة الأساسية لمحاربة الإستبداد الذي يتولد من تركيز السلطات في يد واحدة وعدم توزيعها على سلطات مستقلة تمارس كل منها وظيفتها دون تدخل أو تأثير من السلطات الأخرى، ويعتبر هذا المبدأ جوهر النظام الدستوري الأمريكي مما كان ينبغي على واضعي الدستور إبرازه صراحة في وثيقة الدستور، إلا ان ما يدل على معناه بوضوح هو حرص القائمين على مؤتمر فيلادلفيا إتخاذ هذا المبدأ أساساً لتنظيم حكومتهم⁽²⁷²⁾، كما يظهر ذلك أيضاً من خلال النص الدستوري حيث أشارت المادة (1) منه على تخصيص السلطة التشريعية للكونغرس بينما جعلت المادة (2) منه السلطة التنفيذية منوطة في الأصل برئيس

(269) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 372.

(270) ينظر: نص المادة 2 / ف3 من الدستور الأمريكي لعام 1789 المعدل.

(271) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، الألفية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974، ص 162 - 163.

(272) د. حازم صادق، المرجع السابق، ص 310 .

الدولة(273)، وهو ما يفهم منه الدلالة على إبراز ذلك المبدأ(274)، كما ان الدستور قائم على أساس الفصل التام بين السلطتين، فقد روعي عمل توازن بينهما بحيث لا تستطيع إحداهما أن تسيطر على الآخر وتخضعها لإرادتها، لذلك فقد وضع هاتين السلطتين على قدم المساواة، فجعلت السلطة التشريعية بالكونغرس (Congress)(275)، كما يطلق عليه في أمريكا وجعلت السلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية(276).

ولبيان مدى وجود الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي الأمريكي، لابد من أن نشير إلى ثلاثة مظاهر رئيسية في هذا النظام وهي أهم مظاهر الإستقلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونظرية الرقابة والتوازن (Check and Balance)، والإستثناءات على الفصل التام في النظام الرئاسي الأمريكي، على النحو التالي:

1.2.2.2.3: مظاهر الإستقلال بين الكونغرس والسلطة التنفيذية:

1 — السلطة التشريعية: الكونغرس بمجلسيه (الشيوخ والنواب(277)) يستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون مشاركة السلطة التنفيذية.

(273) تنص المادة 1 / ف1 من دستور الأمريكي على انه: تتاط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا إلى كونغرس الولايات المتحدة، والذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب ، وتنص المادة 2 / ف1 على انه: تتاط السلطة التنفيذية برئيس للولايات المتحدة الأمريكية. ويشغل الرئيس منصبه مدة أربع سنوات ويتم إنتخابه مع نائب الرئيس الذي يختار لنفسه المدة .

(274) Philip B. Kurland and Ralph Lerner, The Founders Constitution, VOLME 3, U. S of American, 1987, P 486, and Philip B. Kurland and Ralph Lerner, The previous reference . VOLME 2, P 24.

(275) تسمى السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية ب الكونغرس وتعود هذه التسمية إلى الكونغرس الأول الذي انعقد في عام 1776 في فيلادلفيا، وإن مؤسس الدستور الأمريكي ويهدف تجنب إحتكار السلطة التشريعية من قبل مجلس واحد، وزع السلطة التشريعية بين مجلسين، وقد شجع هذا التوجه الطابع الفيدرالي للدولة ذاته، وهكذا فالسلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، متكون من مجلس الشيوخ والنواب، والآخر يتكون من 435 نائباً منتخبا لمدة عامين، وإضافة إثنين من مقاطعة كولومبيا مقر حكومة الأمريكية واشنطن DC ، وواحد لحزب المستقبل ويصبح العدد 438 عضواً، الهدف من قصر مدة العضوية خلاف ما هو متبع في أغلب المجالس التشريعية بالعالم، هو جعل هذا التمثيل بالديمقراطية التي تقتضي الرجوع للشعب صاحب السيادة في أي وقت، أما مجلس الشيوخ فيشكل من 100 نائب منتخب لمدة ست سنوات، وتمثل فيه كل ولاية بنائين مهما كانت أهميتها الاقتصادية والجغرافية، ويتساوى المجلسان في العملية التشريعية إذ يكون لكل منهما بحكم الدستور حق اقتراح مشاريع القوانين والتصويت عليها، فلا يصدر قانون إلا بموافقة كلا المجلسين، أي مجلس النواب ومجلس الشيوخ معاً، وإذا كان لكلا المجلسين حق اقتراح التشريعي، إلا انه يستثنى مشاريع القوانين الضريبية، حيث تعود الإقتراح في هذا المجال إلى مجلس النواب، وفي الواقع تأتي إقتراحات القوانين من مجلس النواب عموماً، وهذه الإقتراحات قد تكون من صنع الممثلين العاديين، حيث تقدم خلال عدة أسابيع من بداية كل دورة وبعدها يعود الحق للجنة التشريعية ، فإذا اختلف المجلسان، خلال العملية البرلمانية، فإن الإجراءات الرامية لإيجاد التوفيق بينهما ليس إجراء الوسيط، بل إجراء لجنة التوفيق وهي تضم ممثلين عن المجلسين يحاولون وضع مشروع موحد يوافق عليه مجلس النواب ثم مجلس الشيوخ، فإذا لم يتيسر لهذه اللجنة الإتفاق فإن المشروع يترك بكل بساطة، وتبرز صلاحية رئيس مجلس النواب الأمريكي في الأقتراح القانون إذ إن أي إقتراح يتوجب حصول موافقة الكونغرس وتوقيع رئيس المجلس، وبالرغم من إستقلال الكونغرس فإنه يخرج من هذا الإستقلال، ويتمثل في جعل نائب رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الشيوخ، ولكن لا صوت له إلا إذا تعادلت أصوات المقترعين، للمزيد ينظر: د. فريد علوش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010، ص 81؛ د. شمال حسين مصطفي، المرجع السابق، ص 109؛ د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، ود. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 361؛ أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، المرجع السابق، ص 406 - 409؛ د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 221.

(276) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع السابق، ص 253.

(277) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 227 - 228.

2 — يمتنع على رئيس الدولة بإعتباره رئيساً للحكومة دعوة الكونغرس لدورة إنعقاد عادي، فالكونغرس يجتمع من تلقاء نفسه بالنسبة للإنعقاد العادي، كما يمتنع على رئيس الدولة فض دورة إنعقاد الكونغرس أو تأجيلها.

3 — ليس لرئيس الدولة حل أي من مجلسي الكونغرس (الشيوخ والنواب).

4 — لا يحق للسلطة التنفيذية تقديم مقترحات القوانين فهذا الحق للكونغرس وحده فقط.

5 — يمتنع الجمع بين منصب الوزارة وعضوية الكونغرس، فلا يكون الوزير عضواً في الكونغرس بل وحتى لا يحق له الحضور إلى الكونغرس بصفته وزيراً للإشتراك في المناقشات التي تجري فيه، مثله في ذلك سائر الأفراد العاديين يجلس بينهم في معقد من المقاعد المخصصة لهم.

6 — السلطة التنفيذية: تستقل بممارسة إختصاصاتها عن الكونغرس ويعتبر رئيسها على قدم المساواة مع هذا الأخير الذي ليس له أن يمارس عليه ضغوطاً من أي نوع، ويظهر إستقلالية السلطة التنفيذية في مواجهة الكونغرس أيضاً في عدم إمكانية الأخير بمحاسبة الوزراء عن أعمالهم أمامه تحت أي شكل من الأشكال سواء كان ذلك بتوجيه الأسئلة أو الإستجواب إليهم أو بتقرير مسؤوليتهم السياسية أو عزلهم.

نلاحظ من خلال النقاط المذكورة بان هناك عدد من مظاهر الإستقلال بين الكونغرس والسلطة التنفيذية في ممارسة إختصاصتهما، على أساس التخصص العضوي والوظيفي أي بمعنى أن تمارس كل سلطة إختصاصاتها دون أن تتعداها إلى الإختصاص المنوط للسلطة الأخرى، وكذلك عدم إمكانية تأثير سلطة على الأخرى مما يؤدي إلى التوازن بين السلطتين بحكم الإستقلالية.

2.2.2.2.3: نظرية الرقابة والتوازن (Check and Balance):

ظهرت نظرية أخرى إلى جانب نظرية الفصل بين السلطات في النظام الأمريكي وهي نظرية الرقابة والتوازن، والتي تحد من إستبداد وتعسف أية سلطة إذ من خلالها تستطيع أي سلطة أن تحد من جموح السلطة الأخرى، وهذه النظرية تقوم على أسس ثلاثة التالية(278):

1 — إعطاء رئيس الجمهورية حق الإعتراض (Veto) على القوانين التي يشرعها الكونغرس إلا ان هذا الإعتراض توقيفي حيث يستطيع الكونغرس إبطال مفعوله، إذا أقر القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين.

2 — قدرة مجلس الشيوخ في الحد من سلطات رئيس الجمهورية، حيث ان الأخير ملزم دستورياً بالحصول على الموافقة من إتخاذ جملة قرارات ولا تصبح نافذة إلا بعد إقرارها من مجلس الشيوخ، وهذه القرارات تتعلق بتعيين السفراء وكبار موظفي الإتحاد وقضاة المحكمة العليا.

3 — إعطاء الإختصاص للمحكمة العليا سلطة الرقابة على أعمال الكونغرس من خلال رقابتها الدستورية على القوانين، والقرارات الصادرة من السلطتين التشريعية والتنفيذية.

3.2.2.2.3: الاستثناءات على الفصل التام في النظام الرئاسي الأمريكي:

على الرغم من وجود الفصل التام بين الكونغرس والسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي الأمريكي إلا انه هناك عدد من الإستثناءات على هذا الفصل ومنها:

1 — إذا كان الكونغرس الأمريكي هو الذي يتولى إقرار الإعتمادات الخاصة بالميزانية والإنفاق العام، فإن العمل قد جرى في السنوات الأخيرة على قيام ((سكرتير الشؤون المالية)) أي وزير المالية، بإرسال تقرير سنوي يوضح فيه الواردات والمصروفات والبند المالية المختلفة للميزانية، لكي يهتدي بها الكونغرس في إعدادها لها(279).

2 — ليس للرئيس الأمريكي حق إقتراح القوانين ولكن منحه الدستور حق التوجيه بتوصية أو برغبة أن يوصى الكونغرس بما يراه مناسباً، ويلفت نظره نحو قانون معين، وذلك بواسطة رسائل يبعث بها إليه، ولكن ليس للرئيس أن يقدم رغباته للكونغرس في صورة مشروع قانون(280)، كما نص الدستور على حق رئيس الجمهورية في دعوة الكونغرس لأدوار الإنعقاد غير العادية، وهو لا يستخدم هذا الحق إلا في الظروف الإستثنائية والمناسبات الهامة(281).

3 — أعطى الدستور الأمريكي لمجلس النواب حق إتهام رجال السلطة التنفيذية من ((رئيس الجمهورية)) والوزراء ((السكرتيرين)) وجميع الموظفين الإتحاديين المدنيين وذلك في تهمة حددها الدستور (الخيانة والرشوة وغير ذلك من الجنايات والجناح الكبرى) (282)، ويقوم مجلس الشيوخ بإجراء المحاكمة، والعقوبة التي يمتلك الحكم بها على رئيس الجمهورية والوزراء هي العزل فقط، فإذا ما حكم بالعزل أمكن تقديم الرئيس أو الوزير

(279) د. عبد الغني بيسوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 267.

(280) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 581.

(281) ينظر: نص المادة 2 / ف3 من الدستور الأمريكي لعام 1789 المعدل.

(282) ينظر: نص المادة 2 / ف4 من نفس الدستور.

المحكوم عليه بالإدانة إلى المحكمة الجنائية العادية إذا كان ما فعله بما يقع تحت طائلة قانون العقوبات، ويشترط الدستور للحكم بالإدانة صدور قرار بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء مجلس الشيوخ على الأقل (283).

وقد استقر الفقه الدستوري على ان النظام الرئاسي الأمريكي يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هذا الفصل ليس مطلقاً أو جامداً وإنما توجد بعض مظاهر الإتصال والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التعاون يرجع إلى النصوص الدستورية أحياناً وإلى الإعتبارات العملية أحياناً أخرى (284).

ونحن من جانبنا نؤيد هذا الرأي ونرى ان الفصل المتبع في النظام الأمريكي ليس جامداً جموداً مطلقاً وإنما هناك تعاون بينهما، حيث اقتضت الضرورة بأن يكون هناك نوع من التعاون بين السلطات مع المحافظة على إستقلالية السلطتين.

من خلال كل ما تقدم حول النظام الرئاسي الأمريكي وجدنا ان ((مبدأ الفصل بين السلطات)) قد تم حمايته من خلال الآليات والوسائل التالية:

1 — الدستور الأمريكي لم ينص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن طبق المبدأ بحذافيره، وذلك من خلال توزيع الصلاحيات بين السلطات الثلاث. حيث وجدنا انه وزع الصلاحيات بين السلطات توزيعاً أدت إلى المساواة والتوازن بينهم، فلا تستطيع أي سلطة من هذه السلطات أن تسيطر على الأخرى، فيمارس كل منها إختصاصاتها المرسومة لها في الدستور، ويعد هذا التوزيع من إحدى أهم الوسائل الضامنة لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

2 — الرقابة على دستورية القوانين تعد من إحدى الوسائل الدستورية الضامنة لحماية القواعد الدستورية ونفاذها، فالمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية هي الجهة المختصة التي تقوم بهذا الدور الأساسي بالرقابة على دستورية القوانين التي يشرعها (الكونغرس) المتمثلة بالسلطة التشريعية والقرارات التي يتخذها السلطتين التشريعية والتنفيذية.

3 — حق الإعتراض وهو في حقيقته يمثل نوعاً من الرقابة الدستورية، يمارسها رئيس السلطة التنفيذية على أعمال السلطة التشريعية، وهذا يعد من الآليات الدستورية الأكثر إثارة في مجال رقابة أعمال السلطة التشريعية إذ يراقب أعمالها للتأكد من سلامة مشروعات القوانين من العيوب الدستورية ومدى توافقها مع القواعد

(283) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 183.

(284) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 585؛ د. سعد عصفور، المرجع السابق، ص 244.

الدستورية⁽²⁸⁵⁾، فحق الإعتراض (Veto) الممنوح للرئيس الأمريكي يعد من آليات الرقابة على القوانين التي يشرعها الكونغرس والتي بدورها تؤدي إلى حماية مبدأ الفصل بين السلطات.

3.3: النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)

يتميز هذا النظام بخضوع السلطة التنفيذية وتبعيتها للسلطة التشريعية، فليس هناك مساواة وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل العلاقة بينهما هي علاقة خضوع وتبعية.

1.3.3: مفهوم النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية)

هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس وضع إختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد السلطة النيابية المنتخبة من قبل الشعب⁽²⁸⁶⁾، بمعنى آخر هو ذلك النظام الذي يقوم على أساس عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وجعل السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب في مركز القمة في الدولة، فلا يقف دورها عند ممارسة الوظيفة التشريعية بل تهيمن كذلك على توجيه كافة الامور والسياسة العامة في البلاد⁽²⁸⁷⁾، أو بأنه النظام الذي يتم فيه تركيز السلطات العامة في الدولة، وعلى الأخص السلطتين التشريعية والتنفيذية، في يد السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب⁽²⁸⁸⁾.

يستمد النظام المجلسي أساسه من الناحية القانونية من مبدأ وحدة السيادة الشعبية وعدم قابليتها للتجزئة، فهو يقوم على ان السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يجوز وضعهما على قدم المساواة، لا قانوناً ولا في الواقع⁽²⁸⁹⁾، ويرجع ذلك إلى فكرة وحدة السيادة أو السلطة في الدولة، وهي فكرة الفيلسوف ((جان جاك روسو))⁽²⁹⁰⁾، التي عارض بها ((مونتسكيو)) في الفصل بين السلطات⁽²⁹¹⁾، ومن هنا ظهرت نظم تجعل السلطة في يد البرلمان، وجعله في مركز الصدارة ولا يبقى للحكومة إلا ان تقتنع بدور التابع للبرلمان الذي يملك زمام تعيينها وعزلها وله ان تصدر لها تعليمات وتوجيهات، وله أن يلغي ما تصدر من اعمال

(285) رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 255.

(286) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 669.

(287) د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 298.

(288) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، 290.

(289) د. نزيه رعد، المرجع السابق، ص 144.

(290) ذكرنا فيما سبق الأفكار الفقيه جان جاك روسو حول مبدأ الفصل بين السلطات.

(291) د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 262.

وتصرفات(292)، وله حق توجيه الأسئلة والإستجواب والمساءلة سياسياً، وبالمقابل لا توجد أية رقابة من الحكومة على البرلمان، وبمعنى عدم وجود المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(293)، وكذلك فلا يوجد التعاون بين السلطات كما هو حال في النظام البرلماني، أو ينفصل بعضها عن بعض كما هو حال في النظام الرئاسي²⁹⁴، أي إن جميع التصرفات الصادرة عن الهيئة التنفيذية تخضع لإشراف ورقابة وتوجيه السلطة التشريعية المنتخبة(295).

ويرى البعض(296)، بأن النظام المجلسي أو حكومة الجمعية لا يعترف بمبدأ الفصل بين السلطات، وإنما يقوم على أساس الدمج بين السلطات، وتعتبر السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب هي صاحبة السلطة الفعلية، فيما تعمل كل الهيئات الأخرى بإسمها ووفقاً لتوجيهاتها بحيث تتعدى دور السلطة التشريعية المنتخبة التشريع إلى التنفيذ، غير انه نظراً لتعذر قيام السلطة التشريعية بنفسها بوظيفة التنفيذ فإنه يترك مباشرة هذه الوظيفة إلى هيئة تباشرها باسمه وتحت إشرافه ورقابته وهذه الهيئة يتألف منها الوزراء.

وهناك صورتان لنظام الجمعية أولها وهي صورة مؤقتة وتبرز في الظروف الإستثنائية، أثر وقوع ثورات وقيام حكومات على أنقاض حكومات سابقة، فتكون على شكل جمعية تأسيسية تجمع السلطات في يدها إلى حين وضع دستور جديد مثل (مجلس الحكم الإنتقالي) في العراق بعد سقوط النظام صدام حسين في 9 / 4 / 2003(297)، وعند تشكيل (مجلس السيادة) في السودان في 11 / 4 / 2019 عندما قامت المظاهرات والاحتجاجات الشعبية ضد نظام الحكم عمر البشير(298)، وثانيهما صورة دائمة ومثالها النظام المطبق في الإتحاد السويسري حالياً(299).

(292) د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015، ص 456.

(293) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 366.

(294) د. محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 181.

(295) عدي عبد مظهر البديري، اللامركزية السياسية في النظام السويسري، مجلة دراسات سياسية، لقسم الدراسات في بيت الحكمة، العدد 28، بغداد، 2014، ص 82.

(296) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، المرجع السابق، ص 603؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 145؛ د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع

السابق، ص 365 وما بعدها.

(297) للمزيد ينظر: أسعد كاظم، مجلس الحكم والحكومات الإنتقالية، ط1، دار البيئة بدون مكان نشر، 2008.

(298) بدون اسم الناشر، الانقلاب العسكري في السودان من هم أعضاء مجلس السيادة الذي حله عبد الفتاح البرهان، متاح على الرابط: <https://www.bbc.com/arabic/middleeast-49419861>، تاريخ

الزيارة: 30 / 9 / 2019 .

(299) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 461.

وهذا النظام طُبق لأول مرة في فرنسا عام 1792 واستمر إتباعه حتى عام 1795، كما طُبق للمرة الثانية عقب ثورة 1848 بواسطة الجمعية التأسيسية التي أنابت عنها جمعية مكونة من خمسة أفراد، ثم عهدت بعد ذلك إلى الجنرال ((كافيناك))⁽³⁰⁰⁾، ورجعت فرنسا إلى تطبيقه عام 1871 وذلك بعد سقوط الإمبراطور ((نابليون)) إذ استحوذت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية وأختارت ((المسيو ثير)) ليقوم بأعمال الوظيفة التنفيذية وقد جاء قرار تعيينه انه يظل خاضعاً للجمعية بحيث يكون لها حق عزله في أي وقت وفعلاً تم عزله في عام 1873 وعينت مكانه المارشال ((مكماهون))⁽³⁰¹⁾.

إذا كانت انكلترا هي مهد النظام البرلماني، والولايات المتحدة نموذج للنظام الرئاسي، فإن الفقه الدستوري يقدم سويسرا باعتبارها البلد التي نشأ فيها واستقر فيها نظام حكومة الجمعية النيابية، وتعتبر حكومة الجمعية السويسرية نظام دستوري سائد فيها منذ عام 1874⁽³⁰²⁾.

لم ينتشر نظام حكومة الجمعية بشكل واسع، ولم تطبقه الدساتير إلا بشكل محدود⁽³⁰³⁾، حيث تراجعت معظم الدول التي أخذت بهذا النظام عن تطبيقه في فترات زمنية متفاوتة⁽³⁰⁴⁾، وقد أخذت به بعض الدساتير التي صدرت بعد الحرب العالمية الأولى كنظام دائم للحكم ومنها دستور استونيا الصادر عام 1920 لغاية عام 1933 حيث استبدل به بالنظام البرلماني، ودستور النمسا الصادر عام 1920 ثم استبدل به بالنظام البرلماني عام 1929، وأخذ به على الأقل من الناحية النظرية الدستور التركي الصادر لعام 1924⁽³⁰⁵⁾.

من خلال ما تقدم يمكن القول بان النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ولا فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل يقرر السيادة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وإن الأخير تكون تابعة وخاضعة للسلطة التشريعية.

(300) غربي أحمد محمود زبياري، إشكالية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، رسالة ماجستير، مقدمة إلى قسم البحوث والدراسات السياسية بجامعة الدول العربية، 2013، ص 8 .

(301) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 146؛ د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص 37.

(302) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 364.

(303) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 389.

(304) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 256.

(305) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة الدستورية، النظام البرلماني - النظام الرئاسي - النظام الإسلامي، دار الجامعة، الإسكندرية، 2009، ص 172.

2.3.3: خصائص النظام المجلسي

يتميز النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) بخاصيتين أساسيتين هما المجلس الاتحادي (هيئة جماعية) وخضوع المجلس الاتحادي للجمعية الاتحادية(306)، وعلى النحو التالي:

1.2.3.3: المجلس الاتحادي (هيئة جماعية)

يتميز النظام المجلسي بوضع الوظيفة التنفيذية في هيئة جماعية خلافاً لحال هذه الوظيفة في النظام البرلماني، حيث تمتاز بثنائية السلطة التنفيذية، والنظام الرئاسي حيث يقوم على وحدة السلطة التنفيذية، وسبب هذه الخاصية هو لضمان عدم اكتساب السلطة التنفيذية نفوذاً كبيراً ومركزاً قوياً وإنما تظل بمثابة التابع للسلطة التشريعية تختارها بنفسها(307).

وبالرجوع إلى دستور الإتحاد السويسري حيث نجد أن السلطة التنفيذية متمثلة بالمجلس الاتحادي، ويتألف هذا المجلس من سبعة أعضاء(308)، ويجرى اختيارهم بالانتخاب من قبل الجمعية الاتحادية، لمدة أربع سنوات(309)، ويقابل المجلس الاتحادي في الدول الأخرى مجلس الوزراء ويطلق السويسريون على الوزارات التي يتألف منها المجلس الاتحادي (الإدارة الاتحادية) (310)، ويعد المجلس الاتحادي أعلى سلطة تنفيذية في الإتحاد السويسري وفق ما ورد في المادة (174) منه على أن ((المجلس الاتحادي هو أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الإتحاد)).

ينتخب الجمعية الاتحادية من بين أعضاء المجلس الاتحادي رئيساً للإتحاد، وأحدهم نائباً للرئيس لنفس المدة، ولا يجوز إعادة انتخابهما بعد ذلك مباشرة(311)، ويتداول أعضاء المجلس الاتحادي فيما بينهم رئاسة الدولة(312)، وأما الإختصاصات التي تمنح لرئيس الدولة فهي إختصاصات سيادية، أي تمثيل البلاد أمام العالم الخارجي والمجلس الاتحادي يزاول أعماله كسلطة تنفيذية(313)، وتوزع الوظائف ما بين أعضاء المجلس

(306) للجمعية الاتحادية عدد التسميات فالبعض يسمونه المجلس الفيدرالي أو الجمعية الفدرالية والبعض الأخر يسمونه بالجمعية الاتحادية أو البرلمان الاتحادية في سويسرا، فإن التسميات المذكور للجمعية الاتحادية

بمعنى إن هذه السلطة هي السلطة المختصة بالوظيفة التشريعية ومجلس الاتحادي أو الحكومة الجمعية أو الهيئة التنفيذية هي السلطة المختصة بالوظيفة التنفيذية.

(307) د. محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 183.

(308) ينظر: المادة 175 / ف1 من دستور الإتحاد السويسري لعام 1999 شاملاً تعديلاته لغاية 2014.

(309) ينظر: نص المادة 175 / ف3 من نفس الدستور.

(310) تنص: المادة 177 على أن: تنقسم الإدارة الاتحادية إلى وزارات من نفس الدستور.

(311) ينظر: نص المادة 176 / ف2، ف3 من نفس الدستور.

(312) د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 245.

(313) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 201.

الإتحادي، إذ يوضع على رأس كل وزارة عضو من أعضاء المجلس، ويتخذ المجلس قرارته بأغلبية موصوفة، إذ إنه يتعذر إيجاد إجماع في كل امر، بل بأكثرية الأعضاء الحاضرين في كل جلسة على أن لا يقل عددهم عن أربعة أعضاء⁽³¹⁴⁾، والوزارات تقسم أعباؤها بين الوزراء، ولا يعتبر رئيس الجمهورية رئيساً عليهم أو يتمتع بسلطات أكثر منهم، غير انه لا يمتاز على الباقين من أية ناحية، ولا يتمتع حتى بترجيح الجانب الذي ينحاز إليه إذا تعادلت الأصوات، والقاعدة ان أعضاء هذا المجلس السبعة كلهم على قدم المساواة وسلطتهم واحدة⁽³¹⁵⁾.

فالمجلس الإتحادي المتمثل بالسلطة التنفيذية وهي هيئة محددة، ويكون رئيس الدولة من ضمن هذه الهيئة، والرئيس لا يملك سلطات تنفيذية مؤثرة في الدولة، وهو متساو في دوره مع باقي أعضاء الهيئة التنفيذية، وإن ما يتميز به هذا النظام عن غيره من النظم السياسية هو الفترة الرئاسية فيه والتي لا تزيد عن سنة واحدة.

2.2.3.3: خضوع المجلس الاتحادي للجمعية الاتحادية

تعد المجلس الإتحادي⁽³¹⁶⁾ في نظام حكومة الجمعية مجرد أداة تنفيذية للجمعية الاتحادية تنفذ سياستها التي ترسمها لها وتخضع لأوامرها وتوجيهاتها، وذلك إستناداً إلى مبدأ ((خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية))، ويقوم الجمعية الاتحادية بتوجيه المجلس الإتحادي وترسم حدود صلاحياتها وإختصاصاتها والإشراف عليها في ممارستها لأعمالها⁽³¹⁷⁾، حيث ان جميع التصرفات الصادرة عن المجلس الإتحادي تخضع لإشراف ورقابة وتوجيه الجمعية الاتحادية، ويترتب على ذلك انه يجوز للجمعية الاتحادية ان يعدل

(314) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، الدول وأنظمتها، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1968، ص 585.

(315) أندريه هوربو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، المرجع السابق، ص 445.

(316) يتألف الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، فمجلس الشعب يتألف حالياً من 200 نائب، حيث لكل ولاية عدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها الديمغرافي وينتخب هذا المجلس لمدة أربع سنوات وفق نظام التمثيل النسبي، أما مجلس المقاطعات أو الكانتونات Cantons، فلكل مقاطعة أو كانتون ممثلاً بغض النظر عن عدد السكان، ولكل نصف كانتون ممثل واحد، حيث يصل عدد أعضائه إلى 48 عضواً، وينتخبون بطرق مختلفة تختلف باختلاف الكانتون حيث لكل كانتون نظامه الانتخابي، وولاية مجلس الولايات أربع سنوات، ويعتبر الجمعية الاتحادية هي السلطة العليا للإتحاد كما ورد في المادة 148 / 1 من دستور الإتحاد السويسري لعام 1999 شاملاً تعديلاته لغاية 2014، ويعتبر كل من هذين المجلسين من الناحية القانونية على قدم المساواة. وفق ما ورد في المادة 148 / 2 من دستور الإتحاد السويسري، ولهذا فإن كل منهما يجب أن يقر بمفرده، أعني ينفصل عن الآخر في الاجتماعات، ومع ذلك فهناك امور لا بد فيها من إجتماعهما معا كأنتخاب أعضاء المجلس التنفيذي المجلس الإتحادي وانتخاب رئيس الجمهورية، وانتخاب أعضاء المحكمة العليا والقائد العام للقوات المسلحة، وإن الجمعية الاتحادية أي السلطة التشريعية هي التي تقر الميزانية العامة وجميع الطلبات الخاصة بالقروض الاتحادية، وتلعب دوراً أساسياً في رسم السياسات الخارجية، وهي تعلن الحرب وتقرر السلم وهي المسؤولة عن اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل الحفاظ على إستقلال سويسرا وحيادها، وهي التي توافق على المعاهدات قبل مصادقتها من قبل المجلس الإتحادي، للمزيد ينظر: د. عصام علي الدبس، المرجع السابق، ص 244؛ د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 201؛ د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع السابق، ص 237.

(317) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 388.

وان يلغي الأعمال الصادرة عن المجلس الإتحادي، دون ان يكون لهذه الأخيرة الحق في الاعتراض أو حتى في الإستقالة اعتراضاً منها على تدخل الجمعية الإتحادية في شأنها والتعقيب على أعمالها(318).

وإن كان للمجلس الإتحادي حق إقتراح القوانين والإدلاء بالرأي بشأن إقتراحات القوانين الصادرة عن أعضاء الجمعية الإتحادية إلا إن المجلس الإتحادي لا يستطيع بأي حال من الأحوال ومهما كانت الظروف، أن يحلّ مجلسي الجمعية الإتحادية أو أحدهما أو التدخل في سير أعمالهما سواء بدعوتهما إلى الانعقاد أو تأجيل انعقاد الدورة الجمعية الإتحادية أو فضها، كما انه لا يستطيع أن يطرح الثقة بنفسه أمام الجمعية الإتحادية أو التهديد بالإستقالة(319)، ولا يجوز لأعضاء المجلس الإتحادي أن يكونوا أعضاء في أي من مجلسي الجمعية الإتحادية، وإن كان يحق لهم الحضور والكلام أمامها دون الإشتراك في التصويت(320).

وللجمعية الإتحادية أن يوجه إلى أعضاء المجلس الإتحادي أسئلة وإستجاب، وله أن يقرر عدم الثقة بالمجلس الإتحادي إلا إنها لا تستقيل وإنما تلتزم بمقتضى عدم الثقة هذه أن تعدل سياستها بما يتفق والسياسة التي يريدها الجمعية الإتحادية، فعدم ثقة الجمعية الإتحادية معناها إلزام المجلس الإتحادي بسياسة الجمعية الإتحادية لا إسقاطها، ولو ان للجمعية الإتحادية سلطة إختيار المجلس الإتحادي وتوجيه أعماله ومناقشتها(321).

وفي أول دورة انعقاد عادية يقدم المجلس الإتحادي للجمعية الإتحادية تقريراً عن إدارته خلال العام المنصرم ويناقش هذا التقرير ويصدر الجمعية الإتحادية على ضوءه التوجيهات التي يلتزم المجلس الإتحادي بمراعاتها، فالمجلس الإتحادي في حقيقته أقرب إلى هيئة لتنفيذ قرارات الجمعية الإتحادية منه إلى سلطة تنفيذية تستقل بتصرفاتها(322).

يمكن القول بأن المجلس الإتحادي يخضع للجمعية الإتحادية خضوعاً تاماً ولا يملك أي وسيلة أو آلية دستورية أو قانونية تجاه الجمعية الإتحادية للدفاع عن سياسته أو أعماله أو إدارته بصورة عامة عن التصرفات التي تصدر عنه، كما ان المجلس الإتحادي لا يملك حق الاعتراض على قرارات وسياسة الجمعية الإتحادية أو مناقشتها فليس له أن يقدم إستقالته، فإنها مجبرة على تنفيذ ما تعرض عليها الجمعية الإتحادية.

(318) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 321.

(319) د. حسين عثمان محمد حسين، المرجع السابق، ص 297.

(320) د. سعد صغفور، المرجع السابق، ص 251.

(321) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 201 - 202.

(322) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر، عمان، 2001، ص 207.

ومن خلال دراسة النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) تبين لنا ان البعض ذهب إلى أن النظام المجلسي يقوم على أساس دمج السلطات، حيث إن الجمعية الاتحادية أي السلطة التشريعية تملك جميع السلطات(323)، والبعض الآخرون يرون أنه يقوم على تركيز السلطات(324)، والبعض الآخر يرون بأنه يقوم على تدرج السلطات(325)، وأما آخرون فيرون بأن هذا النظام لا يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات أصلاً(326). ومن جانبنا نحن نؤيد الإتجاه الأخير ونرى ان وجود المبدأ في النظام المجلسي معدوم.

مما تقدم أتضح لنا إن الجمعية الاتحادية هي السلطة العليا في الإتحاد السويسري وفق ما ورد في المادة (148) من الدستور والتي تنص على إن ((الجمعية الاتحادية هي السلطة العليا للإتحاد))(327)، وإستندوا في ذلك على عدم وجود أي نص في دستور الإتحاد السويسري يشير إلى مبدأ الفصل بين السلطات، كما أن العلاقة والتداخل بين الجمعية الاتحادية والمجلس الإتحادي هي من إبتكارات النظام السويسري وهذا ما أدى بالبعض إلى تسميته بنظام الجمعية، وإقراراً بسيطرة الجمعية الاتحادية على المجلس الإتحادي، بمعنى سطوة وهيمنة المجلس الإتحادي، فكل من الجمعية الاتحادية ومجلس الاتحادية تملك من الأدوات ما يؤيد ذلك(328).

من كل ما تقدم نستطيع القول انه ليس (لمبدأ الفصل بين السلطات) أي محل في النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) في الإتحاد السويسري ولا يعترف بوجود المبدأ لأسباب عدة منها:

1 — لم يرد في دستور الإتحاد السويسري ما يُشير إلى مبدأ الفصل بين السلطات، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وإنما جعل من البرلمان أي (الجمعية الاتحادية) المنتخبة من الشعب هو صاحب السلطة الفعلية في الدولة.

2 — المجلس الإتحادي لا يملك أي وسيلة أو آلية تجعله في مركز مستقل عن الجمعية الاتحادية وإنما هناك تفويضاً منه لتنفيذه ما ترسم له، وكذلك لا يستطيع ممارسة صلاحياتها بدون موافقة الجمعية الاتحادية لذلك لا

(323) د. السيد الصبري، المرجع السابق، ص 175؛ د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، ص 461؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 145.

(324) د. مصطفى ابو فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 134؛ د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 196؛ د. سعد الشراوي، المرجع السابق، ص 142.

(325) د. محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 181؛ د. غني زغير عطية محمد، المرجع السابق، ص 11.

(326) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، المرجع السابق، ص 603؛ د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 145؛ د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع

السابق، ص 291.

(327) من دستور الإتحاد السويسري لعام 1999 شاملاً تعديلاته لغاية 2014.

(328) سرهنك حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 70.

يمكن إعتباره كهيئة مستقلة أسوة للسلطة التنفيذية الموجودة في النظامين البرلماني والرئاسي التي تمارس سياستها بشكل مستقل.

3 — هناك تداخل بين أعمال الجمعية الاتحادية والمجلس الاتحادي بعيداً عن اسس التعاون والتوازن، وإنما النظام برمته قائم على أساس هيمنة الجمعية الاتحادية على المجلس الاتحادي.

فعلى هذا الأساس ونحن من جانبنا نرى بأن الفصل بين السلطات في النظام المجلسي أو (حكومة الجمعية) لا وجود له، ولا يعد مؤمناً له أصلاً لان النظام قائم على فكرة مفادها إن تكون الكلمة الأولى والأخيرة للبرلمان المنتخب من الشعب.

الفصل الرابع

الضمانات الدستورية لحماية مبدأ الفصل بين السلطات

يفرض الدستور قيوداً على السلطات العامة في الدولة كي لا تتجاوز السلطات الحدود التي حددها الدستور وألا تتدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى أو تغطي أحداها على الأخرى، وأن تعمل جميع السلطات بشكل متعاون ومتوازن من أجل تحقيق وظيفة الدولة وكفالة الحقوق والحريات العامة، ومن ثم فقد يفرض الدستور نفسه عقوبة على سلطة ما إذا تجاوزت حدودها الدستورية وخرجت على القيود التي فرضها الدستور (329).

عادةً الوثيقة الدستورية تتضمن آليات وأدوات معينة تضمن حماية أحكام الدستور وإلزام السلطات العامة بحدودها الدستورية إلا أن الآليات الدستورية الخاصة بحماية أحكام الدستور تختلف من دستور إلى آخر ومن نظام سياسي إلى آخر، ومن خلال دراسة أحكام الدستور العراقي لعام 2005، تبين لنا أن آليات الحماية التي أوردها الدستور تشمل الرقابة على دستورية القوانين والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فإن الضمانات التي ينص عليها الدستور لضمان حسن تطبيق قواعدها، لا تكفي وحدها لتحقيق هذا الضمان، وذلك لأن النتائج العملية قد أثبتت أن احترام نفاذ القواعد والأحكام الدستورية لا يتوقف على مقدار ما تحوطها بها النصوص الدستورية من جزاءات و ضمانات، بقدر ما يعتمد على إيمان الشعب وقوة الرأي العام في التمسك بها والحرص عليها، وكان من نتيجة ذلك أن أقر الفقه وجود بعض الضمانات الأخرى التي تتمثل في رقابة الرأي العام أو (الرقابة الشعبية) (330).

(329) د. إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 16.

(330) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 334.

وذلك قسمنا هذا الفصل على ثلاثة مباحث، نتناول في المبحث الأول الرقابة على دستورية القوانين، وفي المبحث الثاني سنتناول الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية التنفيذية، وأما في المبحث الثالث فسوف نتناول فيه دور رقابة الرأي العام أو (الرقابة الشعبية).

1.4: الرقابة على دستورية القوانين

تتجه أكثرية الدول إلى الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين باعتبارها أحد أهم الضمانات التي تكفل تطبيق الدستور وتحميه من الإنتهاكات، وبالتالي تحمي الحقوق والحريات، كون الدستور يعد من أهم مقومات دولة القانون، وان الإلتزام والتقييد بمبادئه وأهدافه ضرورة من ضرورات بناء الدولة وان حماية الدستور تعني حماية الحقوق والحريات العامة في الدولة.

1.1.4: مفهوم الرقابة على دستورية القوانين

تعتبر الرقابة على دستورية القوانين في الوقت الحاضر الوسيلة العملية التي تلتزم السلطة التشريعية باحترام الدستور وعدم مخالفة أحكامه فيما تضعه من القوانين⁽³³¹⁾، ويتم من خلالها فحص القانون والتأكد من مدى دستوريته، أي مدى مطابقته للدستور نصاً وروحاً⁽³³²⁾، وتعد هذه الرقابة من أنجح الوسائل التي ابتكرها العلم الدستوري لحماية سيادة القوانين، وأحدى الوسائل الدستورية الضامنة لحماية القواعد الدستورية ونفاذها واحترامها⁽³³³⁾.

فاحتلال القواعد الدستورية المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني في الدولة والذي سمي بمبدأ سمو الدستور، أصبح من المبادئ المقررة في النظم القانونية الديمقراطية⁽³³⁴⁾، إلا ان هذا السمو يصبح كلمة من دون أي معنى، إذا لم يتحقق نوع من الضمان والإحترام لهذا السمو الذي يتمتع به الدستور، وذلك عن طريق الرقابة على جميع القوانين التي يصدرها المشرع العادي، لان ضمان هذا السمو يعني أن لا تخالف القواعد القانونية التي يضعها المشرع العادي للأحكام والنصوص الدستورية، فإن خالفت الأحكام أو النصوص الدستورية، فمعنى هذا ان القوانين العادية قد عدلت القواعد الدستورية وهذا لا يمكن التسليم به إلا إذا كان الدستور من الدساتير المرنة، لان الدستور بصورة عامة لا يمكن تعديله من المشرع العادي بل يجب ان يكون

(331) د. اسامة أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص 43.

(332) مجدى محمد زيادة، الإتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2009، ص 87.

(333) د. عبد العزيز محمد سالم، المرجع السابق، ص 35.

(334) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، ط2، مطبعة جامعة مؤتة، عمان، 1998، ص 101.

من قبل هيئة وجدت خصيصاً لهذا الغرض⁽³³⁵⁾، فالرقابة على دستورية القوانين لا تثار في دول دساتيرها مرنة بل يفترض ان تكون أمام دستور جامد حتى تتمكن من اعمال الرقابة على دستورية القوانين، لان الدساتير المرنة لا تتطلب إجراءات خاصة لتعديلها وبالتالي يمكن للسلطة التشريعية أن تعدلها عن طريق إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور، أما الدساتير الجامدة بمجرد إصدار السلطة التشريعية لقانون مخالف لمضمون الدستور يشكل خرقاً للدستور مما يتطلب اعمال آليات الرقابة على دستوريته⁽³³⁶⁾.

والدستور العراقي لعام 2005 تعد من الدساتير الجامدة كون عملية تعديله تتطلب إجراءات وشروط شكلية معقدة لإتمام عملية التعديل⁽³³⁷⁾، ويعتمد على السلطة التشريعية العادية لتعديل الدستور وفق ما ورد في المادة (126) من الدستور⁽³³⁸⁾، عموماً ان نصوص هذا الدستور قد تم تجميدها بالفقرة (ثالثاً) من المادة (126)⁽³³⁹⁾.

فمبدأ سمو الدستور بالإضافة إلى كونه مبدأ دستوري وقانوني مسلم به سواء نص عليه الدستور أم لم ينص، فإنه مبدأ منطقي يتفق مع طبيعة القواعد الدستورية⁽³⁴⁰⁾، وقد أدرجه الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (13 / أولاً) منه ((يعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في أنحاءه كافة، وبدون إستثناء))، وفي الفقرة (ثانياً) منه ورد ((لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور))، ويتضح لنا من خلال المادة (13 / أولاً، ثانياً) ان الدستور العراقي أخذ بفكرة سمو الدستور صراحةً بهدف حماية أحكامه وعدم العبث بها وإلزام السلطات العامة به والتقييد بأحكامه.

(335) د. نزيه رعد، المرجع السابق، ص 117.

(336) د. حسين عثمان محمد عثمان، د. عمر حوري، القانون الدستوري، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 75.

(337) علي محسن مهدي، الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي 2005، الرواد المzdهرة، بغداد، 2014، ص 177.

(338) تنص المادة 126 على انه: [أولاً - لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس 1 / 5 أعضاء مجلس النواب، إقتراح تعديل الدستور، ثانياً - لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين إنتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالإستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، ثالثاً - لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند " ثانياً" من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالإستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، رابعاً - لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه ان ينقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الأقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه بالإستفتاء عام، خامساً - أ . يُعدّ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد إنتهاء المدة المنصوص عليها في البند " ثانياً وثالثاً" من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه، ب . يُعدّ التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية].

(339) حيث نجد من خلال النص المادة 126 / ثانياً وجود ثلاثة شروط أمام سلطة التعديل المتمثل "بمجلس النواب" في حال محاولة تعديل هذا الدستور وهي الحصول على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، وإستحصال موافقة الشعب عن طريق الرجوع إليه في إستفتاء عام، وإخيراً مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، للمزيد ينظر: د. نغم نذير شكر، الدستور العراقي أفكار ومقترحات، بحث المؤتمر السنوي الثالث، حول الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، لقسم الدراسات السياسية، لبيت الحكمة، تشرين الأول 2012، بغداد، ص 219.

(340) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 101.

وقد استقر الفقه الحديث على ان الضمانة الاولى والفعالة التي يتعين على المشرع الدستوري أن يقرها في وثيقة الدستور، هي تنظيم الرقابة على دستورية ومشروعية الاعمال القانونية التي تصدر عن السلطات العامة، وفي مقدمتها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، والقرارات الإدارية الصادرة من السلطة التنفيذية⁽³⁴¹⁾، وقد أقر الدستور العراقي لعام 2005 بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة في المادة (93 / أولاً) منه.

وقد تباينت الآراء حول الدساتير التي لم تتعرض لمسألة تنظيم الرقابة الدستورية، حيث حمل البعض صمت الدستور على إنه أجاز رقابة القضاء لدستورية القوانين، وهو ما يدخل في صميم عمله، بينما ذهب فريق آخر إلى عكس ذلك متمسكاً بمبدأ الفصل بين السلطات⁽³⁴²⁾، ويرى الفقيه والعلامة ((عبد الرزاق السنهوري)) أن الدستور وحده هو الذي يملك أمر تحديد رقابة القضاء لدستورية القوانين، فله أن ينص صراحة على منع هذه الرقابة، فلا يجوز للقضاء أن يبطل تشريعاً أو يمتنع عن تطبيقه، وللدستور أن ينص صراحة على إباحة هذه الرقابة⁽³⁴³⁾، لذلك فإن أهمية الرقابة الدستورية وضرورتها ليست قاصرة على نظام سياسي معين دون غيره من الأنظمة السياسية وليست قاصرة على دولة معينة دون غيرها من الدول بل هي هامة وضرورية وقابل للتطبيق في كل الأنظمة السياسية وفي كل الدول⁽³⁴⁴⁾.

تتباين إتجاه الدول في كيفية إعمال الرقابة الدستورية، إذا لم تسلك طريقاً واحداً من حيث نوعية هذه الرقابة وطبيعتها والهيئة التي تتولاها وكيفية تشكيلها وحدود إختصاصاتها، فمنها من اسندها إلى هيئة ذات صبغة سياسية، ومنها من أوكلت هذه المهمة إلى هيئة قضائية ومنها من صممت عن ذكرها تاركة الأمر للرقابة الشعبية واجتهاد القضاء⁽³⁴⁵⁾، على ضوء ذلك سوف نتطرق إلى الرقابة السياسية والرقابة القضائية، على النحو التالي:

(341) د. سامي جمال الدين، القانون الدستورية والشرعية الدستورية، المرجع السابق، ص 142.

(342) د. سامي جمال الدين، القانون الدستورية والشرعية الدستورية، المرجع نفسه، ص 143.

(343) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع الدستور والانحراف في إستعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الإدارة، السنة الثالثة، 1953، ص 115.

(344) مجدى محمد زيادة، المرجع المصدر السابق، ص 87.

(345) د. سامي جمال الدين، القانون الدستورية والشرعية الدستورية، ص 143.

1.1.1.4: الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تستند الرقابة السياسية إلى صفة الجهة التي تباشرها أي الهيئة المنوط بها ممارسة الرقابة السياسية وهي هيئة ذات صفة سياسية، وتختلف الدساتير من حيث تحديد هذه الهيئة وتكوينها⁽³⁴⁶⁾، حيث قد يستند الدستور لهيئة تتشكل تشكياً سياسياً مهمتها فحص القوانين قبل إصدارها، من خلال الوقوف على التشريعات ومدى إحترامها ومطابقتها للقواعد الدستورية، ومن ثم تعمل على منع صدور القانون متى ثبت لها أنه مخالف للقواعد الدستورية، ولذلك توصف الرقابة السياسية على دستورية القوانين كونها رقابة وقائية، ومع ذلك لا يشترط أن تكون هذه الرقابة سابقة على صدور القانون، لتحول دون صدور القانون، وإنما قد تكون رقابة لاحقة على صدور القانون⁽³⁴⁷⁾.

وكانت فرنسا تعد الدولة الرائدة في الأخذ بهذا الأسلوب من الرقابة وكذلك أخذت بها في دساتيرها الحديثة ويعود الفضل في ظهور فكرة الرقابة إلى الفقيه الفرنسي ((Sieyes)) الذي إقترح هذا النمط من الرقابة وفضله على الرقابة القضائية لأسباب تاريخية، منها أعمال العرقلة في تنفيذ القوانين في فرنسا والتي كانت تقوم بها المحاكم المسماة بالبرلمانات حيث كانت تلغي القوانين وهو ما جعل رجال الثورة يقيدون سلطات المحاكم ومنعها من التدخل في إختصاصات السلطة التشريعية، أما الأسباب القانونية فتراجع إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فقد اعتبر تصدي القضاء للرقابة على دستورية القوانين تدخلاً في إختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن الناحية السياسية استند في تبرير استبعاد الرقابة القضائية بان القانون ما هو إلا تعبير عن إرادة الأمة والتي لا يجوز أن تحاط أعمالها وان الإختصاصات التي حددها الدستور للسلطة التشريعية غير خاضعة إلا للرقابة الذاتية الكامنة في ضمير أعضائها ومسؤولياتهم تجاه الأمة⁽³⁴⁸⁾.

الرقابة السياسية بمختلف أشكالها غير ذات أثر فعال في حماية الدستور من مخالفة القوانين لأحكامه، وذلك لان أمر تحريك الرقابة يعود للسلطة نفسها ويصدر بناء على رغبتها، مما يؤدي إلى ان تصبح الرقابة مقررة لصالح السلطات العامة وليس لصالح الدستور والحريات العامة⁽³⁴⁹⁾، ويصعب أن تتوافر لهذه الهيئة الحيدة والنزاهة اللازمة للحكم على الأمور دون التأثر بالإتجاهات السياسية أو النزاعات الحزبية، خاصة

(346) د. إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 171.

(347) د. اسامة أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص 46.

(348) د. سيروان حامد أحمد الجاف، شرعية الحكومة وآليات حمايتها، دار شتات، القاهرة، 2017، ص 329.

(349) نيلر صابر إبراهيم خوشناو، دور الدستور في إرساء دولة القانون، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015، ص 257.

وإنها غالباً ما تعين بواسطة إحدى السلطات العامة في الدولة فتكون في العادة تابعة لها خاضعة لإتجاهاتها(350).

وأخذت بعض الدول بالرقابة السياسية لدستورية القوانين ولا سيما الدول ذات النزعة الإشتراكية ومنها بلغاريا في دستور عام 1947، يوغسلافيا في دستور عام 1946، ألمانيا الشرقية في دستور عام 1949، تشيكوسلوفاكيا في دستور عام 1948(351).

2.1.1.4: الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بهذا النوع من الرقابة إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية، بحيث تكون لها البت في مصير قانون ما كونه غير دستوري، إلا أنه لا بد من تحريك هذه الرقابة للتوصل إلى ان تمارس المحكمة هذا النوع من الرقابة، وهذا يعني ان البت في مصير القانون المشكوك في دستوريته يكون بناءً على طلب أو دعوى، فالمحكمة لا تمكنها ان تنتظر من تلقاء نفسها في دستورية قانون معين وإنما يجب ان تحرك هذه القضية أو هذا النزاع أمامها من قبل الآخرين بطريقة الدعوى أو الدفع(352).

تعد الولايات المتحدة الأمريكية الوطن الأم للرقابة القضائية على دستورية القوانين(353)، ففي عام 1808 أصدر رئيس المحكمة العليا القاضي ((جون مارشال)) حكمه في قضية ((ماربوي ضد ماديسون))(354)، والتي تعتبر القضية الأساس في تاريخ الرقابة على دستورية القوانين والتي استطاع مارشال فيها، إطلاق عجلة هذه النظرية في العالم، ففي معرض حكمه في هذه القضية، وجد مارشال تعارضاً بين نص القانون الواجب التطبيق ونص الدستور، فتنبه إلى أن دور القاضي هو الحكم بموجب القوانين والدستور هو أعلى القوانين، ومن ثم إذا ما وجد نص قانوني متعارض في مضمونه مع الدستور وجب على القاضي تطبيق القانون الأعلى أي الدستور وإهمال القانون المخالف له، وقد ألهم القاضي مارشال بحكمه هذا العديد من الأنظمة حول العالم، والتي تبنت نفس المنطق الذي وصل إليه(355).

(350) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009، ص 22.

(351) د. سعد عصفور، المرجع السابق، ص 55.

(352) د. سيروان حامد أحمد الجاف، المرجع السابق، ص 330.

(353) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، أيتراك للنشر، القاهرة، 2004، ص 464.

(354) للمزيد ينظر: سرهنگ حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، 164.

(355) د. حسين عثمان محمد عثمان، د. عمر حوري، المرجع السابق، ص 78.

تمتاز الرقابة القضائية بالإستقلال والحياد والموضوعية المستمدة من إستقلال القضاء و موضوعيته وبعده عن التأثير بالتيارات والأهواء الحزبية، كما تمتاز بوجود قضاة يمتازون بالكفاءة ومؤهلين للحكم بمهمة فحص القوانين والفصل في مدى مخالفته لأحكام الدستور، فضلاً عما يوفره النظام القضائي من ضمانات للمتقاضين هدفها النهائي الوصول إلى الحقيقة المجردة، وهو ما يكفله نظام الإجراءات القضائية، من حرية التقاضي وحق الدفاع والترافع وعلانية الجلسات وتسبيب الأحكام وحق الطعن ومما لا شك فيه ان هذه الضمانات لا يمكن ان توفرها وسيلة رقابة اخرى(356).

بموجب هذا النوع من الرقابة يمارس القضاء مهمة الفصل في القانون المطعون فيه ويحسم مصيره فيما إذا كان مخالفاً للدستور من عدمه، ويتم ذلك في الغالب باتباع طريقتين:

1.1.1.1.4: رقابة الامتناع

تذهب دساتير بعض الدول التي تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى إعطاء الحق لكل أنواع المحاكم في القيام بهذا النوع من الرقابة، بحيث تستطيع أي محكمة في السلم القضائي مهما كانت درجتها ان تنظر في دستورية القوانين(357).

وفق هذا النوع من الرقابة وعندما تحكم إحدى المحاكم في دعوى أمامها بعدم دستورية قانون ما فإنها لا تلغي القانون وإنما تمتنع عن تطبيقه ويبقى القانون سليماً على الرغم من ذلك ويجوز لمحكمة أخرى أن تطبقه كما يصح أن تطبقه ذات المحكمة التي أمتنعت عن تطبيقه في قضية أخرى إذ ان حجية الحكم بعدم الدستورية تكون نسبية يقتصر أثرها على طرفي النزاع، ما لم يكن الحكم الصادر بعدم الدستورية صادراً من المحكمة العليا(358).

وقد أخذ بعض الدول بهذه الرقابة مثل رومانيا في دستور عام 1933، المكسيك في دستور عام 1921، البرازيل في دستور عام 1891، الأرجنتين في دستور عام 1853(359).

(356) خنان محمد إبراهيم الشويهدى، القضاء الدستوري، ط1، دار الفضيل، طرابلس، 2011، ص 176 - 177.

(357) دلير صابر إبراهيم خوشناو، المرجع السابق، ص 259.

(358) د. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 57، 2008، ص 10.

(359) د. سيروان حامد أحمد الجاف، المرجع السابق، ص 335.

2.1.1.1.4: رقابة الإلغاء

يطلق على هذا الأسلوب غالباً تسمية رقابة الإلغاء وذلك لقيام المحكمة بإلغاء القانون المخالف للدستور، ففي هذه الحالة تقدم أحد المتضررين من قانون ما، طعناً أمام المحكمة المختصة بمراقبة دستورية القوانين، تنتظر هذه المحكمة في الطعن وتقرر إما إعتبار القانون دستورياً أم غير دستوري وبالتالي إلغاء القانون المخالف لأحكام الدستور، ولهذا السبب تعتبر هذه الطريقة هجومية، وتسعى إلى إبطال القانون المشكوك في دستوريته(360).

نظراً لخطورة الدور الذي تقوم به المحكمة في هذه الحالة فإنه غالباً ما يعهد بهذا النوع من الرقابة إلى محكمة واحدة لتفادي التضارب في الأحكام إذا ما انيطت هذه المهمة بمحاكم عدة، وقد تكون المحكمة المختصة في هذه الحالة محكمة إعتيادية وعادة ما تحتل هذه المحكمة أعلى درجة من درجات السلم القضائي في الدولة، كالمحكمة الدستورية في سويسرا والمحكمة الدستورية الإتحادية في ألمانيا(361).

وأما بالنسبة لرقابة الإلغاء فقد تكون (رقابة الإلغاء السابقة) فهذا التنظيم يستوجب أن تقدم القوانين التي يقرها السلطة التشريعية إلى رئيس الدولة لتوقيعها وإصدارها، ويجوز لرئيس الدولة بعد استشارة مجلس الدولة أن يحيل أي قانون إلى المحكمة الإتحادية العليا للنظر في دستوريته، أو تكون (رقابة الإلغاء اللاحقة) تفترض هذه الرقابة ان قانوناً صدر، وانه يجوز الطعن في دستورية هذا القانون عن طريق دعوى ترفع إلى جهة قضائية تملك الحكم بإلغائه إذا ما انتهت إلى عدم دستوريته(362).

والفقه يميز بين صورتين رئيسيتين من صور الرقابة القضائية على دستورية القوانين الاولى يطلق عليها لا مركزية الرقابة القضائية بمعنى أن يوكل مهمة الرقابة الدستورية إلى جميع المحاكم، ومن أبرز النظم في ذلك النظام الأمريكي، والدستور البرتغالي لعام 1933 والدستور الروماني لعام 1923، والصورة الثانية تعرف بمركزية الرقابة القضائية، بحيث يحدد الدستور في هذه الحالة محكمة بعينها يناط بها دون غيرها لهذه المهمة، ويتم اعمال هذه الرقابة من خلال وسيلتين الدعوى الأصلية والدفع بعدم الدستورية(363)، مثل الدستور الألماني لعام 1949، الدستور الكويتي لعام 1962، الدستور المصري لعام 1971(364).

(360) د. حسين عثمان محمد عثمان، د. عمر حوري، المرجع السابق، ص 84.

(361) د. سيروان حامد أحمد الجاف، المرجع السابق، ص 333.

(362) د. عبد الحميد متولى وآخرون، المرجع السابق، ص 64 .

(363) د. اسامة أحمد عبد النعيم، المرجع السابق، ص 52.

(364) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 469.

من خلال ما تقدم نجد أن تحديد الصلة بين مبدأ فصل السلطات وبين الرقابة على دستورية القوانين، يتوقف إلى مدى بعيد على الفهم الحقيقي لطبيعة الرقابة ذاتها، كما يتوقف من ناحية أخرى على الجزاء الذي تقرره المحاكم بسبب مخالفة الدستور، فقد كان مبدأ الفصل بين السلطات أحد الحجج الرئيسية لمنكري حق القضاء في الرقابة على دستورية القوانين، وكان في الوقت ذاته حجة رئيسية لمؤيدي حق القضاء في رقابة على دستورية القوانين⁽³⁶⁵⁾.

فالقضاء الدستوري لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، بل وجوده تأييد لهذا المبدأ ويحميه من الإنتهاك، فمن دون القضاء الدستوري لا يمكن للتوازن أن يتحقق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة إذا كانت الحكومة المشكلة هي حكومة أكثرية برلمانية، مما يساعد على التجاوز بين السلطتين دون أي اعتراض، وذلك لإعتبارات سياسية ومصالح حزبية، وهذا كله يكون على حساب النظام الديمقراطي في الدولة وحقوق الأفراد فيه، فمن المهام البارز للقضاء الدستوري هي السهر على إحترام التوزيع الدستوري للإختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بموجب نص دستوري صريح⁽³⁶⁶⁾، فقد ورد في الدستور العراقي النافذ لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية لها إختصاصاتها المحددة بموجب نص دستوري صريح على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

وعلى هذا الأساس نحن من جانبنا نؤيد الرأي القائل بان الرقابة على دستورية القوانين لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بل نرى ان وجود الرقابة القضائية ضروري وأساسي لحماية المبدأ من الإنتهاك ويحمه في مأمّن من تدخلات السلطات العامة.

2.1.4: القضاء الدستوري في العراق

نظم قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغي)⁽³⁶⁷⁾، القضاء الدستوري واطلق عليه أسم المحكمة الاتحادية العليا⁽³⁶⁸⁾، وقد عزز المركز القانوني للمحكمة الاتحادية العليا بموجب أحكام دستور عام 2005 حيث تنص المادة (92 / أولاً) على أن ((المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً))، وتنص الفقرة (ثانياً) منه ((تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عدد من القضاة وخبراء

(365) للمزيد ينظر: د. عبدالعزيز محمد سالم، المرجع السابق، ص 31 وما بعدها.

(366) د. محمد عبد الرحيم حاتم، إتهامات القضاء الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ط1، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2019، ص 179.

(367) تنص المادة 143 على انه: [يلغي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وملحقه، عند قيام الحكومة الجديدة، بإستثناء ما ورد في الفقرة أ من المادة 53 والمادة 58 منه] من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(368) تنص المادة 44 / أ على انه: يجري تشكيل محكمة الاتحادية في العراق بقانون وتسمى المحكمة الاتحادية العليا .

في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة، بقانون يسن ثلثي أعضاء مجلس النواب)).

إلا ان القانون الذي قصده الدستور لم يصدر لحد الآن، ولعل سبب تأخر مجلس النواب في إقراره يعود إلى إختلاف الكتل السياسية بشأن قانون المحكمة، خاصة ان الدستور اشترط سن القانون المذكور بأغلبية موصوفة وهي أغلبية الثلثين وفق ما ورد في المادة (92 / ثانياً) المذكورة، وهذا العدد من الصعب تحقيقه في ظل التوافقات السياسية الحالية في مجلس النواب⁽³⁶⁹⁾، وبسبب عجز مجلس النواب عن إقرار قانون المحكمة الاتحادية العليا بقيت إختصاصاتها محكومة بأحكام المادة (4)⁽³⁷⁰⁾، من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005، وتنفيذاً لأحكام القانون صدر النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لعام 2005، والذي لا يزال نافذ المفعول⁽³⁷¹⁾، الذي صدر على ضوء أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية (الملغي)، والمادة (93)⁽³⁷²⁾، من الدستور لعام 2005.

كما أكدت المحكمة الاتحادية العليا في احدي قراراتها (.... وجدت المحكمة الاتحادية العليا المشكلة بالقانون رقم (30) لسنة 2005 أن المهام المنصوص عليها في المادة (93) من الدستور هي التي تختص بممارستها، لان تعبير (المهام) الواردة في المادة (1) من قانونها جاء بشكل مطلق، ولم تحدد هذه المهام بما ذكر في المادة (4) من قانونها، ولو أراد المشرع ان يحصر هذه المهام لقال تمارس مهامها المنصوص عليها في هذا القانون. وبناءً عليه فإن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا يشمل ممارسة الإختصاصات المنصوص عليها في قانونها وأية مهام أخرى تنص القوانين على إختصاصها، وفي مقدمة هذه القوانين دستور جمهورية العراق الذي يعد القانون الأسمى والأعلى، وتلزم المحكمة الاتحادية العليا وغيرها من مؤسسات

(369) رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص 328.

(370) تنص المادة 4 تنولى المحكمة الاتحادية العليا المهام التالية: أولاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ثانياً - الفصل في المنازعات المتعلقة بشرعية القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والأوامر الصادرة من أية جهة تملك حق إصدارها وإلغاء التي تتعارض منها مع أحكام قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية، وتكون على طلب من محكمة أوجهة رسمية أو مدع ذي مصلحة، ثالثاً - النظر في الطعون المقدمة على الأحكام والقرارات الصادرة من محكمة القضاء الإداري، رابعاً - النظر بالذعوى المقامة أمامها بصفة إستئنافية وينظم إختصاصاتها بقانون إتحادي.

(371) نشر في جريدة الوقائع العراقية العدد 3997 في 2 / 3 / 2005 .

(372) تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً - الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة، ثانياً - تفسير نصوص الدستور، ثالثاً - الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والقرارات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة، رابعاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، خامساً - الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات، سادساً - الفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون، سابعاً - المصادقة على النتائج النهائية للإنتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، ثامناً / أ - الفصل في تنازع الإختصاص بين القضاء الإتحادي، والهيئات القضائية للأقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ب - الفصل في تنازع الإختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم .

الدولة بتطبيق أحكامه وعدم تجاوزها إستناداً لأحكام المادة (13) منه ما دام قانونها نافذاً بموجب أحكام المادة (130) من الدستور، وإن عدم صدور قانون جديد للمحكمة لا يعني عدم ممارسة مهامها التي نص عليها القانون والدستور (373).

وقد أجاز قانون المحكمة الاتحادية العليا حق التقدم بالدعاوى إلى ثلاث جهات وفق المادة (4 / ثانياً) منها التي بينت بأن تتولى المحكمة وظيفتها الرقابية بناءً على طلب من المحكمة أو جهة رسمية أو مدع ذي مصلحة، وقد بين النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا الضوابط والشروط اللازمة لتحريك الرقابة الدستورية أمام المحكمة الاتحادية(374)، فالنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا لم يعط حق تحريك الرقابة الدستورية من تلقاء نفسها والذي انعكس سلباً على حماية حقوق الإنسان(375).

فالرقابة الدستورية للقوانين الموكلة ممارستها إلى المحكمة الاتحادية العليا هي رقابة لاحقة على صدور التشريع وتختص بالنظر في دستورية التشريعات النافذة، أي المنشورة في الجريدة الرسمية وذلك بحكم المادة (93 / أولاً) من الدستور التي تنص على ان ((الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة)) .

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على نطاق اختصاصها في أكثر من موضوع، منها قضت المحكمة (... وحيث إن المادة (93) من الدستور قد حصرت اختصاص هذه المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وليس على القوانين غير النافذة، عليه فتكون دعوى المدعي واجبة الرد ...) (376)، وفي قرار آخر ذهبت المحكمة إلى القول (... وحيث تبين للمحكمة بأن القانون المطعون بعدم دستوريته لم ينشر في الجريدة الرسمية لحد تاريخ إقامة الدعوى المصادف 20 / 2 / 2013، لذا فإنه لم يكن نافذاً ومعمولاً به بتاريخ إقامة الدعوى وحيث إن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة وليس القوانين والأنظمة غير النافذة وذلك بموجب المادة (93 / أولاً) من دستور جمهورية العراق

(373) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 37 / اتحادية / 2010 في 10 / 4 / 2010 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: www.iraqfsc.iq/index-ar.phphttp://www.iraqia.iq/ ، تاريخ

الزيارة 1 / 10 / 2019 .

(374) للمزيد ينظر: نص المادة 3 و 4 و 5 و 6 من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم 1 لعام 2005.

(375) دليور صابر إبراهيم خوشناو، المرجع السابق، ص 274.

(376) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 24 / اتحادية / 2008 في 22 / 7 / 2008 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: www.iraqfsc.iq/index-ar.php ، تاريخ الزيارة 2 / 10 / 2019 .

لعام 2005 مما يقتض رد الدعوى من هذه الجهة لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم برد دعوى المدعي من هذه الجهة ... (377).

وقد نظمت المادة (94) من الدستور العراقي لعام 2005 حجية قرارات المحكمة الاتحادية العليا على ان ((قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة))، وعلى هذا الأساس تعد القرارات الصادرة عن هيئة المحكمة الاتحادية العليا قرارات تتمتع بصفة البتات والإلتزام المطلق في الوقت ذاته، والبتات المقصود هنا هو أن قرارات المحكمة قطعية لا تقبل أية وسيلة أو طريقة من طرائق الطعن في الأحكام، كما نظمت المادة (17) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية حجية أحكامها وقراراتها على ان (الأحكام والقرارات التي تصدرها المحكمة باتة لا تقبل أي طرق من طرق الطعن).

فالنصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم القضاء الدستوري في العراق وفق دستور عام 2005 قد خلت من أي نص يحدد الأثر المترتب على القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية، ولا يوجد أي نص في الدستور بهذا الخصوص، خلافاً لما هو موجود في قانون إدارة الدولة، إذ أورد المشرع نصاً صريحاً حدد بموجبه أن الجزاء المترتب على الحكم الصادر من المحكمة الاتحادية والمتضمن عدم دستورية قانون أو نظام هو الإلغاء(378)، كما لم يحدد النطاق الزمني لسريان الحكم بعدم دستورية نص تشريعي، وهل يكون الإلغاء بأثر رجعي أم بأثر مباشر(379).

1.2.1.4: دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

أسست المحكمة الاتحادية العليا في العراق بموجب قواعد وأسس دستورية واضحة وصريحة وتتمتع المحكمة باختصاصات كفيلة لحماية أحكام الدستور وترسيخ مبادئ الديمقراطية في العراق وذلك من خلال صلاحياتها بالرقابة الدستورية على القوانين والأنظمة والحكم بعدم دستورية القوانين المتعارضة أو المخالفة لأحكام الدستور ومبادئه.

ومن خلال الأسس والمبادئ التي أسس بموجبها القضاء الدستوري في العراق المتمثلة بالمحكمة الاتحادية العليا والاختصاصات الممنوحة لها تعتبر المحكمة الاتحادية العليا في العراق صمام أمان لمنع خرق

(377) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم المرقم 5 / اتحادية / 2013 في 12 / 3 / 2013 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.iq> www.iraqfsc.iq/index-ar.php ،

تاريخ الزيارة 2 / 10 / 2019 .

(378) المادة 44 / ج من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004 تنص على ان إذا قررت المحكمة العليا الاتحادية أن قانوناً أو نظاماً أو تعليمات أو إجراءً جرى الطعن فيه أنه غير متفق مع هذا القانون فيعتبر ملغياً

(379) د. سراج الدين شوكت خير الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة على الانحراف التشريعي، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2019، ص 169.

أحكام الدستور بصورة عامة وحماية مبدأ الفصل بين السلطات بشكل خاص، وقد أظهرت المحكمة الاتحادية فاعليتها في حماية المبدأ ومن أبرز الأمثلة على ذلك:

أولاً — القرار متخصص برئيس ديوان الرقابة المالية ومنحه درجة وزير من قبل مجلس النواب وبهذا الخصوص فقد ذهب المحكمة الاتحادية العليا إلى ((... ولدى الرجوع إلى المادة (22 / أولاً / أ) من القانون رقم (31 لسنة 2011) تبين إنها نصت على ان ((يشكل مجلس النواب لجنة مؤلفة من (9) أعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لإختيار (3) مرشحين لمنصب رئيس الديوان)) ونص البند (ثانياً) من نفس المادة على ان (رئيس الديوان بدرجة وزير يعين لمدة أربع سنوات). وحيث إن إختصاصات مجلس النواب محددة في المادة (61) من الدستور ولم يكن من بين تلك الإختصاصات ترشيح المؤهل لمنصب رئيس ديوان الرقابة المالية بل ان المادة (61 / خامساً / ب) من الدستور أعطت الحق لمجلس النواب الموافقة على تعيين السفراء والدرجات الخاصة بإقتراح من مجلس الوزراء. كما ان البند (خامساً) من المادة (80) من الدستور اختص لمجلس الوزراء بالتوصية إلى مجلس النواب بتعيين السفراء والدرجات الخاصة عند تعداده للصلاحيات التي تمارسها مجلس الوزراء. وحيث ان منصب رئيس ديوان الرقابة المالية وفقاً للمادة (22 / ثانياً) من رقم (31 لسنة 2011) هو بدرجة وزير ولا يعتبر من ضمن الدرجات الخاصة بل هو أعلى من ذلك وحيث ان المادة (76) من الدستور قد اوضحت الجهة التي تقوم بترشيح الوزير حيث نصت في الفقرة (ثانياً) من المادة (76) من الدستور على ((يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف)) ونصت في الفقرة (رابعاً) من نفس المادة على ((يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)) كما نصت المادة (78) من الدستور بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة. وبذلك يكون الترشيح لمنصب رئيس ديوان الرقابة المالية بتوجيه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيينه وفقاً للآلية المرسومة في المادة (76 / ثانياً / رابعاً) من الدستور والمادة (80 / خامساً) منه ويكون الموافقة على تعيينه وفقاً للآلية المرسومة في المادة (61 / خامساً / ب) من الدستور. وحيث إن المادة (22 / أولاً / أ) من قانون رقم (31 لسنة 2011) قد وردت خلافاً لما هو منصوص عليه في المواد الدستورية المشار إليها أعلاه كما إنها جاءت خلافاً لما نص عليه الدستور في المادة (47) منه حيث نصت على مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وقضت بان تمارس كل إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وان الأخذ بما هو منصوص عليه في المادة (22 / أولاً / أ) من قانون

رقم (31 لسنة 2011) معناه خرق لهذا المبدأ وتجاوز على إختصاصات السلطة التنفيذية وخروج على الصلاحيات المناطة لمجلس النواب في المادة (61) من الدستور مما يقضي الحكم بعدم دستورية المادة (22 / أولاً / أ) من قانون ديوان الرقابة المالية (31 لسنة 2011) (.....) (380).

أوضح لنا من خلال قرار المحكمة الإتحادية العليا بأن تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، تقدم بإقتراح من مجلس الوزراء ويقوم مجلس النواب بالموافقة على تعيينهم، وفق الآليات المرسومة في الدستور، وأما ما قام به مجلس النواب يعد تدخلاً في إختصاصات مجلس الوزراء، أي إن عملية تشريع وتعيين أصحاب الدرجة الخاصة تسير بين مجلس الوزراء ومجلس النواب على أساس التعاون المتبادل بين السلطتين، ونحن من جانبنا نرى بأن عمل مجلس النواب هذا يشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والتعاون الذي رسمه الدستور.

ثانياً — وفي الدعوى التي اقيمت ضد رئيس مجلس النواب أمام المحكمة الإتحادية بخصوص عدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ذهبت المحكمة إلى (..... طعن بعدم دستورية قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية المرقم (18) لسنة 2010 لمخالفته لأحكام الدستور. ووجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (47) منه. وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية. حيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين. وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (60 / أولاً) من الدستور. وان الفقرة (ثانياً) من المادة (60) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه إلى احد المنفذين المشار إليهما لاعداد مشروعات قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب. ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليه آنفاً وجد أنه كان مقترحاً

(380) قرار المحكمة الإتحادية العليا المرقم 104 / اتحادية / 2011 في 30 / 1 / 2012 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الإتحادية: <http://www.iraqiaq.org> <http://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحل قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (78) من الدستور ويمارس صلاحيته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (80 / أولاً) من الدستور لذا فان من حقه إضافة لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم إتباع الشكالية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم (18) لسنة 2010 للمادة (60 / أولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بالغاءه وإلغاء الآثار المترتبة عليه))(381).

تتبين لنا من خلال قرار المحكمة الاتحادية العليا بأنها ذهبت إلى رأي بأن مشروعات القوانين تقدم من قبل السلطة التنفيذية حصراً من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، ومن جانبنا نحن نرى بأن المحكمة قد سلبت الإختصاصات من السلطة التشريعية، وهذا ما لا ينسجم مع الأسس والقواعد النظام البرلماني في العراق القائم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون المتبادل بين السلطة التشريعية والتنفيذية، خاصة في عملية تشريع القوانين.

ثالثاً _ في حكم آخر في الدعوى المقامة ضد رئيس مجلس النواب بعدم تشريع قانون المجلس الاتحادي ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى القول ((... وجد بأن المدعين قد طعنوا بعدم قيام المدعي عليه بتشريع)) (قانون مجلس الاتحاد)) مخالفاً بذلك أحكام المادتين (48 و 65) من الدستور وطلبوا إلزامه لوظيفته بتطبيق أحكام المادتين المذكورتين وقد أجاب وكيلا المدعي (رئيس مجلس النواب) إضافة لوظيفته بأن البت في هذه الدعوى يخرج عن إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا المنصوص عليها في المادة (93) من الدستور وطلبوا رد الدعوى من جهة الإختصاص. وتجد المحكمة الاتحادية العليا بأن المادتين (48 و 65) من الدستور بتشريع ((قانون مجلس الاتحاد)) لا يجد له سند من الدستور فيما يخص إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا محدد في المادة (93) من الدستور ولأن ذلك يتعلق بأمور تنظيمية تخص رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته لتعارض الطلب مع أحكام (47) من الدستور التي تخص الفصل بين السلطات فيما يتعلق

(381) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 44 / إتحادية / 2010 في 12 / 7 / 2010 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.org> <http://www.iraqfsc.org/index-ar.php> ، تاريخ

باختصاصها ومهامها وبناء على ما تقدم قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الدعوى لعدم الإختصاص ((382).

ونحن من جانبنا نتفق مع ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا، لأن المحكمة لا تملك صلاحية بإلزام السلطة التشريعية بسن قانون المجلس الاتحادي أو أي قانون آخر لان ذلك يدخل في صميم إختصاصات السلطة التشريعية ويندرج ضمن السلطة التقديرية الممنوحة للمشرع وتنحصر دور المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين إضافة إلى الإختصاصات الأخرى الواردة في المادة (93) من الدستور، فتشريع القوانين هو من ضمن إختصاصات السلطة التشريعية بالتعاون مع السلطة التنفيذية وفق مبدأ الفصل بين السلطات.

2.2.1.4: تفسير النصوص الدستورية

يقصد بتفسير الدستور تحديد مضمون ومعنى القاعدة الدستورية وذلك بالكشف عن المضمون الحقيقي لمعنى القاعدة الدستورية دون الوقوف عند النص الدستوري وحده وإنما التوصل إلى مقصد المشرع الدستوري والروح الذي يسيطر على مبادئه(383)، أو ما يقتصر على توضيح الغموض وإزالة اللبس وبيان المقصد الحقيقي للمشرع الدستوري وشرح المعاني التي اتجهت إليها المشرع الحقيقية وإجلاء المضمون الذي إبتغاه وإظهار المرمى الذي هدف إليه المشرع وقت وضعه للنص(384).

وبمعنى آخر بأنه عملية ذهنية منطقية، تؤدي بإتباع قواعد علمية إلى تحقيق غرضه الذي يختلف بإختلاف حالة النص، وذلك لاستنباط حكمه، لتطبيقه على الحالات الواقعية(385).

أياً كان التعريف المعتمد للتفسير فإن القاضي الدستوري والمشرع والفقهاء على حد سواء يجد نفسه في حاجة إلى تفسير نصوص الدستور، وهذه الحاجة تأتي من كون ان هناك تعدد الأسباب التي تؤدي إلى التفسير، فقد يكون هناك حاجة ماسة بسبب إبهام او غموض النصوص الدستورية كحالة الغموض اللفظي، حيث قد يحتوي الدستور على قواعد أو صيغ أمرة وقواعد تمنح السلطة التشريعية وغيرها سلطة تقديرية(386).

فالتفسير ينصرف إلى كافة القواعد الدستورية أياً كانت مصدرها، إلا ان أهمية التفسير تبدو بالنسبة للقواعد الدستورية المكتوبة، وتختلف هذه الأهمية بإختلاف الجهة التي أناط بها الوثيقة الدستورية مهمة تفسير قواعدها

(382) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 116 / اتحادية / 2017 في 27 / 11 / 2017 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: www.iraqfsc.iq/index-ar.php ، تاريخ الزيارة 18 / 9 / 2019.

(383) د. إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص 156.

(384) د. جورج شفيق ساري، إختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط3، دار النهضة، القاهرة، 2005، ص 163.

(385) نقلًا عن: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط 5، دار السياسة، الكويت، 1972، ص 346.

(386) د. منجد منصور الحلو، مبدأ تقييد سلطة الدولة و ضمانات تطبيقه، دار السنهوري، بيروت، 2017، ص 339.

بحسب ما ينص عليه الدستور أو طبيعة التنظيم القضائي في كل الدولة، فالمشرع الدستوري في بعض الدول قد يحدد جهة قضائية معينة بتفسير نصوص الدستور تستأثر به وحدها، فإذا جاء خالياً من تسمية الجهة بتفسير الدستور، فمن المسلم به أن لكل سلطة تفسير نصوصه عندما يتعلق الأمر بتطبيقها على المنازعات المطروحة أمامها⁽³⁸⁷⁾، ولا خلاف بين جميع النظم القانونية في أن مهمة القضاء الأساسية هي تفسير القانون بمعناه العام وتطبيقه على المنازعات المعروضة عليه بقصد الفصل فيها بأحكام نهائية واجبة النفاذ⁽³⁸⁸⁾.

من هنا يأتي دور القضاء الدستوري في أن يفسر النصوص الدستورية المبهمة أو الغامضة من خلال قراراته التفسيرية، والتي من خلالها أيضاً يمكن تقييد الأحكام بنصوص الدستور وفقاً لما فسرتة الجهة الرقابية باعتبارها الجهة المختصة بالتفسير، وهذا ما جاء في المادة (93) من الدستور العراقي التي جعلت من تفسير نصوص الدستور بالإضافة إلى الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة من بين إختصاصات المحكمة الاتحادية العليا والتي تتمتع قراراتها بصيغة الإلزام والبتات للسلطات كافة عملاً بأحكام المادة (94) من الدستور⁽³⁸⁹⁾.

ولكن المشكلة التي نواجهها بالنسبة لتفسير النصوص الدستورية في العراق وهي خلق قانون المحكمة الاتحادية رقم (30) لعام 2005 من تحديد الجهات التي لها حق طلب التفسير، لأن إختصاص تفسير الدستور لم يكن من إختصاصات المحكمة الاتحادية بموجب قانون إدارة الدولة لعام 2004 (الملغي)، فقد اضيف هذا الإختصاص بموجب الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (93 / ثانياً) .

فإن المخرج للخلافات حول تفسير الدستور يكون باللجوء إلى مرجعية دستورية لها صفة قضائية ومستقلة عن جميع السلطات في الدولة مهمتها الأساسية الحفاظ على احترام الدستور، هذه المرجعية هي المحكمة المختصة حددتها وأشارت إليها الوثيقة الدستورية، ومهمتها أو من إحدى مهامها تفسير قواعد الدستور، وأن حجية تفسير هذه المحكمة بالتفسير الدستوري تكون مطلقة، ومتعدية في إلزامها أطراف النزاع، طالبي التفسير إلى غيرهم من الأشخاص فضلاً بتات قرار التفسير أو قطعيته، أي عدم وجود رقابة قضائية أخرى عليه⁽³⁹⁰⁾.

(387) دليز صابر خوشناو، المرجع السابق، ص 307.

(388) د. مجدى الشامي، سلطات الدولة بين التفسير الشرعي والقانون الوضعي، ط1، الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016، ص 374.

(389) د. منجد منصور الحلوي، المرجع السابق، ص 141.

(390) دليز صابر إبراهيم خوشناو، المرجع السابق، ص 274.

وقد منح المحكمة الاتحادية العليا صراحة صلاحية تفسير الدستور، أي أن تكون مرجعاً في تقديم توضيح لنصوص الدستور وبيانها وخاصة النصوص التي تثير صعوبة في معانيها في التطبيق العملي أو إختلافاً في تفسيرها، يعد بمثابة ضمانة عامة لتطبيقه وحمايته⁽³⁹¹⁾، فلهذا السبب أصدرت المحكمة الاتحادية العليا عدداً كبيراً من القرارات التفسيرية للنصوص الدستورية لتحديد الصلاحيات المرسومة للسلطات الاتحادية وفقاً للمادة (47) من الدستور، وإلزام السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ممارسة إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وعدم التدخل في إختصاصات السلطات الأخرى، ومن قرارات المحكمة الاتحادية العليا الخاصة بتفسير أحكام الدستور المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات:

أولاً — في قرار تفسيري للمحكمة الاتحادية العليا المتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى القول ((..... المحكمة الاتحادية العليا وجد ان الفقرة (أ) من البند أولاً من المادة (20) من قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 نصت بتشكيل لجنة تسمى (لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين) برئاسة قاضي من الصنف الثاني ينتدبه مجلس القضاء وعضوين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتهم الوظيفة من مدير أحدهما من وزارة المالية والأخر من وزارة الدفاع تتخذ قراراتها بالأكثرية وينظر في جميع قضايا التقاعد المعترض عليها الناشئة من تطبيق أحكام القانون المذكور. لذا تجد هذه المحكمة إن هذه اللجنة هي لجنة خاصة شكلت بموجب قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 للنظر في شؤون المتقاعدين من موظفي الدولة من حيث الحقوق التقاعدية وإن القرارات التي تصدرها هي قرارات ذات طبيعة خاصة تغلب عليها الصفة الإدارية وليست القرارات قضائية صرفة بالرغم من إن اللجنة يترأسها قاضي ينتدب به مجلس القضاء لذا فإن القرارات التي تصدرها تعتبر قرارات ذات طبيعة خاصة وحيث إن البند به أولاً من المادة (20) من قانون التقاعد الموحد عين مرجع الطعن في القرارات التي تصدرها اللجنة المذكورة لدى الهيئة العامة لمجلس شورى الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ التبليغ بقرار اللجنة لذا وللأسباب المتقدمة فإن النص المتقدم المنصوص عليه في البند ثالثاً من (20) من قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ إستقلال القضاء والتدخل في شؤون السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية ويكون طلب الهيئة العامة لمحكمة التمييز المشار إليه أعلاه غير وارد، لذا قرر رد الطلب... ((⁽³⁹²⁾.

(391) علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور وإتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، ط1، مكتبة المنهوري، بغداد، 2011، ص 200.

(392) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 8 / إتحادية / 2006 في 29 / 5 / 2006 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.iq/> ، تاريخ

ثانياً — جاء في قرار تفسيري آخر للمحكمة الاتحادية العليا المتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، ورد فيه ((..... إن المادة (47) من الدستور نصت على أن السلطات الاتحادية وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس إختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وقضت المادة (78) منه على أن (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون) كما نصت المادة (19 / سادسا) من الدستور على (لكل فرد الحق في أن يعامل معاملة عادلة في الإجراءات القضائية والإدارية) ونصت في الفقرة (ثاني عشر / أ) من نفس المادة على (يحظر الحجر) كما نصت الفقرة (أولاً / ب) من المادة (37) من الدستور على (لا يجوز توقيف أحد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي) وحيث أن الفقرة (2 / ج) من المادة (5) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (154) المؤرخ (27 / 6 / 2001) قد نصت على (إلزام المتجاوز بتسديد نفقات إزالة التجاوز وفي حالة عدم التسديد يتم حجزه بقرار من رئيس الوحدة الإدارية) وحيث أن رئيس الوحدة الإدارية الذي اعطي له سلطة حجز المتجاوز وهو ليس من القضاة التابعين إلى للسلطة القضائية وحيث أن التحقيق مع الأشخاص أو حجزهم أو توقيفهم أو إجراء محاكمتهم منوط حصرياً بالمحاكم ولا يجوز ممارسة هذه الصلاحيات من غير القضاة بخلاف ما كان عليه الأمر قبل صدور ونفاذ الدستور لعام 2005))(393).

من خلال ما تقدم حول تفسير النصوص الدستورية أتضح لنا ان المحكمة الاتحادية العليا ومن خلال قراراتها التفسيرية ركزت على ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات وحمايته من تعسف السلطات لذلك نستطيع القول ان القرارات التفسيرية يشكل ضماناً أساسية ووسيلة من الوسائل الدستورية لحماية الفصل بين السلطات وتثبيت دوره في توزيع الوظائف بين السلطات ووضع كل سلطة عند حدود صلاحياتها الدستورية.

2.4: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تقرر القواعد الدستورية عادة في النظم البرلمانية للسلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية، وتحقق بإستعمالها رقابتها على أعمال الحكومة وتصرفاتها، وفي مقابلة هذه الحقوق التي يضعها المشرع الدستوري تحت تصرف السلطة التشريعية، جعل الدستور للسلطة التنفيذية أيضاً وسائلها التي تستطيع بواسطتها أن تؤثر في عمل البرلمان(394). على النحو التالي:

(393) قرار المحكمة الاتحادية العليا الرقم 81 / إتحادية / 2013 في 3 / 9 / 2013 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.iq/> <http://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> ، تاريخ

الزيارة : 15 / 9 / 2019 .

(394) د. رمزي طه الشاعر ، المرجع السابق ، ص 336.

1.2.4: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تمارس السلطة التشريعية رقابة سياسية على السلطة التنفيذية وتتمثل هذه الرقابة في صورتها القسوى في المسؤولية الوزارية، التي بمقتضاها يكون للبرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة كلها في حالة التضامن، بالإضافة إلى الوسائل التقليدية الأخرى والمتمثلة في حق السؤال وحق طرح موضوع عام للمناقشة وحق إجراء تحقيق والإستجواب، وتندرج كل هذه الصلاحيات في نطاق واحد وهو المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان⁽³⁹⁵⁾، هذا من جهة ومن جهة أخرى ولئن كانت الدساتير ذات النظام البرلماني التقليدي تحصر رئيس الجمهورية وتقرر عدم مسؤوليته السياسية، إلا أن دستور العراق لعام 2005، قد خرج عن هذا المنهج، وقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية⁽³⁹⁶⁾.

1.1.2.4: رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة

وقد نص الدستور العراقي لعام 2005، مهام وصلاحيات مجلس النواب في الرقابة على أداء السلطة التنفيذية وفق المادة (61 / ثانياً)، وقد حدد في المادة (61 / سابعاً، ثامناً) منها على الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة، وعلى النحو التالي:

1.1.1.2.4: حق السؤال

يقصد به حق أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه سؤالاً أو أسئلة إلى الوزير أو رئيس الوزراء بقصد إستيضاح موقف الوزارة من مسألة معينة أو موضوع معين يعقبه جواب الوزير⁽³⁹⁷⁾، وللوسائل أن يطلب سحب السؤال قبل الإجابة عنه، وليس لأعضاء البرلمان الآخرين التدخل في الموضوع، كما ينبغي ان يكون السؤال واضحاً وصريحاً وموجزاً ومنصبا على وقائع محددة وأن يكون السؤال مقصوداً على الأمور المراد الاستفسار عنها وان لا يتعلق السؤال بأمور ذات صفة شخصية لكي لا يتحول السؤال إلى إنتزاز الوزير لتحقيق منافع شخصية لأعضاء البرلمان وهذا السؤال لا يشكل محاسبة للوزير المسؤول وإنما الاستعلام منه ليس إلا فلا يكون لغير العضو السائل التعليق على جواب الوزير ومناقشته⁽³⁹⁸⁾.

(395) د. يحيى محمد علي الطياري، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، ط1، المركز القومي، القاهرة، 2019، ص 690.

(396) للمزيد ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 147 وما بعدها؛ د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 202.

(397) أول مرة استخدم هذه الآلية كانت في بريطانيا في 9 / 2 / 1721 ، وبدأ في مجلس العموم عام 1783 ، د. ايهاب سلام، مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الديمقراطية، مركز الدراسات بجزيرة الأهرام، العدد1، 2001، ص 265.

(398) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2012، ص 54.

فالسؤال البرلماني ليس الآلية الوحيدة التي يحاول البرلمان من خلالها الحصول على المعلومات بشأن عمل الحكومة أو الاحتفاظ بها، لكنها يعد واحدة من أهمها وأكثرها إثارة (399).

وقد أجاز الدستور العراقي لأي عضو في مجلس النواب توجيه سؤال أو مجموعة أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير في أي موضوع يدخل في اختصاصاته ويطلب التوضيح، وهذا ما أشار إليه في المادة (61 / سابقاً / أ) والتي تنص على ان ((لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة)).

لقد وفر الدستور العراقي لأعضاء مجلس النواب الأطر الدستورية والقانونية التي تمكنه من الحصول على كافة المعلومات حول أي موضوع أو إجراء اتخذته الحكومة من أجل تمكينه من الإطلاع عليه ومن ثم مطابقتها مع أحكام الدستور والقانون فإذا رأى إنه غير دستوري وغير قانوني، فيحق لأعضاء مجلس النواب أن يمارسوا الطرق الرقابية الاخرى التي يكون فيها إتهام للحكومة كالإستجواب.

2.1.1.2.4: حق طرح موضوع عام للمناقشة

قد لا يأتي السؤال بنتائج مرجوة وذلك لما يثيره من حوار ثنائي ومحدود بين العضو السائل والوزير الموجه إليه السؤال، لذلك فإن بعض الدساتير تعطي الحق لعدد من أعضاء البرلمان في المطالبة بإثارة موضوع ما يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية أو أي مجال من أعمال الحكومة للمناقشة في البرلمان، والمناقشة عادة تكون مفتوحة يشترك فيها من يشاء، فهذا الحق لا يثير حواراً ضيقاً ولكنه يثير مناقشة عامة، بحيث يجوز أن يشترك فيها أعضاء البرلمان من غير طالبي طرح الموضوع للمناقشة، وفي نفس الوقت لا يتضمن إتهاماً للحكومة أو تجريحاً لها (400).

يعد هذا الأسلوب في الفقه الدستور من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة، بقصد الوصول إلى حل يتفق عليها الطرفان، ولعل هذا ما أفضى ببعض الفقهاء إلى إعتباره من قبيل تبادل الرأي والتعاون بين البرلمان والحكومة في تحقيق المصلحة العامة، ومن هنا فإن له أهميته البالغة بين الوسائل الرقابية الاخرى، إذ إنه من ناحية يحقق للبرلمان بغيته في معرفة

(399) ADAM TOMKINS, THE CONSTITUTION AFTER SCOTT, Government Unwrapped, Clarendon Perss, New York, 1988,P 96 .

(400) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 336.

سياسة الحكومة في مواجهة مشكلة أنية أو حالة معاصرة، ومن ناحية أخرى يكشف للحكومة عن اتجاهات البرلمان في شأن المسألة المطروحة للمناقشة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي يتخذها لمواجهتها(401).

وقد نظم الدستور العراقي هذا الحق في المادة (61 / سابقاً / ب) والتي تنص على ان ((يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء الوزراء، او احدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته)).

وإن طرح موضوع عام للمناقشة أو دعوة عامة للمناقشة، غالباً ما يردف بكلمة "الإستضافة" في العراق، وأن هيئة رئاسة المجلس النواب اعتادت على إستعمال هذا المصطلح بدلاً من دعوة، وأساسه هو التخفيف من أثر مساءلة الحكومة على الأقل من الناحية المعنوية، ولهذه الوسيلة الرقابية تطبيقات كثيرة في الواقع العراقي، ومنها مثلاً استضافة رئيس الوزراء نوري المالكي ووزير الدفاع عبد القادر العبيد وجواد البولاني وزير الداخلية لمناقشة الملف الأمني مع أعضاء مجلس النواب، وكذلك وزير المالية والاتصالات لمناقشة تراخيص الهاتف النقال(402).

3.1.1.2.4: حق إجراء التحقيق

يقصد بهذا الحق ان يقوم البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من الحقائق(403)، وقد يريد البرلمان الوقوف على حقيقة معينة حتى يستطيع الحكم بنفسه على الموضوع معين، وذلك إذا ما أراد مثلاً على حقيقة عيوب أحد المصالح الحكومية أو معرفة تصرف إداري معين، لذلك يسمح الدساتير البرلمانية بأن يشكل البرلمان لجنة من أعضائه تقوم بمهمة التحقيق، وقد تشكل لجنة خاصة لذلك الموضوع وقد تكون هناك لجنة دائمية بالمجلس(404).

لم يتطرق الدستور العراقي إلى منح مجلس النواب سلطة تشكيل اللجان التحقيقية، إلا ان النظام الداخلي للمجلس النواب قد تكفل بسد النقص(405)، وقد أعطى المجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، بناءً على إقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين

(401) د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص 263.

(402) للمزيد ينظر: د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص 266.

(403) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 479.

(404) د. عبدالحميد متولي وآخرون، المرجع السابق، ص 154.

(405) ينظر: المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

عضواً من الأعضاء، وترفع اللجنة بعد إنهاء التحقيق تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لإتخاذ ما يراه مناسباً(406).

وإن عدم وجود نص دستوري حول إجراء التحقيق لا يعني حرمان البرلمان منه، لأنه حق مكمل لإختصاص البرلمان الرقابي بإصدار قرارات في أمور معينة، وكثير من البرلمانات في مصر وغيرها قد مارست هذا الحق دون نص دستوري، ولكن وجود النص والتزام المواطنين والموظفين بتقديم الوثائق والبيانات والمعلومات التي يتطلبها إجراء التحقيق، من شأنه أن يسر عمل لجان التحقيق، ويرجع الحرج عن الموظفين الذين توجد لديهم هذه الوثائق، وخصوصاً إذا كان يترتب على إبرازها إلحاق أذى بالوزارة كلها أو بأحد الوزراء(407).

ومن تطبيقات للتحقيق البرلماني في العراق منها على سبيل المثال اللجنة البرلمانية التحقيقية التي تشكلت لتقصي الحقائق حول تسريب معلومات بشأن إطلاق سراح المعتقلين المدانين بجريمة قتل الحجاج العراقيين، وكذلك اللجنة التحقيقية الخاصة التي تشكلت بشأن تقصي الحقائق حول الإجراءات التي إتخذتها وزارة الدفاع بحق (114) ضابطاً عسكرياً وعدد من الموظفين المدنيين حول إنهاء خدماتهم خلال فترة وجيزة(408).

4.1.1.2.4: الاستجواب

وهو مجموعة أسئلة تتضمن معنى الاتهام والمحاسبة والمساءلة للوزارة أو لرئيسها أو ل أحد الوزراء، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية بين مقدم الاستجواب وبين الطرف المستجوب بل يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها ولو سحب النائب استجوابه(409)، ويجوز توجيهه بخصوص أي عمل هام تقوم به السلطة التنفيذية، فالموضوعات التي يجوز الاستجواب عنها غير محددة ما دامت لا تخالف القواعد الدستورية، وبالتالي فلا يجوز ان يتناول ما هو خارج عن الحدود الدستورية(410).

(406) تنص المادة 84 على انه: تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الإطلاع على كل ما له بالتضمية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الإستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالإتفاق مع هيئة الرئاسة .

(407) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص 481.

(408) للمزيد ينظر: د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص 274.

(409) د. غني زعير عطية محمد، المرجع السابق، ص 7.

(410) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 343.

وقد نص الدستور العراقي في المادة (61 / سابقاً / ج) على انه ((لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم)).

ونظراً للنتائج الخطيرة التي قد يؤول إليها الإستجواب منها سحب الثقة عن الوزراء، فإن الدساتير وخاصة التي تتبنى النظام البرلماني تحيط هذه الوسيلة بضمانات قانونية لحماية الحكومة من التعسف أو عدم التروي في مناقشة الاستجواب، ومن هذه الضمانات إعطاء مهلة قدرها أسبوع أو أكثر للوزير أو رئيس الوزراء الموجه إليه الإستجواب لكي يكون على أتم الإستعداد للدفاع عن نفسه بالإعتماد على المستندات والوثائق الرسمية التي تقوي من دفاعه(411).

وقد حدد الدستور العراقي مهلة قدرها (7) أيام للوزير أو لرئيس مجلس الوزراء المستجوب كضمانة لحمايته وإستعداده أمام مجلس النواب، بأنه لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد (7) أيام على الأقل من تقديمه وفق ما ورد في المادة (61 / سابقاً / ج).

ومتى انتهى الإستجواب يكون البرلمان أمام أحد الأمور الثلاثة فإما يقرر أن الحكومة لم تقصر في واجبها وتستحق الشكر، وهنا ينتهي البرلمان إلى توجيه الشكر لها وإما أن يقرر البرلمان بعدم وجود اقتراحات معينة في شأن الاستجواب، وعندئذ يعلن رئيس البرلمان انتهاء المناقشة والانتقال لجدول الأعمال، وقد يصدر البرلمان قراراً بمسؤولية الحكومة أو الوزير المستجوب، وينتهي بالاقتراع على سحب الثقة من الحكومة أو الوزير(412).

على الرغم من أهمية الاستجواب ودوره في حماية أحكام الدستور ووضع حد لسلوكيات الحكومة غير الدستورية إلا ان الواقع السياسي العراقي يتجنب من استعمال الإستجابات بسبب ان الحكومة تأتي عن طريق التوافقات بين الأحزاب والأطراف السياسية، وان هذه التوافقات تمنع من طرح الإستجابات لأنه قد يؤدي إلى إرباك العلاقة بين الأطراف المتوافقة وبالتالي يؤثر سلباً على عمل الحكومة ومجلس النواب مما يعود سلباً على المصلحة العامة لكن هذا لا يمنع استجواب الوزير إذا ثبت أمام الشعب إنه غير جدير بالوزارة هذا ما حصل مع وزير التجارة " فلاح السوداني" ووزير الدفاع "عبد القادر العبيدي".

(411) سرهنگ حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 177.

(412) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، ص 373.

5.1.1.2.4: المسؤولية السياسية للوزارة

يقصد به حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة أو من أحد الوزراء ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب إستقالة الوزارة أو الوزير وذلك نتيجة سحب الثقة منهما(413).

هذه المسؤولية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، حيث ان انعدامها يؤدي حتماً إلى إختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك التوازن الذي هو ركن أساسي من أركان مبدأ الفصل بين السلطات وفق المضمون الذي يأخذ به النظام البرلماني(414).

وتعد الوزارة مسؤولة مسؤولية كاملة أمام البرلمان في النظام البرلماني، فهي مسؤولة مدنياً وذلك عن الأضرار التي تنجم عن ممارسة الوزراء لوظائفهم بتعويض الضرر، وجنائياً وذلك عن الأفعال التي يرتكبونها اثناء تأديتهم لوظائفهم والتي تكون مجرمة بنص في قانون العقوبات، وهذه المسؤولية أي المسؤولية الجنائية والمدنية للوزراء ليست من الخصائص المميزة للنظام البرلماني، إلا ان ما يميز هذا الأخير هو المسؤولية السياسية(415)، والتي تشمل جميع أعمال الوزارة وتصرفاتهم، إيجابية كانت أم سلبية، مشروعة أم غير مشروعة، عمدية كانت أم غير عمدية، أي ان البرلمان لا يبحث فقط عن مدى مطابقة الإجراءات التي إتخذتها الوزارة للقانون، بل يتجاوز ذلك ليركز في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية(416). فالمسؤولية السياسية للوزراء أما أن تكون مسؤولية فردية فيسأل كل وزير على حدى، وقد تكون جماعية فتسأل الوزارة بكامل أعضائها كهيئة واحدة، على النحو التالي:

1- المسؤولية الفردية: تعني سحب الثقة من وزير معين أو من عدد من الوزراء، ولا تؤدي بالتالي إلى استقالة الوزراء بأكملها، بل تقتصر على وزير أو وزراء معينين، ولا تثار المسؤولية الفردية إذا كان التصرف متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، ويشترط أن يكون التصرف متعلقاً بالسياسة الداخلية للوزارة أي عندما يكون التصرف صادراً عن الوزير بصفته، رئيساً إدارياً عن الوزارة أو عن أحد الموظفين التابعين له، أو الذين فوضهم في بعض اختصاصاته بموجب القانون واللوائح، والحكمة من مسؤولية الوزير في حالة التفويض انه

(413) د. محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص 623.

(414) د. شمران حمادي، المرجع السابق، ص 77.

(415) د. سيروان زهاوي، المرجع نفسه، ص 75.

(416) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 255.

يتم بناءً على تقديره، وله الحق في الإشراف على التنفيذ، ويملك إلغاء التفويض أو تعديله وإتخاذ الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق العامة(417).

وقد ورد في الدستور العراقي في المادة (61 / ثامناً / أ)، لمجلس النواب سحب الثقة من الأحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة.

وقد جرت عدة إستجوابات من قبل مجلس النواب العراقي خلال جلساته الخاصة بالإستجوابات وتم سحب الثقة من بعض الوزراء(418)، ومنها صوت مجلس النواب في جلسته 26 / 8 / 2016 بسحب الثقة من وزير الدفاع خالد العبيدي.

وإن أكثرية الإستجوابات التي جرت في مجلس النواب العراقي كانت نتيجة الخلافات والصراعات السياسية بين الكتل البرلمانية، أي كانت إستجوابات سياسية وكيدية(419).

2- المسؤولية التضامنية: يقصد به سحب الثقة من الوزارة بأكملها وإستقالتها حيث يتصل الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للوزارة أو كان نتيجة مباشرة رئيس مجلس الوزراء لهذه التصرفات بإعتباره رئيساً للوزارة، حيث يعتبر رمزاً للوزارة في النظم البرلمانية، فهو الذي يضع سياستها ويشرف على تنفيذها، وفي هذه الصورة يلتزم جميع الوزراء بتقديم إستقالتهم حتى من عارض منهم السياسة التي ترتبت عليها المسؤولية الوزارية حيث يقوم النظام البرلماني على مبدأ التضامن الوزاري، وقد يكون التصرف الموجب للمسؤولية صادراً عن أحد الوزراء ومع ذلك يتم سحب الثقة من الوزارة بكامل هيئتها إذا أعلن رئيس الوزراء أن الوزارة متضامنة مع الوزير الذي ينسب إليه التصرف، بشرط أن تعلن الوزارة عن ذلك صراحة(420).

وفيما يتعلق بالمسؤولية التضامنية فقد نص الدستور العراقي في المادة (83) على ان ((تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية)).

(417) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 141.

(418) للمزيد ينظر: الموقع الرسمي للمجلس النواب العراقي: ar.parliamet.iq.

(419) هشيار الزبياري وزير الخارجية العراقي الأسبق، مقابلة خاصة مع القناة العربية للبرنامج الذاكرة السياسية في 13 / 9 / 2019، متاح الموقع: www.alarabiya.net/programs/politic-memory، تاريخ

الزيارة 25 / 9 / 2019.

(420) د. رأفت دسوقي، المرجع السابق، ص 141.

وقد ورد في الدستور العراقي في المادة (61 / ثامناً / ب1، 2)، لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولمجلس النواب بناءً على طلب (5 / 1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

نظراً لخطورة النتائج المترتبة على المسؤولية الوزارية أمام البرلمان فقد أحاطها الدساتير بالكثير من الضمانات كوجوب أن يسبقها البرلمان السؤال والإستجواب وان لا يتم التصويت على طرح سحب الثقة والإتهام إلا بعد موافقة عدد معين من أعضاء البرلمان وان لا يتم سحب الثقة إلا بالحصول على أغلبية معينة وان تعطي مدة معينة تفصل بين قرار الإتهام وسحب الثقة وبين التصويت عليه(421).

فيما يتعلق بسحب الثقة من الوزير فقد ورد في الدستور العراقي بأنه لا يجوز طرح موضوع سحب الثقة من الوزير إلا بناءً على رغبته، أو بطلب موقع من (50) عضواً من أعضاء مجلس النواب، أثر مناقشة إستجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد (7) أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، وذلك بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب(422)، وأما من رئيس الوزراء بأنه لا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد إستجواب موجه إليه، وبعد (7) أيام في الأقل من تقديم الطلب، وأن يكون قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وأن يكون الإستجواب بناءً على طلب من (5 / 1) أعضاء مجلس النواب أو بطلب من رئيس الجمهورية مقدم إلى مجلس النواب(423).

ومنذ صدور الدستور العراقي لعام 2005 لحد الآن لا يوجد أي تطبيق لموضوع سحب الثقة من الحكومة ككل، على الرغم من وجود نصوص دستورية واخرى قانونية تتيح لمجلس النواب ممارسة الرقابة وسحب الثقة من الحكومة، إلا ان آلية تشكيل الحكومات في العراق ومشاركة جميع الأطراف والأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابات، يجعل الطعن بعمل الحكومة يعني الطعن بالأطراف المشاركة فيها مما يضعف من ممارسة الرقابة بالشكل المطلوب، كما أن عدم نضج الوعي السياسي لدى أعضاء مجلس النواب وافتقارهم

(421) د. حنان محمد القيسي، المرجع السابق، ص 54.

(422) المادة 61 / ثامناً / أ من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(423) حول سحب الثقة من الوزير أو رئيس الوزراء ذهبت المحكمة الإتحادية في أحد قراراتها ... فقد تطلب في المادة 61 / ثلثاً / ب / 3 منه الحصول على أصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس الوزراء. أما في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء فلم تتطلب المادة 61 / ثامناً / أ منه إلا الحصول على الأغلبية المطلقة وهي غير الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الواردة ذكرها عند سحب الثقة من رئيس الوزراء. لان النص قد ذكرها مجرد من عدد الأعضاء وهي تعني عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للإعتقاد المنصوص في المادة 59 / أولاً من الدستور ... ، قرار المحكمة الإتحادية العليا المرقم 23 / إتحادية / 2007 في 21 / 10 / 2007 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الإتحادية العليا : <http://www.iraqia.iq/www.iraqfsc.iq/index-ar.php> ، تاريخ الزيارة 18 / 9 / 2019

إلى الخبرة، وضعف المعارضة السياسية في العراق سبب آخر يقف وراء ضعف الدور الرقابي لمجلس النواب.

2.1.2.4: مسؤولية رئيس الدولة

استقر الفقه الدستوري على ان رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً، دون تحديد مضمون المسؤولية ونطاقها. وهل يشكل حصانة رئيس الجمهورية مطلقاً تجاه جميع أعماله بحيث تشمل الأعمال السياسية والأفعال المجرمة بنص في قانون العقوبات أم على النوع الأول دون الثاني؟(424)، هذا من جهة ومن جهة اخرى يختلف مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة باختلاف النظام السياسي إذا ما كان النظام السياسي ملكية أم جمهورية أي إذا ما كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيس جمهورية(425).

فإذا كان رئيس الدولة ملكاً فإنه فضلاً عن عدم مسؤوليته السياسية أي عدم مسؤوليته عن إدارة شؤون الحكم وعن السياسة العامة للحكومة، فهو كذلك غير مسؤول جنائياً عما يرتكبه شخصياً من الجرائم التي يعاقب عليها قانون العقوبات، وعدم المسؤولية الجنائية للملك، تعبر عنه الدساتير بنص صريح الملك ذاته مصونة لا تمس(426).

مبدأ عدم المسؤولية نشأ في انكلترا، معتمداً على فكرة مفادها (ان الملك لا يخطيء) وما دام الملك لا يخطيء فنتيجة ذلك ان لا يكون مسؤولاً، وتعتبر هذه القاعدة (عدم مسؤولية الملك) من القواعد الثابتة والمسلم بها في القانون العام الانكليزي، وإذا ما تقرر عدم مسؤولية الملك لابد من ان توجد هيئة اخرى تحمل المسؤولية، ولذلك ظهرت الوزارة وهي التي يقع على عاتقها عبء المسؤولية عن الأعمال التي تصدر بأسم رئيس الدولة(427).

أما في النظم الجمهورية البرلمانية فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن الأعمال التي يأتي بها من قيامه بواجباته، ما عدا خرق الدستور أو الخيانة العظمى أو ارتكابه فعلاً جنائياً(428)، وإن كانت بعض

(424) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 246.

(425) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص 215.

(426) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع السابق، ص 270.

(427) د. السيد صبري، المرجع السابق، ص 187؛ د. محمد كامل نيلة، المرجع السابق، ص 629.

(428) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، ص 367.

الدول تقرر ان تكون محاكمته أمام محاكم متخصصة، ولكن لا يسأل أمام البرلمان، ولا يحق للبرلمان ان يطلب إليه الإستقالة(429)، ويكون الرئيس مسؤولاً مدنياً عن أعماله شأنه في ذلك كشأن سائر الأفراد(430).

والعراق من الدول التي تتبنى النظام البرلماني وفق دستور عام 2005، وبهذا الصدد يذهب جانب من الفقه إلى القول بان النظام البرلماني الذي جاء به الدستور هو نظام برلماني متطور(431)، مقارنة بالنظام البرلماني التقليدي، وذلك لوجود بعض الإشكاليات في مبدأ التوازن الذي يحكم هذا النظام، خاصة فيما يتعلق بحل مجلس النواب ومساءلة سحب الثقة من الحكومة ومساءلة رئيس الجمهورية(432)، حيث ان الدستور قائم على مبدأ سمو الدستور(433)، وسيادة القانون(434)، وإستقلال القضاء(435)، وإلزام أحكامه(436)، ولم يعد بموجب أحكام هذا الدستور حصانة مطلقة لأي شخص مهما كان موقعه الوظيفي والسياسي والكل يخضع للقانون والكل متساوون أمام القانون بدءاً من رئيس الجمهورية حتى أدنى مسؤول في الدولة(437).

وقد نص الدستور على آلية مساءلة رئيس الجمهورية، وكيفية توجيه الإتهام إليه، حيث أشار إلى أن المساءلة تكون بناءً على اقتراح يتقدم به أعضاء مجلس النواب، ويتخذ هذا الإقتراح شكل طلب مسبب ويحظى بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وفق المادة (61 / سادسا / أ) من الدستور العراقي تختص مجلس النواب بما يلي ((مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب))، من خلال هذا النص نجد إن القواعد الإجرائية اللازمة لمساءلة رئيس الدولة تتمثل بالآتي(438):

1 — مبادرة أعضاء مجلس النواب بتقديم إقتراح بإتهام رئيس الجمهورية.

(429) د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 289.

(430) د. فالأ فريد، حماية الحقوق والحريات الدستورية، ط1، مطبعة شهاب، أربيل، 2009، ص 286.

(431) للمزيد ينظر: د. عبد الغني بسموني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1995، ص 221 وبعدها.

(432) د. أفين خالد عبدالرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني دستور العراق لسنة 2005 أنموذجاً، المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد 30، 2016، ص 119.

(433) تنص المادة 13 / أولاً على انه: يعد هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق، ويكون ملزماً في انحائه كافة وبدون إستثناء .

(434) تنص المادة 5 على انه: السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالإقتراح السري العام المباشر وعبر مؤسساتها الدستورية .

(435) تنص المادة 19 / أولاً على انه: القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون .

(436) تنص المادة 94 على انه: قرارات المحكمة الاتحادية العليا باطة وملزمة للسلطات كافة .

(437) د. رافع خضر صالح شبر، الإختصاص القضائي للبرلمان، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017، ص 197.

(438) د. رافع خضر صالح شبر، الإختصاص القضائي للبرلمان، المرجع السابق، ص 212.

2 — تحقق النصاب القانوني لتقديم الإقتراح، وهو الأغلبية المطلقة لأعضاء الذين يتكون منهم مجلس النواب، وليس الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

3 — ان يكون الإقتراح بإتهام رئيس الجمهورية مسبباً، ويعد التسبب ضمان دستوري من ضمانات الإتهام البرلماني ذلك ان أسباب إقتراح توجيه الإتهام هي جزء جوهري فيه تكون دعامة لمضمونه وكاشفة لصحيح بنيانه.

وقد نظم الدستور العراقي الحالات التي تثار فيها مسؤولية رئيس الدولة، من خلال نص المادة (61 / سادسا / ب) والتي تنص على ان ((إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في احدى الحالات الآتية: 1 — الحنث في اليمين الدستورية، 2 — إنتهاك الدستور، 3 — الخيانة العظمى))، حيث أن الأحكام الواردة في المادة المذكورة، توضح إتجاه إرادة المشرع الدستوري إلى مساءلة رئيس الدولة من بعض الأفعال وفيه توسع نطلق حالات المساءلة(439)، ومن خلال النص المذكورة نستنتج:

1 — إن الجهة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية والحكم بإدانته عن الحنث في اليمين الدستورية أو إنتهاك الدستور أو الخيانة العظمى هي المحكمة الاتحادية العليا.

2 — ان القرار الأخير بتوقيع العقوبة على رئيس الجمهورية من إختصاص مجلس النواب.

3 — العقوبة الوحيدة التي يمكن فرضها على رئيس الجمهورية المدان بإرتكاب إحدى الحالات الثلاث هي الإعفاء من منصبه.

4 — قرار إعفاء رئيس الجمهورية بسبب إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

وعند إمعان النظر في المادة (61 / سادساً / أ) من الدستور، نجد إن المشرع الدستوري في الفقرة (أ) منها، أجاز لمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب ولم يحدد طبيعة هذه المساءلة، ولم يحدد فيها وهل هذه المساءلة تتم عن طريق توجيه أسئلة أو إستجواب أو تحقيق أو طرح موضوع عام للمناقشة أم تتسع نطاقها لتشمل إعفاء من المنصب، علماً ان الدستور العراقي كما أشرنا سابقاً انه يتبنى النظام

البرلماني وفق ما ورد في المادة (1) منه، ونفهم من خلال طبيعة الدستور ومبادئه ان المسؤولية المقررة في المادة (61 / سادساً / أ) هي مسؤولية سياسية وليست جنائية(440).

بناءً على ما تقدم يمكن القول بأن هناك غموض في الفقرة (أ) من المادة (61) في الدستور، فمسألة رئيس الجمهورية لم تأت بشكل واضح وصريح، وقد ذهب المحكمة الاتحادية العليا في إحدى قراراتها إلى (.... فإن توجيه سؤال خطي إلى رئيس الجمهورية يتعارض مع نص المادة (61 / سادساً) من الدستور (441)، وفي قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا (.... ان الصلاحية الممنوحة لعضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة بموجب البند (أ) من الفقرة (سادساً) من المادة (61) من الدستور والمادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب لا تمتد ولا تشمل رئيس الجمهورية ونوابه) (442)، وهذا دليل على ان مساءلة رئيس الجمهورية محصورة بالحالات التي نص عليها الدستور.

إما الفقرة (ب) من المادة المذكورة فقد جاء جزاء (الإغفاء) والإغفاء جزاء سياسي وليس جنائي، أي في حالة ارتكاب رئيس الجمهورية أحد الأفعال (الحنث في اليمين الدستورية وإنتهاك الدستور والخيانة العظمى)، فإنه يعاقب سياسياً بالإغفاء من المنصب، فضلاً عن انه لا يوجد في التشريع الجنائي العراقي جريمة باسم (الحنث في اليمين الدستورية وإنتهاك الدستور والخيانة العظمى)، حتى ان المشرع الدستوري سماها بحالات ولم يسميها بالجرائم، والمشرع الدستوري لم يتطرق إلى ماهية الحالات المذكورة ومدلولاتها وإنما ترك ذلك المشرع العادي، وبحسب مبدأ الشرعية الجنائية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)، فلا يمكن إعتبار هذه الأفعال جريمة إلا إذا نص القانون على ذلك(443).

فإن المشرع الدستوري العراقي قد حدد الأثر المترتب على أحد الأفعال التي قد يرتكبها رئيس الجمهورية ب (الإغفاء) من منصبه دون ان يشير إلى إمكانية فرض عقوبات اخرى، ولا تتقرر تلقائياً بمجرد إدانة الرئيس من قبل المحكمة الاتحادية العليا، بل يستلزم موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ومثل هذا الأمر يثير تساؤلاً في الحالة التي يرفض فيها مجلس النواب إعفاء الرئيس بعد إدانته من المحكمة الاتحادية، أو عندما يخفق مجلس النواب في إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة

(440) د. سيروان زهاوي، المرجع السابق، ص 193 وما بعدها.

(441) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 121 / إتحادية / 2017 في 5 / 11 / 2017 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.gov.iq/index-ar.php> ، تاريخ الزيارة 18 / 9 / 2019 .

(442) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 42 / إتحادية / 2019 في 6 / 5 / 2019 . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية: <http://www.iraqia.gov.iq/index-ar.php> ، تاريخ الزيارة 13 / 9 / 2019 .

(443) د. أفين خالد عبدالرحمن، المرجع السابق، ص 121.

لعدد أعضائه(444)، والمادة (94) من الدستور تنص على ان ((قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة))، في هذه الحالة نرى ان قرار حكم المحكمة سيكون دون أثر ويستمر الرئيس في ممارسة مهامه الدستوري وهذا ناتج عن خرق المبدأ من قبل المشرع الدستوري.

إن إعطاء سلطة تقديرية لمجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من المحكمة الاتحادية يعد تدخلاً من قبل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية، نرى ان هذا يعد خرقاً لما نصت عليه المادة (47) من الدستور ((تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس إختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات))، فأحكام الدستور الخاصة بإعفاء رئيس الجمهورية في وصفها الحالي يشكل تهديداً على مبدأ الفصل بين السلطات.

2.2.4: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

وفي مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية التي يباشرها البرلمان على الحكومة، في النظام البرلماني تكون للحكومة أيضاً وسائل الموازية للرقابة على البرلمان(445)، وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في أمرين:

1.2.2.4: تدخل السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان

من المعروف ان البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال مدة الفصل التشريعي، بل يكون ذلك لمدة عدد من الأشهر كل سنة، وكان مقتضى الفصل بين السلطات أن يترك الحق في الانعقاد وفض الدورة البرلمانية وتحديد مدتها إلى البرلمان نفسه، إلا ان النظام البرلماني قد جرى على إعطاء السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى الإنعقاد وفض أوار الإنعقاد وتأجيل هذه الأدوار(446)، على النحو التالي:

1.1.2.2.4: الدورات العادية للإنعقاد للبرلمان:

لا ينعقد البرلمان بصفة دائمة ومستمرة طوال مدة الفصل التشريعي، بل توجد دورات انعقاد دستورية تحدد مدتها وبدايتها في الدستور، إضافة إلى أن هناك ما يعرف بالدورات الإستثنائية التي تعقد إستجابة

(444) رينجر جميل شيخو، مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية، رسالة ماجستير، مقدمة إلى فاكليتي القانون والإدارة، سكول القانون بجامعة دهوك، 2013، ص 129.

(445) د. محمد كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص 134.

(446) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 349.

لظروف إستثنائية تستدعي اجتماع البرلمان اثناء عطلته، وعادة تقوم السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة بدعوة البرلمان إلى الانعقاد العادي أو الانعقاد غير العادي(447).

أشارت المادة (57) من الدستور العراقي إلى أن لمجلس النواب دورة إنعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، وتركت للنظام الداخلي كيفية إنعقادهما(448)، كما أشارت إلى أنه لا ينتهي فصل الإنعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها، وأما ((الجلسات الإستثنائية)) فقد نصت المادة (58 / أولاً) من الدستور على أنه ((لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء، أو لرئيس مجلس النواب، أو لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب دعوة مجلس النواب إلى جلسة إستثنائية، ويكون الإجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه)).

من خلال ما تقدم لاحظنا ان الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية صلاحية أسوة برئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب، دعوة مجلس النواب لعقد جلسات الإستثنائية لأسباب معينة.

2.1.2.2.4: دعوة البرلمان للانعقاد:

تعطي الدساتير البرلمانية للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد، فإن حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لدورة انعقاده السنوي العادي يتقيد عادة بأمر، ألا تتأخر الدعوة عن تاريخ معين وإلا يعقد البرلمان بقوة القانون بدون دعوة، والا تقل فترة الانعقاد السنوي عن عدد محدد من الشهور(449).

ينعقد مجلس النواب العراقي في أول اجتماع له بدعوة من رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات العامة وفق المادة (54) من الدستور، وبموجب المادة (58 / ثانياً) منه تمديد الفصل التشريعي لدورة إنعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس.

3.1.2.2.4: فض دورات الانعقاد للبرلمان:

تختلف الدساتير عادة في تحديد الفترة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها، إلا أنه أياً كانت المدة التي يحددها الدستور فلا يجوز أن يفرض دورة الانعقاد العادي قبل استيفائها، ونتيجة لذلك فإن رئيس الدولة

(447) د. بسمة عبد المعطي الحوراني، المرجع السابق، ص 114.

(448) ينظر: نص المادة 21 و 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.

(449) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص 320.

يملك الحق في فض دورة الانعقاد العادي إذا انقضت المدة المحددة في الدستور، أما بالنسبة لدورة الانعقاد غير العادي فإن من حق رئيس الدولة أن يفضه عند استنفاد جدول الأعمال الذي دعى البرلمان من أجله، وإذا كان حق السلطة التنفيذية في فض دورة الانعقاد يمثل نوعاً من الرقابة على السلطة التشريعية، إلا أن هذه الآلية تأثيرها محدود، لأن استعمالها خاضع لضوابط وشروط معينة لا يجوز للسلطة التنفيذية الخروج عليها(450).

وفيما يتعلق بفض دورات الإنعقاد لمجلس النواب العراقي، لا يوجد أي نص دستوري أو تشريعي يشير إلى فض دورة الإنعقاد.

4.1.2.2.4: تأجيل اجتماعات البرلمان:

إذا كانت الدساتير تحدد مواعيد ثابتة يتعين أن يجتمع البرلمان خلالها، فقد يحدث أن تطرأ ظروف تستدعي تأجيل إجتماع البرلمان إلى تاريخ لاحق، فقد يتأزم الموقف بين البرلمان والسلطة التنفيذية لدرجة تهدد باتخاذ إجراء خطير مثل حل البرلمان أو إستقالة الوزارة، وهنا قد يكون من الأوفق تأجيل إجتماع البرلمان حتى تهدأ النفوس، ويعيد كل من طرفي النزاع النظر في موقفه وحججه بعد دراسة أسباب الأزمة ودواعيها(451).

نلاحظ من خلال ما تقدم حول دورات إنعقاد مجلس النواب أنه لا يوجد أي نص في الدستور العراقي ينص صراحة على إعطاء الحق للسلطة التنفيذية، سواءً كان لرئيس الجمهورية وللمجلس الوزراء طلب تأجيل دورات الإنعقاد أو فضها، وهذا الإتجاه سليم وذلك كي لا تهيمن السلطة التنفيذية على وظيفة مجلس النواب وبعكسه قد يؤدي إلى إيقاف أو عرقلة مهام مجلس النواب من جهة، أو قد يؤدي إلى إخضاع مجلس النواب لإرادة السلطة التنفيذية من جهة اخرى.

2.2.2.4: حل البرلمان (المجلس النيابي)

يقصد بحق الحل إنهاء المدة النيابية للمجلس النيابي قبل إنتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل إنتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس، ويعد حق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية مقابل حق تحريك المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية فهو يشكل أداة توازن بين كل من الحكومة

(450) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 351.

(451) د. رمزي طه الشاعر، المرجع نفسه، ص 351.

والبرلمان(452)، فبدون هذا الحق لا يكون هنالك نظام برلماني صحيح، فهذا الحق هو وحده الذي يمكن الوزراء من ألا يكونوا مجرد أدوات تابعين أو خدم مطيعين للبرلمان، وهو من أقوى الوسائل التي يمكن أن تتسلح بها الحكومة، وهذا السلاح هو الذي يكفل المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية(453)،

وحل البرلمان يمكن أن يتخذ أحد الشكلين الحل الرئاسي ويكون لحل نزاع بين رئيس الدولة من ناحية والحكومة والبرلمان من ناحية أخرى أي ان المعركة الانتخابية تدور وكأن رئيس الدولة طرف فيها، وأما الحل الوزاري يتم بناء على طلب الوزارة الذي تقدمه إلى رئيس الدولة لحل نزاع بينها وبين البرلمان، والإحتكام للشعب لتقول كلمتها وتفصل في النزاع بين الوزارة والبرلمان(454).

وقد ورد موضوع الحل في الدستور العراقي في المادة (64 / أولاً) منه التي تنص على انه ((يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة إستجواب رئيس مجلس الوزراء)) . من خلال دراسة النص يتضح لنا أن هناك قيوداً على إستعمال حق حل مجلس النواب، ويتمثل القيد الأول في اشتراط أن يحظى الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، أي بمعنى إن حل البرلمان ليس سلاحاً أو سلطة شخصية لرئيس الدولة يستخدمه كيفما يشاء، وإنما يجب أن يستعمله ككفالة العمل المنسجم بين السلطات الدستورية، وليس لدعوة هيئة الناخبين للإختيار بين سياسته الشخصية، وتلك التي تراها الأغلبية البرلمانية(455)، والقيد الثاني هو حظر حل مجلس النواب في اثناء مدة إستجواب رئيس مجلس الوزراء، وقد اعطى النص الدستوري لمجلس النواب ذاته صلاحية الفصل في طلب حله، كون قرار الحل يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، مما أفقد هذه الوسيلة أهميتها في تسوية الخلاف المحتمل بين السلطات، وفي تحقيق التوازن المفترض(456)، ويترتب على حل مجلس النواب جعل الوزارة مستقلة وتستمر في تصريف الامور اليومية للدولة(457)، ويجب إجراء الإنتخابات العامة للدورة النيابية الجديدة خلال سنتين يوماً من تاريخ حل مجلس النواب، حيث تنص المادة (64 / ثانياً) ((يدعو رئيس الجمهورية، عند

(452) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المرجع السابق، ص 75.

(453) د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الأنظمة الغربية والماركسية، المرجع السابق، ص 270.

(454) د. حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 261؛ د. ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 292.

(455) د. عبد الغني ببيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 38.

(456) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، المرجع السابق، ص 375.

(457) ينظر: نص المادة 42 / أولاً / ج من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم 2 لعام 2019.

حل مجلس النواب، إلى إنتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً، ويواصل تصريف الامور اليومية)).

بناءً على ما ورد في المادة (64 / أولاً، ثانياً) من الدستور، نرى انه لم يعد هناك أي إستفادة أو مكسب أو حتى صلاحية لمجلس الوزراء في حل مجلس النواب، لانه لم يعد الحل بيده وحده، بل يحتاج إلى موافقة كل من رئيس الجمهورية من جهة وموافقة المجلس نفسه من جهة اخرى وذلك من خلال استحصال والأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وعند تحقيق هذه الحالة لا يستطيع مجلس الوزراء أن يستمر في العمل حتى إنتخاب دورة جديدة لمجلس النواب، لكي يطلب من المجلس الجديد نيل الثقة، بل ان مصيره مربوط بمصير مجلس النواب، وهذا خرق واضح لمبدأ التوازن بين البرلمان والوزارة في النظام البرلماني مما يعني ان هذا " الحل " لا يحقق الغرض المنشود كسلاح للسلطة التنفيذية مقابل مسؤوليتها أمام السلطة التشريعية ذاتها(458)، سيما وان هناك شبه إستحالة في حل مجلس النواب من قبل الحكومة(459)، وإن حل مجلس النواب الذي نظمه الدستور العراقي، إنما يتحقق في حالة واحدة وهي أن يوافق مجلس النواب على حل نفسه أي هو ((الحل الذاتي)) وهي فرضية نادرة التحقيق، وذلك لصعوبة تصور موافقة مجلس النواب على حل نفسه أياً كانت الجهة التي تقدمت بإقتراح الحل، ذلك لان المجلس سيكون في الوقت نفسه خصماً وحكماً، ولذا فإن هذا النص سيبقى معطلاً من الناحية العملية وهو ما سياترنب عليه بعض الآثار، ومنها(460):

أولاً — إفتقاد السلطة التنفيذية "رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء" لأية وسيلة عملية فاعلة من شأنها التأثير على مجلس النواب.

ثانياً — رجحان كفة مجلس النواب على كفة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ومن ثم إختلال التوازن السياسي بين المؤسسات الدستورية.

ثالثاً — عدم وجود آلية دستورية لمساءلة مجلس النواب ومراقبة أعماله، إذا تجاوز سلطاته أو تجاوز الدستور والقانون، أو لم يعد يمثل مصالح الشعب، ويفترض ان وجود مثل هذه الآلية تمنع السلطة التشريعية من التجاوز وكبح جماحها عند الحاجة(461).

(458) مريوان حمه درويش صالح، المرجع السابق، ص 241.

(459) د. هندرين أشرف عزت، المحاضرة السياسية ومدى إنسجامها مع مقومات الحكم الرشيد لبنان والعراق انموذجاً ، ط1، الأكاديمية العربية، دانمارك، 2020، ص 384.

(460) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016، ص 85.

(461) د. بشرى الزويني، المرجع السابق، ص 242.

من خلال دراسة أحكام الدستور العراقي وجدنا أن آليات حل مجلس النواب التي رسمها الدستور أوجبت إستحصال موافقة مجلس النواب نفسه على قرار الحل، حيث وجدنا إن دور السلطة التنفيذية تقتصر على تحريك أو إتخاذ قرار الحل أما نتيجة القرار المتخذ تتوقف على موافقة مجلس النواب نفسه على قرار الحل، لذلك نستنتج إن آلية حل المجلس النواب وفق الصورة والإجراءات التي حددها الدستور هو أقرب إلى صورة الحل الذاتي.

فهذا يدل على ان الكفة ترجح للسلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب أمام السلطة التنفيذية وبالتالي التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق مفقود وهذا لا ينسجم مع أسس النظام البرلماني ويمكن القول أن النظام البرلماني في العراق غير متوازن أو يفتقر إلى بعض أسس ومبادئ النظام البرلماني.

ومن كل ما تقدم تبين لنا من خلال دراسة أحكام الدستور العراقي إن السلطة التشريعية تمتلك وسائل وأدوات دستورية تمارسها تجاه السلطة التنفيذية وتجعلها في حدودها الدستورية ومقابل ذلك السلطة التنفيذية لا تمتلك وسائل دستورية فعالة ومؤثرة تضع السلطة التشريعية في حدود أعمالها وتجعلها تمارس صلاحياتها حسب الدستور، حيث ان وجود آليات رقابية متبادلة بين السلطتين تعتبر تطبيقاً وترسيخاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجعله في مأمن من إنتهاكه من قبل السلطتين.

3.4: رقابة الرأي العام أو (الرقابة الشعبية)

إلى جانب الضمانات القانونية لحماية القواعد الدستورية⁽⁴⁶²⁾، هناك ضمانات واقعية غير منظمة تعزز دور الضمانات القانونية التي قد تعجز أحياناً عن توفير الحماية اللازمة للدستور وبالتالي احترام حقوق الأفراد وحررياتهم وتمثل هذه الضمانات في رقابة الرأي العام⁽⁴⁶³⁾.

وان رقابة الرأي العام تعد في الواقع العامل الرئيس والمؤثر في ردع الحكام واجبارهم على احترام الدستور وما يتضمنه من حقوق وحرريات للأفراد فكلما كانت هذه الرقابة قوية وفعالة كلما كان التقيد بالدستور قوياً، وكلما كانت رقابة الرأي العام ضعيفة أو منعدمة كلما ضعف تبعاً لذلك احترام الدستور⁽⁴⁶⁴⁾.

(462) من المعلوم أن وسائل الرأي العام تنقسم إلى الوسائل السلمية وغير السلمية إلا إننا نتطرق إلى الوسائل السلمية دون أن نتطرق إلى الوسائل غير السلمية المتمثلة بالمقاومة والبطيان واللجوء إلى الثورة أو الانقلابات العسكرية .

(463) د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 29.

(464) د. مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 29.

1.3.4: الرأي العام

يقصد بالرأي العام بأنه هو الفكرة السائدة بين جمهور من الناس تربطهم مصلحة مشتركة إزاء تصرف من التصرفات أو مسألة من المسائل أو موقف من المواقف العامة التي تثير إهتمامهم أو تتعلق بمصالحهم المشتركة(465)، أو بأنه هو وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية معينة في زمن معين تهتم الجماهير، وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل يحقق الصالح العام(466)، أو بأنه الرأي السائد بين أغلبية الشعب الواعية في فترة معينة لقضية أو أكثر يحتدم فيها الجدل والنقاش وتمس مصالح هذه الأغلبية أو قيمها الانسانية الأساسية مساً مباشراً(467).

فالرأي العام اصطلاح حديث الظهور في الدراسات الحديثة، فلم يعرف هذا الإصطلاح إلا في القرن الثامن عشر أبان الثورة الفرنسية على لسان ((جاك نيكر)) الذي كان وزيراً للمالية في عهد حكومة لويس السادس عشر، حيث استخدمه للتعبير عن التحكم في سلوك المستثمرين في بورصة باريس(468)، ثم استعمله المنفقون ورجال السياسة بعد ذلك على إعتبار إنه القوة المؤثرة في المجتمع(469).

وقد تعاضم تأثير الرأي العام وزادت اهميته في العصر الحالي، فالنظام الحكومي المستقر يستمد شرعيته من تأييد الرأي العام، وبدون هذه الشرعية يعزل النظام نفسه، فضلاً عن كونه أحد العوامل الأساسية في تشكيل السياسة الحكومية والتأثير فيها، بل والتأثير في الأحداث التاريخية الهامة(470)، ويعد ((ابراهام لنكولن)) خير من عبر عن أهمية الرأي العام وحذر من خطورة إهماله حيث قال (إنك تستطيع أن تخدع الناس بعض الوقت، كما إنك تستطيع ان تخدع بعض الناس كل الوقت، ولكنك لن تستطيع ان تخدع كل الناس كل الوقت) (471).

ولا شك ان تيارات الرأي العام وإتجاهاته ذات اثر كبير في حسن تطبيق القواعد الدستورية، ففي الدول الديمقراطية يقوم الرأي العام بوظيفة الحكم، فالديمقراطية تعتمد أساساً على حرية تكوين الرأي العام وحرية التعبير عنه، ثم تمكين الرأي العام من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين،

(465) د. عبد الله زلطة، الرأي العام والإعلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 2009، ص 11.

(466) د. محمد سعد أبو عامود، الرأي العام والتحول الديمقراطي، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010، ص 39.

(467) د. رفيق سكري، الرأي العام بين القوة الناعمة والقوة الخشنة، ط1، مؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، 2012، ص 25.

(468) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 578.

(469) عدنان سمير دهيرب، الصحافة وأثرها في تشكيل إتجاهات الرأي العام النموذج العراقي في المشروع الأمريكي، ط1، المؤسسة الحديثة، بيروت، 2016، ص 175.

(470) محمد صبحي أحمد يوسف، الرأي العام وأثره في التنظيم السياسي وحماية الدستور، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية حقوق بجامعة عين شمس، 1990، ص 18.

(471) علي مجيد حسون العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي، القاهرة، 2015، ص 135.

ومن متطلبات الديمقراطية إعطاء الحق لكل إنسان في المساهمة في تكوين الرأي العام، وتعتمد السلطات الحاكمة على الرأي العام في إدخال تغييرات كبيرة في المجتمع، إلى ان أصبح للرأي العام دور هام في احداث التغييرات السياسية الكبرى، لا يمكن تجاهله أو العمل في إتجاه يخالفه، دون ان يتعرض من يقدم على ذلك إلى ضغوط وتيارات تجبره إلى توافق مع الرأي العام، سواء بالإستجابة له أو بمحاولة التأثير فيه بالوسائل المختلفة الكفيلة بتعديل اتجاهه بالقدر الذي يحقق التوافق الملائم⁽⁴⁷²⁾، هكذا نجد أن الرأي العام يسير بشكل متوازن مع الديمقراطية، فكما أرتقت الديمقراطية درجة كلما قوي الرأي العام معها درجة، وكلما ضعفت درجة كلما ضعف الرأي العام معها درجة، وحتى هذا التوازن يفترض ان يتوافر الحس الديمقراطي لدى الحكام كما يتوافر لدى المواطنين، وبدونه فليس للرأي العام قيمة فعلية، ولا قيمة لشيء دون الإعراف به وإحترامه⁽⁴⁷³⁾.

وقد تضمن الدستور العراقي على بناء نظام سياسي في العراق على اسس ديمقراطية حيث ورد في ديباجته (... نظام جمهوري إتحادي ديمقراطي...)، ونص المادة (1) منه على أن [... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، ...] وقد أقر بأنه لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية ومع الحقوق والحريات الأساسية⁽⁴⁷⁴⁾، وكفل حرية التعبير عن الرأي في المادة (38 / أولاً)، بشرط أن لا يخل بالنظام العام والآداب، والدستور العراقي فتح مجالاً واسعاً للتعبير عن الرأي وبحرية تامة وبوسائل مختلفة، وجعل له دور فعال ومؤثر لبناء الديمقراطية لدى المجتمع العراقي من خلال إبداء رأيه بحرية،

فالرأي العام المنظم المبني على الوعي السياسي والفهم الدستوري خاصة في مجال الحقوق والحريات العامة يصعب تضليله وخداعه من قبل السلطة، ولا يتساهل مع أي سلطة من سلطات الدولة تنتهك الدستور أو تخرج على أحكامه وكم من الشخصيات العامة أجبرها الرأي العام على ترك السلطة⁽⁴⁷⁵⁾.

وفي كثير من الأحيان يتخذ الرأي العام من المظاهرات العامة السلمية وسيلة وأسلوب للتعبير عن نفسه نحو موضوع أو مسألة أو مشكلة تهم الشعب، وقد يقوم بالمظاهرات السلمية جميع أفراد الشعب أو أغلبهم والهدف من المظاهرات اعلام القادة والحكومة برأي الشعب ووجهات نظره نحو المشكلة المثارة⁽⁴⁷⁶⁾. وقد

(472) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 581.

(473) د. عيسى بيرم، حقوق الإنسان والحريات العامة، المنهل اللبناني، بيروت، 2011، ص 238.

(474) المادة 2 / أولاً / ثانياً من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(475) مجدى محمد زيادة، المرجع السابق، ص 89.

(476) د. فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2019، ص 247.

كفل الدستور العراقي حرية الإجتماع والتظاهر السلمي في المادة (38 / ثالثاً)، إلا أن المشرع العراقي ومنذ عام 2005 لم يشرع قانون حق التظاهر السلمي، فقد نظم حرية التظاهر بموجب أمر سلطة الإنتلاف المؤقتة رقم (19) لعام 2003 بعنوان ((حرية التجمع))، والذي لا يزال سارياً حتى اليوم.

وفي 1 / 10 / 2019، قامت مظاهرات ومسيرات ضد الحكومة العراقية في بغداد والمحافظات الجنوبية واستمرت حتى قدم رئيس الوزراء "عادل عبد المهدي" إستقالته من منصبه في 29 / 11 / 2019، وهذه أول مرة في تاريخ العراق يقدم رئيس وزراء عراقي إستقالته تحت تأثير الضغط الشعبي.

2.3.4: وسائل التأثير في الرأي العام

يتأثر الرأي العام بالعديد من العوامل التي تؤثر في تكوينه سلباً وإيجاباً ومن أهمها(477):

1.2.3.4: منظمات المجتمع المدني

يقصد بمنظمات المجتمع المدني بانها كل منظمة غير حكومية تملأ المجال العام بين الاسرة والدولة وتنشأ بإرادة حرة لأصحابها من أجل قضية أو مصلحة أو تعبير عن مساعي جماعة، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير التراضي والتسامح والإرادة السلمية للتنوع والإختلاف، أو جملة المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادين مختلفة من أجل تلبية الاحتياجات الملحة للمجتمعات المحلية(478).

وقد برزت هذا المفهوم بصورة جلية بعد ظهور الجماعات المدافعة عن حقوق الانسان والمبادئ الديمقراطية والبيئة والنساء على النطاق الدولي وخاصة منذ ستينات من القرن الماضي، غير ان التسمية التقليدية والتي غالباً ما نجدها في مؤلفات الأنظمة السياسية أو علم السياسة أو علم الاجتماع السياسي هي عبارة عن ((جماعات الضغط)) وقد سميت بجماعات الضغط من منطلق الضغوطات التي تمارسها على صناع القرار والسلطات العامة في الدولة من أجل تحقيق أهدافها(479).

(477) د. سعيد علي بن حسن المعمرى، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ط1، النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 231.

(478) د. حامد خالد، المجتمع المدني والسلطة الشرعية، ط1، كنوز المعرفة، عمان، 2018، ص 11.

(479) يعرف جماعات الضغط من خلال تنوع مصالحها بقولهم إنها منظمات مستقلة عن إرادة أعضائها ولها مصالح سياسية وغير سياسية ولها صفة الدوام، أو بانها عبارة عن فئات معينة من الشعب لها مصالح مقاربة تدافع عنها، وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد، تلجأ هذه الجماعات إلى شتى الوسائل لتحقيق الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها، أو بأنه التنظيمات النقابية وما في حكمها، وتضم هذه المجموعة فئات معينة من الشعب لها مصالح مقاربة تدافع عنها وتحل مشاكلها كجماعات وافراد، ويجب أن ننكر هنا بان اصطلاح الجماعات الضاغطة لا يعني بالضرورة ان تقوم هذه الجماعات بنوع من النشاط المعارض للأهداف العامة في الدولة؛ رمضان عيسى أحمد، المرجع السابق، ص190؛ طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، أطروحة دكتوراه، مقدمة الى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، القاهرة، 1980، ص 68؛

سرهنگ حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 201.

المنظمات أو الجماعات كما يسميهم البعض، أصبحت بمثابة قنوات تعبر من خلالها المواطنون عن آرائهم واحتياجاتهم بأسلوب منظم وبطريقة سليمة، وعن طريقها ينفذون الأنشطة التي يخدمهم وتعود على المجتمع بالخير العام، كما ان هذه المنظمات تتيح للمواطنين التنفيس عن رغباتهم المكبوتة، فضلاً عن انها تعبر عن حالة التعدد والتنوع في المجتمع وتساعد على إظهارها بصورة شرعية وسليمة(480).

مؤسسات المجتمع المدني مفيدة للمجتمع والحكومة معاً كونها تقدم خدمات لشرائح محددة في المجتمع، وكما انها تسد الثغرات الناشئة عن عجز الحكومة في تغطية الخدمات، بهذا المعنى فان منظمات المجتمع المدني تهدف إلى توسيع قاعدة المشاركة السياسية، وتسهم بدور مهم في ضمان احترام الدستور وحماية حقوق الأفراد وتمثل الاسلوب الأمثل في إحداث التغيير السلمي والتفاهم الوطني مع السلطة في سبيل تعزيز الديمقراطية على اسس قانونية ومشروعة وتنشئة الافراد على اصولها وآلياتها، فهي الكفيلة بالارتقاء بالفرد وبث الوعي فيه وتعبئة الجهود الفردية والجماعية للتأثير في القرار السياسي وتعميق مفهوم احترام الدستور وسيادة القانون(481).

وقد أكد الدستور العراقي في المادة (45 / أولاً) على أن ((تحرص الدولة على تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني، ودعمها وتطويرها وإستقلالها، بما ينسجم مع الوسائل السلمية لتحقيق الأهداف المشروعة لها))(482).

عادةً تقوم مؤسسات المجتمع المدني بالدفاع عن حقوق الانسان، ومن ابرزها حرية التعبير عن الرأي وحرية التجمع والتنظيم وتأسيس الجمعيات أو المنظمات والانضمام إليها، والحق في معاملة متساوية أمام القانون وكذلك حرية التصويت والمشاركة في الانتخابات والحوار والنقاش العام حول قضايا مختلفة(483)، ونشر الثقافة الدستورية والقانونية بين المواطنين وتشجع المواطنين بأن لهم حرية التعبير عن الرأي وحرية الإجتماع والتظاهر السلمي(484)، والعراقيون متساوون أمام القانون(485)، وللمواطنين رجالاً ونساءً حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والإنتخاب والترشح(486)، وان

(480) د. سعيد علي بن حسن المعمرى، المرجع السابق، ص 232.

(481) د. سعيد علي بن حسن المعمرى، المرجع السابق، ص 232.

(482) من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

(483) سارة إبراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة العراق أنموذجاً، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013، ص 40.

(484) المادة 38 / أولاً، ثالثاً من الدستور جمهورية العراق لعام 2005.

(485) ينظر: نص المادة 14 من نفس الدستور.

(486) ينظر: نص المادة 20 من نفس الدستور.

لكل المواطنين الحق في تأسيس المنظمات غير الحكومية، وأن تسعى المنظمات إلى تحقيق أهدافها بالوسائل السلمية والديمقراطية وان تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة(487).

ويجب ان تكون منظمات المجتمع المدني طوعية وتدير امورها بنفسها وتعتمد على ذاتها في البقاء مستقلة عن الدولة ومقيدة بنظام قانوني ومجموعة من القواعد المشتركة(488)، وتكون غير خاضعة للحكومات وأن يتم تأسيسها بحرية وبمبادرات ذاتية مما يضفي عليها بشكل حقيقي صفة المنظمات غير الحكومية ويعزز إستقلاليتها في حركتها ومواقفها ونشاطاتها(489)، كما يؤكد قانون المنظمات غير الحكومية على إستقلالية وتطوير المنظمات(490).

ومن الممارسات أو النشاطات التي مارستها المنظمات في العراق والتي جاءت بنتائج تخدم الصالح العام، ففي عام 2014 كان للإحتجاج الشعبي وموقف منظمات المجتمع المدني أثر واضح في إلغاء المادتين (37) و (38) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لعام 2014، التي استتنت الرئاسات الثلاثة (رئاسة الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء ومجموعة من كبار الموظفين) من شرط مدة الخدمة والعمر للحصول على الراتب التقاعدي، عندما قام أحد أعضاء مجلس النواب بالطعن في بعض نصوص القانون لدى المحكمة الاتحادية الأمر الذي أدى إلى إصدار قرار بعدم دستورية المادة (37) و (38) من القانون المذكور(491).

من خلال دراسة عمل المؤسسات والمنظمات التي تشكل نشاطاتها الرأي العام في العراق لم يكن لها دور ملحوظ في رقابة أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق حيث أن معظم مؤسسات المجتمع المدني في العراق أصبحت تابعة لأحزاب متنفذة في السلطة ولم تعد لها دور في مراقبة عمل السلطات.

(487) المادة 3 و 17 / ثانياً من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لسنة 2010.

(488) د. محمد إبراهيم خيري الوكيل، المجتمع المدني، ط1، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2015، ص 37.

(489) د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان، شركة العائك، بيروت، 2019، ص 90.

(490) المادة 2 / أولاً من قانون المنظمات غير الحكومية العراقي رقم 12 لعام 2010.

(491) للمزيد ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 36 / إتحادية / 2014 في 24 / 6 / 2014 ، متاح على الموقع الرسمي للمحكمة الإتحادية: <http://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

2.2.3.4: الأحزاب السياسية

يُعرف الحزب بأنه مجموعة منظمة من الأشخاص تجمعهم وتوحدهم في وجهات نظر سياسية، وتعمل بتأن واتفاق للوصول إلى الإمساك بألية صنع القرار في الحكومة التي تضع السياسة العامة للدولة(492).

ويعد الحزب السياسي أعلى مؤسسة غير رسمية في الدولة، ولها مكانة هامة في النظام السياسي، وتلعب دوراً رئيسياً فيما يتعلق بربط الشعب بالحكومة، وتوثق الصلة فيما بين الوحدات السياسية المنفصلة في النظام السياسي داخل الحكومة أو خارجها وعلى جميع المستويات(493)، ويقوم بدور هام في تكوين الرأي العام وتوجيهه إلى ما ترى فيه مصلحة البلاد(494).

ويلعب النظام الحزبي القائم على تعدد الأحزاب السياسية دوراً هاماً في توجيه الرأي العام وتبصيره بالجوانب الإيجابية والسلبية في الامور السياسية والاقتصادية والاجتماعية، كذلك فإن هذا النظام يسمح بقيادة الجماهير بطريقة منظمة ويعمق من درجة الوعي السياسي لديها، ذلك انه يقوم على تعدد الآراء وتنوعها، وهذا التعدد والتنوع يثري الحياة الفكرية ويساعد على بلورة الأفكار المختلفة، إن النظام الديمقراطي القائم على تعدد الأحزاب السياسية يؤدي إلى خلق معارضة قوية تعمل على إقرار الحقوق والحريات للأفراد وإنهاء تعسف السلطة، وتلعب حرية تأليف الأحزاب والجمعيات دوراً هاماً في تأمين ضمانات الحريات كونها تساهم في تعبئة الرأي العام(495).

لقد كفل الدستور العراقي لعام 2005 في إطار الحريات العامة، حق تشكيل الأحزاب السياسية وفق ما ورد في المادة (39 / أولاً)، كما يؤكد قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015، في المادة (3 / ثانياً وثالثاً) منه، على ضرورة تحقيق مبدأ التعددية السياسية والحزبية القائمة على الشرعية الدستورية، وضمان حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب السياسية.

وتكون للأحزاب وخاصة في ظل الأنظمة الديمقراطية التي تتجسد فيها أحزاب معارضة حقيقية، دور فعال في الدفاع عن المصالح الوطنية والمبادئ والحقوق والحريات المتجسدة في الدستور، وان الأحزاب

(492) ليس هناك تعريف موحد للحزب السياسي فهناك العديد من التعريفات ومنها عرف بأنه جماعة من الناس لهم نظامهم الخاص وأهدافهم ومبادئهم التي يلتفون حولها ويتمسكون بها ويدافعون عنها، ويرمون إلى تحقيق مبادئهم وأهدافهم عن طريق الوصول إلى السلطة أو الإشتراك فيها أو بأنه هو جماعة منظمة من المواطنين تسعى بالطرق المشروعة للوصول إلى سدة الحكم، للمزيد ينظر: د. محمد حسن دخيل، الأحزاب السياسية والرأي العام، دار السنهوري، بيروت، 2019، ص 9؛ د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، ص 103؛ د. علي مجيد حسون العكيلي، المرجع السابق، ص 137.

(493) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 111.

(494) طارق فتح الله خضر، المرجع السابق، ص 41.

(495) د. سعيد بن علي بن حسن المعمري، المرجع السابق، ص 233.

المعارضة عادة تكون خير رقيب على أعمال الحكومة من حيث مدى إلتزامها بالقواعد الدستورية(496)، وخلق التوازن في المجتمع وبتيح المنافسة النزيهة، لما يلعبها من دور كقوة ضاغطة تقدم نفسها كبديل أفضل للسلطة الحاكمة، وفي ذات الوقت تمارس دورها الرقابي وتكشف عن إخفاقات السلطة وانحرافات وتبحث عن مساءلتها(497).

مما لا شك فيه ان رقابة الأحزاب لأداء الحكومة تأخذ صور متباينة وذلك قد تكون بالتوصية أو بالنصح والإرشاد أو توجيه النقد الذي قد يصل إلى حد التجريح من خلال وسائلها كالصحف والندوات والنشرات الإجتماعية والمؤتمرات التي تعقدها بهذا الخصوص، وقد يتطور إلى تحريك الرأي العام ضد الحكومة حتى تتراجع وتعيد النظر في تصرفاتها وقد يؤدي إلى سحب الثقة عن الحكومة أو عدم مساندتها في الإنتخابات اللاحقة(498).

كما تأخذ المراقبة والمحاسبة التي تمارسها الأحزاب السياسية إزاء مؤسسات الدولة وأجهزتها أشكالاً عدة، بدءاً بتوجيه الإنتقاد المباشر لها عبر وسائل الإعلام أو الإيعاز لأعضاء الحزب وكوادره والعاملين في تلك المؤسسات والأجهزة للتصدي للممارسات الخاطئة، وتمارس الأحزاب عملها سواء أكانت في موقع المعارضة أو في موقع المشاركة في تلك المؤسسات(499).

من خلال دراسة أحكام الدستور العراقي لعام 2005 ودراسة أحكام قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015 تبين لنا أن القواعد الدستورية والقانونية السارية في العراق تجيز التعددية الحزبية السياسية كما لم تستبعد أي فكر سياسي أو اقتصادي معين من الممارسة في العراق، لذلك نجد ان هناك أحزاب شيوعية واخرى ليبرالية كما هناك أحزاب مؤسسة على ايديولوجية دينية ومذهبية واخرى على ايديولوجية عرقية، وكل الأفكار المذكورة تمارس نشاطها السياسي في العراق حسب تمثيلها سواء داخل البرلمان أو خارجه، كما وجدنا إن للأحزاب السياسية دورها المؤثر في مراقبة أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث بإمكان الأحزاب السياسية ممارسة دورها على السلطة التشريعية من خلال ممثليها في البرلمان عن اعتراض على تمرير مقترح قوانين الحكومة كما بإمكانها مراقبة الأداء الحكومي من موقعها كأحزاب معارضة لكن يؤخذ

(496) سرفتك حميد صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 197.

(497) د. حامد خالد، المرجع السابق، ص 71.

(498) أسقط الرأي العام البريطاني ونستون تشرشل في الانتخابات التي اجريت بعد الحرب العالمية الثانية، رغم دوره العظيم في تحقيق النصر لبلاده ومواقفه المشرفة اثناء الحرب، وكذلك أسقط الرأي العام الأمريكي جورج بوش الأب في الانتخابات الرئاسية في أوائل التسعينيات من القرن العشرين، رغم ما قام به من دور قيادي ناجح في حشد الرأي العام الدولي لتحرير الكويت من الاحتلال العراقي الذي تم فجر 2 / 8 / 1990،

د. علي مجيد حصون العكيلي، المرجع السابق، ص 138 . 139.

(499) د. محمد حسن دخيل، المرجع السابق، ص 31.

على أداء الأحزاب السياسية في العراق انه خلال الفترة الماضية أصبحت جميع الأحزاب السياسية البارزة مشاركة في الحكومة ولم تعد هناك معارضة سياسية قوية بحيث تكون قادرة على ممارسة دورها الرقابي.

3.2.3.4: وسائل الإعلام

يقصد بالإعلام تزويد الجماهير بالمعلومات الدقيقة والأخبار الصحيحة والحقائق الواضحة والنتائج المبنية على الأرقام والاحصاءات(500)، وتشمل كافة أوجه النشاطات الاتصالية التي تستهدف تزويد الجمهور بالحقائق والأخبار الصحيحة والمعلومات السليمة عن القضايا والموضوعات والمشكلات ومجريات الامور بطريقة موضوعية وبدون تحريف(501).

تلعب وسائل الإعلام دوراً سياسياً مهماً يساهم في تعبئة الرأي العام الشعبي من خلال كتابات وأقوال المفكرين والصحف والفضائيات المرئية والمسموعة والاجتماعات والندوات التي تساهم في إطلاع الجماهير على المشاكل الأكثر إلحاحاً والتي يتعرض لها المجتمع وتكون مراقباً جماعياً لصالح الشعب من خلال إنتقاد سياسات الحكام وإنتهاكهم لسيادة القانون(502)، وتمارس الإعلام أعمالها مثلما تمارس جماعات الضغط أعمالها بالضغط على السلطات لإتخاذ إجراءات معينة أو الإمتناع عنها(503).

وحول أهمية الإعلام ودوره المؤثر قال الرئيس الأمريكي ((توماس جيفرسون)) (ان حريتنا تعتمد على حرية الصحافة) (504)، والصحافة الحرة هي بدورها تعبير عن الرأي العام وسلاح من الأسلحة البتارة في الضغط على الممارسين للسلطة إذا ما أرادوا أن ينحرفوا عما يريده الرأي العام(505)، وتعد حرية الصحافة من المظاهر المعبرة عن مدى ديمقراطية الدولة وتعد من الدعامات الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الحرة، إذ غدت من الأصول الدستورية الثابتة في كل دولة متحضرة، وأصبحت واحدة من الحريات المهمة التي تحتاجها طبيعة تلك الأنظمة(506).

(500) د. رمزي طه الشاعر، المرجع السابق، ص 599.

(501) د. عبد الله زلطة، المرجع السابق، ص 62.

(502) د. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 32.

(503) د. ايهاب سلام، المرجع السابق، ص 273 .

(504) بدون اسم الناشر ، الإعلام العراقي تطور وتطلع، مقالة متاحة على الرابط: <https://www.dw.com/ar/B-6498278> ، تاريخ الزيارة: 25 / 9 / 2019 .

(505) د. يحيى الجمل، المرجع السابق، ص 125.

(506) د. علي شكر البديري، حرية التعبير عن الرأي في الصحافة وضماناتها، مقالة متاحة على الرابط: <http://law.uokerbala.edu.iq/wp/blog/2014/05/20/dr-albadri-artc2> ، تاريخ الزيارة 25 / 9 /

كفل الدستور العراقي حرية التعبير عن الرأي وحرية الصحافة في المادة (38)، لكن وضع لهما إطاراً بأن لا يخل بالنظام العام والآداب العامة إذ تنص على إنه ((أولاً — حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل ((، ((ثانياً — حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر))).

وحرية التعبير في حد ذاتها لها وجهان أولها الرأي العام وثانيهما الإعلام، بمعنى أن المناقشة الحرة هي الشرط للوصول لحرية الإعلام، باعتبارها حجر الزاوية في الأنظمة الديمقراطية وجزءاً لا يتجزأ من الحرية بشكل عام(507).

وتظهر أهمية الصحافة ووسائل الاعلام في ظل الأنظمة الديمقراطية التي تؤمن بحرية الصحافة ووسائل الاعلام بتوجيه الرأي العام والتأثير فيه لممارسة دوره الرقابي إزاء قضية ما وتوجيه الحكومة وتحذيرها لتصحيح أخطائها(508)، وتشكل وسائل الإعلام الحرة المستقلة إحدى أهم أدوات تلقي المعلومات، إذ بدون المعلومات لا تكون هناك مساءلة ولا تكون بمقدور المؤسسات الديمقراطية أن تعمل بصورة فعالة ومجدية، ويصبح الأفراد عاجزين من الدفاع عن حقوقهم، وربما غير مدركين بأن حقوقهم قد انتهكت، فالإعلام الحر المستقل إلى حد ما يقف على قدم المساواة مع القضاء المستقل باعتبارهما مستقلين وغير مسؤولين أمام جهة سياسية، وتعملان كقوتين فعالتين في مجال احقاق الحقوق ومكافحة الفساد، وكلما كان الإعلام حراً كان دوره ووظيفته فعالة ومجدية في مراقبة السلطتين التشريعية والتنفيذية وكل من كان يشغل منصباً له علاقة مباشرة بالجمهور(509).

حرص المشرع الدستوري العراقي على أن تكون هيئة الاعلام والاتصالات مستقلة، وجعلها مستقلة مالياً وإدارياً، وفق المادة (103) من الدستور حيث يعد أساساً قوياً لبناء الاعلام الحر والمستقل في العراق، لكي يعمل بشكل مستقل وليقوم بدورها الحقيقي والحيادي والرقابي على أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية، ونقل الحقيقة للرأي العام العراقي.

وعلى الصحفيين العراقيين المساهمة مع المؤسسات والأجهزة الاعلامية في نشر الثقافة والمعرفة الانسانية بجميع صورها المتميزة وتعميق بمسؤوليات المواطنة(510)، وتوفير مناخ حرة تعزز حرية الرأي

(507) د. سعيد علي بن حسن المعمرى، المرجع السابق، ص 88.

(508) علي مجيد حسون العكيلي، المرجع السابق، ص 142.

(509) ومن الأمثلة التي تبرز دور الاعلام الحر محاسبة المسؤولين الحكوميين واخضاعهم للمحاسبة فضيحة ووترت غيت التي أدت في النهاية إلى استقالة الرئيس الأمريكي "ريتشارد نيكسون" عام 1974، سرهناك حميد

صالح البرزنجي، المرجع السابق، ص 198.

(510) المادة 1 / 7 من قانون نقابة الصحفيين رقم 56 لسنة 2017.

والرأي الآخر في نطاق القانون(511)، والمساهمة على تسهيل وتشجيع مشاركة المواطن في العملية السياسية الديمقراطية بما فيها النقد الموضوعي لأداء الحكومة ومجلس النواب(512)، وتغطية النشاطات التي تهم الرأي العام للسلطات الثلاثة في الدولة والمؤسسات والهيئات ومنظمات المجتمع المدني(513).

حرية الصحافة تسمح للصحفيين بنقد الحكومة وكشف أخطائها أمام الرأي العام، ولكن هذه الحرية حتى في الدول الديمقراطية تفرض بعض القيود فمثلاً ان تكون القيود محددة بنص في القانون وأن تكون ضرورية لحماية الأمن القومي واحترام حقوق الآخرين وسمعتهم(514)، كما ورد في قانون حقوق الصحفيين قيد، حيث أن للصحفي حق الحصول على المعلومات والأنباء والبيانات والاحصائيات غير المحظورة من مصادرها المختلفة وله الحق في نشرها بحدود القانون(515).

يمكن القول أن الإعلام العراقي على الرغم من أن دوره جيد بنقل المعلومات والأحداث إلى الجمهور بقصد تثقيفه وتزويده بالمعلومات، إلا أنه لم يلعب دوراً فعالاً ومؤثراً في حماية المبادئ الدستورية، وسبب ذلك إن أكثرية وسائل الإعلام في العراق تابعة للأحزاب أو لجهات سياسية فهذا الاعلام مسيطر على أجواء العراق وتخدم لمصلحة جهاتها السياسية والقومية والمذهبية أكثر من أن تكون أداة للرقابة على الدور وأعمال السلطات في العراق، ومن هذا المنطلق فلا يركزون على الخروقات التي يقوم بها ممثليها سوءاً في مجلس النواب أو في الحكومة، كما لا يقوم بتوجيه أي إنتقادات إليهم، هذه الأسباب وغيرها أدت إلى تقليل دور الإعلام في العراق، كما نستطيع أن نقول بأنه لا يوجد إعلام حر ومستقل في العراق إلا وتخضع أو تؤثر بقرارات جهات سياسية معينة.

ومن خلال دراستنا للنظام القانوني العراقي وجدنا إن المبادئ والقواعد الأساسية الواردة في وثيقة الدستور العراقي وأحكام قانون شبكة الإعلام العراقي قد أعطت مجالاً واسعاً للتعبير عن الرأي بكل شفافية وعده أساساً لبناء الصحافة الحرة في العراق وفسح له المجال أن يصبح السلطة الرابعة وقادرة على أداء وظيفتها بمهنية.

(511) المادة 6 / ثانياً من قانون شبكة الإعلام العراقي رقم 63 لسنة 2017 .

(512) المادة 5 / سادساً من نفس القانون.

(513) المادة 6/ خامساً من نفس القانون.

(514) د. علي شكر البديري، المرجع السابق، بدون رقم الصفحة.

(515) ينظر: المادة 4 و 6 من قانون حقوق الصحفيين العراقيين رقم 21 لعام 2011.

من كل ما تقدم لقد تبين لنا ان النظام القانوني في العراق قد نظمت حرية الرأي والتعبير وأشارت إلى وسائل وآليات ممارسة هذه الحرية وفق أسس ديمقراطية وشفافة وبشكل تخدم الصالح العام وأجاز بتشكيل منظمات المجتمع المدني بكل صورها وخلق أرضية وبيئة مناسبة وملائمة لتكوين الرأي العام.

ومن جانبنا نرى بأن الرأي العام يمكن أن يمارس دوراً مؤثراً ورقبياً على أعمال سلطات الدولة إن كانت وسائلها تتمتع بحيادية وموضوعية وإرادتها مستقلة وغير تابعة للجهات والأحزاب المنتفذة في السلطة. وبالتالي فإن وجود رأي عام مستنبط من حقوق المواطن وآماله وإستهداف المصلحة العامة يشكل ضمانة فعالة لحماية أحكام الدستور والقانون من تعسف وإنحراف السلطات العامة والضغط عليها بالعودة إلى السياقات الدستورية والقانونية.

الخاتمة

بعد أن أنهينا من كتابة هذه الدراسة بعون الله توصلنا إلى بعض الإستنتاجات والتوصيات ونبينها فيما

يلي:

أولاً — الإستنتاجات

1 — ان مصطلح الحماية الدستورية استخدمه الكثير من فقهاء القانون العام دون أن يضع له تعريف جامع مانع وان مجمل التعريفات التي أوردها الفقه في دراساتهم تنقصها بعض العناصر.

2 — ان ممارسة السلطة بصورة ديمقراطية والخضوع لدولة القانون وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، هي من عناصر الحماية الدستورية المعتمدة في الدول المتقدمة.

3 — إن أكثرية المصادر والدراسات تشير إلى إن مبدأ الفصل بين السلطات ظهر عند قيام الثورة الفرنسية ويعتبر من إنجازاتها، لكن الآخرين يرون بأنه جاء عند ظهور كتاب مونتسكيو والثابت انه ليس هناك تاريخ محدد لظهور المبدأ، وقد اختلف الفقهاء حول تنسيبه إلى الفقيه مونتسكيو رغم إرتباط المبدأ بأسمه.

4 — رغم أهمية مبدأ الفصل بين السلطات ودوره في ترسيخ أسس الديمقراطية، لكنه واجه العديد من الإنتقادات من الناحية السياسية والتاريخية نتيجة مفهومه القائم على الفصل التام بين السلطات، وكذلك تعرض لإنتقادات لاذعة من قبل الفكر الماركسي.

5 — إن معظم الدراسات التي تناولت مبدأ الفصل بين السلطات ركزت على مظاهر الفصل والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون التطرق إلى موقع السلطة القضائية وعلاقتها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية.

6 — دور ومركز رئيس الدولة في النظام البرلماني مختلف من دستور إلى آخر حيث ليس هناك أسس وقواعد ثابتة للنظام البرلماني ودور رئيس الدولة فيه.

7 — ثبت لنا من خلال دراسة أحكام دستور جمهورية العراق لعام 2005، وجدنا أنه نص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات ووزع الإختصاصات بين السلطات الثلاث إلى حد ما وفق اسس هذا المبدأ. ورغم أن النظام السياسي في العراقي هو نظام برلماني القائم على اساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية وجدنا تفوق مجلس النواب على السلطة التنفيذية لكونه تمتلك صلاحية سحب الثقة من الوزارة وصلاحية إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، دون أن يقابل ذلك حق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) في حل هذا المجلس.

8 — من خلال دراسة أحكام الدستور العراقي وجدنا أن آليات حل مجلس النواب التي رسمها الدستور أوجبت إستحصال موافقة مجلس النواب نفسه على قرار الحل، حيث وجدنا إن دور السلطة التنفيذية تقتصر على تحريك أو إتخاذ قرار الحل أما نتيجة القرار المتخذ منه تتوقف على موافقة مجلس النواب نفسه على قرار الحل، لذلك نستنتج منها إن آلية حل مجلس النواب وفق الصورة والإجراءات التي حددها الدستور هو أقرب إلى صورة الحل الذاتي للمجلس النواب.

9 — الدستور الأمريكي النافذ الذي هو نموذج للنظام الرئاسي في العالم إذ انه يخلو من نص يشير إلى تواجد الفصل بين السلطات في النظام الأمريكي بصورة واضحة لكن من خلال دراسة أحكام الدستور وتوزيع إختصاصات السلطات الثلاث توصلنا إلى نتيجة أن النظام الرئاسي الأمريكي يتبنى الفصل بين السلطات بشكل صريح ومحكم حيث وزع السلطات بين المؤسسات الرئيسية في الدولة بشكل تطبق الفصل بين السلطات بشكل محكم.

10 — ان معظم المصادر الدستورية والعلوم السياسية عندما يتناولون مبدأ الفصل بين السلطات والأنظمة السياسية يركزون على النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية ويعتبرونه نظاماً رئاسياً قائماً على أساس الفصل التام أو الفصل المطلق بين السلطات. ولا يوجد فيه اية مظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات.

11 — بعد دراستنا للنظام المجلسي أو الحكومة الجمعية في سويسرا تبين لنا أنه ليس في الدستور السويسري نص يشير إلى تبني الفصل بين السلطات، كما أن توزيع السلطات وتداخلها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يثبت بأن النظام المجلسي لا يطبق الفصل بين السلطات.

12 — إن القضاء الدستوري في العراق على الرغم من أنه حامي لأحكام الدستور كونه يراقب عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال ممارسة الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة إلا أن مجلس النواب لحد الآن لم يستطع سن قانون للمحكمة الاتحادية العليا رغم إن نص المادة (92 / ثانياً) أوجبت سن تشريع قانون.

13 — إن الأحكام الخاصة بمساءلة رئيس الجمهورية في العراق وطبيعة المساءلة التي أشار إليها الدستور في المادة (61 / سادساً / أ وب) يشوبها الغموض من حيث آلية المساءلة والجهة المعنية بتنفيذ القرار والآثار المترتب على المساءلة.

14 — من خلال دراسة أحكام الدستور العراقي إن السلطة التشريعية تمتلك وسائل وأدوات دستورية تمارسها تجاه السلطة التنفيذية وتجعلها في حدودها الدستورية ومقابل ذلك فإن السلطة التنفيذية لا تمتلك وسائل دستورية فعالة ومؤثرة تضع السلطة التشريعية في حدود أعمالها وتجعلها تمارس صلاحياتها حسب الدستور، حيث ان وجود آليات رقابية متبادلة بين السلطتين تعتبر تطبيقاً وترسيخاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتجعله في مأمن من إنتهاكه من قبل السلطتين.

15 — الرأي العام يمكن أن يمارس دوراً مؤثراً ورقيباً على أعمال سلطات الدولة إن كانت وسائلها تتمتع بحيادية وموضوعية وإرادتها مستقلة وغير تابعة للجهات والأحزاب المنفذة في السلطة. وبالتالي فإن وجود رأي عام مستنبط من حقوق المواطن وآماله وإستهداف المصلحة العامة يشكل ضمانة فعالة لحماية أحكام الدستور والقانون من تعسف وإنحراف السلطات العامة والضغط عليها بالعودة إلى السياقات الدستورية والقانونية.

16 — من خلال دراسة عمل المؤسسات والمنظمات التي تشكل نشاطاتها الرأي العام في العراق لم يكن لها دور ملحوظ في رقابة أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق حيث أن معظم مؤسسات المجتمع المدني في العراق أصبحت تابعة لأحزاب متنفذة في السلطة ولم تعد لها دور في مراقبة عمل السلطات.

ثانياً — التوصيات

1 — نشجع الكوادر العلمية في الجامعات العراقية ومراكز البحوث على إنجاز بحوث ودراسات معمقة في مجال الفصل بين السلطات في العراق في ضوء الدساتير العراقية وتقديم مقترحات بشأن موقع الفصل بين السلطات في الدستور العراقي لعام 2005 وتقديم صيغ دستورية لاسس المبدأ وحمايته من تجاوز السلطات.

2 — ندعو المشرع الدستوري العراقي بضرورة تعديل المادة (64) من الدستور، وجعل صلاحية حل مجلس النواب بيد السلطة التنفيذية بقطبيها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وذلك من أجل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال أملاك السلطة التشريعية (مجلس النواب) صلاحية سحب الثقة، وأعطاء السلطة التنفيذية صلاحية حل مجلس النواب.

3 — ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية الاعتراض على القوانين، وذلك من أجل مراقبة التشريعات التي يسنها مجلس النواب. حيث يعد ذلك وسيلة لرقابة عمل مجلس النواب فيما يتعلق بالعملية التشريعية.

4 — لأهمية الدور الذي يلعبه القضاء الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات وتفسير أسسه، نقترح على المشرع العادي في العراق الإسراع في سن قانون جديد للمحكمة الاتحادية العليا لكي يكون إختصاصات المحكمة وأسس تشكيلها وممارسة وظيفتها موافقاً مع أحكام الدستور.

5 — أحكام مساءلة رئيس الجمهورية في العراق يشوبها الغموض من حيث طبيعة المساءلة التي يتبناها الدستور والفقهاء المكلفة بالمساءلة، لذا نقترح على المشرع الدستوري إعادة النظر في صياغة أحكام المساءلة وأسسها ووضع نصوص دستورية تعالج مساءلة رئيس الجمهورية متفقة مع مبادئ الدستور وأهدافه ويحمي مبدأ الفصل بين السلطات.

6 — نشجع مؤسسات المجتمع المدني في العراق على تفعيل نشاطاتها وممارسة الضغط على المشرع الدستوري للعمل على تعديل أحكام الدستور العراقي على النحو يجعل مبدأ الفصل بين السلطات في موقع أكثر فعالية ومحمياً أكثر.

قائمة المراجع

أولاً — المعاجم

- 1- أبا الفضل جمال الدين محمد بن مكرم، لسان العرب، ط1، المجلد الرابع، دار صادر، بيروت، 2005.
- 2- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القانون المحيط، ج4، دار أحياء التراث العربي، بيروت، 1991.
- 3- محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، كويت، 1983.
- 4- المنجد في اللغة العربية المعاصرة، ط2، دار الشرق، 2001.

ثانياً — الكتب القانونية:

- 1- د. إبراهيم الفياض، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، المعهد الدولي لحقوق الإنسان كلية الحقوق بجامعة دي بول، نيويورك، 2005.
- 2- د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة والرقابة الدستورية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
- 3- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، ود. محمد رفعت عبدالوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ابو العزم للطباعة، الاسكندرية، 2005.
- 4- د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة — الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 5- د. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2016.
- 6- د. إحسان حميد المفرجي، ود. قطران زغير نعمة، ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 1990.
- 7- د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، 2000.
- 8- د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج1، الدول وأنظمتها، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1968 .
- 9- د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ط1، دار العلم للملايين، بيروت، 1965.

- 10- د. اسامة أحمد عبد النعيم، مبادئ الحماية الدستورية، دار النهضة، القاهرة، 2000.
- 11- أسعد كاظم، مجلس الحكم والحكومات الإنتقالية، ط1، دار البيئة، (بدون مكان نشر)، 2008.
- 12- اسيل حسين عبد الأمير الربيعي، السلطة التشريعية وضمانات إستقلالها، ط1، الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2019.
- 13- د. آلاء محمد الفيلاكووي، دور القضاء الدستوري في الحماية الحقوق والحريات العامة، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2018 .
- 14- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الأهلية لنشر والتوزيع، بيروت، 1974.
- 15- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج2، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974.
- 16- د. أيمن يوسف، ود. عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، مركز إعلام حقوق الإنسان والديمقراطية (شمس)، رام الله، 2010.
- 17- د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 18- د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2016.
- 19- د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام 2003، ط1، دار ومكتبة البصائر، بيروت، 2016.
- 20- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ج1، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 21- د. جورج شفيق ساري، إختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، ط3، دار النهضة، القاهرة، 2005.
- 22- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 23- د. حامد خالد، المجتمع المدني والسلطة الشرعية، ط1، كنوز المعرفة، عمان، 2018.
- 24- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الهدى للمطبوعات، الاسكندرية، 1998.

- 25- د. عمر حوري، ود. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 26- د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية، دراسات دستورية عراقية حول موضوعات أساسية للدستور العراقي الجديد، المعهد الدولي لحقوق الإنسان كلية الحقوق بجامعة دي بول، نيويورك، 2005.
- 27- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، طبعة محدثة ومنقحة، دار السنهوري، بيروت، 2019.
- 28- حنان محمد إبراهيم الشويهدى، القضاء الدستوري، ط1، دار الفضيل، طرابلس، 2011.
- 29- د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، ط1، بيت الحكمة، بغداد، 2012.
- 30- د. حيدر طالب الامارة، ود. حنان محمد القيسي، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
- 31- د. خالد بن عبدالله بن دايل الشمراني، التعبير عن الرأي، ط3، مركز التأصيل للدراسات، الرياض، 2016.
- 32- داره نور الدين بهاء الدين، دور الدستور في حماية إستقلال قرار القاضي في إصدار الحكم والعوامل الخارجية التي تؤثر في قراره وسبل مكافحة الفساد الإداري في النظام القضائي، دراسات دستورية عراقية، المعهد الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق بجامعة دي بول، ط1، نيويورك، 2005.
- 33- دلير صابر إبراهيم خوشناو، دور الدستور في إرساء دولة القانون، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015.
- 34- د. دلير صابر خوشناو، الحماية الدستورية لإستقلال السلطة القضائية، ط1، الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2018.
- 35- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
- 36- د. رافع خضر صالح شبر، الإختصاص القضائي للبرلمان، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 37- د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 38- د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ط1، دار الرضوان، عمان، 2014.
- 39- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مطابع شتات، القاهرة، 2013.

- 40- د. رفيق سكري، الرأي العام بين القوة الناعمة والقوة الخشنة، ط1، مؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، 2012 .
- 41- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار السياسة، كويت، 1972.
- 42- رمضان عيسى أحمد السندي، مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 43- د. رياض عزيز هادي، حقوق الانسان، شركة العاتك، بيروت، 2019.
- 44- سارة إبراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة العراق أنموذجاً، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2013 .
- 45- د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، ط1، دار الفكر والقانون، القاهرة، 2016 .
- 46- د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005 .
- 47- د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.
- 48- د. ستار جبار علاوي، العراق والتغيير دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام 2003، دار السنهوري، بيروت، 2018 .
- 49- د. سراج الدين شوكت خير الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في الرقابة على الانحراف التشريعي، مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2019.
- 50- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- 51- د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980.
- 52- د. سعيد علي بن حسن المعمري، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، ط1، النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- 53- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، ط6، دار الفكر العربي، 1996.
- 54- د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 55- د. سمير داود سلمان، الحماية الرئاسية للقاعدة الدستورية، دار السنهوري، بيروت، 2018.

- 56- د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط1، الفكر العربي، القاهرة، 2018.
- 57- د. سمير داود سلمان، ود. محمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016 .
- 58- د. السيد صبرى، مبادئ القانون الدستوري، ط4، مطبعة العالمية، القاهرة، 1949.
- 59- د. سيروان حامد أحمد الجاف، شرعية الحكومة وآليات حمايتها، دار شتات، القاهرة، 2017 .
- 60- د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2015.
- 61- د. شمال حسين مصطفى، القوة والسياسة الخارجية الأمريكية ما بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، ط1، مطبعة كنج، السليمانية، 2017، ص 107.
- 62- د. شمران حمادى، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة الأهلية، بغداد، 1964.
- 63- د. صلاح أحمد السيد جوده، الحماية الدستورية والبرلمانية لحقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013 .
- 64- د. عبد الحميد متولى بك، المفصل في القانون الدستوري، ج1، دار نشر الثقافة، الاسكندرية، 1952.
- 65- د. عبد الحميد متولى، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية في الأنظمة الغربية والماركسية، ط1، دار المعارف، القاهرة، 1954.
- 66- د. عبد الحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج1، ط6، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1976.
- 67- د. عبدالحميد متولى، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، ط3، الاسكندرية، 1964.
- 68- د. عبد الحميد متولى، ود. سعد عصفور، ود. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، (بدون سنة طبع).
- 69- د. عبد العزيز محمد سلمان، ضوابط وقيود الرقابة الدستورية، ط1، سعد سمك القانونية، القاهرة، 2011.
- 70- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الجامعية، الاسكندرية، 1992.
- 71- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، الاسكندرية، 2004.
- 72- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1995.

- 73- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 74- د. عبد الله زلطة، الرأي العام والإعلام، دار الفكر العربي، القاهرة، 2009 .
- 75- عدنان سمير دهيرب، الصحافة وأثرها في تشكيل إتجاهات الرأي العام، ط1، المؤسسة الحديثة، بيروت، 2016 .
- 76- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، دار الثقافة، عمان، 2014.
- 77- د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط1، دار السنهوري، بيروت، 2016.
- 78- علي مجيد حسون العكيلي، الحماية الدستورية للحقوق والحريات في ظل حالة الضرورة، ط1، المركز القومي، القاهرة، 2015.
- 79- علي محسن مهدي، الإجراءات الشكلية والموضوعية لتعديل الدستور العراقي 2005، الرواد المزهرة، بغداد، 2014.
- 80- علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور وإتجاهات المحكمة الاتحادية العليا، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011 .
- 81- د. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستور العراقي، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2017.
- 82- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، آيتراك للنشر، القاهرة، 2004.
- 83- د. عمر حوري، القانون الدستوري، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.
- 84- د. عيسى بيرم، حقوق الإنسان والحريات العامة، المنهل اللبناني، بيروت، 2011.
- 85- د. فاللا فريد، حماية الحقوق والحريات الدستورية، ط1، مطبعة شهاب، أربيل، 2009.
- 86- د. فريد علواش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010.
- 87- د. فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك أحكام الدستور، ط1، المركز العربي، القاهرة، 2019.
- 88- د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2009.
- 89- د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.

- 90- د. مجدى الشامي، سلطات الدولة بين التفسير الشرعي والقانون الوضعي، ط1، الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2016.
- 91- مجدي كامل، أشهر فلاسفة التاريخ، ط1، دار الكتاب العربي، دمشق، 2013.
- 92- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج1، النظم السياسية، كريدية أخوان، بيروت، 1965.
- 93- د. محمد إبراهيم الوكيل، المجتمع المدني، ط1، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2015.
- 94- د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2015.
- 95- د. محمد حسن دخيل، الأحزاب السياسية والرأي العام، دار السنهوري، بيروت، 2019.
- 96- د. محمد رفعت عبدالوهاب، الأنظمة السياسية، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 97- د. محمد سعد أبو عامود، الرأي العام والتحول الديمقراطي، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010.
- 98- د. محمد سعد أبو عامود، الرأي العام والتحول الديمقراطي، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2010.
- 99- محمد صبري، دور المحكمة الدستورية العليا في حماية حقوق الإنسان، البرنامج العربي، الوادي، 2005.
- 100- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ط8، زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- 101- د. محمد عبدالرحيم حاتم، إتجاهات القضاء الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ط1، مركز الدراسات العربية، القاهرة، 2019.
- 102- د. محمد عطية فودة، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
- 103- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 104- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، الفكر العربي، القاهرة، 1971.
- 105- د. محمود سلامة، الحماية الدستورية والقضائية لخصوصية البيانات الشخصية للعامل، ط1، مطبعة أبناء وهبة محمد حسان، القاهرة، 2016 .
- 106- د. مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية، ط1، الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.
- 107- د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، دار السنهوري، بيروت، 2016.

- 108- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات العالمية، الاسكندرية، 2006.
- 109- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة الدستورية، النظام البرلماني، النظام الرئاسي – النظام الإسلامي، دار الجامعية، الاسكندرية، 2009.
- 110- د. مطهر محمد إسماعيل العزي، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، ط3، الصادق، صنعاء، 2006.
- 111- د. منجد منصور الحلو، مبدأ تقييد سلطة الدولة وضمانات تطبيقه، دار السنهوري، بيروت، 2017.
- 112- د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج1، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
- 113- د. منذر الشاوي، فلسفة الحياة السياسية، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2015.
- 114- د. منسى عبده موسى، النظم الدستورية المعاصرة ودور وسلطات ومسئولية رئيس الدولة في تلك النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- 115- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام المبادئ العامة والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، 2011 .
- 116- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في القانون الدستوري، ط2، مطبعة جامعة مؤتة، عمان، 1998.
- 117- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة، عمان، 2011.
- 118- د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة، عمان، 2006.
- 119- د. نعمان أحمد الخطيب، مبادئ القانون الدستوري، منشورات الجامعة مؤتة، الكرك، 1993.
- 120- د. نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، إثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2008 .
- 121- د. هندرين أشرف عزت، المحاصصة السياسية ومدى إنسجامها مع مقومات الحكم الرشيد (لبنان والعراق انموذجاً)، ط1، الأكاديمية العربية، دانمارك، 2020.
- 122- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة، (بلا سنة طبع).
- 123- د. يحيى محمد علي الطياري، رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة للدولة، المركز القومي، القاهرة، 2019 .

- 1- مورييس دوفرجهيه، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، 2014.
- 2- مونتسكيو، ترجمة عادل زغير، روح الشرائع 1، ج2، دار المعارف بمصر، القاهرة، 1953.

رابعاً — الرسائل والأطاريح:

أ — الرسائل

- 1- إبراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، بجامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، 2010.
- 2- أحمد فاضل الصفار، الحماية الدستورية لحرية ممارسة الشعائر الحسينية في العراق، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون بجامعة كربلاء، 2015.
- 3- رينجبر جميل شيخو، مسؤولية رئيس الجمهورية عن ممارسة صلاحياته الدستورية، رسالة ماجستير، مقدمة إلى فاكلتى القانون والإدارة، سكول القانون بجامعة دهوك، 2013.
- 4- غربي أحمد محمود زبياري، إشكالية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، رسالة ماجستير، مقدمة إلى قسم البحوث والدراسات السياسية بجامعة الدول العربية، 2013.
- 5- لوافي سعيد، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة الماجستير، مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر، 2010.

ب — الأطاريح:

- 1- رمضان عيسى أحمد، الإنحراف التشريعي (العراق انموذجاً)، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الإسلامية في لبنان، 2018 .
- 2- سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة صلاح الدين، 2007.
- 3- طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، القاهرة، 1980.
- 4- مجدى محمد زيادة، الإتجاهات السياسية وأثرها على الرقابة الدستورية، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2009.

- 5- محمد صبحي أحمد يوسف، الرأي العام وأثره في التنظيم السياسي وحماية الدستور، اطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية حقوق بجامعة عين شمس، 1990.
- 6- مريوان حمه درويش صالح، إشكالية بناء المؤسسات السياسية والدستورية في العراق بعد 9 نيسان 2003، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية القانون والسياسة بجامعة السليمانية، 2013.
- 7- منى السيد محمد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، 2012.

خامساً — المجالات والدوريات:

- 1- إبراهيم الصغير إبراهيم، مبدأ الفصل السلطات بين النظرية والتطبيق، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 3، 1980.
- 2- د. أحمد فتحي سرور، الرقابة على الدستورية القوانين، مجلة هيئة قضايا الدولة، هيئة قضايا الدولة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق، المجلد 43، العدد 1 و2، 1999.
- 3- د. أفين خالد عبدالرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق لسنة 2005 نموذجاً)، المجلة السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد 30، 2016.
- 4- د. ايهاب سلام، مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الديمقراطية، مركز الدراسات بجريدة الأهرام، العدد 1، 2001.
- 5- د. سداد مولود سبع، النظام السياسي في العراق في ضوء دستور عام 2005، ط1، بحث المؤتمر السنوي الثالث، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة للدراسات السياسية، بغداد، 2014.
- 6- شهاب أحمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 2، 2018.
- 7- د. عبد الرزاق أحمد السنهوري، مخالفة التشريع الدستور والانحراف في إستعمال السلطة التشريعية، مجلة مجلس الإدارة، السنة الثالثة، 1953.
- 8- عدي عبد مزهر البديري، اللامركزية السياسية في النظام السويسري، مجلة دراسات سياسية، لقسم الدراسات في بيت الحكمة، العدد 28، بغداد، 2014.

9- د. علي يوسف الشكري، ود. عامر عبد زيد الوائلي، ود. مصطفى فاضل الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر الفلسفي السياسي الحديث، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد 2، العدد 2، 2017.

10- د. مازن ليلو راضي، ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد 57، 2008.

11- د. وليد محمد الشناوي، دور مقدمات الدساتير في التفسير الدستوري، دراسة مقارنة، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق جامعة المنصورة، العدد 53، 2013.

سادساً — البحوث المؤتمرات

1- د. سداد مولود سبع، النظام السياسي في العراق في ضوء دستور عام 2005، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الثالث لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، 2014.

2- د. نغم نذير شكر، الدستور العراقي أفكار ومقترحات، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الثالث لقسم الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، 2014.

سابعاً — البحوث والمقالات والتصريحات المنشورة على الأنترنت:

1 - د. إيمان قاسم هاني، الحماية الدستورية للعتبات المقدسة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث متاح على الرابط : (<http://www.mhj.uomustansiriyah.edu.iq/225/99>).

2 - د. اسامة أحمد عبد النعيم، الحماية الدستورية للحق في بيئة آمنة، مقالة متاحة على الرابط: (<https://www.daralnahda.com/book/32384>).

3 - د. غني زغير عطية محمد، فصل السلطات في الدساتير العراقية، بحث متاح على الرابط: (<https://iasj.net/iasj/download/e1a09a08b7f24f8https://iasj.net/iasj/download/e1a09a08b7f24f8e>).

4 - ناصر عمران الموصوي، حماية النظام الديمقراطي في الدستور والقانون العراقي، مقالة متاحة على الرابط الإلكتروني: (<https://www.hjc.iq/view.255>).

5 - (بدون اسم الناشر)، الانقلاب العسكري في السودان من هم أعضاء مجلس السيادة، مقالة متاحة على الرابط: (<https://www.bbc.com/arabic/494861>).

6 - هشيار الزبياري وزير الخارجية العراقي الأسبق، لقاء مع القناة العربية في (13 / 9 / 2019)، متاح الموقع: (www.alarabiya.net/programs/politic-memory).

7 - (بدون اسم الناشر)، الإعلام العراقي تطور وتطلع، مقالة متاحة على الرابط: (<https://www.dw.com/ar/B-6498278>).

8 - د. علي شكر البدري، حرية التعبير عن الرأي في الصحافة وضماناتها، مقالة متاحة على الرابط: (<http://law.uokerbala.edu.iq/2014/05/20/-albadri-artc2>).

ثامناً — الدساتير والقوانين والأنظمة والقرارات:

أ — الدساتير:

- 1 — القانون الأساسي العراقي لعام 1925.
- 2 — الدستور العراقي لعام 1958.
- 3 — الدستور العراقي 1963.
- 4 — الدستور العراقي 9 / 4 / 1964.
- 5 — الدستور العراقي لعام 22 / 4 / 1964.
- 6 — الدستور العراقي لعام 1968.
- 7 — الدستور العراقي المؤقت لعام 1970.
- 8 — قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام 2004
- 9 — الدستور العراقي لعام 2005
- 10 — الدستور الأمريكي لعام 1789.
- 11 — الدستور الإتحاد السويسري لعام 1999.

ب — القوانين:

- 1 — قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لعام 2012.
- 2 — قانون التعديل الأول لقانون إنتخابات مجلس النواب العراقي رقم (45) لعام 2013.

- 3 — قانون عقد المعاهدات رقم (35) لعام 2015.
- 4 — قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لعام 2005.
- 5 — قانون المنظمات غير الحكومية رقم (12) لعام 2010.
- 6 — قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015.
- 7 — قانون التعديل الأول لقانون شبكة الإعلام العراقي رقم (26) لعام 2015.
- 8 — قانون التعديل الرابع لقانون نقابة الصحفيين رقم (178) المعدل لعام 2017.
- 9 — قانون حقوق الصحفيين العراقيين رقم (21) لعام 2011.

ج — الأنظمة الداخلية:

- 1 — النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007.
- 2 — النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية رقم (1) لعام 2005.
- 3 — النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لعام 2019.

د — القرارات القضائية:

- 1 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (18 / إتحادية / 2009) في (8 / 4 / 2009).
- 2 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (116 / إتحادية / 2017) في (27 / 11 / 2006).
- 3 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (81 / إتحادية / 2013) في (3 / 9 / 2013).
- 4 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (36 / إتحادية / 2014) في (24 / 6 / 2014).
- 5 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (104 / إتحادية / 2011) في (30 / 1 / 2012).
- 6 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (44 / إتحادية / 2010) في (12 / 7 / 2010).
- 7 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (121 / إتحادية / 2017) في (5 / 11 / 2017).
- 8 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (8 / إتحادية / 2006)، في (29 / 5 / 2006).
- 9 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (42 / إتحادية / 2019) في (6 / 5 / 2019).

- 10 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (5 / اتحادية / 2013) في (12 / 3 / 2013).
- 11 — قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (24 / اتحادية / 2008) في (22 / 7 / 2008).
- 12 — قرار المحكمة الاتحادية المرقم (37 / اتحادية / 2010) في (10 / 4 / 2010).

تاسعاً — الكتب الإنكليزية:

- 1- ADAM TOMKINS, THE CONSTITUTION AFTER SCOTT, Government Unwrapped, Clarendon Perss, New York, 1988 .
- 2- Jack N. Rakove, THE ANNOTATED U. S. CONSTITUTION AND DECLARATION OF INDEPENDENCE, London, 2009 .
- 3- M. J. C. VILE, CONSTITUTIONALISM AND THE SEPRATION OF PEWERS, Second Edition, Liberty Fund.
- 4- Philip B. Kurland and Ralph Lerner, The Founders Constitution, VOLME 3, U. S of American, 1987 .
- 5- Philip B. Kurland and Ralph Lermer, The Founders Constitution, VOLME 2, U. S OF American, 1987.
- 6- Richard Bellamy and Dario Castiglione, CONSTITUTIONALIM IN TRANSFORMATION EUROPEAN AND THEORETICAL PERSPECTIVES, First Published, Blackwell B, 1996 .
- 7- Sardar Imadadin Mohammed Saeed, The Principle of the Separation of Powers between its Strict and Flexible Senes, Nawroz University, Journal (2), 2013 .
- 8- W. Phillips Shively, POWER AND CHOICE An Introduction to Political Science, Thirteenth Edition, Minnesota .

عاشراً — المواقع الالكترونية:

- 1 — الموقع الرسمي للكنيست الإسرائيلية: (www.m.knesset.gov.il).
- 2 — الموقع الرسمي للمجلس النواب العراقي: (ar.parliamet.iq).
- 3 — الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: (www.iraqfsc.iq/index-ar.php).

الحماية الدستورية لمبدأ الفصل بين السلطات في العراق

ORIGINALITY REPORT

13%

SIMILARITY INDEX

9%

INTERNET SOURCES

5%

PUBLICATIONS

%

STUDENT PAPERS

MATCH ALL SOURCES (ONLY SELECTED SOURCE PRINTED)

2%

★ السيد ، أحمد عبد اللطيف إبراهيم. "الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية

", Library of Law and Economics, 2014. دراسة مقارنة : بريطانيا ، فرنسا ، مصر

Publication

Publication

Exclude quotes Off

Exclude matches Off

Exclude bibliography Off