



Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

## The preponderance of the legislative power over the executive power

**Dr. Amer Ayash Abdel**

College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

[tujr@tu.edu.iq](mailto:tujr@tu.edu.iq)

**Wadiah Dakhil Ibrahim**

College of Rights, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

[wd88ea@uoanbar.edu.iq](mailto:wd88ea@uoanbar.edu.iq)

### Article info.

#### Article history:

- Received 10 Apr 2022
- Accepted 7 June 2022
- Available online 1 Mar 2023

#### Keywords:

- censorship.
- Parliament.
- Government .
- general opinion.
- Legislature.

**Abstract:** The work in managing the affairs of the state is divided between the authorities created by the constitution. One authority over the other, but in many cases there is a preponderance of the legislative authority against the executive authority, and there are many reasons that lead to the weighting of its balance, such as legal and political reasons, as well as the strengthening of the legislative authority in the face of the government

## رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

أ.د. عامر عياش عبد

كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

[tujr@tu.edu.iq](mailto:tujr@tu.edu.iq)

الباحث وديع دخيل ابراهيم

كلية الحقوق، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق

[wd88ea@uoanbar.edu.iq](mailto:wd88ea@uoanbar.edu.iq)

### معلومات البحث :

**الخلاصة:** ان العمل في ادارة شؤون الدولة مقسم بين السلطات التي اوجدها الدستور , فكل سلطة تختص في مجال معين , فالسلطة التشريعية تمارس تشريع القوانين والسلطة التنفيذية تنفذها وتدير شؤون الدولة الادارية ايضا , في حين ان السلطة القضائية تتولى تطبيق القانون , دون ان يكون هناك تعد او تجاوز من سلطة على الاخرى , لكن في كثير من الاحيان يكون هناك رجحان لكفة السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية , و توجد العديد من الاسباب التي أدت الى ترجيح كفتها , كالأسباب القانونية و السياسية, و كذلك تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة.

### تواريخ البحث:

- الاستلام : ١٠ / نيسان / ٢٠٢٢
- القبول : ٧ / حزيران / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١ / آذار / ٢٠٢٣

### الكلمات المفتاحية :

- الرقابة .
- البرلمان .
- الحكومة .
- الرأي العام .
- السلطة التشريعية .

© ٢٠٢٣ , كلية الحقوق، جامعة تكريت

### المقدمة :

ان السلطة التشريعية بحكم اختيارها من الشعب بشكل مباشر فانها تكون الممثلة له تجاه سلطات الدولة الاخرى , وبنفس الوقت ستكون لها الهيمنة عليها مما يمنحها على وجه التحديد رجحان كبير على السلطة التنفيذية خصوصا عند مساهمة السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية من حيث انتخاب رئيس الدولة ومنح الثقة للحكومة لممارسة اعمالها , وبالتالي فان هذا الرجحان يأتي من النصوص الدستورية والقانونية في الدولة التي تنظم عملية تشكيل هذه السلطات وممارسة اختصاصاتها , الى جانب الاسباب السياسية التي تؤدي لنفس هذه النتيجة مما يؤثر بشكل او بآخر على الاعمال الحكومية.

**اولا : اهمية البحث :** تتجلى اهمية البحث في ان رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية يكون في كثير من الاحيان بسبب النصوص الدستورية والقانونية التي تمنح العلوية لهذه السلطة ضد السلطة التنفيذية مما يجعل سلطات الدولة في حالة تسلسل هرمي في قمته تتربع السلطة التشريعية.

**ثانياً : مشكلة البحث :** تبرز مشكلة البحث في مدى توفر الاسباب الكافية لضمان رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ؟ وهل يؤثر هذا الرجحان على اعمال الحكومة ؟ وكيف يمكن للسلطة التنفيذية ان تحافظ على استقلالها امام هذا الرجحان ؟

**ثالثاً : منهجية البحث :** سنعتمد على المنهج التحليلي الاستنتاجي في دراسة هذا الموضوع .

**رابعاً : خطة البحث :** سنقسم هذا البحث الى مقدمة و مطلبين وخاتمة ، المطلب الاول سنتناول فيه اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، وفي المطلب الثاني سنبين تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة ونختتم البحث ببعض الاستنتاجات والمقترحات وعلى النحو الآتي:

### المطلب الاول

#### اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

ظهرت عدة اسباب ادت الى ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، فهناك اسباب قانونية، وكذلك سياسية ادت الى رجحان هذه السلطة على السلطة التنفيذية، لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الاول الاسباب القانونية، وفي الفرع الثاني سنبين الاسباب السياسية وعلى النحو الآتي:-

#### الفرع الاول / الاسباب القانونية

ان المقصود بالاسباب القانونية هي ما ورد من نصوص دستورية وقانونية ادت الى رجحان كفة السلطة التشريعية، فهذه النصوص تحدد الآلية التي من خلالها يتم تشكيل السلطة التشريعية، وهيمنتها على السلطة التنفيذية، وبذلك فإن النصوص القانونية التي تحدد هذه الآلية، تؤدي بنفس الوقت الى هيمنة هذه السلطة التنفيذية، لذا سوف نبين آلية اختيار السلطة التشريعية، وهيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية كأهم الاسباب القانونية التي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:-

**اولاً:- آلية اختيار السلطة التشريعية:-** تتمحور الآلية التي يتم من خلالها اختيار السلطة التشريعية بثلاثة طرق وهي التعيين، والانتخاب، وكذلك الجمع بين التعيين والانتخاب وهي الطريقة المختلطة، وكل من هذه الطرق قد تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية وقد لا تؤدي الى هذا الامر، ولكي نصل الى هذه النتيجة لا بد من توضيح هذه الطرق بشكل مفصل وعلى النحو الآتي:-

١- **التعيين:-** بموجب هذه الطريقة يتم اختيار السلطة التشريعية سواء كانت تتكون من مجلسين ام من مجلس واحد من خلال التعيين، وهذا التعيين يتم عادةً من قبل رئيس الدولة سواء كان ملكاً او رئيس جمهورية، اذ يتولى بنفسه تعيين الاعضاء واختيارهم حسب ما تقتضي به الانظمة القانونية

في الدولة<sup>(١)</sup> ان تعيين الاعضاء من قبل رئيس الدولة سوف يبعد نظام الدولة عن الديمقراطية مما يؤدي الى عدم قدرتهم على مخالفة توجهات رئيس الدولة، وكذلك من اجل ضمان تعيينهم في المستقبل لمرّة اخرى، وبالتالي لا يكون هناك نظام نيابي في هذه الحالة، لان هذا النظام يستوجب معه ان يكون اعضاء السلطة التشريعية قد تم اختيارهم من قبل الشعب كلهم أو معظمهم<sup>(٢)</sup>.

٢- الانتخاب: تعد طريقة الانتخاب من اكثر الطرق شيوعاً في اختيار السلطة التشريعية بمجلسيها، اذ يتم تنظيم الانتخابات الخاصة بالسلطة التشريعية، من خلال قانون ينظم كافة المسائل التي تتعلق بالعملية الانتخابية، من حيث شروط الانتخاب والترشيح والتصويت وكل ما يتعلق بإدارة الانتخابات بشكل حيادي ومستقل، فالمواطن الذي تتوفر فيه الشروط القانونية من حيث الجنسية او العمر او الاهلية او غيرها من الشروط يحق له الترشيح لعضوية السلطة التشريعية ويتم اختياره من قبل الشعب على درجة واحدة او اكثر، من خلال تقسيم البلاد الى دوائر انتخابية معينة بموجب القانون بحيث يستطيع كل مواطن خوض الانتخابات والترشيح لعضوية السلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>.

علماً ان القانون هو الذي يحدد عدد المقاعد النيابية وعدد السكان الذي يقابل كل مقعد في البرلمان، فقد يكون المقعد الواحد يقابل مئتي الف نسمة او اكثر او اقل، فالدستور العراقي مثلاً جعل المقعد الواحد مقابل مائة الف نسمة بموجب المادة (٤٩ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ، وبذلك فإن طريقة الانتخاب هي الغالبة والاكثر اهمية وديمقراطية في اختيار السلطة التشريعية، وبها اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م/في المادة (٤٩، اولاً)<sup>(٤)</sup>. وغيره من الدساتير الاخرى في العالم.

تمتاز طريقة الانتخاب بأنها تعطي السلطة التشريعية مركزاً قوياً فيما بين سلطات الدولة المختلفة، على اعتبار إنها منتخبة من قبل الشعب، و إنها الممثل الرسمي له، وبذلك إن القانون الذي ينص على طريقة الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة التشريعية، فيؤدي ذلك إلى جعل النص القانوني الذي أخذ بطريقة

(١) د. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠، ص ٤٢.

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، منشأة المعارف، مصر، ١٩٧١، ص ٢٠١.

(٣) د. سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط ١، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩، ص ١١٧.

(٤) المادة (٤٩ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ التي نصت على انه (يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة التشريعية هو السبب في رجحان كفتها على السلطة التنفيذية ، وبذلك تمنح الدساتير السيادة للبرلمان وتقرر مكانته بموجب النصوص الدستورية والقانونية (١) .

٣- **الطريقة المختلطة (الانتخاب والتعيين):** - من خلال هذه الطريقة يتم اختيار السلطة التشريعية وفق آليه الانتخاب والتعيين ، اذ يتم تحديد عدد معين من المقاعد النيابية تشغل من خلال الانتخاب وعدد اخر يتم من خلال التعيين ، فإذا كان العدد الذي يتم تعيينه هو الاكثر فلا نكون أمام رجحان لكفة السلطة التشريعية ، ولا أمام نظام نيابي تمثيلي حقيقي، أما إذا كان عدد الاعضاء المنتخبون هو الاكثر ففي هذه الحالة تكون الغلبة لنواب الشعب ، لأنهم منتخبون بشكل مباشر من الشعب ولا يخضعون لإرادة السلطة التنفيذية أو لأي جهة أخرى، وبالتالي نصل الى نتيجة وهي ان السلطة التشريعية حتى وان كانت طريقة اختيارها مختلطة ، فان الاكثريه يجب ان تكون لنواب الشعب ، مما يكون ذلك سبباً في رجحان كفتها وإعطاءها مركزاً قوياً تجاه السلطات الاخرى، ولكن ليس بقوة مركز السلطة التشريعية التي انتخبت بشكل كلي من قبل الشعب (٢) .

علماً أن الطريقة المختلطة في اختيار السلطة التشريعية (٣) قد أخذ بها الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٠٢) منه وهذا يدل على وجود هذه الطريقة في النظم الدستورية المختلطة ومنها النظام المصري.

**ثانياً:- هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية:-** ان هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية يمكن ان تظهر في نظام حكومة الجمعية، والنظام البرلماني، وفي بعض الاحيان ايضاً في النظام المختلط خصوصاً عند منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان، وبذلك فأن البرلمان يكون هو المهيم على السلطة التنفيذية بما لديه من وسائل قانونية تؤدي الى هذه النتيجة، اذ يملك حق تعيين رئيس الدولة، ومنح الثقة للحكومة، وكذلك الموافقة على قرار رئيس الدولة بحل البرلمان، لذا سوف نبين هذه المواضيع التي تؤدي الى هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية وعلى النحو الآتي:-

١- تعيين رئيس الدولة:- ان اختيار رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية يمنح هذه السلطة هيمنة كبيرة عليه خصوصاً وأن رئيس الدولة يبقى مديناً لها بالتبعية خاصة اذا كان يجوز تجديده ولايته لمرّة

(١)Dr. HIL ARE BARNETT, constitutionL& Administratirelaw, Tenth EDiTion, Routledge Taylor& francis group, londond new york, 2013,p,110-111.

(٢) د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٦، ص ١٠٧.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٣٦.

اخرى، علما ان السلطة التشريعية تحاول دائماً اختيار رئيس يمكن السيطرة عليه بسهولة لكي يكون اكثر مرونة تجاهها ، ولا يعارض ما يصدر منها من تشريعات او قرارات<sup>(١)</sup>.

وقد اخذ بهذه الطريقة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ الذي جعل انتخاب رئيس الجمهورية من اختصاصات مجلس النواب<sup>(٢)</sup>. وبين ايضاً ان هذا المجلس ينتخب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية لكن يشترط الحصول على اغلبية الثلثين، وعند عدم الحصول على هذه الاغلبية يتم اعادة الانتخاب بين المرشحين الذين حصل على اعلى الاصوات ويفوز في الاقتراع الثاني المرشح الذي يحصل على اكثرية الاصوات<sup>(٣)</sup>.

٢- منح الثقة للحكومة:- وتعد هذه من اهم الوسائل التي يهيمن من خلالها البرلمان على الحكومة، فلا يمكن ان تقوم الحكومة بأي عمل بدون الحصول على ثقة البرلمان، لأنه بإمكانه عدم منح هذه الثقة للحكومة التي يرى بأنها لا تخالفه او تعارض توجهاته ، وبالتالي تكون تحت سيطرته، مما يعزز هيمنة البرلمان وقدرته على فرض ارادته على الحكومة ، فرئيس الوزراء الذي تم اختياره لتشكيل الحكومة عليه ان يعرضها على البرلمان للحصول على الثقة، وعند عدم الموافقة على منح الثقة فلا يمكن تشكيل الحكومة، فالبرلمان يسعى دائماً الى جعل الحكومة الى صالحه ولا تعارض قراراته، وبالتالي تكون الحكومة قد اصابها الوهن والضعف بسبب عدم قدرتها على معارضة توجهات البرلمان الذي منحها الثقة<sup>(٤)</sup>.

علماً ان ما يعزز هيمنة البرلمان هو قدرته على سحب الثقة من الحكومة بعد ان تم منحها لها مما يعزز رجحان كفة السلطة التشريعية بشكل اكثر، لان الحكومة تبقى متوقعة لهذا الامر خصوصاً عند عدم رضاء البرلمان عن الاعمال التي تقوم بها<sup>(٥)</sup>.

(١) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، مصر، ١٩٣٧. ص ٧٧، ٧٨.

(٢) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على انه ( يختص مجلس النواب بما يأتي: ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية).

(٣) المادة (٧٠/اولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على انه ( اولاً ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد اعضائه. ثانياً: اذا لم يحصل أي من المرشحين = على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني).

(٤) د. نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢، ص ١٣٢.

(٥) د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٦٠ ، ٢٦١.

٣- الموافقة على حل البرلمان:- ربطت بعض الدساتير قرار حل البرلمان من قبل الحكومة بموافقة البرلمان نفسه، فحتى لو أقدمت الحكومة على اتخاذ قرار حل البرلمان وفق السياقات الدستورية، فلا يسري قرار الحل الا بموافقة البرلمان على اقرار الحل ، وقد يعود السبب في ذلك الى فلسفة نظام الدولة القائم على ارجحية السلطة التشريعية على التنفيذية، او بسبب وجود تجارب سابقة في الدولة ادت الى اساءة السلطة التنفيذية لمثل هذه الصلاحية<sup>(١)</sup>.

ومن الدساتير التي اخذت بهذه الطريقة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ نص على ان مجلس النواب العراقي يحل بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بالإضافة الى تقديم طلب الحل من ثلث اعضائه، او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، فمثل هذه الشروط تؤدي الى اعدام حق الحكومة بحل البرلمان، لأنها قيدت ذلك بموافقة البرلمان نفسه وكذلك رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني / الاسباب السياسية

ان الاسباب السياسية التي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية لا نقل شأنًا عن الاسباب القانونية، فلها اثر كبير في حصول هذا الامر، فالرأي العام، ودور الكتل السياسية مهم في رجحان كفة السلطة التشريعية على التنفيذية ، لذا سوف نبين هذين الموضوعين في بندين وكالآتي:-

**اولا:- تأثير الرأي العام:-** يعد الرأي العام قوة كبيرة في المجتمع الدولي، بسبب تقلب الازمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تكون المحفز الاساسي للتأثير على الرأي العام، من خلال قدرته على تسليط الضوء على أي من الازمات السابقة، ودفع الحكومة لاتخاذ القرار الذي يناسب توجهات الرأي العام سواء في قضية سياسية او اقتصادية او غيرها، فكل دول العالم تعترف بأهميته سواء على المستوى الداخلي او الخارجي "الدولي"، لان هذا الاهتمام يؤدي الى معرفة حاجات المجتمع بشكل عام والعمل على تلبيتها<sup>(٣)</sup>.

ان الرأي العام اما ان يكون منظماً من خلال الاحزاب السياسية الموجودة في الدولة التي تدفع به الى توجهات معينة مؤيدة او مناهضة للسلطات في الدولة، اذ تلعب الاحزاب في هذا الامر دوراً مهماً في تجسيد الرأي العام من خلال انصارها، والادوات التي تستعملها في توجيهه كالخطابات واللقاءات

(١) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٦، ص٨٨، ٨٩.

(٢) المادة (٦٤/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء).

(٣) د. محمد منير حجاب، اساسيات الرأي العام، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨، ص٤٢.

والتظاهرات وغيرها، وقد يكون الرأي العام منظم ذاتياً يدير نفسه من خلال قياداتٍ شعبية لا ترتبط بالأحزاب في السلطة وناقم من تصرفاتها التي لا تصب في مصلحة الدولة والشعب<sup>(١)</sup>.

ثانياً: - تأثير الكتل السياسية في البرلمان على الحكومة - تلعب الكتل السياسية دوراً مهماً في رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال توافق هذه الكتل ضد الحكومة، وجعل الهيمنة تكون للبرلمان، فالتوافق بين هذه الكتل يؤدي الى تقوية البرلمان، وتعزيز دوره في الحياة السياسية بمختلف المجالات، ويمكن ان يظهر أثر توافق الكتل لمنح الرجحان للسلطة التشريعية من خلال الآتي:-

١- الاتفاق على عدم منح الثقة للحكومة او سحبها منها:- إن اجماع الكتل السياسية على أمر معين في البرلمان يؤدي الى جعل هذه الكتل صاحبة القرار النهائي وبإمكانها أن ترسم الامور التي تراها مناسبة لمصالحها المختلفة، اذ ان اتفاقها على عدم منح الثقة للحكومة سوف يجعل من البرلمان المهيمن والمسيطر على السلطة التنفيذية، فرغم قيام رئيس الدولة بإختيار رئيس الوزراء وقيام الاخير بأعداد منهجه الوزاري وتقديم وزارته، الا ان الكتل السياسية اذا ارادت عدم منحه الثقة لهذه الحكومة فلا يمكن ان ترى النور ابدأً، وان تم اختيار رئيس وزراء جديد فلا يمكن ان يعمل ويشكل الحكومة بدون حصوله على الثقة من البرلمان المرتبطة بالتوافق بين الكتل السياسية داخل البرلمان، وبالتالي يؤدي هذا التوافق بين الكتل السياسية الى جعل الحكومة في حالة ضعف وعجز وعدم قدرتها على القيام بالأعمال التي أوكلت لها، وكذلك يؤدي الى اضعاف هيبة السلطة التنفيذية، وتقصيرها في اداء اعمالها<sup>(٢)</sup>.

ونحسب ان التجربة البرلمانية العراقية بموجب دستور ٢٠٠٥ م النافذ خير دليل على ذلك فبعد سقوط حكومة عادل عبد المهدي عندما استقال في (٣٠ / ١١ / ٢٠١٩م) بسبب الضغط الشعبي المتمثل بالتظاهرات وكذلك توجيهات المرجعية الدينية ، اذ ادى عدم الاتفاق بين الكتل السياسية على شخصية رئيس الوزراء الى عدم منح الثقة لمكلفين اثنين سنة ٢٠٢٠ م لتشكيل الحكومة ، اذ تم تكليف محمد توفيق علاوي بموجب المرسوم الجمهوري المرقم (٧) في ١ / شباط / ٢٠٢٠ وسبب عدم اتفاق الكتل السياسية عليه رغم الدعوة لعقد جلسة لمجلس النواب الا انه لم يتم اكتمال النصاب لاكثر من مرة مما ادى الى اعتذاره عن تشكيل الحكومة في ١ / اذار / ٢٠٢٠ م وتكليف السيد عدنان عباس خضير الزرفي بتشكيل الحكومة بموجب المرسوم الجمهوري المرقم ١١ لسنة ٢٠٢٠م ولم يمنح الثقة ايضا بسبب عدم اتفاق الكتل السياسية عليه وقدم اعتذاره في ٩ / ٤ / ٢٠٢٠م وتم تكليف مصطفى عبد اللطيف الكاظمي

(١) د. حامد عبدالله ربيع، نظرية الرأي العام، ط١، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٧، ص١١٧، ١١٨.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، العراق، ٢٠١٠، ص ٧٠.

بتشكيل الحكومة بموجب المرسوم الجمهوري المرقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠ م ، و منح الثقة من مجلس النواب بسبب اتفاق الكتل السياسية على ذلك ، وهذا ان دل على شيء فانه يدل على مدى قوة السلطة التشريعية وهيمنتها على السلطة التنفيذية في العراق .

٢- الاتفاق على عرقلة الاعمال الحكومية:- في بعض الاحيان تقوم الكتل السياسية داخل البرلمان بعرقلة الاعمال الحكومية بهدف اضعاف دور الحكومة والهيمنة عليها، اذ تقوم الكتل السياسية بعدم الموافقة على ما تحتاجه الحكومة من تشريعات او قرارات، او القيام بتوجيه الاستجواب ضدها او أي وسيلة اخرى تقوم بها الكتل السياسية داخل البرلمان بهدف عرقلة العمل الحكومي واحراجها امام الشعب<sup>(١)</sup>.

### المطلب الثاني

#### تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة

تقوم بعض الانظمة الدستورية بالعمل على تقوية السلطة التشريعية ضد الحكومة، من خلال اخضاع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية، واطعاف وسائل تأثير الحكومة ضدها، لذا سنبين هذا الامر في فرعين، سنتناول في الفرع الاول خضوع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية، وسنبين في الفرع الثاني ضعف تأثير وسائل الحكومة على السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:-

#### الفرع الاول / خضوع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية

لا شك ان خضوع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية يكون بشكل اساسي في الانظمة التي تعتنق النظام البرلماني، وكذلك لدى الانظمة التي تأخذ بالنظام المختلط، اذ ان هذا الامر يشكل مرتكزاً اساسياً في النظام البرلماني، الذي توجد فيه العديد من الوسائل التي تعطي السلطة التشريعية قدرة كبيرة على اخضاع الحكومة لتوجهاتها وسياستها في ادارة الدولة بشكل عام، ويتجلى هذا الامر من خلال عدة وسائل تتمثل بالآتي:-

**أولاً:- السؤال:-** يعد السؤال من بين الوسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمان ضد الحكومة، فيمكن لاحد اعضاء البرلمان توجيهه (السؤال) الى الحكومة بشكل عام او الى الوزير المختص، ويشترط في السؤال يكون مكتوباً ويقدم الى الحكومة او الوزير من خلال رئاسة البرلمان، ويعطى فرصة لتحضير الاجابة من قبل الذي وجه له السؤال، كأن يترك مدة اسبوع كما في العراق او اكثر وبعدها تعقد جلسة

(١) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، ط١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ،

للإجابة على السؤال ولا يحق الا لمن قام بتوجيه السؤال التعقيب على اجابة الوزير او الحكومة ومناقشتها، الا ان بعض الانظمة تجيز للأعضاء الآخرين الاشتراك مع السائل في التعقيب على الاجابة ولكن بشرط الحصول على اذن من رئيس البرلمان كما هو الحال في العراق اذ سمح النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ بأذن الرئيس بمداخلة اللجنة المختصة او أي عضو اخر يريد ابداء ملاحظات او تعليق بشكل موجز عن السؤال الذي تم توجيهه للحكومة او لاحد الوزراء ، اذ يحق لأي من اعضاء مجلس النواب التعقيب على الاجابة لكن بشرط موافقة رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

علماً انه يحق لمن قام بتوجيه السؤال ان يتراجع عنه ويسحبه على ان يبلغ رئيس المجلس بذلك ليتولى اعلام من تم توجيه السؤال له بالغاءه ويكون ذلك على وفق القواعد الدستورية والقانونية المنظمة لموضوع السؤال في كل دولة، من خلال بيان شروطه واجراءاته وكل ما يتعلق بموضوع السؤال الذي يوجه للحكومة او الوزير المختص<sup>(٢)</sup>.

وبذلك يتجلى اثر السؤال البرلماني في تقوية السلطة التشريعية ضد الحكومة وضمان رجحان كفتها ضدها كون من السهل اللجوء اليه ، فلا يشترط وجود طلب موقع من عدد كبير من النواب في المجلس، وانما يقدم من قبل احد الاعضاء في البرلمان بشكل مكتوب لرئيس المجلس للاستعلام حول موضوع معين تقوم به الحكومة، وهذا يتيح لمعارضى الحكومة الفرصة الكبيرة في ترصد اخطائها، وتوجيه الاسئلة اليها او الى أي وزير في الحكومة، وبذلك يكون للمعارضة داخل البرلمان دور مهم في توجيه الاسئلة خصوصاً في حالة وجود اغلبية مؤيدة للحكومة داخل البرلمان، وبهذا يكون السؤال وسيلة رقابية لدى البرلمان يستطيع من خلاله ان يرسم للحكومة او يبين لها مواطن الخلل في عملها ، وفي حالة عدم حضور الوزير او من تم توجيه السؤال له بدون عذر مشروع بعد تبلغه وفق القانون بالموعد المحدد للاجابة عن السؤال فان ذلك يعد اقرار بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد عليه وهذا ما اخذت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً:- الاستجواب:-** ان الاستجواب من الوسائل المهمة التي يمتلكها البرلمان في الرقابة على الحكومة، لأنه يتضمن اتهام لها او لاحد الوزراء بالتقصير في اداء الاعمال والمهام الموكلة اليهم، مما

(١) المواد (٥٠ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٢) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦، ص ١٨٤. والمادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٥ / ١١ / ٢٠١٧ ، والقرار رقم ٣٧ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٤ / ١٨ / ٢٠١٧.

يؤدي الى امكانية التصويت على سحب الثقة ممن ووجه اليه الاستجواب سواء كان وزيراً معيناً او الحكومة بأكملها، لذا يعد الاستجواب اكثر خطورة على الحكومة من السؤال، لذلك يشترط ان يقدم بطلب من احد اعضاء البرلمان ولكن بموافقة عدد معين من اعضاءه ففي العراق يكون بموافقة ٢٥ عضواً ، وان يتم ترك مدة مناسبة للحكومة او الوزير للاستعداد وتحضير الادلة والمستندات التي تثبت انه لم يقصر او يخطأ في عمله، ويجب ايضاً ان يقدم الاستجواب بشكل كتابي الى رئيس المجلس وبعبارات سليمة خالية من التجريح والاهانة، وان يكون ايضاً من ضمن المواضيع الداخلة في اختصاص الحكومة او الوزير الذي تم توجيه الاستجواب له<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فقد اخذت الكثير من الدساتير التي تعتنق النظام البرلماني او المختلط بهذه الطريقة في مراقبة اعمال الحكومة ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ في المادة (٦١/سابعاً/ج) ، وكذلك الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ م النافذ الذي مكن البرلمان من توجيه الاستجابات الى الحكومة او احد الوزراء في أي شأن يدخل في اختصاصهم وهذا ما بينه الدستور الكويتي في المادة (١٠٠) منه<sup>(٢)</sup>.

ان اهمية الاستجواب في تقوية البرلمان ضد الحكومة ومنحه الرجحان في مواجهتها تأتي بكونه يتضمن اتهام للحكومة بتقصيرها وارتكابها للأخطاء، أي محاسبة الوزارة او احد اعضائها ، فالاستجواب يؤدي الى الكشف عن معلومات دقيقة حول الموضوع المعني به ، وكذلك الى اثبات تقصير الحكومة والوزير المختص من خلال المعلومات والادلة التي تقدم من الحكومة او الوزير التي يجب ان تكون دقيقة ومطابقة للحقيقة، ونتيجة لذلك فإن الحكومة تحاول ان تثبت للبرلمان عدم تقصيرها او اخطائها من خلال تقديم كل الادلة التي تثبت ذلك، والبرلمان ايضاً يقدم كل ما لديه من ادلة لإثبات التقصير او الخطأ الذي ارتكبه الحكومة وعند عدم القناعة بالاجوبة المقدمة سيتم التصويت على سحب الثقة ممن وجه له الاستجواب<sup>(٣)</sup>. خصوصاً وان الحضور امام البرلمان يعد التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوة استكملت اسبابها وشروطها وهذا ما قرره المحكمة الاتحادية العليا في العراق بموجب القرار رقم ٤٧ / اتحادية / في ٢٩ / ٥ / ٢٠١٧ .

ومن الجدير بالذكر ان الحكومة او الوزير المختص عند تقديم الاجابة والادلة عن الاستجواب للبرلمان، وعند عدم قناعته بها سوف يؤدي ذلك الى التصويت على عدم القناعة بالإجابة وبالتالي

(١) المواد (٥٦, ٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

(٢) د. صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الكويت، ٢٠٠٨، ص ٢٧.

(٣) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، ص ٤٣٥.

سحب الثقة ممن وجه له الاستجواب وهذا يؤدي الى جعل الحكومة او الوزير في موقف ضعيف تجاه البرلمان مما يقوي مركزه ويزيد من هيمنته عليها , فهذا الامر يعد خطيراً جداً على الحكومة، وبذلك يعد الاستجواب اخطر من السؤال وأكثر أهمية منه في تقوية وترجيح كفة السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً:- التحقيق البرلماني:-** يعد من الوسائل المهمة التي يستطيع من خلالها البرلمان الرقابة على اعمال الحكومة، اذ يستطيع ان يقوم بتشكيل لجنة تحقيقية من عدد معين من اعضاءه للتحقيق حول موضوع معين او عمل من اعمال الحكومة، فمن خلال هذه الوسيلة يمكن للبرلمان ان يطلع ويحصل على كافة المعلومات والمستندات حول موضوع التحقيق، كما له ايضاً ان يستدعي الاشخاص الذين لهم علاقة بموضوع التحقيق أياً كان المنصب الذي يشغله في السلطة التنفيذية، مما يؤدي الى امكانية الحصول على نتائج مهمة وفعالة في هذا التحقيق الذي يجريه البرلمان<sup>(٢)</sup>.

ان تمتع البرلمان بصلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية ضد الحكومة يؤدي الى تدخل البرلمان في شؤونها واعمالها ويكون له دور في توجيه الاتهام لها، وكذلك تصويب الاعمال التي تقوم بها، مما يؤدي الى تقوية نفوذ البرلمان واعطاء القوة له ضد الحكومة، فاذا استخدم البرلمان هذه الصلاحيات بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة، فإنه سوف يكون له دور في اعمال الحكومة من خلال التحقيق في الاعمال التي اخفقت بها او لم تقم بتأديتها على الوجه القانوني السليم، وبذلك يكون البرلمان صاحب الكفة العليا من خلال هذه الوسيلة الرقابية التي تمنحه الارجحية على السلطة التنفيذية كونها تخشى من قوة البرلمان ونفوذه من خلال الوسائل الرقابية التي تمتلكها بما فيها التحقيق البرلماني<sup>(٣)</sup>.

ان ما تجدر الاشارة اليه ان هناك وسائل لدى السلطة التشريعية اخذت بها بعض الدساتير ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٢/ سابعاً/ ب) وهذه الوسيلة هي طرح موضوع للمناقشة العامة، او ما يسمى في بعض الدول بطلب الاحاطة العامة وهذه مجرد مناقشات بين الحكومة والبرلمان , لا يترتب عليها اثاره مسؤولية ضدها كما هو الحال في الاستجواب وسحب الثقة، وبالتالي تعد نوع من انواع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٨، ص ٥٨٩.

(٢) د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ٢٠١١، ص ١٦٤.

(٣) هاشم حسين علي الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٥، ص ٢٣٥.

(٤) د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية، ط٢، دار تونس للطبع، تونس، ٢٠١٠، ص ٤٥٢.

رابعاً:- المسؤولية الوزارية (سحب الثقة):- تعد المسؤولية الوزارية من الوسائل المهمة التي يمتلكها البرلمان، وهو من السمات المميزة التي يتمتع بها النظام البرلماني وكذلك المختلط، فالمسؤولية الوزارية تعني الجزاء الذي يترتب على الحكومة او على الوزير المختص نتيجة سحب الثقة من أحدهم مما يؤدي الى استقالة الحكومة او الوزير، لانهم مسؤولون عن اعمالهم التي تتعلق بإدارة شؤون الحكم المختلفة امام السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب، وقد تكون المسؤولية الوزارية (سحب الثقة) الامر المترتب على الاستجواب ضد الحكومة او احد الوزراء، وهذا هو الغالب في بعض الاحيان، ولكن قد يتم سحب الثقة من الحكومة بدون توجيه استجواب لها في حين ان الوزير يجب ان يسبق سحب الثقة منه استجواباً له من البرلمان<sup>(١)</sup>.

هذا ويشترط لتقديم سحب الثقة من الحكومة توافر مجموعة شروط يُنص عليها بموجب الدستور والقانون وحسب النظام المتبع في الدولة، الا ان الغالب بهذه الشروط هو ان يتم تقديمها من عدد معين من اعضاء مجلس النواب كما في العراق يشترط ان يقدم طلب سحب الثقة من (٥٠) عضواً من اعضاء البرلمان اثر استجواب موجه اليه بموجب المادة (٦١ / ثامناً / أ) من دستور ٢٠٠٥ العراقي او بناءً على رغبة الوزير ، كما يمكن لرئيس الجمهورية ان يقدم الى مجلس النواب طلباً بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، وكذلك الحال لخمس ٥/١ اعضاء المجلس ، ولكن لا يجوز تقديم طلب سحب الثقة من اعضاء المجلس الا بعد استجواب موجه لرئيس مجلس الوزراء ، وأن يتم ترك مدة معينة تستطيع ان تحضر الحكومة دفاعاتها حول موضوع سحب الثقة وهي في الغالب سبعة ايام على الاقل ، وقد يشترط التصويت بأغلبية معينة على سحب الثقة كالأغلبية المطلقة او الثلثين فالمحكمة الاتحادية العليا اقرت بان الاغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة هي الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وليس الاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسة بموجب قرارها المرقم ٢٣ / اتحادية في ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٧ وكذلك القرار رقم ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ١١ / ٨ / ٢٠٠٩ م ، كما وقد يشترط عند سحب الثقة من الحكومة ان يتم اقتراح بديل عن رئيس الوزراء الذي تم سحب الثقة من

(١) خلوفي خدوجة، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢، ص٣٣. و Andre legrand ,celine wiener,le droit public,la documentation francaise, france,2017, p. 49.

حكومته كما هو الحال في المانيا، فهذه الشروط دليل على خطورة سحب الثقة من حكومته كما هو الحال في المانيا، فهذه الشروط دليل على خطورة سحب الثقة وأهميته ضد الحكومة<sup>(١)</sup>. ومن خلال ذلك تتضح خطورة سحب الثقة على الحكومة وفي نفس الوقت أهميته في ترجيح كفة السلطة التشريعية وتقويتها ضد الحكومة، إذ بإمكان البرلمان انهاء الحكومة من خلال سحب الثقة منها واستبدالها بأخرى، وهذا يعطي البرلمان الرجحان ضدها ولا تستطيع ان تخالف توجهات وسياسات البرلمان أو أن تقصر في اعمالها، فإن ذلك يؤدي إلى اثاره المسؤولة ضد الحكومة من قبل البرلمان، فسحب الثقة يعد سلاحاً فعالاً بيد البرلمان وهو أكثر أهمية وخطورة من السؤال والاستجواب، لأن سحب الثقة يؤدي إلى استقالة الحكومة واستبدالها بأخرى<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني / ضعف تأثير الحكومة على السلطة التشريعية

مما لا شك فيه ان النظام البرلماني عندما يمنح السلطة التشريعية العديد من الوسائل الرقابية ضد الحكومة، فإنه في نفس الوقت يعطي الحكومة بعض الوسائل للتأثير على البرلمان، من اجل الحفاظ على التوازن فيما بين هاتين السلطتين، ولكي لا تتعسف احدهما باستعمال صلاحياتها ضد الاخرى، الا ان الوسائل التي تملكها الحكومة تكون ضعيفة في كثير من الاحيان وليست في المستوى المطلوب لمحاسبة البرلمان او ضمان رجحان الحكومة ضده، فالحق الذي تمارسه الحكومة في حل البرلمان لا يأتي ثماره في كثير من الاحيان، بالإضافة الى ان تدخلها في عمل البرلمان قد يكون شكلياً وليس ذا أثر فعال ضد البرلمان، لذا سوف نبين الوسائل التي تملكها الحكومة ضده ومدى ضعفها في مواجهة السلطة التشريعية، وسنوضح ذلك في بندين الاول حل البرلمان، وثانياً تدخل الحكومة في عمل البرلمان، وعلى النحو الآتي:-

(١) المادة (٦١/٦١) ثامنا / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ التي نصت على انه(ثامنا: ١- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجوابٍ موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه .ب- ١- لرئيس الجمهورية، تقديم طلبٍ الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .٢- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس / ٥ أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الى بعد استجوابٍ موجه الى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب .٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .ج- تُعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .)

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٥، ص ٣٥٧ .

أولاً:- حل البرلمان:- يعتبر حق حل البرلمان من اهم الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان والحد من شططه ضدها، اذ تستطيع هذه السلطة ممارسة حقها في الحل والدعوة الى انتخابات جديدة لاختيار برلمان جديد وبذلك يكون الشعب هو الفيصل في هذه الحالة من خلال اختيار النواب الجدد بالانتخابات التي تجري بعد حل البرلمان، ويتم اللجوء الى هذه الوسيلة بسبب وجود نزاعات وخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الا ان ضعف تأثير حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يكمن في كيفية ممارسة هذا الحق او الشروط الخاصة به، او الجهة التي تملك هذه الوسيلة فتارة يكون قوياً في مواجهة البرلمان ويمكن حله بدون قيد او شرط فبهذا يكون سلاحاً فعالاً بيد السلطة التنفيذية، فإذا كان هذا الحق يمارس من قبل رئيس الدولة دون قيد او شرط فيكون تأثير الحكومة كبير جداً على البرلمان وهذا قليل الوجود، اذ يوجد في الدول الملكية كما في الاردن، اذ يمكن للملك ان يحل البرلمان واجراء انتخابات جديدة بموجب الدستور<sup>(١)</sup>، الا ان هناك من الانظمة ما تضع الشروط على حق حل البرلمان، وهذا يؤدي الى ضعف هذه الوسيلة وعدم فاعليتها، اذ قد لا يمكن ان تتوفر هذه الشروط فلا يجوز حل البرلمان، مما يعزز مكانته في مواجهة السلطة التنفيذية ويكون دوره في ادارة الدولة بارزاً ومؤثراً، فالدستور المصري لسنة ١٩٧١م الملغي بين انه لا يجوز حل مجلس الشعب من قبل رئيس الجمهورية الا عند الضرورة<sup>(٢)</sup>، وكذلك الحال لدستور مصر لسنة ٢٠١٤ النافذ الذي اجاز ايضا لرئيس الجمهورية حل المجلس عند الضرورة وبقرار مسبب منه ، ولكن لا يجوز حل المجلس لذات السبب مرتين ويجب اجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل بموجب المادة ١٣٧ من الدستور المصري المذكور .

كما ان اشراك اكثر من جهة في حل البرلمان يؤدي ايضاً الى ضعف هذه الوسيلة ، فاشترك رئيس الدولة مع رئيس الوزراء او أي جهة اخرى يؤدي الى عدم فاعلية هذه الوسيلة خصوصاً في حالة معارضة احدهم للحل ، اذ لا يمكن ان يحل في هذه الحالة ، وقد يعود امر الحل الى البرلمان نفسه ليحل نفسه بنفسه وهو الحل الذاتي ، وهذا يؤدي الى تهميش دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان واخراجه عن الخدمة من الناحية العملية والواقعية وبقاءه حبراً على ورق كما هو الحال في العراق عندما جعل الدستور القرار النهائي لحل البرلمان بيده بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء بناءً على طلب ثلث الاعضاء او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وهذا ، ما بينته المادة (٦٤/

(١) المادة (٣/٣٤) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م والتي نصت على انه( للملك ان يحل مجلس النواب).

(٢) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥، ص٢١٣.

اولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وهذا الامر فيه اضعاف كبير لحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان مما يؤدي الى جعل سطوة البرلمان وقوته وتدخله في اعمال السلطة التنفيذية اكبر بكثير مما لو لم يقيد حق الحل بهذه الشروط<sup>(١)</sup>.

ثانياً: - **تدخل الحكومة في عمل البرلمان**: - لا ريب ان الحكومة تتدخل في بعض الامور التي تعد من شؤون البرلمان كدعوته للانعقاد وتأجيل جلساته وانهاؤها، لذا سنوضح هذه الامور ومدى تأثيرها على البرلمان، وعلى النحو الآتي:-

١- دعوة البرلمان للانعقاد:- ان تنفيذ الاعمال الحكومية من قبل الحكومة يتطلب في كثير من الاحيان تدخل البرلمان بشكل مباشر او غير مباشر، ولما كان البرلمان لا ينعقد بشكل دائم، وانما له ادوار انعقاد خلال فترات محددة بموجب القانون، عكس العمل الحكومي الذي يكون مستمراً بدون انقطاع، مما يتطلب معه ان يتم الاستعانة بالبرلمان لاقرار او اجازة الكثير من الاعمال الحكومية، وبذلك ففي حالة عدم انعقاد البرلمان يحق للسلطة التنفيذية دعوته سواء لعقد جلسة عادية او استثنائية<sup>(٢)</sup>.

ومن الدساتير التي اخذت بهذا الامر، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م الذي بين في المادة (٥٤) منه على الدعوة لانعقاد جلسة عادية<sup>(٣)</sup>، وفي المادة (٥٨/ اولاً) على الجلسة الاستثنائية<sup>(٤)</sup>.

ومن خلال البحث نستنتج ان دعوة البرلمان لجلسة عادية تكون بعد اجراء الانتخابات البرلمانية في الدولة لعقد اول جلسة للبرلمان الجديد لاختيار رئيس المجلس ونائبيه ايضاً، ولا يجري خلالها مناقشة او تناول امور تخص الاعمال الحكومية، في حين ان الجلسة الاستثنائية تكون عند انتهاء ادوار انعقاد البرلمان وحدوث حالة تستوجب عقد جلسة للبرلمان لمعالجتها فتتم دعوة البرلمان لهذه الجلسة اما من السلطة التنفيذية، او من رئيس مجلس النواب او عدد معين من الاعضاء، وبذلك لا تكون دعوة البرلمان

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، العراق، ٢٠١٠، ص ١٣٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٨١.

(٣) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه ( يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً).

(٤) المادة (٥٨/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه ( لرئيس الجمهورية، او لرئيس مجلس الوزراء، او لرئيس مجلس النواب، او لخمسين عضواً من اعضا المجلس، دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه).

للانعقاد ذات تأثير على البرلمان بقدر ما تكون لمساعدة الحكومة لإنجاز اعمالها , وقد تمت دعوة مجلس النواب العراقي لعقد العديد من الجلسات الاستثنائية ومنها الجلسة الاستثنائية التي تمت بدعوة من رئيس المجلس لمناقشة الاوضاع في البصرة على خلفية استشهاد عدد من المواطنين نتيجة الاعتداءات التي حدثت بحق المتظاهرين السلميين , وتم عقد الجلسة في ٨ / ٩ / ٢٠١٩ بحضور رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع والداخلية , واجريت مناقشات حول هذه المواضيع ولكن دون التوصل لنتيجة مفيدة تخدم الوضع العراقي بسبب الخلافات السياسية والحزبية, وتمت ايضا دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية ايضا على خلفية فاجعة مستشفى ابن الخطيب دون التوصل ايضا الى نتائج حقيقة تؤدي الى محاسبة المقصرين , ونعتقد ان عقد مثل هكذا جلسات من قبل مجلس النواب العراقي الغاية منها هو تهدئة الشارع العراقي وامتصاص الغضب الجماهيري ليس الا . (١)

٢- تأجيل جلسات البرلمان:- قامت بعض الدساتير في مختلف الدول بمنح السلطة التنفيذية حق تأجيل جلسات البرلمان، فإذا كان هذا الحق بشكل مطلق وبدون قيد او شرط، فإن ذلك يكون ذا تأثير فعال ضد البرلمان كما هو الحال في الدستور الاردني (٢).

اما اذا كانت هناك قيود وشروط على هذا الحق كتحديد فترة للتأجيل او وجود نص صريح يقضي بهذا الامر، او وجود ما يستدعي التأجيل، ففي هذه الحالة تكون السلطة التنفيذية مقيدة في تأجيل الجلسات، وبالتالي لا يكون هناك تأثير قوي على البرلمان في هذه المسألة ، وحتى ان حصلت فهي وفق شروط محددة بموجب القانون، مما يعزز دور البرلمان في عمل الحكومة، التي تسعى دائماً لكسب البرلمان لصالحها لإقرار وانجاز الاعمال التي تحتاجها منه. (٣)

٣- انتهاء جلسات البرلمان:- تستطيع السلطة التنفيذية في بعض الانظمة الدستورية ان تقوم بإنهاء جلسات البرلمان، اذ يحق لرئيس الدولة فض او انتهاء ادوار انعقاد البرلمان بموجب القانون، ويعود السبب في منح السلطة التنفيذية هذا الحق الى التخفيف من حدة التوترات بينها وبين البرلمان، او للحيلولة دون اللجوء الى حل البرلمان، فيعمد رئيس الدولة الى انتهاء جلسات البرلمان، وتحصل هذه الحالة غالباً في كل الجلسات ولكن الفض يكون بعد انتهاء دورات الانعقاد او الفصل التشريعي وخاصة في الدولة الملكية كالأردن ، اذ يتم دعوة البرلمان لعقد جلسة طارئة وعند انتهاءها يتم فض الجلسة او

(١) موقع مجلس النواب العراقي <https://iq.parliament.iq> تاريخ الزيارة ١٢ / ٣ / ٢٠٢٢.

(٢) المادة (٨١) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م التي نصت على انه (للملك ان يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات فقط).

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، مصر، ٢٠٠٣، ص ١٨٨ .

انتهائها اما بسبب معالجة الموضوع الذي دعي اليه البرلمان أو لعدم توفر حالة الاستعجال التي دعت لانعقاد البرلمان كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م<sup>(١)</sup> الذي اخذ بهذا النظام، إلا إن امعان النظر في هذه الوسيلة التي تستخدمها السلطة التنفيذية ضد البرلمان فإنها ذات أثر قليل لان الانتهاء غالباً يكون في الجلسات غير العادية للبرلمان التي تعقد لأجل انجاز الاعمال الحكومية التي دعت الضرورة لعقد هذه الجلسة<sup>(٢)</sup>

## الخاتمة :

بعد ان اكملنا البحث بموضوع (رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ) توصلنا الى اهم الاستنتاجات والمقترحات الآتية :

اولا : الاستنتاجات : وتتمثل بالاتي :

- ١- توجد الكثير من الاسباب القانونية التي ساعدت في رجحان كفة السلطة التشريعية ضد السلطة التنفيذية .
- ٢- مساهمة الاسباب السياسية في رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال تأثير الاحزاب والرأي العام على السلطة التنفيذية .
- ٣- يساهم هذا الرجحان في اضعاف دور السلطة التنفيذية امام الشعب واطهار السلطة التشريعية هي صاحبة الكأس المعلى بكونها هي التي تمثل الشعب وترعى مصالحه اكثر من الحكومة .
- ٤- عدم امكانية السلطة التنفيذية التخلص من رجحان كفة السلطة التشريعية عليها لان هذا الامر نابع من النصوص الدستورية والقانونية التي تنظم هاتين السلطتين .
- ٥- يساهم هذا الرجحان في زيادة خضوع الحكومة للسلطة التشريعية في النواحي الرقابية والتشريعية .

## ثانيا : المقترحات : وتتمثل بالاتي :

- ١- تعزيز التعاون والتوازن بين السلطات بما يضمن حسن اداء العمل داخل الدولة من اجل تحقيق المصلحة العامة .
- ٢- ضرورة جعل رجحان السلطة التشريعية على التنفيذية عاملا ايجابيا في تقوية العمل الحكومي وليس اضعافه .

---

(١) المادة (٣٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م التي نصت على انه (تفتتح الدورات غير العادية وتقض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية فيما عدا الحالات التي يعقد فيها البرلمان قانونياً ورسمياً).

(٢) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص٤٣٢.

٣- التزام السلطة التشريعية بالحدود الدستورية التي تنظم سلطاتها الرقابية ضد الحكومة بما يضمن استعمال الوسائل الرقابية لتصويب العمل الحكومي ومحاسبة المقصرين وليس الهيمنة على الحكومة .

٤- ضرورة توفير الاحتياجات اللازمة للسلطة التنفيذية من تشريعات قانونية او اعتمادات مالية لتنفيذ اعمالها لتحقيق المصلحة العامة وتوفير الاحتياجات الخاصة بالافراد لان الحكومة هي الاقرب للواقع وتعلم ماذا يحتاجه الشعب .

٥- ابعاد تأثير الاحزاب و الكتل السياسية عن الاعمال الحكومية بالشكل الذي يضمن حسن اداء العمل الحكومي بما يخدم المصلحة العامة .

### المصادر :

#### اولا : الكتب

- ١- ابراهيم عبد العزيز شيخا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣.
- ٢- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر.
- ٣- حامد عبدالله ربيع، نظرية الرأي العام، ط١، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٧.
- ٤- حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٦.
- ٥- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٥.
- ٦- خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠.
- ٧- دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ .
- ٨- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، العراق ، ٢٠١٠ .
- ٩- سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩.
- ١٠- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٨.

- ١١- صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الكويت، ٢٠٠٨.
- ١٢- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥.
- ١٣- علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٦.
- ١٤- علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق ، ط١ ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠١٦.
- ١٥- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، منشأة المعارف، مصر، ١٩٧١.
- ١٦- محمد رضا بن حماد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية، ط٢، دار تونس للطبع، تونس، ٢٠١٠.
- ١٧- محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، مصر، ٢٠٠٣.
- ١٨- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ٢٠١١.
- ١٩- محمد منير حجاب، اساسيات الرأي العام، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨.
- ٢٠- مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦.
- ٢١- نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢.
- ٢٢- وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، مصر، ١٩٣٧.

#### ثانيا : الاطاريح والرسائل :

- ١- خلوفي خدوجة، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢.
- ٢- هاشم حسين علي الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٥ .
- ٣- محمد حميد محمود المحمدي ، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢ .

**رابعاً : القرارات القضائية :**

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٥ / ١١ / ٢٠١٧.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٣٧ / اتحادية / ٢٠١٧ في ١٨ / ٤ / ٢٠١٧.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٤٧ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٩ / ٥ / ٢٠١٧.

**خامساً: المواقع الالكترونية :**

- 1- <https://iq.parliament.iq/>

**سادساً : الدساتير :**

- ١- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ .
- ٢- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.
- ٣- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ النافذ.
- ٤- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ النافذ .

**سابعاً : الانظمة الداخلية :**

- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

**ثامناً : الكتب الاجنبية :**

- 1-Andre legrand ,celine wiener,le droit public,la documentation francaise, france,2017.
- 2- Dr. HIL ARE BARNETT, constitutionL& Administratirelaw, Tenth EDiTion, Routledqe Taylor& francis group, londond new york, 2013.

**Sources :**

**First: books**

- 1- Ibrahim Abdel Aziz Shiha, Analysis of the Egyptian Constitutional System, Manshaat al-Maarif, Egypt, 2003.
- 2- Jaber Gad Nassar, Mediator in Constitutional Law, Manshaat Al-Maaref, Egypt.
- 3- Hamid Abdullah Rabie, Theory of Public Opinion, 1st edition, Al-Shorouk International Library, Egypt, 2007.
- 4- Hamdi Ali Omar, The Egyptian Constitutional System According to the 2014 Constitution, Manshaat al-Maarif, Egypt, 2016.
- 5- Hamid Hanoun Khaled, Principles of Constitutional Law and the

- Development of the Political System in Iraq, Dar Al-Sanhouri, Iraq, 2015.
- 6- Khalil Hamid Abdel Hamid, Constitutional Law, Legal Library, Iraq, 2010.
  - 7- Dana Abdel Karim Saeed, The Role of Parliament in Contemporary Parliamentary Systems, 1st Edition, Al-Halabi Human Rights Publications, Lebanon, 2013.
  - 8- Rafi Khader Salih Shubar, Separating the Executive and Legislative Powers in the Parliamentary System in Iraq, 1st edition, Al-Sanhouri Library, Iraq, 2010.
  - 9- Saja Fadel Abbas, Speaker of Parliament in the Iraqi political system, 1st edition, Dar Amjad for Publishing and Distribution, Jordan, 2019.
  - 10- Suleiman Muhammad Al-Tamawy, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Egypt, 1988.
  - 11- Sadiq Ahmed Ali Yahya, Interrogation as a Means of Parliamentary Oversight of Government Actions, Modern University Office, Kuwait, 2008.
  - 12- Alaa Abdel-Motal, Dissolving Parliament in Comparative Constitutional Regimes, Dar Al-Nahda Al-Arabia, Egypt, 2005.
  - 13- Ali Saad Omran, Constitutional Borders to Dissolve Parliament, 1st Edition, Al-Radwan for Publishing and Distribution, Jordan, 2016.
  - 14- Ali Youssef Al-Shukri, imbalance in favor of the executive authority in Iraq, 1st edition, Al-Dhikra for Publishing and Distribution, Baghdad, 2016.
  - 15- Mohsen Khalil, Political Systems and Constitutional Law, Part 1, Manshaat al-Maarif, Egypt, 1971.
  - 16- Mohamed Reda bin Hammad, Basic Principles of Constitutional Law and Political Systems, 2nd Edition, Tunis Publishing House, Tunis, 2010.
  - 17- Muhammad Abdel Hamid Abu Zaid, Balance and Control of Powers, Golden Eagle Press, Egypt, 2003.
  - 18- Muhammad Kazem Al-Mashhadani, Constitutional Law, University Culture Foundation, Egypt, 2011.
  - 19- Muhammad Mounir Hijab, Fundamentals of Public Opinion, 1st Edition, Dar Al-Fajr for Publishing and Distribution, Egypt, 1998.
  - 20- Murid Ahmed Abdel-Rahman Hassan, Balance between the Legislative and Executive Powers, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Egypt, 2006.
  - 21- Nazih Raad, The Constitutional and Political System in Lebanon, 1st Edition, Modern Book Foundation, Lebanon, 2012.
  - 22- Waheed Raafat, Dr. White Ibrahim, Constitutional Law, The Egyptian

Press, Egypt, 1937.

**Second: Theses and letters:**

- 1- Kheloufi Khadouja, Oversight of the Executive Authority's Work in the Maghreb, PhD thesis, Faculty of Law, University of Algiers, 2012.
- 2- Hashim Hussein Ali Al-Jubouri, Constitutional Organization for Parliamentary Inquiry, PhD thesis, Faculty of Law, Tikrit University, 2015.
- 3- Muhammad Hamid Mahmoud Al-Muhammadi, Parliamentary Questioning in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 - a comparative study, master's thesis, Faculty of Law, Tikrit University, 2012.

**Fourth: Judicial Decisions:**

- 1- Decision of the Federal Supreme Court in Iraq No. 80 / Federal / 2017 on 5/11/2017.
- 2- Decision of the Federal Supreme Court in Iraq No. 37 / Federal / 2017 on 4/18/2017.
- 3- Decision of the Federal Supreme Court in Iraq No. 47 / Federal / on 5/29/2017.

**Fifth: Websites:**

- 1- <https://iq.parliament.iq/>

**Sixth: Constitutions:**

- 1- The Iraqi Constitution of 2005 in force.
- 2- The Egyptian Constitution of 2014.
- 3- The Kuwaiti Constitution of 1962 in force.
- 4- The Jordanian Constitution of 1952 in force.

**Seventh: Internal Regulations:**

- 1- The internal system of the Iraqi Council of Representatives for the year 2006 in force.

**Eighth: Foreign books:**

- 1- Andre Legrand, Celine Wiener, le droit public, la documentation francaise, France, 2017.
- 2- Dr. HIL ARE BARNETT, constitutionL& Administratirelaw, Tenth EDiTion, Routledqe Taylor& francis group, londond new york, 2013.