

## العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.د. حميد حنون خالد  
استاذ القانون الدستوري  
كلية القانون - جامعة بغداد

### الملخص

يتناول الباحث دراسة للسلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور ٢٠٠٥ وذلك من حيث تركيب كل منهما وحدود العلاقة بينهما، فضلا عن مظاهر تأثير كل سلطة على الاخرى، ومن ثم اجراء محاولة تقييم مدى تقيد السلطات بأحكام الدستور، حيث لوحظ ان الواقع العملي اتجه اتجاها مغايرا لما كتب في الدستور. فإذا كانت النصوص الدستورية منحت للسلطة التشريعية كفة الرجحان، فإن التطبيق جرى خلاف ذلك، اذ رجحت كفة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء، مما ادى الى حدوث خلافات وصلت الى مستوى الازمات ما بين السلطتين، وهذا ما دفع كل سلطة منهما الى اتهام الاخرى بانتهاك الدستور او تعطيل احكامه.

### Summary:

(The relationship between the legislative and executive power under the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005)

It addresses the research studying the legislative and executive branches under the 2005 Constitution in terms of the

.....  
installation of each and limits of their relationship, as well as the manifestations of impact of all authority over the other, and then an attempt to assess the compliance of the authorities to provision of the Constitution, where it was noted that the practice went a trend different from what books in the Constitution.

If the constitutional provision granted legislative power outweigh prevail, the application had been otherwise, as it topped the executive authority represented by the Prime Minister, which led to the occurrence of differences and reached a level of crisis between the two authorities, and this is why all the authority of them to the other accused of violating the constitution or disable its provisions.

## المقدمة

تباينت النظم الدستورية في رسم وتنظيم العلاقة بين السلطات لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية بإعتبارهما السلطتان المعنيتان برسم السياسة العامة للدولة ومن ثم نقلها الى حيز التطبيق بواسطة تشريع القوانين وتنفيذها. ومرجع هذا التباين يكمن في مدى اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات ودرجة الفصل بينهما فإذا كان مرنا اتسعت حدود العلاقة بما يجعلها تتجه نحو التعاون والتوازن، وهذا ما يلاحظ في النظام البرلماني التقليدي، والعكس صحيح اذا كان الفصل شديدا او شبه تام.

وعلى الرغم من ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نص على اخذ النظام البرلماني في المادة الاولى منه الا انه اغفل الاخذ ببعض مظاهر التعاون والتوازن المعروفة في النظام البرلماني، واتجه الى ترجيح كفة البرلمان ممثلا بمجلس النواب على كفة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. الا ان المراقب لسير عمل المؤسسات الدستورية في العراق يلاحظ وجود تباين واضح بينما سطر في الدستور وما يطبق في الواقع، اذ تسير الامور من الناحية العملية الى ترجيح كفة السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء على كفة السلطة التشريعية مما دفع العديد من السياسيين البارزين في المشهد السياسي العراقي الى تبائل الاتهامات فيما بينهم بانتهاك الدستور او تعطيل احكامه. وسنحاول في هذا البحث بيان العلاقة بين السلطتين من الناحيتين التطبيقية والنظرية والوقوف على فاعلية النصوص الدستورية او صورتها والاسباب التي ادت الى ذلك ووفق خطة البحث الآتي:

المبحث الاول : تركيب السلطتين وحدود العلاقة بينهما

المطلب الاول : تركيب السلطتين

الفرع الاول : تركيب السلطة التشريعية

الفرع الثاني : تركيب السلطة التنفيذية

المطلب الثاني : حدود العلاقة بين السلطتين

الفرع الاول : المبدأ الذي يحكم العلاقة بين السلطتين

الفرع الثاني : حدود العلاقة بين السلطتين

المبحث الثاني : مظاهر تأثير كل سلطة على الاخرى

المطلب الاول : مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

الفرع الاول : الدعوة لإجراء الانتخابات البرلمانية

الفرع الثاني : دعوة البرلمان للإنعقاد

الفرع الثالث : الجمع بين النيابة والوزارة

الفرع الرابع : مشاركة البرلمان في الاختصاص التشريعي

الفرع الخامس : حل البرلمان

المطلب الثاني : مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

الفرع الاول : انتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على اختيار نوابه

الفرع الثاني : منح الثقة للحكومة

الفرع الثالث : مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب

## المبحث الاول

تركيب السلطتين التشريعية والتنفيذية وحدود العلاقة بينهما

### المطلب الاول

#### تركيب السلطتين

وستتناول توضيح تركيبهما بفرعين وبإيجاز ووفق الآتي:

#### الفرع الاول

##### تركيب السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية من مجلسين، هما مجلس النواب ومجلس الاتحاد. اولاً: مجلس النواب:- يتكون هذا المجلس من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله. ويتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. (البند اولاً، م ٤٩) من الدستور. ويلاحظ ان عدد اعضاء المجلس غير ثابت وانما يرتبط بعدد نفوس البلاد زيادة او نقصاناً، وكان عدد اعضاء المجلس في الدورة الاولى ٢٧٥ عضواً، اما في الدورة الثانية فأصبح ٣٢٥ عضواً، وقد حاول مجلس النواب زيادة اعضاء المجلس للدورة الثالثة التي ستنتخب في عام ٢٠١٤ الا انه جوبه بانتقادات شديدة من منظمات المجتمع المدني لعدم وجود احصاء سكاني رسمي فضلاً عن تكليف الدولة نفقات باهضة لا مبرر لها.<sup>(١)</sup>

وانسجاماً مع ما تقدم اقترح ان يتم تعديل الدستور ويحدد بموجبه عدد النواب بثلاثمائة عضو ليكون اكثر فاعلية ولتقليل النفقات. اما فيما يتعلق بشروط الترشيح لعضوية المجلس فقد احلل الدستور الى القانون مهمة تنظيمها.<sup>(٢)</sup>

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

هذا وقد منح الدستور اختصاصات واسعة لمجلس النواب منها ما يتعلق بتشريع القوانين واخرى تتعلق بالرقابة على اداء السلطة التنفيذية وانتخاب رئيس الجمهورية والموافقة على تعيين كبار الموظفين<sup>(٤)</sup>.

ثانيا: مجلس الاتحاد- اغفل المشرع الدستوري تنظيم عمل هذا المجلس وفقا لاحكام الدستور، وقد اتى بنص يقضي (بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب، بأغلبية الثلثين وفي دورته الانتخابية الثانية التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور) المادة ١٣٧. ونعتقد ان المشرع الدستوري لم يكن موقفا فيما ذهب اليه اذ ان اعتماده هذا الاتجاه يشكل انتقاصا واضحا لمكانة مجلس الاتحاد والتي تفوق في بعض الدول الاتحادية مكانة مجلس النواب، كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية والمانيا. ومع مضي اكثر من سنة على بدأ الدورة الثالثة الا ان المجلس لم يتمكن من اقرار مشروع قانون المجلس الاتحادي لعدم توافق الكتل السياسية على ذلك، مما يشكل خرقا واضحا لأمر لأحكام الدستور.

## الفرع الثاني

### السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. اولاً: رئيس الجمهورية، يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين لهذا المنصب وبأغلبية ثلثي عدد اعضاءه وفقا للبند اولا من المادة ٧٠ من الدستور. وقد احوال الدستور الى القانون تنظيم احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفقا للبند اولا من المادة ٦٩ من الدستور الا ان هذا القانون صدر متأخرا وذلك في عام ٢٠١٢ اذ يلاحظ ان رئيس الجمهورية انتخب لولايتين من دون ان يكون هنالك قانونا ينظم احكام الترشيح.<sup>(٥)</sup>

هذا وقد نظم الفرع الاول من الفصل الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية من الدستور كل ما يتعلق برئيس الجمهورية من حيث طريقة اختياره واختصاصاته<sup>(٥)</sup>.  
ثانياً: مجلس الوزراء- نظم الفرع الثاني من الفصل الثاني من الدستور والخاص بالسلطة التنفيذية كل ما يتعلق بمجلس الوزراء من حيث تكليف المرشح لتشكيل الوزارة والحصول على الثقة والشروط التي يجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء والوزراء فضلا عن اختصاصات المجلس<sup>(٦)</sup>.

ونص الدستور على ان (يضع مجلس الوزراء نظاما داخليا لتنظيم سير العمل فيه) المادة ٨٥، الا ان هذا النظام لم يصدر خلال الدورتين السابقتين وصدر بعد مضي اشهر على مضي الدورة الثالثة. وقد كان عدم اصدار هذا النظام من ابرز النقاط الخلافية بين رئيس مجلس الوزراء وقادة الكتلة السياسية الاخرى<sup>(٧)</sup>.  
وعند قراءة هذا الفرع بامعان يتبين لنا ان المشرع الدستوري اغفل ذكر تشكيلة مجلس الوزراء وكان الافضل ان يكون هناك نصا كالاتي (يتكون مجلس الوزراء من رئيس المجلس والوزراء) واذا اراد ايجاد منصب نائب واحد او اكثر لرئيس المجلس فيجب ان يذكر بالنص.

ومع ان الدستور لم يبين تشكيلة المجلس بشكل واضح الا ان المواد الدستورية التي نظمته تشير الى ان المجلس يتألف من رئيس المجلس والوزراء، ولا وجود لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء، ولو كان المشرع يريد انشاء هذا المنصب لنص عليه صراحة في هذا الفرع الخاص بمجلس الوزراء ولا ينص عليه في الاحكام الانتقالية حيث نصت المادة ١٣٩ من الدستور (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الاولى) فهذه المادة انتقالية حيث وردت بالاحكام الانتقالية والعمل فيها يكون مؤقتا شأنها بذلك شأن الاحكام الاخرى التي وردت في الاحكام الانتقالية.

ويبدو لنا ان الهدف من الاستمرار في وجود هذا المنصب وزيادة عدد نواب رئيس المجلس الى ثلاث هو من اجل ترضية الكتلة السياسية لأن الجميع يريد ان

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يشترك في الحكومة، وحسب مصطلح الاستحقاق الانتخابي الذي طبق في العراق  
بعد عام ٢٠٠٣.

## المطلب الثاني

### حدود العلاقة بين السلطتين

سندرس هذا المطلب في فرعين يختص الاول بالمبدأ الدستوري الذي يحكم  
العلاقة بين السلطتين فيما يختص الاخر بدراسة حدود العلاقة بينهما ووفق الآتي:

### الفرع الاول

#### المبدأ الدستوري الذي يحكم العلاقة بين السلطتين

تتباين النظم الدستورية في اعتناق المبدأ الدستوري الذي ينظم العلاقة بين  
السلطتين ويحكمها، فمنها من يعتمد مبدأ تركيز السلطة او اندماجها<sup>(٨)</sup>، واخر يعتمد  
مبدأ الفصل بين السلطات، الا ان هذا الفصل قد يكون نسبيا كما هو الحال في  
النظام البرلماني وقد يكون شبه تام كما هو شأن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة  
الامريكية.

هذا ويراد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع اختصاصات الدولة بين هيئات  
متعددة حيث تختص سلطة بسن القوانين، وتقوم اخرى بتنفيذها، وثالثة تختص  
بالفصل في المنازعات بين الافراد وهي (السلطة القضائية). مع الاشارة الى ان  
السلطة الاخيرة اختلف الفقه في مدى استقلالها، فمنهم من يرى انها سلطة مستقلة  
واخر عدها فرعا تابعا لسلطة اخرى، قد تكون السلطة التنفيذية او التشريعية.<sup>(٩)</sup>

ونعتقد ان هذا الاتجاه هو الذي دفع المشرع الدستوري في كثير من الدول الى  
التأكيد على استقلال السلطة القضائية بنصوص واضحة وصريحة في صلب  
الدستور، وهذا ما اخذت به دساتير العراق كافة.<sup>(١٠)</sup>

هذا وهناك اتجاه في بعض النظم الدستورية الحديثة يذهب الى اعتناق مذهب تدرج السلطات ويقوم هذا المبدأ على اساس توزيع الاختصاصات بين هيئات متعددة مع تركيز الاختصاصات المهمة في قبضة هيئة على حساب الهيئات الاخرى، واصبحت العلاقة بين السلطات علاقة تدرج وليست علاقة توازن او مساواة.<sup>(١١)</sup>

والقول بإعتماد دستور ما مبدأ التركيز او مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني وجوب النص على ذلك في صلب الدستور، اذ قد يفهم ذلك ضمناً من خلال الاختصاصات التي منحت لكل سلطة وحدود العلاقة بينهما.

هذا وقد اتجه دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الى اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال نص المادة السابعة والاربعين اذ ورد فيها (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات). ومن الجدير بالذكر ان قانون ادارة الدولة العراقية من المرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ اعتنق ايضا هذا المبدأ بنصه في المادة الرابعة منه على ان (يقوم النظام الاتحادي على اساس الحقائق الجغرافية والاتحادية والفصل بين السلطات وليس على اساس الاصل او العرق او الاثنية او القومية او المذهب)<sup>(١٢)</sup>

ومع نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على مبدأ الفصل بين السلطات الا انه اتجه عند توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الى تغليب كفة السلطة التشريعية واقترب في ذلك من مبدأ تركيز السلطة، اذ انط بالسلطة التشريعية ( مجلس النواب ) الاختصاصات المهمة وهمش الى حد كبير اختصاصات السلطة التنفيذية. هذا من الجانب النظري اما من الجانب العملي فيلاحظ تعاضم دور السلطة التنفيذية بمثلة بمجلس الوزراء او (رئيس مجلس الوزراء) لأسباب عدة سنتناولها خلال هذه الدراسة لاحقاً.

## الفرع الثاني

### حدود العلاقة بين السلطتين

ان حدود العلاقة بين السلطتين قد تتسع او تضيق وذلك تبعاً للمبدأ الدستوري الذي يحكم العلاقة بينهما، فإذا كان النظام الدستوري يأخذ بمبدأ تركيز السلطة فإن الكفة تميل الى السلطة التي منحت اختصاصات اكثر اهمية من السلطة الاخرى. وفي الغالب يلاحظ ان الانظمة التي تأخذ بمبدأ التركيز تغلب كفة السلطة التشريعية على اساس انها منتخبة من الشعب صاحب السيادة حيث تباشر الجمعية المنتخبة التشريع وتتحول سلطة التنفيذ والقضاء الى اجهزة متخصصة تقوم هي بتعيينها وعزلها كما ولها سلطة الرقابة والمحاسبة.<sup>(٩٣)</sup> هذا ويعد النظام السياسي في سويسرا وفقاً لدساتيرها المتعاقبة منذ سنة ١٨٤٨ وحتى دستور سنة ١٩٩٨ المثل التقليدي لنظام حكومة الجمعية اذ يختص البرلمان الاتحادي بجميع السلطات فهو الذي يعين اعضاء المجلس الاتحادي ويختار من بينهم رئيس المجلس الذي يعد رئيساً للدولة لمدة سنة واحدة. وللبرلمان سلطة مراقبة حسن اداء المجلس الاتحادي من خلال اختصاصه بتوجيه الاوامر والتعليمات الى المجلس الاتحادي والتي يرى انها ضرورية لحسن سير الوظيفة التنفيذية.<sup>(٩٤)</sup>

مع الاشارة ان تركيز السلطة قد يكون لصالح السلطة التنفيذية وذلك كما هو معروف في النظم الدكتاتورية.

اما اذا كان النظام الدستوري يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات فالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تعتمد على مرونة ذلك الفصل فإذا كان فصلاً شبيه تام كما هو الحال في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية فإن وسائل التأثير بين السلطتين تكون محدودة،<sup>(٩٥)</sup> حيث لا وجود لمنح الثقة للحكومة او سحبها بصورة جماعية او فردية وكذلك لا تستطيع السلطة التنفيذية حل البرلمان مع مراعاة بعض الضوابط التي نص عليها الدستور لإيجاد نوع من التوازن بين السلطتين.

اما اذا كان الفصل بين السلطات فصلا نسبيا ويقوم على مبدأ التعاون والتوازن كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي فإن العلاقة بين السلطتين هي علاقة تعاون اذا لم نقل علاقة تكامل، لان الحكومة تنبثق من السلطة التشريعية وتعد (الحلقة الرابطة) في النظام البرلماني كما يقول الفقيه والتر باجوت<sup>(١٧)</sup>، الا ان وجود التعاون بين السلطتين يرتبط بمبدأ اخر وهو مبدأ التوازن بينهما، اذ وفقا لهذا المبدأ تقوم السلطة التنفيذية بدعوة البرلمان للإنعقاد وتأجيل الدورة البرلمانية فضلا عن فضها، ولها حق حل البرلمان. ومقابل ما تقدم تكون الحكومة مسؤولة عن اعمالها امام السلطة التشريعية اذ لأعضاء البرلمان الحق في توجيه الاسئلة والاستجابات لأعضاء الحكومة فضلا عن حقهم في سحب الثقة منها.

الا ان مبدأ التوازن بين السلطتين لاسيما فيما يتعلق منه بسحب الثقة وحل البرلمان فقد الى حد ما فاعليته بعد رسوخ وثبات النظام الحزبي في النظم الديمقراطية التي تأخذ بالنظام البرلماني، اذ من المعروف ان زعيم الحزب الفائزة بالأغلبية البرلمانية هو الذي يقوم بتشكيل الحكومة. ولا يخفى تمتعه بالدعم المطلق من الاكثرية البرلمانية التي يقودها.<sup>(١٨)</sup>

واذا كان هذا هو الاطار العام لحدود العلاقة بين السلطتين وفقا للمبدأ الذي يعتمده النظام الدستوري في دولة ما، فما هو الحال بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

ان هذا الدستور نص كما ذكرنا سابقا على ان السلطات الاتحادية تمارس اختصاصاتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>(١٩)</sup> وكذلك نص على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).<sup>(٢٠)</sup> الا ان هذا الدستور وان نص على مبدأ الفصل بين السلطات الا انه لم ينص على مبدأ التعاون بين السلطتين كما هو الحال بالنسبة للدساتير الاخرى التي اعتنقت مبدأ الفصل.<sup>(٢١)</sup>

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

.....  
الا ان الاخذ بمبدأ التعاون يلاحظ ضمنا في بعض نصوص الدستور مع الاشارة الى ان عدم نص الدستور على ذلك لا يعني عدم قيام التعاون بين السلطتين اذ انه لا مناص منه لأنه مقرر للمصالح العام وليس لمصلحة احدى السلطتين او كلاهما. والقول بعكس ذلك يؤدي الى فشل النظام السياسي كما ذكر الرئيس الامريكسي الاسبق ودررو ولسن في تعليقه على مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، اذ يقول (لا يوجد كائن حي تعمل اعضاءه في معاكسة بعضها بعضا ثم يعيش، بل العكس تتوقف حياته على سرعة تضامن الاعضاء وامتثالها لاوامر العقل او الغريزة. وليست الحكومة عبارة عن كائن مركب من قوى عمياء بل هي جسم مؤلف من رجال ذوي وظائف وان كانت كثيرة التباين في عصرنا الحاضر (الذي يتميز باختصاص كل فرد في عمل واحد) الا انهم يعملون لغرض مشترك، ولذی فلا مناص من تضامنه، بل ان اختلافهم لقتال).<sup>(١١)</sup>

اما بالنسبة للتوازن بين السلطتين فإن الدستور اتجه الى ترجيح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية وانه لم يأخذ بأهم خصائص النظام البرلماني مع نصه في المادة الاولى منه على ان نظام الحكم في العراق نظام برلماني، اذ من اهم خصائص ذلك النظام مبدأ التوازن بين السلطتين الذي يتمثل بمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان مقابل تقرير المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، حيث يلاحظ ان الدستور قرر المسؤولية السياسية للحكومة من دون ان يمنحها حق حل مجلس النواب مما اخل بمبدأ التوازن وهذا ما سنتناوله لاحقا في هذه الدراسة.

### المبحث الثاني

#### مظاهر تأثير كل سلطة على الاخرى

ان مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على اساس توزيع وظائف الدولة بين سلطات ثلاث، وقد يبدو ظاهريا ان كل سلطة من هذه السلطات مستقلة عن غيرها الا انها في الحقيقة متكاملة، لأن الوظيفة التي تقوم بها تلك السلطات تدخل في

مفهوم وظيفة الحكومة بمعناها الواسع. ولذلك لا مناص من تعاون هذه السلطات وهذا التعاون يتمثل في قيام إحدى السلطتين بالعمل في ميدان السلطة الأخرى من خلال عدة مظاهر. وسنتناول دراسة تلك المظاهر في مطلبين، حيث يختص الأول بمظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ويختص الآخر بمظاهر تأثير السلطة التشريعية على التنفيذية، ووفق الآتي:

### المطلب الأول

#### مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

تتعدد المظاهر التي تؤثر من خلالها السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية وسنقوم بدراستها في فروع خمسة ووفق الآتي:

#### الفرع الأول

##### الدعوة لإجراء الانتخابات البرلمانية

قد تقوم السلطة التنفيذية بدعوة الناخبين لانتخاب مجلس نيابي وذلك عند حل المجلس أو عند انتهاء المدة الدستورية المحددة له.<sup>(٣٣)</sup> ويلاحظ أن دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ حول رئيس الجمهورية الدعوة إلى انتخابات عامة في حالة حل المجلس في المادة ٦٤ منه، إلا أنه أغفل النص على تحديد من يقوم بدعوة الناخبين عند انتهاء المدة الدستورية للمجلس، وقد تدارك قانوننا الانتخاب رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ الملغي ورقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ إذ نص الأول في المادة الخامسة منه على أن (يحدد موعد الانتخابات بمرسوم جمهوري ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائه بمدة ستين يوماً)، في حين نص القانون الآخر في المادة السابعة منه على أن (يحدد موعد الانتخابات بقرار من مجلس الوزراء وبالتنسيق مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ويصادق مجلس النواب عليه ويصدر بمرسوم جمهوري ويعلن عنه بوسائل الإعلام كافة قبل الموعد المحدد لإجرائها بمدة لا تقل عن ٩٠ يوماً)<sup>(٣٤)</sup>.

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وبالاحظ ان هذا النص بالغ في اشراك جهات متعددة بغية اصدار قرار الدعوة، ولم يكن المشرع موفقا في النص على تصديق مجلس النواب على قرار مجلس الوزراء لأن الدعوة للانتخابات هي عملية تنظيمية تختص بها السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وهما ملزمان بإصدار قرار الدعوة وإجراء الانتخابات قبل خمسة واربعين يوما من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية وفقا للبند ثانيا من المادة ٥٦ من الدستور.

### الفرع الثاني

#### دعوة مجلس النواب للإنعقاد

للبرلمان دورات انعقاد عادية اذ ينعقد لعدة اشهر من كل سنة للقيام بوظيفته التشريعية، وهذا ما يطلق عليه بدور الانعقاد العادي السنوي، الا انه قد تقسم حالة طارئة بعد انتهاء دور الانعقاد العادي، مما يؤدي الى وجوب دعوة المجلس للإنعقاد في دور انعقاد غير عادي ومن خلال ما تقدم يتبين ان الفصل التشريعي يشتمل على ادوار انعقاد عادية واخرى غير عادية، وتقوم السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية بدعوة البرلمان الى الانعقاد في صورته، كما لها ان تقوم بفض دورة انعقاد البرلمان وتأجيل انعقاده.<sup>(٢٤)</sup>

اما موقف دستور العراق مما تقدم فيلاحظ ان المادة ٥٧ من الدستور نظمت ذلك بنصها على ان (مجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها) اما دور رئيس الجمهورية في ذلك فأشارت اليه المادة ٥٤ من الدستور وذلك بمنحه اختصاص دعوة مجلس النواب الجديد للإنعقاد بنصها على ان (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات

العامه.....الخ). وهذا يعني ان دورات الانعقاد السنوية اللاحقة تنعقد وفقا لما نص عليه النظام الداخلي لمجلس النواب ولا تتطلب دعوة من رئيس الجمهورية.<sup>(٢٥)</sup> هذا وقد اجاز الدستور لرئيس الجمهورية او لرئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسين عضوا من اعضاء المجلس دعوة المجلس الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة. المادة ٥٨ البند اولا من الدستور. وكذلك اجاز الدستور تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوما لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناءا على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضوا من اعضاء المجلس. المادة ٥٨ البند ثانيا من الدستور.

### الفرع الثالث

#### الجمع بين النيابة والوزارة

يسمح النظام البرلماني بالجمع بين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري والعله من ابلحة ذلك تعميمق مبدأ التعاون بين السلطتين، اذ يستطيع الوزراء حضور جلسات البرلمان والمشاركة في اعماله كافة، فضلا عن توضيح السياسة العامة للحكومة والمعوقات التي تواجه الحكومة او اي وزارة من الوزارات. وقد اتجهت بعض الدساتير الى اشتراط ان يكون الوزير نائبا والا وجب عليه تقديم استقالته اذا لم يحصل على عضوية البرلمان خلال المدة المحددة في الدستور.<sup>(٣)</sup>

وبلا حظ ان دستور العراق شد عن هذه القاعدة مع نصه بان نظام الحكم برلماني، اذ منع (الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي) المادة ٤٩ البند سادسا. مع الاشارة الى ان النظام الداخلي لمجلس النواب اجاز لرئيس الجمهورية وعضو مجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناءا على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة، والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون وزارته او الشؤون المتعلقة في

الحكومة وله استصحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بإذن من رئيس المجلس.  
(المادة ٤٠)

### الفرع الرابع

مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في اختصاصه التشريعي

تشارك السلطة التنفيذية في النظام البرلماني السلطة التشريعية في بعض مظاهر خلق القانون، اذ يلاحظ ان بعض الدساتير تنص على ان السلطة التشريعية مناطة برئيس الدولة والبرلمان، وقد طبق ذلك في بريطانيا خلال مراحل تطور النظام الدستوري فيها.<sup>(٣٧)</sup> وكذلك في بعض الدساتير التي أخذت بالنظام البرلماني والحكومة الملكية كدستور مصر لسنة ١٩٢٣ المادة ٢٤ منه، ودستور العراق لسنة ١٩٢٥ المادة ٢٨ منه والاردن في المادة ٢٥ من الدستور والكويت المادة ٥١ والبحرين المادة ٣٢.

هذا وتظهر مشاركة السلطة التنفيذية في الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال اقتراح القوانين والاعتراض عليها وكذلك اصدارها ونشرها.<sup>(٣٨)</sup> وسنبين مفهوم كل منها وموقف دستور العراق من ذلك ووفق الاتي:

أولاً: اقتراح القوانين: لرئيس الدولة في النظام البرلماني حق اقتراح القوانين مع ملاحظة ان معظم الدساتير سواء كانت تأخذ بالنظام البرلماني ام ببعض مظاهر النظام الرئاسي تمنح السلطة التنفيذية هذا الاختصاص، على خلاف ما معمول به في النظام الرئاسي الامريكي حيث لا يتمتع الرئيس بهذا الاختصاص لان الدستور لم ينظم ذلك فضلاً عن اعتناقه مبدأ الفصل شبه التام بين السلطتين.<sup>(٣٩)</sup>

الا ان هناك سؤال يمكن اثارته وهو هل ان منح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات؟، يرى بعض الفقه الى ان اقرار ذلك للسلطة التنفيذية يتنافى مع مبدأ الفصل، على اساس ان اقتراح القوانين هو الاختصاص الذي يمكن السلطة التشريعية من نظر وتقرير مشروع القانون، وهو

يدخل ضمن العملية التشريعية، بحيث لا يمكن ان تتم بدونها مما يجعل الاقتراح عنصرا اساسيا في التشريع.<sup>(٣٠)</sup> في حين يذهب جانب اخر من الفقه الى خلاف ذلك ويقولون ان ممارسة السلطة التنفيذية لحق اقتراح القوانين لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات مادام للبرلمان وحده حق التقرير التشريعي، اذ ان الحكومة عند قيامها باقتراح القوانين لا تشترك في الامر الذي يخلق القانون وانما تشترك في تحضيره القانوني.<sup>(٣١)</sup>

ونعتقد ان الرأي الثاني اجدر بالتأييد لأن اقتراح مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية يعد بمثابة تنبيه للسلطة التشريعية، بوجود نقص تشريعي، في مجال معين ترى السلطة التنفيذية ضرورة معالجته، بحكم كونها اقرب الى موقع الحدث، الا ان القول الفاصل يبقى للسلطة التشريعية في تأييد ذلك من عدمه فضلا عن حقها في ادخال ما ترى من تعديلات على مشروعات القوانين المقدمة لها وفقا لإختصاصها التشريعي.

هذا وقد منح دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، والنواب حق اقتراح القوانين، اذ نصت المادة ٦٠ من الدستور على الآتي:

( اولا: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.  
ثانيا: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب، او من احدي لجانه المختصة).

وقد كرر البند ثانيا من المادة (٨٠) من الدستور اختصاص مجلس الوزراء في تقديم مشروعات القوانين.

ويلاحظ ان هذا النص اثار خلافا بين مجلس الوزراء ومجلس النواب عند التطبيق، اذ يرى مجلس الوزراء ان اقتراح مشروعات القوانين مناط حصرا بالسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) في حين يرى مجلس النواب انه يختص

العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

بذلك ايضا. وقد قام بإعداد مشاريع عدد من القوانين واقرها ونشرت في الجريدة الرسمية الا ان مجلس الوزراء طعن ببعضها امام المحكمة الاتحادية بحجة عدم دستورتيتها لمخالفتها لأحكام المادة ٦٠ من الدستور، وقد ايدت المحكمة الاتحادية في قرارات عدة لها اتجاه مجلس الوزراء وقضت بعدم دستورية تلك القوانين.<sup>(٣٣)</sup> اذ ترى بأن مجلس النواب ليس له سوى تقديم مقترحات القوانين الى احد متفذي السلطة التنفيذية لصياغتها في مشروع قانون وقد استندت في ذلك الى اسباب عدة نوجزها بالآتي:

١- ان الدستور تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه.

٢- ان مشروعات القوانين خص الدستور بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية.

٣- ان الدستور رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصرا للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، واذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ اولا) من الدستور.

٤- ان الفقرة ثانيا من المادة (٦٠) من الدستور اجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون، لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة اذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي اقرها مجلس النواب.<sup>(٣٣)</sup>

٥- يجب ألا تتقاطع مقترحات القوانين مع الاحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسية والاجتماعية والمالية وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين<sup>(٣٤)</sup>.

تقدير رأي المحكمة الاتحادية: ان الاحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية بهذا الخصوص اتجهت الى تقييد اختصاص مجلس النواب في مباشرة حقه في التشريع وليس حرمانه من حق اقتراح مشروعات القوانين حسب، وقد لاحظنا ان تلك الاحكام تتسم بسوء فهم واضح لنصوص الدستور وللمبادئ الدستورية العامة المعتمدة في النظم النيابية الديمقراطية لاسيما النظام البرلماني، فضلا عن التناقض الواضح في تسبيب تلك الاحكام وسنشير الى ذلك في الملاحظات الآتية:

١- استندت المحكمة الاتحادية في حرمان مجلس النواب من حقه في اقتراح مشروعات القوانين الى اخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا التسبب يؤكد سوء فهم المحكمة الاتحادية للمبادئ الدستورية ومنها مبدأ الفصل بين السلطات، اذ ان القول بذلك يعد حجة عليها وليس لها، اذ ان الاخذ بمبدأ الفصل سواء ان كان مرنا ام جامدا فهو يعني اختصاص السلطة التشريعية بمراحل العملية التشريعية كافة وقد يسمح للسلطة التنفيذية المشاركة في اقتراح القوانين في النظام البرلماني تأكيدا لمبدأ التعاون بين السلطتين.

٢- ان استناد المحكمة الى نص المادة (٦٠) من الدستور وتمسكها الحرفي بما ورد من الفاظ في النص يتعارض مع الوسائل المعروفة في تفسير النصوص الدستورية، اذ ان هناك وسائل داخلية للتفسير واخرى خارجية يجب مراعاتها عند القيام بتفسير اي نص دستوري او قانوني<sup>(٣٥)</sup>. ولذلك نعتقد ان قولها بأن مقترح القانون فكرة والفكرة لا تكون مشروعا قول غير دقيق ويتعارض مع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

المعنى اللغوي والاصطلاحي لهذا اللفظ وكذلك يتعارض مع الاتجاه الذي اخذت به معظم الدساتير والانظمة الداخلية للبرلمانات في العالم، اذ يلاحظ ان العديد من تلك الدساتير والانظمة الداخلية تمنح السلطتين حق اقتراح القوانين دون ان تميز بينهما<sup>(٣٦)</sup>، فهل يعني ذلك ان السلطتين تقدمان افكارا؟ ولمن تُقدم هذه الافكار من اجل صياغتها في مشروع قانون؟

هذا ومن الجدير بالاشارة ان بعض الانظمة الداخلية للمجالس النيابية تسمي مقترحات القوانين التي تقدم من الحكومة (مشروعات قوانين) ومقترحات القوانين التي تقدم من اعضاء البرلمان (مقترحات قوانين) او (الاقتراحات بمشروعات القوانين).

ولا يوجد اختلاف في الجوهر بين مشروع القانون والاقتراح بقانون الا انهما قد يختلفان من حيث الاجراءات التي يمر بها كل منهما<sup>(٣٧)</sup>. وذلك وفقا لما ينص عليه الدستور او النظام الداخلي للبرلمان حيث يلاحظ ان هناك بعض الدساتير والانظمة الداخلية تفرق من حيث الاجراءات بين مشاريع القوانين التي تقدم من اعضاء البرلمان وتلك التي تقدم من الحكومة، اذ تشترط بالنسبة لمشاريع اعضاء البرلمان وجوب عرضها امام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظرها من المجلس، في حين ان مشاريع الحكومة تقدم الى احد بلجان المجلس المختصة لفحصها. وكذلك لا تجيز تقديم مشروع قانون اقترحه احد الاعضاء مرة ثانية في نفس دور الانعقاد اذا كان المجلس قد رفضه في حين تجيز ذلك لمشروعات القوانين المقدمة من الحكومة<sup>(٣٨)</sup>. وانسجاما مع ما تقدم لاحظنا ان الانظمة الداخلية للبرلمانات تشترط على اعضاء البرلمان ان يقدموا مقترحات القوانين مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون وهذا ما اخذ به النظام الداخلي لمجلس النواب في العراق بنصه في المادة ١٢٠ منه على ان (يجوز لعشرة من اعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين الى مجلس رئيس النواب مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون)<sup>(٣٩)</sup>.

وهذا ما يؤكد ان مقترح القانون لا يقدم الى مجلس النواب كفكرة مثلما يرى ممثل رئيس مجلس الوزراء والذي ايدته المحكمة الاتحادية في ذلك وقضت بإلزام مجلس النواب بإرسال مقترحات القوانين (مشاريع القوانين) الى السلطة التنفيذية لصياغتها وفقا رسمته القوانين والتشريعات النافذة. الا ان المحكمة لم تشر الى تلك القوانين او (التشريعات) النافذة التي يجب التقيد بها، وكان الاجدر بالمحكمة ان تذكر عناوين تلك القوانين اذا كان لها وجود فعلا.

٣- ان تفسير المحكمة الاتحادية لنص المادة (٦٠) يتعارض مع الاتجاه العام للمشرع الدستوري الذي وضع دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، اذ يلاحظ بجلاء اتجاه المشرع الدستوري الى ترجيح كفة البرلمان على كفة السلطة التنفيذية من خلال الاختصاصات التي انيطت بكل منهما وكذلك من خلال تقرير مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب وعدم منحها حق حل المجلس مثلما سبق ان ذكرنا. فلا يعقل ان يقوم المشرع الدستوري بعد كل ما تقدم بهتميش دور مجلس النواب في مباشرة اختصاصه التشريعي.

٤- ولو كان المشرع الدستوري يريد ذلك لنص عليه صراحة كما ذهبت بعض الدساتير التي اخذت بهذا الاتجاه ومنها دستور العراق لسنة ١٩٢٥ في المادة (٤٥) منه ودستور الاردن لسنة ١٩٥٢ في المادة (٩٥) منه<sup>(٤٠)</sup>، وليس من المنطق اتجاه المشرع الدستوري الى الزام البرلمان باختيار احد المنفذين (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) كما تقبل المحكمة الاتحادية، حيث لا تتساوى الامكانيات الفنية للحكومة مع الامكانيات الفنية لرئيس الجمهورية، اذ من المعروف ان الحكومة تتألف من وزارات عدة وترتبط بها هيئات ومجالس متخصصة وهذا على خلاف الحال بالنسبة لرئيس الجمهورية، فلو اراد المشرع الدستوري ذلك لنص صراحة على احوالها على الحكومة انسجاما مع الامكانيات المتاحة لها وليس على احد المنفذين كما ترى المحكمة الاتحادية.

- ٥- ومع ان المحكمة الاتحادية تمسكت بإرسال مشروع القانون الى احد المنفذين الا انها ناقضت ذلك في الحكم الصادر منها بعدد ٤٤ لسنة ٢٠١٠ عندما وافقت على اقامة الدعوى من رئيس الحكومة على كل من رئيس مجلس النواب ورئيس واعضاء مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية)<sup>(٤١)</sup>. فلماذا تقام الدعوى على احد المنفذين؟ الا يعني ان عدم اعتراضه على المشروع قبوله له بصيغته المقدمة من المجلس، ام ان المحكمة الاتحادية تلزم احد المنفذين بوجوب اعادة صياغة مشروع القانون المرسل اليه من المجلس والا يعد غير دستوري؟!.
- ٦- وكذلك يلاحظ تناقض المحكمة الاتحادية في الأسباب التي ساقتها عندما ذكرت في الحكم رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٠ ان القانون تم اقراره من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونشر في الجريدة الرسمية دون ان تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه<sup>(٤٢)</sup> ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية.... الخ. حيث ان مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وفقا لنص المادة (٧٨) من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقا للمادة (٨٠) من الدستور. وهذا يعني ان مجلس الرئاسة الذي يقوم مقام رئيس الجمهورية لا يعد احد فرعي السلطة التنفيذية وفقا لما ورد في الحكم، لأنه اصبح مدعى عليه وليس مدعيا لأنه غير معني بما ورد بنص المادتين (٧٨-٨٠) من الدستور، وان المحكمة تتجه الى حصر السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء وفقا لهذا الرأي. ولكن ما هو موقف المحكمة الاتحادية لو ان مجلس النواب اختار ارسال مقترحات القوانين (مشروعات القوانين) الى رئيس الجمهورية ولم يرسل اي منها الى مجلس الوزراء؟ فهل تقضي بعدم دستورتها؟ لأن رئيس الجمهورية غير معني بما ورد في المادتين (٧٨-٨٠) من الدستور. ام تقبلها على مضض انسجاما مع التفسير الحرفي

لألفاظ النص الدستوري مما يجعل احكامها مشوبة بالتناقض وتتعارض مع الفهم السليم لأحكام الدستور.

٧- لم تكتفي المحكمة الاتحادية بإلزام مجلس النواب بإرسال مقترحات القوانين (مشروعات القوانين) الى السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء) وانما اتجهت الى منح مجلس الوزراء حق رفض تلك المشاريع او تعديلها، وذلك لقولها في الحكم رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٢ ان تنفيذ هذه المهام<sup>(٤٣)</sup> يلزم بأن ترسل (مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين اذا كانت لا تتقاطع مع الاحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة.....الخ)<sup>(٤٤)</sup>. اي ان مجلس الوزراء له سلطة تقديرية في تقرير ما اذا كانت مقترحات القوانين المقدمة من البرلمان تتفق مع ما ذكرته المحكمة الاتحادية من عدمه! ويبدو لنا ان هذا الاتجاه غير منطقي وغير مقبول في الدساتير الديمقراطية<sup>(٤٥)</sup> لاسيما اذا ما عرفنا ان البرلمان هو من يمثل الشعب وينوب عنه في مباشرة مظاهر السيادة، وهو من يمنح الثقة للحكومة في النظام البرلماني الذي اخذ به دستور العراق في البند رابعا من المادة (٧٦) من الدستور.

٨- هذا ويلاحظ ان المحكمة اتجهت الى اكثر من ذلك عندما قيدت مجلس النواب في مباشرة حقه في ادخال التعديلات التي يراها على مشاريع القوانين التي ترسل اليه من مجلس الوزراء وهذا ما يتضح بجلاء في قرار المحكمة رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٢، اذ ورد فيه ان مجلس النواب جزء مشروع القانون الذي ورد اليه من مجلس الوزراء الى ثلاثة مشاريع قوانين، وان مجلس الوزراء متمسك بالمشروع الذي ارسله. وقد جعلت المحكمة الاتحادية من ذلك احد الاسباب التي دعتها الى نقض القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١١. ويبدو مما تقدم ان المحكمة الاتحادية ترى ان على مجلس النواب اما قبول مشروع القانون بالشكل الذي

عده مجلس الوزراء واما رفضه ولا يجوز له ادخال اي تعديل عليه لا في الشكل ولا في المضمون!

ثانيا: حق الاعتراض على القوانين: تتجه معظم الدساتير سواء اخذت بالنظام البرلماني او الرئاسي الى منح رئيس الدولة حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقرر من البرلمان<sup>(٤٦)</sup>، وله اعادتها الى البرلمان للنظر في اعتراضه.

هذا ويلاحظ ان اعتراض رئيس الدولة هو اعتراض توقيفي وليس مطلقا، اذ يستطيع البرلمان بواسطة اغلبية موصوفة ان يتجاوز ذلك الاعتراض. ومن الجدير بالذكر ان الفقه الدستوري يرى ان حق الاعتراض هو حق تنفيذي لا يفقد القانون شيئا من كيانه، لان القانون يحمل سلطة الاجبار بمجرد تقريره من السلطة التشريعية. وانما يقوم الاعتراض على تنفيذ القانون لعوامل اخرى يبيدها رئيس الدولة للبرلمان الذي يظل صاحب الامر التشريعي وحده. فإن اخذ بأوجه الاعتراض اهمل القانون او عدله، وان لم يأخذ بها اقره واضطر رئيس الدولة الى تنفيذه بلا اعتراض جديد.<sup>(٤٧)</sup>

اما موقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ من حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين فيلاحظ ان الدستور لم يمنحه هذا الحق وذلك بنصه في البند ثالثا من المادة ٧٦ على ان رئيس الجمهورية (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها). وهذا اتجاه متقدم، وكان الافضل منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين بغية التأني في دراستها وكذلك للحد من اندفاع بعض القوى النافذة في المجلس.<sup>(٤٨)</sup>

ثالثا: اصدار القوانين: يرى الفقه الدستوري ان حق الاصدار عمل منفصل عن القانون ذاته الا ان ارائهم تتباين حول طبيعة الاصدار والاثار التي تترتب عليه. فمن

حيث طبيعة الاصدار القانونية، هناك من يرى انه عمل تشريعي وانه اي (الاصدار) في النظام البرلماني اكبر من ان يكون مؤيدا لرسمية القانون، اذ وفقا لهذا النظام يخضع القانون لشروط مختلفة مستقلة عن ارادة رئيس الدولة، ولكن هذا الاخير بالاصدار يعترف رسميا بأن القانون قد عمل طبقا للمبادئ الدستورية، وعلى ذلك فالاصدار هو عامل تشريعي لا يستغنى عنه في عملية القانون ومختلف عن حق التصديق كما يقول الفقيه (لاباند)<sup>(٥٦)</sup> في حين يرى اخرون ان الاصدار هو عمل من الاعمال التنفيذية وان القانون يتم ويصبح نهائيا بمجرد ان قرره السلطة التشريعية.<sup>(٥٧)</sup> وهناك رأي اخر يذهب الى ان الاصدار ليس عملا تشريعيا ولا تنفيذيا، ليس عملا تشريعيا لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية اظهار الارادة، بينما الاصدار عمل اجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي، ومن جهة اخرى فإن الاصدار لا يضيف شيئا جديدا على القانون. وليس الاصدار عملا من اعمال السلطة التنفيذية، لأنه وان كان من الوجهة الشكلية عملا من اعمال التنفيذ، فهو في الواقع عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح، وبعبارة اوضح ان الاصدار ليس تنفيذا للقانون بل هو جعل القانون نافذا. والنتيجة من ذلك ان الاصدار هو عمل من نوع خاص نص عليه الدستور، فهو اعلان برسمية القانون وصحة الاجراءات الواجبة في عمله حسب.<sup>(٥٨)</sup>

ولحن نؤيد الرأي السالف ذكره للحجج التي ذكرها فضلا عن ذلك ان العديد من الدساتير تتجه الى الزام رئيس الدولة بإصدار القوانين خلال مدة زمنية محددة، وبإنقضائها يصبح مشروع القانون بمثابة القانون سواء باشر رئيس الدولة مهمة اصداره من عدمه.<sup>(٥٩)</sup> اما من ناحية الاثار التي تترتب على الاصدار فيرى بعض الفقه انه يمنح القانون القوة التنفيذية في حين يعارض اخرون هذا الرأي ويرون بأنه لا يمنح القانون اية قوة تنفيذية، لان قوة التنفيذ في القانون، اي ان قوة الاكراه على الطاعة مرتبطة بقوة الالزام او الامر.<sup>(٦٠)</sup>

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

اما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فيلاحظ انه نص في البند ثالثا من المادة ٧٣ منه على ان رئيس الجمهورية (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها). وهذا النص ينسجم مع الرأي الذي ذكرناه بأن رئيس الدولة ملزم بإصدار مشروع القانون خلال مدة محددة وعند انتهائها يصبح قانونا وفقا لأحكام الدستور.

رابعا، النشر: تعد مرحلة نشر القانون عملية مادية ملحقة بالأصدار لا تدخل اطلاقا في العمل التشريعي لأنها عبارة عن وضع القانون في دائرة التنفيذ والغرض من النشر هو اخطار الافراد بالقانون ليكونوا على علم به قبل تطبيقه. فيجب ان ينشر القانون في الوسيلة الاعلامية التي حددها القانون، ويصبح القانون نافذا اعتبارا من تاريخ نشره او من التاريخ الذي يحدد في القانون. وقد نصت المادة ١٢٩ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (تنشر القوانين في الجريدة الرسمية ويعمل بها من تاريخ نشرها مالم ينص على خلاف ذلك). ويلاحظ ان دستور العراق لم يلزم رئيس الجمهورية بوجود نشر القانون الذي أصدره خلال مدة محددة خلافا لما اخذت به بعض الدساتير<sup>(٥٤)</sup>.

### الفرع الخامس

#### حل مجلس النواب

يقوم النظام البرلماني على مبدأ التوازن بين السلطتين، ويتلخص هذا المبدأ بمنح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وتقرير مسؤولية الحكومة امام البرلمان. ويلاحظ ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتبنى هذا المبدأ بأكمله حيث قرر مسؤولية الحكومة امام مجلس النواب دون ان يمنحها حق حل المجلس، وانما ترك امر حله لتقدير المجلس نفسه وذلك بنصه في البند اولا من المادة ٦٤ منه على ان (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب ثلث اعضائه، او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة

استجواب رئيس مجلس الوزراء). ويبدو مما تقدم ان دور السلطة التنفيذية يتمثل بإبداء رغبة رئيس مجلس الوزراء في حل المجلس وهذه الرغبة مرهونة بموافقة رئيس الجمهورية، اما قرار الحل فترك تقديره للأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس. ويبدو جليا من النص السابق ان المشرع الدستوري اهمل سمة هامة من سمات النظام البرلماني الا وهي مبدأ التوازن بين السلطتين واتجه الى ترجيح كفة مجلس النواب ولو من الناحية النظرية مما قد يؤدي الى عدم قيام المجلس بواجباته كما ينبغي<sup>(65)</sup>.

### المطلب الثاني

#### مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

تتعدد المظاهر التي تؤثر بموجبها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وستتناول بيان ذلك وفق الآتي:

### الفرع الاول

#### انتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على اختيار نوابه

اولا: انتخاب رئيس الجمهورية: تأخذ بعض النظم الدستورية البرلمانية بأسلوب اختيار رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان،<sup>(66)</sup> وقد اخذ دستور العراق بذلك حيث نصت المادة ٧٠ منه على ان اولاً: - ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه.

ثانياً: - اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثريه الاصوات في الاقتراع الثاني.

وقد احل الدستور على القانون تنظيم احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وفقاً للبند اولاً من المادة (٦٩) منه، الا ان القانون لم يصدر الا في شباط سنة ٢٠١٢<sup>(67)</sup> وبعد انتهاء ما يقارب دورتين انتخابيتين.

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

هذا ويلاحظ ان الجانب النظري لا يتفق مع الجانب العملي في اختيار رئيس الجمهورية وان اجراءات الترشيح التي نص عليها القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ ستبقى نظرية، لأن اختيار الرئيس يخضع لتوافقات سياسية في توزيع المناصب العليا بين القوى السياسية المتنافسة وهذا ما حصل في الدورات المتعاقبة حيث تم اختيار رئيس الجمهورية في عام ٢٠١٠ من دون ان يكون هناك قانون ينظم احكام الترشيح لهذا المنصب، فضلا عن ذلك لاحظنا ان بعض القوى السياسية تتجه الى تثبيت المناصب العليا في الدولة لكيانات سياسية معينة كحق ثابت لها وذلك على اساس عرقي او طائفي وهذا ما يتنافى جملة وتفصيلا مع احكام الدستور.

ثالثا: المصادقة على اختيار نواب الرئيس: لم يمنح الدستور اهمية تذكر لمنصب نائب رئيس الجمهورية، اذ خصه بالبند ثانيا من المادة ٦٩ والذي نص على ان (تنظم بقانون احكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية) وكذلك بالبندين ثانيا وثالثا من المادة ٧٥ منه والذان يقضيان بحلول نائب الرئيس محل الرئيس في حال غيابه او عند خلو منصبه. اما اختصاصات نائب الرئيس او نوابه فلم يتطرق اليها الدستور في حال وجود الرئيس او في حال خلو منصبه المؤقت او الدائم.

هذا وقد صدر القانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ والذي يحمل عنوان قانون نواب رئيس الجمهورية<sup>(٥٨)</sup> واجاز القانون المذكور لرئيس الجمهورية ان يختار نائبا او اكثر على الا يزيد العدد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالاغلبية المطلقة المادة (١). ولم يوضح القانون ما هو الموقف في حال عدم المصادقة على نواب الرئيس كافة ام على احدهم؟.

هذا من الناحية النظرية اما من الناحية التطبيقية فلاحظنا ان هذا الموضوع لا يختلف عن اسلوب اختيار رئيس الجمهورية، اذ يخضع للتوافقات السياسية وان النص على جواز ان يكون عدد نواب الرئيس ثلاثة هو وسيلة لإرضاء اطراف سياسية وليس الهدف منه قيام هؤلاء بواجبات تذكر كما تتطلب ذلك المصلحة العامة<sup>(٥٩)</sup>. ويمكن

التدليل على عدم جدوى وجود أكثر من نائب للرئيس من خلال تقييم حال مؤسسة الرئاسة في ملة الولاية الثانية لرئاسة الجمهورية، حيث لوحظ غياب رئيس الجمهورية مدة تزيد عن سنة نتيجة لاسباب صحية، واستقالة النائب الاول<sup>(١٠)</sup>، وهروب النائب الثاني<sup>(١١)</sup> ولم يبق في المؤسسة الرئاسية سوى النائب الثالث ومع ذلك لم يتأثر عمل تلك المؤسسة.

### الفرع الثاني

#### منح الثقة للحكومة

تشرط الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني او المختلط وجوب حصول الحكومة على ثقة البرلمان بعد عرض برنامج عملها وفي حال اخفاقها في نيل الثقة يجب على رئيس الدولة تكليف شخص اخر بتشكيل الحكومة والتي يجب ان تحظى بثقة البرلمان.

هذا وقد اخذ دستور العراق بهذا الاتجاه حيث نظمت المادة ٧٦ منه كيفية تسمية المرشح بتشكيل الحكومة ومن ثم الحصول على ثقة مجلس النواب، اذ نص البندين رابعا وخامسا من تلك المادة على ان (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزا ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة) وفي حال عدم الحصول على ثقة المجلس (يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما). هذا من الناحية النظرية اما من الناحية التطبيقية فيلاحظ ان النظام السياسي في العراق لا يعتمد المبدأ المعروف في النظام البرلماني والذي يقوم على اساس قيام الاغلبية بتأليف الحكومة وقيام الاقلية بمهمة المعارضة<sup>(١٢)</sup>، وانما اعتمد مبدأ مشاركة كل القوى السياسية في الوزارة وفقا لما يعرف بالمخاصمة العرقية والطائفية<sup>(١٣)</sup>. ويتم التوافق على ذلك بين قادة الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب، اذ تمنح الثقة من الناحية الفعلية للحكومة من هؤلاء القادة

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

وليس من اعضاء مجلس النواب اذ ان التصويت على الثقة يصبح امرا لازما لاستيفاء شكلية دستورية لان اعضاء مجلس النواب لا يستطيعون مخالفة قيادة الكتل السياسية وهذا ما لوحظ بجلاء خلال تشكيل الحكومة الاولى والثانية والثالثة، اذ كان الفيصل في تشكيل الحكومة الثانية هو الاتفاق الذي ابرم في اربيل بين قادة الكتل والذين تعرضوا بدورهم الى ضغوط من دول لها نفوذ في العراق.<sup>(٦٤)</sup> مع الاشارة الى ان بعض من وقعوا اتفاقية اربيل اتصلوا من تنفيذ ما اتفقوا عليه بعد حصولهم على ما ارادوا، حيث لوحظ عدم تنفيذ بنود مهمة من تلك الاتفاقية بذريعة مخالفتها للدستور مما ادى الى التنافر والتناحر بين تلك القوى ومن ثم الى فشل السلطتين التشريعية والتنفيذية في اداء الواجبات المناطة بهما<sup>(٦٥)</sup>.

### الفرع الثالث

#### مسؤولية الوزارة امام مجلس النواب

تكون الوزارة مسؤولة امام مجلس النواب عن الاعمال التي تقوم بها وفقا للنظام البرلماني، وقد اخذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ بهذا الاتجاه وذلك من خلال منح اعضاء مجلس النواب حق السؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة فضلا عن سحب الثقة بصورها المختلفة، وسنوضح ما تقدم وفق الآتي:

اولا: حق السؤال، يراد بالسؤال حق عضو البرلمان في طلب ايضاح او استفسار عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء او الوزراء. وقد يكون الهدف من السؤال لفت نظر الوزير الى ذلك الموضوع. ويعد السؤال حقا شخصيا للسائل اذ له ان يتنازل عنه، وانسجاما مع ذلك وجب ان تنحصر المناقشة بين النائب والوزير. وهذا ما نصت عليه الفقرة (أ) من البند سابعاً من المادة ٦١ من الدستور (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء والمسائل وحده التعقيب على الاجابة)<sup>(٦٦)</sup>.

ثانياً: الاستجواب: يعد الاستجواب أكثر أهمية من السؤال فهو يعني محاسبة المستجوب على تصرف من التصرفات العامة وقد يؤدي الى طرح الثقة بأحد الوزراء او بمجلس الوزراء. مع الإشارة الى ان الاستجواب لا يمحصر المناقشة بين النائب والمستجوب وانما يجوز لاعضاء المجلس كافة الاشتراك فيه ويجوز لأي منهم ان يتبينه في حال سحب عضو المجلس لإستجوابه.

ونظراً لخطورة الاستجواب اتجهت دساتير عدة الى عدم جواز مناقشته الا بعد مرور ايام عدة<sup>(٦٧)</sup>. وهذا ما اخذ به دستور العراق ايضاً بنصه على ان (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، لحسابتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصه ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه)<sup>(٦٨)</sup>. ونظم النظام الداخلي لمجلس النواب اجراءات الاستجواب<sup>(٦٩)</sup>.

ثالثاً: طرح موضوع عام للمناقشة: اجاز الدستور خمسة وعشرين عضواً في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احد الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب ويجدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته<sup>(٧٠)</sup>.

رابعاً : سحب الثقة: نص الدستور على المسؤولية الفردية للوزراء والمسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء فضلاً عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء.

أ- المسؤولية الفردية: يتحمل الوزير نتائج الاعمال التي يقوم بها في الوزارة المكلف بادارتها، وقد اجاز الدستور لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة بناء على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه. ولا يصدر المجلس قراره بالطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه. وفي حال حصول ذلك يعد الوزير مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة<sup>(٧١)</sup>.

ب- المسؤولية التضامنية: تتقرر هذه المسؤولية نتيجة للسياسة العامة للوزارة وعدم رضا المجلس على اداء الوزارة. ويلاحظ ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يعالج مسؤولية مجلس الوزراء بشكل واضح حيث لم يبين كيفية سحب الثقة من المجلس والاعلانية اللازمة لذلك واكتفى بنصه (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد)<sup>(٧٧)</sup>. ولم يتطرق النظام الداخلي لمجلس النواب الى ذلك ايضا.

ج- مسؤولية رئيس مجلس الوزراء: يجوز سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب يقدمه رئيس الجمهورية الى مجلس النواب ، او بناء على طلب خمس اعضاء المجلس، الا ان طلب الاعضاء لا يجوز تقديمه الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب. ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه. وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.<sup>(٧٨)</sup>

وإذا كان الدستور منح مجلس النواب هذه الوسائل لمراقبة اداء الحكومة ومسألته الا انه اخفق من الناحية العملية في نقل هذه النصوص الى حيز الواقع وفشل في اداء الواجبات الدستورية المناطة به خلال الدورتين الانتخابيتين من حيث تشريع القوانين ذات الاهمية للمواطن<sup>(٧٩)</sup>. او من حيث مراقبة اداء الحكومة، فمع كثرة المخالفات وملفات الفساد في معظم وزارات الدولة اذا لم نقل جميعها، الا ان المجلس كان عاجزا عن تطبيق احكام الدستور وذلك لعدم قدرته على استجواب وزيرا ما او سحب الثقة منه او سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء او من مجلس الوزراء. بل يلاحظ ان رئاسة مجلس النواب وخلال الدورتين السابقتين ابتدعت

اصطلاح الاستضافة بدل من الاستجواب مجاملة للوزراء ومع ذلك كان الوزراء يتضايقون حتى من موضوع الاستضافة ويتهربون من الاستجابة لدعوات المجلس بشتى الاعذار، وهذا ما ادى ببعض النواب الى المجاهرة بأن الدور الرقابي للمجلس اصبح معدوما<sup>(٧٥)</sup>.

هذا وقد حاول مجلس النواب خلال الدورة الثانية استضافة رئيس مجلس الوزراء والقائد العام للقوات المسلحة نتيجة لتدهور الامني الخطير، الا ان محاولاته باءت بالفشل لعدم استجابة رئيس مجلس الوزراء لذلك وقوله ان الغرض من استضافته دعاية انتخابية<sup>(٧٦)</sup>. وهدد مجلس النواب بكشف تورط عدد من اعضاء المجلس بأعمال ارهابية<sup>(٧٧)</sup>.

ولم يكتف رئيس مجلس الوزراء السابق بذلك بل دعى اعضاء مجلس النواب الى عدم الذهاب الى الجلسة الاستثنائية التي عقدت في ٢١/٥/٢٠١٣ لمناقشة الملف الامني. وقد استجاب لدعوته العديد من الاعضاء اذ لم يحضرها سوى ١٤١ نائبا<sup>(٧٨)</sup> وقد دفع هذا التصرف رئيس مجلس النواب السابق الى مهاجمة رئيس مجلس الوزراء والتلويح بمقاضاته لتهجمه على مجلس النواب<sup>(٧٩)</sup> ونتيجة لفشل مجلس النواب باستجواب رئيس مجلس الوزراء وتفاقم الازمة السياسية وتدهور الوضع الامني بشكل خطير اتجه عدد من قلة الكتل السياسية الى دعوة رئيس الجمهورية للتدخل من اجل حل الازمة وذلك من خلال طلب سحب الثقة من رئيس الوزراء يتقدم به الرئيس الى مجلس النواب استنادا الى الفقرة (ب/٧) من البند ثامنا من المادة ٦١ من الدستور<sup>(٨٠)</sup> الا ان رئيس الجمهورية بدلا من قيامه من ذلك طلب من قلة الكتل السياسية تزويده بقائمة تحمل اسماء وتواقيع النواب المطالبين بسحب الثقة على ان لا يقل عددهم عن الاغلبية المطلوبة لسحب الثقة. وقد زود الرئيس بهذه القائمة الا انه لم يوجه طلبا الى مجلس النواب معللا ذلك في بيان اصدده عدم اكتمال النصاب القانوني بعد انسحاب احدى عشر نائبا<sup>(٨١)</sup>.

وعند التمعن في قراءة البيان الرئاسي يتبين ان دور رئيس الجمهورية لا يزيد عن رفع اسماء النواب المطالبين بسحب الثقة وليس تقديم طلب بإسمة وفقاً لما اشترطه الدستور. ولو قام الرئيس برفع الاسماء لما تغير شيئاً اذ سيرفض الطلب ويلزمون بتطبيق الفقرة (ب/٢) من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور والتي تشترط استجواب رئيس مجلس الوزراء قبل تقديم الطلب. فهل يجهل قادة الكتل السياسية هذه الحقيقة؟ ام ان الرئيس وعدهم بشيء واعلن شيئاً آخر في البيان الرئاسي؟ وهل يعلم قادة الكتل السياسية ان طلب سحب الثقة الذي يتقدم به رئيس الجمهورية هو سلطة تقديرية مخولة له من دون ان يشاركه فيها احد؟

وقد اكد الرئيس طالباني نفسه ذلك، وبرر عدم تقديمه الطلب لأن يتعامل مع العريضة (الطلب) كورقة ضغط على التحالف الوطني، و اضاف انه اذا رفض التحالف الوطني ورئيس الوزراء الاتفاقات السابقة والمطالب المشروعة حينئذ سأطلب سحب الثقة دون ما حاجة الى توقيع النواب<sup>(٨٢)</sup>.

وبعد فشل الضغط على رئيس الجمهورية لتقديم الطلب الموعود يحق لنا ان نتساءل، لماذا لم يلجئ اعضاء مجلس النواب المطالبين بسحب الثقة الى استخدام حقهم الدستوري وتقديم طلب سحب الثقة وفقاً للفقرة (ب/٢) من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور، اذا كانوا على يقين من توافر الاغلبية المطلوبة؟. بدلا من احراج رئيس الجمهورية ومحاولة اكراهه على القيام بعمل لا يجبده<sup>(٨٣)</sup>.

#### الخاتمة

ان كيفية تطبيق الدستور لا تقل اهمية، ان لم تزد، عن نصوص الدستور ذاته، للحكم على نوعية النظام الذي يتبناه، فالتطبيق الفاسد قد يذهب بأرقى الدساتير، والتطبيق الجيد قد يغطي ما قد يكون بالدستور من شوائب<sup>(٨٤)</sup>.

لقد كان الهدف من هذه الدراسة الوقوف على كيفية تطبيق نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي تختص بتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن ثم

معرفة الاسباب التي ادت الى اخفاق السلطتين في اداء الواجبات الدستورية المناطة بهما وانعكاس ذلك سلبا على مجمل حياة المواطنين. وقد تبين لنا ان هناك قصورا في العديد من نصوص الدستور وان التطبيق لم يكن بالمستوى المطلوب لنصوص الدستور كافة، وهذا ما سنوضحه من خلال الاشارة الى النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها والتي نجملها بالآتي:-

#### اولا: النتائج:-

١- هناك المحرف واضح في تطبيق نصوص الدستور من قلة الكتل السياسية ولا نغالي اذا ما قلنا عدم احترام تلك النصوص، حيث اتجهوا الى ابتداع موضوعات لا وجود لها في الدستور، وانما مخالفة لأحكامه بشكل صريح، مثل المخصصة الطائفية والعرقية في اشغال المناصب العليا في الدولة، في حين ان الدستور ينص في المادة الرابعة عشرة منه على ان (العراقيين متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي). وابتدعوا كذلك مسألة التوافق بين قلة الكتل السياسية في تسمية من يشغل تلك المناصب، ووفقا لبدعة المخصصة. ثم نقلوا هذا التوافق الى تشريع القوانين الهامة والقرارات التي تتعلق بالصالح العام وهذا ما يتنافى مع احكام الدستور لاسيما البند ثانيا من المادة ٥٩ منه والذي نص على ان (تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، مالم ينص على خلاف ذلك).<sup>(٥٥)</sup> وكذلك يتنافى مع التطبيق السليم لمفهوم الديمقراطية النيابية اذ من المعروف ان تلك الديمقراطية تقوم على اساس مبدأ تداول السلطة وحكم الاغلبية ومعارضة الاقلية.

٢- ان هناك قصورا واضحا في صياغة النصوص الدستورية بما انعكس على اداء السلطتين وتعميق الخلافات بينهما، حيث يلاحظ ان العديد من نصوص

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

الدستور لم تحكم صياغتها بغية ابعادها عن التأويل وعدم جعلها حاملة اوجه يفسرها كل امرئ بما يتفق مع مصالحه وهواه. وهذا ما ظهر بجلاء خلال المدة التي تلت صدور الدستور اذ يتهم اولي الامر بعضهم الاخر بانتهاك احكام الدستور في حال عدم توافقه على امر ما.

٣- وكان من الاسباب الهامة في الاخفاق في بناء مؤسسات دستورية مستقرة اتجاه قادة المشهد السياسي الحالي نحو ابقاء الوضع كما هو للحصول على مكاسب شخصية ضيقة، وذلك من خلال تعمد تعطيل تشريع القوانين الهامة التي تكمل بناء الاطر الاساسية للدولة. ولعل من اهمها قانون مجلس الاتحاد الذي يعد ركنا اساسيا من اركان الدولة الفيدرالية وكذلك قوانين، الانتخاب، الاحزاب السياسية وقانون المحكمة الاتحادية. فضلا عن تعطيل تنفيذ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩.

٤- لاحظنا ان مسألة التوافق انعكست على عدم تنظيم عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث عجزت الاولى عن اصدار نظام داخلي جديد ينظم العمل داخلها نتيجة عدم الاتفاق بين قادة الكتل السياسية على تحديد اختصاصات هيئة رئاسة مجلس النواب، ولا زالت تعتمد النظام الداخلي السابق مع انها لم تلتزم باحكامه ولا بلحاكم الدستور في حالات عدة. لعل اهمها عدم مراعاة النصاب القانوني في انعقاد الجلسات وهو الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وفقا للمادة ٥٩ البند اولا من الدستور والمادة ٢٣ من النظام الداخلي. ثم ابتدعوا ما يسمى بالجلسة المفتوحة والجلسة التشاورية، وتمرير عدة قوانين في سلة واحدة او بالاجرى في صفقة واحدة يتم الاتفاق عليها بين قادة الكتل السياسية. وهذا ما يشكل مخالفة صريحة لمواد النظام الداخلي من ١٣٢ الى ١٣٦.

أما بخصوص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء فقد تجاهلت في الدورتين السابقتين نص المادة ٨٥ من الدستور والذي يقضي بأن (يضع مجلس الوزراء نظاما داخليا لتنظيم سير العمل فيه) مما أدى الى ارباك عمل المجلس وجعل العديد من الوزراء يتذمرون من هيمنة رئيس مجلس الوزراء واتهامه باتخاذ قرارات من دون التشاور مع اعضاء المجلس، وقد ذهب احد نواب رئيس مجلس الوزراء الى وصفه بالدكتاتور في مقابلة مع إحدى الفضائيات مما أدى الى تعميق الخلاف بينهما وخلق ازمة سياسية كان من نتائجها عدم حضور ذلك النائب جلسات مجلس الوزراء لمدة طويلة. وهذا يعكس حالة عدم الانسجام بين اعضاء المجلس ولا نبالغ اذا قلنا فقدان الثقة بين بعضهم والبعض الآخر.<sup>(٨٦)</sup>

٥- ولقد كان من نتائج اعتماد مبدأ الخاصصة والتوافق وفشل السلطتين التشريعية والتنفيذية بإداء الواجبات الدستورية المناطة بهما استئثار ظاهرة الفساد في مرافق الدولة كافة، وراح الفاسدون ونهازو الفرص ينهبون المال العام ويخربون المرافق العامة للدولة من دون ان يحاسبهم احد، حيث اتجهت كل كتلة سياسية الى حماية الممتنمين اليها من المتهمين بالفساد او الارهاب. ومن العجب ان يتم اصدار قانون للعفو العام يشمل المحكومين بجرائم اختلاس المال العام والارهاب. ولذلك لم نستغرب قول احد اعضاء لجنة النزاهة في مجلس النواب بأننا نخشى اغلاق المئات من ملفات الفساد من قبل الحكومة المقبلة تحت ذريعة (تصفير الازمات) او نجاح التوافقات السياسية.<sup>(٨٧)</sup>

٦- وكذلك من نتائج الخاصصة والتوافق بروز ظاهرة غير معروفة في عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث يلاحظ عدم حضور نواب كتلة معينة او انسحابهم من اجتماعات مجلس النواب بغية تعطيل اعماله احتجاجا على امر يتعلق بمصالح تلك الكتلة. ونفس الشيء يحدث في مجلس الوزراء حيث

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠١٥

ينسحب وزراء كتلة معينة احتجاجا على قرار ما وعندما يتم ترصيتهم يعودون الى العمل. والسؤال الذي يثار هل نسي السادة اعضاء مجلس النواب والوزراء انهم يتقاضون اجورا من الدولة لقاء عملهم في تلك المجالس وانهم مؤتمنون على مصالح الشعب؟.

الم يكن من الاجدر بالسادة الوزراء الاستقالة من الحكومة بدلا من الانسحاب وتعطيل عملها اذا كانوا مهمشين كما يدعون؟.

٧- اما فيما يتعلق بكفة الرجحان بين السلطتين فان التطبيق دليل بما لا يقبل الشك عدم فاعلية النصوص الدستورية التي ترجح كفة السلطة التشريعية وذلك لعدم امكانية تطبيقها، حيث لا يستطيع مجلس النواب استجواب رئيس مجلس الوزراء او حتى احد الوزراء فما بالك من موضوع سحب الثقة. وقد ذكر احد نواب كتلة القانون تعليقا على عزم قادة الاجتماع الحماسي في اربيل الذهاب الى استجواب المالكي تحت قبة البرلمان (دعني اقل لك انهم لن يجرؤوا على استجوابه، وان هذه مجرد ورقة خاسرة اخرى، لان المالكي سوف يكشف الشعب بحقائق هامة لا يقوى الآخرون على مواجهتها، لان من شأنها كشف عورات الكثيرين).<sup>(٨٧)</sup> ويلاحظ في هذا القول ان ملفات التهديد لا تخص اعضاء مجلس النواب فقط بل كذلك قادة الكتل السياسية النافذة.<sup>(٨٨)</sup> فضلا عن ذلك لاحظنا ان رئيس مجلس النواب يتهم الولايات المتحدة الامريكية بحماية رئيس مجلس الوزراء ومنع مسألته في البرلمان.<sup>(٨٩)</sup>

٨- وهناك سبب اخر مهم جعل كفة الرجحان تميل الى السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء، وهو انحياز المحكمة الاتحادية العليا الى جانب رئيس مجلس الوزراء في القرارات التفسيرية التي اصدرتها في مسائل عدة، منها ما يتعلق بموضوع مقترحات القوانين ومن ثم تحجيم دور مجلس النواب في مباشرة اختصاصاته التشريعية. ومنها ما يتعلق بالهيئات المستقلة، حيث افرغت

المحكمة الاتحادية مفردة الاستقلال من المعنيين اللغوي والاصطلاحي لها فيما ذهبت اليه من تفسير بهذا الخصوص.

وقد لاحظنا ان المحكمة الاتحادية اتجهت في قراراتها التي اشيرنا اليها في هذه الدراسة الى منح مجلس الوزراء ممثلاً برئيس الوزراء الكلمة العليا في موضوع تشريع القوانين على خلاف ما هو معروف في دساتير النظم الديمقراطية الاخرى، مما ادى الى اضعاف دور المجلس في مباشرة اختصاصاته الدستورية.

ومن الجدير بالاشارة ان نائب رئيس الجمهورية في الدورة الثانية والذي كان يقوم مقام رئيس الجمهورية حينذاك حاول الوقوف الى جانب مجلس النواب بعد تشريعه قانون انتخاب مجلس النواب حيث ورد في رسالة له بتاريخ ٢٠١٣/١١/٢٥ موجهة الى مجلس النواب (ولتلافي احتمالات الطعن بمقترح انتخابات مجلس النواب العراقي فإن رئاسة الجمهورية وبعد مشاوره اراء خبراء الدستور ورجال القانون تاذن لكم وتحييز الاجراء الذي قمتم به بتشريع القانون المذكور من دون الرجوع الينا او الى مجلس الوزراء) واذاف انه يأمل ان يكون هذا الاجراء هو الاخير حفاظا على مصداقية وسمعة مجلس النواب الذي نعتز به ونحرص عليه جميعاً.<sup>(١١)</sup>

ويلاحظ ان هذه الرسالة تتضمن شهادة صريحة بان اتجاه المحكمة الاتحادية اثر الى حد كبير على مصداقية وسمعة مجلس النواب والتي يحاول نائب الرئيس الحفاظ عليها. ولكن كيف يتم ذلك؟ هل من خلال هذا البيان الذي اكد فيه عدم دستورية قانون الانتخاب الجديد لمخالفته لتفسير المحكمة الاتحادية لنص المادة ٦٠ من الدستور؟ وهل له حق اجازة مقترح القانون (مشروع القانون) من دون ان يرسل الى احد المنفذين؟ يبدو لنا ان نائب رئيس الجمهورية لا يعلم ان المحكمة الاتحادية سبق وان رفضت في قرار سابق لها في الدعوى رقم ٤٤ اجازة مجلس الرئاسة لقانون اصدره مجلس النواب من دون ان يرسله الى

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

احد المنفذين. وقد وافقت على اقامة الدعوى على مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية) بسبب عدم اعتراضه على ذلك القانون. وان المحكمة في هذا القرار همشت دور رئيس الجمهورية ايضا من خلال الاسباب التي وردت فيه والتي اشرنا اليها سابقا.

ثانيا: التوصيات:-

١- اعادة صياغة النصوص الدستورية بشكل واضح لا يثير اي لبس او غموض لاسيما ما يتعلق منها بتشكيل المؤسسات الدستورية واختصاصاتها والعلاقة بينها.

٢- اعادة صياغة المادة ٦٠ من الدستور بما يؤكد حق السلطة التشريعية ممثلة بمجلسي النواب والاتحاد في اقتراح مشروعات القوانين من دون ان ترسل الى احد منفذي السلطة التنفيذية وفقا لرأي المحكمة الاتحادية والذي اخل كثيرا بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال السلطة التشريعية.

٣- منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين التي تقرر من البرلمان، اسوة بما معمول به في معظم النظم البرلمانية والرئاسية.

٤- منح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب.

٥- الاسراع بتشريع القوانين الهامة التي تساهم في بناء اطر الدولة الاساسية والتي تتمثل بقوانين كل من مجلس الاتحاد، الانتخاب، الاحزاب السياسية، المحكمة الاتحادية وقانون النفط والغاز. وكذلك تنفيذ قانون مجلس الخدمة العامة الاتحادية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٩ من اجل تحقيق العدالة بين المواطنين في اشغال الوظائف العامة في مؤسسات الدولة والحد من ظاهرة الفساد الاداري التي استشرت في تلك المؤسسات.

٦- الابتعاد عن اسلوب المحاصصة والتوافق في تشكيل الحكومة وتوزيع المناصب العليا في الدولة، واعتماد مبدأ حكم الاغلبية ومعارضة الاقلية، والعودة الى اعلاء شأن الوطن والمواطن وليس الطائفة والمكون بغية الحفاظ على النسيج الاجتماعي للشعب العراقي ووحدته الوطنية وابعاد البلاد عن خطر الانقسام والتقسيم.

٧- التقيد بأحكام الدستور في تحديد المناصب العليا في الدولة وعدم استحداث مناصب لم يرد ذكرها في الدستور ارضاء لهذا الطرف او ذاك، كما هو شأن منصب نواب رئيس مجلس الوزراء الذي نص عليه الدستور في الاحكام الانتقالية وفي المادة ١٣٩ منه مما يعني انه حالة مؤقتة ولو كان يريد انشاء هذا المنصب لنص عليه في الفرع الثاني من الدستور الخاص بمجلس الوزراء. وكذلك المبالغة في تحديد عدد نواب رئيس الجمهورية او ايجاد ما يسمى بهيئة المستشارين في مجلس الوزراء او تعيين مستشارين لكل وزير من دون ان يكون لهم سند في القانون ودور ذي اهمية. وكذلك تعيين اصحاب الدرجات الخاصة وفقا للآلية التي نص عليها الدستور والابتعاد عن التعيين بالوكالة.

٨- الالتزام باحكام الدستور والقوانين والانظمة الداخلية في محاسبة المقصرين من النواب والوزراء. وحظر ظاهرة الانسحاب الجماعي لكتل سياسية من اجتماعات مجلس النواب او مجلس الوزراء، لان ذلك يعطل عمل المؤسساتين ويعيق انجاز المهام المناطة بهما فضلا عن تشويه صورتيهما امام المواطنين. وكذلك نقترح وضع نص في الدستور يعتبر الحكومة مستقيلة في حالة شغور اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

٩- اعادة النظر في النظام الانتخابي الذي تبناه المشرع في الدورات المتعاقبة والذي كان من نتائجه وصول عدد كبير من الاشخاص الى مقاعد مجلس النواب لبضعة مئات من اصوات الناخبين ولم يصلوا حتى الى عتبة الالف

صوت. مما جعلهم اسرى لكتلهم السياسية ولا يستطيعون فعل شيء مخالف لتلك الكتل، واذا هم فعلوا فإنهم سيتعرضون للطرد والتشهير كما يذكر احد النواب.<sup>(٩٢)</sup>

ولذلك نرى ضرورة العدول عن هذا النظام الانتخابي لعدم ملائمته لظروف العراق السياسية والاجتماعية والثقافية، والاخذ بنظام الدوائر الفردية، من اجل تحرير النائب من التبعية وتمكينه من اتخاذ قراره وفقا لما يميله عليه ضميره وليس وفقا لما يميله عليه رئيس الكتلة.

ونعتقد ايضا انه من المفيد جدا ابعاد افراد الجيش والشرطة عن الصراع السياسي من خلال حظر مشاركتهم في الانتخابات بغية ان يكونو محايدين ويكون ولائهم للوطن وليس لهذا السياسي او ذاك. وقد اثبتت الوقائع خلال الدورات الانتخابية الثلاث تعرض معظم منتسبي هاتين المؤسساتين الى ضغوط شديدة من المسؤولين المتنفذين في دوائرهم.

## المصادر

- ١- د. احسان المبرجي وآخرون، النظرية العامة للقانون الدستوري، بغداد ١٩٩٠.
- ٢- د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، القاهرة ١٩٤٩.
- ٣- د. حميد حنون خالد:
  - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، القاهرة ١٩٨١.
  - الانظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨.
  - مبادئ القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بغداد ٢٠١٢.
- ٤- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٥- د. سعد الشرقاوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.
- ٦- د. فؤاد العطار، النظم السياسية، والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤.
- ٧- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- ٨- د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٨.
- ٩- د. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٨.
- ١٠- د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
- ١١- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان ٢٠١٠.
- ١٢- ودر ولسن، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة وديع ضبع، مطبعة رمسيس، القاهرة، ١٩٢٤.
- ١٣- د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٧٤.

الهوامش :

(١) هذا وقد اضطر المجلس الى اضافة ثلاثة مقاعد فقط ليصبح العدد ٣٢٨ من اجل تضييق فجوة الخلاف بين الكتل السياسية وبغية تمرير مشروع قانون الانتخاب الجديد.

(٢) البند ثالثا من المادة ٤١ من الدستور، راجع في تفاصيل ذلك د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٢٦ وما بعدها.

(٣) المادة ٦١ من الدستور، وانظر تفاصيل اكثر عن ذلك، المصدر السابق، ص ٢٣٠ وما بعدها.

(٤) نشر قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ في الوقائع العراقية العدد ٤٠١٧ في ٢٢ شباط ٢٠١٢. هذا ومن الجدير بالذكر ان تعبير مجلس الرئاسة حل محل تعبير رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الاولى وكان هذا المجلس يتكون من رئيس ونائبين ينتخبون بقائمة واحدة من مجلس النواب وبأغلبية الثلثين. المادة ١٣٨ من الدستور.

(٥) راجع تفاصيل اكثر، د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٢٣٨ وما بعدها.

(٦) راجع المصدر نفسه، ص ٢٤٣.

(٧) وقد كان من ضمن ما نصت عليه اتفاقية اربيل ضرورة تشريع النظام الداخلي لمجلس الوزراء. راجع نص الاتفاقية صحيفة المدى، العدد ٢٤٧٠ في ٢٠١٢/٥/٢. وقد نشر النظام في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٤٣، في ٢٠١٤/١٢/٨.

(٨) كان هذا المبدأ طبق في عصر الاقطاع وكذلك في عصر النهضة وحتى قيام الثورتين الامريكيتين والفرنسية في اواخر القرن السابع عشر، ويقوم هذا المبدأ على اساس فكرة السيادة الشخصية للأمير وللملك خلال تلك العصور، مما ادى الى نشأة نظام الحكومة الشخصية حيث كانت الدولة تحتل بشخص الامير والملك الذي يجوز وحده كل مظاهر سلطة الدولة سواء في التشريع او التنفيذ او القضاء، وكان يقوم بذلك بصورة مباشرة او من خلال عماله الشخصيين التابعين له والعاملين لحسابه. ومع انتشار مبدأ الفصل بين السلطات بعد قيام الثورتين الامريكيتين والفرنسية الا ان مبدأ تركيز السلطة وجد متاخما ملائما في الدكتاتوريات الجديدة التي ظهرت في القرن العشرين في المانيا وايطاليا واسبانيا، حيث كانت فكرة وحدة الدولة ممثلة في (وحدة الحزب ووحدة الزعيم) هي القاعدة الاساسية لقيام هذه النظم الفردية، وهذا ما ادى الى اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية في قبضة الحاكم الحائز

الوحيد لسلطة الشعب. راجع في ذلك، دطعيمة الجرف، نظرية الدولة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، الطبعة الرابعة ١٩٧٣، ص ٥٠٢ وما بعدها.

<sup>(٩)</sup> د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد ٢٠٠٨، ص ٨٨ وما بعدها.

<sup>(١٠)</sup> راجع المادة ٨٧ من دستور ١٩٢٥، المادة ٢٣ من دستور ١٩٥٨، المادة ٨٥ من دستور ١٩٦٤، المادة ٧٩ من دستور ١٩٦٨ والمادة ٦٣ من دستور ١٩٧٠. ويلاحظ ان قانون ادارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ اتى بنص يختلف عن الدساتير العراقية الاخرى وذلك بنصه في المادة الثالثة والاربعين منه على ان (القضاء مستقل ولا يدار بأي شكل من الاشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل، ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصرا لتقرير براءة المتهم او ادانته وفقا للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية او التنفيذية).

<sup>(١١)</sup> مثل ذلك، دستور فرنسا لعام ١٩٥٨، راجع تفاصيل ذلك، د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٩٣.

<sup>(١٢)</sup> ويلاحظ ان عبارة الفصل بين السلطات لم توضع في المكان المناسب لها، اذ ان الفصل يتعلق بتوزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة وتنظيم العلاقة بينها. مع الاشارة الى ان دستور العراق لسنة ١٩٢٥ اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وان لم يشر اليه بشكل صريح الا ان ذلك يفهم ضمنا من خلال النصوص المتعلقة بالسلطتين التشريعية والتنفيذية. اما الدساتير التي صدرت بعد عام ١٩٥٨ وحتى احتلال العراق عام ٢٠٠٣ فقد اخذت بمبدأ تركيز السلطة وان لم تنص عليه صراحة. حيث تركزت السلطة اما بشخص رئيس الوزراء واما بمجلس قيادة الثورة او بشخص رئيس الدولة. راجع في ذلك، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٤٩.

<sup>(١٣)</sup> د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ٥٠٤، د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

<sup>(١٤)</sup> ومن الجدير بالذكر ان فرنسا عرفت ايضا نظام حكومة الجمعية كنظام حكم مؤقت في بعض فترات الانتقال التي مرت بها بعد قيام الثورة سنة ١٧٨٩ وكذلك طبق هذا النظام في تركيا وفقا لدستورها الصادر سنة ١٩٢٤. راجع في ذلك، د. طعيمة الجرف، مصدر سابق، ص ٥٠٥، د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(١٥) انظر تفاصيل ذلك د.حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكى والكونجرس، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن جامعة النهدين، العدد ١٩ لسنة ٢٠٠٧، ص ٩٥ وما بعدها.

(١٦) د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣، ص ٥١٥.

(١٧) د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٩١.

(١٨) المادة ٤٧ من الدستور.

(١٩) المادة ١ من الدستور.

(٢٠) مثال ذلك دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ المادة ٥٠ منه، وبنفس الاتجاه دستور البحرين لسنة ٢٠٠٢ المادة ٣٠ ودستور قطر لسنة ٢٠٠٢ المادة ٦٠.

(٢١) راجع ودر ولسن، الحكومة الدستورية في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة وديع ضبيع، مطبعة رمسيس، القاهرة، ١٩٢٤، ص.

(٢٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١.

ص ٢٥٧، د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٨٠.

(٢٣) نشر القانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ في الجريدة الرسمية، العدد ٤٣٠٠، في ٢٠١٣/١٢/٢.

(٢٤) د.محسن خليل، المصدر السابق، ص ٢٥٧.

(٢٥) وقد نظمت المادة ٢٢ من النظام الداخلي كيفية انعقادها.

(٢٦) مثال ذلك دستور العراق لسنة ١٩٢٥، المادة ٦٤، ودستور الهند لسنة ١٩٤٩، المادة ٥٧.

(٢٧) اذ يشارك الملك في خلق القانون وفقا لمقولة (الملك في البرلمان) اي ان القانون يصدر بإتفاق اطراف البرلمان وهم الملك ومجلس العموم ومجلس اللوردات، الا ان الامر اختلف بعد استقرار النظام البرلماني في بريطانيا وانتقال اختصاصات الملك الى الحكومة ومجلس العموم بعد تحجيم دور مجلس اللوردات. راجع د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٧٥ وما بعدها.

(٢٨) راجع في ذلك، د.حميد حنون خالد، العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في النظم العربية ذات الاتجاه الرئاسي - دراسة للنظام السياسي في مصر - بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد كلية القانون، العدد الثاني لسنة ٢٠٠٧، ص ٦٣ وما بعدها.

(٢٧) الا ان ذلك من الناحية النظرية، اما من الناحية العملية فيلاحظ ان الرئيس يستطيع القيام بذلك بصورة غير مباشرة وذلك من خلال انصاره في الكونجرس وكذلك يستطيع ان يباشر ذلك بنفسه من خلال تضمين الرسائل السنوية التي يوجهها الى الكونجرس مشروعات القوانين التي يرى انها جديرة بالدراسة. انظر في ذلك، دحميد حنون، العلاقة بين الرئيس الامريكى والكونجرس، مصدر سابق، ص ٩٨.

(٢٨) دمحمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧١، ص ٣٥٢.

(٢٩) السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٣٢٦.

(٣٠) صدرت قرارات عدة من المحكمة الاتحادية تقضي بعدم دستورية القوانين التي تشرع من مجلس النواب من دون ارسالها الى احد المتنفذين وكان اولها القراران المرقمان ٤٣ و ٤٤ لسنة ٢٠١٠ وتلى ذلك صدور قرارات عدة تسيير بنفس الانحط وتمنع مجلس النواب من مباشرة حق يقع في صلب اختصاصه الدستوري. وقد كان رئيس مجلس الوزراء قد طعن بقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠ والمنشور في الوقائع العراقية العدد ٤١٤٨ في ٢٠١٠/٣/١٥ واقبمت الدعوى ضد رئيس مجلس النواب اضافة الى وظيفته وكذلك ضد رئيس واعضاء مجلس الرئاسة اضافة الى وظائفهم وصدر القرار رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٠ بعدم دستورية هذا القانون. نشر القرار على موقع السلطة القضائية الاتحادية الالكتروني:

[www.iraqja.iq](http://www.iraqja.iq)

(٣١) راجع ذلك في نص القرار رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٠ والذي سبق ذكره.

(٣٢) راجع ذلك في القرار رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٢ المنشور على موقع السلطة القضائية الاتحادية:

[www.iraqja.iq](http://www.iraqja.iq)

(٣٣) راجع في وسائل تفسير الدستور د. احسان المرفجي واخرون، النظرية العامة للقانون الدستوري، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٤٣ وما بعدها.

(٣٤) مثال ذلك ما اخذ به دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧ في المادة (٧١) منه ودستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في

المادة (٣٩) منه ودستور مصر لسنة ١٩٧١ المادة (١٠٩) منه، اذ نصت على ان لرئيس الجمهورية ولكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين).

(٣٧) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ١٨٢.

(٣٨) مثال ذلك ما نصت عليه المادتان (١١٠، ١١١) من دستور مصر لسنة ١٩٧١.

(٣٩) نشر النظام الداخلي في الجريدة الرسمية العدد ٤٠٣٣ في ٢٠٠٧/٢/٥. وهذا ما اتخذ به النظام الداخلي لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ في المادة ١٦١ منه وكذلك النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري لسنة ١٩٧٤ في المادة ٩٨ منه.

(٤٠) وذلك بنصها على ان ( يجوز لعشرة من اعضاء اي من مجلسي الاعيان او النواب ان يقترحوا القوانين ويحل كل اقتراح على اللجنة المختصة في المجلس لإبداء الرأي فإذا رأى المجلس قبول الاقتراح احواله الى الحكومة لوضعه في صيغة مشروع قانون وتقديمه للمجلس في الدورة نفسها او في الدورة التي تليها).

(٤١) حيث كان مجلس الرئاسة يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور وفقا للبند سادسا من المادة (١٣٨) من الدستور.

(٤٢) تقصد المحكمة الاتحادية بالسلطة التنفيذية هنا مجلس الوزراء او بالاحرى رئيس مجلس الوزراء.

(٤٣) يراد بالمهام ما نص عليه البند اولا من المادة (٨٠) من الدستور وهي (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة).

(٤٤) ولقد ذكر ممثل المدعي في الدعوى رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٠ بأن مقترح قانون فك ارتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الاجتماعية قدم في وقت سابق الى مجلس الوزراء وقرر المجلس رفضه بموجب قراره المرقم (٣٤٤) لسنة ٢٠٠٩.

(٤٥) وحتى في بعض الدساتير غير الديمقراطية، مع الاشارة الى ان بعض دساتير فرنسا التي اخذت بالحكم المطلق حصرت حق اقتراح القوانين بالسلطة التنفيذية ومن هذه الدساتير دستور السنة الثامنة والدستور الملكي لسنة ١٨١٤ ودستور نابليون الثالث لسنة ١٨٥٢. راجع في ذلك ، د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

(٤٦) اتجهت بعض الدساتير الى منح رئيس الدولة حق الطلب من البرلمان اجراء مداولة جديدة في القانون او بعض مواده فإذا وافق البرلمان على القانون بعد اجراء المداولة وجب اصداره. مثال ذلك دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧، المادة (٧٤) ودستور فرنسا لسنة ١٩٥٨، المادة (١٠).

(٤٧) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

(٤٨) ومن الجدير بالذكر ان هذا الدستور ذاته منح حق الاعتراض لمجلس الرئاسة الذي حل محل رئيس الجمهورية في الدورة البرلمانية السابقة وفقا لنص المادة (١٣٨) منه ولا يمكن التغلب عليه الا بحصول اغلبيية موصوفة كبيرة. ومن الصعوبة فهم هذا الموقف فكيف يمنح مجلس الرئاسة هذا الاعتراض الكبير ولا يمنح رئيس الجمهورية حتى طلب مداولة في القانون مرة اخرى.

(٤٩) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٣٥٨.

(٥٠) المصدر نفسه، ص ٣٥٩.

(٥١) المصدر نفسه ص ٣٦١.

(٥٢) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية، مصدر سابق، ص ٦٦. ومثال على ما تقدم ما اتخذ به دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ في المادة ١٠٣ منه، دستور تونس لسنة ١٩٥٩ المادة ٥٢، دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ المادة ٦٥، دستور موريتانيا لسنة ١٩٩١ المادة ٧٠، دستور اليمن لسنة ١٩٩٤ المادة ١٠٣ ودستور الجزائر لسنة ١٩٩٦ المادة ١٢٦.

(٥٣) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص ٣٦١، د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٣٦٤، د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٧١.

(٥٤) كدستور مصر لسنة ١٩٧١ حيث نصت المادة ١٨٨ منه على ان ( تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها .....الخ) وكذلك دستور تونس لسنة ١٩٥٩ في المادة ٥٢ منه.

(٥٥) راجع تفاصيل اكثر، د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٣.

(٥٦) مثال ذلك دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧، المادة ٨٣، ودستور المانيا لسنة ١٩٤٩، المادة ٥٤، ودستور الهند لسنة ١٩٤٩، المادة ٥٤.

(٥٧) - راجع القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ منشور في الوقائع العراقية ٤٢٣٦ في ٢٧/٢٧/٢٠١٢.

(٥٨) شر القانون في الجريدة الرسمية ٤١٧٤ في ٢٤/١٧/٢٠١٧.

(٩١) هذا وقد تم تعيين ثلاثة نواب للرئيس في صفقة واحدة حيث صدرت ثلاثة مراسيم جمهورية لتعيين نواب للرئيس، اذ عين السيد عادل عبد المهدي بموجب المرسوم رقم ٩٢ والسيد طارق الهاشمي بموجب المرسوم رقم ٩٣ والسيد خضير الخزاعي بموجب المرسوم رقم ٩٤ ونشرت المراسيم المذكورة في الجريدة الرسمية العدد ٤١٩٣ في ٢٠١١/٦/١٣.

(٩٢) حيث استقال السيد عادل عبد المهدي النائب الاول لرئيس الجمهورية وتم قبول الاستقالة بموجب المرسوم الجمهوري رقم ٢١٥ في ٢٠١١/١١/١٢ ونشر في الجريدة الرسمية العدد ٤٢١٨ في ٢٠١١/١١/٢١.

(٩٣) حيث هرب السيد طارق الهاشمي النائب الثاني لرئيس الجمهورية بعد اتهامه بجرائم خطيرة، وقد صدرت ضده احكام غيابية بالاعدام، ومع ذلك لم يصدر قرار بإعفائه من منصبه وفقا لاحكام قانون نواب رئيس الجمهورية.

(٩٤) يرى بعض الكتاب ان المركز الذي تحتله المعارضة في النظام البريطاني هو الذي يفسر التوازن في ذلك النظام، اذ انتقل التوازن من العلاقة بين الحكومة والبرلمان ليرتكز في العلاقة بين الاغلبية والمعارضة. مع الاشارة الى ان المعارضة في بريطانيا ليست واقعا وانما هي نظام معترف به وبدوره بصفة رسمية. اذ ان زعيم المعارضة في مجلس العموم يحمل لقباً رسمياً هو لقب (زعيم معارضة جلاله الملك)، راجع ذلك د. سعاد الشراوي، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٩٥) وهذا ما ادى الى تأخير تشكيل مجلس الوزراء الى ما يقارب سبعة اشهر بعد اجراء الانتخابات في ٢٠١٠/٣/٧ اذ كلف السيد نوري المالكي بتشكيله في ٢٠١٠/١١/٢٥ ومنحت الثقة من مجلس النواب في ٢٠١٠/١٢/٢١.

(٩٦) يشير السيد احمد الجلبي الى ان التنافس داخل التحالف الوطني في الدورة الثانية كان بين ابراهيم الجعفري وعادل عبد المهدي وقد حصل الاول على ٦٤ صوتا والثاني على ٦٣ صوتا الا ان بوش وبليز رفضا الجعفري. ورد ذلك في لقاء له مع صحيفة المدى العدد ٢٩٠٢ في ٢٠١٣/٩/٢٦.

(٩٧) انظر نص اتفاقية اربيل في صحيفة المدى العدد ٢٤٧٠ في ٢٠١٢/٥/٢.

(٣١) هذا ويلاحظ ان النظام الداخلي لمجلس النواب خالف النص الدستوري وذلك بإضافته عناوين وظيفية اخرى اجاز توجيه الاسئلة لأصحابها مثل اعضاء مجلس الرئاسة ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة او غيرهم من اعضاء الحكومة فضلا عن اجازته لرئيس المجلس ان يأذن بحسب تقديره لآخرين بالتعليق على الاجابة. راجع المواد من ٥١ الى ٥٤ من النظام الداخلي للمجلس النواب منشور في الوقائع العراقية العدد ٤٠٣٢ في ٢٠٠٧/٢/٥.

(٣٢) مثل ذلك دستور الكويت لسنة ١٩٦٢ المادة ١٠٠، ومصر لسنة ١٩٧١ المادة ١٢٥ ودستور اليمن لسنة ١٩٩٤ المادة ٩٧.

(٣٣) الفقرة ج من البند سابعاً من المادة ٦١ من الدستور.

(٣٤) انظر المواد من ٥٦ الى ٦١ من النظام الداخلي.

(٣٥) الفقرة ٧ من البند سابعاً من المادة ٦١ من الدستور، والمادة ٥٥ من النظام الداخلي.

(٣٦) الفقرة أ من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور.

(٣٧) الفقرة د من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور.

(٣٨) الفقرة ب من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور.

(٣٩) مثل قانون الانتخاب ومجلس الاتحاد والاحزاب السياسية والمحكمة الاتحادية العليا والنفط والغاز وقوانين مهمة اخرى.

(٤٠) راجع في ذلك تصريحات، لبعض النواب الى صحيفة المدى العدد ٢٨٧٩ في ٢٠١٣/٨/٢٦.

(٤١) حيث ذكر رئيس مجلس الوزراء حينذاك في مقابلة له مع قناة العراقية ان (طلب استضافتي الى مجلس النواب هو دعاية انتخابية، وانا اقبل الذهاب الى مجلس النواب ولكن اذا ذهبت سأجعل الدنيا تنقلب). راجع ذلك في صحيفة المدى العدد ٢٧٧٤ في ٢٠١٣/٤/١٤.

(٤٢) ومن الغريب الا يكشف رئيس مجلس الوزراء بشكل صريح عن اسماء المسؤولين عن الارهاب وقد برر الامين العام لمجلس الوزراء حينذاك تحفظ رئيس مجلس الوزراء على كشف اسماء المسؤولين والبرلمانيين المتورطين بالارهاب لضمان عدم خلق ازمة جديدة في البلاد وتعقيد الاوضاع. راجع في ذلك صحيفة الصباح العدد ٢٨٣٣ في ٢٠١٣/٥/٢٧.

<sup>(٧٨)</sup> ونظرا لعدم اكتمال النصاب القانوني للجلسة حولت الى جلسة تشاورية كما تسميها هيئة

رئاسة المجلس ولا وجود لهذه التسمية لا في الدستور ولا في النظام الداخلي للمجلس.

<sup>(٧٩)</sup> حيث قال (كنا نتمنى من المالكى ان يكون على مستوى عال من الشجاعة وان يقف امام

الشعب ممثلا بمجلس نوابه ويشرح مكامن الاخفاق في حكومته وفشلها في الحد من الموت

الجماعي على يد الارهاب لا ان يكون محرضا على خرق الدستور والقوانين). وكان المالكى

قد وصف الجلسة الاستثنائية قبل عقدها بيومين بأنها ستكون (سوق عكاظ) راجع في ذلك

صحيفة المدى العدد ٢٨٠٣ في ٢٢/٥/٢٠١٣.

<sup>(٨٠)</sup> نشرت صحيفة المدى وثيقة متهورة بتوقيع كل من مسعود البرزاني، اياد علاوي، اسامة

النجيفي ومقتدى الصدر بمواصلة السعي لعزل رئيس الوزراء نوري المالكى واستبداله

بمرشح اخر من قبل التحالف الوطني على ان يلتزم بالدستور ويطبق ما اتفق عليه مع

الكتل السياسية الاخرى. راجع العدد ٢٢٢٥ في ١٢/٧/٢٠١٣.

<sup>(٨١)</sup> وقد ورد في بيان صادر عن رئاسة الجمهورية ان طالباني كان (وعد قادة عدد من الكتل

السياسية بان يرفع الى البرلمان اسماء النواب المطالبين بسحب الثقة عن رئيس الحكومة

نوري المالكى بعد التأكد من سلامة توافيقهم واكمال النصاب القانوني) مبينا انه وافق

على هذه الخطوة كحل وسط قد يؤدي الى حل الازمة على الرغم من انها غير الزامية. راجع

في ذلك، صحيفة الشرق الاوسط، العدد ١٢٢٤٩ في ١١/٧/٢٠١٣.

<sup>(٨٢)</sup> هذا ما جاء في رسالته التي وجهها الى قادة اجتماع اربيل وقد هاجم الرئيس طالباني بعض

منتقديه لعدم تقديمه طلب سحب الثقة، مطالبا اطراف اجتماع اربيل بالكف عن استفزازه

وتوجيه الاتهامات والانتقادات، قائلا انه يملك الرد المفحم على ذلك. وذكر الرئيس طالباني

اربعة اسباب لرفضه توقيع طلب سحب الثقة، منها ما يتعلق باستحقاق الاكثرية الشيعية

لمنصب رئاسة الوزراء، واخر يتعلق بمجاد رئيس الجمهورية. راجع ذلك في المجلة الاسبوعية

العدد ٢٢٦ في حزيران ٢٠١٢.

<sup>(٨٣)</sup> وقد ذكر الرئيس في البيان المشار اليه بأن الرئيس يظل محايدا وراعيا للإجماع الوطني ولم

الشمول وتوحيد الصف واذا اجبرني الظروف على مخالفة قناعاتي المبدئية هذه فسأقدم

استقالتي من رئاسة الجمهورية واعدود امينا عاما لحزبي امارس حربي الكاملة. راجع ذلك في  
المجلة الاسبوعية العدد ٢٢٦ في حزيران ٢٠١٢.

(٤٤) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، مصدر سابق، ص ١٠.

(٤٥) ونتيجة لاتباع سياسة التوافق فشل مجلس النواب في تشريع القوانين ذات الهمية، لانها  
تتطلب اجماع قادة الكتل السياسية على تمريرها. ويذكر تقرير اصدده مركز المعلومة المعني  
بمتابعة نشاط مجلس النواب، ان المجلس فشل في تشريع اي من القوانين التي لها دور في بناء  
الدولة ونص عليها الدستور، مثل قانوني مجلس الاتحاد والنفط والغاز، وكذلك فشل في اداء  
دوره الرقابي على السلطة التنفيذية. راجع ذلك في صحيفة المدى العدد ٢٩٤٦ في  
٢٠١٣/١١/٢٦.

(٤٦) حيث يقول السيد صالح المطلك نائب رئيس مجلس الوزراء والذي سبق ان وصف رئيس  
المجلس بالدكتاتور ان (نيابة المالكي خطأي الوحيد واسوأ اوقاتي حضور اجتماع الحكومة).  
جاء ذلك في محاضرة القاها في عمان بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢٣. راجع ذلك صحيفة المدى العدد ٢٩٠٥  
في ٢٠١٣/٩/٣٠. مع الاشارة الى ان النظام الداخلي صدر في ٢٠١٤/١١/٢٥ وبعد تشكيل الوزارة  
الثالثة برئاسة السيد حيدر العبادي ونشر في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٤٣، في ٢٠١٤/١٢/٨.

(٤٧) وهذا ما ورد على لسان عضو لجنة النزاهة النيابية والنائب عن كتلة الاحرار جواد الشهبلي  
في حديث الى المدى (برس). راجع في ذلك صحيفة المدى العدد ٢٩٢١ في ٢٠١٣/١٠/٢٤.

(٤٨) جاء ذلك في مقابلة مع النائب عن دولة القانون احسان العوادي مع صحيفة الشرق الاوسط  
العدد ١٢٢٤٩ في ٢٠١٢/٧/١١.

(٤٩) يقول السيد احمد الجليبي (هناك مسؤولون كبار يخشون ان يجامروا باعتراضاتهم، ويخافون من  
نقل الحقيقة لان الانتقال من كونك مسؤولا رفيعا الى كونك ارهابيا مطلوباً هو بضع  
ساعات فقط). ورد ذلك في مقابلة معه منشورة في صحيفة المدى العدد ٢٩٠٥ في ٢٠١٣/٩/٣٠.

(٥٠) حيث يذكر السيد اسامة النجيفي رئيس مجلس النواب السابق ان وزير الخارجية الاميركي  
جون كيري قال له (نرى التجربة الديمقراطية تنهار في العراق) واطاف انه اجاب الوزير  
الاميركي بقوله (انتم السبب فأنتم من منعمتم مسألته في البرلمان في السنة الماضية وهذا

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

العام. وانتم والايروانيون تدعمون المالكى فى كل شىء). جاء ذلك فى مقابلة مع صحىفة

الشرق الاوسط العدد ١٢٥٥٩ فى ١٥/٤/٢٠١٢.

<sup>(١١)</sup> منشور على موقع رئاسة الجمهورية الالكترونى:

<http://www.iraqipresidnrcy.net>

<sup>(١٢)</sup> جاء ذلك على لسان النائب السابق حسن العلوى فى تحقيق صحفى بعنوان (النواب

الاسرى) نشر فى مجلة الاسبوعية العدد ١٦٢ لشهر اذار ٢٠١١.