



التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل أحكام دستور

جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.د. هاشم حسين علي الجبوري

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية / قسم القانون

م. صلاح رفيق زمان

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية / قسم القانون

COOPERATION BETWEEN THE LEGISLATIVE AUTHORITY AND THE EXECUTIVE AUTHORITY UNDER THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF IRAQ FOR THE YEAR 2005

Assist. Prof. Dr. Hashem Hussein Ali Al-Jubouri

Kirkuk University/College of Law and Political

Science/Department of Law

Lecturer.Salah Rafiq Zaman

Kirkuk University/College of Law and Political

Science/Department of Law

المستخلص

يعد مبدأ الفصل بين السلطات المبدأ الرئيسي والأساسي التي تقف عليه جميع النظم النيابية ولكل نظام تفسير خاص لهذا المبدأ، ومنها النظام البرلماني الذي اعتنق الفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بروح التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي جعل من هذا التعاون والرقابة ركناً أساسياً يستند عليه ويؤكد وجوده، الأمر الذي حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأن التعاون والرقابة هو أساس وجود النظام البرلماني، وحريراً القول بأن هذا التعاون لا وجود له في النظم النيابية الأخرى وهي النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات، والنظام المجلسي الذي يقوم على أساس هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فلا مجال لإقامة التعاون في هذه الأنظمة، بل انفرد بها النظام البرلماني واختص بها

الكلمات المفتاحية : السلطة، التشريعية، التنفيذية، دستور

Summary

The principle of separation of powers is the main and basic principle upon which all parliamentary systems stand, and each system has its own interpretation of this principle, including the parliamentary system, which embraced the separation of powers as a chapter marred by the spirit of cooperation and mutual oversight between the legislative and executive authorities, and which made this cooperation and oversight a fundamental pillar on which it rests and confirms. Its existence, which led some jurists to say that cooperation and oversight is the basis for the existence of the parliamentary system, and rather to say that this cooperation does not exist in other parliamentary systems, namely the presidential system, which is based on the absolute separation of powers, and the council system, which is based on the dominance of power Legislative authority over the executive authority, there is no room for cooperation in these systems, but the parliamentary system is unique to them and is exclusive to them

Key words: Power, Legislative, Executive, Constitution

المقدمة

إن الحمد له نحمده ونستغفره ونستعين به، ونستهديه ونعوذ بالله من شرور أنفسنا ومن سيئات أعمالنا، من يهده الله فهو المهتدي ومن يضل فلا هادي له وأشهد أن لا إله إلا الله وأن محمداً عبده ورسوله، وبعد :

لقد ظهرت لنا البدايات الأولى للنظام البرلماني في أحضان الدولة الأوربية، إذ أخذت ملامح هذا النظام تظهر وتتبلور بفعل وبمعطيات الثورة العلمية الصناعية وآفاق عصر النهضة والتي أزاحت من أمامه المظاهر والنظم القديمة في التعاملات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، واستبدلتها بنظم ديمقراطية نيابية تعطي صلاحيات مميزة للبرلمان، حيث يكونون أصحاب القرار في إطار الحياة الدستورية والتي تهدف إلى إقامة الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات الفردية .

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات المبدأ الرئيسي والأساسي التي تقف عليه جميع النظم النيابية ولكل نظام تفسير خاص لهذا المبدأ، ومنها النظام البرلماني الذي اعتنق الفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بروح التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي جعل من هذا التعاون والرقابة ركناً أساسياً يستند عليه ويؤكد وجوده، الأمر الذي حدا ببعض الفقهاء إلى القول بأن التعاون والرقابة هو أساس وجود النظام البرلماني .

وحريراً القول بأن هذا التعاون لا وجود له في النظم النيابية الأخرى وهي النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل المطلق بين السلطات، والنظام المجلسي الذي يقوم على أساس هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، فلا مجال لإقامة التعاون في هذه الأنظمة، بل انفرد بها النظام البرلماني واختص بها .

ومن تلك الأهمية للتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فقد اخترنا بأن تكون هذه الصفة للنظام البرلماني عنواناً لبحثنا الذي يضم مبحث تمهيدي بالإضافة إلى مبحثين مستقلين .

أولاً: أهمية البحث: تظهر أهمية البحث من خلال الدور الكبير للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يؤدي هذا التعاون إلى التنسيق العالي بين السلطتين واستقرار العمل السياسي واستقامته، وسيره بالاتجاه الذي يجعله متوازي مع المسار الدستوري، كما تبدو أهمية هذا التعاون إلى توحيد العمل داخل الدولة الواحدة.

ثانياً: منهجية البحث: تذهب الدراسة إلى انتهاج بيان الامتداد التاريخي للنظام البرلماني والوقوف على جذوره التاريخية، ثم سنبيين المنهج المقارن حول أسس وأركان النظام البرلماني التقليدية ومدى توافرها في متن وروح التشريع لمواد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

ثالثاً: هيكلية البحث: سوف نتناول في المبحث التمهيدي ماهية النظام البرلماني، نشأته، وتعريفه وأركانه، إذ سنخصص المبحث الأول لدراسة المظاهر التقليدية للتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والذي انقسم إلى مطلبين، وسنفرد المطلب الأول لتبيان مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

في المجال التشريعي، ونبين في المطلب الثاني مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الشؤون المالية .

أما المبحث الثاني فسوضح فيه مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وسيشتمل المبحث ثلاثة مطالب، نوضح في المطلب الأول مظاهر التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

والمطلب الثاني مظاهر التعاون بين السلطتين في الشؤون المالية، فيما سنضيف مطلباً ثالثاً إلى هذا المبحث نبين فيه مظاهر التعاون بين السلطتين في ظل أحكام دستور جمهورية العراق في مجال الاقتراح بالرغبات والمناقشات العامة .

ثم نعرض إلى خاتمة البحث، والتي تحوي على عدد من نتائج وجملته من التوصيات راجين من الله أن نكون قد ألمنا ولو بشيء من جوانب الموضوع .

المبحث التمهيدي

ماهية النظام البرلماني، نشأته، التعرف به، أركانه

يعود الأصل التاريخي لكلمة البرلمان إلى فرنسا ولغاتها، حيث كانت تعبر عن المجالس، ومن فرنسا انتقلت إلى مجلس الملك في المملكة البريطانية، هذه المملكة التي أصبحت تمثل الصورة الصحيحة للنظام البرلماني من خلال تفصيلها لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه السليم، فصلاً مشوباً بروح التعاون والرقابة المتبادلة بين مختلف السلطات وبالأخص السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^(١) .

ولقد كان للتطور التاريخي والظروف السياسية والاجتماعية لهذا البلد الأثر الكبير لتبنيه هذا النظام من الأنظمة السياسية، ففي هذا البلد نشأ النظام البرلماني وترعرع واستقامت أصوله وتثبتت أركانه ومنه انتشرت إلى دول العالم وذلك لما يتميز به من إيجابيات ومحاسن .

(١) أستاذ الدكتور عامر عياش، محاضرات في النظام البرلماني، أقيمت على طلبية الماجستير في قسم القانون العام كلية القانون، جامعة تكريت، غير منشور ٢٠٠٧، في الفصل الأول .

ولقد مرت إنكلترا بظروف تاريخية وسياسية ساهمت بانتقالها من مملكة مطلقة تتجمع فيها كل السلطات بيد الملك الذي كان يقف إلى جانبه مجلس استشاري وهو المجلس المخصوص Privy Conacil حيث يتولى الملك تعيين أعضائه، وتأليف لجنة من عدد محدود من الأعضاء ممن يكونون الولاء للملك، والتي ازدادت صلاحياتها على حساب صلاحيات المجلس الذي كثر عدد أعضائه وتزايدت أموره وتشعبت شؤونه.

وتمثل هذه اللجنة نواة الوزارة، واحتواء السلطة المطلقة للملك فقد كانت اللجنة خاضعة للملك في تشكيلها واختصاصها^(١).

وكان للعلاقة التي تجمع بين هذه اللجنة والبرلمان والتي كان يحملها أخطاء الملك أن لوح البرلمان بسلاح الاتهام الجنائي Impalement وبالتالي إحالتهم إلى المحكمة أمام مجلس اللوردات .

ومع التطور استطاع البرلمان إرغام الوزارات التي لا تتال الثقة على تقديم استقالتها وإحلال وزارة جديدة حائزة على الثقة، وبذلك انشأ المسؤولية الوزارية أمام البرلمان على حساب المسؤولية الجنائية^(٢).

كذلك ما يؤكد مبدأ مسؤولية الوزارة في إنكلترا هو تقرير عدم مسؤولية الملك والذي تدرج ابتداء من ابتعاد الملك جورج الأول عن شؤون المملكة والذي ماثله الملوك الذين أعقبوه إلى أن تأكدت سلطة الوزارة المطلقة في إدارة شؤون الحكم ومسؤوليتها أمام البرلمان، ويقابلها ملك أو رئيس مصون غير مسئول سياسياً، الأمر الذي أظهر مبادئ مختلفة مثل

The King reigns bat doesn't rules .

The King can not be wrong

وبات من المقرر أن الملك لا يعمل منفرداً بل لابد من وجود وزارة يمارس الملك

من خلالها شؤون الحكم .^(١) The King can not get a lone

(١) د . سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية - منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨١ ص ٢٥٣ .

(٢) د . سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٤ .

وهكذا اكتمل النظام البرلماني بخاصته وأركانه والذي عرفه بعض الفقهاء بأنه " نظام يهدف إلى إقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغي أو تسيطر أحدهما على الأخرى " كما أورد له تعريفاً بأنه " النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية " (٢) .

فالنظام البرلماني يفترض قيام التعاون والتوازن بين السلطتين فهو ينتهج مسلكاً وسيطاً بين النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل المطلق بين السلطات ويقرر باستقلال كل منهما استقلالاً تاماً، وبين نظام الجمعية الوطنية التي تهيمن فيه السلطة التشريعية، وتجعل من السلطة التنفيذية تابعة لها .

أما النظام البرلماني فيقرر بالفصل بين السلطات فصلاً مشوباً بالتعاون وبالرقابة المتبادلة بينهما، ومن ذلك نخلص إلى أن النظام البرلماني يقوم على ركنين :

الركن الأول : ثنائية السلطة التنفيذية

إذ يمتاز النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الدولة ومن الوزارة، ورئيس الدولة قد يكون ملكاً أو رئيساً منتخباً، وهو في كل الأحوال غير مسؤول سياسياً عن التصرفات التي يباشرها في شؤون الحكم، وهو يسود لا يحكم كما هو الحال في بريطانيا واسبانيا، وهو يرئس ولا يحكم كما هو الحال في كندا وألمانيا (٣) . وقد انقسم الفقه في دور رئيس الدولة في مباشرة شؤون الحكم، فمنهم من عد دوره سلبياً يقتصر على النصح والإرشاد، كما هو الحال في مملكة انكلترا، مهد النظام البرلماني وأصله، بينما يرى فريق آخر من الفقهاء إيجابية دور رئيس الدولة في ممارسات شؤون الحكم فله سلطات يمارسها بموجب الدستور وذلك من خلال وزارات تتحمل مسؤولية تدخله (٤) .

(١) د . سعد عصفور، المصدر السابق، ص ٢٥٤ .
(٢) د . محسن خليل، القانون الدستور والنظم السياسية، ١٩٨٧، ص ٥٥٩ .
(٣) د . محمد كامل ليله: التنظيم السياسي-الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧١، ص ٥٩٨ .
(٤) د . عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٢٥ .

وهناك اتجاه ثالث يتوسط هذين الاتجاهين يقر بدور رئيس الدولة في مباشرة شؤون الحكم ولكن من خلال وزارة مسؤولة مسؤولية مباشرة فهو لا يعمل منفرداً بل إن عمله ينسب إلى الوزارة من خلال قاعدة " التوقيع المجاور " إلى جانب توقيع رئيس الدولة ^(١) . ونحن نميل إلى هذا الرأي .

وفي حقيقة الأمر أن لرئيس الدولة سلطات واختصاصات له الحق في ممارستها بموجب الدستور، مثل تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم وحل البرلمان، ولكن المسألة مرهونة بالواقع السياسي وتأثيره على الواقع الدستوري للبلد وبعدد الأحزاب وتأثيرها فتعطي لرئيس الدولة السلطة الفعلية في مباشرة اختصاصاته وتسحب منه، فإذا ما غلب الواقع السياسي على الواقع الدستوري، أصبح لرئيس الدولة دور حقيقي يمارس بمقتضاه اختصاصاته في شؤون الحكم بكل حرية كما هو الحال في الأردن ^(٢) .

أما الوزارة التي هي العنصر الثاني للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فهي منظمة مستقلة عضواً عن رئيس الدولة وهي هيئة تضامنية جماعية تتولى مباشرة الفعلية والوظيفة التنفيذية فهي التي تضع السياسة العامة للدولة وتقوم بتنفيذها وهي المحور الرئيس للنظام البرلماني والمهيمنة على تصرف كل شؤون الدولة وهي المسؤولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية أو فردية وذلك لأنها تمارس السلطة الفعلية في الدولة. وتتكون من رئيس الوزراء والوزراء وتتصف بالوحدة والتجانس والتضامن والتناسق حيث يعمل كل الأعضاء مجتمعين كأعضاء في جسد واحد يتوصلون إلى قرار واحد يمثل وجهة نظر أعضاء مجلس الوزراء ^(٣) .

الركن الثاني : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين

يقصد به الفصل المشوب بروح التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين والتي تتم من خلال العمل المشترك والجماعي بين السلطتين مع وجود انتظام عمل كل سلطة بواسطة إحدى السلطات من أسلحة رقابة على عمل السلطة الأخرى .

(١) د . محسن خليل، المصدر السابق، ص ٥٦٤ .

(٢) د . عامر عياش، المحاضرات السابقة .

(٣) د . هاني علي الطهراوي، النظم الدستورية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ٢٠٠٧، ص ٢٥٠ .

وتتمثل أوجه التعاون بين السلطتين في جوانب مختلفة منها الجانب التشريعي من خلال اقتراح مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية المشاركة في تكوين البرلمان من خلال تهيئة قوائم الانتخابات لمجلس النواب، وإجراء انتخابات وفرز الأصوات وإعلان النتائج ودعوى البرلمان للانعقاد وسلطة فض أو تأجيل انعقاد، وكذلك أوجه التعاون الواسعة من خلال الجمع بين عضوية المجلس النيابي ومجلس الوزراء والتعاون الحاصل في الشؤون المالية ونحيل دراسة التعاون إلى المبحث التالي .

أما الرقابة المتبادلة بين السلطتين فتتم من خلال صلاحيات الرقابة والمحاسبة الممنوحة بموجب النظام البرلماني لكلا السلطتين تجاه بعضها البعض من أجل إقامة التوازن في العمل .

وتمثل رقابة السلطة التنفيذية ابتداءً من اختيار رئيس السلطة التنفيذية من قبل البرلمان^(١)، وكذلك سلطة البرلمان في حق أي عضو من أعضائه في أن يوجه السؤال إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء وتتم مناقشة الوزير المستجوب في جلسة أخرى غير الجلسة التي طرح فيها السؤال .

ويتضمن الاستجواب معنى الاتهام والمحاسبة، إلى أن يقتنع مجلس النواب بأجوبة الوزير وعندما ينقضي الاستجواب أو لا فيقع حق تحريك المسؤولية الوزارية وكذلك للبرلمان سلطة التحقيق في مسألة معينة حيث تمارس هذه المهمة لجنة مختصة ثم تعرض ما توصلت إليه من نتائج للبرلمان لاتخاذ قراره الذي لا يعد أن يكون أحد فرضين، أما بعدم تقصير الوزير فينتهي الأمر أو بتقصيره فتتحرك المسؤولية الوزارية والتي تعد أهم سلاح يشهده البرلمان في وجه الوزارة وبكلا نوعيها الفردية التي تنص على الوزير بعينه ولا تمتد إلى زملائه، وذلك عن ارتكابه خطأ فادح بشؤون وزارته، أو المسؤولية التضامنية التي تنصب على الوزارة بأكملها والتي توجب على الحكومة تقديم استقالتها وذلك إذا ارتكب خطأ فادحاً يتعلق بالسياسة العامة للدولة أو إذا كان التصرف منسوباً إلى رئيس الوزراء أو في حالة تضامن من الوزارة مع الوزير عند إثارة المسؤولية

(١) د . محسن خليل، المصدر السابق، ص ٥٧١ .

الفردية، ويترتب على سحب الثقة وجوب استقالة الوزارة أو الوزير كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها أو من أحد الوزراء^(١).

وتقرر بعض الدول سلطة أخرى للبرلمان على الحكومة وهي سلطة الاتهام الجنائي Impudent وذلك عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها، حيث تسمح بعض الدساتير بأن يكون بعض أعضاء البرلمان أعضاء في المحكمة التي تتولى المحاكمة. هذا عرض موجز لأهم السلطات التي تمتلكها أو تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبالمقابل هناك سلطات ممنوحة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تمثل في التدخل في سير عمل البرلمان من خلال دعوى البرلمان للانعقاد في الأمور الهامة وغير العادية وفض اجتماعاته وإنهاء انعقاده أو تأجيلها^(٢).

وحقها في مراقبة تصرفات الجهة النيابية من خلال حضور جلسات الهيئة النيابية وتقديم النصح والإرشاد بما يحقق المصلحة العامة^(٣).

إلا أن أهم ما تملكه السلطة التنفيذية من سلطة رقابة في وجه السلطة التشريعية هو حقها في حل مجلس النواب بكلا نوعيه الحل الوزاري والحل الرئاسي، حيث يتيح بموجبه للسلطة التنفيذية تقصير عمر المجلس التشريعي وبالتالي إنهائه قبل انتهاء مدة نيابة أعضائه^(٤).

ويمثل حق الحل المعطى للسلطة التنفيذية وحق سحب الثقة "المسؤولية الوزارية المعطى للسلطة التشريعية، أهم وسيلتين يقرهما النظام البرلماني من أجل القيام واستمرار التوازن بين هاتين السلطتين^(٥).

(١) مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للعلوم الإدارية، السنة التاسعة والعشرين، العدد الثاني، ديسمبر، ص ١٢٨.

(٢) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٤٧.

(٣) د. هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ٢٦٠.

(٤) سعد محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص ٣٩.

(٥) د. هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ٢٦١.

المبحث الأول

المظاهر التقليدية للتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية على الرغم من تأسيس النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات وهو في هذا الأساس يجتمع مع النظام الرئاسي والنظام ألمجلسي، إلا إنه يفرق عن النظامين النيابيين بأنه يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات وهذه المرونة في الفصل تقتضي قيام حالة من التعاون والاشتراك في العمل بين السلطات وخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا هو جوهر النظام البرلماني، فهو لا يرجح السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية كما هو الحال في النظام الرئاسي ولا يرجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام ألمجلسي، بل يعمل على إيجاد توازن بين السلطات وذلك من خلال وسائل الصلة المؤثرة بين الطرفين^(١). ولقد سنتناول في هذا المبحث مظاهر التعاون بين السلطتين في جانبين، وذلك من خلال:

المطلب الأول : مظاهر التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي.

المطلب الثاني: مظاهر التعاون بين السلطتين في مجال الشؤون المالية.

المطلب الأول

مظاهر التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي

الأصل أن تخصص السلطة التشريعية بممارسة المهام التشريعية في الدولة لوحدها، إلا إن النظام البرلماني يقر بالتعاون بين السلطتين في المجال التشريعي من خلال اشتراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في هذا الاختصاص^(٢). وتتمثل صور التعاون المشترك في هذا المجال من خلال المساهمة الفعلية للسلطة التنفيذية في تكوين البرلمان وذلك من خلال دعوة الناخبين لانتخاب الهيئة النيابية وتهيئة قوائم الناخبين الذين يحق لهم ممارسة حق الانتخاب وتهيئة قوائم

(١) د . إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس دولة الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف في الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٥ .

(٢) د . هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ٢٥٨ .

المرشحين وأجواء الانتخابات وإعلان النتائج ودعوى البرلمان للانعقاد في دورته العادية والاستثنائية وذلك بمرسوم جمهوري أو إرادة ملكية وسلطة رئيس الدولة في فض انعقاده وتأجيله (١).

إلا إن أهم ما تمارسه السلطة التنفيذية من مظاهر التعاون مع السلطة التشريعية في المجال التشريعي هو اقتراح مشروعات القوانين، وهي بذلك تقف على قدم المساواة مع السلطة التشريعية، بل قد تستأثر بهذا الحق بوصفها السلطة التي تتولى إدارة شؤون الدولة وهي على اتصال دائم مع الشعب وعلى دراية تامة بالظروف المحلية التي تتغير من وقت لآخر والتي تستلزم بطبيعتها إصدار قوانين تتلاءم والظروف الجديدة التي يولدها العصر، فتقوم السلطة التنفيذية بتقديم مشروعات القوانين التي تقدمها إلى البرلمان ومن ثم استكمال مراحل التشريع (٢).

وتفرّق بعض الدساتير في التسمية بين مشروعات القوانين التي تطلقها على تلك المشروعات المقدمة من قبل الحكومة، وبين المقترحات المقدمة من قبل اللجان البرلمانية والمعدة للمناقشة والتصويت من قبل البرلمان (٣).

وقد دأبت الدول في النظم البرلمانية على إعطاء السلطة التنفيذية حق تقديم مشروعات القوانين حيث أنها تكون أكثر جدية فيما لو تمت من قبل البرلمان، بل حتى للدول التي تعطي للبرلمان حق اقتراح القوانين فإن هذه الاقتراحات تعرض على لجنة للنظر في هذه الاقتراحات وتمارس الحكومة من خلال لجان متخصصة إعداد وصيانة هذه المقترحات المقدمة من قبل البرلمان والنظر في هذه الاقتراحات من الناحية الفنية واللغوية والقانونية كمجلس شورى الدولة العراقي .

وتمارس السلطة التنفيذية مظاهر أخرى في المجال التشريعي من مظاهر التعاون من خلال سلطة رئيس الدولة في التصديق على القوانين، والتصديق هو سلطة

(١) د . عامر عياش الجبوري، المحاضرات السابقة .
(٢) د . عبد الحميد متولي ود . سعد عصفور ود . محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بلا سنة طبع، ص ١٥٢ .
(٣) د . ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٣، ص ١٣٧ .

رئيس الدولة والذي لا يملك البرلمان - غالباً - أي حيلة للتغلب عليه وتأكيد عليه على أن القانون استوفى شروطه المنصوص عليها في الدستور (١) .

ف رئيس الدولة يشارك فعلياً في عملية سن القوانين وهو عندما يصادق عليها إنما يمارس عملاً تشريعياً على عكس حقه في الاعتراض الذي يعد عملاً تنفيذياً والذي يستطيع البرلمان التغلب عليه من خلال إقراره بأغلبية معينة ينص عليها الدستور، وقد وردت نصوص دستورية تؤكد على حق رئيس الدولة بالتصديق على القوانين مثل النص الذي جاء به دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة الثالثة والسبعون الفقرة الثالثة" يصادق رئيس الجمهورية ويصدر القوانين التي يصدرها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمها " (٢).

وأخيراً نقول تتدخل السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تكوين المجلس النيابي من خلال نص بعض الدساتير على الأخذ بنظام التعيين في البرلمان حيث تقوم السلطة التنفيذية بتعيين الأعضاء المعينين والذين يكونون مع الجانب المنتخب " المجلس النيابي" (٣) .

المطلب الثاني

مظاهر التعاون بين السلطتين في الشؤون المالية

تتمثل مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الشؤون المالية من خلال الموافقة على قانون الموازنة الاتحادية للدولة . وفي الحقيقة يمثل هذا المظهر عملاً مشتركاً على قدم المساواة بين السلطتين، حيث يتبنى وزير المالية والبرلمان إعداد مشروع ميزانية ومن ثم عرضه على البرلمان ومناقشته وإدخال تعديلات عليه إن وجدت ثم إقراره والتصويت عليه ليصبح قانون ذو قواعد عامة مجردة ملزمة لكل المخاطبين من دوائر الدولة، وذلك من خلال بيان أوجه الإنفاق المدروسة لسنة قادمة وبيان المبالغ اللازمة لتغطية هذه النفقات، وبذلك

(١) د . سحر محمد نجيب ، المصدر السابق ، ص ٣٣ .

(٢) المادة (٧٣/فقرة ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) د . محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٥٦٧ .

فالميزانية هي بيان تعدادي وتقديري للنفقات والإيرادات العامة عن مدة قادمة هي سنة عادة^(١)، هذا ولا يجوز إنهاء فصل الانعقاد للمجلس النيابي الذي يعرض فيه مشروع الموازنة قبل أن يفرغ من تقديم الموازنة السنوية وذلك من أجل أن لا يتعطل عمل الوزارات والدوائر المختلفة في البلد، وبالتالي فإن الميزانية هي ثمرة لتعاون الحكومة مع البرلمان، هذا وإن إنشاء الضرائب والغائها لا يتم إلا بقانون، وأخيراً يظهر التعاون في المجال المالي في حالة إصدار البرلمان لقوانين التعويض والمصادقة على عقود الانجاز^(٢).

المبحث الثاني

مظاهر التعاون بين السلطتين في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة

٢٠٠٥

وضعت لجنة صياغة الدستور، مسودة الدستور جديد لجمهورية العراق، والذي تبنى نظام الحكم البرلماني بوصفه نظام حكم سياسي للدولة، والذي نال القبول بعد الاستفتاء عليه من قبل الشعب بحرية تامة وبأسلوب الحكم الديمقراطي وبالشكل الذي يتلائم و متطلبات الحكم المعاصر .

إذ يمثل مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين، التشريعية والسلطة التنفيذية السمة الأساسية والركن الأساسي والمهم من سمات وأركان النظام البرلماني، إذ من خلال هذا المبدأ يتميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى.

إذ إن مظاهر التعاون المتبادلة يقررها النظام البرلماني دون غيرها من أنظمة الحكم، وهي تظهر حالياً وبصورة تكاد تكون أو تقترب من الاحتمال في ظل أحكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ولقد تبنى النظام السياسي العراقي النظام البرلماني نظاماً للحكم في العراق، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من الدستور العراقي " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة

(١) د . محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٠، ص ١٥٩ .

(٢) هاني علي الطهراوي، المصدر السابق، ص ٢٦٠ .

مستقلة، ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي " برلماني " ديمقراطي وهذا الدستور ضماناً لوحدة العراق" (١) .

ونتيجة لاقترب الدستور العراقي في تطبيقه لأركان النظام البرلماني وملامسته هذه الأركان بكل جدية^(٢)، لذا فقد تضمن الكثير من أوجه ومظاهر التعاون بين السلطتين في مجالات مختلفة، وقد تناولنا مظاهر التعاون بين السلطتين في ظل أحكام الدستور العراقي الحالي لسنة ٢٠٠٥ في مطالب ثلاث، الأول لبيان التعاون في المجال التشريعي والثاني في مجال الشؤون المالية والثالث في مجال الاقتراح بالقرارات والمناقشات العامة .

المطلب الأول

مظاهر التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي

يمثل الجانب التشريعي المجال الخصب الذي يظهر مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فمع التسليم في أن الاختصاص التشريعي هو من حصة ونصيب السلطة التشريعية - من حيث الأصل - إلا إن النظام البرلماني يحوي مظاهر عدة للتعاون في هذا المجال تمارسها السلطة التنفيذية وبذلك تشاطرها السلطتان هذا الاختصاص .

ومما يدعم ويقوي الركن الثاني من أركان النظام البرلماني هو مبدأ الفصل بين السلطات، أي الفصل المرن المشوب بروح التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وقد تضمن الدستور العراقي نصوص كثيرة تؤكد على التعاون بين السلطتين في المجال التشريعي، فقد نص على التعاون من خلال ممارسة السلطة التنفيذية الأعمال الخاصة بتكوين البرلمان، إذ جاء فيه " يصادق رئيس الجمهورية ويصدر القوانين التي

(١) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
(٢) د . صباح جعفر الأنباري، الدستور ومجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١، ص ٦ .

يسنها مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها" (١)

كما نص الدستور على " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبه ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً " (٢).

إلا إن أهم ما تمارسه السلطة التنفيذية في المجال التشريعي هو اقتراح مشروعات القوانين، كما يمارس رئيس الدولة في النظم البرلمانية حقه في دعوى البرلمان للانعقاد في دورته العادية والاستثنائية وذلك بمرسوم جمهوري، حيث نص الدستور العراقي على ذلك في " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء " (٣).

وقد دأبت الدولة في النظم البرلمانية على إعطاء السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين حيث أنها تكون أكثر جدية فيما لو تمت من قبل البرلمان، بل وحتى الدولة التي تعطي البرلمان حق اقتراح القوانين فإن هذه المقترحات تعرض على لجنة للنظر في هذه المقترحات، إذ تمارس الحكومة من خلال لجنة مختصة إعداد وصياغة هذه المقترحات المقدمة من قبل البرلمان والنظر في هذه المقترحات من الناحية الفنية واللغوية .

وتمارس السلطة التنفيذية مظهر آخر من مظاهر التعاون في المجال التشريعي من خلال سلطة رئيس الدولة في التصديق على القوانين، والتصديق سلطة يملكها رئيس الدولة تدل على أن القانون استوفى شروطه المنصوص عليها في الدستور (٤) . وهذا ما نص عليه الدستور بالقول " يصادق رئيس الجمهورية ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ

(١) المادة (٧٣ ف ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) د. سحر محمد نجيب، المصدر السابق، ص ٣٣ .

تسلمها"^(١)، كما يظهر التعاون بين السلطتين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال قيام السلطة التشريعية بالرقابة على جمع الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية حيث نص الدستور العراقي على " يختص مجلس النواب: بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية"^(٢).

وأخيراً تظهر السلطة التشريعية تعاون مع السلطة التنفيذية من خلال قيام رئيس مجلس النواب بتولي منصب رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب رئيس الجمهورية على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثون يوماً من تاريخ الخلو، وذلك من خلال النص على إن " في حالة خلو رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو وفقاً لأحكام هذا الدستور"^(٣)، كما يظهر التعاون بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال قيام رئيس الجمهورية بتقديم استقالة تحريرية إلى رئيس مجلس النواب حيث يقوم رئيس الجمهورية إلى تقديم الاستقالة خلال مدة سبعة أيام حيث نصت على إن " لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريراً إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب "^(٤).

المطلب الثاني

مظاهر التعاون بين السلطتين في مجال الشؤون المالية

الميزانية المالية كما أشرنا إليها في المطلب الثاني من المبحث الأول هي بيان تعدادي وتقديري للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة قادمة هي غالباً ما تكون سنة عادة .

وتمثل الشؤون المالية محطة ونقطة التقاء وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فوضع الميزانية وصياغتها وإقرارها وتصديقها، إذن هي عمليات مشتركة

(١) المادة (٧٣ ف ٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٢) المادة (٦١ ف ٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٧٥ ف ٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٧٥ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

لعمل كلا السلطتين، والدستور العراقي كغيره من الدساتير، بل من باب أولى أن ينص على مظاهر التعاون في هذا المجال، حيث أن الدستور العراقي قد نصب على معظم أوجه مظاهر التعاون والتي من بينها الشؤون المالية، وقد أفرد الدستور العراقي في المادة (٢٨ ف ١) على مبدأ عام وهو قانونية الضرائب وذلك بأن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بالقانون حيث تعد الضريبة ومقدارها وطرق تحميلها من قبل السلطة التنفيذية وتقرض بقانون من قبل السلطة التشريعية .

وقد جاءت الإشارة إلى التعاون بين السلطتين في مجال الشؤون المالية حيث نص الدستور على إن " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره " ^(١)، حيث إن إعداد الموازنة تقوم به السلطة التنفيذية أي الحكومة، وتحتاج إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها المختلفة وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعدادها، ومن ثم يصدر حيالها قانونها الخاص بها، والذي من خلاله تصبح الموازنة مقننه بمواد قانونية عامة مجردة وملزمة لكل دوائر الدولة المعنية بها.

المطلب الثالث

مظاهر التعاون بين السلطتين في مجال الاقتراح بالرغبات والمناقشات العامة لقد تضمن الدستور العراقي وسائل ومظاهر في غاية الأهمية لإقامة التعاون بين السلطتين، ألا وهي الاقتراح بالرغبات والمناقشات وهذه المناقشات والرغبات يبيدها مجلس النواب حول مجمل من أعمال الحكومة وتبادل الرؤى والمشورة مع الحكومة حول موضوع معين، حيث أن الاقتراح يمثل دعوى الحكومة للقيام بأي عمل ذي أهمية يدخل في اختصاصها، وقد تناول النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم هذا الجانب من جوانب التعاون بين السلطتين، حيث نص على إن " يمارس رئيس مجلس النواب تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء

(١) المادة (٦٢ ف ١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

مرفقاً معه مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها، وكذلك الموضوعات المهمة الجارية وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص على مدد أخرى ^(١).

حيث أن الاقتراح بالرغبة يقدم من قبل العضو إلى رئيس المجلس وعلى رئيس المجلس إحالته إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدورها بتقديم تقرير موجز عن الاقتراح خلال مدة معينة والتي لها أن توصي برفض الاقتراح أو قبوله فإذا قبله المجلس يقوم رئيس المجلس بإبلاغه إلى مجلس الوزراء، بما تضمن الاقتراح الذي أحيل إليه خلال مدة معينة، أما الاقتراح بالمناقشة فهو تبادل الرأي والمشورة بين المجلس والحكومة، فقد نص النظام الداخلي على إن " لكل عضو يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بالوزارة وغيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئات الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو التخفيف من حصول واقعة وصل علمها إليه أو الوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور" ^(٢).

وقد بينت المواد (٥١ ، ٥٢ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية المناقشة حيث نصت هذه المواد أنه يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة ولاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب للمناقشة، كما يجوز للحكومة أن تطلب موضوع المناقشة العامة، ويظهر مما تقدم عظيم الدور الذي تناولته الرغبة بالاقترحات والمناقشات العامة، كونها تمثل مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين

(١) المادة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) أنظر المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

من خلال دعوة الحكومة من قبل السلطة التشريعية ومناقشتها في أمر من الأمور العامة والهامة التي تدخل في اختصاصات الحكومة.

الخاتمة

بعد الانتهاء من الكلام عن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني بشكل عام وفي ظل أحكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بشكل خاص، فلا شك إن تستبين بعض الاستنتاجات، من جهة، وتظهر جملة من المقترحات من جهة أخرى، يرى الباحث ضرورة رفعها إلى الجهات المختصة لأجل ترجمتها إلى واقع عملي، وكالاتي:-

أولاً: الاستنتاجات

- ١ - إن أهم نتيجة توصلنا إليها في هذا البحث هي وجود درجة من الانسجام والتطبيق الرائع والمتكامل للنظام البرلماني من قبل الدستور العراقي حيث يمتاز هذا الدستور بمظاهر تعلو على بقية الدساتير .
- ٢ - وجود مظاهر عميقة من التعاون بين السلطتين وهذه المظاهر مفعلة من حيث الواقع والتطبيق العملي، فللدستور العراقي قدرة على استيعاب الحالات والظروف الجديدة الطارئة التي تحدث في المستقبل .
- ٣ - أما النتائج التي توصلنا إليها في ما يخص الشؤون المالية وهي أن الميزانية هي ثمرة تعاون بين الحكومة والبرلمان هذا بالإضافة إلى إنشاء الضرائب وإلغائها لا يتم إلا بقانون صادر على أساس التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال الجهود المتبادلة من كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية .
- ٤ - كما أن البرلمان لا يملك أية حيلة للتغلب على سلطة رئيس الدولة في التصديق على القوانين وتأكيده على أن القانون استوفى شروطه المنصوص عليها في الدستور فرئيس الدولة يشارك فعلياً في عملية سن القوانين وهو عندما يصادق عليها إنما يمارس عملاً تشريعياً على عكس حقه في الاعتراض الذي يعتبر عملاً تنفيذياً والذي يستطيع البرلمان التغلب عليه من خلال إقراره بأغلبية معينة ينص عليها الدستور .

ثانياً: المقترحات

- ١ - نوصي أن ينص الدستور العراقي على التعاون بين السلطتين في مجال الجمع بين عضوية الهيئة النيابية والوزارة لما له من ثماره الندية وفوائده الجمة التي تعود على الدولة ككل (حكومة وبرلمان) .
 - ٢ - إن الجمع بين العضويتين أمراً حتمياً كاد أن يكون في النظام البرلماني وذلك لأن الوزارة تشكل من أقطاب حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات أو من أقطاب الأحزاب المخالفة التي تكون الأغلبية البرلمانية فيما بينها .
- قائمة المصادر

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: الكتب

- ١ - د . إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، الإسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٢ - المحامي تيسير أبو ريش، يعقوب خالد محمد، البرلمان والتشريعات المتعلقة به، المدى للخدمات المطبعية، عمان، الأردن، ٢٠٠٣ .
- ٣- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف الإسكندرية، ٢٠٠٦ .
- ٤ - د . سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٠ .
- ٥ - د . عامر عياش عبد، محاضرات في النظام البرلماني، ألفت على طلبة الماجستير، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة تكريت، ٢٠٠٧ .
- ٦ - د . عبد الحميد متولي، د . سعد عصفور، د . محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، كتاب منهجي، منشأة المعارف، الإسكندرية، بلا سنة طبع .
- ٧- د . عفيفي كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢ .
- ٨ - د . ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، ١٩٧٣ .
- ٩ - د . محسن خليل، القانون الدستوري والنظم لسياسية بلا سنة طبع، ١٩٨٧ .
- ١٠- د . محمد كامل ليله: التنظيم السياسي-الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧١ .
- ١١ - د . هاني علي الطهرائي، النظم الدستورية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ .

ثالثاً: الرسائل

- ١ - سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩ .

رابعاً: الدوريات

- ١ - مجلة العلوم الإدارية، تصدرها الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية السنة التاسعة والعشرين، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧ .

خامساً: التشريعات

- ١ - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١١ .
- ٢ - النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٥ .