

اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية
في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
دراسة مقارنة

د. حيدر محمد حسن

مدرس القانون الدستوري

كلية القانون _ جامعة الكوفة

كلية الحقوق - جامعة جرش

الملخص

أن أهم ميزات النظام البرلماني التقليدي أنه يقوم على ثلاثة عناصر رئيسية لأبد من توافرها لكي يتصف هذا النظام بالبرلماني ، وهذه الميزات تكمن في التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما تكمن في المساواة بين هاتين السلطتين ، وهذه لا يمكن ان تتحقق ما لم يكن هناك تفاهم متبادل بينهما ، وهذا التفاهم لا يمكن تحقيقه إلا إذا امتلكت كل سلطة من وسائل تأثير وضغط ما يجعل السلطة الاخرى تقف عند حد معين .

لذلك جاءت القواعد الدستورية المنظمة لأصول هذا النظام لتقرر الى السلطة التشريعية حقوقاً معينة تمارسها في مواجهة السلطة التنفيذية وتحقق باستعمالها رقابتها الفعالة على اعمالها وتصرفاتها ، وفي مقابلة هذه الحقوق يضع الدستور تحت تصرف السلطة التنفيذية وسائلها التي تستطيع بواسطتها ان تؤثر ليس فقط في عمل السلطة التشريعية بل في وجودها ايضا والتي يتحقق بها التوازن بين السلطتين .

بالرغم من ذلك فإن بعض الدساتير قد تبنت حلولاً خالفت في مضامينها جزء من هذه القواعد ، حين جعلت من الصعب على الوزارة ان تلجأ الى حل المجلس عند عجزه عن اداءه لواجباته ، بسبب تعليق هذا الحل على موافقة المجلس ذاته ، بالوقت الذي يسهل على المجلس ان يُطيح بالوزارة . وقد برز ذلك بوضوح في المنهج الذي سلكه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، عندما عطل فعلياً سلطة الوزارة بحل مجلس النواب فيما اطلق يد المجلس في اقالة الوزارة وهذا المنهج يخالف القواعد القانونية السليمة كما ويمثل خرقاً بيناً لأصول الرقابة والمحاسبة وانحرافاً عن قاعدة ثابتة في النظام البرلماني .

Abstract

The most important right parliamentary system features it is based on three key elements must be met in order for this system is characterized by Balbrlmana, and these features lie in cooperation and balance between the executive and legislative branches also lies in the equality between the two branches, and this can not be achieved unless there is a mutual understanding between them, and this understanding can only be achieved if all possessed the power of the media and the influence of pressure is what makes other power stands at a certain point

Therefore constitutional rules came in this system to decide the legislative authority of certain rights exercised in the face of the executive branch and check use effective on its work and behavior control, and in an interview these rights the Constitution puts at the disposal of the executive power and the means that can by which affect not only the work of the legislature, but in the presence He also realized that the balance between the branches

Nevertheless, some constitutions have embraced solutions bucked the implications part of these rules, while made it difficult for the ministry to resort to dissolve the council when his inability to discharge of the duties, because of the suspension of this solution on the approval of the Council itself, the time which makes it easier for the council that topples the ministry. Has been featured prominently in the approach taken by the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, when it actually disrupted the ministry the authority to dissolve the House of Representatives in what was dubbed the hands of the Council to dismiss the ministry and this approach is contrary to sound legal assets also represents a breach Pena conditions of oversight and accountability, and a deviation from the fixed to the parliamentary system Qaeda.

المقدمة

أولاً : موضوع البحث .

أثبتت النصوص المكتوبة والعرف الذي بني على الأدراك السليم للمبادئ الديمقراطية وما جرى عليه التطبيق في النظم الديمقراطية ؛ أن النظام البرلماني في صورته التقليدية ؛ قائم على وضع سلطة الحكم في يد حزب الاغلبية ممثلاً برئيس هذا الحزب الذي يتولى رئاسة الوزراء ، بعد أن أيدت أغلبية هيئة الناخبين منهاجه الحكومي الذي خاض حزبه الانتخابات على أساسه .

وحتى لا يغدو رئيس الوزراء _ أو حزبه داخل المجلس _ دكتاتوراً ؛ استقر سلوك الهيئات على ضرورة الحد من سلطانهم ؛ ولا سبيل الى تحقيق ذلك الا بإقرار فكرة التوازن القائمة على تمتع الوزارة بالحرية الضرورية في عملها دون أن تحيّد عن الاتجاه العام الذي أعلنته في برنامجها وأيده المجلس ، كما لا يمكن للمجلس اخضاع الوزارة لإرادته ، او فرض سياسة لا تتفق مع امانى البلاد ورغبات الناخبين ، حيث لا سيطرة أو تبعية أو تعد على الاختصاص لإحدهما على الأخرى والا جاز لكل منهما محاسبة الاخرى .

ومن وسائل المحاسبة التي تملكها الوزارة للرقابة على المجلس حق الوزراء في الدخول والتكلم في المجلس للدفاع عن سياساتهم ، ثم التأثير على دورة انعقاد المجلس بتأجيلها أو فضها، بل لها الاكثر عندما تلجأ الى حل المجلس جاعلة من الناخبين حكماً في هذا الخلاف ، وفي مقابل ذلك يملك المجلس وسائل مضادة ؛ منها الحق لأعضاء المجلس في توجيه أسئلة الى الوزراء كما ولهم حق استجوابهم الذي قد تنتهي بتصويت المجلس بالرضاء او الاستهجان لسياسة أي منهم بشكل يوجب سحب الثقة عنه .

وإذا كانت هذه بمجملها هي وسائل المحاسبة المُحدثة للتوازن فأن الممارسة أثبتت أن سحب الثقة عن الوزارة وحق الحل هما الاكثر جدوى في احداث التوازن في النظام البرلماني ؛ بحيث يكون للمجلس ان يصوت ضد سياسة الوزارة ، وعند ذلك عليها ان تستقيل ؛ كما وللوزارة في مواجهة هيمنة المجلس او عجزه ان تلجأ الى حله قبل انتهاء الفترة المحددة للنيابة . ليس الهدف من ذلك ان تقف كل من هاتين السلطتين موقف الخصومة في مواجهة الاخرى ، بقدر التأكيد على خضوعهما الى القواعد الدستورية ، وعدم تجاوز أيهما على الوظيفة

التي اسندها اليهما المشرع الدستوري بما يضمن نفاذها وحسن تطبيقها، وكذلك حتى لا تفقد استقلالها أو ترجح كفة احدهما على كفة الاخرى (١).

وبذلك يكون التوازن في جوهره اداة لخضوع السلطة أيا كان موقعها للقيود التي الزمها الدستور بها ، لمنعها من إساءة استخدام وظائفها أو تعميق امتيازاتها او اهمالها لإرادة مواطنيها (٢) مما جعل البعض يقابل بين خضوع الدولة للقانون من جهة وبين التوازن بين سلطاتها من جهة اخرى .

بشكل يعزز وجود سلطتين تتوازن في القدر و تتكافأ في الأهمية . بحيث توزع الاعباء بينهما بقدر متساو ، في الوقت الذي تكون كل منهما رقيباً على الأخرى ، تمنعها من الخروج على حدود وظيفتها وتحول بينها وبين الاستبداد بما في ايديها من اختصاصات (٣).

فيصبح بذلك التوازن بين السلطتين الأداة الدستورية التي تضمن وجود سلطتين متعاونتين و متساويتين ، تراقب كل منهما الاخرى ، بشكل يمنع تجاوز أي منهما على حدود اختصاصاتها التي كفلها الدستور .

وتظهر هذه الاداة في حق الوزارة في حل المجلس وإمكان مساءلة الوزارة أمام المجلس عن طريق السؤال والاستجواب وطرح الثقة بالحكومة وسحب الثقة منها (٤).

ثانياً : مشكلة البحث .

النظام البرلماني في كيانه الاصلي يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فيكون للمجلس والوزارة قُدر متساوي من الوسائل يؤثر به في الاخر ، حتى لا تفقد استقلالها او ترجح كفة احدها على الاخرى ، ولكن هذا التوازن اذا كان من السهل ايجاده نظرياً ، فأمر يغدو أصعب إذا تعلق بالتطبيق العملي ، كيف والحال عندما يختل التوازن بين السلطتين في الجانبين النظري والتطبيقي لصالح احدهما كما في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . وهذا تحقق عندما غُلت يد الوزارة عند مجرد تفكيرها بحل مجلس النواب ، حين أسست المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى ان يتولى رئيس الجمهورية وظيفة لا تتكافئ ومنصبه وهي الموافقة على طلب رئيس الوزراء ، كما حُولت مجلس النواب اختصاص يتعارض ومهامه عندما اشترطت موافقته على الحل ؛ بعد ان كان من المفترض ان تسند هذه السلطة مباشرةً الى رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للأغلبية التي تمت اختيارها من خلال

التصويت ، مضافا الى ان رئيس مجلس الوزراء هو من يضمن ويؤمن تطبيق البرنامج الحكومي ، كما وهو المسؤول التنفيذي المباشر عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ، ومقابل هذا ينبغي أن يحاط رئيس مجلس الوزراء بظروف ملاءمة تساعد على الامتثال الى البرنامج الحكومي وتطبيقه وذلك عبر وسائل عديدة ، في مقدمتها حل المجلس الذي يمكن استخدامه كأداة رادعة تهدف الى تنظيم الغالبية المعارضة^(٥).

ثالثاً : منهج البحث :

سيُعمد في البحث على المنهج التحليلي المقارن لقواعد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، في دول رئيسة كل من دولة اليابان وفق لأحكام دستورها لسنة ١٩٤٧ المعدل ، ودولة المانيا الاتحادية وفق احكام القانون الاساسي لسنة ١٩٤٩ المعدل ، ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . وفي دول سائدة منها دولة تركيا في دستورها الصادر عام ١٩٨٢ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١١ ، و جمهورية النمسا الاتحادية الصادر عام ١٩٢٠ الذي أعيد العمل به عام ١٩٤٥ ، شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٣ .

المبحث الاول

اسباب اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ان فكرة تقييد سلطة الدولة ضرورة جدا ومرتبطة تماما بتنظيمها ، لأن الضعف الانساني امام السلطة والاعراء الكبير جداً للظفر بها من أجل امتيازاتها ، سيحرف بعض القائمين عليها الى ان تكون لهم مصلحة متميزة عن باقي افراد الفئة الاجتماعية .

من هنا جاءت فكرة تعدد وظائف هذه السلطة وتقسيمها على هيئات تسهم كل منها في ممارستها كما تقف بوجه الاخرى أن سعت الى تجاوز حدود وظائفها . لان السلطة لا تَوْقَف إلا بالسلطة أي بمعنى إلا عندما تجد حدودا تمنعها من إساءة استعمال هذه الوظائف .

الا ان هذا التأكيد النظري لتقسيم الوظائف في حدود العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، لا يكفي وحده لضمان هذه الرقابة التي تحقق التوازن بين هذه السلطات ، إذ لابد من وسائل نظرية وعملية تحمي هذا التوازن وتؤكد به بالفعل .

ودون أن نعدد هذه الوسائل نستطيع أن نقرر انه بقدر الرغبة الحقيقية لواضعي الدستور في ايجاد نصوص قانونية صالحة في التطبيق توجَد هذه الوسائل وتضمن لها اداء دورها الحقيقي ، وبقدّر حسن استخدام سلطات الدولة لتلك الوسائل المقررة دستوريا ومراعاة قيود وضوابط ممارستها يتحقق التوازن بين السلطات .

وبمفهوم المخالفة عندما يقرر ان تكون النصوص المنظمة لهذه الوسائل صورية دون محتوى او يتبنى القائمين على تنفيذ هذه النصوص سلوكاً ينحرف بها عن الغاية المقررة لها ، فأن من شأن ذلك ان يخلُ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وهذا ما سنؤشر عليه في هذا المبحث عندما قسمناه الى مطلبين بينا في الاول منها حالة ان تكون النصوص المنظمة لحالة التوازن صورية دون محتوى وهو ما اصطلحنا عليه بالأسباب القانونية لاختلال التوازن ، بينما افردنا الثاني لحالة فرض القائمين على تنفيذ هذه الوسائل لسلوك يحرفها عن الغاية التي قررت من اجلها وهو ما اسميناه بالأسباب الواقعية لاختلال التوازن .

المطلب الاول

الاسباب القانونية

لاختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لما كان مفهوم دولة القانون لا يتحقق الا بوجود حكم يحترم الدستورية ينص على قيود تجعل من يمارس السلطة مسؤولاً عنها^(٦) من هنا باتت قدرات السلطات العامة التي ينشئها الدستور ويمنحها اختصاصها تدور وجوداً أو عدماً وسعة أو ضيقاً مع الضوابط التي تحددها نصوص الدستور .

وبالتالي فإن مخالفة هذه النصوص للقواعد الاساسية التي تقوم عليها العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، يمثل سبباً قانونياً يخل بالتوازن بين هذه السلطات ، بشكل يفقد هذه الهيئات فاعليتها وتأثير بعضها البعض ويحرفها عن النظام السياسي القائم على اساسها بما يضر بمفهوم دولة القانون والنظام الدستوري الصحيح للدولة .

بمعنى ان الاسباب القانونية لاختلال التوازن بين السلطات ؛ هي العيب الجسيم الذي يشوب النص الدستوري في نشأته وتكوينه ووجوده ، فيصبح النص غير منتج لأثاره مما تنعدم معه الغاية من تشريعه^(٧) فبدلاً من أن يقرر قُدراً متساوياً من الوسائل تؤثر به كل سلطة في الاخرى ، فإنه يسمح بأن تسيطر احدهما على الاخرى ، وفي هذا الوضع تشويه تام لقواعد النظام البرلماني التقليدي .

وقد تحقق هذا المعنى في بعض نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نظمت العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل عمودي متدرج في التبعية ادى الى ايجاد نوع من البرلمانية بهيمنة مجلسيه قائمة على رجحان نفوذ مجلس النواب وتحجيم دور الوزارة ، مخالفاً بذلك الاصول التي يجب ان يقوم عليها هذا النظام في مهمة توزيع وظائف السلطة التي تفترض وجود علاقة أفقية بين هذه السلطات^(٨) .

وقد برز هذا واضحاً عند تنظيمه لقواعد المحاسبة بين الوزارة ومجلس النواب بشكل اضر كثيراً بأداء وظائفهما عندما اطلق سلطة مجلس النواب في سحب الثقة من الوزارة فيما عمد الى تعطيل سلطة الوزارة في حل مجلس النواب فخلق علاقة غير متوازنة .
ولتشخيص تلك الاسباب القانونية بدقة قُسم هذا المطلب الى فرعين : خصص الاول منها الى التعطيل الفعلي لإجراءات حل مجلس النواب ، بينما أفرد الثاني : الى وقف اقالة الوزراء بغير طريق الاستجواب على موافقة مجلس النواب .

الفرع الاول

التعطيل الفعلي لإجراءات حل مجلس النواب

لما كانت قواعد شرعية سلطة الدولة تتفق وان اختلفت مصادرها ووسائل انتقالها على ايجاد نوع أو اسلوب معين لممارسة هذه السلطة يتجاوب والاصول القانونية السليمة ، بحيث تتولد القناعة بأن الهيئات القائمة على هذه السلطة تقوم بوظائفها بهدف تحقيق مصلحة الشعب لا مصلحتها الخاصة ، لذا اخضعت هذه الهيئات لنظام محاسبة يوفر لكل منها عدد كبير من الوسائل التي قد تؤدي الى اثناء حياة الاخرى قبل المدة المحددة قانوناً لانتهائها اذا ما قصرت في اداءها لوظائفها بشكل يضر بمصالح الشعب .

بالرغم من ذلك فإن بعض الوثائق الدستورية قد تبنت حلولاً خالفت في مضامينها جزء من هذه القواعد ، لاعتبارات لا علاقة لها بوضع ضمانات البناء الديمقراطي السليم للدولة بقدر ابعاد بعض المؤسسات المؤثرة على ان تطولها قواعد الرقابة والمساءلة ، حفاظاً على مصالح معينة .

ويمكن ملاحظة ذلك من خلال دراسة الواقع السياسي للدولة ومقارنته بالواقع الدستوري (٩) فاذا كان هنالك اختلاف بين الواقع الدستوري و الواقع السياسي بشأن هذه القواعد المنظمة للرقابة على هذه السلطات كأن يصعب لجوء الوزارة الى حل المجلس عند عجزه عن اداءه لواجباته او خلافه معها بغية تقوية موقفه ، بسبب تعليق هذا الحل على موافقة المجلس ذاته ، بالوقت الذي يسهل على المجلس ان يُطيح بالوزارة ، فهذا يعني أن هنالك

تعطياً فعلياً لنصوص الدستور المنظمة للتوازن المفترض بينهما بالشكل الذي يهيمن فيه المجلس على الوزارة فيخل بحسن ادائها لوظائفها كما ويضر بمصالح الشعب .
وقد برز ذلك بوضوح في المنهج الذي سلكه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، عندما عطل فعلياً سلطة الوزارة بحل مجلس النواب فيما اطلق يد المجلس في اقالة الوزارة .
وهذا المنهج يخالف القواعد القانونية السليمة كما ويمثل خرقاً بيناً لأصول الرقابة والمحاسبة وانحرافاً عن القاعدة الثابتة في النظام البرلماني التي توجب التوازن المفترض بينهما بوصفه اهم ما يميز هذا النظام ؛ لأنه خلق علاقة عمودية تضع المجلس في قمة الهرم بينما تجعل من الوزارة في موقع ادنى منه ، بحيث تكون مسؤولة امام المجلس دون ان يكون مجلس النواب مسؤولاً امامها .

وهذا ما تضمنه نص المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة اولاً بأن (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه ، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

بينما جاءت الفقرة ثانياً من ذات المادة لتنص على أن (يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية) .

وبتحليل علمي دقيق لمفردات هذا النص بفقراته ، يمكن ان نستنتج ونحدد بدقة المبادئ التي تضمنها والتي جاءت بالمخالفة للأصول القانونية السليمة او القواعد الثابتة في النظام البرلماني التقليدي وكالاتي :

اولاً : تعليق حل مجلس النواب على موافقة اعضائه يعد انحراف عن مبدأ ثابت في النظام البرلماني :

النظام البرلماني قائم أصلاً على مبدأ المساواة بين المجلس والوزارة وعلى تعاونهما الوثيق في كل فرع من فروع النشاط الحكومي وعلى أثر كل منهما في الآخر بقصد أن يحد أحدهما الآخر . (١٠)

وهذا المبدأ يُعد أول شرط للنظام البرلماني الصحيح ، وبعبارة أتم أن أول شرط لسير النظام البرلماني سيراً طبيعياً هو أن يكون المجلس والوزارة متساويين في المركز والسلطات مهما كان أساس كل منهما ، وهذا يبدو في وجوب اشتراكهما في كل وظائف الدولة والعمل المتبادل الذي يمارسه كل منهما ليؤثر في الآخر^(١١) بحيث يكون من حق المجلس ان يوجه الى الوزارة وأعضائها الأسئلة والاستجابات وله ان يجري التحقيقات البرلمانية بالإضافة الى ان له الحق في سحب الثقة من الحكومة أي اقالتها ، اما الوزارة فيكون من حقها دعوة البرلمان الى الانعقاد وفض الدورة البرلمانية والاعتراض على القوانين وحل البرلمان^(١٢).

عليه فإن انعدام المساواة بين المجلس والوزارة لأي سبب من الأسباب كعجز رئيس مجلس الوزراء عن توجيه الأغلبية المؤيدة له داخل المجلس ، او ضعف التعاون - بل حتى فقدانه في بعض الاحيان - أو اختلال التأثير المتبادل لصالح المجلس ، كل ذلك يضع الوزارة في مركز أدنى من المجلس مما يعوقها عن تنفيذ برنامجها الحكومي وبالتالي الى ضعفها الذي ينجم عنه عدم استقرارها .

وهذا ما قرره الواقع النظري و التطبيقي في العراق لعلاقة المجلس بالوزارة في الجانبين العضوي والوظيفي ، إذ لم يوافق المجلس على ترشيح رئيس الوزراء لبعض الاشخاص لشغل الوزارات الشاغرة بعد استقالة او اقالة وزراءها ، كما رفض قرارات اضطررئيس الوزراء على اثر ذلك الى الغائها ، بل ان الامر لم يقف عند ذلك فحسب بل شرع المجلس الى اتخاذ قرارات تشريعية حاكمة تمنع على الوزارة مناقشتها بقدر سلطتها في تنفيذها .

ثانياً : تعليق تقديم طلب الحل على موافقة رئيس الدولة يتعارض ومركزه في

النظام البرلماني .

رئيس الدولة لا يملك في النظام البرلماني سلطة حقيقية قائمة على إرادته الشخصية أو وجهة نظره وسياسته الخاصة بل دوره ينحصر في تأثيره الادبي ونفوذ الشخص في تسير سياسة البلاد الداخلية والخارجية بما له من حق النصح والارشاد والتوجيه للصالح العام^(١٣)

بناءً على ذلك فهو يتمتع بدور ومكانة تشريفية ، لا يخوله اختصاصات مؤثرة في الواقع النظري والتطبيقي ، فلا يتدخل في المناقشات والمنازعات التي تقوم بين الوزارة والمجلس ، كما

لا يشترك في تشكيل الوزارة أو تحديد سياستها وإنما يقتصر دوره على تمثيل الأمة وإصدار القوانين وتوقيع المراسيم الجمهورية والتصديق على تعيين رئيس الوزراء والوزراء والمعاهدات وإعلان حل المجلس في حالة صعوبة التوفيق بينه وبين الوزارة .

وهو يمارس هذه المهام بصورة رمزية لا بسلطته المنفردة إذ يقتصر دوره على التوقيع أو التصديق عليها بعد إقرارها من الوزارة ، كما لا يمكنه رفضها بل لا تتوقف مباشرة أي منها على موافقته ، وهو ما يبرر عدم مسؤوليته عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم في هذا النظام .

وهذا يعني أنه ليس له في حالة اقتراح الوزارة حل البرلمان إلا الموافقة دون أن يكون له الحق في رفض الاقتراح ، لأن عدم مسؤوليته توجب وجود من يتحمل مسؤولية هذه الأعمال ، وهو ما يقضي إلى أن تكون قراراته ممهورة بتوقيع أحد الوزراء ، كما أن الوزارة عندما تنصح الرئيس بحل البرلمان واللجوء إلى هيئة الناخبين - التي هي السلطة الدستورية العليا - تكون مقتنعة بأن الحل سيمكنها من السير بحكومة البلاد بخطوات إيجابية نحو الصالح العام^(١٤)

وهذا ما خالفته النصوص المنظمة لمركز رئيس الدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وفي المقدمة من هذه النصوص تأتي الفقرة (أولاً) من المادة (٦٤) التي اشترطت تعليق نفاذ طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء على موافقة رئيس الجمهورية وبذلك منحت سلطة منفردة تخول الرئيس رفض الطلب مثلما تخوله الموافقة ، لأن من يمتلك الموافقة يمتلك عدم الموافقة ، سيما وأن الواقع العملي فرض أن يكون الرئيس مرشحاً لكتلة نيابية قد تختلف في توجهاتها مع الأغلبية التي يمثلها رئيس مجلس الوزراء ، وهذا يتعارض ودور رئيس الدولة المحدود كما وينتقص من السلطة صاحبة الاختصاص الأصلي في الحل وهي الوزارة ، في الوقت الذي يؤثر على حسن أداء المجلس لوظائفه كما ويضر بمصالح الأفراد ، لاطمئنانه بأن الوزارة مغולה اليد في محاسبتها .

ثالثاً : تقيّد اختصاص رئيس مجلس الوزراء في الحل لا يضمن له تطبيق البرنامج الحكومي .

أن رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للأغلبية البرلمانية ، لذلك هو من يضمن ويؤمن تطبيق البرنامج الحكومي ، أي بمعنى هو من يدير عمليات اتخاذ القرارات الكبرى التي تحدد وترسم حياة المواطنين والتي اصطلح علي تسميتها (بالسياسات العامة) .

ولما كانت ادارة هذه العمليات الكبرى لا تقتصر على تحديد مفردات السياسة العامة وانما تتطرق الى كيفية صنعها وتكلفتها وبدائلها وكيفية تنفيذها ومطابقة الاهداف المعلنة والنتائج العملية لتطبيق ثم تحليل الآثار المتوقعة وغير المقصودة من تنفيذها^(١٥) وفق فلسفة سياسية وقانونية واقتصادية واجتماعية وثقافية ترسم حضورها الواقعي المؤشر على النجاح والفشل في تطبيقها وهو الامر الذي يجد مجلس النواب حضوره فيه^(١٦) .

لهذا يتضح أن رسم السياسة العامة للدولة هي : التزام دستوري يقع عبء الامتثال له بالتخطيط والتنظيم والتوظيف والتمويل على سلطي التنفيذ والتشريع ، دون إمكان الفصل بينهما ، لأن حسن تنفيذ هذه السياسة وقيامها بتحقيق اهدافها يتطلب اشتراك سلطة التشريع بدور اكبر في عملية تطبيقها من خلال تقنين مفرداتها وحجز الاموال اللازمة لها في تشريعات تضمن حل مشاكل المجتمع وتوفير احتياجاته^(١٧) .

هذا يعني ان عدم امتثال سلطة التشريع إلى الاحكام التي ينص عليها الدستور ، بوصفها الجهة التي يمكنها ترجمة هذه السياسة إلى قواعد قانونية تتجسد في صورة قوانين يُعد انحرافاً عن الحدود التي كان يتعين أن تلتزمها عند مباشرتها سلطتها ، كونه سيفصل النصوص الدستورية عن أهدافها ووظائفها كما وينحرف عن إشباع مصلحة عامة لها اعتبارها ، فتتضرر السياسة العامة للدولة بما يلحق ضرراً جسيماً بمصالح الافراد وحاجياتهم ورفاهيتهم واستقرارهم وعيشهم الكريم ، وهذا يوجب ايقاع الجزاء على هذه السلطة لإخلالها بواجباتها وحلها قبل انتهاء المدد المحددة لها .

وهذا ما ينبغي ان تخول به سلطة التنفيذ ممثلة برئيس مجلس الوزراء لكي تساعده على الزام سلطة التشريع بالامتثال الى هذا البرنامج وتطبيقه عبر سبل عدة في مقدمتها ضرورة التدخل تشريعياً كلما استدعت المصلحة العامة ذلك . بحيث لا ينطوي النظام القانوني على

فراغ تشريعي من أي نوع كما يعني عدم تخلي البرلمان عن جزء من اختصاصه للسلطة التنفيذية تحت ستار التفويض التشريعي إلا في الحالات وبالشروط المنصوص عليها في دستور الدولة (١٨)

الفرع الثاني

وقف اقالة الوزراء بغير طريق الاستجواب على موافقة مجلس النواب

الاصل في النظام البرلماني كما ان لرئيس الوزراء حق تعيين الوزراء فأن له كذلك حق طلب عزلهم من رئيس الدولة ، ولما كان تعيين الوزراء يتم من الناحية القانونية بقبول الرئيس فيكون له عزلهم بالطريقة نفسها ، على ان هذا الحق لا يستخدم الا بناءً على توصية رئيس الوزراء . ولا يطلب الاخير عزل احد الوزراء إلا في أحوال الحالات ، ذلك لأن طلباً كهذا يحمل دليل ضعف الوزير ، كما يكون له صدى في البرلمان ، إذ جرى العرف على أن يستقيل الوزير من تلقاء نفسه إذا كان هناك ما يوجب مسؤوليته ، كما لو وقع خطأ فعلي أو فني في الوزارة التي يرأسها (١٩) . ويرجع تقرير هذه السلطة لرئيس الوزراء ، الى عاملين أحدهما موضوعي والآخر شخصي ، فالأول هو حقه في الاشراف العام على زملاءه . كونه رئيسهم المباشر الاقدر على تحديد مستوى ادائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم (٢٠) على أساس كونه المسؤول عن تنفيذ البرنامج الحكومي امام هيئة الناخبين ، ومقابل هذا ينبغي ان يحاط بوزراء أكفاء ممثلين شجاعة وطموح ومهنية قادر على التعاون معهم كما يجد لديهم الرغبة في تحقيق مفردات هذا البرنامج ، والثاني لأنه رئيس الحزب الذي قاده الى النصر والذي أيده أغلبية الناخبين .

هذا يعني انه عندما يتخذ قراراً لتطبيق البرنامج الحكومي أو يُعلن عن سياسة جديدة بعد ان يدرك عدم جدوى العمل الذي لم يستجب إلى ما تبناه والتزم به أمام مجلس النواب والشعب ، يقع على عاتق الوزراء تبعة ضمان تنفيذ كل في دائرة اختصاصه ، وهذا يعطيه نوع من المراقبة على كل الوزراء ويخوله اتخاذ ما يراه مناسباً من الاجراءات ، الى الحد الذي قد يصل الى اقالتهم ان عجزوا عن ذلك بموافقة الرئيس دون الحاجة الى موافقة المجلس ، لحفظ وحدة الوزارة وتجانسها لكي تتمكن من القيام بأعبائها ، ولضمان تعهده امام هيئة الناخبين .

وهذا المنهج سارت عليه اغلب الدول البرلمانية و منها اليابان في دستورها لسنة ١٩٤٧ المعدل ، حيث جاء نص المادة (٦٨) بالنص (... يجوز لرئيس الوزراء اعفاء الوزراء من مناصبهم حسب اختياره) .

وقد تأكد ذلك في المانيا الاتحادية في قانونها الاساسي لسنة ١٩٤٩ المعدل ٢٠١٢ عندما خولت الرئيس الاتحادي حق تعيين الوزراء وعزلهم ، بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي . وهو ما نظمتها المادة (٦٤) من القانون الاساسي التي جاءت بعنوان (تعيين وعزل الوزراء الاتحاديين - أداء اليمين للمنصب) في فقرتها (١) بالنص على أن (يعين الرئيس الاتحادي الوزراء الاتحاديين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي) .

وتبعها في ذلك المنهج دولة تركيا في دستورها الصادر عام ١٩٨٢ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١١ ، عندما جاءت المادة (١٦٩) بالنص (يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء والوزراء ، ويعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء من بين أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا ، ويرشح رئيس الوزراء ويعيّنهم رئيس الجمهورية ، من بين أعضاء الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا، أو من بين المؤهلين لعضوية الجمعية؛ ولرئيس الجمهورية أن يقيلهم بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء عند الاقتضاء) .

وهو ذات منهج دستور جمهورية النمسا الاتحادية الصادر عام ١٩٢٠ الذي أعيد العمل به عام ١٩٤٥ ، شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٣ عندما قررت المادة (٧٠) الفقرة (١) بأن (يتم تعيين المستشار الاتحادي، وبناء على توصيته ، يتم تعيين باقي أعضاء الحكومة الاتحادية ، من قبل الرئيس الاتحادي . ولا يلزم التقدم بتوصية لإقالة المستشار الاتحادي أو الحكومة الاتحادية برمتها؛ ولكن إقالة أحد أعضاء الحكومة الاتحادية، تجري بناء على توصية من المستشار الاتحادي. كما يتم تعيين المستشار الاتحادي أو الحكومة الاتحادية كلها، بمصادقة من قبل المستشار الاتحادي المعين حديثاً؛ ولكن لا تتطلب عملية الفصل والإقالة من المنصب أية مشاركة في التوقيع) .

وبتحليل النصوص المتقدمة يلاحظ ان اقالة الوزير بغير طريق الاستجواب في النظام البرلماني يُعد حقاً لرئيس الدولة بناءً على اقتراح من رئيس الوزراء دون الحاجة الى موافقة البرلمان ، ويرجع ذلك الى طبيعة اختصاص رئيس الوزراء الاصلي في الاشراف على تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها ، الى جانب كونه المسؤول الأول بالدفاع عنها امام البرلمان ،

وهذا ما يمنحه حق الادارة والتوجيه والرقابة على اعضاء المجلس الذين يقومون فعلاً بمهمة هذا التنفيذ ، بما يضمن وحدة العمل داخل المجلس وتسهيل قيامه باختصاصاته ، وهذا يقتضي ان يقوم بها في جو من الاستقلال ، بعيد عن الضغوطات السياسية كافة . وهذا الاستقلال يعد مستحياً طالما ان مصير الوزير يتوقف على المجلس ، لأن الأخير قد يقف الى جانب الوزير لاعتبارات سياسية رغم تقصيره وعدم كفاءته وقدرته على ادارة الوزارة ، فيعيق سلطة رئيس الوزراء في تطبيق مفردات البرنامج الحكومي الذي وعد به الناخبين ، فتتعدم الخدمات ، وتنشأ الازمات الاقتصادية والمالية ، وتسوء الحالة المعاشية للأفراد . وهذا المنهج قررت مضامينه المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما أوقفت سلطة رئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء على موافقة مجلس النواب بالنص على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأرض اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء ، بموافقة مجلس النواب) .

وهو الامر الذي اعجز رئيس مجلس الوزراء من أن يجعل من المجلس وحدة متجانسة قائمة بذاتها تتكون من وزراء يقومون بإدارة شؤون الدولة ووضع السياسة العامة واصدار القرارات المهمة ، والعمل على تحقيق الانسجام والتنسيق بين اعمال الوزارات ، لأن سلطته في اختيارهم مقيدة بالتمثيل السياسي وحجم الكتل السياسية في مجلس النواب .

المطلب الثاني

الاسباب الواقعية

لاختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن انعدام اثار العلاقة المتوازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل يحرفها عن تحقيق غايات النظام السياسي القائمة على اساسه بما يخل بمفهوم دولة القانون ؛ يمكن أن تؤسس لها الإجراءات القانونية التي تنظم نشاط هذه الهيئات ، عندما تشوب النص الدستوري المنظم لهذه الاجراءات عيوباً جسيمة ناتجة عن مخالفتها للقواعد الاساسية التي تحكم العلاقة بين هذه الهيئات في النظام البرلماني ؛ كما يمكن أن ينتج عندما تتصرف هذه الهيئات خلاف المصلحة او الهدف الذي شرعت من اجله هذه الإجراءات ، لتحقيق مصلحة حزبية او فئوية أو اعلامية بشكل يخالف مبدأ المشروعية .

بناءً على ذلك فإن الاسباب الواقعية هي تصرف او نشاط لا يحتكم الى القانون ، لعبت التوافقات والتوازنات بين القوى السياسية دوراً في تقريره ، لأهداف اغلها بعيد عن الصالح العام .

فهناك إذن تطابق في الاثر بين الاسباب القانونية والواقعية ، لأن كليهما ليس الا مظهرًا للاختلال التوازن بين السلطتين ، حين تنظم نفسها أصلاً وفقاً لأحكام الدستور او حين تعدل هذا التنظيم استجابة لتوافقات سياسية لا اساس لها من القانون .

ولتشخيص تلك الاسباب بدقة قُسم هذا المطلب الى فرعين خصص الاول منها الى شرح السبب المتعلق باستعمال الادوات الرقابية لغير المصلحة التي شرعت من أجلها بينما افرد الثاني الى تشخيص أولوية التوافقات والتوازنات بين القوى السياسية على النصوص القانونية

الفرع الاول

استعمال الادوات الرقابية لغير المصلحة التي شرعت من أجلها

أن تقوُّم السياسة العامة للوزارة بالرقابة على مدى سلامة الإجراءات والقرارات المنفذة لها ؛ هي الالههم بين اختصاصات مجلس النواب إذا ما قورن بضعف اختصاصه التشريعي^(٢١) بوصفه المسؤول عن حماية حقوق المواطنين من خلال مراقبة تخطيط السياسات والتدقيق فيها وعرضها على الرأي العام لمنع أي عمل غير قانوني تقوم به الوزارة^(٢٢) .

وذلك من خلال الاستفهام عن أمر لا يعلمه عضو المجلس ، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعزمه الحكومة في أمر من الأمور^(٢٣) لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات^(٢٤) وذلك لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم^(٢٥) هذا يعني ان ادوات الرقابة هي طريق لا بد منها من أجل الوصول الى الحقيقة التي لا تعني بالضرورة وجود جرائم او تجاوزات للقانون^(٢٦) .

وبقدر حسن استخدام المجلس لأدوات هذه الرقابة ومراعاة قيود وضوابط ممارستها تتحقق اهدافها المتوخاة من الرقابة على اعمال الحكومة^(٢٧) .

إذ أن أعمال هذه الادوات الرقابية إذا ما خالف الدستور والقانون أو تعلق بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو ارتبط بتحقيق مصالح خاصة حزبية أو شخصية للقائمين بأثرها ، أو تضمن عبارات غير لائقة ، انحرفت عن المصلحة التي شرعت هذه الادوات من أجلها ، فتحوّلت من ادوات لمواجهة الفساد والخلل الى وسائل تجاذبات وانقسامات تثير التعارض في المصالح والتناقض في الرؤى بين الكتل والحزاب والتيارات التي تجد فيه طريقاً لأسقاط الخصوم وبيان فسادهم او قلة امكانياتهم وخبراتهم . مما يمنع او يحول اجراء الرقابة ، او يجعلها في حالة اجرائها خارجة عن اهدافها وطريقها القانوني لتدخل في باب التريخ السياسي من خلال عرض الوقائع والوثائق بما يقلب الحقائق^(٢٨) .

ومردّ ذلك الانحراف قد يعود الى النصوص المنظمة لشروط ممارسة هذه الادوات ، اذ يمكن عبّرها حجب اعمالها ومنعها من تحقيق الغاية او الغرض التي شرعت من اجله ؛ منها المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي منحت هيئة الرئاسة صلاحية ادراج

سؤال في جدول الاعمال دون تحديد الحد الاعلى للسقف الزمني لإدراجه ، كما ان لرئيس المجلس وفق المادة (٥٦) من النظام الداخلي هو من يحدد موعد للحضور عند طلب طرح موضوع عام للمناقشة ، فضلا عن اشتراط المادة (٥٨) من النظام ذاته عدم تضمن الاستجواب عبارات غير لائقة او مصلحة خاصة او شخصية للمستجوب .

والنصوص على هذا النحو جاءت بهيأة شروط مركبة بصياغات عامة واسعة غير محددة المدد ، تتيح لرئيس المجلس سلطة تقديرية واسعة حول أي سؤال او استجواب لا يرغب في طرحه للنقاش ، وذلك لان المشرع الزم رئيس المجلس فقط بالإبلاغ عن الاستجواب لمن وجه اليه ، ولكنه اغفل تحديد سقف زمني اعلى لاستيفاء هذا الاجراء ، وهناك استجابات للعنصر الزمني دوره ، ويكفي تأخير الاستجواب ليفقد الاستجواب اهميته ، فضلاً عن ان تلك السلطة ممكن ان تحول دون اعطاء القضايا المثارة _ على ما قد يكون لها من الخطورة _ حقها في المناقشة ، وهو ما لا يمكن ان يتفق وروح الدستور بل وحتى نصه (٢٩) .

كما وقد يضاعف التطبيق العملي وقّع هذا الانحراف او المخالفة حيث ان لكل من الاحزاب المتنازعة على السلطة مصالح متعارضة ، وفي حالات تطيح تسوية هذه المصالح بالقواعد التي ينتظم معها اداء هذا الوسائل للغايات التي شرعت من اجلها ، فتغدو مجرد صور يلوح بها عند الحاجة .

الفرع الثاني

أولوية التوافق والتوازن السياسي على النص الدستوري

لما كان الدستور هو عبارة عن تجسيم للفكرة القانونية السائدة في الدولة والتي هي اساس شرعية كل تصرف (٣٠) لذلك كان لابد من سيادة قواعده على القواعد القانونية الاخرى _ بوصفه تشريع فوقي لا يعلوه نص _ (٣١) بحيث أن الحكام ونشاطاتهم والقواعد التي تنجم عن هذه النشاطات تخضع له أو بعبارة أدق لمجموعة القواعد التي تكون الدستور . حتى لا تغدو سيادة الدستور شعاراً بلا مضمون (٣٢) وبالتالي ليس بإمكان الحكام تجاوز الحدود التي يرسمها لنشاطهم (٣٣) .

وفي اطار هذه المفاهيم صار لازماً ان يعلو الدستور السلطة بكل تنظيماتها^(٣٤) ما دام هو القاعدة الاساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني ، وما دام هو الذي ينشئ السلطات العامة ويحدد لها اختصاصاتها ، فهو اذن يعلوها ، وعلى ذلك لا يجوز لتلك السلطات ان تخالف احكامه فيما يصدر عنها من تصرفات^(٣٥) والا كانت تلك التصرفات غير صحيحة ولا منتجة لأثارها القانونية^(٣٦) .

والدستور بهذه السيادة والسمو يمثل ضمانه حقيقية لحرية الافراد وامنهم ضد تحكم الحكام وقراراتهم الفردية كما ان ادراك الحكام ذلك في الواقع _ كما يقول العميد ديكي _ يوفر الحماية الاكثر نجاعة للفرد ضد تحكم الدولة ، لأن اذا ما ادركوا ذلك يجب ان لا يكون في استطاعتهم عقد أي اتفاق او اتخاذ أي قرار بصورة تحكيمية لمعالجة هذا الوضع او ذلك ، وهم مقيدون بقاعدة عليا وضعت دون اعتبار لأية حالة أو لأي شخص^(٣٧) .

وبالتالي يقع بالمخالفة للدستور كل توافق قائم على التكيّف ووقائع الوضع السياسي ، من خلال التضحية ببعض النصوص القانونية بحجة الحكمة والتسامح ، وهذا يوجب على الحكام عند عقد اتفاق أو عمل أي توازن سياسي ان تتوافق مفردات هذا الاتفاق او ذلك التوازن مع احكام الدستور . والا سيعمل هذا التوافق على تعطيل الكثير من النصوص الدستورية ، ويشل عمل الكثير من مؤسسات الدولة لاسيما في اطار علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣٨) بشكل يخل بالتوازن المفترض بينهما .

وبالنتيجة لا يُقر بمشروعية الاتفاق السياسي ، لأن الإسهام المشترك في ممارسة السلطة ، هو في الواقع نتيجة مصانعة بين القابضين على السلطة تُبين حدودها فيما يخص مقدار إسهامهم في ممارسة السلطة في متن الوثيقة الدستورية ، وبهذا المعنى فإن هناك تقيّد شكلي أو متبادل بين القوى التي تسهم في ممارسة السلطة ، تُبان حدوده وربما متطلباته وقواعده الشكلية في الدستور .

وبناءً عليه وبالقدر الذي تحدده هذه الاتفاقات من اجراءات يجب عليها ان لا تعلو الدستور وهذا الحد الثاني منه عندما لا يكون الاتفاق ترجمة لقواعد القانون ، ليضمنوا به تحقيق غايات ومصالح تبتعد عن الغايات التي يقصدها القانون وبالتالي لا يضمنون طاعتها من قبل المحكومين .

المبحث الثاني

الحلول المقترحة لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

انطلاقاً من فكرة ان النظام البرلماني يقوم أساساً على مبدأ تحقيق التوازن الكامل والتعاون المشترك والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، حيث لا سيطرة أو تبعية لإحدهما على الأخرى كما ليس لها الاعتداء على اختصاصاتها أو التدخل في شؤونها او الانفراد بالعمل دونها .

ومن ثم فهو نظام نموذجي لو نظمت قواعده تنظيم دقيق ولو طبق في الواقع تطبيقاً سليماً لحقق مزايا عديده تجعله من افضل النظم ، فالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يمنع وقوع الخلافات بينها على حساب الصالح العام ، كما ان التعاون يؤدي الى انجاز كلا الوظيفتين على افضل وجه ممكن ، هذا الى جانب ان الرقابة المتبادلة بينهما تمنع كل منهما من الانحراف او الخروج على حدود اختصاصاتها او العمل على خلاف ما تفضيه المصلحة العامة .

وفي ضوء هذه النظرة يلحظ بان التوازن بين السلطات ركن رئيس في النظام البرلماني يحد من وقوع الخلافات بينها كما يمنع من انحرافها وخروجها عن حدود اختصاصها ، كما يحفظ لكل منها مركزها .

وبمفهوم المخالفة فأن اختلال هذا التوازن للأسباب التي شخصت في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وما انتج عنه التطبيق ، من شأنه ان يتسبب بخلافات بين السلطات كما لا يمنعها من العمل خارج حدود اختصاصها . بما يلحق ضرر كبير بمصالح المواطنين وتوفير احتياجاتهم الاساسية في العيش الكريم .

وقد رأيت أن أسهم في تقديم دراسة علمية تشخص الاسباب و تقترح الحلول القانونية لإعادة التوازن بين السلطات ، انطلاقاً من فكرة ان الاصلاح القانوني لا يتحقق الا بتطوير المشروعية القائمة في الدولة ، فمن غير المقبول ان يتقيد الشعب بالدستور الذي وضعه في مرحلة معينة ، لأن من حقه دائماً أن يعيد النظر فيه ، إما بالتغير الشامل أو بالتعديل الجزئي ، كما أن المشرع ليس مطلق التقدير أو ليس صاحب سلطة مطلقة بالتشريع ، كما انه لا يمكن

ان يمتنع عن سن القواعد القانونية التي قرر مبادئها الدستور ، لان ذلك لا يتماشى مع التزامه بضرورة ممارسة اختصاصه على الوجه المبين في الدستور .
وبناءً على ذلك نرى ان اصلاح النظام القانوني المحدد للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق لا يتم الا بإعادة التوازن بينها من خلال الوسائل التالية التي سنقسم الشرح لتبianaها الى مبحثين .

المطلب الأول

تطوير المشروعية

داخل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أن مشروعية الدستور تتطلب أن يملك الشعب نفسه سلطة وضع هذا الدستور بوصفه صاحب السيادة ومصدر السلطات ، وله في ذلك طرق منها الجمعية والاستفتاء ؛ قاصداً من ذلك البحث عن تحقيق الاستقرار السياسي واحداث التوازن في العلاقات بين مختلف السلطات الدستورية وتمكين المواطن من متابعة وتقييم اداء المؤسسات التمثيلية .
وعلى هذا النحو إذا ما انحسرت مشروعية الدستور لقصوره عن تحقيق أي من هذه المقاصد ، اقتضى تطويره من خلال تعديله والا كان عاجزا على ان يشكل الاطار الذي ينتظم فيه اداء المؤسسات ويستقيم فيه الحكم .
وان تصعب أو تعقد ذلك كان للقضاء الدستوري من خلال تفسيره للدستور ان يتوسع في استجلاء المبادئ والقواعد الضمنية من داخل الدستور نفسه بما يتجاوز الكلمات الواردة في نصوصه .

من ذلك يستنتج ان وسائل تطوير المشروعية داخل الدستور عندما يعجز عن تقديم معالجة سليمة تحقق التوازن بين سلطاته الدستورية هما وسليتين :

الأولى : هي تغيير بعض قواعد الدستور من خلال تعديله لتعميق الممارسة الديمقراطية واعادة تنظيم العلاقة بين السلطات . ثانيهما : هو اشتراك المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها المرن للنصوص بعد أن تتوخى إرادة السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعتها ، من خلال سلطتها التقديرية بإعطاء هذه النصوص تفسيراً يتفق مع افاق التغيير الذي يمر به المجتمع ،

فتعني معاني هذه النصوص في ضوء المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لحظة تطبيقها ، فتكفل بذلك حياة مستمرة للدستور ولا تحصره في حقبة الماضي^(٣٩) . وهذا ما سيتولى بيانه البحث في مطلبين .

الفرع الاول

تعديل القواعد المنظمة لحل مجلس النواب

في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أن تعديل الدستور ضرورة تفتضحها طبيعته باعتباره قاعدة قانونية تنظم السلطات العليا الحاكمة في الدولة ، أو على حد تعبير البعض قاعدة وظيفتها بيان الحدود التي يجب على السلطات ان تتقيد بها في ممارستها لوظائفها والا تتعداها في علاقتها مع بعضها ، ومتى ما عجزت هذه القاعدة عن تحقيق ذلك وجب تعديلها .

نستنتج من ذلك أن هناك أسسا ومبادئ وحدود دستورية تنظم إداء السلطات التشريعية والتنفيذية لوظائفها باعتبارها مظاهر لأصل واحد هو السيادة العامة ، على نحو يحقق الوحدة والانسجام والتناسق والرقابة المتبادلة في اداء هذه الوظائف^(٤٠) .

ولاشك ان هذه الاسس والمبادئ والحدود الدستورية في النظام البرلماني تكفل الى حد كبير تحقيق التوازن الكامل والتعاون المشترك بين السلطتين ، كما وتضمن عدم طغيان احدهما على الاخرى وبالتالي تمنع تجاوز أية سلطة من السلطات العامة في الدولة على حدود اختصاصاتها التي كفلها الدستور .

وبالتالي فأن غياب أي من هذه الاسس أو المبادئ ، يؤدي الى انحراف النظام البرلماني ، أو ربما بعبارة أدق سيرى العالم نظام قائم على قلب المبادئ والاسس ، وكأنه يرى مسخاً أعضاءه تعلق رأسه ، ففي القمة يوجد المجلس وفي الاسفل توجد الوزارة ، وهذا أن استمر فأنه يفشل التجربة البرلمانية .

والحل هو تعديل احكام هذه القواعد الدستورية ، بشكل يحقق تجديد حقيقي للبناء القانوني المؤسساتي ، انتجت هذا التجديد الحاجة الى وجود بناء سليم للسلطات يوافق

القواعد الراسية ، بما يخرجها من الازمات التي هي واقعاً مستمرة كما ويصاحب ذلك عودة ثقة الرأي العام بهذه المؤسسات .

وهذا ما يجب ان يحدث لنصوص مهمة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لحمايتها وضمان استمرار مشروعيتها حتى يمكن استقرارها بشكل يضمن علاقة متوازنة بين السلطات . في مقدمتها تلك النصوص التي جاءت بصياغة علاقة مشوهة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء ، بعد ان جعلت الاول مرجعاً للثاني ، جاءت بعد ذلك لتقرر حصانة المجلس المطلقة من المسؤولية ، فيما وسعت من قاعدة مساءلة الوزارة ، مخالفة بذلك قواعد النظام البرلماني القائمة على التأثير المتبادل بين السلطتين ، ومعارضة لقاعدة السلطة بقدر المسؤولية ، وحيث توجد السلطة لابد أن توجد المسؤولية ، وهذا ما يُشعر المجلس بالاطمئنان بعدم وجود سلطة تراقب اعماله وتحاسبه ان أخطأ او قصر ، بشكل ينعكس بالسلب على اداء المجلس لمهامه وواجباته الدستورية وعلاقته بالوزارة .

وقد تحقق ذلك بالتحديد في المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما قررت قواعد بمواجهها عطلت فعلياً حل المجلس ذاك السلاح الذي تملكه الوزارة في مواجهة المجلس لمواجهة هيمنة المجلس او تقصيره او امتناعه عن ممارسة اختصاصاته التي حددها الدستور ، عندما علقت الحل على ارادة المجلس ذاته ، ومنعت رئيس مجلس الوزراء من ممارسة هذا الاختصاص .

وذلك حينما جاءت بالنص اولاً : (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

ثانياً : (يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الامور اليومية) .

وهذا المنهج خالف اغلب الاغلب من النظم البرلمانية ، في مقدمتها دستور اليابان سنة ١٩٤٦ في المادة (٧) التي جاءت بالنص على (يؤدي الإمبراطور، بنصيحة ومصادقة من مجلس الوزراء، الأعمال التالية في شؤون الدولة بالنيابة عن الشعب : حل مجلس النواب.....) .

كما لم يساير النهج الذي سلكه القانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٩٤ المعدل ، حيث جاء بالنص في المادة (٦٨) منه على (... يجوز للرئيس الاتحادي، وبناءً على اقتراح المستشارالاتحادي، أن يأمر بحل البوندستاغ خلال واحد وعشرين يومًا) . وهذا يوجب على رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو خمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل المادة (٦٤) اعلاه من الدستور التي تضمنت جهة الاختصاص والقواعد الاجرائية لحل مجلس النواب . استنادا الى الفقرة (أولاً) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بشكل يضمن ويؤمن لرئيس مجلس الوزراء ان يحاط بظروف ملاءمة تساعده على تطبيق مفردات السياسة العامة للدولة التي اعلنها في البرنامج الحكومي وذلك عبر وسائل عديدة ؛ في مقدمتها بناء قواعد توسع من سلطاته بحل المجلس الذي يمكن استخدامه كأداة رادعة تهدف الى حمل المجلس على تشريع القوانين المهمة التي تضع مفردات هذه السياسية موضع التنفيذ ، او القبول بالسياسة الجديدة التي يعلن عنها رئيس مجلس الوزراء تمس كيان الدولة أو مصالحها الجوهرية ، بشكل ينعكس على حياة المواطن .

الفرع الثاني

التوسع في تفسير القواعد المنظمة لحل مجلس النواب

في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

إذا كانت عملية تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تجري بإجراءات خاصة غير مرنة حددتها المادة (١٢٦) منه قد يصعب أعمالها ، فأن القضاء الدستوري ممثلاً بسلطة المحكمة الاتحادية العليا بتفسير نصوص الدستور التي قررتها المادة (٩٣) بفقرتها (ثانياً) . قد يستجلي مبادئ من داخل الدستور نفسه ، كما قد يسهم في مراجعة الكثير من القيم الدستورية المنصوص عليها في الدستور نفسه والتوسع في تحديد المبادئ والقواعد الدستورية بما يتجاوز الكلمات الواردة في نصوص الدستور ، بالاستناد الى ان الدستور كائن حي ويتأثر بالاحتياجات الدستورية للعالم المتغير^(٤١) .

تأسيساً على ان لسلطة التفسير ان تنتقل عبر البحث العلمي الحر لتجد الحل العادل كما لو كانت مشرعاً وذلك بالاستعانة بالمعطيات العلمية المطابقة للعقل ، أي الرجوع لقواعد

العدالة التي يكشف عنها العقل بوصف الرجوع اليها يعد بحثاً حراً ، بعد ان قام المشرع الدستوري بوضع النص بطريقة لا يمكن معرفة معناه او ما قصده بيسر ، بما يؤدي الى غموض قصده وخفاء ارادته (٤٢).

هذا الى جانب ان كل نص في الدستور هو وثيقة الصلة مع اجزائه الاخرى وهذا الصلة يمكن ان تسهم في توضيح النصوص الغامضة او تفسيرها بعد تقريب جزئيات النص الواحد الى النصوص ذات الصلة في الوثيقة ذاتها ، فمن خلالها قد يجد المفسر تخصيصاً لنص في موضع سبق وان ورد عاماً في موضع اخر ، كما قد يستفهم من مبادئ ومرتكزات الدستور واسسه العامة فبعد ان وردت بصياغات بالغة في العمومية تعمد الى تناول اغلب هذه المبادئ بنصوص دستورية مفصلة فان غمض نص من هذه النصوص يمكن ان تكون تلك المبادئ وسيلة مهمة لإيضاحه . كما ان النص الدستوري تحديداً مجموعة من الالفاظ تؤلف بمجموعها مضمونا معيناً اراد المشرع بعد اقتناعه وايمانه بذلك المضمون ان يسبغ عليه قيمة دستورية (٤٣).

وأظن ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أربك بعض نصوصه بتزيد غير مبرر ، لأسباب لا يعلمها الا لجنة اعداد الدستور ، مما قد اثارت بمجملها غموضاً في التطبيق ، ينأى بالصياغة عن مصاف الصياغة المثلى ، مثلما نص في المادة (٦٤) من الدستور على :

اولاً : (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

وبقراءة دقيقة مقارنة بقواعد التفسير العلمي الواسع الواضح ، يمكن ان نستنتج بأن اعتماد قواعد التفسير العلمي اعلاه ينتج عنها التفسير الآتي ؛ ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اخذ بطريقتين لحل مجلس النواب ، بخلاف ما ذهب اليه اغلب الفقه الدستوري العراقي ؛ هما الحل الذاتي لمجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه ، والحل الوزاري بطلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية: والدليل على هذا الاستنتاج التفسيري الآتي :

١- أن كل نص في الوثيقة الدستورية يعد وثيق الصلة مع اجزاء الوثيقة الاخرى ، وبالتالي لابد من تقريب جزئيات النص الواحد او النصوص ذات الصلة في الوثيقة ذاتها ، وهذا من شأنه ان يساعد باستخلاص مبادئ اخرى من باقي النصوص الدستورية الموجودة

في باقي الابواب والفصول بل حتى من الديباجة لكي يسهل فهم ما غمض من نص ، وبإحالة هذه المبادئ على نص المادة (٦٤) الفقرة (اولا) اعلاه من الدستور ؛ وبمقاربتها بالنصوص ذات العلاقة بالوثيقة ذاتها نلاحظ ؛ ان المشرع تبني صراحة في المادة (١) من الدستور النظام النيابي البرلماني ، وان اول ما يقتضيه هذا النظام هو الفصل مع التعاون ، وهذا التعاون لا يكون كاملاً الا اذا تبعه توازن بين السلطات ، فيكون للبرلمان والحكومة قدر متساوي من الوسائل يؤثر به في الآخر ، فللمجلس ان يحرك المسؤولية على الوزارة وللوزارة ان تحل البرلمان ، وهذا ما يمكن قراءته من الفقرة اولاً من المادة (٦٤) من الدستور اعلاه .

٢- أن حرف (الواو التخيرية) الفاصلة بين صدر الفقرة اولاً وعجزها ؛ جاء للتخيير لا للتأكيد ، أي مجيئها في النص لإزالة اللبس و التأكيد على ان لحل المجلس خيارين اما عن طريق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه (الحل الذاتي للمجلس) أو بطلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية وهو (الحل الوزاري للمجلس) .

٣- ان الاستعانة بالمعطيات العلمية الموافقة للعقل ، تقضي بالقول ان السلطة التأسيسية عندما اختارت النظام البرلماني ، كانت ترغب بأن تؤسس هذا النظام على كل القواعد الراسية التي تكفل له الحياة ، الا ان الصياغة المهمة غير الدقيقة لهذه القواعد اذهبت بالقصد الصحيح ، وهنا تأتي دور قواعد التفسير العلمي الواسع للكشف عن المقاصد الحقيقية للمشرع والتي من بينها الاقرار بالحل الوزاري كأداة او قاعدة لا مناص عنها لحياة النظام البرلماني .

المطلب الثاني

تطوير المشروعية

خارج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أن تطوير المشروعية : أما أن يتعلق بنصوص دستورية قائمة مستهدفاً تعديلها او تقريبها الى الحكمة من تشريعها _ وقد سبق بيان هذه الصورة _ واما ان يتعلق تطوير المشروعية بمنطقة خلا من تنظيمها ، وبالتالي تعين الرجوع الى الاصل الذي يحكمها (٤٤) .

وبالتالي لم تعد سلطة مجلس النواب مطلقة ليس لها مجال معين وبالتالي تستطيع ان تنظم كل شيء دون ان توجد شروط مسبقة تحد من سلطاتها او نفودها ، كما لم تعد الوزارة مجرد اداة لوضع القوانين الصادرة عن المجلس موضع التنفيذ ، لأن متطلبات العصر الحديث تقتضي التوجه حتما ولا بد الى خلق حكومة قوية وذات اختصاص اصيل مساوي للمجلس ، حكومة قادرة على أن تجهز وتعد العدة لتجلب بقرارات _ سريعة _ اكبر قدر ممكن من اصناف الطعام المعروضة على مائدة الشعب _ الفقيرة _ حكومة تشعر بأنين الشعب وويلاته ، كما تذود عنه المخاطر والمشكلات والصعوبات الحياتية التي نخرت قواه (٤٥) .

لذلك لا بد لتحقيق التوازن من تحديد دائرة عمل مجلس النواب ومجلس الوزراء بالمقاربة بين المبادئ والاحكام التي حددتها الوثيقة الدستورية وبين الرجوع الى الاصل الذي يحكمها وفق المستجدات والمصالح الاجتماعية المتغيرة مع وجود قواعد تحكمها اوضاع وإجراءات يصعب تعديلها .

والا نجم عن التصرفات الصادرة منها بالمخالفة لهذه المبادئ ، سيطرة وتبعية احدهما للأخرى ، مما يبرر لها التدخل في شؤونها او الانفراد بالعمل دونها ، فيخل بالتوازن المفترض بينهما .

وهذا ما سنبحث مضامينه واثاره في الفرعين التاليين ، حيث خصصنا الاول منها لشرح الزامية تقيد مجلس النواب بضوابط التشريع ، بينما افردنا الثاني بتقيد مجلس الوزراء بضوابط تنفيذ التشريع .

الفرع الاول

تحديد سلطة مجلس النواب في مجال التشريع

أن كان الأصل في سلطة مجلس النواب _ انها سلطة حرة في الموازنة بين مصالح التشريع وضروراته المختلفة _ . بمعنى لها أن تختار بمطلق ارادتها ودون معقب عليها التنظيم الذي يتفق والصالح العام ^(٤٦) وذلك لعللة واضحة هي أن هذه السلطة تمارس من قبل اناس منتخبين بواسطة ممثلي الشعب صاحب السيادة ^(٤٧) الا انه يبقون مجموعة من الاشخاص الذين من المتصور ان يحدّد بعضهم عن المصلحة العامة ^(٤٨) لذلك لا بد من تحديد هذه السلطة بحدود الدستور وما يفرضه من قيود قد تتعلق بالشكل - أي المراحل التي يمر بها التشريع لكي يصبح قانونا _ والاختصاص _ أي الهيئات التي تملك المساهمة في التشريع _ والمحل _ أي القيود الموضوعية التي ليس للتشريع ان يتخطاها ^(٤٩) والتي تتمثل في عدم جواز الإخلال بالموضوع الذي كفل الدستور أصله بنقضه أو الانتقاص منه ^(٥٠) فضلاً عن عدم مخالفته للغايات التي قد يحددها للسلطة التشريعية عند اصدارها للتشريع ^(٥١) بل حتى عند مخالفة التشريع لطبيعته او الغرض الذي رسم له او لكفالة الحقوق والحريات في حدودها الموضوعية أو للحقوق المكتسبة و مبادئ الدستور العليا والروح التي تهيمن على نصوصه ^(٥٢) .

لأن التشريع أداة السلطة في تجسيم مصالح الأفراد ووضعها موضع التنفيذ ، وكل أداة تستخدم لتحقيق ذلك ، يجب أن تكون مقيدة بالهدف المنشود تحقيقه ^(٥٣) .

بناء على ذلك يلحظ؛ ان على مجلس النواب عند ممارسة اختصاصه بالتشريع أن يلتزم الحدود الإجرائية في التشريع : وهذه تتعلق بقواعد الاختصاص والشكل والإجراءات تلك التي حددها الدستور لسلطة التشريع لتتقيد بها في العملية التشريعية في اي من مراحلها المختلفة وهي الاقتراح والقرار والاصدار ^(٥٤) هذا بالإضافة الى الحدود الموضوعية للتشريع والتي تتعلق بضرورة موافقة جوهر أو موضوع التشريع مع محتوى قاعده دستورية حددها المشرع ^(٥٥) فيما يذهب - بعض الفقه - إلى ضرورة إلا يخرج - جوهر التشريع - على روح المبادئ العليا للدستور كما يجب أن يتقيد بإعلانات الحقوق . كما يجب أن يستهدف التشريع تحقيق غاية محددة - المصلحة العامة - ^(٥٦) لان وضوح هذه الغاية وثباتها يحد من استبداد السلطة التشريعية . ، كما ان بغيرها ستنفصل النصوص القانونية عن أهدافها ووظائفها .

وبالتالي فإن التحقق من مخالفة المشرع للحدود الشكلية والاجرائية والموضوعية التي رسمها الدستور في شأن اقتراح التشريع او اقراره او اصداره ، او مخالفة موضوعه لمحتوى الدستور او جاء متجاوزاً في غايته روح الوثيقة الدستورية ؛ تتم وفقاً لأحكام الدستور ومبادئ القضاء الدستوري .

ويمكن ان نستدل على ذلك بمقاربة الحدود مع منهج المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا أصدرت عدة قرارات بخصوص ذلك منها (٤٤,٤٣/اتحادية/٢٠١٠) جاءت بهما بحكم بالغ الأهمية : جاءت مضامينه تقضي بعدم جواز إصدار القوانين بناءً على (مقترحات القوانين) التي يقدمها مجلس النواب استناداً الى المادة (٦٠ /ثانياً) من الدستور بل لا يصلح إصدارها الا بناءً على (مشروع قانون) تعده السلطة التنفيذية حصراً . استناداً للمادة (٦٠ /أولاً) .

إذ ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها إلى (...ان مشروعات القوانين خص بتقديمها، السلطة التنفيذية ويلزم ان تقدم من جهات ذات اختصاص في السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية، وان الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠ /أولاً) منه منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠ /أولاً) من الدستور . وان الفقرة (ثانياً) من المادة (٦٠) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع قانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقة الى احد المنفذين المشار إليهما لإعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة...) (٥٧).

وان تطبيق هاتين المادتين (٦٠ /أولاً) و(٨٠ /أولاً ثانياً) بحسب قرارها ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل ، وإنما لكي تأخذ مقترحات القوانين سياقاتها الدستورية في مجال التشريع بان تصاغ في بصيغة مشاريع قوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (٨٠ /أولاً) تخطيط وتنفيذ السياسة العامة والإشراف على تنفيذها ، وان تنفيذ

هذه المهام يلزم بأن ترسل مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية لدراستها وتقديمها بصيغة مشروعات قوانين .

كما واكدت المحكمة الاتحادية العليا ذات المضامين ، وان جاءت بصياغات مختلفة في قرارها ٢١/ اتحادية / ٢٠١٥ عندما اوضحت ان القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة حتى لا تمس مبدأ الفصل بين السلطات ، يجب عليها ان لا ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية ، وهي كذلك عندما لا تكن مدرجة في خططها أو موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه .

حيث جاء نص قرارها بالاتي (وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كرس في المادة ٤٧ منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات) وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها وحسب ورودها فيه وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق، ولكي نكون أمام التطبيق السليم لأحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه ، يلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق لما رسمه الدستور، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠ ، ٦١ ، ٦٢ ، ٦٤ / أولاً) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تفتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات الدستورية. وممارسة هذا الإختصاص والصلاحية يلزم أن يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة ٨٨ من الدستور إضافة لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ٤٧ من الدستور التي مر ذكرها وفيما عدا ما تقدم ذكره من القوانين فإن السلطة التشريعية تمارس إختصاصها الأصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفي نطاق) .

الفرع الثاني

توسيع سلطة مجلس الوزراء في مجال التنفيذ

إذا كان المفهوم التقليدي لمهام الوزارة يجعلها حبيسة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن مجلس النواب ، فهي لا تتحرك إلا إذا اذن لها النص بالتحرك ، وفي إطار هذا النص فقط ، حيث لا تملك أن تتعداه أو تخرج عليه أو حتى تكمله متى شابه قصور^(٥٨) بتعبير أدق أن الوزارة تبقى محتفظة بتبعيتها المطلقة لمجلس النواب في هذا المجال ، مع إعطاء هذا الأخير من حين لآخر الفرصة في أن يكلفها في مهام تشريعية معينة . أو كما وصفها آخر بالقول أن وظيفتها هي مجرد التعبير تعبيراً صادقاً عن إرادة المشرع وفي حدود قواعد الشكل والاختصاص^(٥٩) .

إلا أن هذا المفهوم التقليدي والقول في ذلك " LEON DUGUIT " قد تغير بعد ما شهدته الآن مبدأ الفصل بين السلطات من تطور ، وبالتالي فلم يعد يمكن التحدث إلا عن توزيع المهام ، أو بالأحرى عن تنوع المشاركة لإتمام أدوار (أعمال) الدولة ، وإذا كانت الصيغة القديمة له تتحدد في البرلمان التشريعي والحكومة التنفيذية ، لم يعد ذلك الآن شكلاً صحيحاً ؛ إذ يجب القول أن : للبرلمان نمط معين للمشاركة في التشريع وما هو متفق أن يسمى بالتشريع ؛ وللحكومة أيضاً نمط للمشاركة في التشريع وما يمكن أن يطلق عليه بالتنفيذ^(٦٠) .

وبناء على ذلك - و لتعقيدات الحياة المعاصرة - حصلت الوزارة على مكاسب دستورية وواقعية تحررت بوساطتها من القيود التقليدية ، كما اكتسبت قدرات ومكنات تستطيع من خلالها مواجهة الأزمات المتكررة ، التي تمكنها من تنظيم كل موضوع لم يتعرض له المشرع أما لكونه لا يدخل أصلاً في اختصاصه ، وأما لأنه يدخل في اختصاصه ولكنه اقتصر على ذكر المبادئ الأساسية المتعلقة به ، فحيث يوجد أي مجال خال من أي تنظيم تشريعي يكون للوزارة حق التدخل في تنظيم هذا المجال أو تكملته إن رأت أنه يحتاج إلى تكملة ، بل إن الفقيه الفرنسي جون ريبرو يعتقد أن هذا الدور للوزارة هو جزء من اختصاصها في تنفيذ القوانين ، إذ يترتب على هذا الاختصاص نوع من النظام فأن تخلف في هذا المجال قانون أو نص معين تدخل الإدارة بمقتضى سلطتها التقديرية لعمل هذا النص حتى تعيد للنظام رونقه واستقراره

(٦١)

وبناء عليه فإن الوزارة تملك سلطة مبادرة واسعة ، ومصادر هذه السلطة هو حرص واضعوا الدستور في عدد من الدول على تقوية الوزارة وتعزيزها بصلاحيات دستورية من خلال منحها دورا كاملاً في تنظيم الامور العامة للدولة .

وفي المقدمة من تلك الدول اليابان في دستورها لسنة ١٩٤٧ المعدل عندما جاءت نصوص الفصل الخامس منه لتحديد اختصاصات مجلس الوزراء بالنص في المادة (٧٢) (يقدم رئيس الوزراء، ممثلاً عن مجلس الوزراء، مشاريع القوانين، والتقارير المتعلقة بالشؤون الوطنية العامة والعلاقات الخارجية الى البرلمان ويمارس السيطرة والإشراف على العديد من الفروع الإدارية) . والنهج ذاته سار عليه القانون الاساسي الالماني لسنة ١٩٤٩ المعدل ٢٠١٢ في المادة (٦٥) عندما جاءت بالنص على ان (يحدد المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية العامة للسياسات ويتحمل مسؤوليتها. ويُدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في إطار تلك الحدود باستقلالية وعلى مسؤوليته الشخصية. وتتولى الحكومة الاتحادية تسوية الخلافات في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين، ويدير المستشار الاتحادي أعمال الحكومة وفق قواعد إجرائية خاصة بها تقرها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي) .

فيما تفرد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بمنهج قام من حيث الاصل على منح الوزارة سلطات معينة ، الا انه علق ممارسة الجزء الهم منها على موافقة مجلس النواب ، عندما جاء ليمنح الوزارة سلطاء في المادة (٨٠) من الدستور حينما جاء نصها على ان يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : (اولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشرف على^{٦٢} عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة . ثانياً: اقتراح مشروعات القوانين . ثالثاً: اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين . رابعاً: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية . خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية . سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله). كما قرر لرئيس مجلس الوزراء في المادة (٧٨) المسؤولية عن ذلك بالنص (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات

المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأرض اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

الخاتمة:

أولاً: النتائج:

١- ان المنهج الذي سلكته وثيقة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، عندما عطلت فعلياً سلطة الوزارة بحل مجلس النواب فيما اطلقت يد المجلس في اقالة الوزارة ؛ يخالف الأصول القانونية السليمة كما ويمثل خرقاً بيناً لأصول الرقابة والمحاسبة وانحرافاً عن القاعدة الثابتة في النظام البرلماني التي توجب التوازن المفترض بينهما بوصفها اهم ما يميز هذا النظام ؛ لأنه خلق علاقة عمودية تضع المجلس في قمة الهرم بينما تجعل من الوزارة في موقع ادنى منه ، بحيث تكون مسؤولة امام المجلس دون ان يكون مجلس النواب مسؤولاً امامها .

وهو ما تضمنه نص المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الفقرة اولاً: (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه ، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

بينما جاءت الفقرة ثانياً من ذات المادة لتقرر: (يدعورئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية) .

٢- أن المنهج الذي قررت مضامينه المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عندما أوقفت سلطة رئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء على موافقة مجلس النواب بالنص على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأرض اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء ، بموافقة مجلس النواب) . اعجزرئيس مجلس الوزراء من أن يجعل من المجلس وحدة متجانسة قائمة بذاتها تتكون من وزراء يقومون

بإدارة شؤون الدولة ووضع السياسة العامة واصدار القرارات المهمة ، والعمل على تحقيق الانسجام والتنسيق بين اعمال الوزارات ، لأن سلطته في اختيارهم مقيدة بالتمثيل السياسي و حجم الكتل السياسية في مجلس النواب .

٣- أن المواد (٥١ ، ٥٦ ، ٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، المنظمة لإجراءات اعمال وسائل الرقابة البرلمانية جاءت بهيأة شروط مركبة بصياغات عامة واسعة غير محددة المدد ، تتيح لرئيس المجلس سلطة تقديرية واسعة حول أي سؤال او استجواب لا يرغب في طرحه للنقاش ، وذلك لأنها اغفلت تحديد سقف زمني اعلى لاستيفاء هذا الاجراء ، وهناك استجابات للعنصر الزمني دوره ، ويكفي تأخير الاستجواب ليفقد الاستجواب اهميته ، فضلاً عن ان تلك السلطة ممكن ان تحول دون اعطاء القضايا المثارة _ على ما قد يكون لها من الخطورة _ حقها في المناقشة ، وهو ما لا يمكن ان يتفق وروح الدستور بل وحتى نصه .

ثانياً : التوصيات .

- ١- نقترح تعديل المادة (٦٤) الفقرة (أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالصياغة الآتية (يحل مجلس النواب بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد مشورة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .
- ٢- نقترح تعديل المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالصياغة الآتية : (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأخر اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء) .
- ٣- نقترح تعديل المواد الآتية للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ بعد اعادة صياغتها بالآتي :
- المادة (٥١) (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفافاً في جدول أعمال أول جلسة بعد ابلاغ المسؤول المعني .ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين) .

- المادة (٥٦) (لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، على ان يدرج في جدول اعمال اول جلسة بعد تقديمه ، على ان لا تجري المناقشة الا بعد سبعة ايام من موعد الجلسة) .
- المادة (٥٨) (يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقفاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب ، والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة . كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطراً وقائع جديدة تسوغ ذلك) .

الهوامش

- (١) د. شعبان أحمد رمضان : الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ، ص ٢٣٨ .
- (٢) د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ، مركز رينيه - جان دبوي للقانون والتنمية ، ص ٥٣-٥٥ .
- (٣) د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي : التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠١١ ، ص ٢-٣-٢٧ .
- (٤) د. سعاد الشرفاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤-٢٠٠٥ ، ١٣٨ .
- (٥) توماس فروسيني : الأسس الدستورية : أشكال الدولة وأشكال نظم الحكم السياسية ، بحث نقله من الايطالية الى العربية وقدم له وعلق عليه : د. علي فرج العامري ، منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث والعشرون - السنة الثامنة ، ٢٠١٥ ، ص ١٤ .
- (٦) Yann Aguila : Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit .L.G.D.J , paris .1993,Page 15.
- (٧) قريب من هذا المعنى اشار اليه : د. عبد الفتاح مراد : موسوعة شرح الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٢ والتشريعات المكمل له ، ط ١ ، بلا ناشر ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ١٢٢ و ص ١٢٩ .
- (٨) قريب من المعنى اشار اليه : د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، ط ٢ ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٩ .
- (٩) أصل فكرة المقاربة بين الواقع السياسي والواقع الدستوري والاختلاف بينهما مستوحاة من استاذنا د. رافع خضر صالح شبر: القانون الدستوري نظرية الدولة ونظرية الدستور ، كتاب قيد الطبع .
- (١٠) وبعبارة أتم أن هذا النظام يقوم على اساس الاعتراف النظري والتطبيقي بالعلاقة التكاملية في الجانبين العضوي والوظيفي بين كل من المجلس والوزارة ، والتي من مظاهرها الاشتراك والتعاون بينهما في ممارسة بعض الاختصاصات المهمة التي يعتمد عليها السير المنتظم للدولة ، الى جانب التأثير المتبادل بينهما .
- (١١) د. السيد صبري : حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٣ ، ص ٣٦ .
- (١٢) د. احمد رسلان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القسم الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٩٠ . د. شعبان أحمد رمضان : الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ، ص ٢٣٩ . د. ربيع أنور فتح الباب : النظم السياسية ، بلا ناشر ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ ، ص ٣٤٨ .
- (١٣) د. السيد صبري : المصدر السابق ، ص ٢٢ .
- (١٤) د. محمد عبد الحميد ابو زيد : السلطة بين التخاصم والتوازن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٦٦٥-٦٦٦ .

- ١٥) مفهوم السياسات العامة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : <http://alhoriyatmaroc.worldgoo.com/t524-topic> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤ .
- ١٦) السياسة العامة للدولة مقال منشور في جريدة الصباح الالكترونية على الموقع <http://www.alsabaah.iq2> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤ .
- ١٧) الفكرة مستوحاة من : ناصر الدوسري : رسم وتنفيذ السياسة العامة خطوات / إجراءات / عمليات رسم السياسة ، مقال منشور على الموقع http://mhassan037.blogspot.com/2014/12/blog-post_34.html تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤ .
- ١٨) د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، دراسة تطبيقية في مصر ، ج ٢ ، دار أبو المجد ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٧٦ . د. عيد أحمد الغفول : فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ، دراسة مقارنة ، ط ٢ ، منقحة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٦ - ٣٧ .
- ١٩) د. السيد صبري : المصدر السابق ٢٧٧ .
- ٢٠) د. مها بهجت يونس ، محمد سالم كريم : المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، السنة ٢٠١٣ ، المجلد ٢٩ ، الاصدار الثاني ، بلا ارقام صفحات ، منشور على الموقع الرسمي مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد <http://www.iasj.net/iasj> .
- ٢١) د. فارس محمد عمران : التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والأوروبية ، دراسة مقارنة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٧ .
- ٢٢) كريم لفته مشاري : المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، دار السهموري ، بغداد ، ٢٠١٦ ، ص ١١١ .
- ٢٣) من مضامين المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٤) من مضامين المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٥) من مضامين المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢٦) عبدالستار رمضان : مفهوم الاستجواب بين تحقيقات القضاء وجلسات مجلس النواب ، مقال منشور على موقع الالكتروني : <http://www.middle-east-online.com3> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٩/٢٠ .
- ٢٧) د. حسني درويش عبد الحميد : وسائل رقابة البرلمان لاعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين ، دراسة مقارنة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢ .
- ٢٨) عبدالستار رمضان : المصدر السابق .
- ٢٩) د. فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة نقدية تحليلية ، بلا ناشر ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٨٠ .
- ٣٠) د. اسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، النظرية العامة للدساتير ، دار الملاك ، بغداد ، ط ٣ ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٤٧ .
- ٣١) د. محمد باهي أبو يونس : أصول القضاء الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ ، ص ٥ .

- ٣٢) د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢٤ .
- ٣٣) د. زهير شكر: النظرية العامة للقضاء الدستوري ، ج ١ ، دار بلال للنشر ، بيروت ، ط١ ، ٢٠١٤ ، ص ٨٧ .
- ٣٤) د. عوض المر: المصدر السابق ، ص ٥٣ .
- ٣٥) علي السيد علي الباز: الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالانظمة الدستورية الاجنبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٨ ، ص ٢٢ .
- ٣٦) د. محمد بكر حسين : الوجيز في مبادئ القانون الدستوري ، بلا ناشر وسنة نشر ، ص ٦٨ . د. يحيى الجمل : القضاء الدستوري في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٧ . د. محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٣١ .
- ٣٧) د. منذر الشاوي : دولة القانون ، دار الذاكرة ، بغداد ، ط١ ، ٢٠١٣ ، ص ٧٥ .
- ٣٨) حيدر عبد الامير علي ال حيدر: الديمقراطية التوافقية في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٥ .
- ٣٩) د. أحمد فتحي سرور: منهج الإصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٩ و ص ١٦٥ .
- ٤٠) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة في القانون الدستوري ، ط٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٦١ .
- ٤١) د. احمد فتحي سرور: المصدر السابق ، ص ١٦٥ .
- ٤٢) د. علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧ و ص ٤٨ .
- ٤٣) المصدر نفسه : ص ٨٢ و ص ٨٦ .
- ٤٤) د. عوض المر: المصدر السابق ، ص ٨٤ .
- ٤٥) اصل الفكرة وجزء من مضامينها مستوحاة من : د. رأفت فودة : سلطة التقرير المستقلة ، دراسة مقارنة ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٥ .
- ٤٦) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٦ ، ١٩٩١ ، ص ٣٦ .
- ٤٧) Jerome TREMEAU : LA RESERVE DE LOI COMPETENCE LEGISLATIVE ET CONSTITUTION , presse universitaire d Aix - Marsailles -Economica 1997 .
- ٤٨) سعد غازي طالب : حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ ، ص ٥ .
- ٤٩) د. سليمان محمد الطماوي : المصدر السابق ، ص ٣٧ .
- ٥٠) د. دعاء الصاوي يوسف : القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٢١٢ .
- ٥١) احمد محمد امين : حدود السلطة التشريعية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٥٥٥ .

٥٢) د. عبد الرزاق احمد السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، يناير سنة ١٩٥٢ ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة . ص

53) M. GEORGES BURDEAU : COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DJNSTITUTIONS POLITIQUES , LES COURS DE DROIT , 158 , rue Saint , Jacques , PARIS –V , 1987 -1986 , page 192 .

٥٤) عادل عمر شريف : قضاء الدستورية ، القضاء الدستوري في مصر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٣١٩ - ص ٣٤٣ .

٥٥) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري ، ط ٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٢٧ .

٥٦) د. عبد الرزاق احمد السنهوري : المصدر السابق ، ص .

٥٧) اجزاء من قرار المحكمة الاتحادية العراقية العليا بالرقم ٤٤ اتحادية / السنة ٢٠١٠ / طعن تفسيري .

منشور على الموقع الرسمي للمحكمة : http://www.iraqja.iq/s.2010/page_5 / تاريخ الزيارة ١٢/١٢/٢٠١٦ .

٥٨) د. رأفت فودة : المصدر السابق ، ص ١٠ .

٥٩) د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط ٦ ، ١٩٩١ ، ص ٣٠ .

60) LEON DUGUIT : TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL , ANCIENNE LIBRAIE FONTEMOING & G, ÉDITEURS , E . de BOCCARD , Successeur , PARIS , 1923 .

٦١) د. رأفت فودة : المصدر السابق ، ص ١٧٠ – ١٧١ .

المصادر

أولاً : الكتب القانونية باللغة العربية .

- I. د. احمد رسلان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، القسم الاول ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- II. د. أحمد فتحي سرور: منهج الإصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- III. د. اسماعيل مرزة : مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، النظرية العامة للدساتير ، دار الملاك ، بغداد ، ط٣ ، ٢٠٠٤ .
- IV. د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي : التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستوري الكويتي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠١١ .
- V. د. حسني درويش عبد الحميد : وسائل رقابة البرلمان لاعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين ، دراسة مقارنة ، ٢٠٠٥ .
- VI. د. دعاء الصاوي يوسف : القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- VII. د. رأفت فودة : سلطة التقرير المستقلة ، دراسة مقارنة ، ط٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٠ .
- VIII. د. رافع خضر صالح شبر: القانون الدستوري نظرية الدولة ونظرية الدستور ، كتاب قيد الطبع .
- IX. د. ربيع أنور فتح الباب : النظم السياسية ، بلا ناشر ، ٢٠٠٧-٢٠٠٨ .
- X. د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة في القانون الدستوري ، ط٥ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- XI. د. زهير شكر: النظرية العامة للقضاء الدستوري ، ج ١ ، دار بلال للنشر ، بيروت ، ط١ ، ٢٠١٤ .
- XII. د. سعاد الشرقاوي : النظم السياسية في العالم المعاصر تحديات وتحولات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥ .
- XIII. د. سامي جمال الدين : القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا ، ط٢ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ .
- XIV. د. سليمان محمد الطماوي : النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط٦ ، ١٩٩١ .
- XV. د. السيد صبري : حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، ١٩٥٣ .
- XVI. د. شعبان أحمد رمضان : الوجيز في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
- XVII. د. عبد الفتاح مراد : موسوعة شرح الدستور المصري الجديد لسنة ٢٠١٢ والتشريعات المكمل له ، ط١ ، بلا ناشر ، القاهرة ، ٢٠١٢ .

- XVIII. د. علي هادي عطية الهلالي : النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، ٢٠٠٨ .
- XIX. د. عوض المر: الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية ، مركز رينيه – جان دبوي للقانون والتنمية ، بلا سنة .
- XX. د. عيد أحمد الغفول : فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ، دراسة مقارنة ، ط٢ ، منقحة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .
- XXI. د. فارس محمد عمران : التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والأوروبية ، دراسة مقارنة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- XXII. د. فتحي فكري : وجيز القانون البرلماني في مصر ، دراسة نقدية تحليلية ، بلا ناشر ، ٢٠٠٦ .
- XXIII. كريم لفته مشاري : المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، دارالسنهوري ، بغداد ، ٢٠١٦ .
- XXIV. د. محمد باهي أبو يونس : أصول القضاء الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠١٦ .
- XXV. د. محمد بكر حسين : الوجيز في مبادئ القانون الدستوري ، بلا ناشر وسنة نشر .
- XXVI. د. محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة دستورية القوانين ، دار الجامعة الجديدة الاسكندرية ، ٢٠١١ .
- XXVII. د. محمد عبد الحميد ابو زيد : السلطة بين التخاصم والتوازن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- XXVIII. د. محمد ماهر أبو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته ، دراسة تطبيقية في مصر ، ج٢ ، دار أبو المجد ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
- XXIX. د. منذر الشاوي : فلسفة الدولة ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، ط٢ ، بغداد ، ٢٠١٣ .
- XXX. د. منذر الشاوي : دولة القانون ، دار الذاكرة ، بغداد ، ط١ ، ٢٠١٣ .
- XXXI. د. نزيه رعد : القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ١٩٩٥ .
- XXXII. د. يحيى الجمل : القضاء الدستوري في مصر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ .

ثانياً : الكتب القانونية باللغة الانكليزية .

- I. Jerome TREMEAU : LA RESERVE DE LOI COMPETENCE LEGISLATIVE ET CONSTITUTION , presse universitaire d Aix - Marsailles -Economica 1997 .
- II. LEON DUGUIT : TRAITÉ DE DROIT CONSTITUTIONNEL , ANCIENNE LIBRAIE FONTEMOING & G, ÉDITEURS , E. de BOCCARD , Successeur , PARIS , 1923 .
- III. M. GEORGES BURDEAU : COURS DE DROIT CONSTITUTIONNEL ET DJNSTITUTIONS POLITIQUES , LES COURS DE DROIT , 158 , rue Saint , Jacques , PARIS –V , 1987 -1986 , page 192 .

IV. Yann Aguila : Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit .L.G.D.J, paris .1993.

ثالثاً : الأطاريح والرسائل :

- I. احمد محمد امين : حدود السلطة التشريعية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠١ .
- II. حيدر عبد الامير علي ال حيدر: الديمقراطية التوافقية في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٥ .
- III. سعد غازي طالب : حدود الاختصاص التشريعي للبرلمان ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠١٤ .
- IV. عادل عمر شريف : قضاء الدستورية ، القضاء الدستوري في مصر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٨ .
- V. علي السيد علي الباز : الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية الاجنبية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الاسكندرية ، ١٩٧٨ .

رابعاً : البحوث :

- I. توماس فروسييني : الأسس الدستورية : أشكال الدولة وأشكال نظم الحكم السياسية ، بحث نقله من الايطالية الى العربية وقدم له وعلق عليه : د. علي فرج العامري ، منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثالث والعشرون – السنة الثامنة ، ٢٠١٥ .
- II. د. عبد الرزاق احمد السنهوري : مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة ، السنة الثالثة ، يناير سنة ١٩٥٢ ، دار النشر للجامعات المصرية ، القاهرة .
- III. د. مها بهجت يونس ، محمد سالم كريم : المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث في مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، السنة ٢٠١٣ ، المجلد ٢٩ ، الاصدار الثاني . منشور على الموقع الرسمي مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون ، جامعة بغداد <http://www.iasj.net/iasj>

خامساً : المواقع الالكترونية

- I. عبد الستار رمضان : مفهوم الاستجواب بين تحقيقات القضاء وجلسات مجلس النواب ، مقال على الموقع الالكتروني : <http://www.middle-east-online.com>3 تاريخ الزيارة ٢٠١٦/٩/٢٠ .
- II. ناصر الدوسري : رسم وتنفيذ السياسة العامة خطوات / إجراءات/ عمليات رسم السياسة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني <http://mhassan037.blogspot.com> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤ .
- III. مفهوم السياسات العامة ، مقال منشور على الموقع الالكتروني : <http://alhoriyatmaroc.worldgoo.com/t524-topic> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤ .

١٧. السياسة العامة للدولة مقال منشور في جريدة الصباح الالكترونية على الموقع الالكتروني <http://www.alsabaah.iq2> تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١١/٤

سادساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا.

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالرقم ٤٤ اتحادية / السنة ٢٠١٠ / طعن تفسيري .
 ٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا بالرقم ٢١ / اتحادية / السنة ٢٠١٥ / طعن تفسيري .
- منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <http://www.iraqja.iq> / تاريخ الزيارة ٢٠١٦/١٢/١٢ .

سابعاً: الدساتير.

١. دستور جمهورية النمسا الاتحادية الصادر عام ١٩٢٠ الذي أعيد العمل به عام ١٩٤٥، شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١٣ .
٢. دستور اليابان الصادر سنة ١٩٤٧ المعدل .
٣. القانون الاساسي لدولة المانيا الاتحادية الصادر سنة ١٩٤٩ المعدل .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٥. دستور دولة تركيا الصادر سنة ١٩٨٢ شاملاً تعديلاته لغاية عام ٢٠١١ .