

وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥

م. د. د. ضرغام رشید نوری الشافعی

Dr. Dargham Rashid Nouri Al-Shafi'i

(قُدِّمَ للنشر في ٢٠ / ١٢ / ٢٠٢٣ ، وقُبِّلَ للنشر في ٢٠ / ٢ / ٢٠٢٤)

المُلخَص

يعد الرهن من انجح وسائل الائتمان في التعاملات المدنية لما يوفره من ضمانات لإصحاب رؤوس الاموال لإستثمار اموالهم ، وفي المقابل فإن صاحب العقار قد يرغب في الحصول على المال الكافي لتمويل بعض المشروعات او تشغيلها ، لذا يكون الرهن في مقدمة الوسائل التي تحقق هذه الغايات ، الا ان العقارات لاتكون دائماً مملوكة ملكية معززة لإصحابها ، اذ ان كثيراً منها تكون مملوكة على الشيوع ، الامر الذي يؤدي الى تراحم الملاك المشاعين في مباشرة سلطاتهم على العقار المملوك على الشيوع بينهم ، والشيوع لا يكون دائماً بصورته العادية فقد يكون بصورة اخرى والمعروفة بالشيوع الاجباري ، وهذه الصورة وليدة التطور في المجتمع وزيادة عدد السكان ومحدودية الاراضي داخل المدن والحاجة الى وحدات سكنية ، لذا نجد ان القانون نظم احكام هذه الصورة من الشيوع ومنها ملكية العلو والسفل وملكية الشقق والطبقات وكما هو الحال في الشيوع العادي فإن الشريك في العقار الشائع شيوعاً اجبارياً قد يباشر سلطاته على مايملك ولاسيما الراهن ، الأمر الذي يقتضي بحث حالات الرهن التأميني التي ترد على هذا النوع من الشيوع واهمها حالة رهن ملكية العلو والسفل وحالة رهن ملكية الشقق والطبقات.

الكلمات المفتاحية : دستور العراق، السلطة التشريعية والتنفيذية، العلاقة

Abstract

Mortgage is considered one of the most successful means of credit in civil transactions because it provides guarantees for owners of capital to invest their money, and in return, the owner of the property may want to obtain sufficient money to finance or operate some projects, so the mortgage is at the forefront of the means that achieve these goals, except that Real estate is not always owned by the owners, as many of them are owned in common, which leads to competition between the common owners in directing their powers over the property owned in common among them, and the common is not always in its normal form, it may be in another way known as compulsory common, and this image is born The development in society, the increase in the population, the limited land within cities, and the need for housing units, so we find that the law regulates the provisions of this form of communalism, including ownership of the upper and lower, and floors and ownership of apartments and classes. As is the case in normal commonality, the partner in the compulsory common property may exercise his powers over what he owns, especially the mortgagor, which requires examining the cases of insurance mortgages that occur of this type. The most common ones are the case of mortgaging ownership of upper and lower floors, and the case of mortgaging ownership of apartments and floors.

Keyword: The Constitution of Iraq, authority and implementation, objection

المقدمة:

تبنت أغلب الدساتير الحديثة النظام البرلماني كأسلوب للحكم، وكان الهدف من ذلك أن تتكفل الدساتير بتحقيق المبدأ الديمقراطي، إذ إنَّ اعتماد النظام البرلماني، يعطي المبدأ الديمقراطي صفة دستورية، عبر تنظيم العلاقة بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) على أسس التوازن المفترض بما يمنع استحواد أحدهما على السلطة دون السلطة الأخرى.

ولمّا كان النظام البرلماني بحسب المفهوم الديمقراطي يؤسّس على عدة أركان منها ثنائية السلطة التنفيذية، فإنَّ استحالة تحقق هذه الثنائية يجعل من النظام القائم نظاماً غير برلمانياً، وقد أضفى التطور النظري والتطبيقي في النظام البرلماني أثره في نشأة وتطور العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وهكذا، أكّدت الدساتير المعاصرة في الدول ذات النظم البرلماني، على التكييف القانوني الدقيق للعلاقة بين السلطتين باعتبارها من الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني في الدول التي تبنت هذا النظام. إذ يقوم النظام البرلماني النيابي على أسس عامة تميّزه عن غيره من النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فهو نظام لتوازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تمتلك كلّ من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما، حتى لا تكون إحدى السلطتين خاضعة للأخرى. إذ نصت المادة الأولى من الدستور العراقي النافذ لعام "٢٠٠٥" على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق". وفقاً لهذا النص، فإن النظام السياسي الذي جاء به المشرع الدستوري العراقي، هو النظام البرلماني النيابي من حيث الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، والفصل المرن والنسبي بين السلطات.

وفي سبيل إدراك الغاية المتقدمة بوصفها غاية للبحث بوجه عام سيتم اعتماد منهج التحليل الوظيفي بعد تقسيم البحث على مطلبين، بالإضافة الى المقدمة والخاتمة. يتصدى المطلب الاول الى الإطار البنوي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، بينما يتحرى المطلب الثاني عن طبيعة العلاقة بين هاتين السلطتين ووسائل التأثير المتبادل بينهما.

والله ولي التوفيق.

المطلب الأول: الإطار البنيوي للسلطتين التشريعية والتنفيذية

سنبين في هذا المطلب آلية تكوين السلطة التشريعية، والذي يتمثل ببرلمان منتخب من الشعب كفرع أول. أما في الفرع الثاني، سنبين دور مجلس النواب في تشكيل السلطة التنفيذية.

الفرع الأول: برلمان منتخب من الشعب

من التطبيقات المهمة للنظام النيابي هو النظام البرلماني الذي يقوم أساساً على وجود برلمان منتخب من الشعب لمدة معينة بغض النظر عن بنيته. لذا تُعدّ السلطة التشريعية (البرلمان) تاريخياً السلطة الأهم في النظم البرلمانية، لأنها أولاً: تُعدّ أول سلطة أو مؤسسة تتشكل في تلك النظم. وثانياً: هي المؤسسة الوحيدة التي تجسّد إرادة الناخبين بشكل مباشر، وثالثاً: تشكل تلك المؤسسة حجر الأساس لسائر مؤسسات الدولة، إذ يمكن وصفها بأنها المؤسسة الأم. إذن يُعدّ الانتخاب وسيلة لا غنى عنها من أجل تكوين المجالس النيابية^(١).

نجد أنّ المادة (الخامسة) من الدستور العراقي النافذ نصت على أن: (السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية). من خلال هذا النص، نلاحظ أنّ الصورة الغالبة للممارسة الديمقراطية هي نظام الديمقراطية النيابية الذي يقوم أساساً على وجود برلمان منتخب من الشعب لمدة معينة، بغض النظر عن بنيته، سواء أكان البرلمان مكوناً من مجلس أم من مجلسين^(٢). نظم المشرع الدستوري العراقي تكوين السلطة التشريعية وجعلها تتكون من مجلسين. إذ نصت المادة (٤٨) من الدستور على: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد). أما مجلس النواب فيمثل عموم الشعب العراقي. وتناوله المشرع في المواد من {٤٨-٦٤، فضلاً عن مواد أخرى متفرقة في الدستور. وأما مجلس الاتحاد، فقد تناوله بمادتين فقط {٦٥، ١٣٧} من الدستور وأحال تنظيمه إلى قانون يسن بأغلبية الثلثين في مجلس النواب^(٣).

تطرّق الدستور بشكل مفصل إلى الآلية التي يتشكل على وفقها مجلس النواب، إذ نصّت المادة (٤٩/أولاً) منه على: "يتكون مجلس النواب من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائه إلف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم الانتخاب بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه".

نلاحظ، أنّ هذا النص يستند إلى نص المادة (الخامسة) من الدستور التي تم ذكرها آنفاً. ويعني ذلك، أنّ يتولى عموم المواطنين العراقيين من الذين تتوافر فيهم الشروط التي تؤهلهم للانتخاب (الشعب السياسي)، مهمة اختيار من ينوب عنهم في ممارسة السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب^(٤)، وأكد النص على أنّ

تكون عملية الاختيار حرة ونزيهة بعيداً عن أية ضغوط تمارسها أية جهة حكومية أم حزبية أو أية جهة داخلية كانت أو خارجية وهذا ما نصت عليه المادة (٢/الفقرة- ثالثاً، رابعاً، خامساً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ والمعدل لسنة ٢٠١٨^(٥).

يرى بعض الفقه^(٦)، إن تدخل السلطة التنفيذية في العملية الانتخابية لا ينال من ميزة الانتخاب، ولا سيما إذا كان هذا التدخل لا يعدو أن يكون شكلاً، تنظيمياً لعملية الانتخاب لكي تتم من دون فوضى وزيف. ويرى البعض الآخر^(٧)، أن الحكمة من تدخل السلطة التنفيذية أحياناً للتأثير بنتائج الانتخابات، حتى تقوم بتعيين عدد من الأعضاء في المجلس النيابي موالين لها، أو الرغبة في التخفيف من آثار الاقتراع العام الذي يؤدي إلى هبوط في مستوى كفاءات أعضاء البرلمان وإتاحة الفرصة لبعض الكفاءات الممتازة التي تؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها، أو بقصد تمثيل بعض الأقليات الموجودة في الدولة.

الفرع الثاني: دور مجلس النواب في تشكيل السلطة التنفيذية

لكل نظام سياسي أركانه التي يقوم عليها وخصائصه التي يتميز بها، لذا نجد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف من نظام سياسي لآخر، بيد أن آلية تشكيل السلطة التنفيذية هو أسلوب واحد متبع في جميع النظم النيابية. لذا يعد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزارة) من الأركان المهمة للنظام البرلماني النيابي، ويقوم على أساس عدم الجمع بين المنصبين من قبل شخص واحد. إذ تحكم كل طرف قواعد دستورية تختلف عن الطرف الآخر^(٨)، لأن الجمع بينهما يؤدي إلى الإخلال بهذا النظام، مما يقتضي استقلال رئيس الدولة عن الوزارة. لذا سنبحث في هذا الفرع، دور مجلس النواب في انتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة.

أولاً: انتخاب رئيس الجمهورية

يلاحظ أن دور البرلمان في تنظيم عملية تولي منصب رئيس الدولة يظهر من خلال ما يقوم به من تحديد الشروط والضوابط الواجب توافرها في المرشح للرئاسة، إضافة إلى قيامه بالإجراءات القانونية لانتخابه، وتبني الدستور العراقي النهج البرلماني لاختيار رئيس الجمهورية. حيث نصت المادة (٦١/ثالثاً) منه على أن يختص مجلس النواب: (بانتخاب رئيس الجمهورية)^(٩)، وهو: رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضييه وفقاً لأحكام الدستور)^(١٠)، ويجري اختياره في جلسة خاصة، وحسب ما تقتضي به المادة (٧٠/أولاً) والتي نصت على أن: (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد

أعضائه). وفي حال عدم حصول المرشح على الأغلبية المطلوبة في الجولة الأولى، فإن المادة (٧٠/ثانياً) عالجت ذلك بقولها: (إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني)^(١١). تحدّد ولاية الرئيس بسنوات أربع على أنّه يمكن إعادة انتخابه لولاية ثانية بحسب نص المادة (٧٢) من الدستور^(١٢). وعلى ذلك يعدّ رئيس الجمهورية منتخباً من قبل الشعب بصورة غير مباشرة، لأن أعضاء مجلس النواب هم ممثلو الشعب لكونهم منتخبين من قبله، وتبدأ تنصيب رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور، ويُلاحظ على هذه الطريقة بأنّها تتفق مع النظام البرلماني^(١٣)، ولم يخرج الدستور العراقي النافذ عن الاتجاه العام في الدساتير الدائمة، حيث أفرد نصوصاً عامة للشروط الواجب توافرها فيمن يعتلي سدة الرئاسة، كما أفرد نصوص خاصة لآلية اختياره، نص عليها قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لعام ٢٠١٢ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢٣١) بتاريخ ٢١/شباط/٢٠١٢، لا تختلف عن الدستور^(١٤). إلّا أنّ الواقع يشير إلى أنّ اختيار رئيس الجمهورية خاضع لمبدأ التوافق السياسي من الكتل السياسية وإنّ عملية الاختيار من مجلس النواب ما هي إلا عملية شكلية^(١٥).

لذا يسعى بعض الفقه^(١٦)، نحو تبني بعض التشريعات الدستورية لطريقه اختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان مجموعة مسوغات ذات طبيعة سياسية. إذ تعدّ طريقة اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان هي الطريقة الأمثل والأفضل في الدول حديثة العهد الديمقراطي، والتي تسودها الاضطرابات أعقاب انقلاب على نظام الحكم القائم، أو في إطار إعادة التوازن السياسي. إضافة إلى ذلك، إنّ هذا الأسلوب يحقق السرعة في اختيار رئيس الدولة في حال انتهاء ولايته أو خلو المنصب لأيّ سبب كان، بما يحقق الاستقرار السياسي.

بعد تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣، لمّا كانت الأغلبية للطائفة الشيعية، ففي ظل هكذا أوضاع لا يمكن ضمان إسناد رئاسة الجمهورية للطوائف أو القوميات الأخرى، إذا ما جرى اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة، ولهذا السبب أسندت مهمّة الاختيار لمجلس النواب. وجرى العمل على تقاسم الرئاسة الثلاث بين المكونات والطوائف، حيث أسندت رئاسة الجمهورية للأكراد، ورئاسة الوزراء للطائفة الشيعية، ورئاسة مجلس النواب للطائفة السنية. كعرف دستوري على غرار ما جرى في لبنان^(١٧).

بالرجوع إلى الرأي الفقهي الذي ذكرناه في الفقرة السابقة، والذي يجد في طريقة اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان، أسلوب يحقق السرعة في الاختيار في حال انتهاء ولايته أو خلو المنصب لأيّ سبب كان، مما يحقق الاستقرار السياسي للدولة.

"في كانون الأول من العام ٢٠١٣ حدث فراغاً رئاسياً في العراق عندما تعرض فخامة رئيس الجمهورية (الرئيس جلال طالباني) آنذاك لجلطة دماغية نقل على أثرها إلى ألمانيا، وبقي لمدة تزيد على خمسة أشهر في المستشفى حتى ان بعض وسائل الإعلام تناقلت أخباراً عن وفاة الرئيس. وقد قدمت رئاسة الادعاء العام في العراق طلباً إلى البرلمان لانتخاب رئيس جديد خلفاً للرئيس الحالي المستمر في غيبوبة منذ خمسة أشهر. إلا أنّ اللجنة القانونية في مجلس النواب رفضت الطلب معتبرة أنه غير دستوري مستندة في رفضها هذا إلى عدم وجود نص دستوري أو مادة قانونية في قانون جهاز الادعاء العام يمنح رئيس الادعاء العام صلاحية تقديم مثل هذا الطلب، معللة السبب: إن هذا الطلب المقدم من الادعاء العام يتحدث عن المادة ٧٢ من الدستور، وهذه المادة تتحدث عن خلو منصب رئيس الجمهورية (وليس الغياب)، واستمر العراق على هذا الحال لحين انتهاء ولاية الرئيس (الغائب)"^(١٨).

ثانياً: تشكيل الحكومة

تعد الوزارة محور وروح النظام البرلماني وتتمتع بخصائص تميزها عن سائر السلطات في الأنظمة الدستورية الأخرى كالنظام الرئاسي والنظام المجلسي، وهذه الخصائص تبرز في الوحدة والتضامن بين الوزراء، وثانياً في التجانس بين الوزراء من حيث أفكارهم ورغباتهم السياسية، وثالثاً في مسؤولية الوزارة الجماعية أمام البرلمان، ورابعاً في دور الأحزاب في تأليف الحكومة^(١٩). وهذا يتشابه إلى حد كبير مع النظام السياسي الفرنسي (الشبه الرئاسي). إنّ تعيين رئيس الوزراء في الدول البرلمانية حق معترف به لرئيس الدولة، ولكن هذا الحق مقيداً بوجود أغلبية برلمانية^(٢٠) تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء انتمت هذه الأغلبية، لحزب واحد أو لأحزاب متعددة في شكل ائتلاف برلماني، وسبب ذلك يعود إلى، أنّ في النظام البرلماني حتى تستطيع الوزارة من تسلّم السلطة الفعلية في البلاد واستمرارها في الحكم يجب أن تكون محل ثقة البرلمان، ويعبر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة حتى تمنح الثقة في أول جلسة يصوت فيها^(٢١)، لأنّ النظام البرلماني الأصيل لا يعتني كثيراً بأداة تعيين رئيس الوزراء بقدر ما يعتني بتحديد الجهة القادم منها هذا الرئيس، لأنّ آلية التعيين فيه، ليست إلا وسيلة ذات أثر محدود ما دامت أنّها ستأتي في نهاية المطاف بالشخص الحائز على ثقة البرلمان وبصورة غير مباشرة على ثقة الشعب، وإضافة إلى ذلك. يجب أن يكون رئيس الوزراء، والوزراء هم أعضاء في البرلمان^(٢٢).

وعلى الرغم من أنّ الدستور قد رسم آلية اختيار رئيس الوزراء والوزراء في المادة (٧٦) منه^(٢٣)، وجعل آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب الذي منح له الدور الأكبر في عملية الاختيار. وهنا نود أن نبين الآتي:

١- أن النظام النيابي، هو نظام توازن بين السلطات نتيجة استقلال السلطة القضائية ووجود المساواة والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. فالنواب هم ممثلو الشعب ويستمدون شرعيتهم وصلاحياتهم منه مباشرة، بينما تنبثق السلطة التنفيذية بجهازها رئيس الجمهورية والحكومة عن البرلمان وليس عن الشعب مباشرة. ولا يشترط أن يكون رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء هم أعضاء في المجلس النيابي^(٢٤).

هذا ما أخذ به المشرع الدستوري العراقي في المواد (٧٠/أ)، (٧٧/أ/أ/ثانياً)، (١٣٨) من دستور ٢٠٠٥^(٢٥). لذا نجد ان مجلس النواب في (الدورة النيابية الحالية) قد منح الثقة للحكومة التي شكلت برئاسة عادل عبد المهدي ولم يكن مرشحاً لعضوية مجلس النواب. ومن ثم استقالة نتيجة الاحتجاجات الشعبية التي عمت المحافظات العراقية. وشكلت حكومة برئاسة مصطفى الكاظمي الذي لم يكن هو وبعض الوزراء نواب في المجلس النيابي.

٢- اشترط الدستور، أن تشكيل الحكومة تتم من قبل الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً، والسؤال الذي يطرح هنا؛ من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟ أجابت المحكمة الاتحادية العليا على ذلك في الدورة النيابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤)، من خلال تفسيرها للمعنى. بقولها إنها الكتلة التي تشكلت بعد أداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية داخل قبة مجلس النواب وهي تتكوّن من قائمه أو أكثر. وعلى الرغم من ان(كتلة البناء) هي الكتلة الأكبر، لم تتمكن من تمرير مرشحها لرئاسة مجلس النواب. إلا بالاتفاق مع(كتلة الإصلاح) على مرشح توافقي لتشكيل الحكومة، لم يكن عضواً في احدى الكتلتين.

٣- أن الواقع في العراق، يشير إلى أهمية التوافق السياسي بين الكتل النيابية داخل مجلس النواب. وأن الكتلة الأكبر وأن تم تحديدها، لا تكون حرة في تقديم مرشحها لرئاسة الحكومة، بالإضافة إلى دور التدخل الدولي والإقليمي في عملية الاختيار. وهذا يبيّن لنا، أن رئيس الجمهورية مقيد في اختياره، وهذا التقييد واقعي. لأنه مقيد بتكليف مرشح توافقي بين الكتل النيابية، وأن دوره شكلي في اختيار رئيس الحكومة بغض النظر عن نص المادة (٧٦) من الدستور^(٢٦).

المطلب الثاني: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يُعدّ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ركناً مهماً من أركان مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني، فمن دونه يفقد هذا النظام جوهره وتتغيّر طبيعته. لان السلطة التنفيذية ليست بمركز التابع للسلطة التشريعية كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية، ويختلف مركزها أيضاً عن النظام الرئاسي،

والنظام شبه الرئاسي، اللذين جعلاً من السلطة التنفيذية في مركز أقوى من مركز السلطة التشريعية^(٢٧)، وهذا ما لاحظناه في النموذجين الأمريكي والفرنسي.

لذا سنبحث في هذا المطلب، طبيعة العلاقة بين هاتين السلطتين وفقاً للأليات التي نص عليها الدستور العراقي. من خلال فرعين: في الأول منه سنبيين، الصلاحيات المشتركة بين هاتين السلطتين. أما الفرع الثاني، سنبيين فيه وسائل التأثير المتبادل بينهما.

الفرع الأول: الصلاحيات المشتركة بين السلطتين

بشكل عام تُعدّ اختصاصات أو صلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية من الموضوعات المهمة في القانون الدستوري. وتختلف هذه الصلاحيات باختلاف الأنظمة السياسية، فيلاحظ أنّ المجلس النيابي في النظام البرلماني أكثر صلاحية من مثيله في النظام الرئاسي، والمجلس الأحادي أكثر صلاحية من نظام المجلسين. إلا أنّ التنظيم الدستوري في بعض الدول البرلمانية يميل إلى توسيع الاختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية^(٢٨)، ونجد هذا في الدستور العراقي، إذ نلاحظ أنّ المادة (٦١) منه قد فصّلت اختصاصات مجلس النواب، إضافة إلى ورود اختصاصات أخرى في نصوص دستورية متفرقة بدءاً بالمادة (٦٢) من الدستور، وعند استقراء هذه النصوص نجد أنّ صلاحيات مجلس النواب تفوق صلاحيات مجلس الوزراء من الناحية النظرية، ممّا يؤدي إلى ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية^(٢٩).

(١) في مجال التشريع - البرلمان هو مؤسسة دستورية تتولى إصدار التشريعات الملزمة للحكام والمحكومين في الدولة وفقاً لما تتطلبه المصلحة العامة، إذ هو العضو الأصيل للتشريع. وتعد العملية التشريعية بفعل ضرورات ومتطلبات الحياة المعاصرة، من العمليات المعقدة. إذ تتطلب خبرات ومؤهلات خاصة لا تتوافر عادةً لدى أعضاء المجالس النيابية^(٣٠)، وهذا ما نلاحظه في ظل الدستور العراقي النافذ، إذ اقتصر دور مجلس النواب في العملية التشريعية التي تمر بخمسة أدوار: {الاقتراح، والمناقشة، والإقرار، والتصديق، والإعلان، ومن ثمّ النشر}. على مرحلتين {المناقشة والإقرار} فحسب^(٣١).

الحكومة هي التي تمتلك حق المبادرة في تحديد الموضوعات التشريعية التي يبحثها مجلس النواب، بحيث تكون أغلبية مشروعات القوانين التي تتم مناقشتها بواسطة مجلس النواب هي ذات مصدر حكومي^(٣٢). وهذا ما أكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا في العام ٢٠١١ من خلال تفسير نص المادة (٦٠) من الدستور. إذ قضت:

"بأنّ مشروعات القوانين يلزم أن تقدّم من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية

واجتماعية، وأنّ الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي الحكومة حسب ما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه، وحيث إنّ دستور العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدّم من خلالهما مشروعات القوانين، وهذان المنفذان يعودان حصراً للسلطة التنفيذية بفرعها: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وإذا ما قدّمت من غيرهما فإن ذلك يُعدّ مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، وأنّ البند ثانياً من المادة (٦٠) من الدستور أجاز لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو عن طريق إحدى لجانه المختصة، ومقترح القانون لا يعني مشروع قانون لأنّ المقترح هو فكرة، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما آنفاً لإعداد مشروع القانون بشكلٍ متكامل على وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة^(٣٣). ضمن إطار العملية التشريعية أيضاً، يقوم المجلس النواب العراقي بمهمة تنظيم تصرفات الحكومة المالية لمنعها من التسبب بأضرار يصعب معالجتها، لذا نظم الدستور العراقي عملية اقتراح القوانين المالية ضمن نصوصه، فبيّن في المادة (٨٠) منه، أنّ إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية حسب ما جاء في المادة (٦١/رابعاً)، هو من صلاحية مجلس الوزراء^(٣٤)، ويُلاحظ أنّ المادة (٦٢) من الدستور تحدّثت عن الموازنة العامة وضرورة موافقة مجلس النواب عليها^(٣٥). كما نظم الدستور أيضاً صلاحية مجلس النواب في المجالات المالية الأخرى^(٣٦).

(٢) **تعديل الدستور** - جعل المشرّع الدستوري تعديل الدستور حقاً مشتركاً ومقرراً للسلطة التنفيذية المتمثلة بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس النواب، وذلك بمقتضى المادة (١٢٦/أولاً) منه، والتي نصّت على: (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمسة (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور)^(٣٧). ومنح المشرع العراقي مجلس النواب صلاحيات أخرى يمكن وصفها بالإضافية أو اختصاصات غير تقليدية، إذ منحت المادة (٦١) من الدستور مجلس النواب الموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة.

(٣) **في مجال القضاء** - إنّ صلاحية تعيين كبار القضاة، تأتي بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى. وبموافقة مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه المادة (٦١/الفقرة - خامساً) من الدستور العراقي^(٣٨). واعتقد ان هذه الصلاحية، كانت مقتبسة من الدستور الأمريكي. في حين نجد أن المشرع الفرنسي، منح صلاحية تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى الغير قابلين للعزل، إلى رئيس الجمهورية بوصفه الضامن لاستقلال السلطة القضائية.

يرى بعض الفقه الدستوري، كان من الأجدر على المشرع العراقي أن يجعل تعيين كبار القضاة من

صلاحية مجلس القضاء الأعلى حصراً، بحيث لا يجوز عزلهم من المنصب إلا لأسباب منهيها بتوصية من لجنة تحقيقية. حيث نجد أن الاعتبارات السياسية تؤدي دوراً مهماً في تعيين هؤلاء القضاة، ومن ثمّ قد يتنبأ هذه المناصب المهمة أشخاص وفقاً لولائهم السياسي لا لخبرتهم القضائية، فضلاً عن احتمالية تعرض هذه السلطة للتغيير المستمر تبعاً لتغييرات ميزان القوى في مجلس النواب. وهذا يؤدي إلى الإخلال باستقلال السلطة القضائية. ونعتقد أيضاً، قد تمتد صلاحية مجلس النواب إلى تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا، والتي تُعدّ أهم هيئة قضائية، لما تؤديه من وظائف على درجة كبيرة من الخطورة والأهمية. حيث لا يزال قانون المحكمة يدور في أروقة مجلس النواب.

(٤) **الشؤون الخارجية** - ممّا لا شك فيه أنّ رسم السياسة الخارجية للدولة هو جزء مهم من السياسة العامة التي تختص بها السلطة التنفيذية وبالتحديد رئيس الحكومة^(٣٩)، وهذا ما نصّت عليه المادة (٧٨) من الدستور العراقي^(٤٠)، ولكن يُلاحظ في ذاته الوقت أنّ المشرّع الدستوري منح مجلس النواب دوراً مهماً في الإسهام في عملية رسم تلك السياسات والتأثير على توجهاتها العامة، إذ أسند له اختصاص تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهذا يبدو جلياً وواضحاً من خلال من المادة (٦١/رابعاً) منه^(٤١).

أن غاية المشرع الدستوري كانت تتمثل في تحقيق مبدأ إسهام السلطات العامة الممثلة للشعب وتعاونها في أدائها لوظائفها خدمة للصالح العام. بالإضافة إلى، أن هذا الشرط ينطوي على الكثير من المعاني والدلالات السياسية، منها تقييد حرية الحكومة في رسم السياسة الخارجية للدولة، وإيجاد نوع من الرقابة تحول دون تعريض البلاد لمخاطرة سياسية غير حكيمة تملّحها حكومة سيئة التقدير^(٤٢). وفي رأينا، كان من الأجدر على المشرع العراقي منح هذه الصلاحية لمجلس الاتحاد حال تشكيله.

(٥) **تعيين كبار الموظفين** - نصت المادة (٨٠/خامساً) من الدستور العراقي أن يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: "التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية الأخرى"^(٤٣).

نستنتج من هذا النص - أنّ مجلس النواب هو صاحب الكلمة النهائية في هذا التعيين، إذ ترك له صلاحية الموافقة على الأشخاص المرشحين من قبل الحكومة لإشغال تلك المناصب أو رفضهم^(٤٤). وأبعد أي دور لرئيس الجمهورية في مسألة تعيين كبار الموظفين. ويرى البعض أنّ الأصح أن يكون التعيين من قبل الحكومة بعد موافقة أو توصية مجلس النواب. فهذا النص لا وجود لمثيله في النظم الديمقراطية. فالمبدأ الأساس في النظم الديمقراطية الرئاسية أو البرلمانية أن يكون التعيين من قبل الحكومة، وفقاً لأحكام الدستور

والقانون. وبالتالي، يجب أن يمارس البرلمان صلاحية الموافقة على التعيين.

الفرع الثاني: وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

عادةً تحرص الأنظمة السياسية على إيراد نصوص في صلب الوثيقة الدستورية أو القوانين المكملّة لها تعالج وسائل التأثير المتبادل بين هاتين السلطتين^(٤٥). ولتسليط الضوء على ذلك، سنُبين وبإيجاز مسؤولية طرفي السلطة التنفيذية أمام مجلس النواب، وإمكانية حل الأخير كوسيلة تأثير للحكومة عليه، وذلك في ثلاث نقاط.

أولاً: مسؤولية رئيس الدولة

إنّ الدستور عندما ينشئ وينظم السلطات العامة في الدولة يحدّد لها اختصاصاتها ويرسم نطاق نشاطها ويوضح كيفية ممارستها لهذا النشاط^(٤٦)، بما في ذلك سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، التي لا توجد إلّا بالدستور ولا تظهر إلّا بالقدر الذي يجيزه الدستور وينظمه^(٤٧)، وتقرّر أغلب الدساتير البرلمانية المعاصرة سواء أكانت ملكية أم جمهورية، انعدام المسؤولية وتمنح الرئيس الحصانة القانونية، لعدم ممارسته لأيّ مظهر من مظاهر السلطة الفعلية تطبيقاً لقاعدة التلازم بين السلطة والمسؤولية، ويمكن إن يمارس رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات ولكنها تحتاج إلى التوقيع الوزاري الاحتياطي وبالتالي تتحمل الحكومة أو الوزير المعني المسؤولية^(٤٨).

يرى جانب من الفقه، أنّ لرئيس الدولة دوراً إيجابياً في تسيير شؤون الحكم، فهو وإن كان مركزه يتّسم بالضعف مقارنة بمركز رئيس مجلس الوزراء، إلّا أنّ هذا الضعف لا يؤدي إلى عدم الاعتراف بأن له دوراً ما في الحياة السياسية، فرئيس الدولة يشترك في ممارسة السلطة مع الوزارة وإن كان هذا الاشتراك مقيد بشروط^(٤٩). ويُشار إلى أنّ الدستور العراقي النافذ قد أعطى رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات تفوق أي اختصاصات مُنحت لرئيس دولة أخرى تطبق النظام البرلماني كنظام سياسي. ونظمت أغلبها في المادة (٧٣) من الدستور. ومنح الدستور رئيس الجمهورية أيضاً صلاحية تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وذلك بموجب المادة (٥٨/ثامناً/ب/١). إلّا أنّ المشرّع الدستوري، قرّر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية نتيجة منحه صلاحيات مهمة. وحدّد نصوصاً لمسؤولته أمام مجلس النواب، في المادة (١٣٨/ثانياً). وهنا يُثار التساؤل؛ حول طبيعة هذه المسؤولية هل هي جنائية أم سياسية؟

يلاحظ أن المشرع لم يحدّد نوع تلك المسؤولية بصورة صريحة. ولكن نعتقد ووفقاً للمادة (١٣٨) من

الدستور يمكن أن تكون المساءلة سياسية، فالفكرة الجوهرية التي أرساها المشرع الدستوري تتمثل في توسعة دائرة مسؤولية رئيس الجمهورية، من خلال التوسع في عدد الحالات التي تسمح بتحريك المسؤولية الرئاسية^(٥٠). وقد تضمن الدستور مسوغات اتهام رئيس الجمهورية والحالات التي يسأل عنها والتي تستوجب الاتهام وإعفاءه من منصبه، في المادة (٦١/سادساً/ب) بثلاث حالات وهي: (الحنث باليمين الدستورية والخيانة العظمى وحالة قيام رئيس الجمهورية بانتهاك أو خرق الدستور).

إنّ انتهاك الدستور بوصفه أحد الأسباب التي تبرّر توجيه الاتهام لرئيس الدولة لها ذاتية مستقلة عن الأسباب الأخرى، وعليه فإن حالة انتهاك الدستور تتحقق إذا ما ارتكب رئيس الجمهورية أحد الأفعال الآتية: (عند مخالفته للقواعد الدستورية أو عند تعليق العمل بالدستور أو تعديله)^(٥١). والتساؤل الذي يثار هنا؛ هل يعد عدم تكليف مرشحاً جديداً لتشكيل حكومة خلفاً للحكومة المستقيلة. أنتهاكاً للدستور من قبل رئيس الجمهورية. وهل يستوجب مساءلته سياسياً وتحريك الاتهام وإعفاءه من منصبه وفقاً للمادة (٦١/سادساً) من الدستور؟

ثانياً: مسؤولية الحكومة

تتجلى الديمقراطية النيابية القائمة على تكليف نواب من الشعب بممارسة السلطة في الدولة نيابة عنه بعدة صور. وعند الحديث عن وسائل تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، نجدها في أشكال متعددة تنوزع على أنظمة الحكم المعاصرة، تقف في المقدمة منها المسؤولية السياسية، والتي تعد الأكثر انتشاراً في النظم البرلمانية، فالقاعدة الشائعة لدى الفقه الدستوري هي: "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية". فالمسؤولية تحول دون ارتكاب الكثير من الأفعال التي يمنع القانون ارتكابها بمعناها الواسع، لأنّه عند مخالفة أي قاعدة قانونية يجب مساءلة المخالف عن سبب مخالفته، وتأتي مساءلته حفاظاً على القاعدة الموضوعية لتنظيم السلوك الاجتماعي^(٥٢). لذا تُعدّ صلاحية الرقابة البرلمانية من الاختصاصات المهمة والرئيسية في الأنظمة البرلمانية حتى لو لم يتمّ تنظيمها بشكل دستوري، ويترتب على ذلك أن تكون الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أو فردية أمام البرلمان^(٥٣).

يقصد بمسؤولية الحكومة تجاه البرلمان: قيام البرلمان بمتابعة ومراقبة عمل الحكومة ومساءلتها ومحاسبتها على أي تقصير أو خلل في أداء وزير معين أو مجموعة من الوزراء أو حتى من قبل الحكومة (مجلس الوزراء) على وجه الجملة وعلى رأسهم رئيس هذا المجلس^(٥٤). لذا تُعدّ المسؤولية السياسية للحكومة من القواعد الأساسية للنظام البرلماني، ولتحديد مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان ينبغي تحريك الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة، كونها على درجة كبيرة من الأهمية، لأنّها تجسّد إرادة الشعب وتعبّر عن

رغبته، وتأخذ تلك الرقابة آليات وإجراءات عدة منها: { طرح موضوع عام للمناقشة السؤال، والاستيضاح، والتحقيق، والاستجواب}. ويتضح لنا أنّ القصد من الرقابة هو الوصول في نهاية الأمر إلى نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى يمكن بفضل هذا التعاون تحقيق الصالح العام، ولا تقتصر مهمة البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة وسياساتها الداخلية وإنما تشمل الرقابة سياستها الخارجية أيضاً.

ثالثاً: حل مجلس النواب

قد لا يأتي البرلمان المنتخب من قبل الشعب كمصادق لما أريد له أن يكون، فيتسبب بأزمات عدة تظهر فيها الحاجة إلى العودة لرأي الشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، لذا ينهض خيار حل البرلمان ليكون الخيار الأصعب لمواجهة الأزمات السياسية والدستورية. ولا يُعرف حل المجالس النيابية إلا في الأنظمة البرلمانية التي يعدّ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الأسس الرئيسة فيها، إذ لا وجود له في الأنظمة الرئاسية، كما لا يعرف نظام حكومة الجمعية حق الحل لأنّ الحكومة تابعة للبرلمان ولا يتصور أن تحله^(٥٥). لذلك يجمع أغلب الفقه الدستوري على اعتبار حق الحل، أحد الدعائم الأساسية للنظام البرلماني، لأن انعدامه أو ضعفه يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذلك تعمل الدساتير ذات التوجه البرلماني على الأخذ بهذا النهج، ومنها الدستور العراقي النافذ^(٥٦).

حاول المشرع الدستوري التوفيق بين متطلبات النظام النيابي البرلماني وبين منح مجلس النواب مركزاً دستورياً خاصاً بين المؤسسات الدستورية الأخرى، وهذا الاختلال في التوازن ظهرت آثاره واضحة عند تنظيم الدستور لموضوع حل مجلس النواب^(٥٧). ويلاحظ من خلال نص المادة (٦٤) من الدستور^(٥٨)، أنّ المشرع العراقي جعل الجهة المختصة في صلاحية الفصل في طلب اقتراح الحل هو مجلس النواب ذاته، من خلال اشتراطه أن يكون القرار الصادر بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وهذا يعني أنّ الدستور قد أخذ بطريقة الحل الذاتي لمجلس النواب.

نستنتج، من خلال طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أن المشرع العراقي تبنى النظام البرلماني وذلك المادة الأولى من الدستور^(٥٩)، من حيث الأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، والفصل المرن بين السلطات. لكن من خلال وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخاصة فيما يتعلق بالقاعدتين الأساسيتين (المسؤولية الوزارية وحق الحل)، نلاحظ أن المشرع الدستوري قد أتى بقاعدة جديدة عندما أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حين سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله، وذلك بموجب المادة (٦٤/أولاً)، في حين إنّ صلاحية الحل تمنح إلى مجلس الوزراء لا للمجلس النيابي، حتى تمتلك الوزارة

وسيلة تأثير تقابل وسيلة سحب الثقة التي يملكها المجلس النيابي بهدف تحقيق التوازن بينهما. إضافة إلى تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. وبذلك يكون المشرع قد خرج عن الدساتير التي تطبق الأسس الصحيحة للنظام البرلماني. واعتنق نظام برلماني متطور. إذ اعتمد ثنائية تنفيذية فعلية وليس شكلية، بحيث إن رئيس الجمهورية ليس كملكة انكلترا، بل يمارس عدة صلاحيات مهمة تجاه البرلمان. فضلاً عن تبنيه بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي قررها لرئيس الجمهورية، بجوار عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب، فأوجد نوعاً من المزاوجة بين النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك أوجد نظاماً هجيناً أساسه النظام البرلماني، ولكنه مطعم بقواعد من النظامين المجلسي والرئاسي، وبالتالي يمكن القول بأن النظام الذي أقامه الدستور هو النظام البرلماني بهيمنة مجلسيه.

الخاتمة

من المعروف أن النصوص الدستورية محدّدة بأطر وقواعد معيّنة، في حين إنّ الواقع السياسي ساحة مفتوحة لكل التوقعات والتفسيرات لحظة تطبيق تلك النصوص. والنظام النيابي يركز على التعددية والمكونات، وهذه تدفع حكماً إلى اعتماد حد أدنى من التوافقية التي تتعارض إلى حدّ ما مع البرلمانية، لأن في كل نظم الديمقراطية التوافقية، الحكومة هي عبارة عن برلمان مصغر، يضم كل المكونات وبالتالي ستكون تابعة للأحزاب السياسية والتي قد تتوافق أو تختلف أو تتعارض مصالحها مما ينعكس سلباً على أداء السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(وتطبيقاً لمبدأ التجربة والخطأ)- نلاحظ أن هذا النظام طبق في لبنان منذ عقود، ولا يزال هذا البلد غير مستقر سياسياً واقتصادياً واجتماعياً-ونجد ايضاً، أن هذا النظام قد فشل تطبيقه في العراق على مدى ستة عشر عاماً. والدليل على ذلك، الاحتجاجات الشعبية التي تعم البلد منذ أربعة أشهر. وفي رأينا المتواضع، نجد في النظام السياسي الفرنسي، أنموذجاً تطبيقياً معاصراً في العراق، فهو يلبي طموح وآمال الجماهير والمكونات. لأنه خليط يجمع بين بعض خصائص النظام الرئاسي والنظام البرلماني. قائم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

النتائج:

١- نلاحظ أنّ المشرّع الدستوري قد تبني عدة مظاهر للنظام البرلماني، فضلاً عن تبنيه بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي قررها لرئيس الجمهورية، بجوار عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال

السلطات التي منحها لمجلس النواب، فأوجد نوعاً من المزاوجة بين النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، وبذلك أوجد نظاماً هجيناً أساسه النظام البرلماني، ولكنه مطعم بقواعد من النظامين المجلسي والرئاسي، ويمكن القول بأن النظام الذي أقامه الدستور هو النظام البرلماني بهيمنة مجلسيه.

٢- بالنسبة للتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وخاصة فيما يتعلق بالقاعدتين الأساسيتين (المسؤولية السياسية وحق الحل)، فقد خرج المشرع الدستوري العراقي عن الدساتير التي تطبق الأسس الصحيحة للنظام البرلماني، والتي تحصّن رئيس الجمهورية، وتقرّر عدم مسؤوليته السياسية، فقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية. كما أجاز الدستور لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء. في حين إنّ سحب الثقة هو من اختصاص البرلمان، وهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، وهي الخاصية التي تحقق التوازن بين البرلمان والوزارة.

٣- بالنسبة لحق الحلّ فهو بالإضافة إلى تقييد حق رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية، أتى المشرع الدستوري بقاعدة جديدة عندما أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حين سمح لثلث أعضائه تقديم طلب يتضمن حله، وذلك بموجب المادة (٦٤/أولاً)، في حين إنّ صلاحية الحل تمنح إلى مجلس الوزراء لا للمجلس النيابي، حتى تمتلك الوزارة وسيلة تأثير تقابل وسيلة سحب الثقة التي يملكها المجلس النيابي بهدف تحقيق التوازن السياسي الدستوري.

ثانياً: المقترحات:

١- الإصلاحات الدستورية

من المعروف أنّ النصوص الدستورية محدّدة بأطر وقواعد معيّنة، في حين إنّ الواقع السياسي ساحة مفتوحة لكل الاحتمالات والتوقعات والتفسيرات لحظة تطبيق تلك النصوص، وعلى ذلك وتطبيقاً لمبدأ (التجربة والخطأ) ينبغي إعادة النظر بنصوص الدستور بشكل شامل وبالشكل الذي يفضي إلى تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية- بفرعها مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي من المفترض الإسراع بتشكيله لضمان التوازن داخل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بفرعها مجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية، ومن بين أهم تلك النصوص، نص المادة (٧٦) من الدستور، والتي كان تفسيرها قد أثار أزمة سياسية، فضلاً على تأكيدهم على أنّ تكون القرارات داخل مجلس الوزراء جماعية، ولا ينبغي أن تكون الأرجحية لرئيس مجلس الوزراء، كما نصّت المادة (٧٨) من الدستور، ضرورة مراجعة نصوص الدستور.

٢- الإصلاحات التشريعية

العراق في المرحلة الراهنة بحاجة إلى جملة من التشريعات التي يمكن أن تسهم ليس فقط في تلبية حاجات ومطالب المواطنين الأساسية والضرورية، بل في تحسين صورة مجلس النواب كونه يهدف بالدرجة الأساس إلى تجسيد الإرادة الشعبية، كما أن بعض تلك التشريعات تسهم في ترسيخ الديمقراطية وبناء مؤسسات النظام السياسي على أسس سليمة، من خلال وضع جداول زمنية محددة لسنّ تشريعات تسهم في ضمان تحقيق التوازن والتعاون بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية ومن ثمّ تطوير أدائها خدمة للصالح العام.

٣- الإصلاحات القضائية:

إنّ حلقة التوازن الأساسية في أي نظام سياسي هي السلطة القضائية، فكلما كانت تلك السلطة مستقلة ومهنية وفاعلة، كلما أسهم ذلك ليس فقط في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل ويسهم في بناء نظام سياسي ديمقراطي صالح، ومع إنّ المشرّع الدستوري العراقي قد أقرّ استقلالية السلطة القضائية، لذا، ينبغي العمل من قبل كلّ القوى السياسية على إعادة النظر في بناء مختلف الهيئات التابعة للسلطة القضائية، بالشكل الذي لا يضمن استقلال تلك الهيئات فحسب، بل ويسهم في تعزيز دورها في تحقيق العدالة على الأصعدة والمستويات كافة، والأهم ضمان نزاهتها وحياديتها وقدرتها على ضبط التوازن بين السلطات العامة والمحلية على وجه العموم، وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يفضي إلى تعزيز التعاون بينهما.

٤- معالجة داء المحاصصة:

إنّ مبدأ المحاصصة الذي تمّ تكريسه منذ اللحظة الأولى التي تمت فيها عملية الشروع في بناء مؤسسات النظام السياسي الجديد في العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩م، والواقع أثبت أنّ المحاصصة التي كانت بمثابة توزيع للمناصب والوظائف في مؤسسات الدولة على شكل حصص، فالسبيل الوحيد لإلغاء المحاصصة هو العمل على تشكيل أحزاب سياسية وطنية تضم في صفوفها مختلف الانتماءات لتحل محل الأحزاب والكتل الحالية ذات التوجهات الطائفية والعرقية، لذا يجب العمل على استصدار قانون الأحزاب السياسية الذي ينبغي أن ينظم تلك الأحزاب على وفق معيار الانتماء والولاء للعراق.

الهوامش

- (^١) ينظر: عصمت عبدالله الشيخ، النظم السياسية، ط٢، (من دون ذكر دار ومكان النشر، ١٩٩٨ - ١٩٩٩)، ص ١٣٤.
- (^٢) لقد عمدت بعض الدول إلى اعتماد النظام البرلماني الأحادي المجلس، الذي يقصد به وجود مجلس واحد يستأثر بالسلطة التشريعية والرقابية منتخب بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب فالناخبون ينتخبون نواباً عنهم ويشكل هؤلاء مجلساً واحداً يمارس الاختصاصات المقررة له في الدستور، ومثل هذا المجلس أخذت به معظم الأنظمة في الجمهوريات البسيطة - البرلمان ثنائي المجلس، إذ يقوم هذا النظام على دعمتين أساسيتين: الأولى يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع المباشر، أما المجلس الثاني تختلف طريقه تكوينه باختلاف ما تنص عليه الدساتير في كلّ الدول، فقد يكون وراثياً، وقد يتم اختيار أعضائه من قبل الحكومة أو من قبل المواطنين، وقد يكون بعض الأعضاء منتخبين والبعض الآخر معين، والدعامة الثانية هي تساويهما أساساً لقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع إذ يلزم لإقرار القانون موافقه كلا المجلسين عليه لإتمام العملية التشريعية؛ للمزيد ينظر: كلاً من: سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي والإسلامي، ط٥، (القاهرة: جامعة عين الشمس، ١٩٨٦)، ص ٦٧.
- (^٣) نصت المادة (٦٥/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ. على: "يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات الغير منتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب "
- (^٤) ينظر: المواد (٥، ٨) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ والمعدل لسنة ٢٠١٨. للتعرف على الشروط التفصيلية الواجب توفرها في الناخب والمرشح لعضوية مجلس النواب- الاقتراع السري العام المباشر: هو تعبير يطلق على الانتخابات الحرة النزاهة التي تتسم بالشفافية وإخضاعها إلى إشراف هيئة متخصصة مستقلة منذ بداية وضع جداول الناخبين مروراً بالحملة الانتخابية وصولاً إلى التصويت ومن ثمّ فرز الأصوات وإعلان النتائج للمزيد ينظر: موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية؛ عبد الفتاح ماضي، الإيديولوجية السياسية للنظام المصري في النظام السياسي المصري بعد تعديل الدستور، تحرير: عمرو هاشم ربيع، القاهرة، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٩، ص ٦٣-٦٤.
- (^٥) نصت المادة (٢) على: يهدف هذا القانون إلى- ثالثاً: ضمان حقوق الناخب والمرشح في المشاركة الانتخابية. - رابعاً: ضمان عدالة الانتخابات وحريتها ونزاهتها. - خامساً: توفير الحماية القانونية لمراحل وإجراءات العملية الانتخابية.
- (^٦) سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري: نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٢٥٤.
- (^٧) سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ١٩٣.
- (^٨) عبد الرؤوف بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص ٢٨٦؛ وينظر أيضاً: وحيد رأفت وآخرون، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، ١٩٣٧)، ص ٤٩٩.
- (^٩) للاطلاع على خصائص النظم البرلمانية ومنها خاصية ثنائية السلطة التنفيذية راجع كلّ من: عبد الرؤوف بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، مرجع سابق، ص ٢٧١-٢٧٢؛ وكذلك: كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط١، (شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٧)، ص ٢٤٥-٢٤٦؛ وكذلك:

- حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج ٤، ط ١، (البصرة: الغدير للطباعة، ٢٠٠٩)، ص ١٣ وما بعدها.
- (١٠) المادة (٦٧) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
- (١١) نصت المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ على أن: "يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (٧٠) من الدستور".
- (١٢) نصت المادة (٧٢) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ على: "أولاً: - تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب."
- (١٣) رافع خضر صالح شبر، "جهة ارتباط الهيئات المستقلة - رؤية دستورية"، بحث غير منشور، (٢٠١١)، ص ٦١.
- (١٤) ينظر: قانون احكام الترشيح لرئاسة الجمهورية، رقم (٨) لسنة ٢٠١٢. المنشور على الموقع الإلكتروني: <http://arb.parliament.iq> تاريخ الزيارة ٧/تموز/٢٠١٩
- (١٥) فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (بغداد: دار البستان للصحافة والنشر، ٢٠٠٩)، ص ٣٤.
- (١٦) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد ٢، (بيروت: الناشر: المؤلف، بيروت، ٢٠٠٦)، ص ٢٢٠؛ وينظر: أيضاً: سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠)، ص ٣٧٩.
- (١٧) في الدورة الانتخابية الرابعة لمجلس النواب لعام "٢٠١٨" ونحن ندون هذه الأطروحة- تم الاتفاق بين الأحزاب على انتخاب {يرهم صالح رئيساً للجمهورية} وانتخاب {عادل عبد المهدي رئيساً لمجلس الوزراء} وهو من الطائفة الشيعية، وكذلك جرى انتخاب {محمد الحلبوسي لرئاسة مجلس النواب} من الطائفة السنية. - في لبنان، كرس العرف الدستوري تقسيم الرئاسات الثلاث في الدولة، حيث أسندت رئاسة الجمهورية للطائفة المسيحية، ورئاسة الوزراء للطائفة السنية ورئاسة مجلس النواب للطائفة الشيعية. منذ الاستقلال وما قبله.
- (١) ينظر: مخلص محمود حسين، الأمان القانوني أمام القضاء الدستوري مجلة كلية الامام الكاظم (ع)، ٢٠١٨، المجلد ٢، العدد ٤، ص ٢٦١، ٢٦٠.
- (١٩) زهير شكر: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤)، ص ٢٠٦.
- (٢٠) في بريطانيا رئيس الحزب الفائز في الانتخابات يكون حكماً رئيساً للحكومة.
- (٢١) الحكومة في النظام البرلماني تتجسد في مجلس الوزراء على خلاف النظام الرئاسي، وللاطلاع على المزيد حول مفهوم الحكومة وللمقارنة بين النظم السياسية المختلفة راجع: طه العنبيكي، "آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني - قراءة في المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ"، مجلة كلية القانون، العدد (١)، العراق: جامعة كركوك، (٢٠١٢)، ص ١٥؛ وينظر: في المعنى ذاته: وينظر: رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور مصر ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، ٢٠٠١، ص ١٨٩.
- (٢٢) حميد حنون خالد: الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، العراق ٢٠١٥، ص ١٠٢.
- (٢٣) نصت المادة (٧٦) من الدستور العراقي علي: أولاً: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة. رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويُعدّ حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة. خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".
- (٢٤) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد ٢، (بيروت: الناشر: المؤلف، بيروت، ٢٠٠٦)، ص ٥٧١.
- (٢٥) ينظر: في ذلك المواد (٧٧، ٧٠، ١٣٨) من الدستور النافذ لعام ٢٠٠٥.

- (٢٦) نصت المادة (٧٦/أولاً) على: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية".
- (٢٧) ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٣٢٩.
- (٢٨) سيروان زهاوي، النظام البرلماني: دراسة مقارنة، بيروت: منشورات زين الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، ص ١١٦.
- (٢٩) المرجع نفسه، ص ١١٧.
- (٣٠) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد ٢، مرجع سابق، ص ٥١٣.
- (٣١) فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مرجع سابق، ص ٨١.
- (٣٢) محمد عبد علي خضير، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، العراق: كلية القانون، جامعة بابل، (٢٠١٢)، ص ١١٣.
- (٣٣) ينظر: حكم المحكمة الاتحادية رقم (٤٣ و ٤٤ - اتحادية - ٢٠١٠) في ٢٠١٠/٧/٢٠، علماً أن القوانين لا يصح إصدارها إلاّ بناء على (مشروع قانون) تعده السلطة التنفيذية حصراً.
- (٣٤) جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، (بيروت: دار الرافدين، ٢٠٠٦)، ص ٥٠.
- (٣٥) نصّت المادة (٦٢) من الدستور على: "أولاً: يقدّم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره... ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبلغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات"
- (٣٦) إذ نصت المادة (٢٨) من الدستور على: "أولاً: لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلاّ بقانون... ثانياً: إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون".
- (٣٧) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ص ٨٥؛ من الضروري أن يعدل الدستور مع مرور الزمن كلما دعت الحاجة إلى ذلك، حتى يواكب التطورات التي تحصل في البلاد وتلبي حاجات المجتمع، إذ ليس من المنطق أن تبقى القواعد الدستورية إلى أجل مفتوح، وعليه فإن الأنظمة الدستورية متفقة على ضرورة التعديل ولكنها تختلف من حيث السلطة التي تمتلك هذا الحق؛ للمزيد ينظر: السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري وموضوعاته، (القاهرة: جامعة فؤاد الأول، من دون تاريخ)، ص ٢٥.
- (٣٨) نصّت المادة (٦١/خامساً) من الدستور على: أن يختص مجلس النواب بما يأتي: "الموافقة على تعيين كلّ... — رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بالأغلبية المطلقة، بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى
- (٣٩) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠)، ص ١٤٥.
- (٤٠) نصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ على: "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب."
- (٤١) نصّت المادة (٦١/رابعاً) من الدستور على: "يختص مجلس النواب بـ تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب"
- (٤٢) اتفاقية خور عبد الله - وقعتها الحكومة العراقية مع نظيرتها الكويتية عام "٢٠١٢" نصت على أن الغرض منها التعاون في تنظيم الملاحة البحرية والمحافظة على البيئة البحرية في الممر الملاحي في خور عبد الله بما يحقق مصلحة كلا الطرفين.
- وتمت المصادقة عليها من قبل مجلس النواب في "٢٠١٣/٨/٢٢" وأثارت جدلاً كبيراً في العراق. حيث رأى فريق من السياسيين العراقيين. أن رئيس الوزراء برئاسة نوري المالكي ومجلس النواب قد تنازلا عن جزء من خور عبد الله، وهو الممر الملاحي الوحيد المؤدي إلى معظم الموانئ العراقية، وأن التقسيم جاء بالتصنيف، وليس بناء على خط التلوك أي أعظم ممر يُسمح للملاحة البحرية فيه. في حين دافع الفريق الآخر (كتلة المالكي) عن الاتفاقية كونها استكمالاً لترسيم الحدود بناء على قرار مجلس الأمن رقم "٨٣٣" لسنة ١٩٩٠ وهذه ما نفته اللجنة التحقيقية المشكلة من أعضاء في مجلس النواب بتاريخ

- ٢٠١٧/٤/٢٦" واعتبرت المصادقة على الاتفاقية هو تنازل عن جزء من السيادة العراقية -ينظر قرار الاتحادية ٢٠١٤/١٢/١٨.
- (٤٣) ينظر: بند (٢) من الفقرة (٢) والفقرة (٣) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر ١٧٨٩ شاملاً تعديلاته لغاية ١٩٩٢.
- (٤٤) ينظر: بند (٢) من الفقرة (٢) والفقرة (٣) من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.
- (٤٥) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٩.
- (٤٦) فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ودستور ١٩٧١، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، (القاهرة: دار الكتب المصرية، ٢٠٠٧)، ص ١٧٦.
- (٤٧) رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دراسة مقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠)، ص ٤٨.
- (٤٨) ينظر: لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية في العراق، ٢٠٠٨، ص ٦٣.
- (٤٩) رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور مصر ١٩٧١، مرجع سابق، ص ٢٠١.
- (٥٠) رافع خضر صالح شبر، "مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، مجلة جامعة بابل"، المجلد (٦)، العدد (١٢)، العراق، (٢٠٠٦)، ص ١١٦.
- (٥١) رافع خضر صالح شبر، مرجع سابق، ص ١٢٦.
- (٥٢) محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥)، ص ١٧.
- (٥٣) زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤)، ص ٥٩٩.
- (٥٤) عرفها البعض بأنها: "إسقاط الوزارة أو الوزير إذا فقد ثقة البرلمان"؛ يراجع: العطار، مرجع سابق، ص ٤٢٥؛ وينظر: أيضاً: مظهر محمد اسماعيل العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراه، القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٣، ص ٤٠٩؛ والمسؤولية الفردية تنقرر هذه المسؤولية على وزير معين بالذات أو على وزراء محددين، بحيث يكون التصرف الذي تحركت بسببه منسوباً إليه وخاصاً بالسياسة الداخلية لوزارته لا بالسياسة العامة لمجلس الوزراء، سواء كان هذا الفعل صادراً من الوزير ذاته باعتباره رئيساً إدارياً للوزارة، أو عن أحد الموظفين التابعين له.
- (٥٥) رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٠)، ص ١٥٦.
- (٥٦) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، (القاهرة: دار الكتب القانونية، ٢٠١٣)، ص ١٣٥.
- (٥٧) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٣٥.
- (٥٨) نصت المادة (٦٤) من الدستور على: "أولاً - يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. ثانياً - يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الأمور اليومية".
- (٥٩) نصت المادة الأولى على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...".

المصادر

أولاً : الكتب

١. ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥
٢. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، (بيروت: دار الرافدين، ٢٠٠٦).
٣. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج ٤، ط ١، البصرة: الغدير للطباعة، ٢٠٠٩.
٤. حميد حنون خالد: الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، العراق ٢٠١٥.
٥. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٠
٦. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
٧. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور مصر ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية للنشر، ٢٠٠١.
٨. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، (القاهرة: دار الكتب القانونية، ٢٠١٣)،
٩. زهير شكر: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤.
١٠. زهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (النظرية العامة والدول الكبرى)، ج ١، ط ٣، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤)
١١. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد ٢، (بيروت: الناشر: المؤلف، بيروت، ٢٠٠٦)،
١٢. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري: نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥
١٣. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠.
١٤. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠
١٥. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي والاسلامي، ط ٥، (القاهرة: جامعة عين الشمس، ١٩٨٦).
١٦. سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، (بيروت: المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٠).
١٧. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري وموضوعاته، القاهرة: جامعة فؤاد الاول، من دون تاريخ.
١٨. سيروان زهاوي النظام البرلماني : دراسة مقارنة ، بيروت : منشورات زين الحقوقية ، الطبعة الاولى ، ٢٠١٥
١٩. عبد الرؤوف بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، ٢٠٠٩ .
٢٠. عبد الفتاح ماضي، الإيديولوجية السياسية للنظام المصري في النظام السياسي المصري بعد تعديل الدستور، تحرير: عمرو هاشم ربيع، القاهرة، مركز الأهرام للدراسات السياسية

- والاستراتيجية، ٢٠٠٩ .
 ٢١. عصمت عبدالله الشيخ، النظم السياسية، ط٢، (من دون ذكر دار ومكان النشر، ١٩٩٨ – ١٩٩٩)
 ٢٢. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (بغداد: دار البستان للصحافة والنشر، ٢٠٠٩) .
 ٢٣. فتحي فكري، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ودستور ١٩٧١، الكتاب الأول، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في مصر، القاهرة: دار الكتب المصرية، ٢٠٠٧ .
 ٢٤. كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط١، (شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٧) .
 ٢٥. محمد فوزي لطيف نويجي، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الاسلامي، (الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٥)
 ٢٦. وحيد رأفت وآخرون، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، ١٩٣٧) .
- ثانياً : الاطاريح والرسائل الجامعية**
١. لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة السليمانية في العراق، ٢٠٠٨
 ٢. محمد عبد علي خضير، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، العراق: كلية القانون، جامعة بابل، (٢٠١٢)
 ٣. مظهر محمد اسماعيل العزي، التطور الدستوري في الجمهورية العربية اليمنية، أطروحة دكتوراه، القاهرة: جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٨٣

ثالثاً : البحوث

١. رافع خضر صالح شبر، "جهة ارتباط الهيئات المستقلة – رؤية دستورية"، بحث غير منشور، (٢٠١١) .
٢. رافع خضر صالح شبر، "مضمون الخيانة العظمى المنسوبة لرئيس الدولة، مجلة جامعة بابل"، المجلد (٦)، العدد (١٢)، العراق، (٢٠٠٦) .
٣. طه العنكي، "آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني - قراءة في المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ"، مجلة كلية القانون، العدد (١)، العراق: جامعة كركوك، (٢٠١٢) .
٤. مخلص محمود حسين، الأمان القانوني أمام القضاء الدستوري مجلة كلية الامام الكاظم (ع)، ٢٠١٨، المجلد ٢، العدد ٤ .

رابعاً : التشريعات والقوانين

١. دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
٢. قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ والمعدل لسنة ٢٠١٨ .
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦
٤. قانون احكام الترشيح لرئاسة الجمهورية، رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ .
٥. اتفاقية خور عبد الله - وقعتها الحكومة العراقية مع نظيرتها الكويتية عام "٢٠١٢"

٦. دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر ١٧٨٩ شاملاً تعديلاته لغاية ١٩٩٢ .