

مظاهر الخراف النظام البرلماني في
دستور جمهورية العراق لسنة
٢٠٠٥

**Deviations of the parliamentary
system in the Constitution of the
Republic of Iraq for 2005**

Abstract

The purpose of this deviation is to try to apply it in an environment that is not politically, economically and socially appropriate, and therefore an attempt Its application in other countries that have not been qualified for its application, makes its probability of success very small and risky, and may lead to its failure or appearance in a distorted manner does not resemble the original version.

When it comes to adopting the parliamentary system as a political system, it means observing the basic rules on which this system is based, which is cooperation and balance between the authorities and the establishment of constitutional mechanisms for the mutual influence between the executive and legislative authorities, so that the balance between them is permanent and safe from the risk of imbalance. The maintenance of the democratic system, especially as Iraq is still on the threshold of a new stage, which requires maximum efforts to achieve this.

In order to take aspects of the topic we divide research on two topics and a conclusion, we have dedicated the first to the statement of the general principles of the parliamentary system of traditional, and Pena in the second

م. د. غاتم عبد دهش الشباني



نبذة عن الباحث :

م. د. ميثم منفي كاظم



نبذة عن الباحث :

manifestation of the deviation of the parliamentary system in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, we have followed in our approach analytical comparative study of the traditional parliamentary system in England. Has been revealed to us search the parliamentary system in Iraq has injury deviation in several places him close sometimes to the presidential system, and at other times to the Majlisi regime and al-Qaeda core in finding an effective parliamentary system is to ensure cooperation between the executive and legislative branches and to balance the expeditious including mechanisms, by enabling each of them by means of constitutional by which can limit the other authority that exceeded the limits of its terms of reference, and the conclusion of the research Oodanaha results that we have reached and proposals focused on some of the amendments to the legal provisions contained within the vocabulary of research and we hope that the legislator presentation Valuable to take them

الملخص

يقصد بالخراف النظام البرلماني هو خروج النظام البرلماني على قواعده الاساسية نتيجة لهيمنة دستورية او فعلية. حققها احدى هيئات النظام البرلماني. متجاوزة سلطاتها التقليدية ، وترجع اسباب هذا الاخراف الى محاولة تطبيقه في بيئة لا تلائم من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية الملأمة . ومن ثم فان محاولة تطبيقه في دول اخرى لم تبلغ مؤهلات تطبيقه ، يجعل احتمال نجاحه ضئيلاً ومحفوفاً بالمخاطر. وقد تؤدي الى فشله او ظهوره بصورة مشوهة لا تشبه نسخته الاصلية.

وعندما يصار إلى اعتماد النظام البرلماني كنظام سياسي . فذاك يعني مراعاة القواعد الاساسية التي يتأسس عليها هذا النظام والتي تتمثل بالتعاون والتوازن بين السلطات وإيجاد اليات دستورية للتأثير المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . بما يجعل التوازن بينهما قائماً على الدوام وأماناً من خطر الاختلال. بما يؤدي الى صيانة النظام الديمقراطي . لاسيما وان العراق لا يزال يقف على أعتاب مرحلة جديدة. تتطلب بذل اقصى الجهود لتحقيق ذلك .

ولأجل الإحاطة بجوانب الموضوع قسمنا البحث على مبحثين وخاتمة . خصصنا الاول لبيان الاسس العامة للنظام البرلماني التقليدي . وبيننا في الثاني مظاهر الخراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وقد اتبعنا في بحثنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة بالنظام البرلماني التقليدي في انكلترا .

وقد كشف لنا البحث ان النظام البرلماني في العراق قد اصابه الاخراف في مواضع عديدة جعلته يقترب تارة الى النظام الرئاسي . وتارة اخرى الى النظام المجلسي . وأن القاعدة الاساسية في إيجاد نظام برلماني فعال تتمثل بكفالة آليات التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وإقامة التوازن الناجز بينهما. بتمكين كل منهما بوسائل دستورية تستطيع بواسطتها ان تحدد من سلطة الاخرى ان تجاوزت حدود اختصاصاتها. أما خاتمة البحث فقد أودعناها النتائج التي وصلنا إليها والمقترحات التي تركزت حول بعض التعديلات على النصوص القانونية الواردة ضمن مفردات البحث ونأمل من المشرع العراقي أن يأخذ بها.

المقدمة :

يقصد بالخراف النظام البرلماني خروج النظام البرلماني على قواعده الاساسية نتيجة لهيمنة دستورية او فعلية. حققها احدى هيئات النظام البرلماني. متجاوزة سلطاتها التقليدية .

وترجع اسباب هذا الاخراف الى محاولة تطبيقه في بيئة لا تلائمها من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إذ انه نظام سياسي أوجد لشعوب ارتقت درجة متقدمة في سلم التطور السياسي الاقتصادي والاجتماعي ، ومن ثم فان محاولة تطبيقه في دول اخرى لم تبلغ مؤهلات تطبيقه ، يجعل احتمال نجاحه ضئيلاً ومحفوفاً بالمخاطر. وقد تؤدي الى فشله او ظهوره بصورة مشوهة لا تشبه نسخته الاصلية.

وتتلور أهمية البحث في هذا الموضوع في انه يأخذ بعدا قانونيا ودستوريا يتعلق بإمادة اللثام عن طبيعة النظام السياسي في العراق ، في كونه برلمانيا خالصاً ام اصبحت بعض قواعده بالاخراف ، والوقوف على كيفية تنظيم العلاقة بين هيئات الدولة ، وكونها متوازنة ام انها تعاني من الاختلال في توازنها ، كما تكتسب دراسة اخراف النظام البرلماني في العراق أهمية بالغة بالنظر لحدثة التجربة وما رافقها من أحداث ومشاكل. لاسيما وان العراق لا يزال يقف على أعتاب مرحلة جديدة، تتطلب بذل اقصى الجهود لتحقيق مبادئ النظام البرلماني والحفاظ المبادئ الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة .

إن البحث في هذا الموضوع ، يثير عدة إشكاليات، منها ما يتعلق بالنصوص الدستورية، حيث تثار مشكلة قصور النصوص الدستورية في شأن تبنيها للنظام البرلماني ، وغموضها على مستوى النظام الاتحادي السائد في الدولة ، ومغايرتها للقواعد الاساسية للنظام البرلماني التي تضمن التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وتلك التي تنظم العلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية ، ومنها ما يتعلق بالواقع الذي يفرض قيوداً عديدة على تكريس هذا النظام وترسيخها تصل إلى حد انتهاك قواعده جهاراً ، مما يخلق بوناً واسعاً بين واقع النصوص الدستورية وبين الواقع السياسي .

وستتبع في بحثنا منهج الدراسة التحليلية المقارنة، وستقتصر هذه الدراسة على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مع المقارنة بنموذج دستوري يتمثل بالنظام البرلماني التقليدي في انكلترا.

ولأجل الإحاطة بجوانب الموضوع سندرسه بضمن مبحثين ، خصص الاول لبيان الاسس العامة للنظام البرلماني التقليدي ، ونبين في الثاني مظاهر اخراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وسننهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي تمخض عنها البحث.

المبحث الاول: الاسس العامة للنظام البرلماني التقليدي

يعرف النظام البرلماني بانه ذلك النظام الذي يقوم على اساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية.^(١) فهو نظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، المستقلتين عن بعضهما استقلال يقوم على التعاون وعلى تبادل الرقابة بينهما .^(٢) بمعنى انه نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما ، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لغرض تحقيق التوازن السياسي.^(٣)

ان هذا الشكل من اشكال الحكم النيابي لم يكن وليد نظرية فلسفية او سياسية أو قانونية يمكن الرجوع لها للتعرف على طبيعته ، بل هو وليد ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية ، ووليد صدف مرت على إنجلترا حيث نشأ عبر السنين فهو نظام صنعته احداث التاريخ ، فقد بدأت نشأت هذا النظام بعد صراع طويل بين الملك من جهة وبين الشعب من جهة اخرى ، الى ان توج هذا الصراع ببلورة وتجسيد خصائص النظام البرلماني.^(٤)

واذا كانت اصول النظام البرلماني قد استقرت في الجلترا ، الا ان هذا النظام قد انتقل منها الى غيرها من الدول واتخذ الوانا مختلفة من حيث التطبيق ، غير ان هذا الاختلاف لا يمس في حقيقته سوى التفاصيل الخاصة بهذا النظام دون اصوله او قواعده العامة .^(٥)

ان هذه الاختلافات في تطبيق النظام البرلماني مردها ان النظام البرلماني نظاما سياسيا لشعوب بلغت مرحلة معينة من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي ، وبالتالي فان محاولة تطبيق هذا النظام في بلدان اخرى لم تصل الى تلك المرحلة من التطور ، فيها اكثر من مخاطرة وان احتمال فشله او مسخه يكاد تكون اكيدا .^(٦) ان النظام البرلماني يقوم على ركنين اساسيين اولهما ازدواج السلطة التنفيذية والاخر المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما.^(٧) وتأسيسا على ما تقدم سنقسم دراستنا في هذا البحث على مطلبين خصص الاول لبيان الاسس التقليدية لازدواج السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، وسنبحث في الثاني التعاون والتأثير المتقابل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وكالاتي:

المطلب الاول: ازدواج السلطة التنفيذية

يقصد بازدواج السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ان تتكون من جهازين متميزين عن بعضهما البعض وهما رئيس الدولة والوزارة .^(٨) ويعد هذا الازدواج من أهم اسس النظام البرلماني والتي توجب وجود منصبين منفصلين عضويًا بعضهما عن بعض على رأس السلطة التنفيذية يتمثل الاول برئاسة الدولة ويتجسد الثاني برئاسة الوزراء. وتظهر ملامح هذا الانفصال في طريقة اختيار رئيس الدولة ووسيلة تعيين رئيس الوزراء . كما تتأكد هذه الملامح في حظر الجمع بين هذين المنصبين.^(٩) ان تبني النظام البرلماني لازدواج السلطة التنفيذية يقوم على أساس عدم جواز تولي المنصبين من شخص واحد وهذا يتطلب ان يستقل كل عضو عن الآخر من حيث اختياره وكذلك توزيع الاختصاصات بينهما.^(١٠)

وقد انقسم الفقه الدستوري ازاء تبرير وجوب الانفصال بين المنصبين ، فبينما ذهب فريق منهم الى ان الجمع بين المنصبين يتعارض مع المبادئ الديمقراطية في الدولة ، إذ انه يؤدي إلى عجز النظام البرلماني عن تحقيق أهم أهدافه ، وهي ديمقراطية الحكم الذي يتحقق عن طريق نقل السلطة من رئيس الدولة الذي تولي منصبه عن طريق التوريث ، الى رئيس الحكومة الذي يمثل الشعب.^(١١) ذهب فريق آخر الى ان الجمع بين المنصبين بيد شخص واحد يتعارض مع قواعد المسؤولية السياسية لأنه سيؤدي الى اخضاع رئيس الدولة للمسؤولية السياسية امام البرلمان. في حين ان الاسس التقليدية لهذا النظام تقرر بان رئيس الدولة غير مسئول سياسيا سواء كان ملكا او رئيس جمهورية منتخبا من الشعب او البرلمان ، وان الحكومة هي المسؤولية سياسيا أمام البرلمان وما يستتبع ذلك من اختلال في التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.^(١٢)

وقد ذهب فريق ثالث الى ان الجمع بين المنصبين يؤدي الى خروج رئيس الدولة من دوره السلبى الذي قرره له القواعد التقليدية للنظام البرلماني التي لا تمنحه اية اختصاصات فعلية، واقتصرت دوره على بعض الاختصاصات المحدودة في المسائل البروتوكولية والتشريعية التي يمارسها عن طريق الوزارة وعبر التوقيع المجاور.^(١٣) علاوة على ذلك فان الجمع بين المنصبين يؤدي الى فقدان ضمانات مهمة

لحفاظ على التوازن بين السلطات تتمثل بالرجوع الى رئيس الدولة لتخفيف التوتر بين الوزارة والبرلمان.^(١٤)

نستخلص ما تقدم ان الاسس التقليدية للنظام البرلماني تفترض توافر دعامتين يتأسس عليها ازدواج السلطة التنفيذية ، تتمثل الاولى بسلبية دور رئيس الدولة وانتفاء مسؤوليته ، وتتجسد الثانية بفاعلية المركز الدستوري للوزارة وتقرير مسؤوليتها، وسنتولى دراستهما بضمن الفرعين الآتيين :

الفرع الاول : سلبية دور رئيس الدولة وانتفاء مسؤوليته

يذهب اغلب الفقه الى سلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي لان اختصاصات رئيس الدولة في هذا النظام لا تتعدى الحفاظ على التوازن بين السلطات بشكل صحيح ، مما يجعل دوره ادبياً محضاً مجرداً من أية سلطة فعلية ، ويستندون في هذا الرأي الى حجتين :-^(١٥) الاولى : تتمثل في ان الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم ، اما رئيس الدولة ولأنه غير مسؤول سياسياً بوجه عام ، فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة "حيث تكون المسؤولية تكون السلطة".

الثانية : ان رئيس الدولة في بريطانيا بوصفها مهذاً للنظام البرلماني ، لا يقوم بأي دور فعال في شؤون الحكم ، وكل ما له هناك هو الحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعاراً ورمزاً لوحدة الدولة انتفاء مسؤولية.

ومفاد ذلك ان ليس للرئيس في النظام البرلماني سوى دور سلبي ، اذ انه لا يتمتع الا باختصاصات اسمية يمارسها بواسطة الوزراء.^(١٦) بمعنى اخر ان الرئيس ليس له في النظام البرلماني الا اسداء النصائح والارشادات لهيئات الدولة الاخرى ، من دون ان يمارس أي دور في مباشرة شؤون الحكم.^(١٧) ان ضعف دور رئيس الدولة في ممارسة السلطة يعني انه لا يقوم بأي عمل سياسي مهم عدا اختيار رئيس الوزراء ، وسلطته في ذلك محدودة لأنه مجبر على اختيار رئيس الوزراء من بين اعضاء الاغلبية في المجلس ، كما ان ضعف دور الرئيس يستخلص أيضاً من ان جميع الاعمال التي يقوم بها والقرارات التي يتخذها يجب ان يوافق عليها وزير او اكثر ليتحمل مسؤوليتها امام المجلس لان رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً ، أي لا يمكن للمجلس ان يجبره على التخلي عن منصبه ، كما انه مجبر على ان يوافق على القرارات التي تتخذها الوزارة او المجلس.^(١٨)

وعلى هدي ما تقدم استقرت قاعدة عامة في السياسة والإدارة ، انه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة ، وبالعكس حيث لا توجد مسؤولية لا توجد سلطة ، وبذلك يكون دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بأنه اشبه بدور الحكم الرياضي العادل والمحايد في مباراة طرفاها الوزارة من ناحية اولى ، والبرلمان من ناحية ثانية . فرئيس الدولة في النظام البرلماني يسود ولا يحكم.^(١٩)

غير ان البعض يرى بأن من غير الصحيح القول بأن رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس ويملك ولكن لا يحكم ، فالصحيح انه يحكم ولكن بالاشتراك مع وزراءه.^(٢٠) ولذلك فان الدساتير التي تعتنق النظام البرلماني تحصر على النص صراحة بان قرارات ومراسيم رئيس الدولة ، لكي ان تكون ملزمة وواجبة النفاذ ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالمسألة موضوع المرسوم أو القرار.^(٢١) وهذا ما يسمى بقاعدة التوقيع المجاور.

وذهب رأي إلى أن اشتراك رئيس الدولة ملكا كان أم رئيس جمهورية مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم.^(٢٢)

وبالرغم من تعدد الآراء بالشأن المتقدم إلا أن المبدأ المسلم به في النظام البرلماني هو عدم مسؤولية رئيس الدولة عن تصرفاته الخاصة بشؤون الحكم ، بينما تقرر هذه المسؤولية بالنسبة للوزارة وحدها ، وعليه فلا تكون لرئيس الدولة سلطة فعلية ، وإنما تقرر هذه السلطة للوزارة وحدها نتيجة تقرير مسؤوليتها.^(٢٣) ويقصد بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان ، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة رئاسته لأنه خارج دائرة النزاع الحاصل بين الحكومة والبرلمان.^(٢٤)

إن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، يجعل من الرئيس غير مسؤول سياسياً ولا جنائياً في النظم الملكية ، أما في النظم الجمهورية فيكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً وإن جاز أن يسأل جنائياً ، وعادةً تنص الدساتير أو الأعراف الدستورية على اختصاصات نظرية لرئيس الدولة ويوجد إلى جانب رئيس الدولة غير المسؤول وزارة مسؤولة ، وهذا من مقتضيات مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.^(٢٥) وهو ما يتسق مع المنطق القانوني السليم لأن السلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً ، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً.^(٢٦)

قصارى القول أن قواعد النظام البرلماني التقليدية فيما يتعلق بمنصب رئيس الجمهورية تفيد بثلاث نتائج الأولى : تتمثل بعدم جواز تولي رئيس الجمهورية منصب رئيس الوزراء في آن واحد ، الثانية تكمن في محدودية دور رئيس الجمهورية وعدم تمتعه باختصاصات فعلية ، أما الثالثة تجسد في عدم إخضاع رئيس الجمهورية إلى المساءلة السياسية ، وإن أية مغايرة لهذه القواعد في دساتير الدول التي تبنت النظام البرلماني تجعل من النظام البرلماني مشوهاً أو منحرفاً عن القواعد التقليدية التي اتسم بها في موطنه الأصلي .

الفرع الثاني : فاعلية المركز الدستوري للوزارة وتقرير مسؤوليتها

تعد الوزارة الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية ، والتي تتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ، ويجتمعون في مجلس واحد متجانس ومتضامن يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة .^(٢٧)

إن مجلس الوزراء هو بمثابة تنظيم دستوري للوزارة ويعد من الخصائص الهامة التي يتميز بها النظام البرلماني ، وهو العضو الفعال في السلطة التنفيذية فهو الذي يمارس وظيفة التنفيذ فعلاً وواقعاً ، والدساتير البرلمانية تحصر دائماً على أن رئيس الدولة يمارس السلطة بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء ، كما تنص عادة على أن مجلس الوزراء هو المهيمن على شؤون الدولة وهو الذي يضع السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .^(٢٨) وهو الذي يحقق الانسجام بين أعمال الوزارات ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري واتساقه ويهيم على شؤون الدولة ولا مانع من حضور رئيس الدولة اجتماعات المجلس الوزاري من دون أن يكون له حق التصويت على القرارات التي يتخذها المجلس .^(٢٩) وتتسم الوزارة في النظام البرلماني بأربع سمات عامة :-^(٣٠)

الاولى : تتجسد باستناد الوزارة الى ثقة البرلمان التي يمنحها لها . وذلك من خلال تأييد الاغلبية البرلمانية لمرشح رئيس الدولة لرئاسة الوزراء مع ملاحظة ان هذا الاختيار مقيد بأن يكون من حزب الاغلبية هذا من جهة ، وتأييدها لأعضاء حكومته وبرامجه المزمع تنفيذها من جهة اخرى .
الثانية : تكمن في وحدة الوزارة وجانسها وهذا يفترض ان يكون العمل بروح الفريق الواحد المنسجم والمتجانس ، لتحقيق السياسة العامة وتنسيق العمل بين الوزارات المختلفة ، ويتجلى جانس المجلس الوزاري وانسجامه عندما تكون هناك اغلبية لحزب واحد ، ويتضائل في ظل الحكومات الائتلافية بسبب كثرة الاحزاب حيث لا اغلبية لأي حزب منها.^(٣١)

الثالثة : ان الوزراء يجمعون بين صفتي النيابة والاستئزاز ، بمعنى ان النظام البرلماني التقليدي يسمع بالجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزير.

الرابعة : ان الوزارة اداة للحكم واصدار القرارات اذ انها تملك الاختصاصات الدستورية في البت بشأن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها ، فهي التي تسأل وحدها عن سياستها وادارة دفة الحكم في الدولة .

ان مسؤولية الوزارة عن سياساتها تمثل جزء سياسي يتجسد بسحب الثقة الذي يؤدي إلى الاستقالة، فحين يعهد البرلمان الى سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة بأكملها، فذاك يؤدي إلى إقالة الوزير أو الحكومة نتيجة سحب الثقة منها.^(٣٢) من دون ايقاع أي عقوبة اخرى اذا كان العمل الذي ثارت بشأنه المسؤولية لا يعتبر جريمة طبقا للقوانين الجنائية . بمعنى ان المسؤولية السياسية تمثل جزء سياسي جوهره هو التخلي عن الحكم.^(٣٣) وتنشأ هذه المسؤولية بالنظر لاضطلاع مجلس الوزراء بأعباء الحكم ، فان المسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقه امام البرلمان ، وهذه المسؤولية قد تكون تضامنية أي جماعية ، وقد تكون مسؤولية فردية تتعلق بوزير بمفرده، ولكي تكون الوزارة مسؤولة بأجمعها لا يمكن ان يكون كل وزير مسؤول مسؤولية فردية بل يشترط توافر مسؤولية سياسية جماعية ، بمعنى ان الوزارة التي كانت حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية ثم فقدتها عليها ان تقدم استقالتها . والمسؤولية التضامنية من اهم خصائص النظام البرلماني.^(٣٤) غير ان ذلك لا يعني عدم وجود مسؤولية سياسية فردية تنصب على وزير معين بالذات ، أو على وزراء محددين وتتحرك على اساس فعل منسوب الى وزير معين خاصة بسياسته هو . وليس بالسياسة العامة للوزارة.^(٣٥)

ومن كل ما تقدم خلص الى نتيجة مفادها ان المسؤولية والسلطة أمران متلازمان يدوران مع بعضهما وجودا وعدما ، فحيث تكون المسؤولية تكون السلطة ، وحين لا سلطة فلا مسؤولية . وهذه القاعدة هي مناط ازدواج هيئة الدولة التنفيذية في النظام البرلماني التقليدي ، فحينما قررت قواعد هذا النظام سلبية دور رئيس الدولة وعدم منحه سلطات دستورية فعلية ، صار من اللازم اخراجه من دائرة المسؤولية السياسية ، والقاءها على الطرف الثاني للهيئة التنفيذية وهو الوزارة ، بوصفها الطرف الفعال ، بالنظر لما تضطلع به من اختصاصات دستورية فعلية تتمثل برسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

المطلب الثاني: التعاون والتأثير المتقابل السلطتين التشريعية والتنفيذية

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات ، غير ان هذا الفصل لا يمثل حاجزا ماديا جامدا بين سلطات الحكم يقف حائلا دون مباشرة كل منها لاختصاصاتها الدستورية بذريعة تجاوز حدود الاختصاص ، ومن ثم فإن مقتضى الفصل بين السلطتين ان يكون مرنا ينشأ معه تعاون ، وان يكون لكل منهما تأثير ملموسا على الاخرى في ممارسة اختصاصها .

ان الهدف من تقرير التأثير المتقابل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو تحقيق التوازن والتعاون بينهما فهو لا يعني تناحر هيئات الدولة ، لذلك تبادر الدساتير الى ايجاد وسائل قانونية تضعها بيد السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، وفي المقابل تضع الدساتير تدابير تحت تصرف السلطة الثانية تقابل تلك التي بيد الاولى بما يحقق التوازن بين السلطتين .

وفي ضوء ما تقدم سنتولى دراسة الموضوع ضمن فرعين نتناول في الفرع الاول اليات التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . ونبين في الثاني التأثير المتقابل بينهما وكالاتي :

الفرع الاول : التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لا ريب ان النظام البرلماني يعد من الانظمة الناجمة عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ركيزتين أساسيتين^(٣٦) تتجسد الاولى في عدم تركيز وظائف الدولة في يد هيئة واحدة ، وتمثل الاخرى في تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية تشريعية ، وأخرى تنفيذية ، وثالثة قضائية^(٣٧) .

غير ان الواقع التطبيقي اثبت انه ليس بالإمكان الفصل المطلق بين السلطات ، فكان لابد من إضفاء نوع من المرونة وتحقيق نوع من التعاون بين السلطات ، وهو المفهوم الذي قصده مونتسكيو نفسه حيث الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث في الدولة ، مع قيام قدر من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائفها في توافق وانسجام ووجود رقابة متبادلة بينها لضمان ووقوف كل سلطة عند حدودها دون ان تجاوزها أو تعتدي على سلطه أخرى^(٣٨) .

بمعنى النظام البرلماني يقوم على فصل مرن أو نسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس فصلاً تاماً أو مطلقاً بينهما بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطات^(٣٩) . وتمثل مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في اشتراك السلطتين في ممارسة بعض الاختصاصات الدستورية في الدولة ويظهر هذا التعاون في اربعة مظاهر رئيسية :

أولاً : تولية رئيس الدولة

اسندت بعض الدساتير المعاصرة بالبرلمان سلطة اختيار رئيس الدولة ، حيث يتولى البرلمان انتخاب رئيس الدولة على وفق القواعد الدستورية والاجرائية المحددة لآلية الانتخاب وشروطه^(٤٠) .

ثانياً : اسهام السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية بأعمال متعددة تتصل بالعملية التشريعية تباشرها احيانا بالاشتراك مع السلطة التشريعية كحق اقتراح القوانين ومشاركة اعضاء السلطة التنفيذية في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة امام البرلمان ، كما تضطلع السلطة التنفيذية بالمصادقة على القوانين والتوقيع عليها واصدارها^(٤١) . كما تمارس السلطة التنفيذية في احيان اخرى اصدار

التشريعات بصفة مستقلة ، كحقها في اصدار اللوائح والانظمة التي يخولها اياها الدستور . كاللوائح والانظمة التنفيذية والتنظيمية والضرورة.^(٤٢)

ثالثاً : اسهام السلطة التشريعية في ممارسة الوظيفة التنفيذية

لئن كانت وظيفة التنفيذ تدخل في اختصاصات السلطة التنفيذية فان السلطة التشريعية تساهم فيها ، ويتجسد ذلك في الاشتراك بممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية ، من خلال اصدار قرارات فردية في بعض الحالات التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية كتفويض الحكومة في عقد قرض مالي.^(٤٣)

كما يكمن هذا التعاون في مجال ابرام المعاهدات الدولية حيث يناط بالسلطة التنفيذية مثله برئيس الدولة والوزارة ومحسب التنظيم الدستوري لها ، التفاوض والتوقيع والتصديق على المعاهدة ، بينما يختص البرلمان بالموافقة على المعاهدة قبل توقيع رئيس الدولة بالتصديق عليها ، علاوة على ذلك فان تعاون السلطتين يظهر جلياً في موضوع قانون الموازنة العامة للدولة بوصفها اختصاصاً مشتركاً يعد الجأزه ثمرة تعاون السلطتين ، فالوزارة تقوم باعداد مشروع الموازنة ، بينما تسند الى البرلمان مهمة مناقشة المشروع وتعديله واقراره ليصبح قانوناً ملزماً.^(٤٤)

رابعاً : الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

يعد الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مظهر من مظاهر مرونة الفصل بين السلطات والتعاون بينها في ظل النظام البرلماني ، ويتقرر هذا الجمع اما بنص الدستور كما ذهب اليه المشرع الدستوري الكويتي ، او بما جرى عليه العرف في الدولة البرلمانية ، وبهذه الوسيلة يكون للوزراء ومحكم عضويتهم في البرلمان الحق في حضور جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه ، وكذلك الدفاع عن سياسة الحكومة ، وحق التصويت على كافة المسائل المطروحة للمناقشة.^(٤٥)

الفرع الثاني : التأثير المتقابل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يرى مونتسكيو ان تقسيم وتوزيع وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية على هيئات منفصلة ومتوازنة هو الضمانة الحقيقية لصيانة حقوق وحرية الافراد ، ولا يتحقق ذلك ما لم يكن لكل هيئة أو سلطة من السلطات الثلاث حق التقدير في حدود وظيفتها ، ومنحها وسائل لتقييد السلطة ومنعها من الاخراف ، وإعمال قاعدة السلطة ضد السلطة ، بتقرير رقابة متبادلة بالذات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من شأنها ان تحقق سيادة الشرعية في الدولة^(٤٦) . وذاك يعني ايجاد نوع من التوازن بين الوزارة والمجلس ولا يتحقق هذا التوازن الا حين يكون هناك تأثير متبادل بين الوزارة والمجلس.^(٤٧) وتأسيساً على ما تقدم سنتعرض الى تأثير كل من السلطتين على الاخرى وكالاتي :

أولاً : رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية

تقتصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية على رقابة الوزارة من دون ان تشمل رئيس الدولة لأنه غير مسؤول سياسياً امام البرلمان وتتمثل هذه الرقابة بإثارة المسؤولية السياسية للوزارة فهي صاحبة الاختصاصات التنفيذية الفعلية في النظام البرلماني ، وسندرس الموضوع على النحو الاتي:

١- وسائل تحريك المسؤولية

أ - السؤال البرلماني ويعني الاستفهام أو الاستيضاح في شأن من الشؤون العامة يوجهه أحد أعضاء البرلمان إلى رئيس أو أحد أعضاء الحكومة وذلك في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم ، للاستعلام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة ما ، أو للوقوف على ما تعتزم الحكومة القيام به في أمر ما .^(٤٨) فهو يلفت عناية الحكومة إلى أمر معين ، أو تصحيح خلل معين ، أو الكشف مخالفة للقوانين واللوائح ، ومن ثم يمكن استخدامها لمحاسبة الحكومة .^(٤٩)

ب - الاستجواب وهو حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو أحد أعضائها عن تجاوزات أو أخطاء معينة يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجميع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح باب المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء .^(٥٠) ويعد الاستجواب أخطر حقوق البرلمان في علاقته بالحكومة لأنه قد ينتهي إلى طرح الثقة بالمستجوب ومن ثم سحبها وإقالته من منصبه.^(٥١)

ج - طرح موضوع عام للمناقشة : قد لا يكفي السؤال البرلماني لتغطية جوانب الموضوع المراد إثارته خاصة ما تعلق منها بسياسات الحكومة سواء كانت داخلية أم خارجية وأداء الحكومة ، ولذلك يصار الى طرح الموضوع لمناقشة عامة مفتوحة يشترك فيها كافة أعضاء مجلس النواب والحكومة في آن واحد.^(٥٢) ويتفق الفقه على أن هذه الوسيلة تقف موقفاً وسطاً بين السؤال والاستجواب حيث أنها تفوق السؤال من حيث عدم اقتصره بين السائل والمسؤول ويفتح الباب لمناقشة جميع الراغبين بذلك وهذه المناقشة تقترب من الاستجواب لكنها تخلف عنه في الأثر ، إذ لا تفضي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد أعضائها .^(٥٣)

د - التحقيق البرلماني : وهو طريقة من طرق التحري التي تجريها السلطة التشريعية من أجل الرقابة على الحكومة.^(٥٤) فهو يَمَكِّن الحكومة من الاطلاع على الجهاز الإداري للدولة وكذلك كشف العيوب والمساوئ أن وجدت ، وتشكل اللجان من أعضاء البرلمان لتقوم بمهمة التحقيق ، ويقتصر عمل اللجنة التحقيقية على موضوع التحقيق التي شكلت من أجله ، ولها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب أي مستندات أو وثائق لازمة في التحقيق ، ليتسنى لها رفع توصياتها للبرلمان الذي يملك سلطة التقرير النهائي سواء بإنهاء التحقيق أو سحب الثقة عن الوزير الذي تم استجوابه.^(٥٥)

٢- الأثر المترتب على تحريك المسؤولية السياسية

أن الأثر الذي يترتب على إثارة المسؤولية السياسية هو جزاء سياسي يتمثل بسحب الثقة الذي يؤدي إلى الاستقالة ، ويعرفها الفقه الدستوري بأنها حق البرلمان في سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة بأكملها ، ما يؤدي إلى إقالة الوزير أو الحكومة نتيجة سحب الثقة منها.^(٥٦) معنى أن المسؤولية الحكومية أمام السلطة التشريعية هي تحمل النتائج المترتبة على ما ارتكبه من الأخطاء والأعمال الضارة للدولة من جراء قيامها بإجراءات غير نظامية .^(٥٧)

والمسؤولية السياسية أما ان تكون فردية ، تنهض عندما يكون العمل الذي تحركت بسببه منسوباً الى وزير معين بالذات وخاصاً بسياسة وزارته ، ولذلك تقتصر على الوزير ذاته ولا تمتد الى غيره من الوزراء ، واما ان تكون تضامنية فتشمل الوزراء جميعاً وتثار حينها تتعلق بالسياسة العامة لمجلس الوزراء ، او ان العمل المسبب للمسؤولية صادر عن رئيس مجلس الوزراء ، فاذا تم سحب الثقة عن احد الوزراء فعليه ان يستقيل ، واذا كان سحب الثقة موجهاً للوزارة بأكملها او في مواجهة رئيس الوزراء فيتوجب على الوزارة ان تستقيل.^(٥٨)

ثانياً : وسائل رقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية
تتمثل هذه الوسائل بالآتي:

١- رقابة السلطة التنفيذية على تكوين السلطة التشريعية : من الوسائل التي تملكها الوزارة للتأثير على المجلس هي تدخلها في مجال تكوين البرلمان ، اذ تختص السلطة التشريعية وفقاً لبعض الدساتير في تحديد الدوائر الانتخابية واعداد جداول الانتخابات وتنظيم الدعاية الانتخابية ، ودعوة الناخبين للتصويت ، وفرز الاصوات ، وعلان النتيجة .

٢- تدخل السلطة التشريعية في سير العمل البرلماني على النحو الآتي:

أ- دعوة البرلمان للانعقاد : تمتلك السلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية بواسطة رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية ، وتقرر الدساتير ضوابطاً وحدوداً لممارسة ذلك تتمثل بوضع ميعاد معين للانعقاد يتقيد به رئيس الدولة ، وبانقضاء هذا التاريخ يعد البرلمان منعقداً بحكم القانون بصورة تلقائية.^(٥٩) وكذلك يمتلك رئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد غير العادية لمواجهة ظروف غير عادية^(٦٠)

ب- يتمتع رئيس الدولة بحق تأجيل اجتماعات البرلمان اذا كانت هناك ضرورة تستدعي هذا التأجيل وذلك بوقف جلسات المجلس النيابي أو دورة من دوراته ، ويعد من الوسائل التي تعمل على تخفيف حدة النزاع القائم بين البرلمان والحكومة ، والذي قد ينجم عنه اتخاذ إجراءات خطيرة مثل حل المجلس النيابي أو استقالة الوزارة ، فيكون من الصواب هنا هو تهدئة الخلاف بينهما عن طريق تأجيل البرلمان لإعطاء فرصة لكل منهما بالتروي وإيجاد فرصة لتقارب وجهات النظر^(٦١) .

ج - كما يحق للسلطة التنفيذية فض أو إنهاء أدوار الانعقاد العادية وغير العادية لجلسات البرلمان.^(٦٢) إذ تخول الدساتير رئيس الدولة الحق في فض أو إنهاء دور الانعقاد العادي بانقضاء المدة المحددة لذلك ، أما دور الإنعقاد غير العادي ، فمن حق رئيس الدولة أن يصدر قراراً بفضه بمجرد الانتهاء من جدول الأعمال الذي دعي إليه من أجله ، أو بمجرد الانتهاء من تقدير عدم قيام حالة الضرورة التي تذرعت الحكومة بقيامها.^(٦٣)

٣- حل البرلمان

يعد حل البرلمان أداة توازن رئيسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكونه من خصائص النظام البرلماني^(٦٤) . إذ يتم إنهاء مدة نيابة البرلمان قبل المدة القانونية المقررة في الدستور والرجوع إلى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد سواء أكان أعضاؤه من

مظاهر الخراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ * م. د. غانم عبد دهش الشباني * م. د. ميثم منفي كاظم

المجلس المنحل أم من غيره ، وهو بذلك يكون اهم وسيلة مقررّة في الانظمة الدستورية البرلمانية للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية. ^(١٥) إذ ان الوسائل الأخرى كفض دور الانعقاد وتأجيل انعقاد البرلمان تمثل رقابة محدودة التأثير . فلا يترتب على استخدامها فقدان البرلمان لكيانه ووجوده ^(١٦) .

بيد ان حق الحل الذي تتمتع به السلطة التنفيذية ليس حقاً مطلقاً تستخدمه كلما أرادت وإنما لابد من ان يستند الى مبرراته. ^(١٧) وقد وضعت بعض القواعد والتقاليد الدستورية ضماناً لعدم التعسف في هذا الحق وإساءة استغلال السلطة التقديرية . وهذه القواعد قد تكون مدونة في الدستور بنص صريح ، أو إنها مبادئ قد تبلورت في صورة عرف دستوري ، وهي كفيلة بعدم الخراف حق حل البرلمان عن وظيفته الأساسية المتمثلة بإقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان. ^(١٨) وعليه فأن هذا الحق من أشد وسائل التأثير للسلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، وبه دون غيره يتحقق التوازن بين السلطتين فهو المقابل الطبيعي للمسؤولية الوزارية. ^(١٩)

قصارى القول ان التوازن المنشود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يكمن في وسيلة الحل التي تملكها السلطة التنفيذية ، وتقابلها وسيلة المسؤولية الوزارية الذي تكون للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، وتتوافر هاتين الوسيلتين يقوم النظام البرلماني وبدون أي منهما لا توجد برلمانية حقيقية. ^(٢٠)

المبحث الثاني: مظاهر الخراف النظام البرلماني في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

ان تبيان مظاهر الخراف النظام البرلماني يتطلب أولاً استظهار المقصود بهذا الاخراف لإعطاء مفهوم دقيق وذلك جريا على المنهجية المتبعة ، ومنطقيا اللجوء أولاً إلى المعنى اللغوي قبل اللجوء إلى المعنى الاصطلاحي .

وعليه فان النظام لغةً يعني ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف محدد. ^(٢١) والنظام الانتظام والاتساق . والنظام الطريقة أو العادة. ^(٢٢)

أما كلمة الخراف فتعني الميل . وحرف السفينة أي جانبها شقها ، وحرف فلان عن فلان واخراف . والآخراف يعني تغيير الكلمة عن معناها وهي قريبة الشبة. ^(٢٣) قال تعالى "يخرفون الكلم عن مواضعه". ^(٢٤) وجمع اخراف الخرافات ، والآخراف يعني الخروج عما هو مألوف ومتعارف عليه من عادات وسلوك. ^(٢٥)

أما كلمة برلمان فيعني المجلس النيابي وهي كلمة فرنسية. ^(٢٦) ويقصد بها اجتماع للنقاش والمشاورة وهي مستقاة من الفعل الفرنسي (parler) بمعنى يتكلم. وأضيفت كلمت (ment) تعني المكان فأصبحت تعني مكان الحديث والحوار وعقد الاجتماع. ^(٢٧)

وبإضافة هذه الكلمات إلى بعضها ينتج عنها أن اخراف النظام البرلماني يعني خروج النظام البرلماني قواعده الأساسية.

اما اصطلاحاً فيعرف اخراف النظام البرلماني بأنه " هيمنة دستورية او فعلية ، خرقها احدى هيئات النظام البرلماني ، متجاوزة سلطتها التقليدية " . ^(٢٨)

وفي ضوء ما تقدم يمكن تعريف الخراف النظام البرلماني بأنه "خروج النظام البرلماني على قواعده الاساسية نتيجة لهيمنة دستورية او فعلية، حققها احدى هيئات النظام البرلماني، متجاوزة سلطتها التقليدية".

وعلى هدي ما تقدم وبالقاء نظرة متأملة على نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمكن تحديد سمات نظام الحكم في العراق ، وذلك من خلال تحليل الاحكام الدستورية الواردة في ديباجته وفي المادة (١) منه ، إذ اشار الدستور في ديباجته الى خصائص النظام السياسي بنصه " ... نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي" اما المادة (١) فقررت بان ".... نظام الحكم ... جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...." (٧٩).

وإذا كان الدستور قد حدد شكل نظام الحكم بأنه نظام برلماني فان هذه التسمية اثارَت اشكالية اختلاف النظام البرلماني المنصوص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن القواعد الاساسية للنظام البرلماني التقليدي ، تجسد بخروجه على الاسس العامة التقليدية للنظام البرلماني ، مما جعل البعض ينعتة ببعض النعوت ، فمنهم من اسماه بالنظام البرلماني المنحرف، ومنهم من وصفه بأنه نظام برلماني مشوه ، وبعض تطرف حتى كيفه نظاما مجلسياً . ولكن حقيقة الحال تفيد بأنه نظام برلماني الخرف في بعض سماته عن الاصول التقليدية لهذا النظام .

وفي ضوء ما تقدم ستكون دراستنا في هذا المبحث مخصصة لإزاحة اللثام عن مواطن هذا الاخراف ، وذلك من خلال تقسيمه على ثلاث مطالب . نبحت في الاول اختلال التوازن لصالح السلطة التشريعية . سنعرض في الثاني تنامي دور رئيس الجمهورية وكالاتي:-

المطلب الاول: رجحان كفة السلطة التشريعية

يقوم النظام البرلماني على اساس التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . فهو يفترض كقاعدة عامة تساوي كل سلطة من السلطتين مع الاخرى دون ان تكون هناك اية تبعية أو سيطرة من سلطة على اخرى (٨٠) وينصب التوازن في النظام البرلماني على توازن السلطة بالمسؤولية. (٨١) غير ان هذا التوازن قد يختل لصالح احدى هيئات الدولة فقد ينتهي الامر في بعض النظم الى هيمنة رئيس الدولة ، أو هيمنة الوزارة ، أو هيمنة البرلمان. (٨٢) وقد تجسدت الصورة الاخيرة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اذ رجح كفة مجلس النواب وأضعف كفة مجلس الوزراء . وحظر الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة وسوف نتولى تبیان ذلك في فروع ثلاث وكالاتي :

الفرع الاول : ضعف المركز الدستوري لمجلس الوزراء

تجسد ضعف المركز الدستوري لمجلس الوزراء من خلال السلطة المحدودة التي يمارسها مجلس الوزراء وبالمقابل اخضاعه الى المسؤولية السياسية امام البرلمان ، علاوة على تجريده من أية وسيلة دستورية فعالة يستطيع من خلالها الضغط والتأثير على مجلس النواب. (٨٣) بمعنى ان مجلس الوزراء يتحمل النتائج المترتبة عما يرتكبه اعضائه من اخطاء واعمال ضارة بالبلاد من الاجراءات القانونية. (٨٤) وانطلاقاً من هذا المعنى فقد تبنى الدستور العراقي المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء. إذ قررت المادة (٨٣) منه أن تكون مسؤولية مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية. (٨٥) وقد حددت المادة (١١ / سابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

وسائل الرقابة السياسية والآخر المترتب على تحريك المسؤولية السياسية وسنفضل الموضوع بضمن فقرتين وكما يأتي :-

أولاً : وسائل تحريك المسؤولية

١- حق السؤال : نص البند (سابعاً/أ) من المادة (١١) من الدستور العراقي على أن لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم . ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء . وللوسائل وحده التعقيب على الإجابة ثم جاء الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ منظماً لقواعد السؤال وخصص المواد (٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤) لتنظيم القواعد الإجرائية المتعلقة بالسؤال.

٢- الاستجواب : يعد الاستجواب من أشد وسائل الرقابة البرلمانية خطورة على الوزراء ورئيس مجلس الوزراء كونه لا يعني الاستفهام عن شيء معين وإنما يقوم على الاتهام والمحاسبة العلنية للوزارة جملة واحدة أو رئيس الوزراء وبالأدلة التي يقدمه المستجوب عن تصرف معين يتعلق بالسياسة العامة.^(٨١) ومن هذا المنطلق فقد نص عليه الدستور في البند (سابعاً/ج) من المادة (١١) حيث أجاز لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

٣- طرح موضوع عام للمناقشة : أجاز البند (سابعاً/ب) من المادة (١١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس النواب، ويحدد لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته . وقد تبني النظام الداخلي بيان أحكام تنظيم قواعد طرح موضوعاً عاماً للمناقشة بمقتضى احكام المادة (٥٥) منه.

٤- التحقيق البرلماني : أن مراجعة نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ تفيد بأنه لم يتطرق إلى الإقرار بهذه الوسيلة ولم ينظم أحكامها.^(٨٧) إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ قد تضمن نصوصاً عالج بموجبها قواعد التحقيق البرلماني بمقتضى المادة (٣٢) منه والتي نصت على أن "يتولى مجلس النواب ... ثانياً : إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين". كما أقر النظام الداخلي حق المجلس في تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه.^(٨٨) وبعد انتهاء التحقيق ترفع اللجنة تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاختاذه ما يراه مناسباً.^(٨٩) ويرى الباحث ان اغفال الدستور لوسيلة التحقيق البرلماني يعد خرافاً عن الاصول التقليدية للنظام البرلماني.

ثانياً : الأثر المترتب على تقرير مسؤولية مجلس الوزراء

عالج الدستور في المادة (١١/ ثامناً) الأثر القانوني المترتب على مسؤولية الحكومة وحدده بسحب الثقة.^(٩٠) إذ اعتبر الدستور العراقي سحب الثقة النتيجة الأخطر المترتبة على الاستجواب الموجه

إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء.^(٩١) إذ نصت المادة (٨٣) من الدستور على أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية ". ويتضح لنا من هذا النص أن المشرع الدستوري قد قرر المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أمام مجلس النواب وهذا أمر واقعي لأن الدستور قد أعتنق النظام البرلماني.^(٩٢)

بيد أن الدستور ميز في تقرير مسؤولية رئيس الوزراء عنها في حال تقريرها لأحد الوزراء من حيث الإجراءات ومن حيث الجهة المختصة بتقديم طلب سحب الثقة ، فبخصوص رئيس مجلس الوزراء منح هذه السلطة إلى مجلس النواب مرة بموجب الفقرة الثانية من المادة (٦١ / ثامناً / ب) . وإلى رئيس الجمهورية مرة أخرى بمقتضى نص المادة (٦١ / ثامناً / ب).^(٩٣)

أما بالنسبة لسحب الثقة من أحد الوزراء فقد أناط الدستور بمجلس النواب وحده سلطة طلب سحب الثقة حسبما قرره المادة (٦١ / ثامناً / أ) ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته ، أو طلب موقع من خمسين عضواً. اثر مناقشة استجوابٍ موجهٍ إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه " . وفي كلا الحالتين يناقش مجلس النواب طلب سحب الثقة بعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب ، وإليه وحده يعود قرار سحب الثقة . بالأغلبية المطلقة لأعضائه .

ويرتب على المسؤولية السياسية التضامنية سحب الثقة من الوزارة بأجمعها ويتوجب تقديم استقالتها . في حين لا يترتب على المسؤولية السياسية الفردية سوى سحب الثقة عنه واستقالته . مالم تضامن الوزارة معه فتقلب المسؤولية الفردية الى تضامنية.^(٩٤)

الفرع الثاني : اعتماد مبدأ الحل الذاتي لمجلس النواب

يعد الحق بحل البرلمان من ضروريات حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذ هو المقابل الطبيعي بل الحتمي للمسؤولية الوزارية ، إذ أنه أهم وسائل السلطة التنفيذية الفعالة في مواجهة السلطة التشريعية وسلاحها الخطير الذي تستطيع من خلاله أن يؤثر على عمل البرلمان إذا تم اللجوء إليه باستمرار.^(٩٥)

بيد أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عمد الى تجريد مجلس الوزراء من اية وسيلة دستورية فاعلة يستطيع من خلالها موازنة سلطة مجلس النواب في اخضاعه للمسؤولية السياسية، إذ أناط الدستور إلى مجلس النواب ذاته سلطة تقصير مدة ولايته ومن ثم إنهاؤها قبل بلوغ أجلها بناءً على طلب ثلث أعضائه ، بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية.

فقد نصت المادة (٦٤ / أولاً) على أن "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".

ومن خلال تحليل النص المتقدم يتبين أن الدستور منح سلطة طلب حل مجلس النواب إلى جهتين : الأولى السلطة التشريعية ممثلة بثلث أعضاء مجلس النواب ، أما الثانية فهي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء ولكن بموافقة رئيس الجمهورية.

ويرى بعض الفقه بان الدستور العراقي اخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب حينما سمح لثلث أعضائه تقديم طلب حله . كما اخذ بالحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح حل مجلس النواب^(٩٦).

في حين يرى فقيه آخر أن من الغرابة بل ومن الخطورة إعطاء حق حل مجلس النواب نفسه بالأغلبية البسيطة بناء على طلب ثلث أعضائه . إذ أن هذا المجلس قد لا يقدر النتائج المترتبة على حل نفسه في ظروف سياسية يكون مجلس الوزراء هو المختص في تقديرها بحكم تفرسه السياسي . فضلاً عن انتفاء مصلحة المجلس في حل نفسه^(٩٧) . وعليه فأن من المفروض أن حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية يكون بقرار من مجلس الوزراء . وبمصادقة شكلية من رئيس الدولة . وبناءً على اعتبارات انتخابية أو سياسية^(٩٨).

كما يلحظ أن الدستور أورد ثلاثة قيود عند حل مجلس النواب . يتجسد الأول بأن بضرورة موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء بالحل . ويكمن الثاني بحظر حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء . ويتمثل الثالث بما تضمنته المادة (١٤/أولاً) بأن يصدر قرار الحل بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٩٩).

بيد ان الواقع العراقي وعلى مدى التجربة الدستورية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان عاجزاً أن يفرز مجلس نواب قادر على حل نفسه بسبب تحكم الاعتبارات الشخصية والحزبية التي جعلت من اختصاصه بالحل الذاتي حبيس النصوص الدستورية

الفرع الثالث : حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة

تعد قاعدة الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة من القواعد المألوفة في النظام البرلماني . إذ ان المستقر في الانظمة الدستورية ان يأتي الوزراء من البرلمان . بيد ان هذه القاعدة ليست مطلق إذ يجوز ان يأتي الوزراء من خارج البرلمان والنظام البرلماني يميز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان حتى ولو لم يكونوا اعضاء فيه وهم يجلسون في قاعة مع الاعضاء ويسمح لهم بالاشتراك في مناقشات المجلس^(١٠٠).

ان خصيصة الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة التي تميز بها النظام البرلماني التقليدي تمثل وسيلة تعاون اكيد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا نظير لهذه الخصيصة في النظام الرئاسي^(١٠١).

ويبرر الفقه الدستوري مسألة الجمع ما بين النيابة والوزارة بوصفها احدى مزايا النظام البرلماني في انها تمكن الوزير المختص من مناقشة الامور التي تخص وزارته والدفاع عن سياسة الحكومة ويصوت على المسائل المطروحة للمناقشة^(١٠٢).

وخروجاً على القواعد التقليدية للنظام البرلماني حظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الجمع بين عضوية مجلس النواب ومنصب رئيس وعضوية مجلس الوزراء أو أي عمل أو منصب رسمي آخر حسبها صرحاً به المادة (٤٩/سادساً) بنصها " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب . وأي عمل . أو منصب رسمي آخر".

وقد حاول البعض تقديم تبرير لهذا الاخراف المتمثل بحضر الجمع بين الوزارة والنيابة معللاً ذلك بضرورة تحرير النائب من أي تأثير يحول دون اداء دوره الرقابي على اعمال السلطة التنفيذية . فالوزير

يعد موظفاً عاماً حكمه علاقة الرئيس بالمرؤوس ومن ثم لا يمكن ان يكون رقيباً على السلطة التنفيذية التي هو موظفاً لديها وتابعا لها.

غير ان هذا التبرير لا يصمد امام الحجج التي استند اليها رأي اخر مفاده ان الجمع بين النيابة والوزارة لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات لان النظام البرلماني يعتمد الفصل المرن الذي يسمع بإقامة نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . علاوة على ذلك فان الحظر يتنافى مع وجود وزارة تعنى بشؤون مجلس النواب تجعلها بعض الدول مثلة للبرلمان في الحكومة. (١٠٣)

حصول القول ان اتجاه المشرع الدستوري العراقي يمثل خرافاً عن المسارات التقليدية للأنظمة البرلمانية وانه بهذا الحظر انما يستبعد وسيلة مهمة من وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية التي تمثل احد الدعائم التي يتأسس عليها النظام البرلماني.

المطلب الثاني: تنامي دور رئيس الجمهورية وتقرير مسؤوليته السياسية

تتجلى قوة المركز الدستوري لرئيس الدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في ثلاث مظاهر رئيسية ، وهي في الوقت ذاته تمثل الخرافات واضحة عن الاسس التقليدية للنظام البرلماني . وتمثل بمنح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية . وبعد اعتماد قاعدة التوقيع الجاور . بالإضافة الى تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة . وسنتولى دراستها في الفروع الثلاثة الاتية:

الفرع الاول : منح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية

أسند المشرع الدستوري لرئيس الدولة العديد نوعين من الاختصاصات وهي كالآتي :

أولاً : اختصاصات ممارستها رئيس الجمهورية انفراداً

تتميز بعض هذه الاختصاصات بأنها ذات طبيعة العامة . كتلك التي أوردتها المادة (٥٠) من الدستور والتي جاءت في مضامين القسم الدستوري إذ صرحت بالآتي : " أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانةٍ وحياد، والله على ما أقول شهيد".

ويرى بعض الفقه الى هذه الاختصاصات قد عمدت الى تقوية المركز الدستوري لرئيس الجمهورية وجعلته يحتل مكانة قانونية وسياسية تتسم بالأهمية بالنظام الدستوري ، ويضطلع بدور دستوري أساسي في إدارة شؤون الدولة. (١٠٤)

كما منحت المادة (٦٧) من الدستور رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات التنفيذية والتي تتمثل باختيار رئيس مجلس الوزراء إذ اشار البند (أولاً) من الدستور الى أن " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء ... " علاوة على ذلك فقد قرر الدستور ان يختص رئيس الجمهورية بتكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء في تشكيل الوزارة ، كما يتولى رئيس الجمهورية إعادة التكليف كراً أخرى في

حال عدم نيل الوزارة الثقة^(١٠٥) وفي السياق نفسه عهد الدستور الى رئيس الجمهورية أشغال منصب رئيس مجلس الوزراء عند خلوه^(١٠٦).

كما منح الدستور سلطة الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بمقتضى نص المادة (٦١/ ثامناً/ ب) ويذهب بعض الفقه بحق إلى أن منح هذه السلطة لرئيس الجمهورية لا تتفق والنظام البرلماني لأن سحب الثقة برئيس الوزراء هو من صميم اختصاص البرلمان وهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، بل أن هذا من أهم خصائص النظام البرلماني التي تحقق التوازن بين البرلمان والوزارة ومعلوم أن سحب الثقة برئيس الوزراء يعني سحب الثقة بالوزارة كلها واستقالته^(١٠٧). مما يستدعي التدخل تعديلياً لإلغاء هذه الفقرة لأنها تخافي اسس النظام البرلماني. زيادةً على ما تقدم فقد منح الدستور في المادة (٧٣) منه جملة من الاختصاصات التنفيذية منها ما يتعلق بالشؤون الخارجية كالصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(١٠٨) وقبول السفراء^(١٠٩) ومنها ما يعلق بإصدار المراسيم الجمهورية^(١١٠).

كما منح الدستور رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات القضائية كإصدار العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام^(١١١).

كما عقد الدستور لرئيس الجمهورية بعض الاختصاصات في المجال العسكري تتمثل هذا الاختصاصات في قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية فضلاً عن منح الأوسمة والنياشين بتوصية من مجلس الوزراء^(١١٢).

بالإضافة الى ما تقدم فقد اناط الدستور برئيس الجمهورية بعض الاختصاصات تتعلق بالوظيفة التشريعية كحقه باقتراح القوانين^(١١٣)، والمصادقة على القوانين وإصدارها^(١١٤)، فضلاً عن سلطته بالاعتراض على القانون^(١١٥) كما ان له سلطة المصادقة على تعديل الدستور الذي وافق على تعديلها مجلس النواب ونال موافقة الشعب في استفتاء عام بمقتضى نص المادة (١٢٦/ ثانياً/ ثالثاً) من الدستور

أما في مجال علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب فانه يملك دعوة مجلس النواب للانعقاد سواء بصورة اعتيادية أو استثنائية^(١١٦)، كما اناطت المادة (١٤/ أولاً) برئيس الجمهورية سلطة الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب، وهذا ما يتفق مع النظام البرلماني التقليدي^(١١٧)، ولكن يلاحظ انه في الوقت نفسه منح رئيس الجمهورية صلاحية رفض الطلب بحل مجلس النواب، إن لم يجد سبباً معقولاً يستدعي حل مجلس النواب، وهذا الامر قد لا يتفق مع النظام البرلماني وينتج عنه اختلال في التوازن بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، طالما أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يعطل إرادة رئيس مجلس الوزراء^(١١٨).

كما مكنه الدستور من الدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية^(١١٩).

ثانياً: الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة

تتجسد هذه الاختصاصات في أمرين: الاول: يتمثل باقتراح تعديل الدستور وبه يشترك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء اذ يمارسان ذلك الاختصاص وهما مجتمعين، بمعنى ان هذا الاختصاص لا ينعقد لرئيس الجمهورية بمفرده، كما لا يستطيع مجلس الوزراء ممارسته انفراداً مما يجعل الدستور

يمتاز بالجمود والسمو على سائر التشريعات العادية ولا يتم التعديل الا بموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب عليه باستفتاء عام. (١٢٠)

أما الثاني : فانه يكمن بإعلان حالتي الحرب والطوارئ فقد قضت المادة (١١/تاسعاً/أ) ان يقدم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء طلب إعلان حالة الحرب او الطوارئ لمجلس النواب وما نسجله على النص المتقدم هو عم كفاءته لإنقاذ البلاد في حال تعرضها لهجوم خارجي مباغت لذا يتوجب منح رئيس مجلس الوزراء الاختصاص كاملاً في هذه الحالة .

وبالنسبة لحالة الطوارئ فقد اشترط الدستور لإعلانها تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لاستحصال موافقة مجلس النواب . وتعلن لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة . وبموجبها يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ . وقد الزم الدستور رئيس مجلس الوزراء بعرض الاجراءات والنتائج خلالها خلال مدة (١٥) يوماً من انتهائها. (١٢١)

الفرع الثاني : عدم اعتماد قاعدة التوقيع المجاور

تقرر الدساتير التي تبني النظام البرلماني ان رئيس الدولة يمارس السلطة بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء . كما تنص عادة على ان مجلس الوزراء هو المهيمن على شؤون الدولة ويضع سياستها العامة ويقوم بتنفيذها . كذلك تحصر الدساتير البرلمانية على النص صراحة على ان مراسيم وقرارات رئيس الدولة لكي تكون نافذة وملزمة يجب ان يوقع عليها رئيس الدولة والوزراء المختصون بمسألة موضوع المرسوم أو القرار. (١٢٢) وهذا ما عبر عنه الفقه الانكليزي بأن الملك لا يفرد وحده بالتصرف . فجميع اختصاصاته المسندة اليه كرئيس للدولة يجب ان يمارسها عن طريق وزاراته ويجب ان تكون قراراته بشأنها مهورة بتوقيع الوزراء المختصين . ونتيجة لذلك تنعقد مسؤولية كل منهم عن القرارات التي مهرها . ولا يستطيع اي منهم الاحتماء خلف توقيع رئيس الدولة للتوصل من المسؤولية فهذه الاعمال تعد وكأنها صادرة عنهم حتى وان قام بها رئيس الدولة بنفسه. (١٢٣) ولا يرد على قاعدة التمهير المزدوج من استثناء سوى حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء واقالة الوزراء . إذ ان رئيس الدولة هو الذي يقوم باختيار رئيس الوزراء ويصدر بشأن تعيينه قراراً منفرداً . اما بشأن تشكيل الوزارة فيصدر بشأنه قراراً مزدوجاً مهوراً من رئيس الدولة ورئيس الوزراء . بيد ان رئيس الدولة يملك حق اقالة الوزارة بقرار منفرد فلا يخضع هذا الحال لقاعدة التوقيع المزدوج. (١٢٤)

ان الدور الذي رسمه النظام البرلماني التقليدي لرئيس الدولة يقتصر على توجيه النص والإرشاد الى كافة سلطات الدولة . فهو لا يتمتع باختصاصات فعلية حقيقية وإذا اعترف له الدستور ببعض الاختصاصات فانه يمارسها عن طريق الوزارة وعبر التوقيع المجاور. (١٢٥)

أما بالنسبة لموقف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإن رئيس الجمهورية يتمتع باختصاص إصدار المراسيم الجمهورية. (١٢٦) بيد ان البعض يذهب الى ان المراسيم الجمهورية ليست اختصاصاً وانما هي اداة لممارسة السلطة . اذ ان رئيس الجمهورية يباشر اختصاصاته بقرار او مرسوم جمهوري. (١٢٧)

كما ان صاحب الرأي المتقدم ميّز بين المراسيم والقرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية فالقرار الذي يصدر من الرئيس والذي يوصف بانه جمهوري . المفروض فيه ان يستعمل الاختصاصات

مظاهر الخراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ * م. د. غانم عبد دهش الشباني * م. د. ميثم منفي كاظم

المحدودة التي يملكها رئيس الجمهورية منفرداً وتحمل توقيعها فقط ، اما المرسوم الجمهوري فيستعمل الاختصاصات التي يزاولها عبر مجلس الوزراء وتخضع لقاعدة التوقيع المجاور وهذه القاعدة غير المعروفة في الدستور العراقي.^(١٢٨)

نهاية القول ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد جافى الاسس التقليدية للنظام البرلماني والذي تكون احدى دعائمه تقرير قاعدة التوقيع المجاور ، إذ انه اخذ بقاعدة التوقيع المنفرد لرئيس الدولة ، بمعنى ان قراراته تكون نافذة وقابلة للتطبيق بمجرد توقيعها من قبله ولا تحتاج ان تكون موهورة بتوقيع رئيس مجلس الوزراء او الوزير المختص الى جوار توقيع رئيس الجمهورية لكي تكون نافذة وملزمة ، وذلك احد مظاهر الاخراف عن النظام البرلماني التقليدي.

الفرع الثالث : اخضاع رئيس الدولة للمسائلة والسياسية

لا مراء في القول النظام البرلماني بأصوله التقليدية ، يقوم على أن رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيساً غير مسؤول أمام البرلمان. لأن منصب رئيس الدولة في هذا النظام ، لا يعدو أن يكون منصبا شرفيا لا يتمتع بأية اختصاصات فعلية، وحيث أن المسؤولية تدور مع السلطة وجودا وعدما، فان السلطة توجد حيث توجد المسؤولية ، وحيث لا سلطة فلا مسؤولية.

غير أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد انتهج منهجا متفردا ففي الوقت الذي منح فيه رئيس الدولة اختصاصات واسعة جداً في المجالات التنفيذية والتشريعية.^(١٢٩) فانه في الوقت عينه نص على تحصيل رئيس الدولة من المسؤولية، وبذلك يكون قد اُخرف عن النظام البرلماني وأحدث خللاً جسيماً في التوازن بين السلطة والمسؤولية.^(١٣٠)

ولئن كانت الدساتير ذات النظام البرلماني تحصى رئيس الجمهورية وتقرر عدم مسؤوليته السياسية، إلا أن المشرع العراقي قد خرج عن هذا المنهج وقرر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.^(١٣١) إذ منح مجلس النواب ، بوصفه احد طرفي السلطة التشريعية ، سلطة مسائلة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة وإقالته من منصبه .

إذ نصت المادة (١٣٨/ثانياً/ج) على انه " لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاث أرباع عدد أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة " .

وقد نظمت المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ الإجراءات اللازمة لإقالة أعضاء مجلس الرئاسة والأغلبية المطلوبة لذلك بنصها " لمجلس النواب مسائلة أعضاء مجلس الرئاسة بناء على طلب مسبب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه " .

ويترتب على ذلك أن لمجلس النواب إعفاء أي من أعضاء مجلس رئاسة الجمهورية من منصبه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ويذهب البعض إلى ترتيب نفس الأثر على رئيس الجمهورية، ومن ثم يمكن إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب تأسيسا على نص المادة (١٣٨) من الدستور.^(١٣٢) مستندا في ذلك إلى نص الفقرة (ب/ البند ثانياً) منها بأن "تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية، الواردة في هذا الدستور، على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة " .

غير ان بعض الشراح يعارض الرأي المتقدم معللا اعتراضه بالحجج الآتية^(١٣٣) :-

- ١- أن الفقرة (ب/البند ثانياً) من المادة (١٣٨) قد قررت أن تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية، الواردة في هذا الدستور، على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة وليس العكس بأن تسري الأحكام الخاصة بإقالة أعضاء مجلس الرئاسة على رئيس الجمهورية.
 - ٢- بالرجوع إلى الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في المادة (١١) /سادساً) جدها تقرر مساءلة رئيس الجمهورية، عن جريمة الخنث في اليمين الدستورية، أو انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى، بمعنى أن أحكام هذه المادة تتعلق بالمسؤولية الجنائية ولا تعني بالمسؤولية السياسية، أي أنها تقرر إمكان مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة جنائياً علاوة على مسائلتهم سياسياً على النحو المتقدم.
 - ٣- أن المادة (١٣٨) قد وردت في الفصل الثاني من الباب السادس والمتعلق بالأحكام الانتقالية وهذا يدل على أن أحكام هذا النص تسري لفترة انتقالية ولا تتصف بالدوام ومن ثم ينتهي العمل بها بانتهاء دورة مجلس الرئاسة.
- نستنتج ما تقدم ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بإخضاعه رئيس الجمهورية للمسائلة السياسية قد سجل انتهاكا صارخا للمبادئ المؤسسة للنظام البرلماني بنموذجه الاصلي ويعد ذلك مظهراً اخر من مظاهر اخرافه عن القواعد العامة للنظام البرلماني.

الخاتمة

بعد أن انتهينا بعون الله من كتابة البحث توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:-
أولاً : النتائج

- ١- بالرغم من قلة التعريفات لخراف النظام البرلماني، إلا أننا اجتهدنا في وضع تعريف لهذه الاخراف وهو الاتي: "خروج النظام البرلماني على قواعده الاساسية نتيجة لهيمنة دستورية او فعلية، حققها احدى هيئات النظام البرلماني، متجاوزة حدود سلطتها التقليدية".
- ٢- اتضح من جراء البحث ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اعتمد النظام البرلماني كأصل عام غير انه قد اصيب ببعض الاخرافات في نطاق علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية جعلته متأرجحاً حول محوره ذي الطابع البرلماني فيميل تارة نحو النظام الرئاسي، ونحو النظام المجلسي تارة اخرى، فمن جهة تقوية المركز الدستوري لرئيس الجمهورية واتساع اختصاصاته لجده يتقارب مع النظام الرئاسي، ومن زاوية تنامي الاختصاصات المسندة الى مجلس النواب والتي جعلت منه مهيماً على رأسي السلطة التنفيذية فانه بذلك يصطبغ بمزاي النظام المجلسي.
- ٣- كشفت لنا الدراسة ان القواعد الناطمة لازدواج السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، لم ترع الأساس التقليدية المعتمدة في النظام البرلماني التقليدي التي تضعف دور رئيس الدولة وتقوي المركز الدستوري لرئيس الوزراء، وحين يصار الى منح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية فذاك يعني اخراف النظام البرلماني، ويستتبع ذلك تضالؤ دور رئيس مجلس الوزراء عما هو عليه في الاصل التقليدي مما يعني اخرافاً آخر.

٤- افاد البحث بأن القواعد العامة للنظام البرلماني التقليدي تقضي بعدم جواز الجمع بين منصب رئيس الدولة ورئاسة الوزراء في قبضة شخص واحد . غير ان قواعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم تتقيد بهذا الاصل وسجلت خروجاً عنه إذ اجاز تولى رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب ولأي سبب كان .

٥- استبان لنا من خلال البحث بأن الفصل العضوي بين رأسي السلطة التنفيذية المعمول به في النظام البرلماني التقليدي يقضي ان رئيس الدولة لا يباشر الاختصاصات التي اسندها اليه الدستور الا بواسطة الوزراء . فلا تكتسب القرارات والمراسيم التي يصدرها صفة النفاذ والالزام . ما لم تمهر بتوقيع الوزير المختص الى جانب توقيع رئيس الجمهورية وهو ما يعرف بقاعدة التوقيع المجاور . وهو اس من الاسس التقليدية التي يتركز عليها النظام البرلماني . غير ان دستور جمهورية العراق غادر هذا الاصل متجهاً الى قاعدة التوقيع المنفرد لرئيس الدولة مما يؤشر مظهراً اخر من مظاهر الاخراف .

٦- تقرر الاسس التقليدية للنظام البرلماني مبدأ عاماً يقضي بتلازم السلطة مع المسؤولية ومن نتائج هذا المبدأ انعدام مسؤولية رئيس الدولة سياسياً امام البرلمان . لان دوره لا يعدو ان يكون دوراً أدبياً وارشادياً . بيد ان الدستور العراقي وبخلاف المبدأ المذكور اخضع رئيس الجمهورية للمسؤولية السياسية بعد ان منحه اختصاصات فعلية وفي ذلك تعدي على القواعد العامة للنظام البرلماني والتي تفترض عدم مسؤولية رئيس الدولة بسبب ضعف دوره .

٧- ان التجارب البرلمانية المتعاقبة رسخت قاعدة عامة تجيز الجمع بين عضوية البرلمان وتولي منصب الوزير . وهو ما يعده الفقه الدستوري احد وسائل التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . غير ان الدستور العراقي اتجه الى حظر الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب الوزير في آن واحد وهو بذلك زهد بوسيلة مهمة من وسائل التعاون الذي يتطلبه الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . ما يسجل اخرافاً جديداً عن الاصول التقليدية للنظام البرلماني .

٨- يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية التقليدية في النظام البرلماني يستطيع البرلمان من خلالها تحريك المسؤولية السياسية التي قد تنتهي بسحب الثقة من الوزارة . بيد ان البحث اسفر عن غياب هذه الوسيلة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . ما جعل البرلمان يعالج النقص الدستوري بنصوص النظام الداخلي لمجلس النواب . ما دعى البعض الى التشكيك بمشروعيتها . وبأغفال الدستور لهذه الوسيلة يكون قد اشتط عن قواعد النظام البرلماني التقليدي .

٩- اظهر البحث اختلال التوازن الذي ينشده النظام البرلماني بأصوله التقليدية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والذي يقوم اساساً على التقابل بين سحب الثقة التي تملكه الاولى وبين حل البرلمان الذي تحوزه الاخرى . إذ أقرَّ الدستور لمجلس النواب مركزاً دستورياً مهيماً على طرفي السلطة التنفيذية . ادى لإخضاع مجلس الوزراء والوزراء ومسائلتهم امام البرلمان وسحب الثقة من الوزارة . وعمد في الوقت ذاته الى سلب الحكومة وسيلتها

مظاهر الخراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ * م. د. غانم عبد دهش الشباني * م. د. ميثم منفي كاظم

الدستورية الاستثنائية متمثلة بحقها حل البرلمان التي تقابل المسؤولية السياسية التي يملكها مجلس النواب، بتبنيه الحل الذاتي.

ثانياً : التوصيات

١- ندعو المشرع الدستوري الى تلافي النقص الوارد في النصوص الدستورية النازمة لوسائل تحريك المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء وذلك بتضمين أحكام المادة (١١) من الدستور والنص على التحقيق البرلماني بوصفه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية .

٢- نرتأي تعديل النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية بما يحقق الفصل العضوي الناجز بين منصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لاسيما نص المادة (٨١/أولاً) لتكون قراءته كالاتي " يتولى نائب رئيس مجلس الوزراء مهام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان " .

٣- ندعو المشرع الدستوري الى تلافي النقص الوارد في النصوص الدستورية ومنها نص المادة (٧٣) وذلك بتضمينها بنداً يقرر الاخذ بقاعدة التوقيع المجاور التي تتسق مع مبادئ النظام البرلماني والعدول عن قاعدة التوقيع المنفرد لرئيس الجمهورية ونقترح ان يضاف لها بنداً جديداً على ان يصاغ كالاتي: " يوقع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون على مراسيم وقرارات رئيس الجمهورية لكي تكون نافذة " .

٤- ندعو المشرع الدستوري إلى المبادرة لإزالة الغموض والتعارض الوارد في النصوص الدستورية المنظمة للمسؤولية السياسية لمجلس الوزراء ، بما لا يتعارض والمبادئ التي يتأسس عليها النظام البرلماني التقليدي لاسيما تلك المتعلقة بمسألة سحب الثقة ، بما يجعلها حكراً على مجلس النواب بوصفها المقابل لحق الوزارة في حله ولا يتحقق ذلك الا بإلغاء نص المادة (٦١/ثامناً/ب) .

٥- لابد من تدخل المشرع الدستوري تعديلياً لإعادة التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بتعديل نص المادة (١٤/أولاً) من الدستور ليقرأ كالاتي: " لرئيس مجلس الوزراء ان يصدر قرار حل مجلس النواب عند الضرورة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ويحظر حل المجلس في اثناء مدة استجوابه " .

الهوامش

- (١) د. حسن خليل القانون الدستوري والنظم السياسية ، من دون مكان طبع ، ١٩٨٧، ص ٥٥٩.
- (٢) سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي ، ط ٥ ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ٥٣٠.
- (٣) د. رافع خضر صالح شر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق دراسة وفق احكام دستور عام ٢٠٠٥ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٥ وفي المعنى ذاته ينظر و د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص ٣٢١-٣٢٢ . و د. ميلود المهدي و د. ابراهيم ابو خزام ، الوجيز في القانون الدستوري ، ل ١ ، مكتبة طرابلس العلمية العالمية ، بيروت، ص ٢١٣.

- (٤) نشأت الوزارة كهيئة مستقلة في عهد الملك وليم الثالث أيام صراعه مع الملك الفرنسي لويس الرابع عشر اذ عهد بمسؤولياته الى الوزارة لكي يتفرغ للإدارة شؤون الحرب وتوالت الحال على ذلك حتى ترسخت سلطة الوزارة ، اما بالنسبة لمركز رئيس الوزراء فشأ نتيجة لقيام الوزراء باختيار احدهم لإدارة الجلسات ثم استمرت هذه الممارسة حتى استقرت قاعدة دستورية ، ثم تجسد بعد ذلك مبدأ الرقابة المتبادلة بعدما تنامي دور مجلس العموم حتى وصل الامر الى سحب الثقة عن وزارة نورث واسقاطها سنة ١٧٨٢ مما حدا بخلفه وليم بت الى المبادرة بإيجاد وسيلة تقابل سلطة البرلمان وهي حل البرلمان وهي الدعوة الى انتخابات جديدة لإيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . للوقوف على تفاصيل نشأة النظام البرلماني ينظر د. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، القاهرة ، المطبعة العالمية ، ١٩٥٣ ، ص ٦٧-٧٤ .
- (٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا القانون الدستوري والنظم السياسية ، من دون مكان وستة طبع ، ص ٤٠٣ .
- (٦) د. فائز عزيز اسعد ، الخراف النظام البرلماني في العراق ، ط ٢ ، مطبعة السندباد ، بغداد ، ص ٩ .
- (٧) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر نفسه ، ص ٤٠٣ .
- (٨) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ٧ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١١ ، ص ٣٧٥ .
- (٩) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٣٣٥ ، و د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب ، مبادئ في النظم السياسية ، ط ١ ، دار الفرقان للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٨٧ ، ص ٢٨٠ وينظر كذلك د. كاظم علي الجنابي ، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨-٢١ .
- (١٠) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدول والحكومات) ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٩ ، ص ٩٣٤ ينظر كذلك د.عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣١ .
- (١١) د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٧-٢٨ وينظر كذلك د. عبد الله ناصف ابراهيم ، مدى توازن السلطة مع المسؤولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٤٨ و د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، المصدر نفسه ، ص ٣٣٧ وما بعدها وينظر ايضا د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة الكويتي الفرنسي) دار النهضة العربية ، ٢٠٠١ ، ص ٢٠٣ وما بعدها .
- (١٢) د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٠٦ و د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ١٥ وينظر ايضا ، لطيف أمين مصطفى ، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء ، من دون مكان وستة طبع ، ص ٨٣ د. يحيى الجمل ، الانظمة السياسية المعاصرة ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ١٩٥ و د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٥ ، ص ١٢٧ وما بعدها وكذلك د. حسين عثمان ، النظم السياسية ، من دون مكان وستة طبع ، ص ٣٢٦ .
- (١٣) د.عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب ، مبادئ في النظم السياسية ، دار الفرقان ، ١٩٨٧ ، ص ٢٨٠ وايضا د. عصمت عبدالله الشيخ ، النظم السياسية ، ط ٢ ، من دون مكان ، ١٩٩٨ ، ص ١٥٦ .
- (١٤) د. سعيد السيد علي ، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، ١٩٩٩ ، ص ٣٨ وايضا د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام البرلماني في لبنان والبلاد العربية ، ط ١ ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٦٩ ، ص ٢٣ وما بعدها . وينظر ايضا ، روبن بوي وكارل فريديك ، دراسات في الدولة لاتحادية ، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني ، ج ٣ ، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٦٦ ، ص ١٢٣ .
- (١٥) د. عبد الحميد متولي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ ، ص ٢٣٨ . وينظر د. ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٣٣٦ .
- (١٦) د. محمد عبد العال السناري ، الانظمة السياسية المقارنة - الحكومات وانواعها ، المكتبة القانونية القاهرة ، من دون سنة طبع ، ص ٩٦ .
- (١٧) د. محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، ١٩٧٩ ، ص ٢٨٣ .
- (١٨) د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ج ١ ، ط ٢ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ١٧٩ .
- (١٩) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٢١ .
- (٢٠) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٣٧٧ .
- (٢١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، المصدر نفسه ، ص ٣٢٣ .

- (٢٢). د. عبد الحميد متولي ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٣٣٠.
- (٢٣). د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الانظمة السياسية - الدول - الحكومات ، الدار الجامعية بيروت ، ١٩٨٢ ، ص ٢٤٣-٢٤٤.
- (٢٤). د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر نفسه ، ص ٤٠٥.
- (٢٥). د. طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة لتنظيم السياسي ، ك ٢ ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ١٩٦٦ ، ص ٢٤٤.
- (٢٦). د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري (دستور ١٩٧١) ، منشأة المعارف الإسكندرية ١٩٨١ ، ص ٨٧.
- (٢٧). د. رافع خضر شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ ، مجموعة محاضرات مطبوعة ، الدراسات العليا ، كلية القانون جامعة بابل ، ٢٠٠٩ ، ص ٣١.
- (٢٨). د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٣٢٢.
- (٢٩). د. محسن خليل ، المصدر السابق ، ص ٥٦٤.
- (٣٠). د. سعيد السيد علي المبادئ الاساسية للنظم السياسية وانظمة الحكم المعصر ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٨-٣٣٩ . وينظر ايضا د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص ٤١٤-٤١٦.
- (٣١). ان الوزارة تختلف من حيث قوتها وضعفها تبعاً للنظام الحزبي السائد لكل دولة فحيث تعدد الاحزاب يصعب تكوين اغلبيه برلمانية لا تتصف بالضعف وبعدم التجانس ، وحيث تسود الثنائية الحزبية تكون الوزارة متجانسة من الناحية القانونية والفعليه مزيد من التفصيل ينظر :
- Sir Ernest Barker .. Political parties and party System in Britain Fredrick A.Draeger Inc N.Y 1952 ,P.269.
- (٣٢). د. حميد حنون ، الانظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٩٧.
- (٣٣). د. وايت ابراهيم ود. وحيد رافت ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة ، ١٩٣٧ ، ص ٣٨٣.
- (٣٤). د. ابراهيم عبد العزيز ، النظم السياسية ، الدول والحكومات ، النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٠٢.
- (٣٥). د. رمزي طه الشاعر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ج ١ ، ١٩٧٧ ، ص ٢٤٤.
- (٣٦). د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الاسلامي ، دار الفكر العربي ، مصر ، ط ٣ ، ١٩٧٤ ، ص ٤٤٨.
- (٣٧). د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والانظمة السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٣ ، ص ١٧٨.
- (٣٨). د. عبد الغني بسيوني عبدالله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ١٩٩٧ ، ص ١٨٧.
- (٣٩). د. أحمد حافظ عطيه نجم ، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية المعهد الدولي للعلوم الإدارية ، مبنى أكاديمية البحث العلمي ، ١٩٨٠ ، ص ١٠٢.
- (٤٠). د. رافع خضر صالح شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٣.
- (٤١). محمد حسام محمود لطفي ، المرجع العلمي في الملكية الادبية والفنية في ضوء احكام الفقه ، واحكام القضاء ، ك ١ ، القاهرة ، ١٩٩٢ ، ص ٢٠.
- (٤٢). د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص ٣٨١.
- (٤٣). د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث ، المصدر السابق ، ص ٥٩٤.
- (٤٤). د. عبد الغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدي ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٨٤ ، وينظر ايضا د. نعمان احمد الخطيب ، مصدر سابق ، ص ٣٨٤.
- (٤٥). د. يحيى الجمل ، المصدر السابق ، ص ١٧٦.
- (٤٦). د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار المطبوعات الجامعية ، اسكندرية ، ١٩٩٦ ، ص ١٥٥-١٥٦ كذلك اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج ١ ، ط ٢ ، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد المحسن سعد ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٧ ص ٢٠٩-٢١٠.
- (٤٧). د. منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ١٨٠.
- (٤٨). د. عمر هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٧٥.
- (٤٩). د. احمد الموافي ، مبادئ القانون الدستوري الكويتي ، منشورات أكاديمية سعد عبد الله للعلوم ، الكويت ، د ت ، ص ٢٢٣ . وأيضا د. عادل الطباطبائي ، السلطة التشريعية في دول الخليج العربي ، الأسئلة البرلمانية ، ط ١ ، مطبوعات جامعة الكويت ،

- الكويت، ١٩٨٧، ص ١٣٠. و. د. محمود حلمي، دستور جمهورية مصر العربية، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٩٩.
- (٥٠) جلال السيد بنداري عطية، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية في مصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، د. ت، ص ٣٧.
- (٥١) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٥٨، ص ١٦٧.
- (٥٢) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٨٨.
- (٥٣) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٩٤.
- (٥٤) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ٢٠٠٢، ص ١١٩.
- (٥٥) د. عبد الله ناصف، مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (٥٦) د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٩٧.
- (٥٧) د. قلند محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ٤٣٢.
- (٥٨) د. سيد رجب السيد، المسؤولية السياسية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي، من دون مكان طبع، ١٩٨٧، ص ٥٦ وما بعدها.
- (٥٩) د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، عمان، ١٩٩٩، ص ٣٨١. و. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٦٧.
- (٦٠) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر السابق، ص ١٨١.
- (٦١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المصدر السابق، ص ١٨٨.
- (٦٢) د. رافع خضر صالح شير، النظام الدستوري الاتحادي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٨.
- (٦٣) د. رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مصدر سابق، ص ١٤٢.
- (٦٤) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد، المكتبة القانونية، ٢٠٠٧، ص ٣٩. وينظر كذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، ط١٠، الإسكندرية، دار الهدى للمطبوعات، ٢٠٠٧، ص ١٦٠.
- (٦٥) فتحي عبد النبي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة - كلية الحقوق، ١٩٨٢، ص ١٣٢. وبالمعنى ذاته د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٥٢٨-٥٢٩. و. د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٧٦٢.
- (٦٦) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٣.
- (٦٧) د. بشير علي محمد الباز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٤٣٤.
- (٦٨) د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، ط١، المؤسسة الحديث للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤٧.
- (٦٩) ينظر في ذلك د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٣٩. وكذلك د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، مطبعة الداودي، ١٩٨٦، ص ٢٦٩.
- (1) R. Fusilier : Les Monarchies Parlementaires , Les ed ouvries, Paris, 1968, P.455
- (٧١) ابن منظور، لسان العرب، ج ٦، بيروت، دار إحياء التراث العربي، ١٩٩٦، ص ٤٢٩.
- (٧٢) عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي، كتاب العين، ط١، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ٢٠٠١، ص ٩٧٠.
- (٧٣) عبد الرحمن الخليل بن احمد الفراهيدي، المصدر نفسه، ص ١٨٣.
- (٧٤) المائدة (١٣)

- (٧٥) معجم المعاني ، من دون مكان وسنة طبع ، ص ٥٤.
- (٧٦) لويس معلوف ، المنجد في اللغة ، ط ٤ ، مطبعة عزيز ، ١٤٣٣ ، ص ٣٥.
- (٧٧) حارث سليمان الفاروقي ، المعجم القانوني ، ط ٥ ، مكتبة لبنان ، بيروت ، ٢٠٠٣ ، ص ٤١٥ .
- (٧٨) د. فائز عزيز اسعد ، انحرف النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٢٥.
- (٧٩) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٣٣.
- (٨٠) د. عبد الحميد متولي ، د. سعد عصفور ، د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، الاسكندرية : منشأة المعارف ، من دون سنة طبع ، ص ١٤٦.
- (٨١) د. عبد الله ابراهيم ناصف ، مصدر سابق ، ص ١٤.
- (٨٢) د. فائز عزيز اسعد ، انحرف النظام البرلماني ، مصدر سابق ، ص ٢٥.
- (٨٣) د. رافع خضر شبر ، النظام الدستوري الاتحادي في العراق ، مصدر سابق ، ص ٤٠.
- (٨٤) د. قائد محمد طربوش ، مصدر سابق ، ص ٤٣٢.
- (٨٥) د. رافع خضر صالح ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٦٥.
- (٨٦) علي عبد القادر ، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه ، د. ت. ، ص ٣١٦.
- (٨٧) د. رافع خضر صالح ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، المصدر نفسه ، ص ١٦٧.
- (٨٨) المادة (٨٢) و (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.
- (٨٩) المادة (٨٤) و (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.
- (٩٠) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مصدر سابق ، ص ١٩٦.
- (٩١) د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص ٢٠٤.
- (٩٢) د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، المصدر السابق ، ص ٣٩ .
- (٩٣) د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٥.
- (٩٤) د. قائد محمد طربوش ، المصدر السابق ، ص ٤٣٢.
- (٩٥) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٨٢ . و د. السيد صبري ، القانون الدستوري وموضوعاته ، ط ٢ : جامعة فؤاد الأول ، من دون سنة الطبع ، ص ٥٨٦ .
- (٩٦) د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ١٧٣ .
- (٩٧) د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، المصدر السابق ، ص ٣٥ .
- (٩٨) د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، المصدر نفسه ، ص ٣٥-٣٦ .
- (٩٩) د. جواد الهنداوي ، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي ، العارف للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٣ .
- (١٠٠) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ٤١٦ .
- (١٠١) د. هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠١١ ، ص ٢٥٩ .
- (١٠٢) د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم ، مصدر سابق ، ص ٤٤٥-٤٤٦ .
- (١٠٣) د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ .
- (١٠٤) د. رافع خضر صالح ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مصدر سابق ، ص ٧٤ .
- (١٠٥) المادة (٧٦) / البندين ثالثاً - خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- (١٠٦) المادة (٨١) / أولاً ، بأن "يقوم رئيس الجمهورية ، مقام رئيس مجلس الوزراء ، عند خلو المنصب"
- (١٠٧) د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩ .
- (١٠٨) د. علي الشكري و د. محمد الناصري و محمود الطائي ، دراسات حول الدستور العراقي ، مؤسسة آفاق ، بغداد ٢٠٠٩ ، ص ٢٨٨ .
- (١٠٩) اخذ بالاتجاه ذاته القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ في المادة (٥٩ / ف١) والدستور الاسباني لعام ١٩٧٨ في المادة (٦٣ / ف١) .
- (١١٠) المادة (٧٣) / سابعا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

مظاهر انحراف النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ * م. د. غانم عبد دهش الشباني * م. د. ميثم منفي كاظم

- (١١١) المادة (٧٣) أولاً - ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٢) المادة (٧٣) خامساً - تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٣) المادة (٦٠) أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٤) المادة (٧٣) ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٥) المادة (١٣٨) خامساً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. ويمكن لمجلس النواب بموجب الفقرة (ج) من المادة ذاتها التغلب على الاعتراض بأغلبية ثلثة أخماس عدد أعضائه.
- (١١٦) المادة (٥٤) والمادة (٥٨) أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١٧) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية، مصدر سابق، ص ١٣٩.
- (١١٨) د. رافع خضر صالح شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث غير منشور، ٢٠٠٨، ص ٦.
- (١١٩) المادة (٦٤) ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢٠) المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢١) المادة (٦١) تاسعاً/ الفقرات ب، ج، د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١٢٢) د. محمدرفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٣٢٣-٣٢٢.
- (١٢٣) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٠٨.
- (١٢٤) د. رافع خضر صالح شبر، النظام الدستوري والاتحادي في العراق في ضوء احكام دستور ٢٠٠٥، مصدر سابق ص ٣٠-٣١ وكذلك د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، المصدر السابق، ص ٤٠٩.
- (١٢٥) د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٨٠ وكذلك د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٢. وايضاً د. عصمت عبدالله الشيخ، مصدر سابق، ص ١٥٦.
- (١٢٦) د. رافع خضر صالح شبر، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، مصدر سابق، ص ٤.
- (١٢٧) د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ط ١، الغدير للطباعة، ٢٠٠٨، ص ٣١.
- (١٢٨) د. حسين عذاب السكيني، المصدر السابق، ص ٣١.
- (١٢٩) أشارت المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى اختصاصات رئيس الجمهورية.
- (١٣٠) د. رافع خضر صالح شبر، تقاسم السلطة في الأنظمة الدستورية المعاصرة والنظام الدستوري في العراق، مجموعة محاضرات ألقيت على طلبة الدكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٣٠١-٣٠٣.
- (١٣١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (١٣٢) ميثم منفي كاظم، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ١٧٣.
- (١٣٣) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٥، ص ١٧٦.