

مدى مواءمة الفكرة القانونية مع التوازن  
بين السلطات (دستور جمهورية العراق  
٢٠٠٥ أمودجا)

The extent of compatibility of the legal idea with  
the balance between powers (the Constitution of  
the Republic of Iraq 2005 as a model)

الكلمات الافتتاحية :

مدى مواءمة الفكرة القانونية ، التوازن بين السلطات «دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥»

Keywords :

extent , compatibility , legal idea , balance between powers (,  
Constitution , Republic of Iraq 2005

**Abstract:** Usually, the jurisprudential consideration and analysis of constitutions is carried out according to what is indicated by the introduction to the constitutions, with awareness of the legal idea that the drafters of the constitution express through that introduction or preamble. Therefore, the essence of the constitution and its driving spirit are the legal ideas, as they represent the philosophical framework on the basis of which legislation is conducted and enacted. Legal ideas show the prevailing trends in societies in various political, economic and social aspects.

د. رافد خيون دبيسان



وزارة التعليم العالي  
والبحث العلمي

## الملخص

عادة يتم النظر والتحليل الفقهي للدساتير حسبما تشير اليها مقدمة الدساتير , واعي بذلك الفكرة القانونية التي يفصح عنها واضعي الدستور عبر تلك المقدمة او الديباجة , لذا فان جوهر الدستور و الروح المحركة له هي الافكار القانونية , فهي تمثل الاطار الفلسفي والذي على اساسه تسير وتسن التشريعات , وتظهر الافكار القانونية الاتجاهات السائدة في المجتمعات في مختلف الجوانب السياسية او الاقتصادية و الاجتماعية .

## المقدمة :

### ١. التعريف بموضوع البحث

عادة يتم النظر والتحليل الفقهي للدساتير حسبما تشير اليها مقدمة الدساتير , واعي بذلك الفكرة القانونية التي يفصح عنها واضعي الدستور عبر تلك المقدمة او الديباجة , لذا فان جوهر الدستور و الروح المحركة له هي الافكار القانونية , فهي تمثل الاطار الفلسفي والذي على اساسه تسير وتسن التشريعات , وتظهر الافكار القانونية الاتجاهات السائدة في المجتمعات في مختلف الجوانب السياسية او الاقتصادية و الاجتماعية . واكثر من ذلك في العادة يتم توصيف شكل النظام السياسي عبر النصوص التي تنظم العلاقة بين السلطات , ولكن هذا التنظيم ليس ببعيد عن الفكرة القانونية السائدة في الدستور , اذا نظرنا الى الدستور او الظروف التي دعت لوضعه , بمعنى الانتقال من نظام سياسي ودستوري ما الى اخر, لذا نلاحظ ان جانب من الفقهاء يسمي الفكرة القانونية ب( فكرة القانون ) حيث ان كليهما يحمل الهدف والمضمون ذاته. وتعد الافكار بصورة عامة أساس رصين لقوة وجود رأي اي امة او حضارة , وما لا شك ان الافكار القانونية سيدة الافكار بلا منازع لكونها منظمة لاسس الحياة

الاجتماعية , فشكيل الدولة او تكوينها واسباب نشأتها , تعد من الافكار الهامة , فان تنظيم ركن السلطة يعتبر امرا في غاية الاهمية كونه يعبر بصورة جلية عن وجود الدولة , والافكار القانونية تبين شكل الدولة وتبين طبيعة النظام السياسي والذي على اساسه يتبين لنا طريقة اختيار هيئات الحكومة , وهذا الاختيار مرهون بطبيعة التنظيم الذي اعتمده المشرع الدستوري للعلاقة بين سلطات الدولة كونه فصلاً بين السلطات مطلقاً او مرناً . وبالتالي ان الوثيقة الدستورية تعد سجل الافكار القانونية , فبدون الدستور تبقى الافكار القانونية حبيسة , ولا قيمة لها , وهذا ما يدل على ان الصلة بين الدساتير والافكار القانونية غير قابلة للانفصال .

٢. أهمية البحث : لما للفكرة القانونية من أهمية قصوى (النظام النيابي البرلماني) في تنظيم العلاقة بين السلطات وتحديد اختصاصاتها , ويعد النظام البرلماني احدى افرازات الفصل بين السلطات والذي يعد ضماناً لصيانة الحقوق والحريات , ومنع استبداد السلطات في ممارسة اختصاصاتها , ونتيجة لذلك فقد تناول الفقهاء هذه الفكرة واعطوها أهمية كبيرة وعلى اختلاف اتجاهاتهم الفكرية ومدارسهم الفلسفية , وهذه الفكرة ذاع صيتها , ونتيجة لهذه الأهمية القصوى فقد دفعنا للبحث عن الفكرة القانونية (النظام البرلماني) وبالأذات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , لمعرفة فيما اذا كانت الفكرة القانونية في ظل نصوص الدستور منسجمة ومتناسقة مع أسس الفكرة القانونية الاولى (النظام البرلماني).

٣. مشكلة البحث:- عبر استقراء النصوص المشار اليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , وبمنظرة قانونية فاحصة في اطار القانون الدستوري , يبدو لنا بجلاء التعدد الواضح في مجمل تفاصيل الفكرة القانونية المشار اليها على وجه الخصوص في الدباجة الاولى , والمادة الاولى من الدستور ثانياً . ففيما يتعلق بالدباجة , فقد وردت

الاشارة الى الظلم والاستبداد والحيف الذي اخذ ما اخذ في الحقبة التي سبقت العام ٢٠٠٣ ، وواضحى لروما الانتقال الى اقصى حد ضمن المبادئ الديمقراطية ، وبذلك ورد النص ((نحن شعب العراق الناهض تَوّاً من كبوته، والمتطلع بثقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتّحادي ديمقراطي تعددي، عَقَدْنَا العزم برجالنا ونسائنا، وشيوخنا وشبابنا، على احترام قواعد القانون وتحقيق العدل والمساواة، ونبذ سياسة العدوان، والاهتمام بالمرأة وحقوقها، والشيوخ وهمومه، والطفل وشؤونهم، واشاعة ثقافة التنوع، ونزع فتيل الارهاب)). وهذا لا يتأتى الا عبر اعتماد النظام البرلماني القائم على فكرة (الاجلبية الحاكمة والاقلية المعارضة) والتوازن المفترض بين السلطات والرقابة المتبادلة. وخير دليل على ذلك انتشار النظم الدستورية التي اعتمدت النظام البرلماني بالاسس التقليدية كنظام للحكم نظرا لتوافق هذا النظام مع القدر الاكبر للمبدأ الديمقراطي المزمع تحقيقه عبر اعتماد هذا النظام السياسي. وفيما يتعلق بالمادة الاولى من الدستور ، فقد وردت الاشارة - من ضمن الفكرة القانونية - الى أن ((جمهورية العراق دولة اتّحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)). وعلى ذلك فقد افصح المشرع الدستوري عن ارادته الصريحة ضمن الفكرة القانونية في الديباجة والمادة الاولى القاضية بتبني النظام البرلماني كنظام سياسي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وعلى هدي ما تقدم ذكره ايجازا ، تتجلى لنا مشكلة البحث في (مدى مواءمة الفكرة القانونية مع التوازن بين السلطات) في أن النصوص التي اشارت بالتنظيم للعلاقة بين السلطات واعني التشريعية والتنفيذية ، قد اغفلت التوازن المفترض تحققه بين السلطات ولو بأدنى صور ذلك التوازن ، وبذلك تثار التساؤلات التالية :

١. هل ان النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

متوافقة مع الفكرة القانونية المشار اليها في الدستور...؟

٢. هل يعني ان الانتقاص من المواءمة في التوازن والفكرة القانونية انتج اختلال او ترجيح

كفة احد السلطتين تجاه الاخرى...؟

٣. ارتباطا بالفكرة القانونية هل اصبحنا عبر الواقع الدستوري امام فرضية (النصوص

المجزأة) ضمن دستور صدر بوثيقة واحدة...؟

٤. هل أن الدستور يميل في توزيع الصلاحيات للسلطة التشريعية على حساب السلطة

التنفيذية , وهو وضع مخالف للفكرة القانونية مما يجعل السلطة التشريعية هي السلطة

المهيمنة في الدولة على حساب السلطة التنفيذية .

٤. خطة البحث : سنقسم هذا الموضوع (مدى مواءمة الفكرة القانونية في الدستور مع

التوازن بين السلطات) الى مبحثين نبحث في المبحث الاول فلسفة الفكرة القانونية

(النظام البرلماني) ونتناول هذا المبحث في مطلبين الاول النص الدستوري المنشئ للفكرة

القانونية وفيما يخص المطلب الثاني النصوص الدستورية المعززة للفكرة القانونية , أما

فيما يخص المبحث الثاني نتناول الانتقاص من الفكرة القانونية في مجال التوازن بين

السلطات وقسمنا هذا المبحث الى مطلبين الاول توسعة اختصاصات مجلس النواب

(العادية , والغير عادية ) أما فيما يخص المطلب الثاني محدودية دور مجلس الوزراء في الوزراء

في النص الدستوري .

المبحث الاول : فلسفة الفكرة القانونية (النظام البرلماني): تختلف الافكار القانونية<sup>(١)</sup> في

النظام السياسي للدولة , اذ للنظام السياسي اشكال متعددة فهناك النظام الرئاسي

والنظام المجلسي والنظام البرلماني , فتباينت الوثائق الدستورية في الاخذ بهذه الافكار

فبعض الدول تبنت النظام المجلسي وبعضها اخذ بالنظام الرئاسي و اكثرها تبني النظام

البرلماني , وعلى هذا الامر تتبع الدول الفكرة القانونية المناسبة لتنظيم الحكم فيها لهذا تعدد الانظمة السياسية , وفي العراق منذ تأسيس الدولة العراقية تأرجحت الدساتير بين تبني النظام البرلماني والنظام الرئاسي. ففي العهد الملكي تم تبني النظام النيابي وفي العهد الجمهوري منذ سنة ١٩٥٨م وحتى عام ٢٠٠٣م كانت الفكرة القانونية للنظام السياسي هي النظام الرئاسي , الا انه في دستور ٢٠٠٥م تم الرجوع الى النظام النيابي (البرلماني) , ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م اعتمد النيابية وليس البرلمانية وهناك فرق بينهما اذ يشير مصطلح النيابية الى نوع الديمقراطية المعتمدة على الانتخاب كاسلوب للحكم في اطار النظام السياسي, بينما يشير مصطلح البرلمانية الى نوع النظام السياسي المعتمد من بين النظم السياسية, الا ان النظام السياسي في ظل دستور ٢٠٠٥ يحمل اكثر العناصر المكونة للنظام البرلماني. ويذهب بعض الفقه الدستوري الى أن من المقتضيات الموضوعية والشكلية لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أن يتم تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة على اساس الاستقلالية والتعاون والتوازن , اي أن تتحقق المساواة بين السلطات مع تحقق اوجه متعددة للتعاون والرقابة المتبادلة<sup>(١)</sup> , في حين يرى البعض الاخر أن الدستور اتجه الى تغليب كفة مجلس النواب على كفة المؤسسات الدستورية الاخرى , وبذلك اقترب النظام السياسي من نظام حكومة الجمعية النيابية<sup>(٢)</sup> , ولنا أن نسجل تأييدنا لما ذهب اليه الرأي الاخير نصوصا وتطبيقا , اذ أن النظام السياسي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , وان اقترب كثيرا من نظام حكومة الجمعية الا انه لا يتماثل ولا يتطابق معه, مع وجود وسائل الرقابة والتعاون الحتمي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذا ولما تقدم سنقسم هذا المبحث الى مطلبين الاول مضمون النص الدستوري المنشئ للفكرة القانونية وفيما يخص المطلب الثاني النصوص الدستورية المعززة للفكرة القانونية .

المطلب الاول : مضمون النص الدستوري المنشئ للفكرة القانونية : ان اغلب الوثائق

الدستورية فيما يتعلق بالإشارة الى الفكرة القانونية في الدستور , لم ترد على وتيرة واحدة

، فنجد البعض منها يشير بما لا يقبل الشك الى الفكرة القانونية في الديباجة ويترك ما عداها للنصوص الدستورية حسب التقسيمات التقليدية لأقسام وابواب الدساتير ، وعلى نقيض ذلك نجد البعض من الوثائق الدستورية قد قسمت الإشارة الى الفكرة القانونية بين الديباجة والتمن (نصوص الدستور) ، مع مراعاة التوافق ضمن اطار الفكرة القانونية الواحدة ، ولايختلف الامر فيما اذا كانت الوثيقة الدستورية واحدة او عدة وثائق ، عليه في كلا الحالات يبدو أن هناك نصا دستوريا منشأ للفكرة القانونية ، وهذا لايعني أن نلجأ في التحليل للارادة المفرضة او الضمنية للمشرع الدستوري في استجلاء الفكرة القانونية ، بمعنى أن الدستور في جميع نصوصه والفكرة القانونية كالجسد الواحد (الجسم الواحد) ، والمقصود بذلك لا الاتصال المادي انما الاتصال الموضوعي ، وتعدد النصوص الدستورية لا يعني بحال الانفصال في المعنى او الموضوع ، فان الانفصال ينشئ التناقض والتعارض في اغلب الاحوال ، لذا من الضروري أن يتحقق الارتباط في الموضوع بين النصوص المتعددة<sup>٤</sup> ، واعى بذلك الارتباط بين الاساس الفلسفي للفكرة القانونية والنصوص الاخرى الواردة في الوثيقة الدستورية . عليه لابد من وجود النص او النصوص التي تبين بما لايقبل الشك والتأويل الفكرة القانونية والتي يجب ان تتوافق معها وبذات الوتيرة النصوص الاخرى وخصوصا فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات. و بالرجوع الى المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حددت شكل النظام السياسي بكونه نيابي برلماني ،وكما حددت شكل الدولة بكونه اتادي فيدرالي ،وستتناول هذا الموضوع من خلال هذا المطلب بفرعين الاول الفكرة القانونية المنظمة لشكل الدولة والفرع الثاني التوازن بين السلطات في الفكرة القانونية .

الفرع الاول: الفكرة القانونية المنظمة لشكل الدولة : تبني دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من الشكل الاتادي شكلا للجمهورية العراقية وهنا يبدو التغيير الذي حدث في عام ٢٠٠٣م فلأول مرة في تاريخ العراق المعاصر تم الاخذ بالنظام الفيدرالي ، وقد ادى تبني ٧٩٠

الفيدرالية لردود فعل متباينة من قبل الفقهاء والباحثين ما يبين مؤيد يرى في الشكل الجديد للدولة حلاً لازماً للعراق وبالذات القضية الكردية ، وما بين معارض يجد في هذا النظام تجزئة لنسيج المجتمع العراقي ويعدده مؤامرة لتحطيم البنية المجتمعية للبلد، وحتى نصوص الدستور التي تناولت الاتحادية لم تسلم هي الاخرى من سهام نقد المتخصصين . ومن ذلك

اولاً : الاختصاصات الحصرية التي تم ذكرها في المادة (١١٠) من دستور ٢٠٠٥.

ثانياً: الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية وسلطات الاقاليم : ورد النص عليها في المادة (١١٤) ولم تسلم الاختصاصات المشتركة من النقد وقد وجدوا ان الصلاحيات المشتركة ستكون في النهاية من صلاحية سلطات الاقاليم عملياً، حيث ان سلطات الاقاليم هي التي تحدد قبول الشراكة من عدمها، فلا اساس قانوني لها في النهاية بل ان الحديث عن اقرار قوانين خاصة بادرارة الكمارك ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية يبدو لا معنى له ما دام ليس لهذه القوانين اية علوية على قوانين الاقاليم الخاصة بهذه المجالات<sup>(٥)</sup>. فأن الدستور قد نص في المادة (١١١) على انه (النفط والغاز هوملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات ) كما نصت المادة (١١٢) على الاختصاصات المشتركة (١- تشترك الحكومة الاتحادية مع حكومات الاقاليم بادرارة النفط والغاز، ٢- وتشترك في رسم السياسات الاستراتيجية الهادفة في تطوير الثروة النفطية والغازية )<sup>(١)</sup>.

ثالثاً: اختصاصات الاقاليم والمحافظات : بالنسبة لاختصاصات الاقاليم فقد ورد النص عليها في المادة (١٢١/اولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً) اما اختصاصات المحافظات غير المنتظمة باقليم فقد منحها الدستور صلاحيات ادارية ومالية واسعة بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، على ان ينظم بقانون كل ما يتعلق بالمحافظات غير منتظمة باقليم واستناداً لهذا سن مجلس النواب قانون المحافظات غير منتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل، وفي ضوء المادة (١٢١/خامساً) نصت المادة على انه

(تختص حكومة الاقليم بكل ما تستلزمه ادارة الاقليم وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للقليم كالشرطة والامن وحرس الاقليم) ، وهذا النص يتعارض مع نص المادة (١١٠/ثانيا) من الدستور التي تنص على انه (وضع سياسية الامن الوطني وتنفيذها بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان امن حدود العراق والدفاع عنه) <sup>(٧)</sup>، لذا تعد المادة (١٢١/خامساً) محل اشكال فيقترح تصحيح العبارة السابقة ذلك بالاكفاء للقليم (قوى الامن الداخلي للقليم كالشرطة والامن فقط) <sup>(٨)</sup>، وفي حالة الخلاف بين القانون الصادر من الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم. تبين ما سبق ان دستور ٢٠٠٥م اتجه على طريق حصر اختصاصات حكومة الاتحاد وترك بقية الصلاحيات لمكونات الاتحاد وهي تشكل اكثر واهم الصلاحيات وبهذا لم يخالف متطلبات الفكرة القانونية المعتمدة في شكل الدولة، لكن ما يؤخذ على المشرع الدستوري عدم توشي الدقة في تلك النصوص المنظمة للاختصاصات فقد اثرت اغلب النصوص تساؤلات كثيرة من قبل المختصين، و ما يؤخذ على دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م بانه اعطى اولوية لقانون الاقاليم على حساب قانون الاتحاد، كان على واضعو الدستور ان يعطون الاولوية لقانون الاتحاد ، لذا نرى من الضروري ان تلفت لجنة التعديلات الدستورية للاشكاليات المثارة لكي تصبح النصوص منسجمة فيما بينها .

الفرع الثاني : التوازن بين السلطات في الفكرة القانونية :

اولاً: التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية : من ابرز اوجه تعاون الحكومة (مجلس الوزراء) مع مجلس النواب ، نجد المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يتبنى عدة وسائل تعبر عن التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية وتتجلى مظاهر التعاون من خلال دعوة رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات عامة وحضور الوزراء جلسات

مجلس النواب ,واقترح مشروعات القوانين , واعداد الموازنة العامة والحساب الختامي والجمع بين عضوية مجلس النواب و الوزارة<sup>(٩)</sup>.

ثانيا:- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:-

١- رقابة مجلس النواب على الحكومة : مكن الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م مجلس النواب من عدة وسائل تمكنه من مراقبة عمل الحكومة وتحدد مسؤولياتها امامه ,وهذه الوسائل (السؤال البرلماني, طرح موضوع عام للمناقشة, التحقيق البرلماني ,الاستجواب البرلماني , المسؤولية السياسية ). سوف نتطرق في موضوع الرقابة المتبادلة بين السلطتين حول السؤال البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة فقط وبشكل موجز.

أ- السؤال البرلماني : جاء في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ,اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم, ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء ,وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة)<sup>(١٠)</sup>, وكذلك ذكر توجيه السؤال بموجب المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

يتضح ان في الواقع تطبيق هذه الوسيلة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة

٢٠٠٥م , فيلاحظ على اعضاء مجلس النواب قلة استخدام السؤال .

ب- طرح موضوع عام للمناقشة : منح دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م خمسة وعشرين عضواً من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع المناقشة للاستعلام حول سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات ويقدم ذلك الى رئيس مجلس النواب يحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعد للحضور امام النواب من اجل مناقشة هذا الموضوع م (١١ / سابعاً / ب ) .

وبذلك يتضح ان طرح موضوع عام للمناقشة غالباً ما يرادف بكلمة الاستضافة في العراق , لذا نقترح على المجلس استعمال مصطلح الدعوة لطرح موضوع عام للمناقشة

٢- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية : وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في مظاهر عدة (دعوة مجلس النواب وتأجيل دورات انعقاده, اعتراض القوانين , حل مجلس النواب).

يبدو عند المقارنة بين وسائل الرقابة التي يمتلكها مجلس النواب في مواجهة مجلس الوزراء وتلك التي يمتلكها الثاني في مواجهة يبدو ترجيح كفة مجلس النواب في هذا الجانب ومن هذا المنطلق يواجه الدستور العراقي اشكالية اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية <sup>(١١)</sup>.

ثالثاً: تقويم النظام البرلماني العراقي : الاتجاه الاول يجد هذا الاتجاه ان نظام الحكم في دستور العراق النافذ هو نظام هجيناً اساسه النظام البرلماني , واذا اردنا التقريب والتبسيط فأن النظام الذي اقامه الدستور هو نظام برلماني بهيئة مجلسية <sup>(١٢)</sup>.

واما الاتجاه الثاني يذهب هذا الاتجاه الى القول بأن الاركان الرئيسية للنظام البرلماني قائماً في النظام البرلماني العراقي بل جميعها متحققة فيه لذا فهو نموذج للنظام البرلماني التقليدية <sup>(١٣)</sup>.

والاتجاه الثالث يذهب هذا الاتجاه الى ان نظام الحكم في العراق وهو نظام المجلس فهو اشبه بنظام الجمعية في سويسرا , اذ ان الدستور الاتحادي العراقي اسس نظاماً يرتكز على كيان المجلس (مجلس النواب) , حيث تجتمع كل السلطات الدستورية <sup>(١٤)</sup>. وعلى الرغم مما ذكر من اعتراضات سجلها بعض القانونيين على دستور ٢٠٠٥ لمخروجه على اساس النظام البرلماني. فأن اقرار النظام البرلماني في الدستور يعد في نفسه اهم عوامل الانتقال من الدول

الاستبدادية الى الدول الديمقراطية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا ما قصده مشرعو الدستور ومعلوم ان ارساء النظام البرلماني سيكون بمثابة الضمان الاساسي لإرساء السلم الاهلي واشاعة الثقة بين مكونات الشعب العراقي لجهة تفتيت السلطة ومنع احتكار السلطة من جهة اخرى على حساب جهة اخرى ولهذا فقد قرر مشرعو دستور ٢٠٠٥م اختيار النظام البرلماني بدلا من النظام الرئيسي الذي كان سائدا في الحياة الدستورية العراقية فالدستور الحالي للنظام الجديد بعد زمن طويل من الاستبداد والظلم والقهر، فكيف ان نتصور ان يكون كاملا وقد كتب في اوضاع عصيبة وتحديات خطيرة<sup>(١٥)</sup>. يتضح مما سبق وان كان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م كتب في ظل اوضاع صعبة وخرق امني حاد وفي مدة قصيرة فهذا لا يمنع من اعادة تعديل نصوص الدستور وبصورة دقيقة ومتلائمة مع الافكار القانونية الاصلية حول نظام الحكم البرلماني، من خلال الاستعانة بالأساتذة والمفكرين و المؤلفين الذين يمتلكون الخبرات والكفاءات القانونية والفكرية . لذا ندعو لجنة التعديلات الدستورية الى تعديل نصوص الوثيقة الدستورية الحالية لتكون متطابقة مع الفكرة القانونية الام فيما يخص نظام الحكم البرلماني .

المطلب الثاني: النصوص الدستورية الداعمة للفكرة القانونية : بالنظر الى الاركان والدعائم التي قام عليها النظام الدستوري في العراق في ظل نصوص دستور ٢٠٠٥م نلاحظ ان الاركان الاساسية للنظام البرلماني بل جميعها تتحقق فيه ، فالسلطة التنفيذية تألفت من رئيس الدولة و الوزارة (مجلس الوزراء)<sup>(١٦)</sup> وتركزت الصلاحيات التنفيذية الفعلية بيد الحكومة (مجلس الوزراء)، وما رئيس الدولة الا رمز لوحدة العراق والحكم بين السلطات أذا ما دب الخلاف بينها أو برزت مظاهره ، فالرئيس لم يتمتع في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م الا بصلاحيات شكلية بروتوكولية يمارسها احيانا بل غالبا بالاشتراك مع سلطة اخرى ، اما الصلاحيات الفعلية فهي محدودة وكذلك قامت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على التعاون والرقابة بينهم ، فلمجلس النواب اقالة الحكومة ، وللحكومة

طلب حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية<sup>(١٧)</sup>. وتوثيقاً لتبني دستور ٢٠٠٥م للنظام البرلماني، فقد أشار إشارة الصريحة في المادة (٤٧) لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام البرلماني بالنص على أنه (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)، وكذلك ضمن الدستور الوسائل الفعالة لتحقيق أهداف مبدأ الفصل بين السلطات ومن أبرزها وجود حق سحب الثقة وحق الحل ووجود هذين الحقين في مواجهة بعضهما البعض، يعدان جوهر النظام البرلماني وأساسه لأنه لا يمكن عد أي نظام سياسي نظاماً برلمانياً ما لم يوجد فيه حق البرلمان بسحب الثقة من الوزارة في مقابل حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان<sup>(١٨)</sup>. وما ذكر، يتبين لنا بجلاء -وهنا تكمن مشكلة بحثنا في أتم وجه- أن المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م قد وقع في تناقض شديد في توجيه الفكرة القانونية المنظمة لعمل سلطات الدولة الوجهة الصحيحة، فمن ناحية يتبنى الدستور النظام البرلماني كفكرة قانونية للنظام السياسي في المادة (الاولى) انعكاساً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي اعتبره دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م فكرة قانونية منظمة لعمل هيئات سلطة الدولة في المادة (٤٧)، إلا أنه في ذات الوقت منح مجلس النواب صلاحيات تفوق أي اختصاصات ممنوحة للسلطة التشريعية في أي دولة ذات نظام البرلماني على حساب السلطتين التنفيذية والقضائية، وهو ما يؤدي لتركيز عمل السلطة في هيئة واحدة وهي السلطة التشريعية وهو مخالف للنظام البرلماني ولللفصل المرن بين السلطات، ومن شأن ذلك أن يجعل نظام التدرج بين السلطات هو النظام المهمين على عمل هيئات سلطة الدولة وبالتالي يكون النظام السياسي نظاماً مختلطاً، وقد تبين أن أغلب المواد المنصوص عليها في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م أغلبها موقوفة على توافق التيارات والأحزاب السياسية المشاركة في العملية السياسية والتي تمسك بالحياة الدستورية في العراق، وهو ما تسبب في إبعاد المصالح

الوطنية في عمل سلطات الحكم فالمصالح الضيقة هي الافكار السائدة في عراق اليوم بدلاً من المصالح العليا التي تخدم الشعب كافة مما اوصل هذا الوضع الغير كفوءين لمنصب رفيعة في عمل السلطات (التشريعية و التنفيذية والقضائية). ولنا في هذا الشأن التوقف قليلا على ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا في العراق من التأكيد على الفصل المتوازن بين السلطات , وعلى وجه الخصوص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق في مسألة تشريع القوانين , بمعنى ان القضاء الدستوري قد تعرض وفي منتهى المهنية والحرفية لمضمون مبدا الفصل المتوازن بين السلطات<sup>(١٩)</sup> , عبر البعض من احكامه , ومنها الحكم الصادر الذي قضت به المحكمة الاتحادية ب(( ان قيام مجلس النواب بتشريع قانون التعديل الاول لقانون مؤسسة السجناء السياسيين رقم ٤ لسنة ٢٠٠٦ بموجب القانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠١٢ باضافة نصوص تضيف اعباء مالية على مالية الدولة دون استحصال موافقة الحكومة خلافا لنص المادة ١٢/ثانيا من الدستور , يجعل القانون موضوع الطعن فاقدا لسنده الدستوري لعدم استحصال مجلس النواب موافقة مجلس الوزراء على التعديل ...))<sup>(٢٠)</sup>

المبحث الثاني: الانتقاص من الفكرة القانونية في مجال التوازن بين السلطات : بيننا فيما تقدم , ان التوازن المفترض بين السلطات يعد دعامة للمبدأ الديمقراطي النيابي وفي صورته الاكثر انتشارا في تطبيقات النظم السياسية , خصوصا في تلك الدول التي ما لبثت ان تحولت من نظم شمولية – دكتاتورية الى النظم النيابية , هادفة بذلك التحول الى اقصى قدر في تحقيق الديمقراطية والحماية المنشودة للحقوق والحريات , هذا لا يعني انعدام الديمقراطية في الصور الاخرى للنظم السياسية , ولكن النظم السياسية في صورة النظام البرلماني تكاد تتفق مع اغلب الاوساط التي تعيشها المجتمعات خصوصا في الدولة ذات التنوع القومي والاجتماعي والتي تمتلك بذات الوقت الثروات الطبيعية المتنوعة ومنا العراق . لذا يفترض في النظام البرلماني , أن تكون هناك اقلية معارضة ,

مع حق الوسائل الكفيلة بالرقابة المتبادلة والتعاون بين السلطات , و لا ينال شيئاً من ذلك القول أن – هذا النظام برلماني تقليدي او ذاك برلماني متطور او معقلن كما يذهب اليه الفقه اللبناني- بمعنى ان وردت وسائل هذا النظام ( الرقابة المتبادلة والتعاون ) اصبحنا ازاء نظاما برلمانيا , ومن هنا يجب الوقوف عند الفكرة القانونية السائدة في الدستور وبين التوافق بين الاخيرة وبين ما سارت عليه تلك النصوص وفي اعمالها او عدمه حسبما جاء به مضمون الفكرة القانونية وعلى وجه الخصوص – التوازن بين السلطات . وفي ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ , فقد تعرضت الفكرة القانونية في توزيع الصلاحيات بين السلطات وتنظيم علاقاتها لعدة انتقادات , وهي بذات الوقت تشكل مخالفة لمبدأ الفصل المرن بين السلطات من خلال توسيع صلاحيات مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية . ومن هنا وعلى هدي ما تقدم يثار التساؤل حول مدى التوافق او انعدامه بين التوازن المفترض بين السلطات وبين مضمون ما اشارت اليه الفكرة القانونية السائدة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ؟ ام أن النصوص الدستورية النازمة للعلاقة بين السلطات قد عملت في اطار الانتقاض من مضمون الفكرة القانونية ؟ وعلى ذلك سوف نكرس هذا المبحث في مطلبين نبين في الاول توسعة اختصاصات مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية متمثلا بمجلس الوزراء وفيما يخص الثاني للمبحث في محدودية دور مجلس الوزراء في النص الدستوري.

المطلب الاول : توسعة اختصاصات مجلس النواب: ان التوازن المفترض بين السلطات لا يقف عند توفير وسائل الرقابة بين السلطات وانما الامر يتعدى ذلك للولوج في حجم ونطاق الاختصاصات التي اوكلها النص الدستوري للسلطات مدار البحث ارتباطا بالفكرة القانونية , واعى بذلك السلطة التشريعية في جانبها الاسمى (مجلس النواب , فيما اذا قارنا اختصاصات مجلس النواب بالاختصاصات التي اوكلها الدستور للسلطة التنفيذية ككل بشقيها ( رئيس الجمهورية – مجلس الوزراء) . وبذلك يتبين لنا , أن مجلس

النواب يمارس في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م جملة من الصلاحيات منها تشريعية ومنها رقابية ومنها ذات طابع تنفيذي ويضاف اليها اختصاصات اخرى. لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نبين في الفرع الاول الاختصاصات العادية وفيما يخص الفرع الثاني الاختصاصات غير العادية .

#### الفرع الاول : الاختصاصات العادية :

١- يتولى مجلس النواب تشريع القوانين الاتحادية بدءاً من الاقتراح ومروراً بالمناقشات وانتهاءً بالتصويت , اذ يتم اقتراح التشريعات من عشرة اعضاء من المجلس او من احدى لجانه المختصة حسب المادة (١٠/ثانياً) بالاضافة الى اقتراحها من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المادة (١٠/اولاً) وتناقش المقترحات عليها بالاغلبية البسيطة الا اذا نص الدستور على اغلبية موصوفة<sup>(٢١)</sup> .

٢- الرقابة على رئيس الجمهورية من خلال مساءلته بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وكذلك اعفاؤه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة خرقه للدستور او حنثه ليمين او ارتكابه الخيانة العظمى .

٣- الرقابة على مجلس الوزراء وتتم من خلال السؤال والاستجواب والتحقيق وطرح موضوع عام للمناقشة وسحب الثقة من الوزارة ككل (المسؤولية التضامنية) او من الوزير منفرداً (المسؤولية الفردية) .

٤- صلاحية تعديل الدستور بموجب المادة (١٤٢) يعمل مجلس النواب على تشكيل لجنة في بداية عمله مكونة من اعضاء يمثلون المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي , و تقدم تقرير خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر للمجلس يحتوي على توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراءها على الدستور وتحال للجنة بعد البت في مقترحاتها<sup>(٢٢)</sup> .

ومن استقراء ماتقدم يبدو للوهلة الاولى ان الامر لا يتعدى التوافق مع الاسس المفترضة والمنسجمة مع النظام البرلماني الجمهوري ، الا أن الامر يستلزم بيان فيما اذا كانت هذه الاختصاصات لها ما يقابلها مع الاقتران بالصفة المطلقة من حيث ممارستها ، اذا نظرنا اليها من الجانب الآخر - من جانب السلطة التنفيذية - بمعنى ان السلطة التنفيذية لها من وسائل الرقابة تجاه السلطة التشريعية (مجلس النواب حاليا) الا انها محفوفة بالمخاطر اولاً ، والقيود الدستورية ثانياً . وفي ذلك يذهب البعض من الفقه الدستوري بالقول ((...الحل المتأتي من السلطة التنفيذية يعد سلاحاً ذو حدين فهو من ناحية يعمل كأداة توازن بين السلطات وفق التنظيم الدستوري ، ومن ناحية ثانية يعد أداة خطيرة بيد راييس السلطة التنفيذية يستطيع من خلالها شل عمل السلطة التشريعية اذا تم اللجوء اليه بتكرار استعماله او استعماله في وقت يعتقد مناسب لاجراءه...))<sup>(٢٣)</sup> بمعنى أن الدستور منح مجلس النواب اختصاص الرقابة على الحكومة وسحب الثقة منها ، الا انه لم يمنح الحكومة صلاحية حل مجلس النواب ، اذ انه من استقراء المادة ٦٤ من الدستور يتبين ان دور رئيس مجلس الوزراء لا يتعدى الطلب المقترن بموافقة رئيس الجمهورية ، اما صاحب الكلمة الفصل في اصدار قرار الحل هو مجلس النواب ذاته<sup>(٢٤)</sup> . و ان صح الامر وهو كذلك واقعا ودستورا ، فان ذلك بلا شك يعد انتقاصا سافرا لما هدفت اليه الفكرة القانونية بحسب ما تقدم ذكره في مشكلة البحث.

الفرع الثاني : الاختصاصات الغير عادية : يعد مصطلح الاختصاصات غير العادية غير مألوف بالنسبة للسلطة التي يفترض أن تضطلع بالاختصاصات في الاطار التشريعي والرقابي ، ومن هنا يبدو التساؤل في هل أن هذه السلطة اسمى من بقية السلطات ضمن اطار النص الدستوري المانح لها الاختصاصات غير العادية ؟ أم أن هذه السلطة او الهيئة الدستورية هي اكثر دراية بهذه الاختصاصات فيما لو اوكلت الاخيرة (الاختصاصات غير العادية) لسلطة اخرى ضمن التخصص ؟ في اطار الاجابة على التساؤل المتقدم ذكره

لا يتسع القول الا لتوسعة الاختصاصات لمجلس النواب على غير المفترض تحقيقه في مجال التوازن بين السلطات , اذ لا موجب يذكر لمنح الهيئة التشريعية لمثل هذه الاختصاصات , وفي ادناه عرضا موجزا للاختصاصات غير التشريعية والرقابية لمجلس النواب.

١- الموافقة على تعيين رئيس جهاز المخابرات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه , ومن هم بدرجة قائد فرقة فما فوق باقتراح من مجلس الوزراء , و الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء .

٢- اقرار قانون الموازنة العامة والحساب الختامي واجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله ان يقترح على مجلس الوزراء عند الضرورة زيادة اجمالي مبالغ النفقات م(١٢/اولا/ثانيا).

٣- الموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى , ويعين مجلس النواب رئيس ديوان الرقابة المالية ورئيس هيئة النزاهة واعضاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات واعضاء المفوضية العليا لحقوق الانسان ,الذين بدورهم يختارون احدا منهم ليكون رئيسا للمفوضية علما ان تعيين كل هذه المناصب المهمة بناء على ترشيحهم من قبل لجنة خاصة داخل مجلس النواب ,ولكن بعد ذلك اقرت المحكمة الاتحادية العليا بضرورة ترشيح هذه المناصب من قبل الحكومة وهو ما دفع مجلس النواب لتعديل قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١م بالذات المادة (٢٢) منه (٢٥) .

٤- يقوم رئيس مجلس النواب بواجبات رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب للرئيس(٢٦) . يتضح مما ذكر ان الدستور قد منح مجلس النواب اختصاصات واسعة تفوق السلطتين الاخريتين وهو رأينا فيما يتعلق بمسألة رئيس الجمهورية فقد جعل

الدستور قرار المحكمة الاتحادية العليا بادانة رئيس الجمهورية معلقاً على تصويت مجلس النواب , كذلك منح دستور ٢٠٠٥م مجلس النواب صلاحيات في قضايا هي في الاغلب الاعم من عمل السلطة التنفيذية , وهو ما وجدناه فيما يتعلق بموافقة مجلس النواب على تعيين كبار الموظفين كرئيس اركان الجيش ورئيس جهاز المخابرات وغيرها من الصلاحيات التي يمتلكها مجلس النواب والتي تعد هي من اختصاصات الهيئتين التنفيذية والقضائية وهذا يؤكد ان اختصاصات السلطة التشريعية تعلو على الهيئتين الاخرتين وليس النظام برلمانيا كما منصوص عليه في المادة الاولى وبالتالي هذا يعد تناقضا لابد من العمل على ازالته<sup>(٢٧)</sup> . يتضح لنا ان الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب العراقي حيث ان دستور ٢٠٠٥م قد بالغ كثيراً في منح تلك الاختصاصات لمجلس النواب حيث جعل مجلس النواب مهيمن على عمل السلطتين التنفيذية والقضائية , مما يؤدي الى تقاطع الافكار القانونية , ويعد هذا خرقاً للفكرة القانونية المنظمة لعمل السلطات الدستورية .

المطلب الثاني : محدودية دور مجلس الوزراء في النص الدستوري : يمارس مجلس الوزراء عدد من الصلاحيات وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م تكون بعضها حصرية برئيس مجلس الوزراء يمارسها على سبيل الاستقلال او بالاشتراك مع جهة اخرى سواء كانت تلك الجهة مجلس النواب ام رئيس الجمهورية , وهناك اختصاصات اخرى يمارسها المجلس مجتمعاً , ويلاحظ ان دستور العراق النافذ يحد من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في حين يميل الى اعطاء مجلس النواب كفة الصلاحيات الواسعة على حساب مجلس الوزراء خلافاً لاسس النظام البرلماني , كما انه لم يمنح مجلس الوزراء الصلاحيات التي تتناسب مع فكرة النظام البرلماني , وللإحاطة بالموضوع سنقسم هذا المطلب الى فرعين الاول الحد من اختصاصات مجلس الوزراء في النص الدستوري , وفيما يخص الفرع الثاني الحد من اختصاصات مجلس الوزراء في اطار اسس النظام البرلماني .

الفرع الاول : الحد من اختصاصات مجلس الوزراء في النص الدستوري : لم تترك النصوص النازمة للاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء المساحة الكافية من الاختصاصات وممارستها ضمن اطار النظام البرلماني المنصوص عليه في المادة الاولى من الدستور. واكثر من ذلك سوف نعرض في ادناه الاختصاصات التي تعد من صلب الاختصاصات التنفيذية الا انها لا تتم الا بمصادقة مجلس النواب , وفي ذلك يذهب بعض الفقه ان المشرع الدستوري قد جانب الصواب وابتعد عن النظام البرلماني كثيرا وهو بذلك قد هدف على التأسيس لتبعية الحكومة وخضوعها للبرلمان<sup>(٢٨)</sup> .

وعلى ذلك يمكن حصر اختصاصات مجلس الوزراء في ما يأتي:

- ١- رفع توصية الى مجلس النواب لغرض الموافقة على تعيين وكلاء والوزارات واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات ورؤساء الاجهزة الامنية .
- ٢- اقتراح مشروعات القوانين , و اقالة اي من الوزراء بموافقة مجلس النواب .
- ٣- التوصية الى رئيس الجمهورية باصدار العفو الخاص , و التوصية الى رئيس الجمهورية بمنح الاوسمة والنياشين .
- ٤- منح دستور ٢٠٠٥م رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية حق تقديم طلب مشترك لاعلان حالة الطوارئ , وهذا الطلب يجب ان يقترن بموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين.
- ٥- لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء حق تقديم طلب مشترك باعلان الحرب , وهذا الطلب ايضا لا يصبح نافذاً الا بموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين من اعضائه<sup>(٢٩)</sup> .

تعرضت الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م الى النقد من الفقهاء فيما يتعلق بصلاحيات المجلس بالتعيين في بعض المناصب الحكومية بالتوصية الى مجلس النواب<sup>(٣٠)</sup> . وبخصوص اعلان حالة الطوارئ مشتركاً بين السلطة التشريعية

والتنفيذية يذهب رأي من الفقه ان هذا الوضع قد يضر بمصلحة البلاد ومن العسير على رئيس مجلس الوزراء التصرف بالشكل المطلوب , وعلى هذا الاساس من الافضل جعل هذا الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء منفرداً كونه القائد العام للقوات المسلحة , وهو الاقدر على تقويم اعلان حالة الطوارئ, وبالنسبة لاعلان الحرب انتقد دستور ٢٠٠٥م لان اشرك رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في تقديم طلب اعلان الحرب فعلى الرغم من كون رئيس الجمهورية قائداً اعلى للقوات المسلحة لاغراض تشريعية , ولكن ذلك الاشتراك قد يؤدي الى اختلافات سياسية ليس بالامكان حسمها , لذا من الافضل منح صلاحية تقديم طلب اعلان الحرب لرئيس مجلس الوزراء منفرداً كونه القائد العام الفعلي للقوات المسلحة<sup>(٣١)</sup> .

يلاحظ بما سبق بأن اختصاصات مجلس الوزراء محدودة في دستور العراق النافذ فأكثر الصلاحيات مشتركة او موقوفة على موافقة رئيس الدولة او مجلس النواب مما يجعل الفكرة القانونية (النظام البرلماني) اقرب الى نظام الجمعية ويعد خرقاً لمبدأ الفصل المرن بين السلطات والذي يعد النظام البرلماني نتاجاً له.

#### الفرع الثاني : الحد من اختصاصات مجلس الوزراء في اطار اسس النظام البرلماني :

- ١- الجمع بين عضوية الهيئة النيابية والوزارة حيث جرى في الدول ذات النظام البرلماني على ان الوزراء يكونون غالباً اعضاء في المجلس النيابي .
- ٢- للوزراء ان يحضروا جلسات الهيئة النيابية وان يشاركوا في مناقشة القوانين التي تطرح عليها , ولهم ان يدفعوا عن سياسة الحكومة وان يصوتوا على المسائل التي تطرح للمناقشة<sup>(٣٢)</sup> .

يلاحظ من خلال الاختصاصات اعلاه والتي تعد من اهم اسس النظام البرلماني فهما صورتان من صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لم يتناولهما دستور

العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥م بذلك مخالفاً أهم أسس النظام البرلماني لذا كان الأخرى من المشرع الدستوري العراقي النص عليهما .

٣- رفع توصية الى مجلس النواب لغرض الموافقة على تعيين السفراء .

وجه انتقاد فيما يتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء بالتوصية لمجلس النواب بتعيين السفراء , كون ان عملية تعيين السفراء عملية ادارية من الالف الى الباء والتي تختص بممارستها السلطة التنفيذية من دون اي دور يذكر للسلطة التشريعية لطبيعة الاختصاص الاداري البحث , الا ان الاجابة الواضحة لهذا التساؤل تتمثل بالتوافقات السياسية على عملية تعيين السفراء والذي يفترض فيهم الكفاءة والمقدرة والخبرة لا شيء آخر<sup>(٣٣)</sup> .

٤- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او بحوله.

وتعقبا على هذه الصلاحية ذهب جانب من الفقه النقد حول الصلاحية الممنوحة لمجلس الوزراء والتي تتمثل بحق التفاوض حول الاتفاقيات والمعاهدات الدولية بالقول بأن صياغة المادة (٨١/سادساً) غير دقيقة , فان مجلس الوزراء شخص معنوي لا يمتلك حق التفاوض ولا التوقيع عليه فان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يمارس هذه الصلاحية اصالة بوصفه الشخص الطبيعي والذي يتصرف باسم مجلس الوزراء عليه الاجدر ان تكون هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء وليس لمجلس الوزراء<sup>(٣٤)</sup> .

كما يتضح بأن الدستور لم يشير الى امكانية حضور رئيس الدولة لجلسات مجلس الوزراء , لذا يجب العمل على حل كل هذه الاشكاليات عند تعديل الدستور .

## الخاتمة

بعد ان عرضنا في صفحات موضوع بحثنا (مدى مواءمة الفكرة القانونية مع التوازن بين السلطات في دستور جمهورية العراق) , لابد من الاشارة الى جانبين : الاول الا وهو اننا

كرسنا بحثنا حول التوافق بين الفكرة القانونية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في الجانب الذي أشار الى النظام البرلماني بالاسس التي يجب ان يكون عليها , اما الجانب الثاني فيستلزم منا القول بأن التفاصيل التي وردت الاشارة اليها عبر البحث قد وردت بإيجاز شديد هادف الى ارسال رسالة للمتلقي او المطلع على هذا البحث للوصول للهدف المنشود من البحث الا وهو عدم التوافق وعدم تحقق الصورة الصحيحة بين ما تم النص عليه في المادة الاولى من الدستور وبين الخرق الحاصل في اطار التوازن.

أولاً : - النتائج :

١- ان المشرع الدستوري قد اعتمد النظام البرلماني شكلاً لا مضموناً , فهو وان تمت الاشارة اليه (النظام البرلماني) في صلب الدستور , الا ان الواقع العملي و واقع النصوص المنظمة للعلاقة بين السلطتين قد نسفت اسس النظام البرلماني في اطار التوازن.

٢- المشرع الدستوري لم يتبنى البرلمانية كشكل للنظام السياسي بصورة صريحة بل نص على تبني النيابية ووضع البرلمان بين قوسين وهو بلا شك مثلبة كان يجب تداركها من قبل لجنة كتابة الدستور .

٣- خالف دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات الذي اعتمدته في المادة (٤٧) لعمل هيئات سلطة الدولة والذي يعد النظام البرلماني احد افرازاته , بمعنى ان كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع السلطات , فان اغلب السلطات اضحت تحت قبة وفي كفة مجلس النواب.

٤- في اطار التوازن الخاص بوسائل الرقابة المتبادلة في النظام البرلماني , فقد افرغ المشرع الدستوري وسيلة السلطة التنفيذية تجاه مجلس النواب , لذا فان حل البرلمان وان كان بطلب من رئيس مجلس الوزراء فيجب أن يقترب بموافقة رئيس الجمهورية المدين لمجلس

النواب باختياره من قبل الاخير , الا انه اخير يجب ان يحظى بموافقة المجلس نفسه ليتم الحل وفي ذلك انتهاك سافر لوسائل التوازن بين السلطات.

٥- اكثر من ذلك أن تم تقديم الطلب من السلطة التنفيذية لحل مجلس النواب وتمت الموافقة على طلب الحل من قبل مجلس النواب , فان الطلب المتقدم يؤدي الى اسقاط الحكومة نفسها فيما لو تم حل مجلس النواب , اذ انها تلقائيا تتحول الى حكومة تصريف الاعمال اليومية وهذا الفرض غير متعارف عليه في الانظمة البرلمانية المعاصرة.

٦- وزعت النصوص الدستورية الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بين الهيئات الثلاث بطريقة تؤكد عكس ذلك اذ حصرت اغلب الاختصاصات بيد مجلس النواب , وبالتالي هيمن مجلس النواب على عمل الهيئتين الاخرين , حيث خرج الدستور من فكرة الفصل بين السلطات ليتبنى عملياً فكرة تدرج السلطات والذي يشكل النظام المجلسي افرازاً له ولعل هذا الوضع دفع الى وصف النظام السياسي في العراق حالياً بأنه نظام مختلط يقترب كثيراً للنظام المجلسي .

#### ثانياً :- التوصيات :

١. نوصي بتعديل نظام الحكم البرلماني المشار اليه في المادة الاولى من الدستور من خلال توزيع الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية بطريقة تتناسب مع ما يقتضيه النظام البرلماني ومبدأ الفصل بين السلطات.

٢. نوصي لجنة التعديلات الدستورية الغاء شرط موافقة مجلس النواب على الطلب المقدم من مجلس الوزراء لحل البرلمان.

٣. نوصي لجنة التعديلات الدستورية حصر الاختصاصات التنفيذية البحتة بالسلطة التنفيذية ذاتها , اي الغاء سطوة مجلس النواب على الاقل في التعيينات المقترحة من

مجلس الوزراء , اذ ان الاخير اكثر دراية من مجلس النواب وفي ذلك ابتعاد تام عن المحاصصة الحزبية.

٤. التأكيد على العمل ضمن الفعالية التامة لاختصاصات مجلس الوزراء ليتم الموازنة بين المسؤولية السياسية مع السلطات والاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء.

#### قائمة المصادر

##### اولاً :- الكتب :

- ١- الدكتور احمد محمد الموافي, رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد, دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٨.
- ٢- الدكتورة بثينة واحمد عبدالله, المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني, منشورات مركز كردستان, ٢٠١٣.
- ٣- الدكتور .جواد الهنداوي, القانون الدستوري والنظم السياسية, ط١, دار المعارف, بيروت, ٢٠١٠.
- ٤- الدكتورة .حنان محمد القيسي, مجلس الوزراء العراقي, قراءة في دستور ٢٠٠٥م, ٢٠١٤.
- ٥- الدكتور حميد حنون خالد , مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق , مكتبة السنهوري , بغداد ٢٠١٢
- ٦- الدكتور افح خضر صالح شبر, فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق , ط١, مكتبة السنهوري ,بغداد , ٢٠١٢م
- ٧- الدكتور رافع خضر صالح شبر : فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق , الطبعة الاولى١, مكتبة السنهوري بغداد, ٢٠١٢.

- ٨- الدكتور زهير شكر , الوسيط في القانون الدستوري اللبناني, نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري , المؤسسات الدستورية . المجلد الثاني, بلامكان طبع, ٢٠٠٦
- ٩- الدكتور, ستار مزعل فرحان , دور القضاء الدستوري في حماية النظام الفيدرالي , دراسة مقارنة , الطبعة الاولى, مكتبة القانون المقارن , ٢٠٢٢
- ١٠- الدكتور سيروان زهاوي, النظام البرلماني, ط١, منشورات زين الحقوقية, لبنان, ٢٠١٥.
- ١١- ضرغام رزاق الخفاجي, الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, دار ابي طالب, النجف الاشرف, ٢٠٢١.
- ١٢- الدكتور. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق , الطبعة الثانية , مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع , النجف الاشرف , ٢٠١٢,
- ١٣- الدكتور عدنان عاجل عبيد , دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥, الطبعة الاولى , منشأة المعارف بالاسكندرية , ٢٠١٩
- ١٤- الدكتور علي سعد عمران القيسي, الطبعة القانونية لحل البرلمان , بحث منشور في مجلة الفاربي, مج ١, ٢٠١٤م.
- ١٥- الدكتور علي سعد عمران , المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥, دراسة تحليلية مقارنة, الطبعة الاولى, العلمين للنشر, ٢٠٢١.
- ١٦- الدكتور عماد كاظم دحام , محاضرات الدراسات العليا للفرع العام (الماجستير) في كلية القانون , جامعة الكوفة , ٢٠٢٢-٢٠٢٣
- ١٧- الدكتور علي هادي حميد الشكرابي, تنظيم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م الادارة الثروة البترولية, بحث منشور في مجلة كلية القانون, جامعة بابل, ٢٠١٣

- ١٨- الدكتور علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤولياته في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٢.
- ١٩- الدكتور، مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٧.
- ٢٠- الدكتور، محمد طاهر الملحم الحسيني، التعدد القومي في الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥م، ط١، بيروت، ٢٠١٢.
- ٢١- مجموعة من الباحثات والباحثين، مراجعات في دستور العراقي، مركز العراقيات ٢٠٠٦.
- ٢٢- الدكتور، هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٨.

#### ثانياً: رسائل الماجستير:

- ١- محمد عبد علي الغزالي، تأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٢.

#### ثالثاً: - البحوث والتقارير:

- ١- علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحل البرلمان، بحث منشور في مجلة الفاري، مج١، ٢٠١٤.
- ٢- علي هادي حميد الشكراوي، تنظيم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م ادارة الثروة البترولية، بحث منشور في مجلة كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ٣- نور محمد فرحان، الاختصاصات ذات الطابع الدولي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة الكوفة، عدد ١٩، ٢٠١٤.

#### رابعاً: الدساتير:

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م .

#### الهوامش

١ تأكيداً لما اشرنا اليه في مشكلة البحث أن الفكرة القانونية في الدستور تتجسد في المبادئ فوق الدستورية او ما يطلق عليها روح الدستور . تلك المبادئ التي تنتقل من الديباجة الى كل مادة من مواد الدستور . ومن هنا يجب ملاحظة ان روح الدستور لا تأتي من فراغ . انما تعد انعكاساً للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية . وللتراكم التاريخي والثقافي والقانوني لادراة الشعبية والتي يتوجب الاستناد عليها في البناء الدستوري . د مصدق عادل طالب . الصياغة الدستورية . دراسة قانونية تحليلية مقارنة . دار السهنوري . بغداد . ٢٠١٧ . ص ٣٤٦ .

٢ د . رافع خضر صالح . د . علي هادي الشكرائي . الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري . المطبعة الاولى . المركز العربي . ٢٠١٧ . ص ٢٠ .

٣ د . حميد حنون خالد . مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق . مكتبة السهنوري . بغداد . ٢٠١٢ . ص ٣٥١ .

٤ يبدو من نص المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ان الفكرة القانونية تركزت في نص المادة الاولى . وتوزعت على مفردات ( وحدة الدولة . والنظام الجمهوري . والدولة المستقلة والسيادة الواحدة والمبدأ الديمقراطي ) للمزيد ينظر د . عدنان عاجل عبید . القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق . الطبعة الثانية . مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع . النجف الاشرف . ٢٠١٢ . ص ٢٨٠ . ينظر ايضاً . عماد كاظم دحام . محاضرات الدراسات العليا للفرع العام (المجستير) في كلية القانون . جامعة الكوفة . ٢٠٢٢ - ٢٠٢٣ ص ١٢ وما بعدها .

٥ مجموعة من الباحثات والباحثين . مراجعات في الدستور العراقي . مركز عراقيات . ٢٠٠٦ م . ص ٩٦ .

٦ د . علي هادي حميد الشكرائي . تنظيم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م الادارة الشروة البترولية . بحث منشور في مجلة كلية القانون . جامعة بابل . ٢٠١٣ م . ص ١٠ .

٧ د . أحمد أحمد المرافي . رؤية حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٨ . ص ٥٥ .

٨ مجموعة من الباحثات والباحثين مصدر سبق ذكره . ص ٨٧ .

٩ د . رافع خضر صالح شبر . فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق . ط ١ . مكتبة السهنوري . بغداد . ٢٠١٢ م . ص ١٥١ .

١٠ المادة (٦١/ أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م.

١١ محمد عبد علي الغزالي , التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بابل , ٢٠١٢ م , ص ٢٢٩ .

١٢ د. رافع خضر صالح شبر , مصدر سبق ذكره , ص ١٨٥ .

١٣ د. علي سعد عمران القيسي , الطبيعة القانونية لحل البرلمان , بحث منشور في مجلة الفاربي , مج ١ , ٢٠١٤ م , ص ١٩٤ .

١٤ د. جواد الهنداوي , القانون الدستوري والنظم السياسية , ط ١ , دار العارف , بيروت , ٢٠١٠ م , ص ١٨١ .

١٥ محمد طاهر الملحم الحسيني , التعدد القومي في الدستور العراقي الجديد لسنة ٢٠٠٥ م , ط ١ , بيروت , ٢٠١٢ م , ص ٢٧٦ - ص ٣٠٠ .

١٦ من خصائص النظام البرلماني ان تتجسد فيه السلطة التنفيذية (الاجرائية) بعضوين مختلفين في وضعهما القانوني , عضو مستقر وهو رئيس الدولة ملكا كان ام رئيسا للجمهورية , وعضو جماعي يتمثل في هيئة الوزارة التي يرتبط وجودها وبقاؤها بالسلطة بتمتعها بثقة البرلمان , د. زهير شكر , الوسيط في القانون الدستوري اللبناني , نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري , المؤسسات الدستورية . المجلد الثاني , بلا مكان طبع , ٣٠٠٦ م , ص ٦٥٩ .

١٧ د. علي يوسف الشكري , التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤولياته في الدساتير العربية , ط ١ , منشورات الحلبي , بيروت , ٢٠١٢ م , ص ١٦ - ص ١٧ .

١٨ د. ببشة واحمد عبدالله , المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني , منشورات مركز كردستان , ٢٠١٣ م , ص ١٠٢ .

١٩ د . ستار مزعل فرحان , دور القضاء الدستوري في حماية النظام الفيدرالي , دراسة مقارنة , الطبعة الاولى , مكتبة القانون المقارن , ٣٠٣٣ م , ص ٤٣٣ .

٢٠ ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا , العدد ٧٢ / اتحادية / ٢٠١٧ الصادر بتاريخ ٢٦ / ٩ / ٢٠١٧ م .

٢١ د. عدنان عاجل عبيد , القانون الدستوري , مصدر سابق , ص ٢٨٧ .

٢٢ ضرغام رزاق الحفاجي , الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م , دار ابي طالب , النجف الاشرف , ٢٠٢١ م , ص ١٨٣ .

٢٣ د. علي سعد عمران , المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ , دراسة تحليلية مقارنة , الطبعة الاولى , العلمين للنشر , ٢٠٢١ م , ص ٢١٤ .

٢٤ د. عدنان عاجل عبيد , دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , الطبعة الاولى , منشأة المعارف بالاسكندرية , ٢٠١٩ م , ص ٥٢ .

٢٥ د. سبوان زهاوي , النظام البرلماني , ط١ منشورات زين الحقوقية, لبنان, ٢٠١٥م, ص١٣٧.  
٢٦ المادة (٧٥/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م ..

٢٧ م.م. ضرغام رزاق الخفاجي , مصدر سبق ذكره, ص١٨٦.

٢٨ د. عدنان عاجل عبيد , دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , مصدر سابق , ص٥٣.

٢٩ م.م. ضرغام رزاق الخفاجي , مصدر سبق ذكره, ص٢٠٢.

٣٠ حنان محمد القيسي , مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥م, بلاد دار نشر, ٢٠١٤ , ص١٠٦.

٣١ م.م. ضرغام رزاق جابر , مصدر سبق ذكره, ص٢٠٣.

٣٢ د. هاني علي الطهراوي, النظم السياسية والقانون الدستوري , ط١, دار الثقافة, عمان, ٢٠٠٨م, ص٢٥٩.

٣٣ د. حنان محمد القيسي, مصدر سبق ذكره, ص١٠٦.

٣٤ نور محمد فرحان , الاختصاصات ذات الطابع الدولي لرئيس الدولة في النظام البرلماني , بحث منشور في مجلة الكوفة , العدد ١٩ , ٢٠١٤م, ص٢٠٩.