

تأثير التوازن المتبادل بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية في النظام البرلماني

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أنموذجاً

دراسة مقارنة

م. د. سامان عبد الله سعيد

كلية قلم الجامعة

The balanced influence between the legislative and executive authorities in the
parliamentary system

The Constitution of the Republic of Iraq ٢٠٠٥ as a model

Comparative study

Dr. SAMAN ABDULLAH SAEED

AL-QALAM University College-Kirkuk

Saman.abdullah@alqalam.edu.iq

تتباين بحسب العلاقة فيما بين سلطاتها المتعددة
(التشريعية والتنفيذية والقضائية) بين النظام
الرئاسي والنيابي والحكم المجلسي(نظام
الجمعية)، وليس بالضرورة ان نجد الدول التي
تعتمد هذه الانظمة ان تتشابه دساتيرها على
الاطلاق، اذ يمكن تبني المبادئ الاساسية لنظام
الفصل بين السلطات التي أضحت الديمقراطية
الحديثة تقوم عليها في كل من هذه الانظمة.

ولقد تناول هذا المبدأ بعض فلاسفة اليونان
القديمة، فأوضح افلاطون وارسطو هذا المبدأ –
ورأى الفيلسوف الانكليزي جون لوك ضرورة

المقدمة

يقوم مبدأ فصل السلطات على تقسم
وظائف السلطات العامة المتمثلة بالتشريع
والتنفيذ والقضاء وهو بمثابة توزيع ادوار الدولة
في إدارة شؤونها الداخلية وتصريف أمورها
الخارجية مع بقاء علاقة التعاون والتوازن فيما
بينها.

ويختلف شكل العلاقة فيما بين هذه السلطات
في الدول بحسب النظم السياسية القائمة والتنظيم
الدستوري لها، الا ان هناك سمات أساسية لنظام
الفصل بين السلطات من هذه الانظمة التي

دراسته وبحثه في هذه الدراسة ضمن النظام
النيابي القائم وفق دستوره النافذ.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في دراسة تأثير
التوازن المتبادل بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية في دستور العراق سنة ٢٠٠٥ في
بيان مواطن الاختلال الذي أصابه التأثير
المتبادل من الناحية النظرية والعملية مقارنة
بأنظمة الحكم معينة، للوصول الى الحلول
القانونية الكفيلة لحل اشكاليات التوازن بين هذين
السلطتين.

مشكلة البحث

أقام المشرع الدستوري العراقي في دستور
٢٠٠٥ النظام الفدرالي الى جانب الحكم
الديمقراطي النيابي وكرس مبدأ الفصل بين
السلطات ونظم العلاقات بينها لمنع تركيز
السلطة وانحرافها كرد فعل على التراكمات
السياسية التي اشتدت وقعها على الشعب
العراقي، أذ ان الدساتير العراقية التي صدرت
من الانظمة الحاكمة منذ تكوين الدولة العراقية
كانت ذات طابع يتصف بالمركزية الشديدة
والحكم الاحادي الانفرادي وهذه الدساتير
المتعاقبة اظهرت اختلالا كبيرا في التوازن بين
كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بهيمنة
السلطة التنفيذية وغياب الدور الحقيقي للسلطة
التشريعية وازدواجيتها وضعفها، وحاول واضعوا
الدستور ٢٠٠٥ صياغة دستور جديد بحيث

تطبيقه، وفي العصر الحديث ارتبط اسم
الفيلسوف الانكليزي مونتسكيو بمبدأ الفصل بين
السلطات، اذ يعد اول من عبر عنه بشكل
واضح كما كرس اعلان حقوق الانسان والمواطن
عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ هذا المبدأ في
صياغة حازمة.

وفي العراق الذي شهد منعطف تاريخي
كبير بسقوط نظامه الديكتاتوري سنة ٢٠٠٣
عن طريق التدخل العسكري الاجنبي المتمثل في
أمريكا وحلفائها واحتلاله (ان العلاقة بين قوات
التحالف ومجلس الحكم كانت قد نظمت وفقاً
لقرارات مجلس الامن الدولي ومنها على سبيل
المثال القرار المرقم ١٤٨٣ في ٢٢/٥/٢٠٠٣
والقرار المرقم ١١٥١ في ١٨/١٠/٢٠٠٣
المتعلق بالانتقال السياسي في العراق بعد سقوط
النظام في ٢٠٠٣ وكذلك القرار المرقم ١٥٤٦
في ١٨/٦/٢٠٠٤ المتعلق بانتقال السيادة الى
العراقيين، حيث اعتبرت الامم المتحدة قوات
التحالف قوات احتلال) وبالرغم من كل الظروف
التي رافقت ذلك ، فقد تم صياغة دستور جديد
الذي يعد اول وثيقة تصاغ من قبل جمعية
تأسيسه منتخبة واقرت بعد استفتاء شعبي عام
عليه في ١٥/١٠/٢٠٠٥ ولقد تبنى هذا الدستور
النظام الفدرالي وأعتمد النظام النيابي الديمقراطي
ومبدأ الفصل بين السلطات في تنظيم علاقة
التوازن المتبادلة فيما سلطات الحكم لاسيما بين
السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما سنحاول

الدستورية للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ والدساتير المقارنة.

فرضية البحث:

تفترض دراسة البحث ما يلي: -

١. وجود اختلالات نظرية في تنظيم العلاقة بين الاختصاصات التشريعية والتنفيذية للسلطات وفق الدستور ٢٠٠٥.
٢. مواجهة الصعوبات العملية في تطبيق النظام البرلماني والحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للحكومات العراقية المتعاقبة بعد تبني دستور العراق سنة ٢٠٠٥.
٣. ايجاد الحلول القانونية الكفيلة لتجاوز الاختلال في العلاقة ما بين اختصاصات هذين السلطتين المشار اليهما.

خطة البحث

تتطلب دراسة موضوع البحث وتناول جوانبها المتعددة تقسيمها في مباحث ثلاثة، بحيث نكرس المبحث الاول لدراسة مفهوم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي المبحث الثاني نضع معايير التوازن المتبادل بين اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة النيابية موضع الدراسة وفي المبحث الثالث نبحت أهم مظاهر التوازن والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق وفق الدستور النافذ ٢٠٠٥.

يكون بعيدا كل البعد عن الواقع السياسي المرير الذي مرت به الدولة العراقية، وأن يعالج اشكاليات التي صاحبت أنظمة الحكم في الدساتير السابقة ويضمن عدم تكرارها والعودة اليها، وغير ان اختلالاً أصاب تنظيم المشرع الدستوري للعلاقات المتقابلة بين السلطات لاسيما فيما يخص اختصاصات سلطتي التشريعية والتنفيذية، الامر الذي نجم عنه انعدام الاستقرار السياسي وهيمنة هذه السلطات بعضها على بعض بين حين وآخر وهذه هي أهم اشكاليات البحث التي نروم دراستها والاجابة على تساؤلاتها ومن ضمنها التساؤل عن مفهوم التوازن في علاقة سلطات الحكم فيما بينها الى جانب التساؤل عن الاساس الدستوري للتوازن المتبادل بين السلطات وأهم معايير هذا التوازن اضافة الى التساؤل عن مدى التأثير المتبادل بينها في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في ظل أنظمة الحكم المقارنة في الدراسة.

أهداف البحث

يهدف البحث الى دراسة التنظيم الدستوري للعلاقة بين سلطتي التشريعية والتنفيذية في ظل النظام الفدرالي النيابي وبيان مظاهر التوازن والاختلال في علاقة السلطتين بعضها ببعض في دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ في ضوء مقارنة بعض أنظمة الحكم في العالم.

منهجية البحث

ان دراسة موضوع البحث يعتمد المنهج الوصفي والتحليلي المقارن في تحليل النصوص

يعني ناحية منه (مسعود، ١٩٩٢، ص ٨٦٢)،
ومرادفه التعادل والتساوي في الوزن^(١) فالتوازن
من الميزان ويأتي بمعنى التناسق والانسجام
والترابط والاتصال، قال تعالى: ﴿
وَالْأَرْضَ مَدَدْنَاهَا وَأَلْقَيْنَا فِيهَا رَوَاسِيَ وَأَنْبَتْنَا فِيهَا
مِنْ كُلِّ شَيْءٍ مُّزْزُونٍ﴾ (القرآن الكريم، سورة
الحجر، الآية ١٩).

وفي الاصطلاح الدستوري يقصد به تماثل
في السلطات وتوزيع الوظائف الأساسية للدولة
من التشريع والتنفيذ والقضاء على السلطات
اثنائه مع وجود الفصل والتوازن فيما بينهما^(٢)،
وان اجراء الموازنة بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية يتطلب تنظيمها تشريعيا من خلال
القواعد الدستورية التي تعد الاطار العام لجميع
التشريعات القانونية الأخرى وممارسة السلطة في
الجوانب التشريعية والتنفيذية لذا فهو لا يتحقق
بمجرد عملية ميكانيكية، هذا ويهدف التوازن الى
توزيع الصلاحيات بين السلطات على نحو

المبحث الاول

مفهوم التأثير المتبادل للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لدراسة مفهوم التوازن سنتناول دراسة
تعريف المفهوم والاساس القانوني والتطورات
التاريخية لمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات في
ثلاثة مطالب، ففي المطلب الاول نتناول
مضمون التوازن بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية، وفي المطلب الثاني نبحث الاساس
القانوني للتوازن المتبادل بين هذين السلطتين ثم
نعرض التطورات التاريخية لهذا التوازن بين
السلطتين المشار اليهما وكما يلي: -

المطلب الاول

تعريف التوازن المتبادل بين السلطات

يأتي التوازن في اللغة العربية بمعان عدة
قريبة بعضها من بعض، فالتوازن من الوزن
ويعني الثقل والخفة ويقال وزن الشيء اي قدره،
ووزنه اي عادله وقابله، ويقال للآلة التي يوزن
بها الاشياء الميزان (ابن منظور، ٢٠٢٤، ص-
ص ٤٨٢٨-٤٨٢٩) وجمعه أوزان، ويقال رجل
موزون يراد منه رجل راجح العقل ووزن الجبل

(١) قاموس المعاني متوافر على الموقع الالكتروني
www.almaany.com تاريخ الزيارة ٢٨/٤/
٢٠٢٤.

(٢) تخرج السلطة القضائية من نطاق دراسة البحث لذا
سيكون محل البحث والدراسة التوازن في العلاقة فيما بين
السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية
العراق سنة ٢٠٠٥.

مماثل او مقارب بدلا من تركيزها بيد هيئة واحدة او شخص واحد استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات (مجيد، ٢٠١٤، ص ١٣).

وفي غياب الفصل والتوازن بين السلطات العامة الاساسية في الدولة فانه سيتجه نظامه السياسي وحكومتها الى الدكتاتورية والتفرد في الراي والقرار السياسي، وبعبكس ذلك يتحقق المسؤولية القانونية والسياسية للحكام ويمكن اجتتاب الشعوب المآسي التي قد تنجم من اندلاع الثورات والانقلابات العسكرية ومن ثم الانتقال السلمي والسلس للسلطة والابتعاد من العنف والاختلال واستقرار النظام السياسي والاوزاع الاقتصادية والاجتماعية.

اذ ان بنى المؤسسات السياسية في الانظمة الحكم المعاصرة ^(٣) تقوم على الفصل بين

الحكومة والبرلمان، ويعد الكاتب جون لوك في مؤلفه الموسوم بحث في الحكومة المدنية ١٦٩٠ ومونتسكيو في مؤلفه "ذهنية القوانين ١٧٤٨" من مؤسسي هذا المبدأ (دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ١٩٩٢، ص ١١٠) في العصر الحديث.

ومما تجدر الاشارة اليه وجود الاختلاف بين مسألة تقسيم السلطات والوظائف الاساسية للدولة وبين مبدأ الفصل بين السلطات، اذ الاخير يعني امرا ابعد من الاول، فمبدأ الفصل بين السلطات يتضمن كلا المفهومين ويتعداهما الى امور اخرى، فهو يفترض سلفا تعدد الهيئات الحاكمة لتقوم كل منها بممارسة وظيفة محددة ومن ثم تنظيم العلاقة فيما بينهما، الا ان مفكري القرن الثامن عشر ارادوا بمبدأ حماية المحكومين

^(٣) تنقسم انظمة الحكم الى عدة تقسيمات قانونية بالنظر الى زاوية النظر اليها وفق معايير معينة، فبحسب معيار شكل الدولة الى الدول البسيطة ويشمل هذا النوع من الدول العديد من انظمة للحكم وهي (نظام الحكم المركزي ونظام الادارة المحلية ونظام اللامركزية الادارية ونظام الحكم الذاتي)، والدول المركبة التي تتخذ أربعة اشكال وهي (الاتحاد الشخصي والاتحاد الفعلي والاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفدرالي)، كذلك تنقسم أنظمة الحكم بحسب استلام رئيس الدولة مقاليد الحكم الى النظام الملكي والنظام الجمهوري، كما ان هناك تقسيمات أخرى منها ما تستند الى معيار طريقة تولي سلطة

الحكم وهو نظام الديكتاتوري والنظام الديمقراطي الذي يتخذ صوراً ثلاثة (المباشرة منها والشبه مباشرة والديمقراطية غير المباشرة)، وبحسب تنظيم العلاقة بين السلطات تنقسم أنظمة الحكم الى النظامين الرئاسي والنيابي (البرلماني) ونظام حكم الجمعية - المجلسي (حكم الجمعية) والنظام المختلط بين النظامين الرئاسي والنيابي، للتفصيل ينظر فداء أبو حسن، أنواع أنظمة الحكم، مقال الكتروني منشور على موقع موضوع الالكتروني : www.mawdoo3.com تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٤/٢٨ .

من عسف الحكام واستبدادهم من خلال اعطاء حق التأثير على ما عداها وهو ما يسمى بالمصطلح الامريكي بمبدأ المراجعة والميزانية (أمين، دون تاريخ النشر، ص ١١٥).

وبناء على ما تقدم فان مفهوم التوازن فيما بين وظيفتي التشريع والتنفيذ يعني وجود سلطتين بصورة منفصلة ومستقلة كل منها عن الاخر مع وجود علاقة متعادلة ومتوازنة بينها من حيث التأثير والرقابة متبادلة.

والتوازن في النظام النيابي بين هذين السلطتين قائم على وجود العلاقة المتبادلة التي تتسم بالنسبية والمرونة بينها، وهو ما يعرف بالفصل المرن وبهذا تتميز أنظمة الحكم النيابي عن غيرها كالنظام الحكم الرئاسي القائم على الفصل الشديد - شبه مطلق بين السلطات ونظام حكومة الجمعية الذي يستند فصل السلطات فيه على التدرج فيما بينها، اذ يتركز مقاليد الحكم بيد السلطة التشريعية فتتعدم المساواة والتوازن فيما بينها وبين السلطة التنفيذية. كما ان علاقة السلطات بعضها ببعض في الانظمة النيابية تختلف عن غيرها في نظام الحكم المختلط الذي يجمع بين عناصر النظامين الرئاسي والنيابي بالرغم من وجود التقاطع فيما بينهما، اذ بالرغم من ثنائية السلطة التنفيذية الا ان الرئاسة في هذا النظام منتخبة من قبل الشعب ويمتلك الرئيس اختصاصات فعلية وجوهرية، ويمارسها تارة بصورة مستقلة وتارة أخرى بصورة مشتركة مع

الوزارة (المشهداني، ٢٠٠٨، ص-ص ١٩٢-١٩٣)، لذا تترجح كفة التوازن لصالح السلطة التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية.

المطلب الثاني

اساس نظام الفصل المتوازن المتبادل بين سلطتي التشريعية والتنفيذية في الانظمة النيابية

يجمع الفقه الدستوري على ان اركان النظام البرلماني ترتكز على ثلاثة امور وهي المسؤولية السياسية للوزراء والتأثير المتوازن المتبادل بين سلطتي التشريعية والتنفيذية الى جانب عدم مسؤولية رئيس الدولة (صبري، ١٩٤٥، ص ٢٥)، وهذا ما سنضعه قيد البحث في الفروع الثلاثة وكالاتي: -

الفرع الأول

المسؤولية السياسية للوزارة

ذهب بعض من الفقهاء الى الاعتداد بالمسؤولية السياسية دون غيرها للحكومة كمعيار حاسم لقيام النظام البرلماني، فيوجد هذا النظام إذا اقتصر الامر على تقرير هذه المسؤولية دون حاجة الى اقرار حق الحكومة في حل البرلمان، وبعبارة اخرى ينظر أصحاب هذا الراي الى النظام النيابي - البرلماني على انه النظام الذي يكون فيه الوزراء مسؤولين امام السلطة التشريعية سياسيا (الصبا، ٢٠١٥، ص ١٢٠).

ولكن هذا الرأي يؤدي الى نظام الجمعية حيث يجعل الحكومة تحت رحمة البرلمان (السلطة التشريعية)، في حين ان النظام البرلماني يتميز بتعاون مشمول بالمحاسبة بمعنى وجود تبادل في المسؤولية بين سلطة البرلمان وسلطة الحكومة عن اعمال كل منها، وحق البرلمان في اثاره مسؤولية الحكومة، مقابل العودة المبسترة للبرلمان امام هيئة الناخبين على أثر ممارسة الحكومة حقها في حله.

وتختلف المسؤولية السياسية للحكومة عن المسؤوليات الجنائية والمدنية، لقصر انعقادها وفق اجراء سياسي محض، بمعنى اجراء التصويت من جانب البرلمان مما يؤدي الى الالتزام بالاستقالة، فهي بمثابة سلطة العزل.

والمسؤولية السياسية قد تكون فردية تمارس ضد وزير او أكثر او تكون جماعية وهي الحالة الأكثر شيوعا حيث يكون الوزراء مسؤولين بالتضامن امام البرلمان، لذا يعرف مجلس الوزراء لدى الانظمة النيابية بانها حكومة برلمانية، وهي في الوقت ذاته تجسد النظام النيابي والفصل المرن بين السلطات بناءً على التعاون والرقابة المتبادلة لان الحكومة مسؤولة سياسيا مسؤولية فردية وتضامنية امام البرلمان.

والنظام النيابي - البرلماني يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية حيث تشكل السلطة التنفيذية فيه من رئيس غير مسؤول للدولة مع وجود مجلس للوزراء مسؤول امام البرلمان (علي، ٢٠١٦، ص ٥٥) فمجلس الوزراء في هذا النظام يقابل الرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي ويكون له الدور الفعال طالما هي المسؤولة امام

البرلمان، اذ غالباً تتشكل الوزارة من حزب او مجموعة احزاب متقاربة المحققين للأغلبية النيابية (الطماوي، ١٩٩٦، ص ٣٥٠) فرئيس الوزراء يمثل ارادة الدولة في نظر القانون الدولي وعلى سبيل المثال يحتل رئيس الوزراء في بريطانيا مركزاً سياسياً هو الاعلى في الحياة السياسية ولا يوجد منصب اخر يعادله في الدولة، فهو كما قال الاستاذ الفقيه الفرنسي اندريه هوريو (André Hauriou) "ملك حقيقي لفترة مؤقتة" وله الحق في الاشراف على تعيين وترقية كبار رجال الخدمة العامة ويدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد ويضع جدول اعماله و يختار اعضائه، ومع ذلك يمثل رئيس الدولة في النظام البرلماني بعض مظاهر السلطة داخليا ودوليا خاصة اذا كان له شخصية قوية او خلفية تاريخية (الخشن، ٢٠٠٥، ص ٤٤).

الفرع الثاني

التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة

التشريعية والتنفيذية

يأخذ النظام البرلماني بمبدأ الفصل المرن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وتتبادل كلا السلطتين التعاون والرقابة فيما بينهما لتحقيق التوازن بينهما، وبذلك لا ترجع احداها على اخرها، ولا تسيطر او تطغي عليها، فالتعاون والرقابة تعد اهم أداتين لضمان وحفاظ التوازن على نحو ما تقدم، فحق البرلمان في التصويت لسحب الثقة من الحكومة لإسقاطها،

يقابله حق الحكومة في حل البرلمان واجراء الا انتخابات المبكرة.

ويحقق هذا الاساس في النظام السياسي البرلماني منع الاستبداد وصون الحريات ومنع تركيز السلطة وعدم الاستئثار بها وذلك لان طبيعة النفس البشرية تجنح الى الاستبداد إذا استأثرت بالسلطة لهذا يقول الفقيه والفيلسوف الفرنسي شارل لوي دي سيكوندا المعروف باسم مونتسكيو (Montesquieu) " ان التجارب الابدية أثبتت إذا ما تمتع أي انسان بالسلطة فانه يسيئ استعمالها، اذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدود توقعه"(الخطيب، ٢٠١١، ص ١٨٥).

لذا ينبغي ان يكون النظام السياسي الديمقراطي ولاسيما إذا كان نظاماً برلمانياً قائماً على اساس ان السلطة تحد السلطة.

لذا ان اهم مظاهر التعاون والرقابة التي تحقق التوازن بين سلطتي التشريعية والتنفيذية تتمثل في التعاون في الوظيفة التشريعية ووسائل الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين وعدم مسؤولية رئيس الدولة، وسنعرضها على النحو التالي: -

اولاً: التعاون بين الوزارة والبرلمان

يتجسد هذا التعاون في الوظيفة التشريعية والجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان واعاد الموازنة العامة وسنضع ما تقدم قيد الدراسة فيما يلي: -

أ- التعاون في الوظيفة التشريعية:

إذا كانت مهمة البرلمان هي تشريع القوانين، الا انه في النظام البرلماني يجوز للحكومة سواء كانت وزارية او رئاسية اقتراح القوانين او ارسال مشاريع قانونية الى المجلس النيابي لتشريعها ويلاحظ في هذا الصدد ان معظم القوانين تصدر بناء على اقتراحات من قبل السلطة التنفيذية بسبب اتصالها المباشر بأمور المواطنين واطلاعها على رغبات الناس وسعيها لتحقيق طموحاتهم، وان قيام رئيس الجمهورية بوصفه رئيس السلطة التنفيذية بمصادقة القوانين العائدة من المجلس البرلماني والاشتراك في المنافسة مع اللجان المختلفة في البرلمان وتوضيح سياسات الوزارة، يعد جانباً مهماً في مجال التعاون بين السلطتين(عبدالله، النظم السياسية، ١٩٨٤، ص ٢٩١).

ب- الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة:

يمنح النظام البرلماني عموماً حق العضوية لجميع اعضاء الوزارة منهم رئيس الوزراء سواء كانت السلطة التشريعية تتألف من مجلساً واحداً او مجلسين ويتقرر هذا الجمع اما بنص الدستور كما ذهب اليه المشرع الدستوري الكويتي او بما جرى عليه العرف في الدول البرلمانية، اذ بهذه الوسيلة يكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق الحضور في جلساته والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي

تعرض عليه فضلاً عن حق الدفاع عن سياسات الحكومة، وحق التصويت على كافة المسائل المطروحة للمناقشة (ليلة، ١٩٦٧، ص ٦٥).

ت- اعداد الموازنة العامة:

تعد عملية اعداد الميزانية العامة للدولة وقرارها من صور التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اذ تقوم السلطة التنفيذية المتمثلة بوزير المالية ومجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة العامة للسنة الجديدة ويستلم البرلمان هذا المشروع ويقوم بمناقشته وإعادة النظر فيه والتعديل عليه وكذلك درج كل مبالغ القروض التي تحتاجها الدولة، بحسب ان تحظى بموافقة البرلمان (علي، ٢٠١٦، ص ٦٣).

ثانيا: الرقابة المتبادلة بين الحكومة والبرلمان

يتميز النظام البرلماني بالتوازن النظري بين كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية، وسنعرض اهم الجوانب الرقابية لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية على الاخر وعلى النحو الاتي: -

أ- رقابة البرلمان على الوزارة:

الرقابة هي الوظيفة الثانية للبرلمان بعد الوظيفة التشريعية وتعد صورة من صور الرقابة السياسية ويمارسه أعضاء البرلمان فرادى وجماعة على الحكومة باعتبارها سلطة تنفيذية عن طريق وسائل دستورية معينة للكشف عن عدم التنفيذ أو التنفيذ غير السليم لأعمال ونشاط المسؤولين ومساءلتهم لتحقيق الاستقرار القانوني والسياسي وبما يخدم المصالح العامة للشعب والدولة (عواد، ٢٠٢٢، ص ٤٢٩)، يمكن للبرلمان اللجوء الى عدة وسائل رقابية، منها

مناقشة الموازنة التي قد تشكل فرصة للتدقيق في عمل الحكومة والنظر في جميع الاعتمادات والتخصيصات المالية التي تطلبها الحكومة ويتفحصها البرلمان بدقة كبيرة (دو فرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١١٧).

كما ان للبرلمان التحقيق في شؤون واعمال الوزارة وتوجيه الأسئلة واستجواب جميع الوزراء ويمكن طرح الثقة عن الوزراء او وزير معين وسحب الثقة منهم أو اجبارهم على التنحي والاستقالة (الحو، ٢٠٠١، ص ٢٩٠).

ب- رقابة الحكومة على البرلمان:

في مقابل رقابة البرلمان على الوزارة - الحكومة، فان للوزارة هي الاخرى وسائل رقابية معينة تمارسها باتجاه السلطة التشريعية وبذلك يتحقق التعاون والتوازن بين كلتا السلطتين ومن الامثلة لهذه الوسائل، دعوة البرلمان بالانعقاد في الاحوال العادية والاحوال الطارئة وتأجيل انعقاده، فضلا عن دعوة الحكومة لأجراء الانتخابات العامة والانتخابات المبكرة وتعين اعضاء البرلمان (الباز، ١٩٩٨، ص ٣٥٣).

الفرع الثالث

عدم مسؤولية رئيس الدولة

ان رئيس الدولة اما يكون ملكا او رئيس جمهورية في النظام البرلماني، وفي النظام البرلماني الملكي فان استقلالية السلطة التنفيذية واضحة جدا، لان الملك يأتي الى الحكم عن طريق الوراثة مما يعني عدم وجود اي تأثير

للبرلمان عليه والعكس صحيح في الدول الديمقراطية.

اما في النظام البرلماني الجمهوري فان الامر يختلف باختلاف الوضع الدستوري لرئيس الدولة فهو اما ان يتم انتخابه من الشعب كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وفي هذه الاحوال والحالات المتماثلة لا يكون للبرلمان اي تأثير على الرئيس، واما يتم انتخابه بواسطة هيئة خاصة بالاشتراك مع البرلمان كما هو عليه الحال في الدستور الهندي لعام ١٩٤٧ والمانيا الاتحادية لعام ١٩٤١ والدستور الايطالي لعام ١٩٤٧، وفي هذه الاحوال لا يوجد تأثير للبرلمان على رئيس الدولة، لأنه لا يستطيع عزله لحين انتهاء ولايته (عبدالله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢).

وقد يتم انتخاب الرئيس من قبل البرلمان كما كان عليه فرنسا في دستورها لعامي ١٨٧٥ و١٩٤٦، وهنا يكون تأثير البرلمان على رئيس الدولة واضحاً ما يعرض استقلالية السلطة التنفيذية خاضعة لتأثير البرلمان (دوفرجيه، دساتير فرنسا، ٢٠١٦، ص ١٥).

وتتسم الوزارة- الحكومة في الانظمة النيابية بما يعرف بالازدواجية او ثنائية السلطة ويتجسد ذلك في وجود رئيس للدولة له صلاحيات رمزية - بروتوكولية ورئيس الوزراء الذي يتركز جل الصلاحيات التنفيذية والفعلية في يده، وفي كثير من الاحيان يتم انتخاب الرئيس من قبل البرلمان وبالتالي يكون للبرلمان تأثير عليه رغم

الصلاحيات المحدودة لديه كما في العراق في ظل الدستور النافذ ٢٠٠٥.

المطلب الثالث

الجذور التاريخية لوجود السلطات التشريعية والتنفيذية المتوازنة

يمكن ارجاع جذور الفصل بين السلطات الى اراء الفلاسفة القدماء مثل افلاطون وارسطو بيد ان بعض الكتاب يرون ان هناك ثمة فرق بين مسألة تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة، فمثلاً يرى بعض الفقهاء ان نظامي الاتحاد المركزي واللامركزي في الادارة من صور توزيع اختصاص السلطة، ويدل معنى السلطات المختصة دون سواها على السلطات التي اوكلت اليها القواعد القانونية ولاسيما الدستورية منها مهام وأعمال معينة على وجه الحصر، بحيث أن أي تصرف يصدر من أية سلطة أخرى بخلاف ذلك يعد خرقاً للدستور، مما يستوجب تدخل القضاء المختص لأبطاله، (ينظر بهذا المعنى الزنكنه، ٢٠٢١، ص ١٨٦)

الا ان هذا التوزيع يكون رأسياً وليس توزيعاً أفقياً كما في تقسيم السلطة وفقاً لتقسيم الوظائف، وقد تكون توزيع السلطة وفقاً لمعيار ثنائي وذلك بإيجاد هيئتين الاولى للتقرير والثانية للتنفيذ او اي معيار اخر (أمين، مرجع سابق، ص ١١٢)، وليس مهماً في مبدأ الفصل بين السلطات ان تكون الهيئات الحاكمة المتقاربة

على درجة واحدة من حيث القوة والسلطة فقد يكون احدهما تأتي في مرتبة اعلى من الاخرى (دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص-ص ٦٠-٦١).

لذا ان الجذور التاريخية للتوازن بين السلطات تختلف عن الاصل التاريخي لفكرة الفصل بين السلطات او تقاسمها والوظائف الاساسية للدولة بالرغم من علاقتها بالأنظمة النيابية القائمة على الفصل بين سلطات الحكم، وان تحديد الاساس الذي يبنى عليه التوازن بين كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية يعود بشكل واضح الى النظام البرلماني على نحو لا تسيطر احداها على الاخرى وتخل بهذا التوازن.

ويعد انكلترا مهد النظام البرلماني في القرن التاسع عشر، فهناك نشأ وتطور حتى استقامت اصوله وثبتت اركانه، ثم اخذت الدول بعد ذلك تحذو حذوها، مما ادى الى انتشار هذا النظام في كثير من الدول نظراً للمزايا العديدة المميزة في هذا النظام، الا ان هذا النظام تحول عن التطبيق واتخذ صبغات مختلفة من دولة الى اخرى، ولكن دون أن ينصب هذا الاختلاف على الامور الجوهرية فيه (عثمان، النظم السياسية، ٢٠١٠، ص ٣٠٤).

المبحث الثاني

وسائل تأثير السلطة التشريعية على التنفيذية

ان جميع الدول التي تتبنى النظام النيابي فان للسلطات التشريعية لها وسائل تأثير متعددة على الحكومة كسلطة تنفيذية وهي من مظاهر التعاون والتوازن المتبادل في آن واحد، وتعد الانظمة النيابية من الانظمة السياسية المعاصرة القائمة على دعائم الديمقراطية بالرغم من ان البرلمان في ظل النظام النيابي منتخب من قبل الشعب وهي تشكل الحكومة نيابة عن الشعب الا ان كلتا السلطتين يجب ان لا تكون مطلقة، لأن "السلطة المطلقة تعني المفسدة المطلقة" كما يقول احد كبار السياسة والمفكرين الانكليزي (Lord Acton)، ويقول العالم الاجتماعي الكبير غوستاف لوبون (Gustave Le Bon) "للسلطة نشوة تعبث بالرؤوس" (متولي، ١٩٦٤، ص ١٨٥).

ان تراجع الدور التشريعي للبرلمان وازدياد نفوذ الحكومة قابله التركيز على الدور الرقابي في مواجهة الحكومة (غنايم، ٢٠١١، ص ٥٤٠) وان اعادة السلطتين التشريعية والتنفيذية يتطلب تقوية سلطة الرقابة البرلمانية، لان تطور النظام البرلماني في جوهره يرمي الى الحد من الانفراد والاستبداد بالسلطة.

وبناء على ذلك اخذت اغلب الدساتير بالنظام البرلماني في العصر الحديث ومنها الدستور العراقي النافذ سنة ٢٠٠٥ وذلك من خلال تمتع كل من السلطتين بممارسة الاليات الدستورية القادرة على انهاء الوجود القانوني للأخر (عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٤) واهم وسائل تأثير البرلمان على الحكومة هي توجيه السؤال والتحقيق والاستجواب

وسحب الثقة (الاقالة) وسنتناول كل ذلك حسب المطالبات الآتية: -

المطلب الاول

السؤال

ظهر السؤال البرلماني ابتداءً في بريطانيا عام ١٧٢١ لدى مجلس اللوردات وكذلك عام ١٧٨٣ في مجلس العموم البريطاني (الطبائبي، ١٩٨٧، ص ١٣) والذي يشكل وسيلة لتبادل الآراء بين البرلمان والحكومة فهو من أكثر الادوات الرقابية استعمالاً وشيوعاً ولحد الآن.

ويقصد بالسؤال البرلماني تقصي عضو أو أعضاء من البرلمان من وزير ما مختص في شأن معين أو من رئيس مجلس الوزراء عن امر محدد خاص بأعمال الوزارة أو عمل الحكومة ككل (حسن، ١٩٨١، ص ١٨٠)، أي تمكين أعضاء البرلمان من توجيه الاستفسار عن الامور التي يجهلونها أو لفت نظر الحكومة الى موضوع ما (الطماوي، ١٩٩٦، ص ٤٧٥).

والسؤال البرلماني والاجابة عليه قد يكون شفاهه وقد يكون كتابة ويمثل مصدراً هاماً للمعلومات المتدفقة من قبل الحكومة، ويعتبر حقاً شرعياً بين النائب السائل والوزير المسؤول، فلا يجوز لنائب آخر التدخل أو لوزير آخر الاجابة على السؤال محل الاستفسار طلب توضيح أو المعلومات، فلا يتضمن السؤال اتهاماً أو نقداً أو المسائلة بحد ذاته، ولا يترتب

عليه حجب الثقة من وزير أو الحكومة - الوزارة لأنه يتضمن العلم بالموافقة وليس الحكم على الواقعة (حسن، مرجع سابق، ص ١٤٤).

وبموجب المادة (٦١/سابعاً / أ) من الدستور العراقي ٢٠٠٥^(٤) فان الاسئلة البرلمانية هي من الآليات الرقابية وان المادة (٥٠) من النظام الداخلي للمجلس النواب نظم ذلك^(٥) ونذهب مع الراي الدكتور حميد حنون الذي يقول الى ان وفقاً لهذه المادة من النظام الداخلي

(٤) جاء في المادة (٦١/سابعاً / أ) من دستور العراق النافذ بان " لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة".

(٥) جاء في نص المادة (٥٠) من النظام الداخلي للمجلس النواب العراقي المرقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النافذ بانه " لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تريد الحكومة القيام بها في أمر من الأمور ".

يجوز توجه السؤال الى اعضاء مجلس الرئاسة والا ان هذا الامر مخالف لحكم الدستور لعدم وجود نص يجيز ذلك، كما اجازت المادة المذكورة من النظام الداخلي توجيه الاسئلة الى رؤساء الهيئات المستقلة او رؤساء الدوائر التي لا ترتبط بأي بوزارة التي لم ينص عليها الدستور ايضا مع ضرورة تعديل المادة (٦١/سابعاً / أ) من الدستور بإضافة عبارة " او من هم بدرجة وزير" بعد كلمة الوزراء.

اخيراً لابد من ذكر بان المشرع العراقي لم يحدد الشروط الشكلية والموضوعية التي تخص كيفية تقديم السؤال اسوة بالمشرعين في كل من فرنسا وبريطانيا كأن يتعلق بصيغة السؤال من حيث القصر او بموضوعه من أن يكون عاماً أو خاصاً او ان يكون خالياً من العبارات غير اللائقة (الططبطائي، مرجع سابق، ص -ص ٥٩-٥١).

المطلب الثاني

التحقيق البرلماني

نشأ هذا الحق لأعضاء البرلمان البريطاني أيضاً عام ١٦٨٩، فهو اجراء يلجأ اليه البرلمان بقصد الاستتارة وعلى ضوءه يمكن ان يحدد موقفه (الجعدي، ٢٠١١، ص-ص ١٥٢-١٥٣) ويعد اجراء التحقيق البرلماني وسيلة مسلمة بها في الأنظمة البرلمانية ويرجع ومصدر هذا الحق الى المبادئ العامة المترتبة على حق البرلمان في التشريع والرقابة. ففي فرنسا توجد لجان دائمة (عددها ستة في كل مجلس) ولجان خاصة ووقتيّة تنشأ عند الحاجة وفقاً للفقرة (٢)

من المادة (٣٤) من دستورها لسنة ١٩٥٨، كما توجد لجان مراقبة والتحقيق (عبد الله، ١٩٨٣، ص-ص ١٢٢-١٢٣).

ويمكن تعريف التحقيق البرلماني بأنه يعد أحد وسائل الرقابة البرلمانية يقوم به البرلمان بنفسه او بإحدى لجان الدائمة او بلجنة خاصة يشكلها من عدد معين من اعضاءه للوقوف على حقائق أو وقائع معينة كما بصدد أعمال السلطة التنفيذية الداخلة في نطاق الاختصاص الرقابي البرلماني وتتمتع اللجنة بالصلاحيات المخولة بها قانوناً وتنتهي مهمة هذه اللجان برفع تقاريرها الى البرلمان حول ما يجب اتخاذه حيال المسألة (الرشيدي، ٢٠١١، ص ١٨).

وتختلف نوع التحقيق البرلماني تبعاً للموضوع محل التحقيق فهناك تحقيقات القضائية مثل التحقيقات الانتخابية في صحة عضوية أحد اعضاء البرلمان استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات، فهناك تحقيقات تدخل ضمن السلطات العامة للبرلمان وتنقسم الى التشريعية يقوم بها البرلمان بمناسبته دراسة لمشروعات القوانين او اقتراحات القوانين وتحقيقات سياسية لتقصي الحقائق عن الموضوعات الداخلة في نشاط أجهزة الحكومة (غنايم، مرجع سابق، ص ٣٥٥).

ومع ان الدستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ لم ينظم حق مجلس النواب في تشكيل لجان التحقيق البرلماني الا ان التحقيق يعد حقاً أصيلاً للمجلس النواب، فنجد النظام الداخلي لمجلس النواب نظم بالتفصيل عمل واختصاصات اللجان التحقيقية والتي تبلغ عددها (٢٤) لجنة

دائمة، وظل هذا العدد من اللجان ثابتاً في الدورة الانتخابية الأولى من (٢٠٠٦-٢٠١٠)، إلا أنه في الدورة الانتخابية الثانية من (٢٠١٠ - ٢٠١٤) ازداد عدد هذه اللجان إلى (٢٦) لجنة دائمة^(٦).

وبموجب النظام الداخلي لمجلس النواب المشار إليه، فإن هذه اللجان تتشكل بموافقة الأغلبية وبناءً على اقتراح هيئة الرئاسة أو خمسين عضواً ولها صلاحيات دعوة الأشخاص لسماع أقوالهم ورفع نتائج التحقيقات وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لمناقشتها ولاتخاذ القرار والموافقة ورفعها إلى الحكومة أو عدم إقراره، فالمجلس غير ملزم بالتوصيات ولا تستطيع اللجنة فرض الجزاءات.^(٧)

ومن خلال النظر في قرارات وتوصيات مجلس النواب يتبين بأن المجلس قام بتشكيل ستة لجان تحقيقية فقط لتحقيق في قضايا معينة في الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) وفي الدورة الانتخابية (٢٠١٠ - ٢٠١٤) وازداد العدد إلى (١٦) لجنة وقد شاب القصور والضعف في أداء هذه اللجان، حيث لم تساند بهيئات استشارية في النواحي المطلوبة لأعماله وكانت تخضع كثيراً إلى التوافقات السياسية، حيث كان ولا يزال الوزراء يحتمون بكتلهم البرلمانية للتخلص من الرقابة البرلمانية وما يتمخض منها وإجراء مساومات مختلفة في ذلك.

المطلب الثالث

الاستجواب

يعد الاستجواب المرحلة الأخيرة من الرقابة والمحاسبة لمجلس النواب والتي يتحدد بتوجيه الاتهام واتخاذ إجراءات المحاسبة، لذلك فهو من أهم وأخطر الوسائل الرقابية التي قد ينجم عنه سحب الثقة من الوزير أو مجلس

(٦) المادتان (٦٨ و ١٢٠) من النظام الداخلي النافذ لمجلس النواب العراقي المرقم ١ لسنة ٢٠٢٢ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٦٩٤ في ٢٠٢٢/١٠/١٧.

(٧) انقسمت لجنة الثقافة والاعلام والسياحة والآثار إلى لجنتين هي لجنة الثقافة والاعلام ولجنة السياحة والآثار كما انقسمت لجنة العمل والخدمات أيضاً إلى لجنة العمل والشؤون الاجتماعية ولجنة الخدمات والاعمار وتغير اسم لجنة اجتثاث البعث إلى اسم لجنة المصالحة الوطنية والمسائلة، ينظر في ذلك الفصل التشريعي الاول السنة التشريعية

الاولى وإلى اللجنة الرابعة والعشرون لمجلس النواب العراقي ٢٣ كانون الثاني ٢٠١١، قرارات وتوصيات، الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي <https://iq.parliament.iq> تاريخ الزيارة ٢٨/٤/٢٠٢٤.

الوزراء واسقاط الحكومة كلياً، ويلعب الاستجواب دوراً هاماً و أساسياً في تنظيم التوازن بين سلطتي البرلمان والحكومة.

وتعد فرنسا مهد الاستجواب البرلماني، اذ بدأ تطبيقها لأول مرة في دستورها ١٧٩١ ثم اخذت دساتير الدول الاخرى وظلت سارية في فرنسا الى ان الغيت بموجب الدستور الفرنسي سنة ١٩٥٨ (نصار، ١٩٩٩، ص ٨٠٦).

اما في بريطانيا فظهر فيها نظام شبيه بالاستجواب يسمى (الاقتراح بالتأجيل) وهو عبارة عن طلب يقدمه النائب الى رئيس المجلس في نهاية وقت الاسئلة طالبا التأجيل للمناقشة حول موضوع محدد وهام وعاجل، لم تستوف الاجابة عنه من الوزير المختص (غنايم، مرجع سابق، ص-ص ٣٧١-٣٧٢).

ويقصد بالاستجواب محاسبة الوزير في خطأ ارتكبه عند تطبيق القانون او اثناء تأدية عمله، فهو اتهام موجه لاحد الوزراء او رئيس الوزراء في شأن من شؤون ضمن اختصاصاتهم فهو قد لا يؤدي الى النقد والمحاسبة فقط وانما ينتج عنه المسؤولية السياسية للحكومة كلها او لاحد اعضائها، بهدف تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق الافراد وحررياتهم ولتوضيح السياسة الحكومية للرأي العام (الجعيدى، مرجع سابق، ص-ص ١٢٥-١٢٧).

ولقد اخذ الدستور العراقي الحالي بالاستجواب كآلية رقابية لمحاسبة الوزارة - الحكومة وفقاً للمادة (٦١/ سابعاً/ ٢) منه التي اشارت على ان لكل عضو مجلس النواب وبموافقة (٢٥) عضو طلب توجيه استجواب الى

رئيس مجلس الوزراء او أي وزير في الوزارة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصهم، على ان تجري المناقشة في الاستجواب بعد مضي سبعة ايام من تقديمه على الاقل.

لذا يلاحظ ان هناك شروطاً شكلية الى جانب أخرى موضوعية للاستجواب، فالشروط الشكلية عبارة عن تقديم الاستجواب الى رئيس مجلس كتابة مع عدم اجراء المناقشة في الاستجواب الا بعد مرور سبعة ايام على الاقل من تاريخ تقديمه ^(٨) كما انه يجب ان يوافق عليه (٢٥) عضواً على الاقل وعلى ان يقتصر على بيان الموضوع بعيداً عن العبارات غير لائقة، تجاه الحكومة او أحد الوزراء.

اما الشروط الجوهرية فيمكن ان نحصرها بعدم المخالفة للدستور والقانون، كما يجب ان يكون الاستجواب من الأهمية وغير مرتبط بمسألة داخلية او خارجية عامة ويجب ان يقدم مقدم الاستجواب الاسانيد والمبررات والاسباب التي تؤدي ما ذهبت اليه. ^(٩)

ويعد استجواب رئيس الجمهورية يكون مخالف للدستور لأن المشرع الدستوري أخذ

^(٨) المادة (٩١/ سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق النافذ ٢٠٠٥، والمادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب المرقم ١ لسنة ٢٠٢٢ النافذ.

^(٩) مادة (٥٧) من النظام الداخلي النافذ لمجلس النواب نفسه.

بثنائية السلطة التنفيذية واستقلال منصب رئيس الجمهورية عن منصب رئيس مجلس الوزراء. (١٠)

وينبغي ان يكون الاستجواب غير مرتبط لمصلحة مقدمه وان لا يكون موضوعه في السابق مفصولاً فيه، وبإمكان مقدم الاستجواب سحبه، وبحسب المادة (٦١) من النظام الداخلي تنتهي مناقشة الاستجواب اما بإقناع مجلس النواب بمضمون الاستجواب، أو ان يفضي الى حجب الثقة من المستجوب.

ومن الجانب العملي فقد تم استجواب عدد من الوزراء والمسؤولين في الدورة الانتخابية الاولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) والثانية (٢٠١٠ - ٢٠١٤) والدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) ومنهم وزير التجارة عبد الفلاح السوداني في ٢٠٠٩/٥/١٧ ووزير النفط حسين الشهرستاني في ٢٠٠٩/١١/١١ ورئيس المفوضية العليا للانتخابات فرج الحيدري واعفائه في ٢٠١١/٥/٢ والأمين الأسبق لأمانة بغداد صابر العيساوي في ٢٠١١/١١/٢٨ وآخرون مثل وزير الدفاع خالد العبيدي ووزير المالية هوشيار زيباري ووزير الكهرباء قاسم الفهداوي وبعضها افضت الى اقالمتهم من مناصبهم بعد

عدم اقتناع اعضاء مجلس النواب لجواب اسئلتهم وخضوع الامر لأسباب سياسية في ظل الصراعات السياسية والحزبية والمعادلات السياسية الاقليمية والدولية التي كانت لها التأثير في ذلك.

وبما ان المسؤولية السياسية للحكومة امام السلطة التشريعية والتضامن الوزاري يشكلان حجر الزاوية في اساس النظام البرلماني، فقد استقر هذا المبدأ لأول مرة في بريطانيا عام ١٧٨٢ وفي فرنسا بعد نجاح الثورة الفرنسية واستقرار الأوضاع السياسية وقيام النظام البرلماني عام ١٨٧٥ (ناصر، ١٩٨١، ص-ص ٢٦-٢٧).

وينبغي الاشارة الى وجود فوارق اساسية في المسؤوليات السياسية والمسؤوليات المدنية والجزائية التي تنطوي على عنصر خطأ مدني أو سلوك اجرامي للمسؤولين الحكوميين، فالمسؤولية السياسية تركز على أمور وعناصر موضوعية معينة يقدرها البرلمان في الانظمة النيابية، والمسؤولية السياسية قد تكون شخصية وقد تكون تضامنية^(١١) وان اي خطأ او تقصير

(١١) كما نظمها المادة (٨٣) من دستور العراق النافذ

لسنة ٢٠٠٥، علما ان المشرع اخذ بالمسؤولية

السياسية للحكومة بصورتها الفردية والجماعية.

(١٠) المادة (٦٦) من الدستور العراقي النافذ نفسه.

ينسب الى الحكومة قد يترتب عليه استقالة الحكومة بأكملها بدلا من وزير او عدد منهم في الحكومة، حيث ان هناك حالات تكون فيها المسؤولية فردية وشخصية ينحصر التقصير فيها على وزير او عدد معين من الوزراء بحيث لا تكون الحكومة فيها مسؤولة عنها وتثار هذه المسؤولية بطلب رسمي مقدم للبرلمان لسحب الثقة من وزير أو وزراء (الطماوي، مرجع سابق، ص ٤٩٤ وما بعدها).

وقد أقرت المادة (٨٣) من الدستور العراقي مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب سواء كانت بصفة شخصية أو تضامنية، فأصبح للمجلس سحب الثقة من أحد الوزراء بالتصويت بالأغلبية المطلقة ويعد مقالا من تاريخ قرار حجب الثقة منه عملاً بالمادة (٦١ / ثامناً/أ)، ولكن الغريب ان هذه المادة اشارت الى انه لا يجوز طرح موضوع حجب الثقة بالوزير الا بناء على ابداء رغبته او طلب موقع ومقدم من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب موجه اليه.

ونذهب مع ما يراه الدكتور جواد الهنداوي بانه من الافضل اعادة صياغة هذا النص، لأنه إذا مجلس النواب قرر حجب الثقة عن وزير او مسؤول رفيع بأغلبية مطلقة، لماذا يعود المجلس مرة اخرى لمناقشة نفس الموضوع؟ هل يعود ذلك الى انعدام السبب بعد سحب الثقة ام لان المجلس كان خاطئاً؟ وما هي الجدوى من استجواب وزير تمت اقالته؟ وهل يصوت المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه او بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين؟ كما

ان اعادة طرح الثقة يجب ان يكون بناء على طلب الوزير وليس كما جاء في النص المذكور " بناء على الرغبة " (الهنداوي، ٢٠٠٦، ص ٣٥١).

وفيما يخص من يحق لهم تقديم طلب حجب الثقة من الحكومة فقد أقر الدستور لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب بناء على طلب من (٥/١) من اعضائه ولا يجوز ذلك الا بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء ومضي سبعة ايام على تاريخ تقديم الطلب وبتصويت يحقق الأغلبية المطلقة لعدد اعضائه. (١٢)

وبهذا الصدد في فقد اراد الرئيس الاسبق لجمهورية العراق السيد جلال الطالباني في ٢٠١٢/٦/١٠ تقديم طلب الى مجلس النواب بخصوص بسحب الثقة من السيد نوري المالكي رئيس مجلس الوزراء آنذاك نتيجة للمواجهات وتحديات السياسية التي عصفت بالعملية السياسية في البلاد، فقد اقنع الرئيس الطالباني الاطراف لردم الهوة وإعطاء الفرصة مرة أخرى للإصلاح السياسي للحكومة.

(١٢) المادة (٦١ / ثامناً/ ب/٢) من دستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

المبحث الثالث

وسائل تأثير البرلمان على السلطة التشريعية

إذا كان لمجلس النواب و أعضاء البرلمان وسائل للتأثير في مواجهة السلطة التنفيذية، فطبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ومبادئ التعاون والتوازن في الانظمة النيابية لكلا سلطتين التشريعية والتنفيذية بعضها مع البعض، فان للوزارة وبما لها من السلطة التنفيذية، وسائل للتأثير المضاد صوب البرلمان وقد تلجا في سبيل ذلك الى حله.

وحيث ان الحكومة تمارس الرقابة على ادائها مثلما للبرلمان ذلك فاذا ما وجدت السلطة التنفيذية البرلمان (المجلس النيابي) غير منطقي في أدائه او ذهب بعيدا عن جادة الصواب والقانون بحسب نظرها مما يصعب التعاون والعمل معا، فقد ترى الحكومة ضرورة اللجوء الى حل البرلمان امرا ملحا وذلك بالاحتكام الى الشعب ليقرر من هو على حق من السلطتين المتخاصمتين.

وسنتاول جوانب ما تقدم، في مطلبين، فنخصص الاول عن التدخل في عمل البرلمان والثاني عن حله ووضع نهاية له.

المطلب الاول

تدخل الحكومة في العمل البرلماني

من الآليات التي لدى الحكومة للتأثير على عمل البرلمان وتوجيهه هو جدولة اعمال البرلمان ودعوته للانعقاد (ابو زيد، ٢٠٠٣، ص ١٨٠ وما بعدها).

ففي بريطانيا فان الحكومة تتحكم بجدول اعمال البرلمان، بحيث هي تضع لمجلس العموم جدول اعماله والقوانين التي تعرض عليه من قبل اعضاء مجلس العموم واللوردات، كما تقوم الحكومة بتحديد دورات انعقاد البرلمان وبإرادة ملكية ينعقد البرلمان بعد القاء خطاب العرش متضمننا تلخيصا لسياسات والبرنامج التشريعي المعدة في الدورة النيابية الجديدة (حسن، مرجع سابق، ص ٢٢٣ وما بعدها).

وقد يعقد البرلمان البريطاني اجتماعاته بشكل طارئ بناءً على طلب الحكومة، ففي ظل خضم احداث قضية العراق حول امتلاكه لأسلحة الدمار الشامل عام ٢٠٠٢ بخصوص قضية العراق واسلحة الدمار الشامل، عقد البرلمان البريطاني جلسة طارئة بناءً على دعوة الحكومة في ٢٤/٩/٢٠٠٢ لمناقشة القضية بالرغم من انه كان من المفترض ان تبدأ الدورة العادية للبرلمان في ١٥/١٠/٢٠٠٢.

ويجوز الجمع بين عضوية البرلمان ومنصب وزاري في آن واحد، اذ يجوز للوزراء حضور البرلمان والمشاركة في المناقشة، وكذلك من الامتيازات الاخرى للتاج البريطاني صلاحية فض البرلمان وسقوط اعمال البرلمان مع المشاريع القانونية حيث ينبغي تقديمها مرة اخرى في الدورة البرلمانية القادمة.

وفي فرنسا وبموجب دستورها لسنة ١٩٥٨، تم تكريس هيمنة الحكومة على جدول اعمال البرلمان، اذ يتم إعادة تنظيم جدول عمل

البرلمان وفق اولوية المواضيع واهميتها بالنسبة للحكومة وهذا يؤكد دعم نفوذ الحكومة على حساب البرلمان (عثمان، الرقابة على صحة عضوية البرلمان، ١٩٩٠، ص ٢١٧).

وأدرك المشرع الفرنسي الدستوري خطورة هذا الدور المهيمن والمسيطر على البرلمان لذلك عمل الى اجراء تعديلات في الدستور في ٢٣/٧/٢٠٠٨ والتي دخلت حيز التنفيذ في ١/٣/٢٠٠٩ اذ أصبح البرلمان هو الذي ينظم جدول اسبوعين وتخصيص جلساته من ضمن اربعة اسابيع من باب الاولوية لدراسة المواضيع التي تطلب الحكومة ادراجها في الجدول وفقا للمادة (١/٤٨) من دستورها النافذ.^(١٣)

وفي دستور جمهورية العراق يقوم الرئيس وبمرسوم جمهوري بدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ مصادقة نتائج الانتخابات^(١٤)، ولم يشير الدستور العراقي الى مسألة عدم توجيه الدعوة للانعقاد من قبل رئاسة الجمهورية خلال المدة المذكورة، لذا يعد وجود نص دستوري يقضي بالانعقاد لمجلس النواب لاجتماعاته الاعتيادية بحكم القانون امراً ضرورياً.

وفي حالة انعقاد مجلس النواب في الاوضاع الاستثنائية فانه من صلاحيات رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء دعوة البرلمان - مجلس النواب الى جلسة استثنائية بناءً على المادة (٥٨/اولا) من الدستور، ويقضي البند الثاني من نفس المادة بحق الحكومة بتمديد الفصل التشريعي على ان لا يزيد كحد أعلى عن ثلاثين يوما.

واشارت المادة (٦٤/ثانيا) الدستورية على دعوة رئيس الجمهورية الى الانتخابات العامة في البلاد في حال حل مجلس النواب وذلك خلال فترة اقصاها ستون يوما من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلًا ويواصل تصريف الامور اليومية".

كما ان الدستور العراقي أشار الى دور الحكومة في تنظيم وإعادة ترتيب جدول اعمال السلطة التشريعية، والنظام الداخلي لمجلس النواب تكفل بهذا الامر في مادتي (٩، ٣٧)، اذ تكون الاولوية لمناقشة المشاريع القانونية المرسلة الى البرلمان من الحكومة.

كما ان المادة (٤٩/سادسا) من الدستور نفسه قضت بعدم جواز الجمع بين العضوية في مجلس النواب واي منصب اخر بعكس ما هو المعمود في النظامين البريطاني والفرنسي وفق مضمون المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨.

ولا يمنع هذا من حضور الوزراء والمسؤولين في الحكومة من الحضور في البرلمان والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون السلطة والحكم السياسية.

(١٣) الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل النافذ.

(١٤) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

المطلب الثاني

حل البرلمان

يراد بحل البرلمان انهائه قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء الفصل التشريعي له وقد يكون حل المجلس النيابي مطلباً رئاسياً يقدم بمرسوم جمهوري خاص لنشوء خلافات لتأييد الحكومة للبرلمان، وقد يكون حل البرلمان مطلباً وزارياً مستنداً إلى رغبة الحكومة وطلبها مشفوعاً بموافقة رئيس الدولة للنأي بنفسه عن الصراع والخلافات في وجهات نظر الحكومة والبرلمان، وقد يكون الحل رغبة ذاتية للسلطة التشريعية إذا ما نص الدستور على أن يحل البرلمان نفسه بنفسه وقد يكون ذلك مفروضاً بحكم القانون عندما يلزم الدستور الحكومة للقيام بذلك (شبحا، ٢٠٠٦، ص ٧٥).

ويقتصر استخدام هذا الحق على النظام البرلماني دون غيره وهو ما يميز الانظمة الدستورية الأخرى، لذلك فهو أداة للتوازن المتقابل في مواجهة السلطة التشريعية (دسوقي، ١٩٩٧، ص ٥٦)، فهو موازي لحق البرلمان في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (المشهداني، مرجع سابق، ص ١٣٦).

ويعد حل البرلمان من مظاهر الديمقراطية لتغيير البرلمان بالطرق ووسائل قانونية، للخروج من الخلافات المتجذرة والصراعات المحتدمة بصدد مواضيع هامة في نظر سلطتي الحكومة والبرلمان استناداً إلى مبدأ سيادة الأمة في

الاحتكام إلى الشعب بحيث تكون كلمة الفصل النهائية له.

ولقد ظهر هذا الحق في بريطانيا سنة ١٧٨٤، إذ أكد الملك قرار حل مجلس العموم بالاستناد إلى طلب رئيس الوزراء بعد دراسة الأمر من كافة النواحي بهدف تجديد مجلس العموم وحصول الحكومة على أغلبية الأصوات البرلمانية كسلطة منتخبة (حسن، مرجع سابق، ص ٢٣).

وعملياً يعد حق الملك في حل مجلس العموم حلاً وزارياً لأنه يكون مستنداً إلى طلب من رئيس الوزراء، فالملك ليس بمقدوره أن يتخذ قرار الحل منفرداً، وجرى العمل في بريطانيا على عدم تكرار الحل للمرة الثانية لنفس الأسباب التي أدت إلى حل المجلس السابق (أبو زيد، ٢٠٠٣، ص ٢١٣).

ومن الأمثلة الحديثة لحل مجلس العموم في بريطانيا، طلب توني بليز رئيس الوزراء آنذاك في ٢٠٠٥/٤/٥ من الملكة إليزابيث بحل مجلس العموم، وفعلاً تم حل البرلمان على أثر ذلك وإبرادة ملكية بسبب الخلافات بين الوزارة والمعارضة في مجلس العموم حول مساهمة واشتراك بريطانيا في الحرب التي شنت ضد العراق سنة ٢٠٠٣ دون الحصول على تفويض شرعي من الأمم المتحدة، وظهرت الانتخابات التي جرت بعد ذلك فوز توني بليز مجدداً في الانتخابات.

كما ان الدستور الفرنسي النافذ لسنة ١٩٥٨ أجاز لرئيس الجمهورية انتهاء عمل الجمعية الوطنية وحلها ولكن على ان يستشار رئيس مجلس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان. (١٥)

الا انه لا يمكن حل الجمعية الوطنية الفرنسية الا بعد مضي عام على الانتخابات البرلمانية بعد حل سابق، ومنع الدستور حل الجمعية الوطنية خلال الظروف غير العادية (الاستثنائية)، ولقد استعمل الرئيس الفرنسي ديغول هذا الحق في ٩/١٠/١٩٦٢ بسبب اثاره الجمعية الوطنية الفرنسية للمسؤولية السياسية للوزارة - الحكومة، كما وتم حل الجمعية في ١٩٨١/٥/٢ نتيجة لوصول الاشتراكيين الى الحكم بفوز فرانسوا ميتران للرئاسة عام ١٩٨١ (مسلم، ١٩٧٧، ص ٤٧).

اما في الدستور العراقي النافذ فان وبمقتضى المادة (٦٤) منه فان الوضع مختلف، اذ يتم حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات اعضائه بعد تقديم رئيس مجلس الوزراء طلب الحل المقترن بموافقة رئيس الجمهورية على ألا يكون خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ويدعو رئيس الجمهورية العراقي بعد حل المجلس الى اجراء انتخابات عامة في البلاد خلال مدة لا تتجاوز (٦٠) يوما بعد قرار الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا ويصبح مكلفة بتصريف الامور.

ومن خلال امعان القراءة لنص المادة (٦٤/اولا) الدستورية، نجد بان المشرع الدستوري قد اخذ بالحل الذاتي، اذ يحل مجلس النواب ذاته بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، وليس لأمر رئيس الجمهورية او طلب مقدم من رئيس الوزراء، فمهمة السلطة التنفيذية تنحصر في ان تطلب من مجلس النواب ان يحل ذاته ليس الا وان القرار النهائي للحل يكون بيده، وبهذا تختلف عن النظام والدستور الفرنسي حيث يحل الجمعية الوطنية بطلب رئيس الحكومة ويختلف عن النظام والدستور العرفي البريطاني الذي يكون قرار الحل بيد رئيس الوزراء (حسن، مرجع سابق، ص ٢٣) الامر الذي يترتب عليه فقدان الحكومة كسلطة تنفيذية في العراق لا قوى وسيلة فعالة مقرر في الانظمة النيابية المقارنة مع العرض ان نظام الحل الذاتي نادر كما هو الحال في النرويج واسرائيل^(١٦) فالحل الذاتي يسبب تعقيدات في الحياة السياسية في البلاد،

(٢) بمقتضى المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.

(١٥) المادة (١٢) من الدستور الفرنسي المعدل ١٩٥٨ المعدل النافذ.

ويشوه النظام البرلماني لذا أصبح النظام السياسي في العراق أقرب الى نظام حكومة الجمعية.

وفي ظل دستور العراقي ٢٠٠٥ النافذ لم يحل مجلس النواب نفسه الا مرة واحدة عند نهاية دورته، عندما اتخذ قراراً في ٧/ نيسان ٢٠٢١/ بحل نفسه بعد ستة أشهر بعد ذلك لغرض اجراء الانتخابات المبكرة في البلاد.

وخلاصة القول ان نظام السياسي في العراق قائم على ارضية غير متوازنة فلا يرجى منه اداءً حكومياً سليماً بهذا الحال ولا رقابة برلمانية فعالة.

الخاتمة

تبين من خلال دراسة موضوع البحث سعي المشرع الدستوري العراقي لإقرار نوع من التوازن والتأثير المتبادل بين سلطتي الحكومة والبرلمان وذلك من خلال إقامة النظام النيابي - البرلماني وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات واتخاذ بثنائية- السلطتين التشريعية والتنفيذية واساليب التعاون والرقابة المتبادلة بينهما ولكن لم يتحقق ذلك في ارض الواقع ولم يكن هناك التوازن المطلوب في اسناد الصلاحيات الدستورية بين سلطتي التشريعية والتنفيذية وانعكس ذلك على ممارسة السلطة في العراق بعد دخول الدستور قيد التنفيذ، اذ لم تطبق جميع الاحكام المنظمة لعلاقة كلتا السلطتين بعضها مع البعض وبقيت اسطرا مدونة داخل

وثيقة الدستور، الامر الذي ادى الى ازدياد الاخلال بالتوازن الذي كان من المنتظر ان يكون قائماً، وتوصلنا ختاماً الى نتائج ومقترحات عديدة والتي يمكن أن تساهم في اصلاح الخلل الذي شاب التأثير والتوازن المتبادل بين الحكومة مجلس النواب في العراق.

أولاً: الاستنتاجات:

من خلال تناول ودراسة وتحليل مواد وأحكام الدستور العراقي والمتعلق بموضوع البحث، توصلنا الى النتائج الآتية: -

١. لاحظنا اختلالاً في التوازن والتأثير المتبادل بين سلطتي الحكومة والبرلمان، لرجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية وعدم تمكن الاخيرة من ايقاف السلطة التشريعية أو حلها عند دخولها معها في اختلافات مستعصية او ممارسة الضغوط عليها وذلك بخلاف نظم الحكم في الدول المتقدمة مثل بريطانيا وفرنسا التي تستند في موضوع التوازن والتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المبدأ "حيث تكون السلطة توجد المسؤولية " ويكون الاختلال في التوازن السياسي نسبياً بينما نرى العكس في الواقع والمشهد السياسي للحكم في العراق في ظل دستوره القائم لسنة ٢٠٠٥.

٢. انحراف النظام البرلماني في العراق وانقسام الباحثين في مقارباتهم لنظام الحكم في العراق وفق دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥، فقد ذهب بعضهم من امثال د. جواد الهنداوي ود. حميد

الشعب، وإن يتمتع رئيس الجمهورية ببعض الصلاحيات الفعلية على نحو يمكنه من المساهمة في تحقيق التوازن والتأثير المتبادل بين كلتا السلطتين التشريعية والتنفيذية، لتحقيق التوازن واستقرار نظام الحكم في البلاد.

٣. تفعيل الآليات البرلمانية لرقابة ومحاسبة الوزارة- الحكومة فيما يخص السؤال البرلماني واللجان التحقيقية واسناد رئاسة الجان البرلمانية الهامة الى الكتل البرلمانية المعارضة أو غير المشاركة في تشكيل الحكومة لتحقيق رقابة كفؤة وناجحة تضمن تطور الدور الحكومي في خدمة المواطنين وعدم استعمال هذه الاداة للرقابة لغير المصلحة التي شرعت من أجلها.

٤. نرى ضرورة تعديل نص المادة (٧٨) الدستورية وبما يمنح حق اقالة الوزراء لرئيس مجلس الوزراء بغير طريق الاستجواب، فلرئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية حق تعيين الوزراء وله حق طلب اقالمتهم وعزلهم لعدم جريان التصويت على الوزراء منفردين وعلى هذا الأساس لرئيس الوزراء الحق في القيام بتعديل الوزارة واستبدال أي وزير من وزارته عندما لا يجد فيه الأداء المتوقع أو الانسجام مع السياسة العامة للوزارة.

٥. عدم تعليق طلب رئيس مجلس الوزراء بجل البرلمان بموافقة المجلس ذاته لان

حنون في تقديراتهم الى ان النظام البرلماني قد انحرف نحو نظام المجلس، بينما يرى اخرون ان نظام الحكم في العراق يكاد يماثل وضع النظام السياسي في فرنسا في ظل دستورها القائم لعام ١٩٤٦.

٣. السؤال البرلماني وحسب ما اكدت محاضر جلسات مجلس النواب ودورتها الانتخابية الاولى أمسى وسيلة غير مؤثرة بخلاف الاستجواب في الدورة الحالية القائمة التي رغم الاسباب السياسية فأنها ادت بالنتيجة الانتخابية الى اقالة وزراء ومحافظين ومسؤولين كبار في الدولة.

٤. وجود قصور واضح في تشكيل لجان التحقيق من الجوانب الفنية، اذ لم تكن مدعومة بهيئات استشارية متخصصة في مواجهة الوزارات ومؤسسات الدولة وتشكيل اللجان واعمالها كانت خاضعة لتوافقات سياسية اذ كان الوزراء يحتمون بالكتل السياسية التي ينتمون اليها بهدف التخلص من الرقابة البرلمانية أو التخفيف من الإجراءات المتخذة بحقهم.

ثانياً: المقترحات

١. ضرورة تعديل الدستور بتوافق وطني يحقق التوازن وان كان نسبياً في التأثير المتقابل بين الحكومة ومجلس النواب لاسيما فيما يخص حق الوزارة في حل البرلمان.

٢. نقترح تعديل الدستور وتنشيط حق الرفض لرئيس الجمهورية لنقض القوانين وان كان لمرة واحدة لينسجم مع دوره في حماية الدستور والحفاظ على وحدة

يشاركون في تشكيل الوزارة واختيار الوزراء وإن الخلاف والاحتدام غالباً ما يدب بين سلطات الحكومة والبرلمان الممثلة برئيس الوزراء، لذا نرى لزماً تعديل المادة (٦٤) من دستور العراق وفق ما تقدم.

ذلك يعد انحرافاً عن النظام البرلماني كما إن اقتران حل المجلس بموافقة رئيس الجمهورية في غير محله أيضاً لتعارضه مع مركز رئيس الجمهورية في النظام البرلماني، فرؤساء الجمهورية في الأنظمة البرلمانية دورهم رمزي في تمثيل الأمة ووحدتها كما أنهم لا

المصادر

القرآن الكريم

أولاً: القواميس والمعاجم

١. أ- القواميس
٢. ابن منظور، لسان العرب، م (٦)، ج (٥٥)، دار جادر للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ٢٠٠٤.
٣. مسعود، جبران، معجم الرائد، دار العلم للملايين، ط ٧، بيروت، لبنان، ١٩٩٢.

ثانياً: الكتب

١. الباز، د. داوود، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٢. أبو زيد، محمد عبد الحميد، توازن السلطان ورقابته، النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣. الحلو، د. ماجد راغب، النظم السياسية دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠١.
٤. الجعدي، بدر محمد حسن عامر، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، ٢٠١١.
٥. الخطيب، د. لقمان احمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ٧، الاردن، ٢٠١١.

٦. الخشن، د. محمد عبد المطلب، الوضع القانوني لرئيس الدولة، في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٤.
٧. الرشدي، ملفي رشيد مرزوق، لجان التحقيق البرلمانية في الكويت، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، ٢٠١١.
٨. الصباح، د. عذاري سالم، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دار النهضة العربية، ٢٠١٥.
٩. الطبطبائي، عادل، الاسئلة البرلمانية، جامعة الكويت، ١٩٨٧.
١٠. الطماوي، د. سليمان، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دراسة مقارنة، بدون جهة النشر، ١٩٩٦.
١١. أمين، لطيف مصطفى، مبدا الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقها في الدساتير العراقية، دراسة تحليلية مقارنة، بدون تاريخ ومكان النشر.
١٢. المشهداني، د. محمد كاظم، النظم السياسية، العاتك لصيانة الكتاب القاهرة، توزيع المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
١٣. - الهنداوي، جواد، النظام السياسي على ضوء دستور العراق الاتحادي، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٦.
- الهنداوي، جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، المعارف للمطبوعات، ط ١، بيروت، ٢٠١٠.
١٤. حسن، مريد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
١٥. دسوقي، رأفت، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، جامعة عين الشمس، ١٩٩٧.
١٦. - دوفرجيه، موريس، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعيد مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- دوفرجيه، موريس، دساتير فرنسا، ترجمة احمد حسيب عباس، المطبعة النموذجية، بيروت، ٢٠١٦.
١٧. شيحا، ابراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
١٨. صبري، د. السيد، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبه، القاهرة، ١٩٤٥.

١٩. عبد الله، د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، النظرية العامة للدولة - الحكومات - الحقوق والحريات، دار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٤.
٢٠. عبد الله، عبد الباقي نعمة، الرقابة على اعمال الادارة في العراق وفي القانون المقارن، جامعة بغداد، ١٩٨٣.
٢١. -عثمان، حسين عثمان محمد، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
- عثمان، حسين عثمان محمد، الرقابة على صحة عضوية البرلمان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية، ١٩٩٠.
٢٢. علي، هيو رشيد، الفصل بين السلطات جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٦.
٢٣. غنايم، مدحت احمد يونس، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة في نظام البرلماني، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، ٢٠١١.
٢٤. ليلة، د. محمد كامل، النظم السياسية -الدولة - الحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
٢٥. مجيد، زيرك، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٤.
٢٦. متولي، عبد الحميد، القانون الدستوري والانظمة السياسية، دار النهضة العربية، ج ١، ط ٣، القاهرة، سنة ١٩٦٤.
٢٧. مسلم، خالد عباس، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، جامعة عين الشمس، ١٩٩٧.
٢٨. نصار، جابر جاد، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٢٩. ناصف، عبد الله ابراهيم، مدى التوازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

ثالثاً: المجالات العلمية

١. الزنكنه، د. عدنان قادر عارف، تنازع الاختصاص بين السلطات الاتحادية والمحلية في دستور جمهور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القلم الجامعة، مجلد ٦، عدد ٩، سنة ٢٠٢١.
٢. عواد، د. مازن مزهر، معوقات رقابة مجلس النواب العراقي وسبل حلها، مجلة كلية القلم الجامعة، مجلد ٦، عدد ١٢، سنة ٢٠٢٢.

رابعاً: الدساتير والانظمة

١. الدساتير الفرنسية للسنوات (١٧٩١ و ١٨٧٥ و ١٩٤٦ و ١٩٥٨).
٢. دستور نرويج لسنة ١٨١٤ النافذ.
٣. المانيا الاتحادية لعام ١٩٤١.

٤. الدستور الهندي لعام ١٩٤٧.
٥. الدستور الايطالي لعام ١٩٤٧.
٦. مبادئ الدستور البريطاني العرفي.
٧. مبادئ الدستور الاسرائيلي العرفي.
٨. دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.
٩. النظام الداخلي النافذ لمجلس النواب العراقي الصادر المرقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

رابعاً: القرارات الدولية

١. القرار المرقم ١٤٨٣ في ٢٢/٥/٢٠٠٣.
٢. القرار المرقم ١١٥١ في ١٨/١٠/٢٠٠٣.
٣. القرار المرقم ١٥٤٦ في ١٨/٦/٢٠٠٤.

خامساً: المواقع الالكترونية

١. www.mawdoo3.com
٢. www.almaany.com
٣. <https://iq.parliament.iq>

المستخلص

تنظم بحسب الأنظمة السياسية المتبعة للدول، فهي تختلف من نظام سياسي معين الى اخر. ولقد أقبل العراق على تحولات سياسية كبيرة بعد سقوط نظامه البائد عام ٢٠٠٣ وتبنى في دستوره الجديد سنة ٢٠٠٥ النافذ شكلاً جديداً ونظاماً جديداً للدولة، اذ أصبح العراق دولة فدرالية وافر النظام النيابي مبدأ الفصل بين السلطات في الحكم القائم على التعاون والتوازن فيما بينها. الكلمات الاستفتاحية: التأثير، التوازن، السلطة التشريعية، المتبادل، السلطة التنفيذية، العراق، دستور.

يعد مبدأ الفصل بين السلطات الاداة الدستورية والتنظيم السياسي لدرء الاستبداد او السلطة المطلقة وضمان للحقوق والحريات ومؤدى هذا المبدأ الدستوري والسياسي المهم في إدارة شؤون الدولة الحديثة إسناد السلطات العامة التي تقوم بأداء واجبات الدولة الى هيئات مستقلة بعضها عن بعضها الآخر للحيلولة دون تركيز السلطة في يد جهة واحدة منعاً لتعسفها وتسلطها وحفاظاً على الحقوق والحريات العامة، ومع استقرار النظم الدستورية والسياسية الحديثة للدول على هذا المبدأ باختلاف الشكل والنظام السياسي للدول ظلت العلاقة فيما بين سلطاتها المتعددة والمتمثلة بالسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وباتت

states, the relationship between its multiple powers represented by the legislative, executive and judicial powers has remained, and it is organized according to the political systems used for states, they differ from the system One politician to another.

Iraq has embarked on major political transformations after the fall of its defunct regime in ٢٠٠٣ and adopted in its new constitution in ٢٠٠٥ the new form and system of the state, as Iraq has become a federal state and adopted the parliamentary system in government and approved the principle of separation between its legislative, executive and judicial powers based on cooperation and balance between These powers.

Keywords: Influence, balance, legislative authority, executive authority, Iraq, constitution.

Abstract

The principle of separation of powers is the constitutional instrument and the political organization to ward off tyranny or absolute power and a guarantee of rights and freedoms. This important constitutional and political principle in managing the affairs of the modern state is to assign public authorities that perform the duties of the state to independent bodies of each other so that power is not concentrated in the hands of one side one to prevent its arbitrariness and its dominance and to preserve public rights and freedoms, and with the stability of modern constitutional and political systems of states on this principle, according to the different form and political system of