



انحراف النظام البرلماني في الدستور العراقي النافذ

أ. م. د. إيمان قاسم هاني الصافي

كلية القانون – الجامعة المستنصرية

تضمن هذا الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وصلاحيات السلطة التشريعية ، وأشكال التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين ، وعلى الرغم من تحوّل العراق عن النظام الرئاسي إلى النظام الجمهوري البرلماني بهدف تعميق النهج الديمقراطي والشفافية في الحكم ومؤسسات الدولة ، وإشاعة الروح الديمقراطية في أوساط الشارع ومؤسسات المجتمع المدني ، إلّا أنّه وعلى الرغم مرور ما يزيد على العقد من الزمن على إقرار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مازال يعاني من عدم الاستقرار السياسي والاجتماعي والمؤسسي، الذي انعكس بدوره على أسس النظام البرلماني الذي تبناه وقواعده ، ومن هنا تأتي أهمية البحث الذي نحن بصددده وضرورة الغوص في محتواه .

This constitution included defining the powers of the executive authority represented by the President of the Republic and the Council of Ministers, the powers of the legislative authority, and the forms of cooperation and oversight between these two authorities. Despite Iraq's transition from a presidential system to a parliamentary republican system with the aim of deepening the democratic approach and transparency in governance and state institutions, and spreading the democratic spirit among the street and civil society institutions, despite the passage of more than 2005 Political, societal and institutional instability, which in turn was reflected in the foundations and rules of the parliamentary system that it adopted.



المقدمة

أولاً : تمهيد :

إنَّ الوظيفة الأساسية للدولة هي العمل على تحقيق القانون وذلك بالوظائف الثلاث ، وقد ثار تساؤل : هل الأفضل تركيز هذه السلطات في يد شخص واحد أو من الأفضل توزيعها على أكثر من هيئة واحدة ؟

وقد تبين تاريخياً أنَّ تركيز السلطة في يد شخص واحد قد أدى إلى قيام أنظمة استبدادية في معظم الأحيان ، لهذا نادى معظم الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه (مونتسكيو) بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات . ظهرت أنظمة سياسية عدّة حاولت تطبيق فكرة الفصل بين السلطات مثل النظام الرئاسي ، والنظام البرلماني ، ونظام الجمعية ، والنظام المختلط .

إذ يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات مع التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وقد كان هذا النظام وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية نشأت وتطورت في بريطانيا . وإذا كانت أصول النظام البرلماني قد استقرت في إنجلترا ، فإنَّ هذا النظام قد انتقل منها إلى سواها من الدول ، واتخذ ألواناً مختلفة من حيث التطبيق .

إنَّ هذه الاختلافات في تطبيق النظام البرلماني مردّها أنَّ النظام البرلماني نظام سياسيٍّ لشعوب بلغت مرحلة معينة من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا فإنَّ محاولة تطبيق هذا النظام في بلدان أخرى لم تصل إلى تلك المرحلة من التطور، فيها أكثر من مخاطرة ، واحتمال فشله أو مسخه يكون أكيداً ، حتى أنَّ احتمال نجاحه ضئيلاً ومحفوفاً بالمخاطر .

لقد كان للعراق نصيب من ذلك في دستوره النافذ المسمى بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، إذ شهدت نصوصه الدستورية خروجاً كبيراً على أسس وقواعد النظام البرلماني العامة والأساسية منها، مما جعله نظاماً شبه برلماني ، أو نظاماً مختلطاً ، فعلى الرغم من النصِّ في المادة الأولى من الدستور التي جاء فيها ((العراق دولة اتحادية واحدة ، نظام العراق دولة اتحادية واحدة ، نظام الحكم فيه برلماني (نيابي))) ، إلَّا أنَّ معالم النظام البرلماني لم تكن متحققة للأسف في أغلب نصوصه الناطمة للموضوع ، فخرج عن قاعدة التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات ، فعلى الرغم من امتلاك مجلس النواب وسائل رقابة متعددة على أعضاء



السلطة التنفيذية كالسؤال والاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة وسحب الثقة والتحقيق البرلماني ، إلا أنَّ الدستور قد أخذ بطريقة الحلّ الذاتي لمجلس النواب وفق المادة (٦٤) من الدستور فبعد تقديم الطلب (طلب الحل) من أعضاء البرلمان أو الحكومة سيكون الحلّ متوقفاً على موافقة المجلس ذاته بالأغلبية المطلقة لأعضائه ، أيضاً قرر الدستور المسؤولية السياسيّة لرئيس الدولة ، فجعل مساءلته قائمة بعد تحريك طلب الاتهام من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عند ارتكابه الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحث باليمين ، ومن ثمّ إعفائه من منصبه بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا ، وسيكون أمر الاعفاء أيضاً من شأن الأغلبية المطلقة لمجلس النواب ، إلى جانب كثرة الاختصاصات والسلطات المنفردة الممنوحة لرئيس الجمهورية خلافاً لقاعدة التوقيع المجاور التي يقوم عليها النظام البرلماني ، ومنها دعوة البرلمان للانعقاد وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين التي يسنها مجلس النواب ، والمصادقة على أحكام الاعدام ، وإصدار المراسيم الجمهورية وقبول السفراء ، وأيضاً حلول رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء عند الخلو (٨١/أولاً) ، مع العلم هناك فصل عضوي بين المنصبين وهذا يجسد في الحقيقة خروجاً صارخاً عن فحوى وأساس النظام البرلماني وانتهاكاً لقواعده ، بما يجسد هيمنة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية .

ثانياً: أهمية البحث:

تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني في العالم ، ففيها نشأت وتوطدت الركائز الأساسية لهذه الديمقراطية ومنها انتشرت إلى مختلف الدول التي تبنتها فيما بعد ، ولكن هذه الانتقالة لم تكن موفقة في كثير من الدول التي أخذت بالنظام البرلماني عنها ومنها العراق ، إذ أنَّ اختلاف البيئة الداخلية والخارجية لهذه الدولة أو تلك كان له دور واضح في نجاح أو عدم نجاح هذه التجربة ، ومن هنا جاءت أهمية الموضوع الذي نحن بصددته في بيان أسس وقواعد النظام البرلماني في العراق استناداً إلى دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥ وتحديد مدى اقترابه أو ابتعاده من النظام البرلماني الأم في إنجلترا .



ثالثاً: إشكالية البحث:

تسعى الدراسة إلى بيان أسس وقواعد النظام البرلماني في العراق في ظل دستوره النافذ المسمى بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بتحديد طبيعة هذا النظام ومدى نجاحه وفاعليته باقتراجه أو ابتعاده عن مغزى النظام البرلماني في الدولة الأم (انجلترا) .

رابعاً: منهجية البحث:

اتبعت الدراسة منهجاً تحليلياً يقوم على استقراء النصوص الدستورية المنظمة لأسس النظام البرلماني وقواعده في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتحليلها , واستنباط نية المشرع الدستوري العراقي بشأنها ، سعياً للإجابة على الإشكاليات القانونية التي يثيرها موضوع البحث والتوصل إلى أفضل النظم الدستورية للوضع العراقي .

خامساً: خطة البحث:

قسمت هذه الدراسة إلى مبحثين رئيسيين وذيلت بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات، شمل المبحث الأول بيان ماهية النظام البرلماني في مطلبين أساسيين، فخصص المطلب الأول للتعريف بالنظام البرلماني ، وذلك في بيان مفهومه وفقاً للمعنى اللغوي والاصطلاحي ، ومن ثمّ تحديد خصائص هذا النظام ، وتناول المطلب الثاني بيان أركان النظام البرلماني ومن ثمّ تمييز هذا النظام عما يشبهه به أو يقترب منه من الأنظمة النيابية الأخرى ، وذهب المبحث الثاني لبيان النظام البرلماني في العراق وذلك ضمن مطلبين، فخصص المطلب الأول لتحديد أساسيات النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وخصص المطلب الثاني لبيان طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ .

المبحث الأول

ماهية النظام البرلماني

يعرّف النظام البرلماني بأنه النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية ، فهو نظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، المستقلتين عن بعضهما استقلال يقوم على التعاون وعلى تبادل الرقابة بينهما ، بمعنى أنّه نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما ، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات، وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لغرض تحقيق التوازن السياسي .

إنّ هذا الشكل من أشكال الحكم النيابي لم يكن وليد نظرية فلسفية أو سياسية أو قانونية يمكن الرجوع لها للتعرف على طبيعته ، فهو وليد ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية ، ووليد صدف مرت على إنجلترا ، فقد نشأ عبر السنين فهو نظام صنعته أحداث التاريخ ، فقد بدأت نشأة هذا النظام بعد صراع طويل بين الملك من جانب وبين الشعب من جانب آخر ، إلى أن توجّ هذا الصراع ببلورة وتجسيد خصائص النظام البرلماني .

وإذا كانت أصول النظام البرلماني قد استقرت في إنجلترا ، إلّا أنّ هذا النظام قد انتقل منها إلى غيرها من الدول ، واتخذ ألواناً مختلفة من حيث التطبيق ، غير أنّ هذا الاختلاف لا يمس في حقيقته سوى التفاصيل الخاصة بهذا النظام دون أصوله أو قواعده العامة .

إنّ هذه الاختلافات في تطبيق النظام البرلماني مردّها أنّ النظام البرلماني نظام سياسي لشعوب بلغت مرحلة معينة من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي ، وهكذا فإنّ محاولة تطبيق هذا النظام في بلدان أخرى لم تكن تصل إلى تلك المرحلة من التطور ، فيها أكثر من مخاطرة وأنّ احتمال فشله أو مسخه يكاد يكون أكيداً .

وإنّ النظام البرلماني يقوم على ثلاثة أركان أساسية : أولهما ازدواج السلطة التنفيذية والآخرين المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما.

لذلك وتأسيساً على ما تقدم ستقسم الدراسة في هذا المبحث على مطلبين ، يخص المطلب الأول للتعريف بالنظام البرلماني وذلك في بيان مفهومه وفقاً للمعنى اللغوي والاصطلاحي ومن ثمّ تحديد خصائص



هذا النظام ، في حين سيخصص المطلب الثاني لبيان أركان النظام البرلماني ومن ثمّ تمييز هذا النظام عمّا يشته به أو يقترب منه من الأنظمة النيابية الأخرى ، التي سوف نتولى بيانها بالتفصيل ، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

التعريف بالنظام البرلماني

إنّ وجود البرلمان في كلّ دولة لا يعني أنّ هذه الدولة أصبح لها نظام برلمانيّ ، فالذي يميّز النظام السياسيّ البرلماني عن سواه من الأنظمة هو كيفية تحديده للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أيّ: أنّ النظام السياسيّ البرلماني يقوم على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثمّ يفترض المساواة بينهما ، فلا تسيطر أو تطغى أحدهما على الأخرى ، وفي سبيل أن نفهم طبيعة النظام البرلماني علينا التعريف بالنظام البرلماني وذلك بتحديد مفهومه اللغوي والاصطلاحي في آن واحد ، ومن ثمّ تحديد خصائص هذا النظام ، وذلك ضمن فرعين ، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مفهوم النظام البرلماني

من المعروف أنّ نشأة النظام البرلماني ومهده الأول كانت بريطانيا ، وقد تحدت أسسه وخصائصه ومميزاته فيها ، وقد مر النظام البرلماني بتطورات كثيرة وفترة طويلة قبل أن يستقر على الشكل الذي هو عليه اليوم ، وكذلك الحال بالنسبة للدول التي اقتبست النظام البرلماني ، فترى تفاوتاً واضحاً في تطبيقات هذا النموذج . ولا يخفى أنّ النظام البرلماني هو نوع من أنواع أنظمة الحكم ، الذي تنقسم فيه السلطة بين هيأتين أحدهما الحكومة أو مجلس الوزراء "الوزارة" ، وثانيهما البرلمان الذي يتمّ انتخاب أعضائه من قبل الشعب مباشرة ، ومنه تنبثق الحكومة ، ويجوز فيه البرلمان سحب الثقة عن الحكومة ، ويجوز للحكومة حلّ البرلمان ، فهو إذاً نظام يعتمد التعاون والتوازن بين السلطات ، ويقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان . وعليه للتعرف عن كثر عن هذا النظام لابد ابتداءً من تحديد مفهومه ببيان معناه اللغوي ، ومن ثمّ الاصطلاحي ، الذي سنبينه على النحو الآتي :

أولاً: معنى النظام البرلماني لغةً :

يراد بالنظام لغةً: نظم ينظم نظاماً ونظاماً ، ونظمه بمعنى : ألفه وجمعه في سلك واحد فانتظم وتنظم ، ونظم اللؤلؤ : ينظمه ، والنظام : كلّ خيط نظم به لؤلؤ ونحوه ، ويطلق على العقد من الجوهر والخرز ونحوهما ، وجمعه نظم ، وتطلق أنظمة وأناظيم ونظم : على السيرة والهدي والعادة ، ونظام الأمر : أيّ قوامه وعماده ، والنظام : الطريقة يقال مازال على نظام واحد ، والانتظام : الاتساق ، وخلاصة معنى النظام في اللغة ومادته : أنّه يدلّ على التأليف والجمع والترتيب والتنسيق ، وقد ينقل من الأمور المحسوسة إلى المعنويات ، فيقال : نظم المعاني بمعنى رتبها وجعلها متناسقة العلاقات ، متناسبة الدلالات على وفق ما يقتضيه العقل^(١).

أمّا البرلماني لغةً : فهو اسم منسوب إلى البرلمان ، ونظام برلماني : أيّ نظام سياسيّ قائم على مراقبة البرلمان لأعضاء الحكومة ، والجمع برلمانات ، وهو هيئة تشريعية عليا في الحكم الديمقراطي ، تتكون من عدد من النواب الممثلين عن الشعب ، ويعرف كذلك باسم مجلس النواب ، ومجلس الأمة ، ومجلس الشعب ، والمجلس الوطني.. وما سواهم^(٢).

ثانياً: معنى النظام البرلماني اصطلاحاً :

على الرغم من الانتقادات التي يوجهها جانب من الفقه إلى مبدأ الفصل بين السلطات كونه مبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة ولا يتفق معها ، إلّا أنّ الرأي الغالب في الفقه يذهب إلى أنّ تركيز السلطة يفضي إلى الدكتاتورية ، وأنّ متطلبات الدولة الجديدة توجب توزيع السلطة بين الهيئة الحاكمة ليس فقط لمنع الاستبداد والتفرد ، وإنّما لتقسيم العمل ولان التخصص سوف يفضي إلى الخبرة والدراية ، وإذا كانت النظم الديمقراطية تتوزع بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة والديمقراطية النيابية ، فإنّ نظام هذه الأخيرة (أي الديمقراطية النيابية) يتطلب توافر أربعة أركان هي : وجود برلمان منتخب كله أو أغلبه من قبل الشعب ، وتوقيت مدة عمل البرلمان بمدة محددة ، وأن يمثل النائب الأمة وليس دائرته الانتخابية ، وانقطاع علاقة الناخب بجمهور ناخبه بمجرد انتخابه ، ومن صور النظام السياسيّ النيابي التي تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وإن اختلفت في مدى تطبيقه ، هي : ١. النظام الرئاسي ، ٢. النظام البرلماني ، ٣. نظام حكومة الجمعية ، ٤. النظام المختلط^(٣).



ويعرّف النظام البرلماني – الذي يمثل مدار البحث – بمفاهيم مختلفة من قبل الفقه الدستوري تشير جميعها إلى حقيقة هذا النظام ، فيراد بالنظام البرلماني بأنّه (حكومة مسؤولة أمام ممثلي الأمة تقرر سياسة الدولة بدرجة من الاستقلال تخولها القيام بتلك المهمة)^(١) ، ويؤخذ على هذا التعريف غُدم احاطته بهيكلية النظام البرلماني وأركانه ، بقصوره على ركن واحد ، وهو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويعرّف كذلك بأنّه (النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)^(٢) ، ويؤخذ على هذا التعريف احاطته بركنين فقط للنظام البرلماني دون الركن الثالث ، إذ يركز على مبدأ الفصل المرن بين السلطات (ويعبر عنه بمفهوم التعاون) ومبدأ اخر اطلق عليه التوازن أيّ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية متناسيا مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وهو ركن أساسي في النظام البرلماني ، كما يعرف النظام البرلماني بأنّه (نوع من أنواع الحكومة النيابية المنظمة أصلا على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)^(٣) ، ويؤخذ على هذا التعريف تركيزه على مبدأ الفصل بين السلطات دون بقية أركان النظام البرلماني ، ويعرّف النظام البرلماني أيضاً (النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج)^(٤) ، ويلاحظ على التعريف الأخير شموله لمعظم أركان النظام البرلماني فقد اشار إلى مبدأ التوازن أيّ الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومبدأ التعاون أيّ الفصل المرن بين السلطات ، وأشار كذلك إلى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ، وبذلك تتحقق الأركان الثلاثة الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني .

وعليه، لقيام النظام البرلماني يشترط توافر الأركان الثلاثة الآتية :

١ . ثنائية السلطة التنفيذية .

٢ . الفصل المرن بين السلطات ويسمى بـ (التعاون) .

٣ . الرقابة المتبادلة بين السلطات (بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) ويسمى بـ (التوازن).



الفرع الثاني

خصائص النظام البرلماني

يمكن ايجاز أهم الخصائص التي يتمتع بها النظام البرلماني بما يأتي :

أولاً : استنادا الوزارة إلى ثقة البرلمان :

فمع أنَّ رئيس الدولة هو من يختار رئيس الوزراء وكذلك الوزراء أو يكتفي بتكليف رئيس الوزراء بتشكيل الوزارة ليقوم الأخير باختيار وزراء حكومته ، إلا أنَّ ذلك مرهون بأن يكون رئيس الوزراء المكلف ينتمي إلى الأغلبية الحزبية في البرلمان ، وهو ما يتحقق بسهولة في الأنظمة البرلمانية التي تعتمد نظام الحزبين ، فتكون الوزارة عندها وزارة أغلبية ولكن الحال يكون مغايرا في الأنظمة التي تعتمد نظام الأحزاب المتعددة ، فيجب حينها تشكيل حكومة أغلبية ، لا سيما عندما لا يحصل أي من الأحزاب على الأغلبية البرلمانية التي تتيح له تشكيل الحكومة ، فيضطر إلى الائتلاف مع أحزاب أخرى لتشكيل وزارة ائتلافية ، وربما في مراحل الأزمات حكومة أو وزارة حرب أو أزمة ، إذ يقوم رئيس الوزراء المكلف باختيار الوزراء ممن يمثلون الأغلبية الحزبية من الأحزاب المؤتلفة ، أو من التكنوقراط أو رجال الأعمال بحسب نوع الوزارة المشكّلة ، وبشرط أن تحصل الوزارة برئيسها ووزرائها على ثقة البرلمان التي تنبع من رضا البرلمان على برنامج عمل الوزارة ، الذي يعرض للبرلمان ، وإلا فيتمّ تكليف رئيس وزراء جديد^(٨) .

ثانياً : الوزارة وحدة متجانسة متضامنة :

ينبغي أن يكون الوزراء مجموعة متجانسة متفاهمة متفقة على السياسيّة العامة للوزارة بالشكل الذي يجعل كلّ واحد منهم يدافع عن هذه السياسيّة أمام البرلمان وأمام الرأي العام في الداخل والخارج ، وأن يتضامن الجميع في مواجهة المسؤولية السياسيّة أمام البرلمان ، وفي تنفيذ برنامج أعمال الحكومة التي أعلنتها ، ونالت ثقة البرلمان عند تشكيل الوزارة^(٩) .

ولا يغير من الأمر شيء أن تكون الوزارة ائتلافية أو وزارة أزمة أو حرب إذ يفترض برئيس وأعضاء هذه الوزارة أن يعمل بروح الفريق الواحد الذي تكون غايته تحقيق أهداف الحكومة من خلال تنفيذ السياسيّة المقررة للوزارة على الأقل أثناء مدة عمل هذه الحكومة التي لا تطول في معظم الأحيان في مثل هذه الوزارات^(١٠) .



ثالثاً : الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ فقط :

إذا كان النظام الرئاسي يجعل الوزراء تابعين لرئيس الجمهورية يعملون بوصفهم مستشارين لديه في ظل وزارة تضمهم ، وكان نظام حكومة الجمعية يجعل من الجمعية الوطنية مهيمنة على الحياة السياسية لتشكيل لجنة لإدارة الشؤون التنفيذية تكون مهمتها أداء الواجبات التي تكلفها بها الجمعية الوطنية ، فأناً للوزارة في النظام البرلماني سياسة حكم خاصة تنفرد بها عن سياسة السلطة التشريعية في البلاد ، مما يبعدها عن أن تكون مجرد أداة للتنفيذ ، فالوزارة ينبغي أن تحظى بثقة البرلمان وهذه الثقة تمنح على أساس رضا ممثلي الشعب على سياسة الحكم التي تطرحها الوزارة ، وهو ما يعني حتماً أن الوزارة ليست مجرد أداة لتنفيذ توجيهات السياسة التنظيمية ، ولكنها هيئة حكم لها وجهات نظر متميزة في إدارة شؤون البلاد ، بما يتفق مع رؤى الحزب السياسي ، الذي يملك الأغلبية البرلمانية ، الذي يدعم الوزارة^(١).

رابعاً : الوزراء يدخلون البرلمان ويحضررون جلساته :

في دساتير بعض الدول التي أخذت بالنظام البرلماني يسمح للوزراء سواء تم اختيارهم من بين أعضاء البرلمان أم من غير أعضاء البرلمان بحضور جلسات البرلمان سواء في المجلس ، الذي هم أعضاء فيه أم في المجلس الثاني ، وأن يشارك في المناقشات وإبداء الآراء والجلوس في الأماكن المخصصة للأعضاء ، وليس ضمن الأماكن المخصصة للوزراء كما هو الحال في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة وكذلك في بلجيكا ، على أن الحال مختلف في انكلترا مهد النظام البرلماني ، فلا يسمح للوزراء بالحضور إلا لجلسات المجلس الذين هم أعضاء فيه ، أما المجلس الذي لا يكونوا أعضاء فيه فيمكن اختبار وكيل وزارة برلماني ، يتم اختياره من بين أعضاء المجلس ليمثل الوزارة في جلسات المجلس ، وإلا فلا يجوز لرئيس الوزراء ولا للوزراء غير الأعضاء في ذلك المجلس الحضور ، على أن الحضور هنا لا يكون بدعوة من المجلس ، وإنما هو في الأحوال الطبيعية ، أما في حالتي الرد على الأسئلة والاستجابات فيكون حضور رئيس الوزراء أو أي من الوزراء وجوباً ، وليس اختيارياً وإلا تعرض المتغيب لسحب الثقة منه في البرلمان^(٢).

المطلب الثاني

أركان النظام البرلماني وتمييزه عما يشته به أو يقترب

منه من الأنظمة النيابية الأخرى

إنَّ الوظيفة الأساسية للدولة هي العمل على تحقيق القانون عبر الوظائف الثلاث ، وقد ثار تساؤل : هل الأفضل تركيز هذه السلطات في يد شخص واحد أو من الأحسن توزيعها على أكثر من هيئة واحدة ؟ وقد تبين تاريخياً أنَّ تركيز السلطة في يد شخص واحد قد أدَّى إلى قيام أنظمة استبدادية في معظم الأحيان ، لهذا نادى معظم الفقهاء وعلى رأسهم الفقيه مونتسكيو بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات مثل النظام الرئاسي ، والنظام المجلسي (حكومة الجمعية) ، والنظام البرلماني وهو موضوع البحث .

ويقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل النسي بين السلطات مع التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وقد كان هذا النظام ولید ظروف تاريخية وسوابق عرفية نشأت وتطورت في بريطانيا .

لذلك لابد من تسليط الضوء على طبيعة النظام البرلماني من خلال بيان الأركان الأساسية التي يقوم عليها ومن ثمَّ تمييزه عما يشته به أو يقترب منه من الأنظمة النيابية الأخرى ، وذلك ضمن فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

أركان النظام البرلماني

يرتكز النظام البرلماني على : ثنائية السلطة التنفيذية وعنصري التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، التي لا بد من تسليط الضوء عليها بعدّها أركاناً أساسية مميزة للنظام البرلماني عن سواه من الأنظمة النيابية ، إذ تنهض بؤادر النظام البرلماني وتقوم بتحققها ، لذلك لابد من تناولها بشيء من التفصيل يظهر ملامح هذا النظام وذلك على النحو الآتي :

أولاً : ثنائية السلطة التنفيذية :

ثنائية الجهاز التنفيذي هي من أهم ما يميّز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي الذي يجمع فيه رئيس الجمهورية بين مهمتي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، ونظام حكومة الجمعية الذي تتولى فيه الجمعية النيابية المهمة التنفيذية ، فضلاً عن وظيفتها التشريعية ، أمّا النظام البرلماني فيقوم على أساس الفصل بين مناصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، ويركز المسؤولية أمام السلطة التشريعية بالحكومة (الوزارة) لعدم التهرب منها



أولاً ؛ ولأنها الجهة التي تتولى الوظيفة التنفيذية من الناحية الفعلية فيما يكون رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية من دون سلطات فعلية ثانياً.

وللتعرف على هاتين السلطتين التنفيذيتين ، سنبينها على النحو الآتي :

١. رئيس دولة غير مسؤول .

٢. وزارة مسؤولة .

١. رئيس دولة غير مسؤول :

يمكن أن يكون رئيس الدولة في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ملكاً أو رئيس جمهورية ، وفي كلتا الحالتين فأن هناك قواعد تحكم هذا المنصب ، ويمكن إجمالها في النقاط الآتية :

أ. عدم المسؤولية السياسية : يتفق الفقه على أن رئيس الدولة في هذا النظام غير مسؤول سياسياً إذ تنحصر المسؤولية السياسية بالوزارة التي تتحمل وحدها أي خلل أو خطأ في إدارة الدولة ، وتنفيذ القوانين ، وتكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان، وتترتب على المسؤولية السياسية لرئيس الدولة نتيجتان هامتان هما () :
١ ٣

• **حصر السلطة الفعلية في الوزارة :** عدم جواز انتقاد رئيس الدولة ؛ لأن المسؤول عن الوظيفة التنفيذية هي الوزارة ، وليس لرئيس الدولة سوى أن يسود دون أن يحكم ، فالقاعدة إن السلطة توازي المسؤولية ، إذ لا يمكن أن يخضع شخص أو هيئة معينة للمسؤولية في الوقت الذي لا تعطى له أي سلطات حقيقية ، والعكس صحيح ، فأن منح ذلك الشخص سلطات أو صلاحيات معينة يقترب بالتأكيد بإخضاعه للمسؤولية عن القيام بتلك المهام أو القيام بها بطريقة لا تتفق مع القواعد القانونية بمفهومها العام ، وعليه فلما كان رئيس الدولة غير ذي سلطات فعلية فلا مسؤولية سياسية تقع عليه .

• **عدم جواز عمل رئيس الدولة منفرداً :** وهي نتيجة حتمية لعدم مسؤوليته ، وتأكيده لعدم امتلاكه السلطات الفعلية ، ومن هنا وجب على الرئيس أن يعمل مشتركاً مع أحد الوزراء المسؤولين في الوزارة عن طريق اقتراح توقيع رئيس الدولة بتوقيع رئيس الوزارة أو أحد الوزراء المختصين فيها ، وهي التي يطلق عليها بقاعدة التوقيع المجاور ؛ كي يكون متخذ القرار أو العمل في حال عدم صحته أو

توافقه مع القانون بمفهومه العام عرضة للمساءلة أمام الجهات السياسية المختصة (البرلمان) عما ينتج عن ذلك القرار من أضرار لحقت بالدولة ماديا أو معنويا أو سياسيا ، وذلك لإن توقيع رئيس الدولة على أي عمل قانوني من دون اقترانه بتوقيع الوزارة المختصة ، مع عدم مسؤولية الرئيس يجعل هذا العمل أو القرار بعيداً عن الطعن به أمام الجهات المختصة، ويحرم حتى البرلمان من توجيه النقد إليه؛ كون متخذه غير مسؤول عن إعماله سياسيا .

ب. تارجح المسؤولية الجنائية :

إذا كان الاجماع قد انعقد على عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا ، فأَنَّ الاجماع قد انعقد على أَنَّ رئيس الدولة في الدول التي تأخذ بالحكم الملكي (أي إذا كان رئيس الدولة ملكا) فأَنَّهُ لايسأل جنائيا عن أفعاله الجنائية ، فخضوعه للمحاكم الجنائية في البلاد لا يتفق مع طبيعة مركزه السياسي؛ وكونه رمزا للأمة وعدم جواز المساس بذاته ، أما في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري أي عندما يكون رئيس الدولة رئيسا للجمهورية ، فأَنَّ الفقه متفق على خضوعه للمسؤولية الجنائية عن أفعاله الجنائية سواء ما تتصل بأعماله الوظيفية أم بأعماله غير المتصلة بالوظيفة التي يؤديها بوصفه رئيساً للدولة من دون أن يتناقض ذلك مع ما توفره الدساتير لهذا الرئيس من حصانة ، إذ أَنَّ هذه الحصانة ليست مطلقة بل محددة بشروط معينة ، وهي لا تعني عدم المسؤولية الجنائية عن الأفعال التي يرتكبها () .

ت. مركز رئيس الدولة ودوره الحقيقي :

ثار الخلاف بين الفقه حول حقيقة مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وما هو دوره الفعلي؟ ومدى امكانية الاستغناء عن هذا المنصب والابقاء على الوزارة فقط ؟ وإذا كان هناك اتفاق على ضرورة الابقاء على منصب رئيس الدولة ، وعدم جواز الاستغناء عنه كونه يمثل رمزا للأمة ؟ إذ توزعوا بين ثلاثة فرق في تقييمهم لدور الرئيس ، ومركزه السياسي بين هيآت هذا النظام، وعلى النحو الآتي:

• الفريق الأول / الدور السلبي لرئيس الدولة :

ذهب جانب من الفقهاء إلى أَنَّ رئيس الدولة في هذا النظام لا يمتلك سلطات فعلية ذات جانب ايجابي في تنفيذ شؤون الدولة وإدارتها وإنما هو منصب شرقي ومركز أدبي ليس إلا ، وقد شبه بعض الفقه دور رئيس الدولة هنا بدور الحكم في المباريات الرياضية ، إذ يكون محايدا عادلا في



مباراة يكون طرفيها الوزارة من جهة ، والبرلمان من جهة أخرى ، لذلك يقال إنّه يسود ولا يحكم ، فالسلطات الفعلية ليست له ، وإنّما للوزارة ، وحتى عندما يتدخل في بعض الأعمال القانونية يكون تدخله إلى جانب أحد الوزراء سواء كان ذلك في الأعمال الكتابية كالتفاوض أم تسلم أوراق الاعتماد من ممثلي الدول الأخرى (١) .

• الفريق الثاني / الدور الإيجابي لرئيس الدولة :

ينتقد أصحاب هذا الفريق القول بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني على أساس أنّه من غير الصحيح الاستناد إلى عدم مسؤولية رئيس الدولة لتسويق عدم وجود سلطات فعلية ، فالملاحظ أنّ الدساتير التي أخذت بالأنظمة البرلمانية لم تتوان عن منح رئيس الدولة كثيراً من الاختصاصات التي تتطلب الدقة ، والتشخيص في أداؤها احتراماً و وفاءً لما رده من قسم على احترام الدستور والقوانين والمحافظة على سلامة البلاد ووحدها ، ويسوغ أصحاب هذا الرأي أنّ الدور الإيجابي الذي يؤديه رئيس الدولة لا يتنافى مع القواعد العامة للنظام البرلماني سيما إذا كان ذلك الدور مشتركاً مع الوزارة ، مما يتطلب أن تتقبل الوزارة مثل هذه المشاركة لتحمل المسؤولية أمام السلطة التشريعية وأن يقوم الوزراء بتغطية دور الرئيس بالشكل الذي يمنع مناقشة أعمال الرئيس أمام البرلمان ؛ كونه غير مسؤول (١) .

• الفريق الثالث / الدور الفعلي لرئيس الدولة واحتلال الوزارة الدور

الابرز :

يذهب أصحاب هذا الفريق إلى أنّ النظام البرلماني يقوم على منح الوزارة الدور الرئيس في تحمل الهياة التنفيذية ، وبالشكل الذي يسمح لها بتولي المهام الفعلية لحكم البلاد ، وهو ما أفضى إلى جعلها الوحيدة المسؤولة أمام البرلمان سياسياً في حين تقتصر مهمة رئيس الدولة على مباشرة بعض الاختصاصات التشريعية والتنفيذية من تكليف رئيس الوزراء وإقالة الوزارة ودعوة البرلمان إلى الانعقاد وحلّ البرلمان ، غير أنّ ممارسة هذه الاختصاصات لا تتم إلا عن طريق الوزارة حين لا يمكن أن يعمل رئيس الدولة منفرداً ، وبهذا فهناك دور لرئيس الدولة ولكن الدور الرئيس يكون للوزارة (١) .



وعليه فأناً معظم الفقه^(١) يرى في تقييمه لآراء الفرق أعلاه تطرف كل من الفريقين الأول والثاني في إعطاء دور سلمي، أو إيجابي لرئيس الدولة في إدارة شؤون البلاد ، فالدور لا يمكن الحكم عليه إلا على وفق تطبيق النظام البرلماني ، وفي كل دولة على حدة ، وبحسب ما يقرره دستور تلك الدولة ، وليس باعتماد ما يتقرر أو ما يعطى له من دور في الأنظمة البرلمانية في الدول الأخرى ، ومن هنا فلا يمكن الحكم على رئيس الدولة في مصر أو العراق بالقياس على ما هو عليه في انكلترا أو في فرنسا في ظل دستور الجمهوريتين الثالثة والرابعة مثلاً ، ولا على ما هو عليه الحال في ظل دستور الجمهورية الخامسة ، وإنما الحكم يكون على أساس أحكام الدستور النافذ بالزمان والمكان ، فإن أعطى له دوراً إيجابياً كان دوره إيجابياً وإن منعه من ذلك وأظهر دور الوزارة فيكون دوره سلبياً وبعيدا عن المسؤولية السياسية أمام البرلمان.

٢. وزارة مسؤولة :

إذا كان ما يميّز النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية غياب الوزارة بشكلها المستقل ، وارتباطها برئيس الدولة في النظام الرئاسي وبالجمعية الوطنية (أي السلطة التشريعية) في نظام حكومة الجمعية ، فإن للوزارة الدور الأساس والفعلي والأهم في السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وذلك نتيجة لفقدان رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) للسلطات الفعلية في هذا المجال ، والذي أوضح ضرورة منح تلك السلطات للوزارة التي تشكل الشق الثاني من الهيئة التنفيذية في النظام البرلماني ، ويثير موضوع الوزارة المسؤولة أمرين أساسيين هما :

أ. أنواع الوزارات :

تسمح القواعد العامة للنظام البرلماني لرئيس الدولة حضور اجتماعات الوزارة ، والاشتراك في المناقشة و إبداء الرأي من دون أن يكون له حق التصديق على قرارات الوزارة ، التي تتخذ بالأغلبية من رئيس الوزراء ، ويطلق على اجتماع الوزارة الذي يحضره رئيس الدولة (مجلس الوزراء) ، أما الاجتماعات التي لا يحضرها رئيس الدولة فيطلق عليها (مجلس الوزارة أو الحكومة) ، ومن ناحية أخرى فأناً الوزارة من حيث تشكيلها من أغلبية حزبية معينة تقسم على وزارة أغلبية ، عندما يحصل أحد الأحزاب على أغلبية برلمانية تؤهله لتشكيل الحكومة ، وهو ما يحدث في الغالب في الدول التي تتبع النظام الحزبي الثنائي ، ووزارة ائتلافية عندما لا يحصل



أي من الأحزاب المتنافسة على الأغلبية المؤهلة لتشكيل الحكومة ، ووزارة أعمال عندما تكون هناك أزمة أو بقصد إجراء انتخابات عامة لتشكيل من أشخاص غير سياسيين ؛ لكنهم معروفين بالحيدة والنزاهة ، ووزارة الاتحاد المقدس التي تشكل في حال الحرب أو في الأزمات المالية ، ووزارة التركيز التي تشكل من أحزاب عدة ولكنها ذات وجهات نظر متقاربة () .

ب. المسؤولية الوزارية :

لما كان التلازم حتمياً بين السلطة والمسؤولية ، ولما كانت الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية في مجال إدارة شؤون الحكم في البلاد كان لا بد أن تخضع للمسؤولية السياسية ، فهذه المسؤولية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني ، ومن الممكن إثارة مسؤولية الوزارة بأكملها عن الأعمال الخاصة بسياساتها وإدارتها لشؤون الدولة ، وهو ما يسمى بالمسؤولية التضامنية ، التي يترتب على قيامها استقالة الوزارة (الحكومة) بأكملها ، أو بوزير معين بشأن ما يقوم به من أعمال تخص أداء مهامه في وزارته وهو ما يسمى بالمسؤولية الفردية ، التي يترتب على قيامها وتحققها استقالة الوزير المعني بعد حجب الثقة الذي يقرره البرلمان ، ويمكن أن تتحول المسؤولية الفردية إلى تضامنية إذا ما أعلنت الحكومة متمثلة برئيس الوزراء تضامنها الكامل مع الوزير المختص على أساس إن سياسة الأخير تجسد السياسة العامة للوزارة (أي للحكومة) وعند ثبوتها يصار إلى استقالة الحكومة بأكملها بعد سحب الثقة منها من قبل البرلمان () .

ثانياً : الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

يقوم النظام البرلماني على ركن أساس ثانٍ يسمى بمبدأ الرقابة المتبادلة بين السلطات أي : الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بما يمنع التداخل والتعدي على الاختصاص بين السلطات ، فتزاول السلطة التشريعية عملها وكذلك التنفيذية من دون تعدٍ بفضل وجود وسائل وأسلحة تملكها كل سلطة في مواجهة الأخرى ، فتملك السلطة التشريعية : حق السؤال ، والاستجواب ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، والتحقيق البرلماني ، وسحب الثقة (المسؤولية الوزارية) ، وتملك السلطة التنفيذية سلاح حل البرلمان ، التي سنتولى ايضاحها على النحو الآتي :



١. وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية :

تمارس السلطة التشريعية (البرلمان) مظاهر ووسائل رقابة تحد من تعدي السلطة التنفيذية وانتهاكها عند ممارسة عملها ، تمثل أسلحة نيابية في مواجهة السلطة التنفيذية وهي كالآتي :

أ. السؤال :

وهو عبارة عن استفسار يقدمه أحد نواب البرلمان لرئيس الوزراء أو لأحد الوزراء للاستيضاح عن مسألة تتعلق بوزارة بعينها أو بعمل مجلس الوزراء للاستيضاح عن مسألة تتعلق بوزارة بعينها أو بعمل مجلس الوزراء (الحكومة) ، وهو بلا ريب علاقة مباشرة بين النائب السائل والوزير المسؤول ، وعليه جاز للأول أن يتنازل عن السؤال ، ويجوز له أن يعقب على رد الأخير وحده عند عدم قناعته بالإجابة ، وتختلف شروط السؤال من دستور إلى آخر وفقاً للنظام الداخلي للبرلمان ، ولكنّ عموماً يشترط فيه أن يوجه السؤال الأصلي أو الأساس بصورة مكتوبة ، وأن يكون موجهاً من عضو واحد فقط فأناً تعدد الأعضاء تعددت الأسئلة ، وينبغي أن يكون السؤال واضحاً وصريحاً وموجزاً ومنصباً على وقائع محددة ، وأن تتم الإجابة بصورة مكتوبة ، وأن يكون السؤال مقصوداً على الأمور المراد الاستفهام عنها ، وأن لا يتعلق السؤال بأمور شخصية ؛ كي لا يتحوّل السؤال وسيلة لابتزاز الوزير لتحقيق منافع شخصية لأعضاء البرلمان ، وبهذا فالسؤال لا يمثل محاسبة للوزير المسؤول وإنما الاستعلام منه ليس إلا ، فلا يكون لغير العضو السائل التعليق على جواب الوزير ومناقشته (١).

ب. طرح موضوع عام للمناقشة :

ويراد به طرح موضوع ذات أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان ، يشترك فيه معظم أعضائه بقصد استيضاح سياسة الحكومة حول هذا الموضوع ، وتبادل الرأي بشأنه.

وتعدّ هذه الوسيلة مرحلة وسط تقع بين السؤال والاستجواب ، فهي أشد من وسيلة السؤال وأخف من وسيلة الاستجواب ، ويترتب عليها هو تبادل المعلومات بين الحكومة وأعضاء البرلمان بشأن موضوع النقاش أي: هو بمثابة استيضاح سياسة الحكومة بشأن الموضوع المراد طرحه للنقاش لكشف ما يجهله أعضاء البرلمان من جوانب سياسة الحكومة ، فهو حق مقرر لمجموعة من أعضاء البرلمان ، وليس حقاً فردياً ويختلف العدد المطلوب لتقديمه من دستور إلى آخر فبعضهم يشترط أن يقدم من ٢٠ عضواً أو ٢٥ عضواً أو ٣٠ عضواً وما



سواهم ، كذلك لا يسقط طرح موضوع عام للمناقشة عند غياب مقدميه أم عند تقديم طلب تنازل من قبل مقدميه على خلاف الأسلحة البرلمانية الأخرى ، وإنَّ الأثر المترتب عليه يتمثل بإحالة الموضوع إحدى لجان البرلمان المختصة لدراسته وإعداد تقرير عنه ، وعرضه أو قد تنتهي إلى قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال ، أو إصدار قرار برغبة تتولى الحكومة تنفيذها (٢) .

ت. الاستجواب :

يشكّل الاستجواب مرحلة أكثر تقدماً في رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، فلا يكتفي فيه بالاستعلام أو الاستفسار كما في السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة ، وإنما يصل إلى حد الانتقاد والالتزام والمحاسبة لرئيس الوزراء أو أحد الوزراء أو الوزارة بأكملها (الحكومة) إذا ما كان هناك سياسة خاطئة ، أو عمل غير دقيق يتعلق بأمر هام وعلى درجة من الخطورة على مصالح البلاد ، ومن هنا فإنَّ الاستجواب لا يقتصر كما السؤال علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول ، وإنما يمكن أن يمتد إلى بقية أعضاء البرلمان - شأنه شأن طرح موضوع عام للمناقشة - ممن لم يقدموا الاستجواب إذ يجوز لأيّ منهم أن يشترك في مناقشة المسؤول عن جوابه على الاستجواب ، حتى العضو بالإجابة ، أو قرر سحب استجوابه يكون لأيّ عضو آخر أن يتبنى الاستجواب فيتمّ الاستمرار بالمناقشة إلى أن يتمّ حسم الأمر ، ومن مخاطر الاستجواب أنَّه عند عدم قناعة البرلمان بإجابة رئيس الوزراء ، أو الوزير المختص يمكن أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة بأكملها أو الوزير المختص وطرح الثقة به ، مما يدفعه إلى الاستقالة ، كلّ تلك المخاطر دفعت دساتير الدول إلى تقييد الاستجواب بشروط وضمانات منها : أن يقدم طلب الاستجواب من عدد محدد من الأعضاء ، وأن يمنح رئيس الوزراء أو الوزير المستجوب مدة معينة لتحديد ردّه ، وما يدعمه من وثائق ومستندات (٣) .

ث. التحقيق البرلماني :

لا يكتفي البرلمان بطريقة السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة والاستجواب للوصول مباشرة إلى المعلومة ، التي يروم معرفتها مما يدفعه في كثير من الأحيان إلى تشكيل لجان برلمانية للتحقيق في الأمر المطروح فيه ، وهذه اللجان إمّا أن تكون إحدى اللجان البرلمانية الدائمة أو أن يشكل لجنة مؤقتة لهذا الغرض تنتهي مهمتها بانتهاء التحقيق ، فمن النادر أن يقوم البرلمان ببعيته العامة بإجراء ذلك التحقيق ، وتقوم اللجنة باستدعاء من ترى ضرورة استدعائه للحصول على المعلومات والاستيضاح منه ، والاطلاع على أيّ وثائق أو أوراق أو



مستندات تخص التحقيق والانتقال والدخول إلى أيّ موقع ترى ضرورة الاطلاع عليه ، وتحرر في النهاية محضرا بالنتائج التي توصلت إليها والتوصيات التي تقترحها للبرلمان ، على أنّ هذه التوصيات التي تقترحها للبرلمان غير ملزمة للبرلمان فالكلمة الأخيرة له ، إذ يستطيع أن يقرر على أثر نتائج وتوصيات التحقيق البرلماني : أمّا غلق التحقيق إذا اتضح له أنّ ما تمّ التحقيق به متوافق مع أحكام القانون ، أو أن يقرر الاستجواب للوزارة أو أحد الوزراء ، أو طرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء بصورة مباشرة من دون الدخول في الاستجواب وأثارة المسؤولية السياسية () .

والجدير بالذكر أنّ لا مناسبات محددة يمكن للبرلمان بقيامها إجراء التحقيق البرلماني ، ولكنّ الفقه يدرج مجموعة من هذه المناسبات على سبيل المثال لا الحصر ، منها : الوقوف على العيوب التي تكشف عمل أحد المرافق أو المؤسسات أو المصالح العامة أو للتحقيق في حادثة سياسية خطيرة أو فضيحة مالية سياسية على درجة كبيرة من الأهمية () .

ج. المسؤولية السياسية للوزارة :

سبق الحديث عن أنّ الاستجواب والتحقيق يمكن أن يدفع البرلمان أو بعض أعضائه إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة بأكملها إذا تعلّق الأمر بخطأ أو تقصير على جانب كبير من الخطورة ، من جهة رئيس الوزراء ، فتكون المسؤولية السياسية هنا مسؤولية تضامنية ؛ كونه يمثل الوزارة بأكملها ، أمّا إذا كان التقصير أو الخطأ من جانب أحد الوزراء في إدائه لأعماله المتعلقة بوزارته ولم تتضامن معه الوزارة وتسوغ تصرفاته فأنّ المسؤولية السياسية التي تطرح هي المسؤولية الفردية للوزير المختص ، ويترتب على إثارة المسؤولية السياسية التضامنية طرح الثقة بالوزارة بأجمعها وربما يصل الأمر إلى سحب هذه الثقة منها مما يوجب على الوزارة تقديم استقالتها لسقوطها ، في حين لا يترتب على المسؤولية الفردية للوزير سوى طرح الثقة به وربما يصل الأمر إلى سحب الثقة منه واستقالته لوحده ما لم تتضامن معه الوزارة ، فتتحول عندها المسؤولية إلى مسؤولية تضامنية () .

وبالنظر للخطورة الكبيرة والنتائج الهامة المترتبة على وسيلة المسؤولية الوزارية أمام البرلمان ، فقد احاطتها الدساتير بكثير من الشروط والضمانات منها : وجوب أن يسبقها السؤال والاستجواب ، وأن لا يتمّ التصويت على طرح موضوع الثقة والالتزام إلّا بعد موافقة عدد معين من أعضاء البرلمان ، وأن لا يتمّ سحب الثقة إلّا



بالحصول على أغلبية كبيرة ، وأن تعطى مدة معينة تفصل بين قرار الاتهام ، وطرح الثقة وبين التصويت عليه (١).
٦ ٢

ج. الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية والوزراء :

إذا كانت الدول الملكية تجعل الملك في منأى عن المساءلة جنائياً كما تفعل بعض دساتير الدول الجمهورية عندما تقرر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن أفعاله الجنائية ، فأنّ بعض الدساتير الجمهورية أجاز خضوع رئيس الجمهورية للمسؤولية الجنائية – سواء أكانت متصلة بأعماله الوظيفية أو بأعمال غير متصلة بالوظيفة – وكذلك الحال مع رئيس الوزراء والوزراء ولكن لأهمية المناصب التي يشغلها هؤلاء كان لابد من إحاطة عملية اتهام أيّ منهم بضمانات وإجراءات معقدة يقف على رأسها : أن يتمّ الاتهام بواسطة البرلمان ، وأن تجري المحاكمة أمام المحكمة العليا في البلاد أو محكمة خاصة لهذا الغرض ، وأنّه لا يجوز القاء القبض على رئيس الدولة أو محاكمته إلاّ بتوجيه الاتهام إليه من قبل البرلمان بصورة رسمية (٢).
٨

٢. وسائل الرقابة التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة

التشريعية :

في مواجهة الأعمال والإجراءات ومظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية ، وكي تكون هناك مساواة بين السلطتين وبما يضمن فصلاً مرناً بينهما ، فأنّ للسلطة التنفيذية مجموعة من الأعمال والإجراءات التي تراقب بها عمل السلطة التشريعية ، ومن مظاهر هذه الرقابة ما يأتي :

أ. حق حلّ البرلمان :

في مواجهة حق البرلمان بطرح الثقة بالوزارة ومساءلتها سياسياً وسحب الثقة منها منحت الأنظمة البرلمانية حقاً للسلطة التنفيذية في حلّ البرلمان كأسلوب ديمقراطي للاحتكام إلى الأمة بناخبها والدعوة إلى انتخابات جديدة فأنّ أفرزت الانتخابات عن إعادة انتخاب البرلمان ، فعلى الوزارة أن تستقيل وإن أفضت الانتخابات إلى أغلبية جديدة تتفق ورؤى الوزارة سار الأمر بصورة طبيعية واستتب الوضع السياسي في البلاد (٣).

فحلّ البرلمان هو عبارة عن انتهاء مدة البرلمان قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية ، وتتنوع صور الحلّ إلى أربع

صور هي :

● **الحلّ الرئاسي :** وهو الحلّ الذي بمقتضاه يقوم رئيس الدولة بمقتضى رغبته (ملكاً كان أم رئيس جمهورية) بالإقدام على إنهاء عمل البرلمان قبل انتهاء أجله المحدد من أجل تنفيذ سياسته والدفاع عما يعتنقه من آراء وأفكار يعتقد أنها تنسجم والرأي العام ، يمارس هذا الحق عندما يجد رئيس الدولة عدم توافق سياسته مع سياسة الوزارة ، التي تحظى بالأغلبية من قبل البرلمان ، وهذا يقود إلى نزاع بينهما ، ويسمى هذا الحلّ بالحلّ الرئاسي ؛ لأنّ بناء الفكر الشخصي لرئيس الدولة ، ويكون الاحتكام إلى الشعب عبر القيام بالانتخابات لحلّ النزاع الدائر بين رئيس الدولة من جهة والوزارة المقابلة والبرلمان من جهة أخرى ، ويتواجد هذا الحلّ في الدول التي يكون الرئيس فيها منتخب من قبل الشعب ، ولا يوجد هذا الحلّ في الدول التي تتبنى النظام الديمقراطي^(١).

● **الحل الوزاري :** يحدث في بعض الأحيان خلاف بين الوزارة والبرلمان ، فالبرلمان يلوح بسحب الثقة من الوزارة ، وهنا عندما تحس الوزارة بأنّ ثقتها باتت مهددة ومخطر ، فالوزارة لا تنتظر حتى يحرك البرلمان مسؤوليتها أمامه من أجل اسقاطها وإنما هي تسعى للنيل منه قبل أن ينال منها ، إذ تلجأ إلى رئيس الدولة لتقديم طلب بحلّ البرلمان ، وتحكيم الشعب السياسي على الخلاف الذي نشب بين الوزارة والبرلمان ، وإذا استجاب رئيس الدولة يصدر مرسوماً جمهورياً بحلّ البرلمان^(٢).

● **الحل الذاتي :** وهو أن يعطى للبرلمان حق حلّ نفسه بنفسه بالأغلبية المحددة بالدستور ، التي تكون دوماً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس النيابي^(٣).

● **الحل الشعبي :** فهو حق عدد محدد من الناخبين بحلّ البرلمان ، أيّ انه الحلّ الذي يتم بناء على رغبة الناخبين في تقرير مصير المجلس وبيان صلاحيته من عدمها من خلال طرح موضوع البرلمان للاستفتاء الشعبي العام ، بمعنى انه يحقّ لعدد محدد من الناخبين يحدده الدستور طلب عزل أعضاء الهيئة النيابية بأجمعهم وذلك إذا شعر هؤلاء الناخبين ان هذه الهيئة لم تعد معبرة عن رأي الشعب فإذا جاءت النتيجة (نتيجة الاستفتاء الشعبي) مع طلب الحلّ وبالأغلبية الموصوفة في الدستور فإنّ البرلمان يعد منحلّاً ، وعلى العكس إذا لم تتحقق تلك الأغلبية اللازمة للحلّ فإنّ طلب الحلّ يسقط ويستمر البرلمان قائماً ، ويعدّ ذلك تجديداً للثقة به^(٤).

ونظراً لخطورة حق الحلّ فقد احاطته دساتير الأنظمة البرلمانية بمجموعة من الضمانات اهمها : عدم جواز حلّ البرلمان الجديد لذات السبب الذي حلّ به البرلمان السابق ، وأن يكون قرار الحلّ



مسبباً ، وكذلك عدم جواز حلّ البرلمان أثناء استجواب الحكومة وأن يتضمن قرار الحلّ دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في وقت قصير ومحدد ، وأن يتمّ دعوة البرلمان الجديد للانعقاد أيضاً أثناء مدة قصيرة محددة من إعلان نتائج الانتخابات كي لا تتعطل الحياة النيابية^(٤).

ثالثاً : الفصل المرن بين السلطات :

يقوم النظام البرلماني على ركن أساس ثالث وهو مبدأ الفصل المرن بين السلطات، أيّ مبدأ التداخل والتعاون بين السلطات لاسيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن مظاهر هذا التعاون أو الفصل بين السلطات في هذا النظام هي ما يأتي :

١. اختيار رئيس الدولة عن طريق البرلمان :

إذا كان رئيس الدولة ملكاً فإنّ اعتلاءه العرش يكون وفقاً لأحكام وراثته العرش كما هو الحال في انكلترا والاردن ، أمّا إذا كان رئيس الدولة رئيساً للجمهورية فمن الممكن أن يتمّ اختياره عن طريق البرلمان وكثيراً ما يكون الاختيار بأغلبية معينة كما في لبنان والعراق ، إذ يتمّ اختيار رئيس الجمهورية من قبل أعضاء المجلس النيابي بأغلبية خاصة، وكثيراً ما تكون أغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وهو ما يمثل مظهراً من مظاهر التعاون التي تقوم بها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية فهي التي تختار أحد طرفي السلطة التنفيذية في البلاد ألا وهو رئيسها ، ويذهب بعض الفقه الدستوري إلى القول إنّ هذه الوسيلة على الرغم من أنّها تمثل تداخلاً وتعاوناً بين السلطتين إلّا أنّها تحمل بين طياتها وجهاً وطابع الرقابة ونوعاً من الضغط على السلطة التنفيذية^(٥).

٢. الأعمال الخاصة بتكوين البرلمان :

تتدخل السلطة التنفيذية ممثلة بالوزارة ورئيس الدولة في بعض الأحيان في تكوين البرلمان عن طريقين :
الطريق الأول : هو التدخل بتعيين بعض أعضاء البرلمان أو أعضاء أحد المجلسين كما في انكلترا ، إذ أنّ مجلس اللوردات يتمّ اختيار أعضائه بالتعيين ، وكذلك الحال في الاردن إذ يتمّ اختيار أعضاء مجلس الأعيان عن طريق تعيينهم من الملك ، ومعظم الدول الملكية على هذا الحال، ولا يخفى الأثر الكبير الذي تتركه السلطة التنفيذية على آراء الأعضاء المعيّنين سيما إذا ما كان التعيين لمدة محددة قابلة للتجديد إذ يحاول العضو استمالة

السلطة التنفيذية لتجديد عضويته، ولا يخفف في ذلك التأثير إلا بتأيد مدة التعيين ، وجعلها مدى الحياة ، فحين ذلك يمكن لعضو البرلمان المعين أن تكون له آرائه المستقلة إذ لا خوف من عدم تجديد العضوية^(١) .

أما الطريق الثاني : فهو التدخل بصورة غير مباشرة وذلك بإكمال إجراءات العملية الانتخابية بدأ من تسجيل المرشحين مروراً بعمل جداول الانتخاب ، وتحديد الدوائر الانتخابية ، وتشكيل اللجان الانتخابية ، وتنظيم الحملات الانتخابية ، والدعوة للتصويت ، وفتح باب التصويت ، وإعلان انتهاء التصويت والفرز وإعلان النتائج ، وعلى الرغم من عدم التأثير المباشر لهذه الإجراءات في تكوين البرلمان إلا أن تأثيرها غير المباشر يكون كبيراً في توجهات الرأي العام فيما يطرح من آراء تحليلية في وسائل الإعلام يجعل السلطة التنفيذية الأقرب والأكثر هيمنة على العملية الانتخابية^(٢) .

٣

٧

٣. دعوة البرلمان إلى الانعقاد وتأجيله :

لا يكون البرلمان في الأنظمة البرلمانية كما في سواها من الأنظمة في حال انعقاد دائم وإنما له أدوار انعقاد اعتيادية وأخرى استثنائية ، فأما الاعتيادية فهي التي يعمل فيها البرلمان اعتيادياً كل عام ، أما الاستثنائية منها التي تكون أثناء العطلة السنوية عندما تكون هناك ضرورة لذلك، وتتولى السلطة التنفيذية مهمة الدعوة لانعقاد البرلمان في دورة انعقاده الاعتيادية ويمكنها أن تتأخر في الدعوة إلى ذلك لتأخير البت في موضوع ترغب في تأخيره ، وأن فض أدوار الآن الانعقاد الاعتيادية يكون بدعوة من السلطة التنفيذية ، وحتى تأجيل دورة الانعقاد يكون عن طريق هذه السلطة ، وبالنظر للأهمية الكبيرة لهذا الحق الممنوح للسلطة التنفيذية فقد أحاطته الدساتير بجملة من الضمانات منها : أن التأخير في الدعوة لدور الانعقاد الاعتيادي ينبغي أن يكون لمدة قصيرة وإلا فأن البرلمان ينعقد حكماً من دون الحاجة إلى دعوة ، وأن تأجيل دور الانعقاد ينبغي أن يكون لمدة قصيرة حددتها معظم الدساتير ، وأن فض دور الانعقاد لا يمكن أن يتم قبل إقرار قانون الموازنة كي لا تتوقف مصالح الدولة وشؤون الوزارات ، أما أدوار الانعقاد الاستثنائية فأن الدعوة إليها وفصلها تكون عن طريق السلطة التنفيذية ، ولا تحاط في الغالب بأي ضمانات كون تقديرها متروك للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية سوى تحديد الموضوعات في الدعوة لانعقاد الدورة الاستثنائية فلا يجوز مناقشة أي موضوع سوى التي وردت في الدعوة^(٣) .

٣

٨



٤. المساهمة في العملية التشريعية :

تمنح الدساتير في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني مجموعة من الوسائل للسلطة التنفيذية للتدخل في العملية التشريعية التي يفترض أن تكون خالصة للسلطة التشريعية ، ومن هذه الوسائل :

أ. اقتراح القوانين : الاقتراح هو الخطوة الأولى في عملية التشريع بل هو المحرك لسن القوانين فهو عبارة عن فكرة تطرحها السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة والوزارة معا أو احدهما لوضع قانون ينظم مسألة معينة أو لتعديل قانون معين ، فالسلطة التنفيذية أدرى من السلطة التشريعية بحكم قربها من مصالح الشعب واحتكاكها المباشر مع مشاكل المصالح الحكومية العامة ، أما أعضاء البرلمان فهم في الغالب لا يطرحون مقترحات لقوانين إلا لتلك التي تهم دوائرهم الانتخابية ، والجدير بالذكر أن مصطلح اقتراح القوانين يطلق على المقترحات التي يقدمها أعضاء البرلمان ، التي لا تستكمل الشكل الذي يؤهلها للتصويت عليها في البرلمان كقانون ، أما الاقتراحات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية فيطلق عليها مشروع القانون الذي لا يكتفي بطرح الفكرة ؛ بل يصوغ تلك الفكرة في قالب مسودة قانون يطرح على البرلمان للتصويت عليه ، ولا يخفى مدى أهمية هذا الأسلوب في تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية ، فقد تضمن مشروع القانون المقترح أفكارها وسياساتها العامة في الحكم^(٩) .

٣

٩

ب. مشروعات القوانين : إذا كان للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين وصياغتها على شكل مشروعات قوانين وعرضها على البرلمان ، فأتمها من يتولى أيضاً عملية صياغة اقتراحات القوانين التي تطرح عن طريق أعضاء البرلمان ؛ لتجعلها بشكل مسودة قانون يصلح لمناقشته والتصويت عليه ، ولا شك أن عملية الصياغة القانونية لها الأثر البالغ فقد تفرغ إذا ما حبكت تلك الصياغة فكرة المقترح من محتواها لتجبرها لمصلحة سياسة الحكومة وبما ينسجم معها^(١٠) .

٤

١٠

ت. الاعتراض على القوانين : إذا كان للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة سلطة التصديق على القوانين بعد سنّها في البرلمان ، فإنّ له أيضاً أن يعترض على القانون الذي يرى فيه عدم ملاءمة للمصلحة العامة أو لسياسة الحكم التي تسير عليها السلطة التنفيذية ممثلة بالوزارة ، التي تدفع رئيس الدولة غير المسؤول إلى رفض المصادقة أو الاعتراض على القانون ، ولكنّ هذا الاعتراض على القانون لا يرتب عليه إعدام القانون الذي وافق عليه البرلمان وإنما إعادته إلى الأخير الذي يستطيع أن يمرر القانون ، ويلزم رئيس الدولة بالمصادقة عليه عندما يصوت عليه بأغلبية موصوفة ، كثيراً ما تتطلبها الدساتير بهذا الشأن كأغلبية الثلثين مثلاً ، وعلى الرغم



من ذلك فأنَّ الحصول على هذه الأغلبية ليس بالأمر الهين إذا ما علمنا التأثير الكبير للوزارة في الأغلبية البرلمانية، التي تملكها في عدم إقرار القانون المعارض عليه^(١).

وفضلاً عن الوسائل الثلاث أعلاه هناك عملية إصدار التشريع، وعملية نشره، وهي عمليات روتينية تلزم بإجرائها السلطة التنفيذية بعد تصديق رئيس الدولة على القانون الذي أقره البرلمان، وتبدو خارج العملية التشريعية^(٢).

٥. الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان :

على الرغم من أنَّ وجود أعضاء في البرلمان يتمتعون بوظائفهم الإدارية يفضي حتماً إلى إضعاف عمل البرلمان وجعله متأثراً بالسلطة التنفيذية إن لم يكن تابعاً لها، وعلى الرغم من أنَّ الأنظمة البرلمانية تقضي بعدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأيِّ وظيفة إدارية فأنَّ من متطلبات النظام البرلماني أنَّه يجيز الجمع بين المنصب الوزاري أو وكالة الوزارة وبين عضوية البرلمان؛ لأنَّ ذلك يمكِّن الوزير المختص أو وكيل الوزير المعني بمناقشة الأمور التي تخصَّ وزارته في جلسات البرلمان^(٣).

٦. حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان والأولوية في الكلام :

تجيز بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني للوزراء حضور جلسات أيِّ مجلس من مجالس البرلمان سواء ذلك الذي هو عضواً فيه أم الذي ليس عضواً فيه، وقد اكتفت دساتير أخرى بإجازة الحضور لجلسات المجلس الذي هو عضو فيه، أما المجلس الذي ليس هو عضواً فيه فأنَّ للوزير أن يختار وكيل وزير من أعضائه ليشترك في المناقشات التي تخص الوزارة، وإذا ما أجاز لرئيس الوزراء أو للوزير الحضور فأنَّ له المشاركة في المناقشة وإبداء الرأي والتصويت عندما يكون عضواً في ذلك المجلس، وله الأولوية في طرح رأيه على أعضاء المجلس أنفسهم^(٤).

الفرع الثاني

تمييز النظام البرلماني عن الأنظمة النيابية الأخرى

يقوم النظام البرلماني على قواعد وأسس يميِّز بها عن الأنظمة النيابية الأخرى كالنظام الرئاسي والنظام المجلسي والنظام المختلط، وقد سبق بيان القواعد والأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، لذلك لابد هنا



من ايضاح أسس وقواعد بقية الأنظمة ؛ لتمييزها ووضع حد فاصل بينها ، وبين النظام البرلماني ، التي سنتناولها على النحو الآتي :

أولاً : تمييز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي :

من الصعوبة تحديد سمات للنظام الرئاسي بشكل عام ، إلا أنَّ تطبيق النظام في الولايات المتحدة الامريكية منذ سنة ١٧٨٩ ، انتج بعض السمات التي يمكننا القول إنَّه يتسم بها ، وهي :

١. وحدة السلطة التنفيذية :

لم يأخذ النظام الرئاسي مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام البرلماني ، وإنما أخذ بمبدأ وحدة السلطة التنفيذية ، وجعلها من اختصاص شخص واحد هو رئيس الجمهورية ، الذي يقوم بتعيين الوزراء بعد موافقة مجلس الشيوخ ، وهؤلاء الوزراء مسؤولون أمام الرئيس وليس أمام البرلمان ويستمررون في تولي مهامهم ماداموا حائزين على ثقته ، والعكس صحيح^(١).

٢. الفصل بين السلطات :

كان لأفكار مونتسكيو تأثيراً واضحاً في واضعي الدستور الامريكي ، لذلك حاولوا أن يؤسسوا نظامهم الدستوري وفقاً لنظرية الفصل بين السلطات التي سطرها مونتسكيو في كتابه (روح القوانين)، وتقوم على قاعدة الاستقلال الوظيفي لكل سلطة من السلطات ، فلا يكون هناك تدخل أو تأثير أو هيمنة من سلطة على أخرى^(٢).

لذلك لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة ، ولا يوجد مبدأ المسؤولية الوزارية المعروف في النظام البرلماني ، ومن ثمَّ لا يستطيع البرلمان سحب الثقة من الوزارة ؛ لأنَّ الوزراء مسؤولون أمام الرئيس فقط ، والرئيس غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان ، ويقابل ذلك عدم استطاعة الرئيس فضّ اجتماعات البرلمان وتأجيلها ، ولا حلَّ أيٍّ من المجلسين ، وليس له من الناحية الدستورية حق اقتراح القوانين ، إلاَّ أنَّه يستطيع ذلك بشكل غير مباشر بواسطة الرسالة السنوية التي يوجهها للكونجرس ، مع الإشارة إلى أنَّ الدستور الامريكي لم ينصَّ صراحة على الفصل بين السلطات ، إلاَّ أنَّه يفهم من نصِّ المادتين الأولى والثانية منه اعتناقه لهذا المبدأ^(٣).

٣. التوازن بين السلطات (الرقابة) :

مع أنَّ الدستور الأمريكي أخذ بمبدأ الفصل شبه المطلق بين السلطات ، إلّا أنَّه حاول أن يضع بعض الكوابح أمام جموح أيّ سلطة من السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وظهرت نظرية أخرى إلى جانب نظرية الفصل بين السلطات وهي نظرية الرقابة والتوازن ، التي تحد من استبداد وتعسف أيّ سلطة ، فمن خلالها تستطيع أيّ سلطة أن تحد من جموح السلطة الأخرى ، وتقوم تلك النظرية على ثلاث موازنات : الأولى إعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على القوانين التي يشرعها البرلمان (الكونجرس) ، إلّا أنَّ هذا الاعتراض يستطيع الكونجرس إبطال مفعوله إذا أقر القانون المعارض عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلسين ، والثانية : تتمثل بقدرة مجلس الشيوخ على الحد من سلطات رئيس الجمهورية ، إذ أنَّ الأخير ملزم دستورياً بالحصول على موافقة المجلس عند اتخاذه بعض القرارات ، ولا تصبح نافذة إلّا بعد إقرارها من مجلس الشيوخ ، وهذه القرارات تتعلّق بتعيين الوزراء والسفراء ، وكبار موظفي الاتحاد ، وقضاة المحكمة الاتحادية العليا ، فضلاً عما يتعلّق بالسياسة الخارجية ، وعقد المعاهدات مع الدول الأجنبية ، أمّا الموازنة الثالثة التي كان للتطور الدستوري الفضل في ظهورها وبروزها أكثر مما للنصوص الدستورية ، وتتمثل في بسط رقابة المحكمة العليا على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك برقابتها على دستورية القوانين والقرارات التي تصدر عن السلطتين (٩) .

ثانياً : تمييز النظام البرلماني عن النظام المجلسي (حكومة الجمعية) :

يقوم نظام حكومة الجمعية على مبدأ تركيز السلطة ، إذ تهيمن السلطة التشريعية على كلّ الاختصاصات في النظام السياسي ، وهذا الاتجاه ينسجم مع فكرة وحدة السيادة في الدولة ، وعدم إمكان تجزئتها سواء من حيث تمثيل صاحبها أم من حيث ممارستها ، لذلك يجب انفراد الهيئة المنتخبة (السلطة التشريعية) بتمثيل الأمة ، والتعبير عن إرادتها في المجالات كافة ، ونظراً لعدم قدرة هذه الهيئة على القيام بأوجه نشاط الدولة كافة تضطر إلى إسناد الوظيفة التنفيذية باسمها وتحت رقابتها وإشرافها ، ومن ثمّ لا تستطيع الهيئة التنفيذية حلّ البرلمان على الرغم من كونها مسؤولة أمامه ، ومسوغ ذلك يتمثل بتبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في نظام حكومة الجمعية (٩) .



ثالثاً : تمييز النظام البرلماني عن النظام المختلط :

اختلف الفقه في تحديد الخصائص العامة لهذا النظام أو ذاك من الأنظمة السياسية النيابية، نتيجة للتباين بين ما مدون في الوثائق الدستورية والتطبيق العملي ، وعند البحث عن التطبيق السليم لهذه الصورة ، أو تلك من النظم السياسية لم نجده إلا في دول معدودة وفي الدول التي نشأ فيها ذلك النظام ، فالتطبيق السليم للنظام البرلماني كان في بريطانيا ، والتطبيق السليم للنظام الرئاسي كان في الولايات المتحدة الأمريكية ، وكذلك الحال في النظام المجلسي ، فقد حظي بالتطبيق السليم في سويسرا ، ونظراً لفشل كثير من الدول في اقتباس هذا النظام أو ذاك اتجه بعضها إلى الجمع بين خصائص أكثر من نظام تحت مسمى (النظام المختلط) ، ويعرف بأنه النظام الذي يجمع بين خصائص نظامين أو أكثر كالجمع بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني أو بين النظام البرلماني والنظام المجلسي أو بين النظام الرئاسي والنظام المجلسي ، ويكون الجمع بين هذه الأنظمة على أساس الأخذ بخصائص هذه الأنظمة بما يتوافق مع توجه النظام السياسي القائم في الدولة أو السلطة الحاكمة ونظرتها المبنية على ايدولوجية معينة ، فمثلاً إذا كان توجه الدولة يميل إلى تقوية نفوذ رئيس الدولة منحت لكفة النظام الرئاسي الرجحان على الخصائص الأخرى ، التي تأخذها من النظام الثاني الذي تمزج به معه كالنظام البرلماني أو المجلسي ، أما إذا كان التوجه نحو تقوية السلطة التنفيذية فسيطبق النظام البرلماني بكفة الرجحان على الخصائص الأخرى ، التي تؤخذ من النظام الآخر ، وإذا كان التوجه نحو تقوية ورجحان السلطة التشريعية فسيطبق نظام الجمعية ورجحان كفته على النظام الآخر الذي سيؤخذ منه الخصائص الأخرى ، ومن أهم الدول التي أخذت بالنظام المختلط فرنسا في ظل دساتير الجمهورية الثالثة والرابعة والخامسة أي دساتير عام (١٨٧٥، ١٩٥٨، ١٩٤٦) ، أيضاً دستور مصر لسنة ١٩٧١، ٢٠١٤ وماسوها ، لذلك يطلق بعضهم على الدول التي تأخذ به (بالنظام المختلط) بأن نظامها شبه رئاسي أو شبه برلماني أو شبه مجلسي (١).



المبحث الثاني

النظام البرلماني في العراق

إنَّ الأخذ بالنظام البرلماني في العراق ليس بمحدث العهد ، إذ تبنت الدساتير العراقية المتعاقبة هذا النظام نظاماً للحكم ، ابتداءً من الدستور الملكي المسمى بالقانون الأساسي والصادر سنة ١٩٢٥ ، وانتهاءً بالدستور العراقي النافذ والمسمى بدستور جمهورية العراق والصادر سنة ٢٠٠٥ ، وبما أنَّ الحديث عن النظام البرلماني في العراق يطول، سنقتصر على الدستور النافذ والصادر سنة ٢٠٠٥ ، الذي تميَّز عن الدساتير العراقية السابقة الملغاة بكونه دستوراً دائماً ، تحوّل العراق بموجبه من دولة بسيطة إلى دولة مركبة اتحادية فدرالية ، ولكون هذه التجربة حديثة بالنسبة لدولة بسيطة مثل العراق لذلك جاءت بنود هذا الدستور ومواده غير متوازنة بعض الشيء في مراعاة أساسيات الاتحاد الفدرالي من جهة وقواعد النظام البرلماني من جهة أخرى ، فحري بنا تسليط الضوء على أسس هذا النظام وقواعده ، وبيان إيجابياته وسلبياته على أرض الواقع وفقاً لهذا الدستور ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول

أساسيات النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أكدت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) أنَّ النظام الدستوري في العراق نيابي (برلماني) ديمقراطي ، فجاء في هذه المادة ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق)) . وعليه لا بد من التعرف على مدى توافر أركان هذا النظام في العراق ، ومدى توافق طبيعته الحقيقية مع ما أطلقه عليه الدستور من حكم بأنَّه برلماني ، وهو ما سنوضحه في فرعين ، وعلى النحو الآتي :

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

تتوزع السلطة التنفيذية في الدستور العراقي النافذ بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، وللتعرف عن كثر عن ماهية تلك المؤسسات التنفيذية ، لابد من بيانها على النحو الآتي :



أولاً : رئيس الجمهورية :

وصفت المادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ رئيس الجمهورية بأنه رمز وحدة الوطن ، ويمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال البلاد وسيادتها، ووحدة أراضيها طبقاً لأحكام الدستور^(١) .

وهو ما يتفق مع الدور المفترض لرئيس الدولة في النظام البرلماني الذي ينبغي أن يكون حيادياً ، ويشكل نقطة التوافق والانسجام في الحياة السياسية والدستورية بين سلطات الدولة ، لاسيما التشريعية والتنفيذية من دون الميل لأحدها على حساب الأخرى ؛ كي لا يحسب على جهة أو هيئة من الهيآت الثلاث ، ويسهر على المحافظة عليها بما يتفق وأحكام الدستور ، والقسم الذي رده طبقاً للمادة (٥٠) من الدستور بأن يحافظ على الاستقلال والوحدة واستقلال القضاء والتزام التشريعات^(٢) .

ولكن كيف يتم اختيار رئيس الجمهورية ؟ وما هو دوره في الحياة الدستورية والسياسية في العراق ؟ وهل يكون مسؤولاً ؟ وأمام أي جهة ؟ للإجابة على هذه التساؤلات لابد من تقسيم الموضوع على الفقرات الآتية :

١. اختيار رئيس الجمهورية وعمله المنفرد :

يتم اختيار رئيس الجمهورية في الجلسة الأولى لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه (في الدورة الانتخابية الأولى يستعاض عن رئيس الجمهورية بجهة الرئاسة التي تتكون من رئيس ونائبه)، ولكن إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم إعادة الجولة الانتخابية فيفوز برئاسة الجمهورية من يحصل على أكثرية أصوات الحاضرين أي بالأغلبية البسيطة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين ، ويشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين وأن يكون كامل الأهلية ، وأتم الأربعين سنة من عمره ، وأن يكون ذا سمعة حسنة ، وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن ، وأخيراً يكون غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف^(٣) .

ولكن وعلى الرغم من وجود هيئة تنفيذية أخرى (مجلس الوزراء) تملك السلطات الفعلية من تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لتنفيذ القوانين وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ، والتوصية بتعيين كبار الموظفين في الدولة ، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها ، فإن لرئيس الجمهورية بعض الأعمال التي يمارسها إلى جانب الوزارة من إصدار العفو الخاص ومنح الأوسمة



والنياشين ، وله أيضاً بعض السلطات التي يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإصدار القوانين والمصادقة عليها ودعوة مجلس النواب للانعقاد أثناء (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وكذلك الدعوة لجلسة استثنائية للمجلس ، وتمديد دورة انعقاده ، وقبول السفراء وإصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على أحكام الاعدام الصادرة من المحاكم العراقية المختصة والقيادة التشريعية والاحتفالية للقوات المسلحة ، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة ، والحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأيّ سبب كان ، ولحين تشكيل وزارة جديدة^(١).

٢. دور رئيس الجمهورية في الحياة الدستورية والسياسية :

الملاحظ من وجود صلاحيات فعلية للرئيس يمارس بعضها إلى جانب الوزارة والكثير منها بشكل منفرد يعطي ولا شك انطباع على قوة دوره وفاعليته في الحياة السياسية والدستورية في العراق على نحو تميّز به عن غيره من الأنظمة البرلمانية الأخرى وخاصة الطلب إلى مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، فهو سلطة ذات تأثير كبير تجعل الرئيس عضواً أساساً في المباراة الدائرة بين البرلمان والحكومة إلى جانب البرلمان ، فضلاً عن قيامه مقام رئيس مجلس الوزراء عند شغور المنصب لأيّ سبب كان^(٢).

٣. مسؤولية رئيس الجمهورية :

منح المشرّع الدستوري العراقي لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في حال عدم قيامه بواجباته الدستورية بالشكل المرضي ليدفع الأمر إلى المحكمة الاتحادية العليا التي تبت بالاتهام ، ولا تقف سلطات مجلس النواب عند هذا الحد بل له أيضاً إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه إذا ما صادقت المحكمة الاتحادية العليا على الاتهام الموجه له من مجلس النواب ، وإدانته في حالات الخنث في اليمين الدستورية ، أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى^(٣).

ويبدو من ذلك أنّ هذه المسؤولية والنتيجة المترتبة عليها وهي الاعفاء من المنصب جاءت تأكيداً للسلطات والدور الحقيقي الذي يمارسه رئيس الجمهورية ، وبما يتفق مع قاعدة توازي السلطة والمسؤولية خلافاً لما يجري عليه العمل في الأنظمة البرلمانية الأخرى .



ثانياً : مجلس الوزراء :

إنَّ الجزء الثاني من الهيئة التنفيذية في العراق هو مجلس الوزراء ، وهو الهيئة ذات السلطة الفعلية الأكبر في الهيئة التنفيذية في البلاد ، ولها خصائص عدّة تتفق فيها كثيراً مع ما هو عليه الحال في الأنظمة البرلمانية الأخرى ، وهي :

١. استناد الوزارة إلى ثقة الحكومة :

اشترط المشرّع الدستوري العراقي أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في البرلمان ، وتطلب أن يحصل المرشح ووزارته منفردين على الأغلبية المطلقة للحاضرين من أعضاء مجلس النواب ، وعلى رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء مجلس الوزراء في مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التكليف ، وإلا سيتم تكليف مرشح جديد تنطبق عليه ذات المتطلبات ، أيّ أن يحصل على الثقة بالأغلبية المطلقة له ولوزرائه ، الذين يجب تقديمهم أثناء المدة ذاتها (٦) .

والجدير بالذكر أنّ ثقة البرلمان بالوزارة مطلوبة ابتداءً وانتهاءً ، فلا تكفي أن تحصل الوزارة على ثقة البرلمان عند تشكيلها ، إذ ينبغي أن تبقى حائزة على هذه الثقة ، ويكون لمجلس النواب سحب الثقة من أيّ من الوزراء بالأغلبية المطلقة ، عندئذ يعدّ مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، على أن يكون طرح الثقة به بناءً على رغبة الوزير نفسه ، أو بناءً على طلب تحريري موقع من (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب ، وبعد مناقشة استجواب موجه إليه ، وأن تكون مناقشة الاستجواب بعد سبعة أيام من تقديمه (٧) .

ولرئيس الجمهورية أو لخمسة أعضاء مجلس النواب تقديم طلب سحب الثقة من مجلس الوزراء بعد الطلب باستجوابه ، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم ذلك الطلب ، وهنا يكون للمجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، ولكنّ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يؤدي إلى استقالة الوزارة بأكملها ، والتي تعدّ مستقيلة بمجرد صدور قرار سحب من رئيس مجلس الوزراء ، فيما يكفي سحب الثقة من الوزير باستقالته بمفرده مالم تتضمن معه الوزارة فتستقيل بأجمعها (٨) .

٢. الوزارة وحدة متجانسة متضامنة :

من ضرورات قيام الوزارة لعملها على أكمل وجه وتنفيذ سياستها في الحكم أن تكون هذه الوزارة متجانسة ، لذلك أقر المشرّع الدستوري العراقي أنّ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة بأجمعها ،

ووجوب استمرارها بوصفها حكومة تصريف أعمال لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استقالتها ، وأنّ المفترض بالوزارة أن تشكل ممثلة للأغلبية الحزبية ، وهو ما يصعب حصوله في الوضع السياسي والدستوري العراقي بتعدد الأحزاب ، والكتل السياسية المشاركة في الانتخابات، مما يجعل الوزارات المشكلة اليوم ، وفي المستقبل وزارات ائتلافية ضعيفة^(١) .

وقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٣) منه على المسؤولية التضامنية للوزارة ، فجاء فيها ((تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية)) .

٣. الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ :

في أكثر من موضع يؤكد المشرّع الدستوري العراقي على أنّ الوزارة ليست مجرد أداة تنفيذية يوجهها البرلمان كيفما يشاء ، وأنّ لها سياستها الخاصة في الحكم التي تعبر عن رؤى الأغلبية التي تتشكل منها ، فمثلاً يقر المشرّع أنّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر في السياسة العامة للدولة ، وأنّه القائد العام للقوات المسلحة يتولى إدارة مجلس الوزراء، وترأس اجتماعاته وله إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب ، ويقوم رئيس مجلس الوزراء بإعداد المنهاج الوزاري الذي يحصل بموجبه على ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ، وبعد الموافقة على المنهاج الذي يمثل برنامج عمل الوزارة وسياساتها في المجالات الداخلية والخارجية كافة ، وهذا البرنامج يتضمن رؤية الوزارة في كلّ الموضوعات التي يشملها المنهاج ، ويؤكد على ذلك البند (رابعاً) من المادة (٧٦) من الدستور^(٢) .

ويتضح ذلك في الصلاحيات الواسعة لمجلس الوزراء ، التي تنم عن التخطيط ، وليس مجرد التنفيذ للسياسة العامة للدولة ، كإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة ، ووضع الخطط التنموية والتفاوض مع الدول والمنظمات الدولية بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وعقدها والتوقيع عليها.

٤. الوزراء يدخلون مجلس الوزراء بصفتهم وزراء :

خلافاً لبقية دساتير الأنظمة البرلمانية لم يجز المشرّع الدستوري العراقي الجمع بين منصب رئيس أو عضو مجلس الوزراء ، أو أيّ عمل ، أو منصب رسمي ، وبين عضوية مجلس النواب ، ولكن لا يمنع الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء من حضور جلسات مجلس النواب بوصفهم وزراء اختياريًا أو إجباريًا للإجابة عن الأسئلة والاستجوابات ، وهو ما يضعف عرى التعاون بين البرلمان والوزارة بشكل عام^(٣) .



الفرع الثاني

التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

على غرار ما موجود في الأنظمة البرلمانية في الدول الأخرى أوجد المشرع الدستوري العراقي كثيراً من مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية , إذ أخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات , وتحسيدها لهذا المبدأ نصّت عليه المادة (٤٧) من الدستور إذ جاء فيها ((تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية , تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات)) , وبذلك فأَنَّ الصورة التي أخذ بها الدستور العراقي هي صورة مبدأ الفصل مع ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية , وهو ما سنلاحظه فيما يأتي ونحن نحاول بيان هذه المظاهر , وعلى النحو الآتي:

أولاً : مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية في مواجهة

السلطة التنفيذية :

يباشر مجلس النواب العراقي بوصفه السلطة التشريعية في البلاد (سيما وأنّ مجلس الاتحاد لم يشكل حتى الآن) مجموعة من مظاهر التعاون والرقابة في مواجهة السلطة التنفيذية بقسميها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء , وكما يأتي :

١. اختيار رئيس الجمهورية :

منح المشرع الدستوري العراقي لمجلس النواب سلطة اختيار رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه في الجولة الأولى , وإلاّ فالأغلبية البسيطة في الجولة الثانية , وهو ما يضعف استقلاليته عن البرلمان , ويجعله مرتبطاً به , إن لم يكن تابعاً له () .

٢. السؤال :

أجاز المشرع الدستوري العراقي لأيّ عضو في مجلس النواب توجيه سؤال أو مجموعة أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء , أو الوزير في أيّ موضوع يدخل في اختصاصاته , ويطلب التوضيح , وبالنظر لكون السؤال علاقة بين السائل والمسؤول فلأول أيّ السائل وحده دون بقية أعضاء المجلس التعقيب على إجابة المسؤول , وينبغي أن يكون السؤال تحريراً وليس شفويّاً , أمّا الإجابة فيمكن أن تكون شفوية من المسؤول , وأن تتم الإجابة



أثناء اسبوع على الأقل من تاريخ ابلاغه للمسؤول ، وفي معظم الأحوال لا يجوز أن يتأخر الرد أكثر من اسبوعين^(٤).

٣. الاستجواب :

يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء ، أو لأي من الوزراء لمحاسبته في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم ، شرط أن يوافق (٢٥) عضواً على توجيه ذلك الاستجواب، وأن لا تجري مناقشة الاستجواب إلا بعد مضي سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه للمجلس ، فإذا اقتنع المجلس بوجهة نظر المستجوب عدت المسألة منتهية وإلا فيمكن أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة منه^(٥).

٤. التحقيق البرلماني :

على الرغم من أن المشرع الدستوري العراقي لم يتطرق إلى سلطة مجلس النواب في تشكيل لجان تحقيقية ، إلا أن النظام الداخلي للمجلس تكفل بسد النقص ، فجعل من صلاحيات مجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك بإجراء التحقيق مع أي من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ، أو أي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية ، وبالتأكيد فإن إجراء التحقيق لا يكون بالهيئة العامة لمجلس النواب ، وإنما عن طريق تشكيل لجان تحقيق خاصة وفقاً لمتطلبات العمل ، بناءً على اقتراح هيئة رئاسة مجلس النواب أو (٥٠) عضواً من أعضاء مجلس النواب ، وتتولى اللجنة التحقيق بسماع أقوال من ترى ضرورة لسماع أقواله ، ولها أيضاً الاطلاع على ما تقتضيه ضرورة التحقيق من وثائق ومستندات ، ولها عند الحاجة الاستعانة بالخبراء لتحرر في النهاية تقريراً مشفوعاً بتوصياتها التي تعرض على المجلس الذي يقرر ما يراه مناسباً بشأنها^(٦).

٥. المسؤولية السياسية للوزارة :

إذا لم يقنع مجلس النواب بإجابة الوزير أو رئيس مجلس الوزراء أو المستجوب ، جاز طرح الثقة به ، وقد نصّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على مسألة سحب الثقة ، فجاء في المادة (٦١) ((... ثامناً : أ. مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً ، أثر مناقشة استجواب موجه إليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه . ب. ١. لرئيس



الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . ٢. لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء , ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب . ٣. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه . ج. تعد الوزارة مستقلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . د. في حال التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً ، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من هذا الدستور.)) .

٦. الاتهام الجنائي لرئيس الجمهورية :

منح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) في المادة (٦١/سادسا) لمجلس النواب سلطة توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب , وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، وكذلك سلطة الاعفاء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أيضاً بناءً على قرار صادر عن المحكمة الاتحادية العليا بإدانتها في جرائم الحنث باليمين , وانتهاك الدستور والخيانة العظمى () .

٧. الزيارات التفقدية :

تعد نوعاً من أنواع الرقابة التي يباشرها مجلس النواب أو أي من أعضائه ، إذ أجاز النظام الداخلي لأي من أعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى أي وزارة , أو دائرة من دوائر الدولة ؛ كي يطلع على حسن سير العمل , وتطبيق أحكام القانون , ويعطي التوجيهات التي يراها ضرورية لذلك () .

ثانياً : مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية في مواجهة

السلطة التشريعية:

في مواجهة مظاهر التعاون والرقابة التي منحها المشرع لمجلس النواب تجاه السلطة التنفيذية ، فقد منح المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية , والوزارة بعض مظاهر التعاون والرقابة في مواجهة مجلس النواب ، وهي :



١. أعمال خاصة بتكوين مجلس النواب :

على الرغم من عدم وجود أعضاء معينين في مجلس النواب ، فإنَّ التأثير في اختيار أعضاء المجلس يكون بصورة غير مباشرة ، عن طريق المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وهي إحدى الهيئات المستقلة التي نصَّ عليها الدستور ، وجعلها خاضعة لرقابة مجلس النواب ، إلَّا أنَّ إحدى قرارات المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) جعلها ترتبط بمجلس الوزراء ، ومن هنا يظهر التأثير الذي يمكن أن تؤديه السلطة التنفيذية في تكون المجلس وذلك بتسجيل أسماء الناخبين والمرشحين والدوائر الانتخابية ، وفرض الأصوات وإعلان النتائج ، وقد بدا ذلك واضحاً من خلال منع هيئة اجتهات البعث كثير من المرشحين من دخول الانتخابات وهو ما أثر كثيراً في النتائج في محصلتها النهائية^(٩) .

٢. دعوة مجلس النواب للانعقاد وتمديد الفصل التشريعي :

ينعقد مجلس النواب في أول اجتماع له بدعوة من رئيس الجمهورية على شكل مرسوم جمهوري في (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وبالنظر لخطورة هذا الحق وإمكانية أن يكون سبباً في تعطيل الحياة البرلمانية ، فقد أحاطه المشرع بضمانة مهمة هي عدم جواز تأخير الدعوى أكثر من المدة أعلاه^(١٠) .
أمَّا أدوار الانعقاد الاستثنائية فتتم أمَّا بدعوة من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو (٥٠) عضواً من أعضاء المجلس على أن لا يناقش المجلس إلَّا الموضوعات التي تمت الدعوى بموجبها ، وأجاز المشرع لأيٍّ من الجهات ذاتها طلب تمديد الفصل التشريعي بما لا يزيد على (٣٠) يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك^(١١) .

٣. المساهمة في أمر التشريع :

منح المشرع الدستوري العراقي للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات ، التي تجعلها تتدخل في العملية التشريعية ، وهي :

أ. اقتراح القوانين :

أجاز المشرع لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين تقديم مشروعات القوانين ، وأجاز ذلك لمجلس الوزراء منفرداً ، ولكنَّ الاقتراح المقدم من قبل السلطة التنفيذية يختلف عن الاقتراح المقدم من السلطة التشريعية ، إذ يكون على شكل مشروع قانون مستكمل الشكل الذي يؤهله للتصويت عليه أمام مجلس النواب^(١٢) .



ب. الاعتراض على القوانين :

أجاز المشرع الدستوري لمجلس الرئاسة الذي يقوم مقام رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الأولى أن يعترض على القوانين والقرارات ، التي يسنها مجلس النواب للمصادقة عليها ، فتعاد إلى مجلس النواب لمعالجة المسألة المعترض عليها ، والتصويت عليه بالأغلبية البسيطة لترفع إلى مجلس الرئاسة الذي له أن يعترض عليها ، ويعيدها إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه ، فتعدّ مصادقا عليها (٣) .

ولكنّ هذا الحكم وتلك النصوص تتعلق بمجلس الرئاسة الذي كان سائدا في الدورة الانتخابية الأولى ، ولا ينسحب أثرها في رئيس الجمهورية ، بمعنى أنّ المصادقة على القوانين مسألة روتينية من قبل رئيس الجمهورية ، وليس له حق الاعتراض عليها مثلها مثل إصدار القوانين ونشرها (٤) .

٤. عدم جواز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب :

حظر المشرع الدستوري العراقي الجمع بين رئاسة أو نيابة رئاسة مجلس الوزراء أو المنصب الوزاري بل أيّ عمل أو منصب رسمي آخر وعضوية مجلس النواب ، في مسلك لا مثيل له في الأنظمة البرلمانية في الدولة الأخرى (٥) .

٥. حق الوزراء بحضور جلسات مجلس النواب بصفتهم وزراء :

مع أنّ المشرع منع الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب ، فأنتّه أجاز لرئيس مجلس الوزراء والوزراء حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم الوزارية والمشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم (٦) .

٦. عدم جواز حلّ مجلس النواب :

في سابقة لا نظير لها في الأنظمة البرلمانية قاطبة ، فأنتّه المشرع الدستوري العراقي جعل أمر حلّ مجلس النواب للمجلس ذاته أيّ أنّه أخذ بالحل الذاتي للمجلس ، واشترط لذلك أن يصدر قرار الحلّ بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس ، وأن يكون بناء على من ثلث الأعضاء ، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، وأن لا يتمّ حلّ المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، وهي شروط يبدو تحققها غير ممكن ، وهو ما يعني أنّ المشرع العراقي سلب السلطة التنفيذية اختصاصا على جانب كبير من الأهمية في موازنة منع مجلس النواب حق سحب الثقة من الوزارة ، مما يترك خلافا واضحا في موضوع التوازن والتعادل بين السلطتين التنفيذية



والتشريعية ، ويكون هذا الخلل لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية ، وهو ما سيؤدي إلى رجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (٧) .

المطلب الثاني

طبيعة النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور ٢٠٠٥

بعد استعراض أسس النظام البرلماني العامة وأركانه في العراق في اطار الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، آن لنا أن نولي الاتجاه شطر تحديد طبيعة النظام النيابي في العراق ، لنرى مدى توافق هذه الطبيعة مع الوصف الذي أطلقه المشرع الدستوري من أنه نظام برلماني لا يخرج عن الأطر العامة للأنظمة البرلمانية أم أنه ليس له من النظم البرلمانية سوى الاسم ومدى ملائمة هذا النظام للواقع السياسي في العراق ، وهو ما سنتعرف عليه في الفروع الآتية :

الفرع الأول

نظام برلماني بحت

يذهب كثير من فقهاء القانون الدستوري إلى صعوبة وضع أسس محددة للنظام البرلماني ، وذلك لتنوع الأنظمة البرلمانية ، واعتمادها طرق مختلفة في التطبيق باختلاف الدول ، ولكن كل تلك التطبيقات متميزة لا تجعل هناك اختلافات جوهرية في أركان هذا النظام بقدر ما تظهر المرونة والسهولة في اعتماد هذا النظام وارتباطه بالديمقراطية ، عن طريق اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات والمساواة بينهما، فيكفي للقول بوجود نظام برلماني وجود برلمان وحكومة مستقل كل منهما عن الآخر إلى حد ما مع قيام تعاون ، وتجانس وانسجام ، وتوازن تضمنه الوسائل الرقابية المتبادلة، وإنَّ عدم التكافؤ بين السلطتين قد يبدو طبيعياً في كثير من الأحيان ، لكنّه لا يصل إلى حد القضاء على أحدهما ، بل يظل لكل منهما جانب من الاستقلالية والخصوصية التي تمكنها من توجيه شؤونها بنفسها (٨) .

ولو سحبنا هذا الرأي على النظام النيابي البرلماني في العراق الذي توافر فيه الركنان الأساسيان ثنائية السلطة التنفيذية ، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إذ أنَّ التجربة الديمقراطية فيه التي أدت نظرياً على الأقل إلى ضعف السلطة التنفيذية ، وعدم امتلاكها للوسائل الفاعلة في مواجهة السلطات والصلاحيات الواسعة للسلطة التشريعية في ظل العدد الهائل من الأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني



، وصعوبة إن لم نقل استحالة تشكيل حكومة أغلبية متجانسة متضامنة في أداء سياسة موحدة ، وإنما بدت السلطة التنفيذية في العراق متنافرة ، يحاول كل عضو من أعضائها أن يظهر تصرفاته ، ويلقي اللوم على تصرفات غيره من أعضاء الحكومة ، وهو ما ينتهي إلى القول إنَّ النظام النيابي في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ النافذ هو نظام برلماني بحت ، وما يدعم هذا الرأي هو الوصف الذي أطلقه المشرع الدستوري في المادة (١) من هذا الدستور بقوله ((... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ...)) ، ولا يضعف من هذا الرأي القول إنَّ الحلَّ الذاتي للبرلمان يضعف السلطة التنفيذية ، ويجرمها من وسيلة هامة تقابل سلطة البرلمان في طرح الثقة بالوزارة .

فكما يدعي بعض أنصار هذا الرأي فأَنَّ حرمان السلطة التنفيذية من هذا الحق ليس إلَّا قيداً من القيود التي يمكن وضعها ؛ لتجنب تعطيل الحياة النيابية في البلاد ، ولا يختلف كثيراً عن القيود الأخرى من عدم جواز الحلَّ في مدة استجواب الوزارة ، وإلَّا يتمَّ الحلَّ لأكثر من سبب ، وغيرها من القيود ، فالمهم أنَّ الحلَّ موجود والامكانية في الاحتكام إلى الشعب في انتخابات عامة جديدة هو ركيزة من ركائز النظام البرلماني بصرف النظر عن صاحب هذا الحق (٩) .

الفرع الثاني

نظام شبه برلماني

يبدو مما سبق هشاشة الرأي السابق ، فالقول إنَّ الأنظمة البرلمانية مهما اختلفت تفاصيل أحكامها ، تبقى لها ذات الطبيعة البرلمانية البحتة مع وجود الركنتين الأساسيتين من ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بغض النظر عن وسائل هذا التعاون والرقابة المتبادلة ، فالنظام البرلماني البحت لا يتوافر إلَّا باعتماد الأسس والتفاصيل التي اتفق الفقه الدستوري على أنَّها من أركان ومميزات النظام البرلماني ، واعتمدت في التطبيق في كثير من الدول التي تبنت النظام البرلماني .

أمَّا إذا كان في النظام النيابي المعتمد مزج بين أسس ومميزات أكثر من نظام معاً ، كالبرلماني والرئاسي أو البرلماني وحكومة الجمعية ، فأَنَّ ذلك يفضي بالنتيجة إلى وجود نظام هجين لا يمكن أن يوصف بأنَّه برلماني بحت أو رئاسي بحت أو حكومة جمعية بحتة ، وإنما يمكن أن يطلق عليه كما يذهب بعض الفقه بأنَّه نصف برلماني أو نصف رئاسي أو نصف حكومة جمعية أيَّ نظام مختلط ، وهو ما دفعهم إلى وصف النظام النيابي في



ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي النافذ بأنّه نظام نصف رئاسي فهو أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي إذ توجد فيه العناصر الجوهرية للنظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية ، وتعاون ورقابة متبادلة بينها وبين السلطة التشريعية ، ولاسيما فيما يتعلّق بتوازي وسائل الرقابة من سلطة البرلمان في سحب الثقة وحق السلطة التنفيذية في حلّ البرلمان ، والفرق الرئيس يكمن في قوة رئيس الجمهورية النابعة من اختياره مباشرة من قبل الشعب ، مما يجعله على قدم المساواة مع البرلمان ، وتصرفه بشكل منفرد مما يضعه في مركز يتفوق فيه على الوزارة^(١).

ومع وجاهة هذا الرأي وتفريقه بين الأنظمة النيابية وإقراره بظهور أنظمة نيابية جديدة تطلبتها ظروف بعض الدول وأنّه لا يمكن الاكتفاء بالنظام البرلماني في صيغته الأم التي ظهرت في انكلترا نتيجة للتطورات السياسيّة ، التي حدثت عبر قرون من الزمان وتطبيقها في دول ذات ظروف مختلفة تماما كنموذج جاهز للتطبيق ، إلّا أنّ مما يؤخذ عليه استخدامه للفظ نصف التي تدلّ على أنّ النظام له بالتحديد نصف أركان النظام البرلماني ونصف مميزاته وهو ما لا يتوافق مع الواقع العملي من ناحية ، وإنّه أسمى النظام الذي يكون أقرب للنظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي بأنّه نظام نصف رئاسي ، ولم يقل إنّ نظام نصف برلماني من ناحية أخرى ، ويذهب الرأي الراجح إلى أنّ مثل هذا النظام (في حديثه عن النظام الدستوري المصري وفقا لدستور ١٩٧١ الملغى) يمكن أن يطلق عليه بالنظام شبه البرلماني وذلك لأنّه أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي ؛ ولأنّ تعبير (شبه) أكثر عمومية من تعبير (نصف) ، فضلاً عن أنّه لا يختلف عن النظام البرلماني إلّا في قوة رئيس الجمهورية النابعة من اختياره من الشعب مباشرة واختصاصاته المنفردة عن الوزارة^(٢).

وإذا ما سحبتنا هذا الرأي على النظام النيابي الحالي في العراق لوجدنا فيه من المميزات ما يجعله أولى من النظامين الفرنسي والمصري بوصف شبه البرلماني وذلك لاعتماده الأركان الأساسية في النظام البرلماني ، وتميزه ببعض العناصر التي تبعده عن وصف النظام البرلماني البحت ، وهي:

أولاً : مسؤولية رئيس الجمهورية :

خلافًا لجميع الأنظمة البرلمانية في العالم ، فقد جعل المشرّع الدستوري العراقي رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام البرلمان بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ، ويمكن أن تصل هذه المسؤولية



إلى حد إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه في حال إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بالحنث في اليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى (٨) .

ثانيا : رئيس الجمهورية يعمل منفردا :

منح المشرع الدستوري العراقي لرئيس الجمهورية مجموعة من السلطات التي يمارسها بصورة مختلفة عن بقية الأنظمة البرلمانية وبصورة منفردة عن الوزارة وخلافا لقاعدة التوقيع المجاور، ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والقوانين ، التي يسنها مجلس النواب ودعوة مجلس النواب للانعقاد وقبول السفراء وإصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على أحكام الاعدام ، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، والأكثر من ذلك فأن له الطلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، فضلاً عن بعض الاختصاصات التي يمارسها إلى جانب الوزارة أو بتوصية منها (٩) .

ثالثا : عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوزارة :

من بين أهم مميزات النظام البرلماني أن الوزراء الذين يتم اختيارهم من بين أعضاء البرلمان يحتفظون بعضويتهم في البرلمان ، إلا أن المشرع الدستوري العراقي اتخذ مزية مختلفة إلا وهي عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل أو منصب إداري أو حكومي (١٠) .

رابعا : الحل الذاتي لمجلس النواب :

وهو العنصر أو الميزة الأساسية التي تميز النظام شبه البرلماني في العراق عن النظام البرلماني البحت ، إذ أن هذا الأخير يمنح السلطة التنفيذية وسيلة هامة توازي وسيلة البرلمان في سحب الثقة من الوزارة إلا وهي حلّ البرلمان والدعوة لانتخابات جديدة ، غير أن المشرع الدستوري العراقي سلب السلطة التنفيذية هذه الوسيلة فجعل قرار حلّ البرلمان بيد البرلمان ذاته ، ويشروط من المستحيل تحقيقها (١١) .

خامسا : حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب :

إنّ حلول رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان بموجب البند (أولاً) من المادة (٨١) من الدستور يعدّ خروجاً واضحاً عن خصائص النظام البرلماني ، ففي هذا الأخير يوجد فصل عضوي بين المنصبين ، ولا يجوز الجمع بينهما ، ولا يقلل من شأن هذا الخروج ما تضمنه البند (ثانياً) من هذه المادة



من أنّه عند تحقق الحالة السابقة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة أثناء مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور .

ولكنّ يبقى لنا أن نتساءل هل يناسب هذا النظام الواقع السياسيّ العراقي ؟ فقد منح الدستور لمجلس النواب وسائل أقوى وأكثر رقابة وتوجيه السلطة التنفيذية ، وفي المقابل فأنت وسائل السلطة التنفيذية ولاسيما حلّ البرلمان تمّ حرمانها منها مما جعل وسائلها في الرقابة أضعف كثيراً ، وهو ما خلق نوع من الأزمة التي يمر بها النظام الدستوري في العراق ، التي كان لها ما يدعمها من هبوط مستوى كفاءة ممثلي السلطتين التشريعية والتنفيذية لعدم تطلب شروط أكثر فاعلية في الترشيح لعضوية مجلس النواب ، أو تبوء المنصب الوزاري ، وتعدد وترهل عدد الأحزاب السياسيّة الذي انتج حكومات ائتلافية هشّة ، وكذلك عدم ملائمة النظام الانتخابي الحالي ، وعدم مواءمة النظام شبه البرلماني برمته مع الواقع السياسيّ في العراق ، فتعثر النظام التوافقي وضعف أداء السلطة التنفيذية جعل وضع العراق شبيهاً بالوضع الدستوري في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦ (الملغى)، الذي اضطرها إلى إصدار دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ (النافذ) لتقوية السلطة التنفيذية بشكل عام ، ومنح سلطات أقوى لرئيس الجمهورية بشكل خاص .

الخاتمة

بعد الانتهاء من البحث الموسوم بـ(انحراف النظام البرلماني في الدستور العراقي النافذ) توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها بالآتي:

أولاً: النتائج :

١. إنّ وجود البرلمان في كلّ دولة لا يعني أنّ هذه الدولة أصبح لها نظاماً برلمانياً ، فالذي يميز النظام السياسيّ البرلماني عن غيره من الأنظمة هو كيفية تحديده للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بمعنى أنّ النظام السياسيّ البرلماني يقوم على كفالة التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثمّ يفترض المساواة بينهما ، فلا تسيطر أو تطغى سلطة على أخرى .
٢. يعرّف النظام البرلماني بأنّه ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية ، فهو نظام التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، المستقلتين عن بعضهما استقلالاً يقوم على التعاون وعلى تبادل الرقابة بينهما ، أيّ أنّه نظام يقوم على تنظيم



السلطات العامة والفصل المرن بينهما ، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات ، وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لغرض تحقيق التوازن السياسي.

٣. تتجلى عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني كنتيجة للسلطة الفعلية للوزارة وتجريد رئيس الدولة من أيّ صلاحيات حقيقية تطبيقاً لقاعدة التوقيع المجاور التي تحرم رئيس الدولة من العمل منفرداً ، وإنما برفقة الوزارة ومعيتها لتكون هذه الأخيرة هي المسؤولة على تلك الأعمال أمام البرلمان .

٤. إنّ من خصائص الوزارة المسؤولة في النظام البرلماني أنّها تستند إلى ثقة البرلمان ، وأنّها وحدة متجانسة متضامنة ، وأنّها أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ فقط ، وأنّ الوزراء يدخلون البرلمان بصفقتهم وزراء ، ولا تمتلك الوزارة للصلاحيات الخاصة بالسلطة التنفيذية فأنّها المسؤول الوحيد أمام البرلمان .

٥. تمتلك السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في النظام البرلماني مجموعة من وسائل الرقابة والتعاون تتمثل ب : اختيار رئيس الدولة ، والسؤال ، والاستجواب ، وطرح موضوع عام للمناقشة ، والتحقيق البرلماني ، والمسؤولية السياسية للوزارة ، والاتهام الجنائي لرئيس الدولة والوزراء ، وتمتلك السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية وسائل رقابة وتعاون تتمثل ب : دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله ، والمساهمة في العملية التشريعية عن طريق اقتراح القوانين وتقديم مشروعات القوانين والاعتراض على القوانين التي يسنها البرلمان ، فضلاً عن الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، وحضور جلسات البرلمان والأولوية في الكلام ، والأهم من كلّ ذلك حق حلّ البرلمان المقابل لوسيلة سحب الثقة من الوزارة .

٦. أخذ المشرّع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالركنين الرئيسيين في النظام البرلماني عندما وزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ومنح السلطتين التشريعية والتنفيذية وسائل للتعاون والرقابة المتبادلة بعد أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات مع ترجيح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية .

٧. خرج المشرّع الدستوري العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن العناصر الأساسية لأركان النظام البرلماني في جوانب عدة هي : مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان نتيجة للسلطات الفعلية التي يمتلكها ، وبمارسها بصورة منفردة عن الوزارة ، وحلول رئيس الجمهورية محلّ رئيس مجلس الوزراء



عند خلو المنصب لأي سبب ، وعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والمنصب الوزاري، كذلك الحلّ الذاتي لمجلس النواب بحرمان السلطة التنفيذية من الوسيلة الأساسية التي تراقب بها عمل السلطة التشريعية، التي تقابل حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة وتقرير مسؤوليتها الوزارية .

٨. إنّ دستور جمهورية العراق عن أسس وقواعد النظام البرلماني لم يمنع جانب من الفقه من الإقرار أنّ هذه التفصيلات لا تؤثر في وصف النظام البرلماني فيه ، فيما عدّ الرأي الراجح في الفقه أنّ ذلك يمثل خروجاً عن أسس النظام البرلماني البحث ويحوّله إلى نظام آخر مختلف تماماً ، ويميل إلى نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) أو يجعل منه نظاماً مختلطاً بشكل أدق .

ثانياً: التوصيات :

١. ندعو إلى تلافي النقص الوارد في النصوص الدستورية لوسائل تحريك المسؤولية السياسيّة لمجلس الوزراء ، وذلك بتضمين أحكام المادة (٦١) من الدستور والنص على التحقيق البرلماني بوصفه إحدى وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية .
٢. ندعو إلى تعديل نص المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لإعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بجعل حلّ البرلمان من اختصاص السلطة التنفيذية حصراً كوسيلة مقابلة لسحب الثقة التي يملكها مجلس النواب ، ليكون النص كالاتي (لرئيس مجلس الوزراء أن يصدر قراراً بحل مجلس النواب عند الضرورة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، ويحظر حلّ المجلس في اثناء مدة استجوابه) .
٣. ندعو إلى المبادرة لإزالة الغموض والتعارض الوارد في النصوص الدستورية المنظمة للمسؤولية السياسيّة لمجلس الوزراء ، بما لا يتعارض والمبادئ التي يتأسس عليها النظام البرلماني التقليدي لا سيما تلك المتعلقة بمسألة سحب الثقة ، بما يجعلها حكراً على مجلس النواب بوصفها المقابل لحق الوزارة في حله ولا يتحقق ذلك إلّا بإلغاء نصّ المادة (٦١/ثامناً/ب) .
٤. النصّ على قاعدة التوقيع المجاور التي تتسق مع مبادئ النظام البرلماني والعدول عن قاعدة التوقيع المنفرد لرئيس الجمهورية ، بتعديل المادة (٧٣) من الدستور بإضافة البند الآتي (يوقع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون على مراسيم ، وقرارات رئيس الجمهورية لكي تكون نافذة) .



٥. تعديل المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بما يضمن جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والمنصب الوزاري ، مع الابقاء على حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب آخر .
٦. تعديل النصوص الدستورية المنظمة للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية بما يحقق الفصل العضوي الناجز بين منصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، لا سيما نصّ المادة (٨١/أولاً) ليكون النص كالاتي (يتولى نائب رئيس مجلس الوزراء مهام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان).
٧. اعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية تتمثل بالاعتراض التوقيفي على القوانين التي يسنها مجلس النواب ، التي لا تتوافق مع السياسة العامة للسلطة التنفيذية .

المصادر والمراجع:

- (١) ينظر: تعريف ومعنى النظام في معجم المعاني الجامع ، منشور على الموقع الالكتروني: <https://www.almaany.com> آخر زيارة : ٢٠٢١/١٢/١٥ .
- (٢) ينظر: معنى برلماني في قواميس ومعاجم اللغة العربية ، الصحاح في اللغة ، منشور الموقع الالكتروني: <https://www.arabdict.com> آخر زيارة : ٢٠٢١/١٢/١٥ .
- (٣) ينظر: د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ٢٧٤ . كذلك : د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العالمية ، ١٩٣٧ ، ص ١٤١-١٦١ .
- Longman Group Limited , S.A.de Smith , Constitutional and Administrative Law, London ,1971 , p. 39-44 .
- (٤) G.Burdeau ; Droit Constitutional institutions politiques , 18ed , 1959 , p. 165 .
- (٥) ينظر: د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام (المبادئ العامة والنظم السياسية) ، ط ٢ ، المؤسسة الحديثة لكتاب ، طرابلس ، لبنان ، ٢٠٠٨ ، ١٣١ .
- (٦) ينظر: د. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا ، المطبعة العالمية ، مصر ١٩٥٣ ، ص ١ .
- (٧) ينظر: د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٣٧٥ .



(١) ينظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ج ١، دار المعارف، ط ٢، ١٩٦٤، ص ٣٣١.
كذلك دانا عبد الكريم سعيد، حلّ البرلمان واثره القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة (دراسة تحليلية مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ط ١، ٢٠١١، ص ٣٤.
(٢) Pierre Pactet, Droit Constitutionnel, 27 edition, Dazol, paris, 2008, p. 429.

(٣) ينظر: د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم، المصدر السابق، ص ٤٨٣-٤٨٤.

(٤) Jerome A.Barron and C.Thomas. Dienes; Constitutional Law. A Thomson Resulters Business, p. 176 – 179.

(٥) ينظر: د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، الانظمة السياسية – الحكومات، لمن دون مطبعة، من دون مكان طبع، ١٩٨٦، ص ٤١٥ – ٤١٦.

(٦) ينظر: د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم، المصدر السابق، ص ٤٩٧-٤٩٨.

(٧) ينظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، من دون مكان طبع، ٢٠٠٤، ص ٢٨٦. وكذلك د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٠٥ – ١٠٨.

(٨) ينظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٢٦٣.

(٩) ينظر: د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ٣٣١. كذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٨٨ – ٢٨٧.

(١٠) ينظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط ٢، ١٩٧١، ص ٣٥٥.

(١١) ينظر: د. السيد صبري، المصدر السابق، ص ٦٥. كذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص ٢٩٤.

(١٢) ينظر: د. ابراهيم عبد العزيز شيخا، المصدر السابق، ص ٤١٢ – ٤١٣. كذلك د. نعمان احمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٨٩.

(١٣) ينظر: د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ النظم السياسية، دار المطبوعات، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢١٤ – ٢١٥.

(١٤) ينظر: د. مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٠، ص ٣٦ – ٣٨.

(١٥) ينظر: د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٧، ص ١٣٠ – ١٣١.



() ينظر : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٠٢ - ٣٠٣ .

() O. Hood Phillips. Constitutional and Administrative Law, 5th Edition. Sweet and Maxwell, London, 1973, p. 98-99.

() تنظر : د. وحيد رأفت ود. وايت ابراهيم ، المصدر السابق ، ص ٢٤١٩ .

() ينظر : د. ادمون رباط ، القانون الدستوري العام ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٦٥ ، ص ٥٨٣ .

() ينظر : د. محمد كاظم المشهداني^٦ ، المصدر السابق ، ص ١٣٣ - ١٣٤ .

() ينظر : د. محمد فتح الله الخطيب^٨ ، المصدر السابق ، ص ١٠٥ . ٢

() ينظر : د. وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، المصدر السابق ، ص ٤٧٤ - ٤٧٦ .

() ينظر : احمد عبد اللطيف ابراهيم ، رئيس الدولة في النظام البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٦ ، ص ٣٠٦ - ٣٠٧ .

() ينظر : د. علاء عبد المتعال ، حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٦ .

() ينظر : د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي (دراسة مقارنة) ، دار الفكر العربي ، الاسكندرية ، ط ٦ ، ١٩٩٦ ، ص ٥٢٦ .

() ينظر : د. غنفي كامل غنفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية ، دار الجامعيين للطباعة ، من دون مكان طبع ، ٢٠٠٢ ، ص ١٨٥ .

() ينظر : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ . ٣

() ينظر : د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط ١ ، ٢٠١٠ ، ص ٣٠ . كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٠٠ - ٣٠١ .

() ينظر : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ١٣٥ - ١٣٦ . ٣

() ينظر : د. مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٧٠ . كذلك وسيم حسام الدين الاحمد ، برلمانات العالم (العربية والاجنبية) ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٣٨٩ .

() ينظر : د. حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ٢٧١ - ٢٧٣ .

() ينظر : د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٧٨ . ٣

() ينظر : جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٨١ .

() ينظر : د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٩١ - ٩٣ .^٤

() ينظر : د. وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، المصدر السابق ، ص ٤٤٥ - ٤٤٩ .

() ينظر : د. ابراهيم عبد العزيز شيعا ، المصدر السابق ، ص ٤١٦ - ٤١٨ .

() ينظر : د. وحيد رأفت ووايت ابراهيم ، المصدر السابق ، ص ٤٧٤ - ٤٧٦ .



- () ينظر : د. حميد حنون خالد ، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ، دار عطوة للطباعة ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٣٠ - ٣٥ .
- () ينظر : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، من دون سنة طبع ، ص ٨٠ .
- () ينظر : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٨٠ .
- () ينظر : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٨٠ - ٨١ .
- () ينظر : د. فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٤٠٧ .
- () ينظر : د. مورييس دوفرجيه ، دساتير فرنسا ، ترجمة احمد حسيب ، المطبعة النموذجية ، القاهرة ، من دون سنة طبع ، ص ١٣٠ - ١٤٣ . د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٩٨ .
- () تنظر : المواد (٦٧) من دستور لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٥
- () ينظر : د. روافد الطيار ، رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المتطورة بين السلطة واللامسؤولية ، منشور على الرابط الالكتروني [https:// kebalacss. Uokerbala. edu.iq](https://kebalacss.Uokerbala.edu.iq) تاريخ : ٣٠/١٢/٢٠٢١ . كذلك تنظر : المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () ينظر : المواد (٦٩، ٦٨، ٧٠/أولاً - ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المواد (٥٨، ٧٣، ٧٦، ٨١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () ينظر : د. فائز عزيز اسعد ، دراسة ناقدة لدراسة جمهورية العراق ، شركة الاطلس للطباعة المحدودة ، بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٧ - ٤٠ .
- () تنظر : المواد (٤١/سادسا ، ٦١/سادسا - ب ، ٩٣/سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٧٦) من دستور لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٥
- () تنظر : المادة (٦١/ثامنا - أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٦١/ثامنا - ب/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٦١/ثامنا - أ ، ج ، د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المواد (٧٨ ، ٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٦
- () تنظر : المادة (٤٩/سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المواد (٦١/ثالثا ، ٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٦١/سابعا / أ - ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، كذلك المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- () تنظر : المواد (٣٢/ثانيا ، ٥٦ ، ٦٩ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- () تنظر : المواد (٦١/ثامنا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٦
- () تنظر : المواد (٦١/سادسا - ب ، ٩٣/سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . كذلك المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- () تنظر : المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٧ .



- () تنظر : المادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . كذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٨/اتحادية/٢٠١٠) ، منشور على الموقع الالكتروني : [www. Iraqi ja.iq/ print. 729](http://www.Iraqi.ja.iq/print.729) تاريخ الزيارة: ٢٠٢١/١٢/٣١ .
- () تنظر : المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٧
- () تنظر : المواد (٥٨) من دستور لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٧
- () تنظر : المواد (٦١ /اولا ، ٦٢ ، ٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (١٣٨ / خامسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٧٣ / ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٧
- () تنظر : المادة (٤٩ ، سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- () تنظر : المادة (٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ .
- () تنظر : المادة (٦٤) من دستور لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٧
- () تنظر : د. اسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط ١ ، ١٩٨٢ ، ص ١٨١ . كذلك د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٥٩ .
- () تنظر : موريس دوفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى) ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص ١٨٢ .
- () ينظر : موريس دوفرجيه ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ .^٨
- () ينظر : د. رمزي طه الشاعر ، النظام الدستوري المصري ، من دون مطبعة ، من دون مكان طبع ، ١٩٩٠ ، ص ٣٩٦ .
- () تنظر : المادة (٦١ / سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٨
- () تنظر : المواد (٧٣ ، ٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٨
- () تنظر : المادة (٤٩ / سادسا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٨
- () تنظر : المادة (٦٤) من دستور لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .^٨

