

## اشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية.

*The executive authority participates in the work of the legislative authority.*

بحث مشترك مقدم من قبل

م.م حيدر حمزة محمد حسين الحلبي haiderhamza1963@gmail.com

الجامعة المستنصرية / Al-Mustansiriya University

الاستاذ الدكتور خالد الخير / الجامعة الإسلامية في لبنان / جمهورية لبنان

## الخلاصة.

يهدف البحث الحالي الى التعرف على اشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية ، حيث تكمن اشكالية الدراسة في فهم طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وتحليل كيفية تأثير هذه العلاقة على العملية الديمقراطية و مبدأ توازن السلطات ، بينما تبرز أهمية البحث في فهم عميق لتوازن السلطات في النظم السياسية الديمقراطية، حيث يسهم في تحليل كيفية تفاعل السلطات التشريعية والتنفيذية في صياغة السياسات وتطبيقها ، واعتمد الباحث على المنهج النظري أي الإطلاع على القوانين والأنظمة بأشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية ، وقد توصل الباحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات الآتية :

1. ان لاشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية" أهمية بالغة في بناء التوازن بين السلطات حيث يسهم في تحليل كيفية تفاعل السلطات التشريعية والتنفيذية في صياغة السياسات وتطبيقها.
  2. أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمل البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في سن القوانين عن طريق حقها في اقتراح القوانين، وحصيلة التطور الدستوري الذي نجم من وجود الأحزاب السياسية.
  3. لا بد من تقديم السلطة التنفيذية بمشروعات القوانين سواء في المسائل العادية أو المالية إذ إن اقتراحها أصبح يتميز بالشمولية، وذلك لان أشكال الاقتراح الأخرى كالاقتراح البرلماني، قد يحجب عنه اقتراح القوانين في بعض المسائل.
  4. يجب امتلاك السلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير وتوجيه عمل البرلمان ومنها دعوة البرلمان إلى انعقاد وفض أدوار الانعقاد وتأجيل هذه الأدوار، وبذلك تشترك السلطة التنفيذية في كثير من الأعمال غير التشريعية والخاصة بالبرلمان.
- الكلمات المفتاحية: توازن السلطات ، علاقة السلطات ، المشاركة التنفيذية في القرارات التشريعية ، التعاون بين السلطات ، الفصل بين السلطات ، حقوق السلطة التشريعية

**Abstract.**

The current research aims to identify the involvement of the executive authority in the work of the legislative authority, as the problem of the study lies in understanding the nature of the relationship between the executive and legislative authority, and analyzing how this relationship affects the democratic process and the principles of the balance of powers, while highlighting the importance of research in a deep understanding of the balance of powers in political systems. Democracy, as it contributes to analyzing how the legislative and executive authorities interact in formulating and implementing policies. The researcher relied on the theoretical approach, that is, examining the laws and regulations in which the executive authority participates in the work of the legislative authority. The researcher reached a set of the following conclusions and recommendations:

- 1.The participation of the executive authority in the work of the legislative authority is of great importance in building a balance between the authorities, as it contributes to analyzing how the legislative and executive authorities interact in formulating and implementing policies.
- 2.The legislative function is at the core of the work of parliament, but the executive authority in the parliamentary system intervenes in legislative procedures and contributes to the enactment of laws through its right to propose laws, and the outcome of the constitutional development that resulted from the existence of political parties.
- 3.The executive authority must submit draft laws, whether in ordinary or financial matters, as its proposal has become characterized by comprehensiveness, because other forms of proposal, such as the parliamentary proposal, may prevent it from proposing laws in some matters.
- 4.The executive authority must have several means to influence and direct the work of parliament, including calling parliament to convene, adjourning sessions, and postponing these sessions, and thus the executive authority participates in many non-legislative works related to parliament.

**Keywords:** balance of powers, relationship of powers, executive participation in legislative decisions, cooperation between authorities, separation of powers, rights of the legislative authority.

**المقدمة.**

إن الأصل استقلال كل سلطة بذاتها في تسيير أعمالها وممارسة اختصاصاتها الدستورية، طبقاً للمبدأ الذي أرساه الفقه بالفصل بين السلطات في الدولة وهو ما كرسته أغلب الدساتير في مختلف دول العالم، إلا إن هذا الفصل لا يتسم بالجمود المطلق، إذ إن المشرع الدستوري منح السلطة التنفيذية حق التدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، مثلما منح السلطة التشريعية التدخل في بعض أعمال السلطة التنفيذية، الاشتراك بين السلطات التنفيذية والتشريعية يمثل مفهوماً أساسياً في الأنظمة السياسية الديمقراطية. يشير هذا المصطلح إلى التفاعل والتعاون بين السلطات المختلفة في الحكومة، وهي السلطة التنفيذية التي تنفذ السياسات والسلطة التشريعية التي تقوم بصياغة وتمير القوانين حيث تعتمد فكرة الاشتراك على فصل السلطات لتفادي تركيز السلطة في يد جهة واحدة، مما يعزز فرص الرقابة والتوازن في الحكم. هذا يعني أن كل سلطة لها دور محدد، لكن هناك تداخل وتفاعل بينها لضمان عملية حكم فعالة وشفافة. يعد الاشتراك بين السلطات ضرورياً لضمان التوازن ومنع تجاوز السلطات على حساب بعضها البعض، مما يساهم في تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد.

**اولا / اهمية البحث.**

يتناول البحث حول "أشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية" أهمية بناء فهم عميق لتوازن السلطات حيث يساهم في تحليل كيفية تفاعل السلطات التشريعية والتنفيذية في صياغة السياسات وتطبيقها. يعزز هذا البحث فهم العملية التشريعية ويساهم في الكشف عن سياقات الفساد والتعسف، مما يعزز الشفافية والمساءلة في عمل الحكومة، بالإضافة إلى ذلك، يؤدي الفهم العميق لهذه العلاقة إلى تحسين التنسيق والتعاون بين السلطات المختلفة، مما يساهم في تحقيق الأهداف الوطنية بشكل أكثر فعالية وفاعلية في سياق الإدارة السياسية.

**ثانيا / مشكلة البحث.**

اشكالية البحث في هذا السياق يمكن توجيهها نحو فهم طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وتحليل كيفية تأثير هذه العلاقة ومبادئ توازن السلطات. كما يمكن أن تركز الاشكالية على كيفية التعاون والتنسيق بين السلطتين بينهما أو انتهاك حقوق المواطنين، وتشمل الاشكاليات الأخرى البحث في مدى تأثير مشاركة السلطة التنفيذية في صنع القرار على مسارات السياسات العامة وقدرتها على تحقيق الأهداف الوطنية بشكل فعال وشفاف. تلعب أيضاً اشكالية السيطرة والمساءلة دوراً مهماً في الفهم الشامل لكيفية توازن السلطات وحماية حقوق المواطنين في ظل هذه العلاقة المعقدة.

**ثالثا / منهجية البحث.**

تعتمد هذه الدراسة بشكل أساسي على منهجين يكمل أحدهما الآخر بقصد الوصول إلى هدف البحث والإلمام بجميع النواحي القانونية المتعلقة به وبشكل دقيق وكما يأتي:

1. المنهج التحليلي: وهو الذي يقوم بالأساس على تحليل النصوص القانونية ومحاولة استنباط الأحكام المناسبة وبيان مواطن الضعف والقوة فيما بينها وترجيح بعضها مع بيان أسباب ومبررات ذلك.
  2. المنهج المقارن: الذي يقوم بالأساس على إجراء المقارنة ما بين القانون المدني العراقي والقوانين المدنية العربية، لبيان أوجه الشبه والاختلاف فيما بينهم ومعرفة ما يمكن الاستفادة منه.
- حيث سيتم اعتماد منهجية تحليل النصوص القانونية لمعرفة الجزئيات الداخلة في مفهوم هذا الموضوع فضلاً عن المنهج المقارن بين القوانين، وقد اعتمد القانون العراقي أساساً للبحث مع مقارنته مع بعض القوانين فضلاً عن الإشارة إلى موقف بعض التشريعات في الهامش.

**رابعا : خطة البحث.**

- المطلب الأول اشترك السلطة التنفيذية في تشريع القوانين
- الفرع الأول اشترك السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين
- الفرع الثاني دور السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين
- المطلب الثاني اشترك السلطة التنفيذية في الأعمال غير التشريعية
- الفرع الأول دور السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء السلطة التشريعية
- الفرع الثاني دور السلطة التنفيذية في الدعوة لاتعقاد البرلمان وفض وتاجيل جلساته

**المطلب الأول/ اشترك السلطة التنفيذية في تشريع القوانين.**

على الرغم من أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمل البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في سن القوانين عن طريق حقها في اقتراح القوانين، وحصيلة التطور الدستوري الذي نجم من وجود الأحزاب السياسية، التي أدت إلى المزج بين الأغلبية البرلمانية والسلطة التنفيذية التي تتكون من زعماء الحزب الغالب في البرلمان وهذا ما ساهم في تأكيد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية بصورة تجاوزت حدودها المرسومة في النصوص، وانحسر دور البرلمان في مرحلة من مراحل العملية التشريعية، وهي مرحلة المناقشة والتصويت<sup>(1)</sup>. إن من أهم مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تتمثل بالمساهمة والاشتراك في عملية اعداد التشريع ويتجلى ذلك بامتلاكها إمكانية المساهمة في الإجراءات التشريعية العادية المتمثلة في تقديم اقتراح مشروعات القوانين ومن ثم المصادقة عليها من رئيس الدولة وإصدارها<sup>(2)</sup>، والاعتراض عليها، زد على ذلك فقد أعطت بعض الدساتير حق للسلطة التنفيذية بإعداد التشريعات الفرعية وإصدارها عليه ستناول هذه المواضيع بالشكل مفصل وعلى النحو الآتي:

**الفرع الأول / اشترك السلطة التنفيذية في اقتراح مشروعات القوانين.**

إذا كانت السلطة التنفيذية لا تملك وضع التشريعات المختلفة إلا أن هذا لا يمنعها من المساهمة في التشريع بصور مختلفة أولها حق اقتراح مشروعات القوانين، وقد كانت الفكرة السائدة في القرن الثامن عشر هي عدم تحويل السلطة التنفيذية مثل هذا الحق احتراماً لاستقلال كل سلطة بأعمالها، ولكن فكرة التعاون والتوازن بين السلطات سرعان ما أضعفت هذا الرأي وخصوصاً ان منح السلطة التنفيذية هذا الحق فيه فائدة لما تملكه من وسائل تكون أدرى بحاجات الدولة، فهي القادرة على معرفة القواعد القانونية اللازمة وما يعترضها من أوجه النقص فتسعى بواسطة حق الاقتراح إلى سد ما يظهر من ثغرات<sup>(3)</sup>. ويعرف الفقه هذا الحق بأنه إعداد مشروع القانون وتقديمه للسلطة التشريعية لمناقشته وإقراره<sup>(4)</sup>، وهو الخطوة الأولى نحو وضع القانون وإيجاده، فقبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني، أما بعد الاقتراح فإنه يصبح معروفاً أمام البرلمان، ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يرفضه. وأصبحت السلطة التنفيذية تتقدم بمشروعات القوانين سواء في المسائل العادية أو المالية إذ إن اقتراحها أصبح يتميز بالشمولية، وذلك لأن إشكال الاقتراح الأخرى كالاقتراح البرلماني، قد يحجب عنه اقتراح القوانين في بعض المسائل. يعد اقتراح القوانين المصدر الأول والأساس القانوني الذي يستند منها لتشريع مضمونه، ويرى الفقه الدستوري إن لا يكون حق الاقتراح القوانين منفرداً للبرلمان وحده أو للسلطة التنفيذية وحدها، بل إن المنطق يقضي إن يكون حق الاقتراح مشتركاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لأن هذه الحالة تتفق مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات<sup>(5)</sup>. وتلجأ السلطة التنفيذية عادة وهي تمارس نشاطها التنفيذي المعتاد إلى إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات وهذا ما أشار له دستور جمهورية العراق لعام 2005 الذي خول مجلس الوزراء صلاحيات إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين<sup>(6)</sup>، إذ تكمن الفكرة الأساس من وراء ذلك هو تأمين سير الدولة من خلال تنفيذ القواعد العامة التي تضعها السلطة التشريعية<sup>(7)</sup>، إن القرارات الإدارية التنظيمية تضع قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تطبق عليهم، فكثرة الحالات أو قلتها لا تغير من طبيعة القرار التنظيمي مادام القرار قد حوى قاعدة عامة موضوعية تطبق على أشخاص معينين بأوصافهم وبذواتهم التعليمات هي تشريع يسن لتطبيق أحكام القانون أو النظام، وتعد مشروعاً في الدائرة أو المؤسسة أو الهيئة المسؤولة عن تطبيق أحكامه ويقرها مديرها أو رئيسها أو مجلس إدارتها أو وزيرها المعني ويتم نشرها إشعاراً يبدأ العمل بها رسمياً، ومن الملاحظ إن جميع دول العالم، حتى التي غالت في تطبيق مبدأ فصل السلطات قد حولت الإدارة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية ففي بريطانيا إن حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين السلطة التنفيذية من جهة وبين كل عضو من أعضاء البرلمان بمجلسيه من جهة أخرى، هذا من الناحية النظرية، أما من إذ الواقع العملي فالملاحظ انه لم يعد الملك والبرلمان هما صاحبا حق اقتراح القوانين، وإنما انتقل ذلك إلى يد الوزارة إذ إن حق الاقتراح الفردي الذي يباشره كل عضو من

أعضاء مجلس العموم، أو كل لورد من أعضاء مجلس اللوردات يواجه صعوبات أثناء ممارسته<sup>(8)</sup>. فإذا جازف أحد الأعضاء وتقدم بشروع قانون مرفوض من الحكومة، فإن مصيره الرفض من غالبية أعضاء البرلمان، وإن الفرصة الوحيدة لنجاح أي مشروع قانون هي إنه يتبناه أحد الوزراء وعده اقتراحاً حكومياً ليضمن سهولة مناقشته أو التصويت عليه<sup>(9)</sup>. أما في دستور جمهورية العراق لعام 2005 فقد نصت المادة (60) منه على حق السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء لأقتراح مشروعات القوانين إلى مجلس النواب. ومن الملاحظ إن المشرع الدستوري العراقي أعطى لرئيس الجمهورية وبصورة منفردة تقديم مشروع القانون، وأعطى لمجلس الوزراء بصورة منفردة حق تقديم مشروع القانون، إذ أشارت المادة (80) الفقرة (ثانياً) من الدستور العراقي إلى صلاحية مجلس الوزراء بتقديم اقتراح مشروعات القوانين، ولم يشر إلى موافقة رئيس الجمهورية واشترائه في ذلك، بينما ظاهر نص الفقرة (أولاً) من المادة (60) من الدستور العراقي إن تقديم مشاريع القوانين بمشاركة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فلا يحق لأحدهما الانفراد في التقديم<sup>(10)</sup>. فمن خلال الاطلاع على الدستور العراقي وباقي الدساتير المقارنة يتضح الأثر الكبير للسلطة التنفيذية في المشاركة في تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب، ويلاحظ من الناحية العملية إن أغلب القوانين الصادرة من السلطة التشريعية هي بالأصل مقترحات مشاريع القوانين مقدمة من السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية. إن مقترحات مشروعات القوانين الحكومية تتمتع بإجراءات خاصة لا تنسحب على المقترحات البرلمانية ومن أهم هذه الإجراءات هو إعفاء مقترحات مشروعات القوانين الحكومية من شرط العرض على لجان الفحص حيث يحال مباشرة إلى إحدى لجان البرلمان المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه وهذا عكس المقترح البرلماني والذي يحال إلى لجنة الاقتراحات لفحصه وإيداء الرأي في صلاحيته لجواز نظر البرلمان فيه، ثم يحال إلى اللجنة المختصة لتقديم تقرير عنه في حالة موافقة البرلمان على جواز نظره، والحكمة من هذه التفرقة أن مشروع القانون المقدم من قبل السلطة التنفيذية يمر بلجان إدارية وفنية قبل تقديمه إلى البرلمان<sup>(11)</sup>. إذ نص الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل المادة (39) على أن (لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين على أن تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولاً، ويؤخذ رأي مجلس الدولة ثم يودع مشروع القانون مكتب أحد المجلسين النيابيين...)<sup>(12)</sup> ويتضح من خلال هذا النص أنه يقدم مشروع قانون من قبل رئيس الوزراء إلى مجلس الدولة حيث يقوم بفحصه من الناحية التنظيمية والشكلية ومدى احترامه للمبادئ القانونية العامة، ثم يقوم المجلس بمراجعة النص والتأكد من عدم تناقضه مع مجال القواعد واللوائح التنظيمية التي هي من اختصاص السلطة التنفيذية، ويعد رأي مجلس الدولة هو رأياً استشارياً ملزماً، وتتم مناقشة المشروع في مجلس الوزراء، ورئيس الوزراء يمكن أن يطلب أيضاً رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي في مشروع القانون، وبعدها يتم طرح المشروع أمام الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، باستثناء القوانين المالية التي يلزم طرحها أمام الجمعية الوطنية<sup>(13)</sup>. وأشارت المادة (43) من الدستور الفرنسي بعد تعديلها بان (تحال مشروعات أو اقتراحات القوانين على إحدى اللجان الدائمة التي يحدها عددها بثمان لجان في كل مجلس وتحال مشروعات واقتراحات القوانين، بناء على طلب من الحكومة أو المجلس الذي اخطر بشأنها، بغرض دراستها، على لجنة مشكلة خصيصاً لذلك)<sup>(14)</sup>، ويلاحظ من خلال هذه المادة بان الاقتراحات بمشروع قانون تحال إلى لجنة الفحص (لجنة الاقتراح) التي تقوم بدراسة الاقتراح، وبالذات النص المقترح، قبل عرضه للمناقشة، حيث تعد تقريراً تفصيلياً توضح فيه الجوانب الرئيسية للاقتراح، ويقوم رئيس الجمعية بعد ذلك عرضه على اللجنة المختصة لتطلع عليه<sup>(15)</sup>، وبعد دراسة اقتراحات القوانين أمام اللجان المختصة، ترسل إلى البرلمان ليضعها على جدول أعماله، فيناقشها ويصوت عليها<sup>(16)</sup>. أما إجراءات تقديم مشروعات القوانين في دستور مصر لعام 2014 المعدل فقد نصت عليها المادة (122) على أن (لرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة

المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه). ويتبين من هذا النص أن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة تعرض على لجان الفحص مباشرة لتقديم تقرير عنها، تمهيدا لعرضها على البرلمان، وهي بذلك لا تمر بإجراءات فحص مطولة، كما أن اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري المعدلة عام 2008 عالجت موضوع اقتراح القوانين من السلطة التنفيذية وذلك في المواد (1140-158). واستناداً لهذه المواد يقوم رئيس مجلس الشعب بعرض مشروعات القوانين على المجلس في أول جلسة تالية لورودها من رئيس الجمهورية، ليقرر المجلس إحالتها إلى إحدى اللجان المختصة في المجلس كما أن لأعضاء مجلس الشعب الحق في اقتراح إجراء التعديلات التي يرونها ضرورية، وبعد ذلك يتم مناقشة التعديلات ومدى ضرورتها، ثم بعد ذلك يحال المشروع إلى اللجنة المختصة بالشؤون الدستورية والتشريعية لكي تقوم بصياغة مشروع القانون، وبعد كل هذه الإجراءات يقوم مجلس الشعب بإجراء مداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق مجلس الشعب على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً لمشروع القانون<sup>(17)</sup>، أما إذا تمت الموافقة عليه يتم الانتقال إلى مناقشة مواد بعد تلاوة كل منها ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه<sup>(18)</sup>. في حين أن الدستور العراقي لعام 2005 أجاز في المادة (60) منه لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أن يتقدم ومشروعات القوانين، أما عن إجراءات تقديمها فقد عالجه النظام الناقد رقم (1) لسنة 2020، وذلك في الفصل السادس عشر منه، إذا اشترط هذا النظام ابتداء إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة لغرض دراستها، ومن ثم عرضها على المجلس مناقشتها، ولكن بشرط حضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع، مع إعطاء الحق لأعضاء مجلس النواب باقتراح التعديلات على المشروع بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد ما عدا حالة الاقتراح بتعديل مشروع الموازنة، إذ لا بد من موافقة الحكومة<sup>(19)</sup>، وبعد دراسة مشاريع القوانين ومناقشتها يتم إجراء المداولة والتصويت على المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق مجلس النواب على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية أعضائه عد ذلك رفضاً للمشروع<sup>(20)</sup>.

#### الفرع الثاني / دور السلطة التنفيذية في التصديق على القوانين .

إن حق التصديق هو جزء من العملية التشريعية، فهو العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان، ويكمل بذلك عملية انجاز القانون، والمصادقة بهذا تختلف عن الإصدار الذي هو إجراء يؤكد رئيس الدولة من خلاله الوجود الرسمي للقانون وأنه تم إقراره بانتظام ويأمر بوضعه موضع التنفيذ<sup>(21)</sup>. فيكون حق التصديق لرئيس الدولة من خلال صلاحيته بالموافقة على القوانين، التي خلاف تحققها بعدم التصديق، سيؤدي الأمر إلى الاعتراض أي رفض القانون، لكن الدساتير الحديثة لم تأخذ بهذا المعنى الدقيق للتصديق، وإنما تعتق ما يعرف بحق الاعتراض التوفيقى بل إن بعض الدساتير قد أخذت تطلق لفظ التصديق على حق الاعتراض الذي يفترض أنه إذا لم يوافق رئيس الدولة على مشروع قانون معين، فإن هذا الأخير يمكن إن يصدر إذا أقره البرلمان مرة أخرى بأغلبية النقص لرئاسة الجمهورية إذ إن لرئاسة الجمهورية في المرحلة الأولى حق النقض الفعلي وإعادة القوانين بالكيفية التي وضعتها المادة (137) من الدستور إلى مجلس النواب، والحصول على أغلبية معينة لحصولها على مصادقة. أما بعد ذلك فإن صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين فأنها صلاحية شكلية، أي إن مشروع القانون إذا تم تصويت عليه داخل مجلس النواب، فإن مصيره هو الإصدار والنشر سواء صادق عليها رئيس الجمهورية أم لم يصادق عليه بعد مرور خمسة عشر يوم من تسليمه إلى رئاسة الجمهورية، وبذلك يتضح لنا تباين أثر السلطة التنفيذية في قوة المشاركة للسلطة التشريعية في التصديق على القوانين والاعتراض عليها بحسب ما نص عليه الدستور لكل بلد، بين المشاركة الفعلية التي من شأنها حق النقض الفعلي للقانون، وهذا ما نؤيده حتى يمنع أو يقلل من استبداد مجلس النواب في تشريع القوانين التي لا تخدم المصلحة العام، وذلك بوجود حق نقض فعلي يمنع أو يأخر إصدار هذه القوانين، وبين المشاركة الشكلية التي لا يستطيع معها رئيس الدولة الاعتراض أو النقض لكل أو جزء من القانون، وإنما

سيصبح مصادقاً عليه بمرور المدة الزمنية المحددة في الدستور. من المتفق عليه أن مشروع القانون يمر بعدة مراحل تبدأ بالاقتراح، والمناقشة، ثم التصويت، وأخيراً التصديق، فبعد أن تتم موافقة البرلمان على مشروع القانون ورفعته من مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية لإصداره خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إقراره في المجلس، إذ يعد حق منحه الدستور لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة لرئيس الجمهورية خياران إما الموافقة والتصديق على مشروع قانون الموازنة وإصداره خلال المدة المحددة أو الاعتراض عليه وبهذا الصدد فقد أعطت بعض الدساتير حق التصديق لرئيس الدولة، إذ أنط الدستور العراقي لرئيس الجمهورية المصادقة على مشاريع القوانين المحالة إليه من مجلس النواب ويعد الإصدار بمثابة شهادة الميلاد بالنسبة للتشريع، أي أنه إعلان بإتمام إجراءات إقراره، وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن الأمر بتنفيذه كقانون من قوانين الدولة النافذة، وأمهل الدستور العراقي، رئيس الدولة مدة خمسة عشر يوماً لإبداء رأيه بمشروع القانون، فإذا مضت هذه المدة دون أن يبدي رأيه قبولاً أو اعتراضاً، يعد المشروع مصادقاً عليه، وذهبت أغلب دساتير الدول بالاتجاه نفسه<sup>(22)</sup>. فقد نص الدستور العراقي على ما يلي: يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ... يصادق ويصدر القوانين التي سنها مجلس النواب، وتعد مصادق عليها بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) يتبين لنا بان حق رئيس الجمهورية بالمصادقة على القوانين ما هو إلا حق شكلي، وليس له حق الاعتراض على القوانين إذ تعد هذه القوانين مصادقاً عليها بعد مضي (15) يوماً سواء صادق عليها رئيس الجمهورية أم لم يصادق. وبمجرد إقرار الموازنة من مجلس النواب تحال لرئيس الجمهورية للتصديق. ولا بد من الإشارة إلى أنه قد تم رفض قانون الموازنة لسنة 2018 من قبل رئيس الجمهورية فؤاد معصوم مبرراً باعتراضه بوجود خروج دستورية فيه، إذ رفع الرئيس العراقي فؤاد معصوم دعوى قضائية ضد رئيس البرلمان سليم الجبوري لدى المحكمة الاتحادية بشأن عدم دستورية 14 مادة في قانونها، وذلك في أول سابقة بين رئاسة الجمهورية والبرلمان. وقال معصوم في كتاب الدعوى الذي رفعه إن البرلمان صوت على قانون الموازنة ونشر في الجريدة الرسمية من دون موافقة رئيس الجمهورية رغم وجود خروج دستورية وقانونية، أبرزها تحويل الموظفين من الوزارات التي ألغيت سابقاً إلى وزارات أخرى من قبل وزير المالية. وعده معصوم تحويل الموظفين خرقاً للدستور الذي ينص على أن إلغاء الوزارات وإنشاءها يجب أن يكون بقانون، وهو ما لم يتم في الوزارات الملغية سابقاً، كما اعترض معصوم على تسمية الرسوم التي فرضت على استيراد الكحول بالغرامات. ورداً على ذلك، قال المكتب الإعلامي لرئيس البرلمان إن معصوم يحق له الطعن في قانون الموازنة من خلال المحكمة الاتحادية، ولكن لا يحق له رفضها، وأكد أننا ننتظر قرار المحكمة الاتحادية بعد النظر بالدعوى. من جهتها، اعتبرت اللجنة القانونية النيابية إن محاولة معصوم إعاقة العمل بالموازنة جاءت كنوع من المحاباة لمكونه الكردي، لافتة إلى أن الدعوى التي رفعت بحق الجبوري ستكون استفساراً لعمل رئيس البرلمان بقانون الموازنة الاتحادية. وأن الجبوري تعامل مع قانون الموازنة وفق المادة (73) فقرة (3) من الدستور العراقي التي تنص على اعتبار الموازنة مصادقاً عليها قانوناً بعد مرور 15 يوماً على عدم مصادقة رئيس الجمهورية على القانون، مبينا أن معصوم يحاول عرقلة قانون الموازنة بسبب العامل القومي والذهاب باتجاه المكون الذي يعود له. أما في الأردن، فقد منح الدستور للملك حق تصديق القوانين، فبعد أن يتم اعتماد مشروع الموازنة من قبل مجلس الأمة يحال إلى الملك للتصديق وفقاً للدستور. ويسري القانون بمجرد إصداره من الملك و مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك<sup>(23)</sup>. وقد منح الدستور للملك حق الاعتراض على مشاريع القوانين المحالة من مجلس الأمة إذ تضمن إذا لم ير الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه ان يرده إلى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق. 4. إذا رد مشروع اي قانون (ما عدا الدستور خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ اصدار هو في حالة عدم اعادة القانون مصادقاً في المدة المعينة في الفقرة الثالثة من هذه المادة يعتبر نافذ المفعول وبحكم المصدق. فإذا لم تحصل اكثرية الثلثين فلا يجوز اعادة النظر فيه خلال تلك الدورة على انه يمكن لمجلس الامة ان يعيد النظر في المشروع

المذكور في الدورة العادية التالية، مع إلزامه برد المشروع المعارض عليه خلال مدة ستة أشهر من تاريخ رفعه إليه مع ذكر أسباب الاعتراض مع بيان ملاحظاته، فإذا أقره مجلس الأمة والنواب مرة ثانية بعد الرد من قبل الملك بموافقة ثلثي أعضاء كلا المجلسين وجب إصداره، أما إذا لم يتم رد المشروع من الملك يعتبر مصدقاً بمجرد مضي المدة التي حددها القانون<sup>(24)</sup>. وفي لبنان، بمجرد إقرار مشروع الموازنة من مجلس النواب تحال إلى رئيس الجمهورية لتصديقها، ولقد أنط الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروع القانون ورده إلى مجلس النواب خلال مدة شهر، إذ نص على الرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذ حكماً ووجب نشره، فللمجلس أن يقر المشروع مرة ثانية بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وإذا لم يرد رئيس الجمهورية المشروع إلى المجلس ومضت المدة التي حددها القانون فيعتبر سكوتة إقراراً ضمناً للقانون ومن ثم يجب إصداره<sup>(25)</sup>. وقد اتخذ المشرع المصري ذات الموقف فقد أعطى الدستور المصري لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشاريع القوانين إذ نص على (الرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر إجراءات تجاوز الفيتو وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر)، ويتم رده خلال ثلاثين يوماً لمجلس النواب من تاريخ إبلاغ المجلس، وبعد هذا الرد للمجلس إقرار مشروع القانون المعارض عليه مرة ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي حال عدم رد المشروع من رئيس الجمهورية إلى المجلس خلال المدة المذكورة يعتبر قانوناً ويُصدر. نستخلص من النصوص الدستورية السابقة، بأن مشروع القانون المحال من البرلمان إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه أما أن يوافق رئيس الجمهورية موافقة صريحة وقد تكون موافقة ضمنية بانقضاء المدد التي حددتها الدساتير الأنفة الذكر وكذلك في حالة عدم رد المشروع إلى البرلمان وانقضت المدة المحددة فيعتبر تصديقاً ضمناً<sup>(26)</sup>. صفوة القول إن كلاً من المشرع الأردني والمصري واللبناني قد أخذ بالاعتراض التوفيقى أما المشرع العراقي فقد جعل من اعتراض رئيس الجمهورية على مشاريع القوانين هو اعتراضاً شكلياً فقط، لكن في الحقيقة هو تعطيل للقانون لمدة خمسة عشر يوماً، من وجهة نظرنا من الأجدر على الدستور العراقي أن يساير الدساتير الأخرى ومنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوفيقى وذلك للتأكد من أن القوانين الصادرة ملائمة للمصلحة العامة، إضافة إلى أن هذه القوانين تتضمن حقوق الشعب وتنظم أوضاع البلد فحق الاعتراض يساهم في الحد من التسرع في إصدار القوانين<sup>(27)</sup>.

#### المطلب الثاني / اشتراك السلطة التنفيذية في الأعمال غير التشريعية.

إن من ضمن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو اشتراكها بالأعمال الخاصة بكل منهما، فإذا كانت أغلب الدساتير قد أعطت للسلطة التنفيذية الحق في التدخل التشريعي في أعمال السلطة التشريعية، فمن باب أولى إن أغلب الدساتير العالم إن تعطي السلطة التنفيذية الحق في اشتراكها مع السلطة التشريعية بأعمال غير تشريع القوانين، وسنتناول البحث في هذا الموضوع، من خلال التطرق إلى أثر السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء السلطة التشريعية وأثر السلطة التنفيذية في الدعوى لانعقاد البرلمان رفض وتأجيل جلساته وعلى النحو الآتي:

#### الفرع الأول / دور السلطة التنفيذية في انتخاب أعضاء السلطة التشريعية.

تبلغ سيطرة السلطة التنفيذية أقصى مداها إذا كانت تملك حق تعيين أعضاء المجلس مباشرة، فيكون النواب موالين للحكومة ويختلف مدى خضوع النواب تبعاً لمدة تعيينهم فكلما كانت مدة النيابة قصيرة كلما كان خضوع النواب أقوى خشية ما قد يتعرضون له من عدم تجديد تعيينهم إذا ما قاموا بالمعارضة ويختلف الأمر إذا كان التعيين لمدى الحياة أو بالوراثة فكل نائب واثق من قوة مركزه ولكن سرعان ما ينسى انه مدين

بمركزه إلى الحكومة فيظهر استقلالاً عنها وقد تضطر الحكومة للضغط على المجلس بتعيين نواب جدد من أنصارها لتغيير الأغلبية وقد استعمل فعلاً مع مجلس اللوردات البريطاني ومجلس الشيوخ الفرنسي بعد إعادة الملكية<sup>(28)</sup>. وبالنسبة إلى الدساتير محل البحث، نجد أن الدستور الفرنسي لم يتبن فكرة التعيين في أي من المجلسين ( وهما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ). حيث نصت المادة (24) من الدستور الفرنسي لعام 1958 على أن ( يضم البرلمان الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، يتم انتخاب نواب الجمعية الوطنية عن طريق الاقتراع المباشر، ينتخب مجلس الشيوخ عن طريق الاقتراع غير المباشر. وهو يضمن تمثيل الوحدات الإقليمية للجمهورية ويتم تمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا في مجلس الشيوخ ).

وهذا النص يعني أن مجلس الشيوخ يقوم على أساس تمثيل المناطق في الجمهورية في حين أن التمثيل في الجمعية الوطنية يركز على أساس شعبي<sup>(29)</sup> ونصت المادة (25) من الدستور الفرنسي (يحدد قانون نظامي مدة صلاحية كل مجلس وعدد أعضائه وكفاءتهم وشروط الصلاحية ونظام عدم الصلاحية. كما يحدد أيضاً الشروط التي بموجبها انتخاب الأشخاص الذين يقومون، كلما خلا مقعد، بالحلول محل النواب والشيوخ حتى التجديد الكلي أو الجزئي للمجلس المعني) وتنفيذاً لهذا النص، فقد صدر القرار التنظيمي في 13 تشرين الأول عام 1958 الذي تعدل بموجب القرار التنظيمي الصادر في 29 كانون الأول سنة 1966 لتحديد ولاية النائب بمدة خمس سنوات. وجعل انتخابه قائماً على أساس الدائرة الفردية وجارياً بمرحلتين<sup>(30)</sup>. وبإخضاع مدة ولاية الجمعية الوطنية وأصول انتخابها إلى التشريع العادي يكون الدستور قد مكن الجمعية الوطنية من أن تعدل قانون الانتخاب أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد صدر المرسوم التنظيمي في 15 تشرين الثاني 1958 والذي حدد ولاية أعضاء مجلس الشيوخ بتسع سنوات مع تجديد انتخاب الثلث منهم في الثلاثة سنوات<sup>(31)</sup>. أما بالنسبة للدستور العراقي لعام 2005 فقد أشارت المادة (48) منه إلى أن: (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد). ويتضح من خلال هذا النص أن الدستور العراقي قد أخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما مجلس النواب، ومجلس الاتحاد<sup>(32)</sup>، ونصت المادة (1/49) على أن: ( يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء... يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريقة الاقتراع العام السري المباشر،...) وبذلك ينتخب مجلس النواب الاقتراع العام السري المباشر، وتولى قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 المعدل تنظيم شروط المرشح لعضوية مجلس النواب<sup>(33)</sup>. أما بالنسبة لمجلس الاتحاد فقد أوضحت المادة (1/65) من الدستور على أن: (يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). وانتهت لجنة مراجعة الدستور من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور وضممتها نصوصاً تنظم تكوين مجلس الاتحاد حيث جمع المشرع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد حيث أشارت المادة (3/2/ 81) من التعديل على أن: (يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من سكان الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة أشخاص، أعضاء في مجلس الاتحاد من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة وبما يضمن تمثيل المكونات). تتطلب النظم النيابية أن يتم تشكيل برلمان عن طريق الانتخاب من جانب الشعب فانتخاب البرلمان بواسطة الشعب هو الذي يضيف على النظام النيابي اسمه وطابعه النيابي فإذا لم ينتخب الشعب نوابه فكيف يمكن لهؤلاء أن ينوبوا عنه ويمثلونه ومن ثم، إذا تم تشكيل مجلس أو هيئة بطريق التعيين كله أو معظمه فهو لن يكون هيئة نيابية بحال لن تعد برلماناً لأنه لا يمكن لهذا المجلس أن يدعى تمثيل الشعب ونوابته عنه وتطبيقاً لذلك أيضاً إذا كانت إحدى الدول تأخذ بنظام المجلسين في تكوين برلمانها وكان أحد المجلسين مشكلاً بطريق التعيين أو الوراثة وكان المجلس الآخر مشكلاً عن طريق الانتخاب فإن المجلس الثاني هو الذي يتمتع بوصف المجلس النيابي نظراً لتكوينه عن طريق انتخاب الشعب دون المجلس الأول الذي يفقد هذه الصفة<sup>(34)</sup> ومن ثم فإن قيام السلطة التنفيذية بتعيين بعض أعضاء البرلمان يعد أمراً منافياً للديمقراطية النيابية التي تقتضي الأخذ بمبدأ الانتخاب الكامل في تشكيل أعضاء المجالس النيابية بكافة صورها<sup>(35)</sup>.

بالإضافة إلى ما يترتب على هذه الطريقة من وضع السلطة التنفيذية في مركز مساو للإرادة الشعبية الأمر الذي يتعارض تماماً مع المبدأ الديمقراطي والذي لا يعترف بغير الشعب مالكا للسيادة لذا يتعين على دساتير بعض الدول التي أخذت بهذه الطريقة هجر هذا الأسلوب لتعارضه مع مقتضيات العضوية النيابية لان العضو المعين يفقد مصداقيته في تمثيل الشعب بأسره خصوصاً عند الأخذ في الاعتبار عدم إتباع هذا الأسلوب في المجالس الشعبية المحلية التي تشكل في غالبية الدول بنظام الانتخاب فلا يستقيم هذا الوضع بالنسبة للمجلس التشريعي وهو على قمة المجالس النيابية بالإضافة إلى ضعف التبرير الذي يعطي لرئيس الجمهورية هذا الحق استناداً على تعيين الكفاءات داخل المجلس النيابي إذ ينبغي ترك هذا الأمر لممثلي الشعب ونحن نتفق مع ما ذهب إليه البعض من انه مع التسليم جدلاً بصحة هذا الرأي فيجب ان يكون تشكيل المجلس كله أو على الأقل أغلبيته بالتعيين حتى يتحقق صحة هذا التبرير فتعيين عدد محدود من أعضاء المجلس النيابي بقرار جمهوري لن يجدي من ناحية التأثير على اتجاهات المجلس في مجموعه<sup>(36)</sup>.

إن تدخل السلطة التنفيذية في إجراء عملية الاقتراع العام أمر لا يتنافى ومبادئ الديمقراطية أو صحة الانتخابات، ولا سيما وإن هذا التدخل من الناحية الشكلية مسألة تنفيذية، بالخصوص مع وجود رقابة البرلمان وسلطاته الواسعة في محاسبة أي من أعضاء السلطة التنفيذية حال ثبوت تلاعب أو استغلال سلطتها لمصالح خاصة<sup>(37)</sup>. فيجري العمل في العديد من دول العالم على إسناد مهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى السلطة التنفيذية، وغالباً ما يكون ذلك معهوداً إلى وزارة الداخلية، سواء تم ذلك من خلال إسناد تلك المهمة برمتها إلى موظفين مختصين، كما هو الحال في إنكلترا، أو إلى لجان إدارية تشكل بعرفة السلطة التنفيذية كما هو حال في فرنسا، ولا يغير من طبيعة إشراف السلطة التنفيذية على أعمال الانتخابات ما قد تلجأ إليه الحكومة من انتداب بعض القضاة لكي يساعدها في ذلك<sup>(38)</sup>. إن إشراف الحكومة القائمة على أمور الانتخابات، أمر معمول به في البلاد التي بلغت درجة متقدمة في الوعي والتطبيق الديمقراطي، وتأتي نتائج هذه الانتخابات في غاية الدقة، وغالباً ما تتم إجراءاتها بحيادية تكاد تكون مطلقة، والسبب في ذلك يكمن في ما بلغته هذه الدول من حرية وممارسة ديمقراطية وقوة غير منكرة في الرأي العام يمنع هذه الحكومة من أي تلاعب في العملية الانتخابية، على إن الأمر جد مختلف في بلاد العالم النامي، فهذه الدول في غالبها غير ذات تقاليد واسعة في الديمقراطية، وبات العصف بإرادة الأمة وتزويرها أمراً معتاداً، ولذا وجب إن تشرف على العملية الاستثنائية الانتخابية جهة تتسم بالحياد، فأشرف الحكومة القائمة في هذه الدول على هذه العمليات يؤدي إلى أن تصبح الممارسة الديمقراطية في واقع الأمر شكلاً بلا مضمون<sup>(39)</sup>.

أما في العراق، فبعد نيسان عام 2003، ولكون البلد يمر بمرحلة انتقالية من الحكم الشمولي إلى التعددية السياسية والحزبية، ورفقاً لما أقره قانون إدارة الدولة المؤقت لعام 2004 من وجوب إجراء انتخابات عامة للجمعية الوطنية في موعد لا يتجاوز 31 كانون الثاني 2005<sup>(40)</sup>، لغرض إعداد مسودة الدستور الدائم وطرحه للاستفتاء عليه، فقط تم تشكيل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق<sup>(41)</sup>.

وبعد ذلك أصدر مجلس النواب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالرقم (11) لسنة 2007 الذي أشار إلى منح المفوضية العليا المستقلة للانتخابات سلطة تنظيم ومراقبة وإجراء وتطبيق جميع الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والمحلية في المحافظات الغير منظمة بإقليم<sup>(42)</sup>، أي يقع على عاتقها مهمة إعداد سجلات أو جداول الناخبين وإدارة العملية الانتخابية، فنلاحظ إن العراق لم يوكل مهمة انتخاب أعضاء السلطة التشريعية إلى الحكومة وإنما قد اختار أسلوب الهيئة المستقلة لإدارة الانتخابات باعتبارها هيئة مهنية مستقلة ومحيدة وإن كانت تخضع لرقابة مجلس النواب<sup>(43)</sup>، ونعتقد حسناً فعل المشروع باختيار هذا الأسلوب لهيئة مستقلة بعيدة عن التأثيرات والضغوط في مجتمع مثل العراق متعدد الطوائف والقوميات والاتجاهات الفكرية والسياسية، فمع وجود هيئة انتخابية محايدة وشفافة، يكون العراق قد سعى إلى توفير أهم العوامل التي تساعد للوصول إلى انتخابات حرة، ونزيهة وبالتالي تمثيل حقيقي للشعب إلا ان الواقع يشير ان التأثير الحزبي قد طغى في تعيين أعضاء هذه الهيئة ومن الملاحظ إن هناك أثر للسلطة التنفيذية في تحديد النظام الانتخابي والدوائر الانتخابية فقد أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (49/ثالثاً) منه إلى (تنظيم قانون شروط المرشح والناخب، وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون)، وبناء

على ذلك تم تشريع قانون الانتخابات رقم 16 لسنة 2005 من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبحسب ما نص عليه الدستور في عملية تشريع القوانين، فيظهر الاشتراك للسلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية واضحاً في تحديد نوع النظام الانتخابي وكل ما يتعلق بالانتخابات من خلال هذا التشريع.

### الفرع الثاني / اختصاص السلطة التنفيذية في الدعوة لانعقاد البرلمان وفض وتأجيل جلساته.

من المعروف أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة طوال السنة بل ينعقد لمدة محددة في الدستور وهذه الفترة تسمى بالدورة البرلمانية يباشر خلالها المجلس اختصاصاته، ولقد جرى العمل في النظام البرلماني على إعطاء رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. الحق في دعوة البرلمان للانعقاد إضافة إلى حقه في فض هذا الانعقاد وتأجيله. وهذا ما يتعلق بدور الانعقاد العادي ولكن من الملاحظ أن الدساتير البرلمانية إذا كانت قد أعطت لرئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان للانعقاد العادي فإنها في الوقت نفسه وضعت ضوابط وحدوداً لممارسة هذا الحق حتى لا يترك الأمر لرئيس الدولة يباشره متى أراد وذلك من خلال وضع ميعاد معين للانعقاد يتقيد به رئيس الدولة في دعوته البرلمان للانعقاد وبنقضاء هذا التاريخ يعد البرلمان منعقداً بحكم القانون بصورة تلقائية<sup>(44)</sup>. مثلما تعطي الدساتير البرلمانية للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان لأدوار الانعقاد العادية والاستثنائية لجلسات البرلمان<sup>(45)</sup>، إذا ما استنفذ دور الانعقاد أغراضه أما لانقضاء المدة المحددة وأما لاستنفاد جدول الأعمال بالنسبة لدور الانعقاد الاستثنائي<sup>(46)</sup>، تتمتع السلطة التنفيذية أيضاً بحق فض وتأجيل اجتماعات البرلمان، إذا ما وجدت ضرورة تستدعي ذلك<sup>(47)</sup>، وعالجت الدساتير محل البحث مسألة فض أو إنهاء دورات الانعقاد العادية والاستثنائية فقد احتوت على نصوص واضحة في هذا المجال. تحدد الدساتير الفترة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها ولا يجوز أن يفرض دور الانعقاد العادي قبل انتهائها، وتملك السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الدولة الحق في فض أو إنهاء دور الانعقاد العادي بانقضاء المدة المحددة لذلك، وذلك في خلال دور الإنعقاد غير العادي، فمن حق رئيس الدولة أن يصدر قراراً بفضه بمجرد الانتهاء من جدول الأعمال الذي دعي إليه من أجله، أو بمجرد الانتهاء من تقدير عدم قيام حالة الضرورة التي تذرعت الحكومة بقيامها لدعوة المجلس إلى دور الانعقاد غير العادي<sup>(48)</sup>، وكذلك أعطت التشريعات الدستورية للسلطة التنفيذية الحق في تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق، وذلك قد يكون بسبب نزاع بين الحكومة والبرلمان، وهذا النزاع قد يؤدي إذا ما تطور إلى حل البرلمان واستقالة الحكومة، لهذا فإنه من الأفضل تهدئة الخلاف بينهم عن طريق تأجيل انعقاد البرلمان هذا وقد يكون سبب التأجيل اندلاع حرب أو ظروف أخرى غير عادية<sup>(49)</sup>. تملك السلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير وتوجيه عمل البرلمان ومنها دعوة البرلمان إلى انعقاد وفض أدوار الانعقاد وتأجيل هذه الأدوار، وبذلك تشترك السلطة التنفيذية في كثير من الأعمال غير التشريعية والخاصة بالبرلمان، ولتوضيح ذلك سنتولى البحث في هذا الموضوع على النحو الآتي:

### أ- الدعوة إلى انعقاد البرلمان والتحكم في جدول أعماله

لا شك في إن للبرلمان دورات انعقاد عادية، وغير عادية فبالنسبة لأدوار الانعقاد العادية يجري العمل في النظم البرلمانية الحديثة على حق رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد في تواريخ معينة، فإذا مضت هذه التواريخ من دون توجيه الدعوة إليها بالانعقاد، فإن المجالس البرلمانية تنعقد بقوة القانون، أما بالنسبة لأدوار الانعقاد غير العادية، فإن الدساتير قد تعطي لرئيس الدولة الحق في دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي إذا طرأت ظروف استثنائية<sup>(50)</sup>. إن هذه الظروف قد لا تحتل التأخير وتستدعي التنازل البرلمان على وجه السرعة لممارسة اختصاصاته الدستورية، كقيام حرب أو نشوب اضطرابات داخلية، أو تعرض البلاد لكارثة طبيعية وما إلى ذلك من الظروف الاستثنائية، وتحوطاً لعدم لجوء أعضاء المجلس للدعوة لعقد مثل هذه الجلسة خولت وكما ذكرنا غالبية العظمى من الدساتير، والعربية منها، رئيس الدولة صلاحية دعوة البرلمان لانعقاد جلسة غير اعتيادية<sup>(51)</sup>، واخذ بها الاتجاه الدستور اللبناني<sup>(52)</sup>، والدستور العراقي الذي أشارت المادة (58/أولاً) إلى رئيس الدولة، أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو لخمسین عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصر على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه. فنلاحظ إن المشرع الدستوري العراقي لم يقتصر هذا الحق على

رئيس الجمهورية فقط لكن أعطى هذا الحق إلى رئيس مجلس الوزراء الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، وكذلك منحه رئيس مجلس النواب وكذلك خمسين عضواً من أعضاء المجلس، فيلاحظ إن المرع قد بالغ بإعطاء هذا الحق إلى ثلاث جهات أخرى غير رئيس الجمهورية على خلاف الغالبية العظمى من الدساتير التي اقتصر فيها هذا الحق على رئيس الدولة، أو بمبادرة أو طلب من رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية لاجتماع البرلمان في دورة غير عادية، وتكون الجلسة أو الاجتماع مقتصر على موضوعات التي أوجبت الدعوة لها من دون غيرها من المواضيع العامة. وقد أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (54) منه (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً). ويلاحظ إن مشروع الدستور لم يترك لرئيس الجمهورية أي سلطة تقديرية للدعوة لعقد الاجتماع، فهو ملزم دستورياً بأن يوجه هذه الدعوة خلال خمسة عشر يوماً وليس له حق تمديد المدة لأي سبب كان، وقد عالجت المادة (57) من الدستور لأحكام المنظمة لأثر الانعقاد العادي لمجلس النواب إذ نصت على إن (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها). وهنا أيضاً لم يترك الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية معينة لدعوة البرلمان بل إنه لم يشر أساساً إلى أنه في حال لم يجتمع المجلس بناء على دعوة رئيس الجمهورية فإن المجلس يجتمع بحكم القانون، وكان من الأوفق إن ينص على ذلك كما هو الأمر في أغلب الدساتير الحديثة<sup>(53)</sup>.

#### ب- الدعوة إلى فض وتأجيل جلسات البرلمان.

إن إعطاء البرلمان حق مد إجتماعاته دون إن يتم فض هذا الاجتماع يؤدي إلى جعل السلطة التشريعية سلطة دائمة الانعقاد، وهو من شأنه إن يعوق قيام السلطة التنفيذية بأعمالها إذ تظل هذه الأخيرة منشغلة بالدفاع عن تصرفاتها أمام البرلمان طوال الوقت، مما يؤدي إلى عدم قيامها بتنفيذ واجباتها، وكذلك هناك ظروف قد تستجد وتسدعي تأجيل انعقاد البرلمان إلى تاريخ لاحق تفادياً لأزمة سياسية داخل الدولة، لذا فقط أعطي لرئيس الدولة الحق بفض وتأجيل انعقاد البرلمان<sup>(54)</sup>. تحدد الدساتير المدة التي يجب إن يظل البرلمان منعقد خلالها ولا يجوز إن يفض أثر الانعقاد العادي قبل انتهاء، وتمتلك السلطة التنفيذية ممثلة في شخص رئيس الدولة الحق في فض أثر الانعقاد العادي بانقضاء المدة المحددة لذلك، أما أثر الانعقاد غير العادي فمن حق رئيس الدولة إن يصدر قرار بفضه بمجرد انتهاء من جدول الأعمال الذي دعي إليه من أجله أو بمجرد الانتهاء من تقدير عدم قيام حالة الضرورة التي كانت قائمة<sup>(55)</sup>. فقد أشار الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل في المادة (30) منه إلى أنه (تفتح الدورات غير العادية وتقض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في ما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان بقوة القانون). ويشير الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل إلى صلاحية رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب بالاتفاق مع رئيس الحكومة إلى عقد دورات استثنائية، ويتم ذلك بمرسوم يحدد افتتاح هذه الدورات واختتامها<sup>(56)</sup>. أما في العراق، فلم نجد في دستور جمهورية العراق لعام 2005 أو في النظام الداخلي لمجلس النواب، ولا حتى في الواقع العملي في العمل البرلماني في العراق بعد 2005 أي نص يعطي الحق لرئيس الدولة أي دور في فض دورات أو جلسات مجلس النواب العراقي، فنلاحظ تضيق تدخل ومشاركة السلطة التنفيذية في هذا المجال من أعمال السلطة التشريعية، وهذا ما نؤيده بغية عدم الضغط من السلطة التنفيذية على البرلمان، على خلاف الكثير من الأنظمة البرلمانية التي تم الإشارة إليها، التي شاركت السلطة التنفيذية فيها للسلطة التشريعية بنطاق واسع في فض دورات أو جلسات البرلمان. أما بخصوص حق تأجيل جلسات البرلمان فهو لا يختلف كثيراً عن حق السلطة التنفيذية في فض جلسات البرلمان وأغلب الدساتير البرلمانية والأخص منها العربية أعطت حق تأجيل جلسات لرئيس الدولة أو السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة والحكومة. ولرئيس الجمهورية في الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً<sup>(57)</sup>. أما في دستور جمهورية العراق لعام 2005، فلم نلاحظ أي نص يشير حق السلطة التنفيذية في الدعوة إلى

تأجيل جلسات مجلس النواب، وبعدم وجود مثل هذا النص، لا تستطيع السلطة التنفيذية تأجيل جلسات مجلس النواب لأي سبب كان، فنلاحظ إن دور السلطة التنفيذية في التدخل في هذا المجال مع السلطة التشريعية معدوماً، وحسناً فعل المشروع العراقي حتى لا يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية ممارسة الضغط من خلال تأجيل جلسات مجلس النواب في حالة الخلاف على أمر معين وهذا ما يسبب الأرباك في عمل المجلس ومن ثم الأضرار بالمصلحة العامة.

#### الخاتمة.

في الختام، يُظهر البحث حول "أشترك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية" أهمية فهم عميق لعلاقة السلطتين في النظم السياسية، وتأثير هذه العلاقة على مبادئ الديمقراطية وتوازن السلطات. من خلال تسليط الضوء على التحديات والأشكاليات المرتبطة بتلك العلاقة، يمكن أن يساهم البحث في تحديد السبل التي يمكن من خلالها تعزيز التعاون والتنسيق بين السلطات المختلفة بما يحافظ على الديمقراطية ويعزز المساءلة والشفافية في عمل الحكومة. يعكس البحث تحديات السيطرة والمساءلة، ويعزز الضرورة الحيوية لتحقيق توازن صحي بين السلطات لضمان حماية حقوق المواطنين وتحقيق مصالح المجتمع بشكل عادل ومستدام.

#### أولاً/ النتائج .

1. ان لاشتراك السلطة التنفيذية بأعمال السلطة التشريعية" أهمية بالغة في بناء التوازن بين السلطات حيث يساهم في تحليل كيفية تفاعل السلطات التشريعية والتنفيذية في صياغة السياسات وتطبيقها.
2. أن الوظيفة التشريعية هي من صميم عمل البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في سن القوانين عن طريق حقها في اقتراح القوانين، وحصيلة التطور الدستوري الذي نجم من وجود الأحزاب السياسية.
3. إن من أهم مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية تتمثل بالمساهمة والاشتراك في عملية اعداد التشريع ويتجلى ذلك بامتلاكها إمكانية المساهمة في الإجراءات التشريعية العادية المتمثلة في تقديم اقتراح مشروعات القوانين ومن ثم المصادقة عليها من رئيس الدولة وإصدارها.
4. إن تدخل السلطة التنفيذية في إجراء عملية الاقتراح العام أمر لا يتنافى ومبادئ الديمقراطية أو صحة الانتخابات، ولا سيما وإن هذا التدخل من الناحية الشكلية مسألة تنفيذية، بالخصوص مع وجود رقابة البرلمان وسلطاته الواسعة في محاسبة أي من أعضاء السلطة التنفيذية حال ثبوت تلاعب أو استغلال سلطاتها لمصالح خاصة.

#### ثانياً / التوصيات .

1. لا بد من تقديم السلطة التنفيذية بمشروعات القوانين سواء في المسائل العادية أو المالية إذ إن اقتراحها أصبح يتميز بالشمولية، وذلك لان إشكال الاقتراح الأخرى كالاقتراح البرلماني، قد يحجب عنه اقتراح القوانين في بعض المسائل.
2. يجب امتلاك السلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير وتوجيه عمل البرلمان ومنها دعوة البرلمان إلى انعقاد وفض أدوار الانعقاد وتأجيل هذه الأدوار، وبذلك تشترك السلطة التنفيذية في كثير من الأعمال غير التشريعية والخاصة بالبرلمان.
3. يجب إن لا يكون حق الاقتراح القوانين منفرداً للبرلمان وحده أو للسلطة التنفيذية وحدها، بل إن المنطق يقضي إن يكون حق الاقتراح مشتركاً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لأن هذه الحالة تنفق مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات.
4. إن مقترحات مشروعات القوانين الحكومية تتمتع بإجراءات خاصة لا تنسحب على المقترحات البرلمانية ومن أهم هذه الإجراءات هو إعفاء مقترحات مشروعات القوانين الحكومية من شرط العرض على لجان الفحص حيث يحال مباشرة إلى إحدى لجان البرلمان المختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه وهذا عكس المقترح البرلماني والذي يحال إلى لجنة الاقتراحات لفحصه وإبداء الرأي في صلاحيته لجواز نظر البرلمان فيه.

## الهوامش.

- (1) أيمن محمد شريف، الأزواج العضوي والوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص451.
- (2) دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص78.
- (3) محمد زهير جرانة، مذكرات في القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2009، ص75 و ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، دراسة مقارنة، مطبعة الأديب، بغداد، 2012، ص41.
- (4) عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص181.
- (5) تغريد عبد القادر علي الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، مطبعة العاني، بغداد، 2013، ص37.
- (6) المادة (3/80) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (7) عبدالغني البيسوني عبدالله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013، ص460.
- (8) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص138.
- (9) بدر محمد حسن، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2011، ص240.
- (10) قاسم هيال رسن، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ط2، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، العراق، 2013، ص70.
- (11) محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص246-247.
- (12) المادة (39) من الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل.
- (13) نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2012، ص328.
- (14) محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص32.
- (15) قبل التعديل الدستوري لعام 2008 كان عدد اللجان الدائمة ست لجان في كل مجلس، فهي تقوم بدراسة المشاريع والاقتراحات التي لا يطلب احد إحالتها إلى اللجان الخاصة، أورد ذلك: نزيه رعد، القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 1996، ص178.
- (16) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص174.
- (17) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة (مصر، فرنسا، انكلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص14-16، ومحمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص199.
- (18) يحيى الجمل، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص188.
- (19) المواد (129-130) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (20) المادة (132) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- (21) سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص312.
- (22) د. عبد الفتاح حسن: مبادئ لنظام الدستوري في الكويت، بيروت دار النهضة العربية، 1968، ص361.
- (23) لقد كان نفاذ هذا الدستور في 1963/1/29، ومن الجدير بالذكر أن الحياة الدستورية الكويتية كانت قد شهدت وجود وثائق دستورية قبل دستورها النافذ وهما مشروع دستور 1938 والذي تم وضعه من قبل أول مجلس تشريعي منتخب إلا أن حل المجلس حال دور صدور الدستور. والوثيقة الثانية هي الدستور المؤقت لسنة 1961 والذي كان مؤقتاً ليطبق في فترة انتقالية (مدتها سنة واحدة) لحين صدور الدستور الدائم لسنة 1962، للمزيد ينظر د. عادل الطبطبائي: لنظام الدستوري في الكويت، ط4، دون ذكر جهة نشر، 2001، ص280.
- (24) مروان حسن عطية، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005، مرجع سابق، ص120.
- (25) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص339.
- (26) والحكمة من ذلك ترجع للأمور التالية: 1- مقدرة الإدارة على وضع التفاصيل التي يتطلبها تنفيذ القانون. 2- سهولة تغيير شروط تنفيذ القوانين إذا ما تغيرت ظروف تنفيذها. 3- تمكين الإدارة من حسن تنظيم المرافق العامة. 4- تمكين الإدارة من مواجهة بعض الأزمات الخطيرة التي تقتضي معالجتها سرعة لا تتيسر للبرلمان. أورد ذلك: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، مرجع سابق، ص340.
- (27) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، مرجع سابق، ص340.
- (28) محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص363. ونعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص380 ونزيه رعد، القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص135.

- (29) آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري – النظرية القانونية في الدولة وحكمها، مرجع سابق، ص364.
- (30) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص425. وزهير شكر، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المؤسسة الجامعية، بيروت، 1994، ص264 وما بعدها.
- (31) آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري – النظرية القانونية في الدولة وحكمها، مرجع سابق، ص364 – 365.
- (32) رافع خضر صالح شبر، الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق، ص90.
- (33) رافع خضر صالح شبر، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء أحكام دستور 2005، مطبعة العاني، بغداد، 2009، ص24. أما بالنسبة للدساتير العراقية السابقة نجد أن القانون الأساسي لعام 1925 بنظام المجلسين، فمجلس الأمة يتألف من مجلس النواب ومجلس الأعيان، والدستور جمع بين طريقة الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الأعيان وهذا ما أكدته المادة (31) من القانون الأساسي لعام 1925 على أن يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب يعينهم الملك ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماضٍ مجيد في خدمات الدولة والوطن، أما الدساتير اللاحقة على دستور 1925 فلم تبين المجالس النيابية حتى صدور قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 في ظل دستور 1970 الذي اعتمد الانتخاب الحر المباشر في تكوين المجلس الوطني وهذا ما أكدته المادة (2) من القانون رقم 55 لسنة 1980 على أن: (يجري اختيار الأعضاء عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري)، أما مشروع دستور العراق لعام 1990 فقد أخذ بطريقة الانتخاب والتعيين بالنسبة إلى مجلس الشورى وهذا ما أكدته المادة (110) من الدستور العراقي لعام 1990 على أن: (يتألف مجلس الشورى من خمسين عضواً يعين رئيس الجمهورية نصفهم ويختار الباقيون عن طريق الانتخاب الحر المباشر وبالاقتراع العام السري).
- (34) جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص41 -
- (35) مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص387.
- (36) سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2010، ص583. عاصم احمد عجيلة ومحمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص224.
- (37) نصير كاظم عبيد، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص145.
- (38) سعد مظلوم عبدالله العبدلي، ضمانات حرية و نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة) المكتبة القانونية، بغداد 2017، ص114.
- (39) سعد مظلوم عبد الله العبدلي، المرجع نفسه، ص116.
- (40) المادة (30) من قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004.
- (41) بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة بالرقم (92) في (30 أيار 2004).
- (42) قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007، المادة (2) تشير إلى إن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات هيئة حكومية مستقلة ومحايدة تحظى بالشخصية المعنوية وتخضع لرقابة مجلس النواب وتمتلك وضع الأسس والقواعد العامة المعتمدة في الانتخابات والاستفتاءات الاتحادية والإقليمية المحلية في جميع أنحاء العراق لضمان تنفيذها بصورة عادلة ونزيهة.
- (43) المادة (102) من الدستور العراقي لعام 2005.
- (44) محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات وراقبتها، مطبعة النشر الذهبي، القاهرة، 2013، ص180 ونعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص381، ورمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص367.
- (45) رافع خضر صالح شبر، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العراق، العدد 14، 2011، ص35.
- (46) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة، مرجع سابق، ص58.
- (47) رافع خضر صالح شبر، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص35.
- (48) رأفت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص142.
- (49) خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص38.
- (50) سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص320.
- (51) علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، مرجع سابق ص142.
- (52) المادة (33) من الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل.
- (53) نصير كاظم عبيد، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص154.
- (54) علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مرجع سابق، ص138-139.
- (55) سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص325.
- (56) المادة (33) من الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل.
- (57) المادة (59) من الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل.

## المصادر والمراجع.

## أولا / الكتب .

1. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة (مصر، فرنسا، انكلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003
2. أيمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015
3. بدر محمد حسن، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2011
4. تغريد عبد القادر علي الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، مطبعة العاني، بغداد، 2013
5. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016
6. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011
7. رافع خضر صالح شبر، النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء أحكام دستور 2005، مطبعة العاني، بغداد، 2009
8. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني، دراسة مقارنة، مطبعة الأديب، بغداد، 2012
9. سعد مظلوم عبد الله العبدلي، ضمانات حرية و نزاهة الانتخابات (دراسة مقارنة)، المكتبة القانونية، بغداد، 2017
10. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 2010
11. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014
12. السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012
13. سيروان زهاوي، النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015
14. عبد الغني البسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2013
15. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968
16. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010
17. قاسم هيال رسن، ملاحظات على دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ط2، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، العراق، 2013
18. مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015
19. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010
20. محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013
21. محمد زهير جرانة، مذكرات في القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2009
22. محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابته، مطبعة النشر الذهبي، القاهرة، 2013
23. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017
24. نزيه رعد، القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 1996
25. نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2012
26. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015
27. وحسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، 2016
28. وحيد رأفت ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1973
29. ورمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011
30. ومحمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015
31. يحيى الجمل، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.

## ثانياً / البحث.

رافع خضر صالح شبر، الأنظمة السياسية والدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، العراق، العدد 14، 2011

## ثالثاً / الدساتير والقوانين.

1. الدستور العراقي لعام 2005.
2. الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل
3. الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل.
4. قانون إدارة الدولة العراقية لعام 2004
5. قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم (11) لسنة 2007