وزارة التعليم العالي - والبحث العلمي
جامعة النهرين - كلية الحقوق

اسم الطالب : فاتن صباح اسدالله فتح الله

عنوان البحث : العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

ملخص البحث

يتناول هذا البحث موضوع (العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥) تختلف مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من دولة لأخرى ومن ضوابط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الامر الاول: التعاون البناء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تكامل السياسات العامة مثل مشاركة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تشريع القوانين و الامر الثاني: التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق التدخل في تشكيل هيئة من هيئات الدولة وذالك يكون عن طريق الرقابة المتبادلة بين هيئات الدولة يكون ذالك تعبير عن حالة عدم التوازن او التوافق بين السلطتين .

يظهر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية المظهر الاول: مساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة بعض وظائف السلطة التشريعية مثل حق اقتراح القوانين ومناقشة مشروعات القوانين المطروحة امام البرلمان والمصادقة على القوانين والتوقيع عليها واصدارها مثل إصدار اللوائح وألانظمة التنفيذية والتنظيمية التي يخولها إياها الدستور أو في حالات الضرورة .المظهر الثاني:مساهمة السلطة التشريعية في ممارسة بعض وظائف السلطة التنفيذية وذالك بإصدار قرارات تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية مثل تفويض الحكومة في عقد قرض مالي.

اسم وتوقيع الأستاذ المشرف

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين – كلية الحقوق

م/ بحث التخرج

العلاقة بين السلطة التشريعية و التنفيذية في النظام البرلماني دراسة في ضوء الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

بحث تقدمه الطالبة

فاتن صباح أسدالله فتح الله

الى مجلس كلية الحقوق جامعة النهرين وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون

بإشراف

(م.د.أحمد مجيد عبدالله)

١٤٤٥هـ ٢٠٢٤م

﴿ فَإِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا إِنَّ مَعَ الْعُسْرِ يُسْرًا ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الشرح: (٥,٦)

الإهداء

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار ... وعلمني العطاء بدون انتظار

من أحمل أسمه بكل افتخار ... (والدي العزيز)

بسمة الحياة وسر الوجود ... من كان دعائها سر نجاحي وحنانها

بلسم جراحي ... (والدتي الحبيبة)

من أرى التفاؤل في أعينهم والسعادة في أبتسامتهم ... القلوب

الطاهرة الرقيقة ..... (إخوتي ، وأخواتي)

اهدي إليكم بحثي .....

الشكر والتقدير

الحمدالله رب العالمين ولاصلاة والسلام على سيد

المرسلين (محمد) صلى الله عليه وآله الطيبين الطاهرين وسلم .

أتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى (م.د أحمد مجيد عبدالله)

على كل ماقدمه لي من توجيهات ومعلومات قيمة ساهم في

أثراء البحث من جميع الجوانب، واتوجه لكل من مد لي يد

العون ممن لم تسعفني الذاكرة لذكرهم بالشكر فجزاهم الله عني

كل الخير ، وختاما اسأل الله العلي القدير ان يكون هذا العمل

خالصا لوجه وان يجعله علما نافعا ويسهل لي به طريقا إلى الجنة ....

المحتويات

الموضوع	الصفحات
الآية القرآنية	
الاهداء	
الشكر والتقدير	
المقدمة	١
اهمية البحث/منهجية البحث/خطة البحث	٢
المبحث ألاول:الطبيقات لمبدأ الفصل بين السلطات	٣-١٩
المطلب ألاول: مفهوم النظام البرلماني	٣-١١
المطلب الثاني: مفهوم النظام الرئاسي	١١-١٥
المطلب الثالث: مفهوم نظام الجمعية المختلط	١٥-١٩
المبحث الثاني:أثر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية	١٩-٤٠
المطلب ألاول: التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية	١٩-٢٤
المطلب الثاني: تكوين السلطة التنفيذية وفق دستور ٢٠٠٥	٢٤-٢٧
المطلب الثالث: تكوين السلطة التشريعية وفق دستور ٢٠٠٥	٢٨-٣٤
الخاتمة	٣٥-٣٦
المصادر	٣٧-٤٠

المقدمة

حضيت العلاقة بين السلطات الثلاثة في الدولة بأهتمام الفقه الدستوري والسياسي منذٌ القدم والعلاقة بين السلطات يكون لها أثر بعيد على مستقبل الحرية والمجتمع. بعد ذالك ظهرت نظرية الفصل بين السلطات السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وكل احدة منها تكون لها وظيفة خاصة بها فأن السلطة التشريعية تشرع القوانين والسلطة التنفيذية تنفذ القوانين والقضائية تصدر القوانين، ومن ثم يأتي النظام البرلماني وتطبيقه في العراق، وثم يأتي النظام الرئاسي الذي أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية ومميزات النظام وعيوبه ويأتي بعد ذالك مفهوم نظام الجمعية المختلط ويتم تجزأة المفهوم ألى نظام الجمعية والنظام المختلط وما مدى تطبيق نظام الحكومة الجمعية وتطبيقه في سويسرا ومدى تطبيق النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط . أما بالنسبة لتعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية تختلف مظاهر التعاون والتوازن بي السلطتين من دولة لأخرى بحسب الطبيعة الدستورية فهناك أنظمة تمارس التعاون التام بين السلطة التنفيذية والتشريعية كما هو الحال في الدستور الملكي الفرنسي لسنة ١٧٩١ بالنسبة لمظاهر التعاون بين السلطتين هي أختيار الرئيس ومساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة بعض الوظائف السلطة التشريعية مثل حق اقتراح القوانين ومساهمة السلطة التشريعية في ممارسة بعض الوظائف السلطة التنفيذية مثل تفويض الحكومة في عقد قرض مالي أما بالنسبة لتكوين السلطة التنفيذية في ضل دستور ٢٠٠٥ تشمل العديد من الدول اعضاء حكومة ورئيس الدولة أما تكوين السلطة التشريعية في ضل دستور ٢٠٠٥ بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب .

أهمية البحث/ العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني وهو ما يساعد على طبيعة النظام السياسي وتفاعلات السلطة واسس المنهج المقارن وتقدمه والاخفاقات والازمات التي قد تصيبه .

مشكلة البحث/ تتلخص مشكلة البحث في تسليط الضوء على التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية وآلية مبدأ الفصل بين السلطات العامة

منهجية البحث/ اتبعنا في منهجية الدراسة المنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية أضافة الى أعتماد المنهج المقارن أذا اقتضى ألامر ذالك .

خطة البحث/ لقد تناولت في بحثي موضوع التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني وقد قسمت بحثي الى مبحثين، هما:

المبحث ألاول:التطبيقات لمبدأ الفصل بين السلطات .

١- المطلب ألاول: مفهوم النظام البرلماني .
٢- المطلب الثاني: مفهوم النظام الرئاسي .
٣- المطلب الثالث: مفهوم نظام الجمعية المختلط .

المبحث الثاني: أثر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني .

١- المطلب ألاول: التعاون والتوازن المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
٢- المطلب الثاني: تكوين السلطة التنفيذية وفق دستور ٢٠٠٥ .
٣- المطلب الثالث: تكوين السلطة التشريعية وفق دستور ٢٠٠٥ .

المبحث ألاول :
التطبيقات لمبدأ الفصل بين السلطات.

استأثرت العلاقة بين السلطات العامة الثلاث في الدولة بأهتمامات الفقه الدستوري والسياسي منذُ القدم وقد أشار منتسيكو في كتابه روح القوانين لمسألة غاية بألاهمية تتمثل بالفصل بين السلطات العامة لمنع الاستبداد إحدى السلطات على السلطة الاخر وجاء دستور ٢٠٠٥ في المادة ٤٧ (الكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ،تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . .

المطلب الاول :

مفهوم النظام البرلماني.

يتمثل النظام البرلماني هو الذي يتم انتخاب اعضاءه من قبل الشعب مباشرة وتنبثق الحكومة منه ،([1]) ومع وجود سلطات تتميز وظيفيا بالنظام البرلماني فأنه لا يتم اعتماده في جميع السلطات كما هو الحال في نظام الجمعية الذيابية ، ولايقوم النظام البرلماني بمحاولة الفصل بين السلطات كما هو الحال في النظام الرئاسي وانما يقر التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية . ويعرف النظام البرلماني بشكل موجز بأنه ذالك النظام يتضح به بوضوح التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، ويقوم النظام البرلماني على مجموعة من المتطلبات والاسس، ([2]).وتكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان وأعضاؤها ينتمون في اغلبهم الى حزب او الائتلاف الحائز على الاغلبية البرلمانية. وان النظام البرلماني تحكمه قواعد محددة اهمها عدم مسؤولية رئيس الجمهورية ، ذالك لان اختصاصات التي ينص عليها الدستور بأسم رئيس الدولة تمارس من قبل الحكومة اي مجلس الوزراء الذي يحصل على ثقة البرلمان .

---

(١) د حسان محمد شفيق العاني ، كتاب النظمة السياسية والدستورية المقارنة ، ص ٣٩ ، توزيع المكتبة القانونية بغداد .
(٢) د خالد سمارة الزعبي ، مبادئ قانون الدستوري والنظم السياسية ط١ ، عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ، ١٩٩٦، ص٦٤ .

الفرع الاول : خصائص النظام البرلماني ومميزاته .

سوفا نتكلم عن الخصائص التابعة للنظام البرلماني ومميزاته سوفا نتكلم أولا عن خصائص النظام البرلماني

ان هناك خاصتين اساسيتين تميزان النظام البرلماني هما الثنائية في الهيئة او السلطة التنفيذية ، والتوازن والتعاون بين السلطة التنفيذسة والتشريعية ([٣]) .

اولا : ثنائية الجهاز التنفيذي : نقصد بثنائية الهيئة او السلطة التنفيذية في الانظمة النيابية وجود رئيس دولة غير مسؤول و وزارة مسؤولة .

١. وجود رئيس دولة غير مسؤول : بصورة عامة اغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يعتبر رئيس الدولة فيها (ملك ، امير ، رئيس ، ..... يصل الى الحكم بالوراثة او الانتخاب المباشر من قبل الشعب او من قبل البرلمان او هيئة ناخبة) احد اركان السلطة التنفيذية ومن حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات التنفيذية بصورة فعلية ، لذالك لاتقع على عاتقه اي مسؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة (ملكاً ام رئيس جمهورية) . لذالك فأن اغلب القرارات التي تتخذها رئيس الدولة يتوجب توقيع الوزير المختص او(الوزراء المختصين) الى جانب توقيع الرئيس وهو مايسمى (بالتوقيع الاضافي) ، حيث يتحمل الوزير المختص او (الوزراء المختصون) المسؤولية الساسية عن هذه القرارات . لكن الفقه كان لهم رأي مختلف حول حقيقة دور الرئيس في الانظمة البرلمانية ، فمنهم قال ان دوره سلبي ، ومنهم من قال ان وره ايجابي ،لكن الرأي السائد هو احتلال الوزارة لمركز الصدارة .

٢. وجود وزارة مسؤولة سياسياً : الوزارة في النظام البرلماني تعتبر مركز السلطة التنفيذية حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة لذالك تكون مسؤولة سياسياً امام البرلمان . والمسؤولية السياسية للوزارة امام البرلمان تعتبر من حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان يعتبر اهم ركنين في النظام البرلماني . ومسؤولية الوزارة امام البرلمان تكون قد تكون تضامنية ام جماعية ام تكون مسؤولية فردية لوزير معين.لذالك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها ، او من وزير معين ، ويترتب على ذالك ضرورة استقالة الوزراء او الوزير في هذه الحالة .

---

[٣] صكبان حميد المفرجي ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق ، بغداد ، مطابع التعليم العالمي ،١٩٨٩، ص ٢٠٢.

ثانيا : التوازن والتعاون بين السلطة التنفيذية .

ان النظام البرلماني يقوم على اســـاس الفصـــل المرن والمتعاون بين الســـلطات وخاصـــة الســـلطة التنفيذية والتشـــريعية. وهذا يســـتتبع وجود نوع من التوازن بين هاتيين الســـلطتين يســـمح لكل ســـلطة بإمكانية الحد من تمادي الســـلطة الاخرى ، أضافة لوجود نوع من التعاون يساعد ايظاً في منع تمادي احدى السلطتين ([٤]) .

١. التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية : السلطة التنفيذية والتشريعية كل منهما تمتلك آليات دســـتورية تتمكن بموجبها الحد من الســـلطة الاخرى مما يؤدي الى خلق نوع من التوازن بينهما ، يتجنب وقوع البلاد بخطر الازمات سياسية واهم هاتين آلاليتين هما : -

- مسؤولية الحكومة السياسية : تعتبر الوزارة كما قلنا سابقاًمسؤولة سياسياً امام البرلمان عن ســـياســـتها . وبهذا الصـــدد يمتلك البرلمانييون حق توجيه الاســـئلة والاستجواب الى الوزراء بشأن السياسة التي تتبعها الوزارة .

- حل البرلمان : في مواجهة مســـؤولية الحكومة امام البرلمان ، وهو يمكن هذا الاخير من إســـقاط الحكومة ن خلال حجب الثقة ، حيث تمتلك الســـلطة التنفيذية حق حل البرلمان اي بمعنى يمكن للسـلطة التنفيذية انهاء ولاية البرلمان قبل اوانه حيث يترتب عليه اجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد ، و حق الحل كذالك يكون بيد رئيس الدولة يســـتخدمه وفقاً لحدود ســـلطته التقديرية ، كما هو الحال في فرنسا وسوريا ومعظم الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني المزدوج ، قد يكون في يد الوزير الاول كما في اغلب الانظمة البرلمانية ، وقد يكون بالتوافق بين رئيس الدولة والحكومة او للوزير الاول ([٥])

٢. التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية : اضافة الى التوازن بين السلطتين يوجد هناك تعاون كذالك لتجنب الوصـــول الى طرق مســـدودة بين الجانبين يؤدي اما الى استخدام حجب الثقة او حق الحل. واهم صور هذا التعاون تتمثل في حق الســـلطة التنفيذية يأقتراح القوانين ، ومشـــاركة الوزراء في مناقشـــة

[٤] محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم الدستورية ط١ ، الاسكندرية ، منشأ المعارف ١٩٨٧، ص٨٨.
[٥] عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، الاسكندرية ، دار الجمعية ، ١٩٨٥، ص٤٤٤.

مشـــروعات القوانين المطروحة امام البرلمان ســـواء من خلال مشـــاركة الوزراء في مناقشـة اللجان البرلمانية ، ام الدفاع عن السـياسـة العامة للوزارة امام البرلمان بهيئته العامة، بالاضـــافة تمتلك الســـلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للأنعقاد وفض دورات انعقاده ، وتحديد جدول اعماله.

مميزات النظام البرلماني .

ان النظام البرلماني هو نوع من انظمة الحكم ينقسـم فيه الحكم بين هيئتين احدهما الحكومة او مجلس الوزراء وثانيهما البرلمان الذي يتم انتخاب اعضـــاءه من قبل الشعب مباشرة.

تنبثق منه الحكومة وان التقليد يجري على ان يختار رئيس الدولة رئيس الوزراء من بين رؤســـاء الكتل البرلمانية الحائزين على ثقة البرلمان ، ثم يختار رئيس الوزراء زملاء الوزراء على ان تقوم الوزارة بعد ذالك الحصـــول على ثقة البرلمان. ولهذا تكون الحكومة حرة التصـــرف ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث اذا تجاوزت حدود القواعد القانونية فأن تصـرفاتها غير مشـروعة ، وذالك يتضـــح ان النظام البرلماني يمكن ان يتلائم مع الانظمة الســـياســـية في الدول النامية اكثر من النظام الرئاســـي لان رئيس الدولة في ذالك النظام يمكن التخوف منه وذالك لانه يستبد برأيه دون رجوع الى الشعب وبتالي ينفرد بالسلطة ويصبح حكماً استبدادياً ويستدل من بعض الاراء لهذه المهام في النظام البرلماني ، الوزارة هي السـلطة الفعلية في النظام البرلماني والمسـؤولة عن شـؤون الحكم اما رئيس الدولة فأنه غير مسؤول سياسياً بوجه عام فلا يحق له مباشرة السلطة الفعلية. ([٦]) ويتميز النظام البرلماني بأنبثاق الحكومة من البرلمان ووجود رأســـين للســـلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة الذي يكون ملكاً او رئيس جمهورية ويكون دوره بروتوكولياً و تشـــريفياً عادة اما ([٧]) الرأس الاخر فهو رئيس الوزراء وهو رئيس الفعلي للسـلطة التنفيذية والمسـؤول التنفيذي المباشـر عن السـياسـة العامة للدولة ويمتاز هذا النظام بوجود التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعتبر بريطانيا مهد هذا النظام.

[٦] ابراهيم درويش ، النظام السياسي ، دراسة فلسفية التحليلية ، ط١ ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٨، ص٣٩.
[٧] منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية، ١٩٨١، ص ٢٧٢-٢٧٣.

الفرع الثاني : النظام البرلماني في العراق .

نظام الحكم في العراق في ظل دستور لسنة ٢٠٠٥ فأنه يتبين من المادة الاولى منه ان العراق يأخذ بالنظام البرلماني فقد نصت المادة الاولى من الدستور لسنة ٢٠٠٥ على أن : (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق ([٨]) .

إن تطبيق النظام البرلماني في العراق ستكون له اثار ايجابية وأخرى سلبية وسنعمل هنا الى تحليل مكونات هذا النظام وما هي الآثار السلبية والايجابية ومدى ملائمته لواقع العراق السياسي .

أ. الاثار الايجابية :

- يساعد تطبيق السليم لنظام البرلماني على توافر مجلس الوزراء متجانس يتكون من اعضاء حزب الاغلبية وبتالي يشتق برنامج الحكومة من برنامج تاحزب نفسه وغير ان ذالك مشروط بوجود حزبيين مهيمنين على الساحة السياسية او عدد من الاحزاب المتكتلة .
- ضمان لمجلس الوزراء الفوز بالثقة امام البرلمان طيلة الفترة التشريعية للبرلمان على شرط عدم حدوث انشقاق داخلي لحزب او تكتل الاغلبية وهذا مايضمن استقرار للحياه السياسية .
- ستتمكن الاحزاب الصغيرة من تكوين معارضة داخل البرلمان تعبرعن اختلاف التوجيهات السياسية والقومية والمذهبية العراقية ([٩]) .

ب. الاثار السلبية :

- في حالة هيمنة نظام الحزبين (هو أمر مستبعد في ضوء المشهد العراقي) او تكتل الاحزاب ضمن تيارين او جبهتين (هو أمر غير مستبعد بشكل تام) على الرغم من ايجابياته في الحفاظ على نوع من الاستقرار السياسي والفاعلية السياسية العراقية إلا إنه يخشى أن يؤدي ذالك إلى تركيز السلطة بيد رئيس الوزراء او خلف ستار التعاون والاندماج بين السلطات بشكل يؤدي الى خضوع البرلمان لرئيس الاغلبية الذي هو رئيس الوزراء . مما

---

٨ المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

٩ حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص٥٤ .

يؤدي الى هدم اهم ركن في النظام البرلماني وهو التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

- في حالة هيمنة نظام تعدد الأحزاب على الحياة السياسية العراقية وهو المشهد السائد حالياً والمتوقع له الاستمرار ، فإن تقارب بين الاحزاب من حيث القوة والتأثير بالشعب وعدم حصول حزب او تيار سياسي علي أغلبية المقاعد البرلمانية ، فأن ذالك يدفع وبشكل حتمي نحو تكوين الائتلافات الحزبية مما يعرض الحكومة بشكل مستمر لخطر التغيير والتبديل لعدم تمتعها بالأغلبية اللازمة في البرلمان ويضعف قدرتها على حفظ الاستقرار السياسي او الخارجي في مواجهة الازمات الاجتماعية الداخلية ([10]) .
- تعد البيئة السياسية والاجتماعية والداخلية العراقية بكل ما تتضمنه من تناقضات وتشوهات لأسباب عديدة –لسنا بصددها هنا- مضيفاً مناسباً لأن تقوم الأحزاب التي تمتلك رصيداً كافياً في العمل السياسي والنيابي ([11]) .
- إن سيادة نظام تعدد الأحزاب والتيارات وليس نظام الحزبين او التيارين في العراق فإنه وفي ظل تطبيق النظام البرلماني فإن ذالك يضعف إلى حد كبير من إرادة الناخب في تعيين رئيس الوزراء او تحديد شكل الوزارة ويترك تلك المهمة لتوافق إرادة الاحزاب بل ربما لتوافق إرادات رؤساء الأحزاب .
- إن نجاح الحياة النيابية والديمقراطية في العراق يكون متعدد الاحزاب والمذاهب والقوميات يحتاج الى بالإضافة إلى توافر جهاز مؤسسي قوي وآليات عمل وحماية هذا الجهاز وخبرة عملية ونظرية في مجال العمل السياسي الحر والديمقراطي إلى ثلاث شروط لا غنى عنها وهي :-

١. الشفافية.
٢. المساواة السياسية القانونية.
٣. العدالة الاجتماعية.

[10] حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص٥٥
[11] علي محمد الاسدي ، خصوصية نظام الحكم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة الكوفة ، ٢٠١١.

النظام البرلماني العراقي في ضل دستور ٢٠٠٥

نصت المادة الأولى من دستور ٢٠٠٥ على إن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) ([١٢]).
وعلى أساس مضامين تلك المواد ، تتبين طبيعة النظام السياسي العراقي من الناحية الدستورية النظرية كما يأتي :

١. شكل الحكومة جمهوري
٢. شكل الدولة اتحادي
٣. اسلوب الحكم ديمقراطي نوعه نيابي اي يقوم على اساس انتخاب الشعب العراقي بصفته مصدرا للسلطات وشرعيتها لنواب يمثلونه
٤. نوع النظام السياسي برلماني
٥. صورة العلاقة بين السلطات الاتحادية: التشريعية والتنفيذية القضائية هي الفصل بينها . اما من الناحية العملية فأن طبيعة النظام السياسي العراقي من ناحية نوعه البرلماني ومن ناحية صورة العلاقة بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية اصبحت كما يأتي :

١-نوع النظام السياسي [١٣]

لم يتم اعتماد اسس النظام البرلماني التقليدية، المتجسدة في وجود هيئة تنفيذية بجهتين ألاولى تتمثل برئيس دولة يسود ولايحكم ومن ثم فهو غير مسؤول ، وثانية تتمثل بوجود رئيس حكومة يحكم فعليا ومن ثم فهو مسؤول امام الهيئة التشريعية المنتخبة التي تمثل الشعب .
وقد تؤكد العديد من مضامين مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على انه لرئيس الدولة صلاحيات كثيرة وقوية ذات طبيعة تشريعية وقضائية اضافة الى صلاحياته التنفيذية فرئيس الجمهورية يستطيع ان يقدم طلبا الى مجلس النواب بسحب ثقة من رئيس مجلس الوزراء وأن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند

[١٢] دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المادة (١).
[١٣] الطالب ايسر جميل فالح ،بحث عن النظام البرلماني العراقي لدستور ٢٠٠٥

خلو المنصب لأي سبب كان وأن يوافق على حل مجلس النواب وأن يشترك في اقتراح تعديل الدستور وأن يصدر العفو الخاص وهذا يعني ان رئيس الدولة لايسود فقط وأنما يحكم ايضا .

٢- العلاقة بين هيئات سلطة الدولة التحادية :

على الرغم من ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد تبنى مبدأ توزيع السلطة من خلال اقراره لمبدأ الفصل بين السلطات النسبي أو المرن الا انه لم ينجح في تحقيق التوازن والمساواة فيما بينها عندما قام بتوزيع الاختصاصات عليها الامر الذي انعكس بضلاله ايضا على جوانب التعاون المتبادل المفترض حصوله بينها على الاقل فيما يخص الاختصاصات المشتركة ونفس الامر ينسحب على اليات الرقابة المتبادلة .

ويتضح من ذالك ان اختلال عناصر التوازن والمساواة والتعاون بين هيئات سلطة الدولة الاتحادية نسبيا لصالح الهيئة التشريعية ، أدى الى عدم تطبيق أحد أركان النظام النيابي ألاساسية عمليا المتجسد في المساواة والتوازن والتعاون والرقابة المتبادلة. وقد تناولت المواد (٤٨، ٦٥) من الدستور ألأحكام المتعلقة بالسلطة التشريعية وبما أن شكل دولة العراق بموجب دستور ٢٠٠٥ هو دولة اتحادية فدارالية فأن التشريعية تتكون من مجلسين مجلس النواب ومجلس الاتحاد[١٤]. وقد تم تخصيص المواد من (٦٤، ٤٩) لمجلس النواب من حيث تكوينه وشروط العضوية فيه وشروط المرشح ونصاب وانعقاد جلسات المجلس .

[١٤] فائز عزيز اسعد ، دراسة نافذة لدستور جمهورية العراق ، بغداد ٢٠٠٥، ص٤٧.

المطلب الثانى :

مفهوم النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاســـي بوجود رئيس واحد وقوى للســـلطة التنفيذية وهو يهيمن عليها لوحده ولا وجود للكابية في هذا النظام حيث ان الوزراء يعتبرون فيه بمثابة ســكرتارية للرئيس وليس لهم حق التصــويت اي أنهم مجرد مســتشــارين لدى الرئيس الذي يكون منتخباً مباشرة من قبل الشعب ، وتعتبر الولايات المتحدة مهد هذا النظام الذي يمتاز بوجود الفصل بين السلطات ([١٥]) . حيث كانت هناك لآراء لوك منتسيكو في الفصل بين السلطات تأثير كبير على واضعي دستور الولايات المتحدة الامريكية فأقاموا نظامهم السياسي على اساس ذاللك المبدأ وقد كان قصد واضعي الدستور الامريكي اعتماد الفصل بين السلطات وتحقيق المساواة بينها ، وأن النظام الرئاسي يقوم على مجموعة من الأسس والمتطلبات وهي :-

- وجـود رئـيس دولـة منتخـب مـن قبـل الشـعب بطريقـة مباشـرة او غيـر مباشرة .
- يكون اختيار الوزراء من قبل رئيس الدولة دون تدخل من السلطات الاخرى .
- الفصل شبه المطلق بين السلطات .

الفرع الاول : خصائص النظام الرئاسي

النظـام الرئاسـي يقـوم علـى أسـاس الفصـل بـين السـلطات الـثلاث واسـتقلالية كل واحدة منها عن الأخرى، وتتمثل فيما يأتي :-

أولا / وحدة السلطة التنفيذية

ثانياً / الفصل بين السلطات

ثالثاً/ التوازن بين السلطات

أولا / وحدة الســـلطة التنفيذية : وجود رئيس جمهورية يتولى الوظيفة التنفيذية لوحده يجمع بين صـــفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ويتم اختياره من قبل الشـعب بألانتخاب العام (المباشـر وغير مباشـر) ويكون مسـؤولاً عن تصـرفاته وتصرفات وزرائه ومساعديه امام الشعب.

---

[١٥] اسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط٣ ، بغداد ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، ٢٠٠٤ ،ص١٢٧.

ثانياً /الفصل بين السلطات :

أ. مظاهر استقلال السلطة التشريعية

- السلطة التشريعية تستقل بمباشرة الوظيفة التشريعية دون اشتراك من السلطة التنفيذية .
- لا يجوز لرئيس الجمهورية دعوة البرلمان للأنعقاد ، او رفض اجتماعاته ، او تأجيلها ، او حل البرلمان ، او تقديم مشاريع القوانين .
- لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، او دخول البرلمان من قبل الوزراء .

ب. مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

- السلطة التنفيذية تستقل بمباشرة وظيفتها دون تدخل من قبل البرلمان .
- تضع السياسة العامة للدولة وتتولى تنفيذها ، ولا تكون مسؤولة عنها إلا امام الشعب .
- لا يستطيع البرلمان إرغام الوزراء على حضور جلساته .
- ليس للبرلمان توجيه اسئلة او استجوابات للرئيس او للوزراء او طرح الثقة او سحبها منهم .
- الرئيس يدين بمنصبه الى الشعب وليس الى البرلمان .

ج. مظاهر استقلال السلطة القضائية

- يتم اختيار أكثر القضاة بالانتخاب من قبل الشعب .
- وجود قانون مستقل للمحاكم .
- يتمتع القضاة بأستقلال تام في إصدار قراراتهم .

ثالثاُ/التوازن بين السلطات :

([16]) على الرغم أن الدستور الأمريكي أخذ بمبدأ شبه المطلق بين السلطات ألا انه قد حاول ان يضـــع بعض الكوابح امام جموح اي ســـلطة من الســـلطتين التنفيذية والتشـــريعية. وقد ظهرت الى جانب نظرية الفصـــل بين الســـلطات نظرية التوازن والتي تحد من استبداد وتعسف أي سلطة. وتقوم تلك النظرية على ثلاث موازنـات الاولى اعطـاء رئيس الجمهوريـة حق الاعتراض على القوانين التي يقوم بتشريعها الكونغرس وأن هذا الاعتراض توفيقي حيث يمكن ابطال مفعول الكونغرس اذا اقر القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثي اعضـــاء المجلسين اما الثانية تتمثل بقدرة مجلس الشيوخ على الحد من سلطات رئيس الجمهورية حيث ان الاخير ملزم دستورياً بالحصول على موافقة المجلس عند اتخاذ بعض من القرارات . اما الموازنة الثالثة والتي كان للتطور الدســـتوري الفضل في ظهورها اكثر مما للنصوص الدستورية. فأنها تتمثل في بسط رقابة المحكمة العليا على اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني :مزايا وعيوب النظام الرئاسي .

اولا :- مزايا النظام الرئاسي ([17]) .

١. انـــه لا يركـــز الســـلطة فـــي يـــد المجلـــس النيـــابي وهوبـــذالك يحـــول دون طغيان البرلمان المشاهد في النظام المجلسي .
٢. أن توزيـع السـلطات علـى هيئـات منفصـلة كـل منهـا عـن ألاخـرى يـؤدي إلى استقلال كل سلطة في حدود أختصاصاتها ويقيم التوازن بينها.

أن حرمـان البرلمـان مـن الاقتـراع بعـدم الثقـة برجـال السـلطة التنفيذيـة يـؤدي إلى استقرار هذه السلطة .

ثانياً :- عيوب النظام الرئاسي ([18]) .

[16] د. حميد حنون خالد.الأنظمة السياسية .جامعة بغداد . كلية القانون. ص ٨٠.
[17] د، حسن سيد أحمد اسماعيل ، الكتاب النظام السياسي للولايات الأمريكية وانجلترا، ط١، الناشر دار النهضة العربية ، ص٥٥.
[18] د، حسن سيد أحمد اسماعيل ، نفس المصدر السابق ، ص٥٥ وص٥٦ .

١. أن تقسيم السلطة بين هيئات منفصل بعضها عن البعض الآخر تمام الانفصال يساعد على التخلص من السؤولية ويسبب شل أعمال الحكومة .
٢. أن هذا النظام يؤدي الى دكتاتورية رئيس السلطة التنفيذية الذي هو في نفس الوقت رئيس الدولة نظرا لانتخابه بواسطة ملايين الناخبين مما يجعله الممثل الفعلي للشعب .

إذا كان حرمان البرلمان من الاقتراع بعدم الثقة بالسلطة التنفيذية من شأنه أن يؤدي إلى استقرار هذه السلطة فإن الإدارة في الولايات المتحدة الأمريكية يعوزها الأستقرار كما هو معلوم لأنتشارالنظام المعروف في تعين الموظفين بأسم (نظام الغنائم) .

٣. لقد فشل النظام الرئاسي في دول أمريكا اللاتينية وأدى إلى الطغيان والفوضى والثورات والانقلابات في هذه البلاد والبلاد الأ×رى التي قلدته .

المطلب الثالث :

مفهوم نظام الجمعية والنظام المختلط .

سوفا نتكلم عن هذا المطلب عن نظام الجمعية اولا ومن ثم نتكلم عن النظام المختلط .

كان النظام النيابي أو التمثيلي يقوم على وجود برلمان منتخب يكون من قبل أرادة الشعب، ونظام الجمعية يعتبر الى جانب النظام الرئاسي والبرلماني، صورة من صوره. وقد يسمى (النظام المجلسي) وهي قد تعتمد على أندماج الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية في جهة واحدة، وهذه الجهة تكون الهيئة المنتخبة والممثلة للشعب. إلا أن نظام الجمعية، إذا كان يقوم من الناحية النظرية على تركيز الوظائف في يد واحدة، لكن عند الطبيق العملي ، يقوم ممثلو الشعب بأختيار من يقوم

بالوظيفتين التنفيذية و القضائية تحت أشرافهم ([19]) . ألا أن نظام الجمعية يكون مؤسساً بناء على إرادة واضعي الدستور .

اما بالنسبة لنظام المختلط يقوم النظام المختلط على دستور يجمع بين تقنيات النظام البرلماني ومظاهره وتقنيات النظام الرئاسي ومظاهره . فهذا النظام يتميز بثنائية السلطة التنفيذية (رئيس للدولة ورئيس للحكومة) يشتركان في ممارسة صلاحيات هذه السلطة، وهو أهم مظاهر النظام البرلماني ([20]) . ولكن يختلف النظام البرلماني التقليدي في أن رئيس الدولة يتم اختياره من الشعب عن طريق الاقتراع العام ، وبالتالي لايمكن تصور قيام النظام المختلط إلا في الدول ذات الشكل الجمهوري هذا يخالف النظام البرلماني الذي ينشأ في الدول ذات الشكل الملكي ، ويختلف هذا النظام كذالك عن النظام الرئاسي .

الفرع ألاول : خصائص نظام الجمعية .

إن دراسة نظام حكومة الجمعية تسفر عن أن خصائصه ليست واحدة تماماً في الدساتير التي تأخذ به ، وإنما تختلف تلك الدساتير فيما بينها في تفصيلات هذا النظام ، ويمكن القول إن الخصائص الأساسية المميزة لنظام حكومة الجمعية تنحصر فيما يأتي :

١. تركيز السلطة في يد البرلمان الممثل للشعب أو خضوع الهيئة التنفيذية له، إذ يقوم نظام حكومة الجمعية على أساس عدم المساواة وعدم التوازن بين الهيئة التشريعية والتنفيذية ، إي انه يقوم هذا النظام على ترجيح كفة السلطة التشريعية الممثلة في البرلمان على كفة السلطة التنفيذية الممثلة في الحكومة.
٢. يعهد البرلمان بالسلطة التنفيذية إلى عدة أفراد (وزراء) ويختار من بينهم رئيساً لهم ، يسمى رئيس الوزراء او الوزير الاول او رئيس الجمهورية واحياناً يوكل البرلمان فرداً واحداً للقيام بمهمة السلطة التنفيذية ويكون ذالك في أوقات الأزمات والظروف الأستثنائية التي تحتاج الى سرعة التصرف .

---

[19] أ، د، رقية المصدق ، في كلية الحقوق، ج١١، الكتاب القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر ، ص١٦٤وص١٦٥.

[20] د، حسن مصطفى البحري ، في كلية الحقوق/ جامعة المشرق ، الكتاب النظم السياسية المقارنة، ص٢٤١وص٢٤٢ .

٣. يكون أعضاء السلطة التنفيذية في نظام حكومة الجمعية مسؤولين سياسياً أمام البرلمان الذي يستطيع عزلهم إذا أساؤوا التصرف، وحاولو الانحراف بالسلطة عن هدفها المشروع وغايتها في تحقيق المصلحة العامة للشعب ([٢١]) .

تطبيق نظام حكومة الجمعية ، تطبيق حكومة الجمعية في سويسرا .

تطبيق نظام حكومة الجمعية هذا النظام تم تطبيقه في العديد من الدول ومنها فرنسا خلال فترات قصيرة وكذالك إستثنائية من تاريخها السياسي، حيث أخذت بنظام حكومة الجمعية سنة ١٧٩٢بعد سقوط النظام الملكي في سنة ١٨٤٨ وفي عام ١٨٧١ بعد سقوط نابليون الثالث. وقد أخذت بهذا النظام دساتير بعض الدول التي صدرت بعد الحرب العالمية الاولى كدستور النمسا ١٩٢٠ والدستور التركي سنة ١٩٢٤ (من الناحية النظرية) حيث كان رئيس الدولة مهيمنا على مقاليد السلطة من الناحية العملية. ومن الدول التي أخذت بنظام حكومة الجمعية سويسرا في دستوري١٨٧٤١٩٩٨ ونظراً لإستقرار هذا النظام في سويسرا وبإعتبارها الدولة التي نجح تطبيق النظام فيها ([٢٢]) .

نظام حكومة الجمعية في سويسرا

عرفت سويسرا نظام حكومة الجمعية في دساتيرها الثلاثة ١٨٤٨,١٨٧٤,١٩٩٨.والدستور الاول هو الذي اقام الدولة الاتحادية السويسرية وأخذ بنظام حكومة الجمعية الذي أعطى للسلطة التشريعية كفة الرجحان في ميزان السلطات. ولم تبدل الدساتير اللاحقة هذا التوجه. ألا انها اعطت دوراً اكبر للمشاركة الشعبية . حيث نصت على نظام الأستفتاء الشعبي التشريعي وحق الناخبين في أدخال التعديل على الدستور وأيظا الاستفتاء الشعبي الاختياري.

هذا قد اوجد الدستور الى جانب السلطة التشريعية مجلساً يتألف من سبعة أعضاء يتولى السلطة التنفيذية. وهيئة قضائية تختص بالفصل في المنازعات سوفا نتناول تلك المؤسسات ([٢٣]) . :-

---

[٢١] موقع الموسوعة العربية https://arab.ency.com.sy .

[٢٢] د، حميد حنون خالد ، جامعة بغداد كلية القانون ، كتاب الأنظمة السياسية ، ص٩١.

[٢٣] د، حميد حنون خالد ، نفس المصدر السابق ، ص٩٢.

أولا:- الجمعية الأتحادية (السلطة التشريعية).

يتكون من مجلسين هما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات.

أ. لمجلس الوطني : يقوم هذا المجلس على أساس التمثيل السكاني وعدد اعضائه مائتي عضو. حيث يمثل نائب واحد كل ٢٤٠٠٠ نسمة من السكان . وتوزع المقاعد على المقاطعات وفقا لعدد سكانها ولكل مقاطعة مقعدا واحد على الأقل . وتأخذ سويسرا بنظام التمثيل النسبي ونظام الدوائر المتعددة، حيث تعتبر كل مقاطعة دائرة انتخابية واحدة (المادة ١٤٩ من الدستور) . ويتم انتخاب الاعضاء بإسلوب الانتخاب المباشر إي بمعنى يحق لكل مواطن سويسري أكمل الثامنة عشر من عمره وليس تحت الوصاية بسبب مرض او ضعف عقلي ان يشارك في أنتخاب اعضاء المجلس وكذالك في التصويت على المسائل الاتحادية واقتراح الاستفتاءات على المستوى الاتحادي والتوقيع عليها (المادة ١٣٦ من الدستور) . ومدة العضوية في ألمجلس اربع سنوات.

ب. مجلس المقاطعات : هذا المجلس يتألف من ستة واربعين عضوا. وعلى اساس مبدأ المساواة حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين وكل نصف مقاطعة بعضو واحد . وقد ترك الدستور ان مسألة تحديد طريقة أنتخاب ألاعضاء لقوانين المقاطعات . وتأخذ معظم المقاطعات بإسلوب الانتخاب المباشر عند أختيار ممثليها وترك تحديد مدة العضوية في المجلس الى المقاطعات ولذالك يلاحظ ان بعضها يحدد المدة بأربع سنوات بينما ألاخر تحددها بثلاث سنوات ([٢٤]) .

ثانياً:- المجلس ألاتحادي (السلطة التنفيذية).

وهو يعتبر أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في الأتحاد ويتألف من سبعة أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية الأتحادية وقد يشترط في المرشح ان تتوفر فيه ذات الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لعضوية المجلس الوطني . ويتصف عمل المجالس بالجماعية بحيث لا وجود لرئيس الوزراء كما هو الحال في النظام البرلماني . ولا رئيس دولة قوي يجمع بين الرئاستين كما هو الحال في النظام الرئاسي . بل هم متساوون ودور رئيس المجلس اسمي ولذلك يكلف كل عضو منهم بإرادة احدى

[٢٤] د، حميد حنون خالد، نفس المصدر السابق، ص٩٢.

الـوزارات السـبعة ويتخـذ هـذا المجلـس قراراتـه بألاغلبيـة امـا مـدة المجلـس فهـي اربـع سـنوات قابلـة للتجديـد . ولا يجـوز لعضـو المجلـس الأتحـادي أن يتـولى منصـب أخـر سـواء كـان عامـاً او خاصـاً يتـداخل مـع مهامـه الوظيفيـة [٢٥] .

الفرع الثاني : خصائص النظام المختلط .

يمكن إجمال خصائص النظام المختلط :-

أولا:- ثنائية السلطة التنفيذية وتفوق سلطة رئيس الدولة .

يعد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مستوحى من النظام البرلماني. فإلى جانب رئيس الدولة حكومة تتمتع بصلاحيات دستورية تمكنها من رسم السياسة العامة وتسيير شؤون الدولة وتعد الحكومة مسؤولة امام البرلمان . بيد أن انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بالاقتراع العام يمنحه سلطات واسعة تسمح له بالظهور بمظهر المهيمن أو التفوق في السلطة التنفيذية . ويكون هذا التفوق بعدد من المظاهر فالرئيس يرأس مجلس الوزراء أو له سلطة تعيين رئيس الحكومة وتعيين الوزراء بناء على اقتراح رئيس الحكومة ويعين كبار الموظفين ويتمتع بسلطات تنظيمية واسعة [٢٦] .

ثانياً:التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

تتجلى مظاهر هذا التعاون في العديد من الآليات. فالحكومة تملك سلطة المبادرة التشريعية ، ويمكنها طلب تفويض تشريعي من البرلمان للتشريع في بعض القضايا خلال فترات زمنية محددة وتمتلك سلطة تنظيمية واسعة. أما مظاهر التوازن فتتجلى خصوصاً من خلال سلطة البرلمان في ممارسة الرقابة على الحكومة التي تعد المسوؤلة سياسياً أمامه، والذي يمكنه في الدرجة النهائية إمكانية سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الحكومة .

[٢٥] د، حميد حنون خالد ، نفس المصدر السابق، ص ٩٤.
[٢٦] موقع الموسوعة العربية، https://arab.ency.com.sy.

النظام الفرنسي بوصفه نموذجاً للنظام المختلط .

يعد[٢٧] . إخفاق النظام السياسي الذي أقامه دستور الجمهورية الرابعة في مواجهة بعض المشاكل على الصعيدين الداخلي والخارجي ، وخصوصاً بعد عجز السلطات العامة عن السيطرة على التمرد العسكري في الجزائر ، استنجد رئيس الجمهورية (رينه كوتي) بالجنرال (شارل ديغول) بوصفه رئيساً للحكومة (٢٩ أيار الى أول حزيران ١٩٥٨)، حيث فوضت الجمعية الوطنية حكومة الجنرال ديغول بإعداد دستور جديد للبلاد وفي عام ٢٨ أيلول ١٩٥٨، ومعه يبدأ عصر يسمى (الجمهورية الخامسة) هذا الدستور قيد النفاذ مع بعض التعديلات . وقد أقام الدستور الجديد للدولة الفرنسية نظاماً سياسياً مستحدثاً إذ أخذ من النظام الرئاسي بعض آلياته ، ومن النظام البرلماني كذالك .

[٢٧] موقع الموسوعة العربية نفس المصدر السابق .

المبحث الثانـى :

أثر التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

الفصل بين السلطات من المبادئ التي ترتكز عليها الفلسفة الديمقراطية الغربية، في محاولة لتحجيم السلطة الفردية، أو منع هيمنة سلطة على السلطات الأخرى وفي الوقت نفسه يعد هذا المبدأ من متممات مبدأ سيادة الشعب.

هذا المبدأ رداً على تفرد السلطات الملكية واستئثارها بالحكم، لتحقيق التوزان بين السلطات في مقابل الملكية المطلقة التي كانت شائعة آنذاك، مما أدى إلى استشراء الظلم والاستبداد، وانعدام الحريات، وغياب القانون الذي كان الملك يفسره أو يغيره كما شاء إلى تشريع القوانين التي تحقق مصلحتها، مما يعني أن القوانين الصادرة وتنفيذها سيكون المصلحة السلطة التنفيذية، وليس لمصلحة الشعب.

يفترض من الناحية النظرية أن تتولى كل سلطة اختصاصاتها الأصيلة التي يحددها الدستور، فلا تهيمن السلطة التنفيذية على غيرها، وبهذا يتحقق احترام القوانين وتطبيقها؛ إذ أن تمركز السلطتين التشريعية والتنفيذية في سلطة واحدة سيؤدي أن مبدأ الفصل بين السلطات يواجه كما هو حال الديمقراطية نفسها صعوبات كثيرة، بعضها نظري، وبعضها علمي يتعلق بصعوبة تطبيقه على أرض الواقع، إذ أن السلطة التنفيذية ستحاول التحكم بالسلطات الأخرى بذرائع ومسوغات مختلفة، ولا سيما مع امتلاكها الوسائل التي تعينها على تحقيق هذا ، مثل خضوع القوى المسلحة والقدرات المالية لها.

المطلب الاول :

التعاون و التوازن المتبادل بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

تختلف مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من دولة لأخرى بحسب الطبيعة الدستورية، فهناك أنظمة تمارس التعاون التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما هو الحال في الدستور الملكي الفرنسي لسنة ١٧٩١م، وفي دستور السنة الثالثة وهما من دساتير عصر الثورة الفرنسية، وقد فشل هذا النظام وقد هجرته التشريعات الدستورية الحديثة وحل محله التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتجسد هذا في نظام حكومة الجمعية النيابية، والنظام الرئاسي، والنظام البرلماني، فقد اتجهت معظم الدساتير إلى تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد جاء هذا التعاون في صور مختلفة تمثل الأنظمة السائدة في الديمقراطية الغربية في العصر الحديث، وهي[١] :

١- حكومة الجمعية النيابية، أو النظام المجلسي، وفيه يرجح الدستور الجمعية النيابية

٢- النظام الرئاسي، اوالنظم الرئاسية، وفيه يرجح الدستور رئيس السلطة التنفيذية في البلاد الجمهورية.

٣- النظام البرلماني، وفيه يحقق الدستور تعاونا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي: لا يرجح كفة إحدى هاتين السلطتين على الأخرى، وفي هذه الحالة وحدها يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات.

(١)عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩ – ١٨٠

ويلاحظ أن الخلاف انحصر في تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط دون السلطة القضائية؛ لأن هذه السلطة أصبحت في أغلب الدول الغربية المتحضرة في منأى . عن الصراع التقليدي بين ا السلطتين الآخرين، وأصبحت الدول تعطي القدر من الاستقلال الذي يتناسب مع ما يجب أن تتسم به في ممارسة وظيفتها الخطيرة من حيدة ونزاهة وبعد عن التيارات السياسية والصراعات المذهبية على اختلافها [٢].

أولاً: ضوابط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ينضبط بأمرين [٣]

الأول: التعاون البناء بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تكامل السياسيات العامة عند ممارسة كل سلطة لصلاحيتها التي أقرها لها الدستور، مثل مشاركة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تشريع القوانين عن طريق تقديم مشروعات القوانين وتقديمها للسلطة التشريعية.

السياسة العامة للدولة : عبارة عن نظام معين تسعى الحكومة المحلية في الدولة الى تطبيقها والتحقق من التزام الافراد والمؤسسات فيه وتعرف ايظا بأنها برنامج عمل حكومي يحتوي على مجموعة من القواعد والتي تلزم الحكومة بتطبيقها في المجتمع[٤].

(٢) أحمد حافظ عطية نجم، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، السنة ٢٣، العدد الأول، ١٩٨١م، ص ١١٠٢ .
(٣)أنس غانم جبارة، توزان السلطة في النظام البرلماني، دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجا، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجدد التاسع العدد الثاني ٢٠١٩م، ص ٤١١.
(٤) موقع الكتروني Mawdoo.com

الثاني: التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق التدخل في تشكيل هيئة من هيئات الدولة، أو في طبيعة عملها، وهذا يتحقق عن طريق الرقابة المتبادلة بين هيئات الدولة، وهو تعبير عن حالة عدم التوازن أو الانسجام أو التوافق بين السلطتين، وقد يؤدي هذا إلى حل البرلمان، أو سحب الثقة من الحكومة.

ثانيا : مظاهر التعاون

يظهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أربعة مظاهر رئيسة :-

١ – اختيار رئيس الدولة: أسندت بعض الدساتير المعاصرة بالبرلمان سلطة اختيار رئيس الدولة، فيتولى البرلمان انتخاب رئيس الدولة على وفق القواعد الدستورية والإجرائية المحددة لآلية الانتخاب وشروطه ويختلف التشريعان العراقي والأردني هنا، فالأخير يمنح حق تعيين رئيس الحكومة إلى الملك حصراً، فقد بينت المادة (٣٥) من الدستور الأردني أن الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء[٢]

في حين حصر التشريع العراقي هذا الحق بالبرلمان، فقد قررت المادة (٧٠) من الدستور على أن مجلس النواب ينتخب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويكلف رئيس الجمهورية زعيم الكتلة

(٢) د. رافع خضر صالح شبر النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥، مجموعة محاضرات الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل بلا تاريخ، ص ٣٣

الأكبر في البرلمان بتشكيل الحكومة الجديدة. ويؤخذ على هذا أن حصر اختيار رئيس الجمهورية بالبرلمان مضعف لهذا المنصب، وهذا ما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية وبين السلطة التشريعية، فصارت رئاسة الجمهورية منصباً فخرياً.

٢ – مساهمة السلطة التنفيذية في ممارسة بعض وظائف السلطة التشريعية مثل حق اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان، والمصادقة على القوانين والتوقيع عليها وإصدارها، وقد تصدر السلطة التنفيذية في بعض الأحيان تشريعات بصفة مستقلة، ومن أمثلة ذلك: إصدار اللوائح والأنظمة التنفيذية والتنظيمية التي يخولها إياها الدستور، أو في حالات الضرورة[١].

٣-مساهمة السلطة التشريعية في ممارسة بعض وظائف السلطة التنفيذية: وذلك بالاشتراك بممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية، بإصدار قرارات تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية مثل: تفويض الحكومة في عقد قرض مالي[٢].

ويظهر هذا التعاون أيضًا بحسب التنظيم الدستوري عند تكليف السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة أو رئيس الوزارة بإبرام المعاهدات الدولية، والتفاوض والتوقيع والتصديق على المعاهدات، في حين يختص البرلمان بالموافقة على المعاهدة قبل توقيع رئيس الحكومة بالتصديق عليها، ومن أمثلة التعاون بين السلطتين إصدار قانون الموازنة العامة للدولة بوصفها

(١)د. محمد حسام محمود لطفي، المرجع العلمي في ا الملكية الأدبية والفنية في ضوء أحكام الفقه وأحكام القضاء، بلا دار، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ١٢٠ د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨١

(٢). سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، مرجع سابق، ص ٤٥٩.

اختصاصاً مشتركاً، وأن إنجازه هو ثمرة تعاون السلطتين، إذ تعد الوزارة مشروع الموازنة، ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله واقراره ليصبح قانوناً ملزماً[٣].

المطلب الثاني

تكوين السلطة التنفيذية وفق دستور ٢٠٠٥:-

تكوين السلطة التنفيذية وفق دستور ٢٠٠٥ يتم من خلال توزيع السلطات والصلاحيات بين مؤسسات الحكم في الدولة وفقًا لدستور ٢٠٠٥، تشمل السلطة التنفيذية في العديد من الدول أعضاء الحكومة ورئيس الدولة تحدد الدستور أهمية كل دور في السلطة التنفيذية ودوره في عملية صنع القرار، وإدارة الشؤون الحكومية. قد يكون رئيس الدولة هو الشخص الذي يحمل الصلاحيات الأعلى في السلطة التنفيذية، وهو المسؤول عن توجيه الحكومة وتشكيلها، ويمثل الدولة في العلاقات الدبلوماسية الخارجية من جانبه، يضمن الدستور أيضًا توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين المسؤولين الآخرين في السلطة التنفيذية، مثل وزراء الحكومة. وتعتبر الوزارات والهيئات الحكومية المختلفة جزءًا من السلطة التنفيذية، حيث يقوم كل مسؤول بإدارة قطاع معين من الشؤون الحكومية[١] .

وتكون السلطة التنفيذية في العادة مسؤولة عن تنفيذ السياسات والقرارات المتخذة من قبل السلطات الأخرى، وتدير الموارد المالية والإدارية للدولة.

---

(٣)سليمان محمد الطماوي، المرجع نفسه ، ص ٤٥٩.
(١)يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩م، ص ١٧٦.
(٢)نعمان أحمد الخطيب ، او الوسيط البسيط في النظام الدستوري، ٢٠١٤م، ص ٢٤٤-٢٤٥

وفي بعض الأنظمة السياسية، يكون للسلطة التنفيذية صلاحية تأديبية أيضًا، مثل إصدار الأوامر التنفيذية ومراقبة القوانين وتنفيذها و توزيع السلطة التنفيذية وفقًا لدستور ٢٠٠٥ يهدف إلى ضمان التوازن والشفافية في العمل الحكومي، وضمان عدم تراكم السلطات في يدٍ واحدة لمنع الاستبداد والظلم و كما يسعى إلى تعزيز الحكم الرشيد وتقديم الخدمات العامة بفعالية وكفاءة للمواطنين[٢].

وتشير المواد المذكورة من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ :[٦]

المادة (٤٨): تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد .

المادة (٤٩): تكوين مجلس النواب بما يأتي:

أولا: يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه. **ثانيا:** يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ان يكون عراقيا كامل الاهلية . **ثالثا:** تنظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ينظم بقانون. **رابعا:** يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لاتقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب. **خامسا:** يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال اعضائه عند الاستقالة او الاقالة او الوفاة. **سادسا:** لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي أخر.

(٦) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، مواد ٤٨ و٤٩.

المادة (٦١): يختص مجلس النواب بما يأتي :

اولا: تشريع القوانين االتحادية . **ثانيا:** الرقابة على اداء السلطة التنفيذية

ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية . **رابعاً:** تنظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. **خامسا:** الموافقة على تعيين كل من أ- رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الشرف القضائي بالاغلبية بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى. ب- السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء. ج - رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس المخابرات بناء على اقتراح من مجلس الوزراء. **سادسا:** أ - مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب. ب - اعفاء رئيس الجمهورية بألاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الأتية :

١- الحنث في اليمين الدستورية . ٢- انتهاك الدستور . ٣- الخيانة العظمى.

المادة (٦٥): يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى ب مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب .(٧)

(٧) دستور العراق لسنة ٢٠٠٥،مواد ٦١ و٦٥ .

تهدف السلطة التنفيذية وفقًا لدستور ٢٠٠٥ إلى تحقيق عدة أهداف رئيسية، ومن بين هذه الأهداف:

١-السياسات والبرامج الحكومية: يكون دور السلطة التنفيذية في تحويل السياسات والبرامج المحددة من قبل السلطات الأخرى إلى أفعال فعلية. ويعملون عل تطبيق هذه السياسات والبرامج من خلال إصدار الأوامر التنفيذية والتوجيهات اللازمة وتوفير الموارد اللازمة.

٢-إدارة الشؤون الحكومية: تعمل السلطة التنفيذية على إدارة الشؤون الحكومية وتنظيم سيرها بشكل فعال وفعالية. يشمل ذلك إدارة الموارد المالية والإدارية العامة، وضمان فعالية استخدام هذه الموارد وتوجيهها للقضايا والمشروعات ذات الأولوية.

٣-توجيه السياسات العامة: يكون للسلطة التنفيذية دور في توجيه السياسات العامة للدولة واتخاذ القرارات المهمة. يتضمن ذلك تحديد الأهداف الاستراتيجية وتحديد السياسات المناسبة لتحقيق تلك الأهداف وتنفيذها.

٤-تنفيذ القوانين والمراسيم: تكون السلطة التنفيذية مسؤولة عن تنفيذ القوانين والمراسيم المعتمدة من قبل السلطات الأخرى، مثل البرلمان. وتضمن تنفيذ القوانين بطريقة سليمة ومتسقة مع الدستور والمعايير القانونية الأخرى.

٥-الحفاظ على الأمن والنظام العام: تعمل السلطة التنفيذية على الحفاظ على الأمن والنظام العام في الدولة، وتوفير الحماية للمواطنين والممتلكات. يشمل ذلك تنظيم القوات الأمنية والتعاون مع الأجهزة الأمنية[١] .

(١)يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٧٦

المطلب الثالث

تكوين السلطة التشريعية وفق دستور ٢٠٠٥:-

تعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد (١). وعرفها د. جواد الهنداوي بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى منتسبكو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين (٢). والسلطة التشريعية هي هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين وتعرف الهيئات التشريعية

بتسميات عدة منها (البرلمان) ، الكونجرس، الجمعية الوطنية، مجلس الشعب، مجلس النواب ... الخ. (٣) ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع من القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى مرسوم بقانون ، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من اختصاص السلطة التنفيذية (٤).

---

(١) د. عبد الكريم عنوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ١٦٧

(٢) د. جواد الهنداوي القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت - لبنان، ٢٠١٠، ص ١٤٠ إن كلمة برلمان أصلها لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني يتكلم. أنظر : د. نعمان أحمد الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ٢٤٩

(٣) من ويكبيديا الموسوعة الحرة السلطة التشريعية على موقع الانترنيت http://arwikipedia.org كذلك انظر على جاسم، متى تمارس السلطة التشريعية دورها الحقيقي http:// تصدر المراسيم بقوانين المعالجة بعض الأمور التي تقع أثناء عطلة السلطة التشريعية والتي معالجتها لا تتحمل التأخير لحين انتهاء هذه العطلة.

(٤) د. شمران حمادي النظم السياسية شركة الطبع والنشر ، بغداد ، ص ٢٨

وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها الوطنية، الأهلية، السن) [٥].

كما تختلف الدول فيما يتعلق بتنظيم الهيئات النيابية، فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس واحد يسمى نظام المجلس الفردي، في حين يتولاها مجلسان في دول أخرى، وتسمى نظام المجلسين.

وتقوم أنظمة الحكم النيابي أو السلطة التشريعية على أربعة أركان أساسية هي [١]:

١- برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.

٢- تواقيت عضوي البرلمان بمدة معينة.

٣- النائب يمثل الأمة بأسرها.

٤- استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

بموجب الدستور الصادر في عام ٢٠٠٥، يتكون النظام التشريعي في السلطة التشريعية في البلاد من عدة هيئات رئيسية. تتكون هذه الهيئات من مجلسين، وهما:

١-مجلس النواب: يعتبر مجلس النواب الهيئة التشريعية الرئيسية في البلاد. يتم انتخاب أعضائه من قبل الشعب المصري في انتخابات دورية تعقد كل خمس سنوات. ويعد عدد أعضاء المجلس محددًا ومنصوصًا عليه بالدستور.

---

(٥) د. شمران حمادي النظم السياسية شركة الطبع والنشر ، بغداد ، ص ٢

(١)ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٧٢- ص – ٧٣

يقوم مجلس النواب بدور مهم في تشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية [١١].

٢-مجلس الشيوخ: يتكون مجلس الشيوخ من أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بناءً على توصية من الهيئات المختلفة والمجتمع. ويهدف مجلس الشيوخ إلى تمثيل أصوات ومصالح المجتمع والمحافظات بشكل أفضل. قد يشارك في صياغة القوانين وله قوة إعطاء الرأي على القوانين التي تمر عبر مجلس النواب.

يتكون مجلس الشيوخ من أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بناءً على توصية من الهيئات المختلفة والمجتمع. ويهدف مجلس الشيوخ إلى تمثيل أصوات ومصالح المجتمع والمحافظات بشكل أفضل قد يشارك في صياغة القوانين وله قوة إعطاء الرأي على القوانين التي تمر عبر مجلس النواب.

٣-اللجان البرلمانية: تعمل اللجان البرلمانية على دراسة القضايا والقوانين المطروحة وتقديم التوصيات والتوجيهات بشأنها وتتكون اللجان من أعضاء المجلسين وتعمل بشكل مستقل وخاص بجميع المجالات المختلفة مثل الاقتصاد، والتعليم، والصحة، والشؤون الاجتماعية، وغيرها [١٢] .

٤-المراقبة العامة: تتولى المراقبة العامة في السلطة التشريعية مهمة الرقابة على الأعمال والقرارات الحكومية والتأكد من تنفيذها بناءً على الدستور والقوانين. وتعمل المراقبة العامة على منع الفساد وتعزيز الشفافية ومبادئ الحكم السليم.

---

(١١) د. محمد حسين أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت http://www.eaddia.org

(١٢) إسماعيل مرزة القانون الدستوري ، دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الاخرى منشورات الجامعة الليبية، طرابلس .١٩٦٩،ص٢٤٣.

٥-الهيئات القضائية: تشمل الهيئات القضائية محاكم القضاء العادي والدستوري والإداري. تعمل هذه الهيئات على فصل النزاعات بين الأفراد وتطبيق القوانين والحقوق في المجتمع ([١٣]).

يتعاون جميع هذه الهيئات معًا لتشكيل السلطة التشريعية في مصر وتحقيق العدالة والتوازن في صون المصالح العامة للمجتمع إلى جانب المجالس الثنائية، تتضمن الهيئات الأخرى التي تدعم وتساعد في التشريع عمومًا مجلس الشيوخ ومجلس النواب، مثل اللجان البرلمانية والمراقبة العامة والهيئات القضائية للرقابة على عمل السلطة التنفيذية، وضمان تطبيق القوانين والدستور على نحو سليم تكون الهيئات التشريعية مسؤولة عن إقرار القوانين وتعديلها وإلغائها، وضمان استقلال القضاء، والإشراف على الأحكام والقرارات القضائية([١٤]).

وتشيرالمواد المذكورة من دستورالعراقي لسنة٢٠٠٥

المادة (٦٦): تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقا للدستور والقانون .

المادة (٦٧): رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقا لاحكام الدستور.

(١٣) حسان محمد شفيق العاني الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة العانك الصناعة الكتاب القاهرة ٢٠٠٧ ، ص٣٣٣ و ص٣٣٨
(١٤) احمد سلامة بدرة الاختصاص التشريعي الرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر –فرنسا- انكلترا) دار النهضة العربية ،٢٠٠٣ ص٤٧.

المادة (٦٨): يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون :

أولا: عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين. **ثانيا:** كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره. **ثالثا:** ذات سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن. **رابعا:** غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف

المادة (٧٦): مجلس الوزراء (١٥).

اولا: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. **ثانيا:** يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف. **ثالثا:** يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما . **رابعا:** يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف بأسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزارء منفردين والمنهاج الوزاري الأغلبية المطلقة. **خامسا:** يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما في حالة عدم نيل الوزارة الثقة .

وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، تتضمن أهم أهداف السلطة التشريعية في العراق تشكيل السلطة التنفيذية؛ حيث يتم تكوين الحكومة المركزية عن طريق الانتخابات البرلمانية ويتم انتخاب أعضاء مجلس النواب العراقي

(١٥) دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.المواد ٦٨و٧٦.

بواسطة الشعب العراقي، وهم الممثلون الشرعيون للشعب العراقي في السلطة التشريعية. بناءً على نتائج الانتخابات، يُعين رئيس الجمهورية في العراق رئيس الوزراء، الذي يختار أعضاء الحكومة ويحظرهم على البرلمان للحصول على ثقتهم وتهدف هذه الإجراءات إلى تمكين السلطة التشريعية من تشكيل الحكومة وفقًا لإرادة الشعب العراقي، وضمان المشاركة الديمقراطية وتوازن السلطات في العراق. كما تسعى لتحقيق العدالة والاستقلالية والشفافية في العمل الحكومي بالإضافة إلى تشكيل الحكومة، تكون السلطة التشريعية في العراق مسؤولة عن إصدار وتعديل وإلغاء القوانين، والمشاركة في صياغة السياسات العامة واتخاذ القرارات الهامة للدولة. ويعمل المجلس النيابي على مراقبة عمل الحكومة ومساءلتها، وضمان الالتزام بالدستور وحقوق المواطنين باختصار، تهدف السلطة التشريعية في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥ إلى تشكيل الحكومة، وتشريع القوانين، والمشاركة في صياغة السياسات العامة، ومراقبة عمل الحكومة ومساءلتها، وضمان العدالة والاستقلالية والشفافية في العمل الحكومي[١٦].

(١٦)حسن ناجي سعيد إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ١٨

وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

تتضمن أهم أهداف السلطة التشريعية في العراق ما يلي: [١٨]

١-تشريع القوانين: يتعين على السلطة التشريعية في العراق إصدار القوانين التي تنظم جميع جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة. يهدف ذلك إلى ضمان العدل والمساواة والاستقرار في المجتمع.

٢-مراقبة الحكومة: تتولى السلطة التشريعية في العراق مسؤولية مراقبة أداء الحكومة وتقييم تنفيذ سياساتها وبرامجها. يهدف ذلك إلى ضمان تنفيذ السياسات العامة بشكل فعال والتأكد من أنها تلبي احتياجات وتطلعات الشعب العراقي.

٣-المشاركة في صياغة السياسات: تلعب السلطة التشريعية دورًا هامًا في صياغة السياسات العامة للبلاد. يُتَوَقَع من أعضاء مجلس النواب في العراق تمثيل مصالح الشعب العراقي والعمل على إقرار سياسات تعزز الديمقراطية وحقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٤-الحفاظ على الدستور وحقوق المواطنين: تعزيز الدستور العراقي وضمان احترامه هو أحد أهم أدوار السلطة التشريعية. من خلال تشريع القوانين التي تضمن حماية حقوق المواطنين وتعزز حكم القانون، يسعى المجلس النيابي إلى تحقيق العدالة والمساواة في المجتمع العراقي.

٥-تعزيز التوازن بين السلطات: يهدف الدستور العراقي إلى تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية.

(١٨). محمد حسين أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت www.eaddla.or

الخاتمة

أولا/ نتائج البحث البحث يكون له عدة نتائج موضحة في الآتي:

١) عرفنا التطبيقات لمبدأ الفصل بين السلطات العامة وهي السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

٢) وماهو مفهوم النظام البرلماني ومدى تطبيقه في العراق والنظام الرئاسي وتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية حيث اعتبروه نظامهم السياسي وكذالك نظام الجمعية تطبيقه في سوسيرا ونظام الفرنسي نموذج للنظام المختلط

٣) بصورة عامة ان السلطات الثلاثة كل منها لها وظيفة خاصة بها لايمكن ان تتدخل احدها بشؤون الأخرى لكن كان هناك تعاون وتوازن تام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حسب الدساتير مثل الدستور الملكي الفرنسي.

٤) كذالك ان السلطة التنفيذية ثنائية في العديد من الدول أعضاء الحكومة ورئيس الدولة ورئيس الجمهورية تحدد الدستور أهمية كل دور في السلطة التنفيذية ودوره في عملية صنع القرار، وإدارة الشؤون الحكومية. قد يكون رئيس الدولة هو الشخص الذي يحمل الصلاحيات الأعلى في السلطة التنفيذية،اما بالنسبة للسلطة التشريعية فهي السلطة تكون منتخبة من قبل الشعب وتعتبر اهم السلطات في الدولة.

ثانياً: مقترحات البحث

١) نوصي بأبقاء ألية النظام البرلماني بأنتخابه من قبل الشعب واعطاء الشعب فرص اكثر متى ما اتاحت الفرصة.

٢) ونوصي عن تطبيق المبدأ الفصل بين السلطات الثلاث العامة.

٣) ونحرص على عدم تدخل سلطة من السلطات العامة في وظيفة ليس وظيفتها لكن بعض الحالات يكون هناك تعاون وتوازن بينهما في حالات معينة قد تتدخل السلطة التنفيذية في وظيفة السلطة التشريعية وكذالك التشريعية .

٤) الاهتمام بتطوير وتفعيل الاعلام البرلماني وان تبث جلسات البرلمان على الهواء .

٥) الاهتمام بأتاحة الفرصة امام الرأي العام لمتابعة اعمال البرلمان.

٦) مسألة الحل الشعبي آلية من آليات تصحيح آلية عمل النظام البرلماني وأعادة انتخاب البرلمان .

المصادر والمراجع

أولا: الكتب القانونية

١. د أحمد حافظ عطية نجم ، الفصل بين السلطات وتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير المصرية ، مجلة العلوم الإدارية القاهرة السنة ١٩١٨ العدد ١١٠٢ ص٢٣ .

٢. د أسماعيل مرزة ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، ط٣ ، بغداد،دار الملاك للفنون والاداب والنشر ،٢٠٠٤،ص ١٢٧.

٣. د أنس غانم جبارة، توزان السلطة في النظام البرلماني، دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجا، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، المجدد التاسع العدد الثاني ٢٠١٩م، ص ٤١١.

٤. ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٧٢- ص – ٧٣.

٥. د. جواد الهنداوي القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت - لبنان، ٢٠١٠، ص ١٤٠إن كلمة برلمان أصلها لاتيني فرنسي مشتق من الفعل Parle والذي يعني يتكلم. أنظر:د. نعمان أحمد الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص ٢٤٩.

٦. د حسان محمد شفيق العاني ، كتاب النظمة السياسية والدستورية المقارنة ، ص ٣٩ ، توزيع المكتبة القانونية بغداد .

٧. د، حسن سيد أحمد اسماعيل ، الكتاب النظام السياسي للولايات الأمريكية وانجلترا، ط١، الناشر دار النهضة العربية ، ص٥٥.

٨. د، حسن مصطفى البحري ، في كلية الحقوق/ جامعة المشرق ، الكتاب النظم السياسية المقارنة، ص٢٤١وص٢٤٢ .

٩. د حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي ، البصرة ، الغدير للطباعة ، ٢٠٠٨ ، ص٥٤ .

١٠. د خالد سمارة الزعبي ، مبادئ قانون الدستورس والنظم السياسية ط١ ،عمان ، المركز العربي للخدمات الطلابية ،١٩٩٦، ص٦٤.
١١. أ، د، رقية المصدق ، في كلية الحقوق، ج١١، الكتاب القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر ، ص١٦٤وص١٦٥.
١٢. د. شمران حمادي النظم السياسية شركة الطبع والنشربغداد ص٢٨.
١٣. د صكبان حميد المفرجي ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام السياسي في العراق،بغداد،مطابع التعليم العالمي ، ١٩٨٩،ص٢٠٢.
١٤. د عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩ – ١٨٠.
١٥. د عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، الاسكندرية ، دار الجمعية ، ١٩٨٥، ص٤٤٤.
١٦. د علي محمد الاسدي ، خصوصية نظام الحكم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، كلية القانون والعلوم السياسية جامعة الكوفة ، ٢٠١١.
١٧. د محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم الدستورية ط١ ، الاسكندرية ، منشأ المعارف ١٩٨٧، ص٨٨.
١٨. د. محمد حسام محمود لطفي، المرجع العلمي في ا الملكية الأدبية والفنية في ضوء أحكام الفقه وأحكام القضاء، بلا دار، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ١٢٠ د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٨١.
١٩. د منذر الشاوي ، القانون الدستوري (نظرية الدستور) ، بغداد ، مركز البحوث القانونية، ١٩٨١، ص ٢٧٢-٢٧٣.
٢٠. د. نعمان أحمد محفوظ الخطيب البسيط في النظام الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠١٤م، ص ٢٤٤-٢٤٥.
٢١. د يحيى الجمل الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة ص١٧٦.

ثانيا: الرسائل والاطاريح

١.حسن ناجي سعيد إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ١٨.

ثالثا: البحوث المنشورة

١. أيسر جميل فالح النظام البرلماني العراقي لدستور ٢٠٠٥ بحث منشور في جامعة ديالى / كلية القانون والعلوم السياسية سنة ٢٠١٨.

٢. د. رافع خضر صالح شبر النظام الدستوري الاتحادي في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥، مجموعة محاضرات الدراسات العليا، كلية القانون، جامعة بابل بلا تاريخ، ص ٣٣.

رابعا: المواقع ألالكترونية

١. موقع الموسوعة العربية https://arab.ency.com.sy .

٢.من ويكبيديا الموسوعة الحرة السلطة التشريعية على موقع الانترنيت http://arwikipedia.org كذلك انظر على جاسم، متى تمارس السلطة التشريعية دورها الحقيقي http:// تصدر المراسيم بقوانين المعالجة بعض الأمور التي تقع أثناء عطلة السلطة التشريعية والتي معالجتها لا تتحمل التأخير لحين انتهاء هذه العطلة.

٣.محمد حسين أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنيت www.eaddla.org.

٤.موقع mawdoo.com

رابعا: الدساتير

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥
٢. الدستور الليبي