

# توازن السلطات في النظم الدستورية المعاصرة

## المقدمة

مع تطور حياة المجتمعات السكانية وتحولها إلى مجموعات سياسية موزعة على دول تختلف بطبيعتها أو شكلها ، وظهرت الدولة الديمقراطية الحديثة وبالتالي ظهور الحياة النيابية ، بدأت مسألة تنظيم ممارسة السلطة في الدولة .  
وعليه ظهر اتجاه يدعو إلى ضرورة تقيد سلطة الحكام حتى لو كانوا منتخبين من قبل الشعب، لان التجارب اثبتت ان كل تركيز للسلطة يؤدي حتماً الى الاستبداد ، ولهذا السبب عمل المفكرون

القانونيون على اضعاف هذه السلطة وذلك من خلال توزيعها على هيئات متعددة ، وتخصيص كل هيئة بممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وان تكون هذه السلطات مستقلة بعضها عن البعض ، وهذا ما عرف بمبدأ الفصل بين السلطات (1)، بعد ان كانت هذه السلطات بيد شخص واحد سواء كان ملكاً او امبراطوراً ، حيث كان الحاكم هو المشرع والمقدر والقاضي (2). مع الملاحظة ان كثير من الانظمة المعاصرة مازالت تأخذ بهذا المبدأ (مبدأ تركيز السلطة) .

وعليه تعتبر مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الرئيسية التي يعتمد عليه النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني ، والرئاسي ، والمختلط - نصف رئاسي) وذلك بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية ، ومنع الاستبداد بالسلطة ، ولكن طبيعة العلاقة بين السلطات ومدى ايجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم تختلف من نظام الى اخر حسب الظروف المتاح لكل مجتمع حتى يتسنى لهم تحقيق الديمقراطية والاستقرار السياسي في بلدانهم . وبهدف المشاركة في دراسة هذه النظم السياسية المختلفة ومعرفة درجة تحقيق التوازن بين السلطات التي يتكون منها ، سوف نتناول مقدمة هذا البحث من خلال النقاط التالية :

#### اولاً / اهمية البحث :

ان الهدف من هذه الدراسة هو ان النظم الديمقراطية المعاصرة (الليبرالية) التي اخذت بمبدأ الفصل بين السلطات قد اثبتت فعاليتها ونجاحها في حماية حقوق وحرية المواطنين وثبات الاستقرار السياسي في غالبية الدول التي اخذت بهذا المبدأ بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة الى الشكل سواء أكان نظاماً برلمانياً كما هو الحال في بريطانيا او رئاسياً بالنسبة الى الولايات المتحدة الامريكية او مختلطاً (نصف رئاسي) مثل فرنسا . حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف درجة التوازن من بين هذه النظم حسب اعتقاد ونسج كل مجتمع .

#### ثانياً / الهدف من البحث :

ان التغير الكبير الذي حصل في الساحة السياسية العراقية بعد سقوط النظام البائد في سنة 2003 ادت الى تطورات جذرية في النظام السياسي العراقي ، حيث تحول النظام السياسي في هذا البلد من نظام دكتاتوري شمولي قائم على مبدأ وحدة السلطة الى نظام ديمقراطي تعددي

---

(1) انظر د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - دون ذكر الطبع القاهرة 1999 ص 298.

(2) د. محمد كاظم المشهاني - النظم السياسية - دون ذكر الطبعة - وزارة تعليم العالي والبحث العلمي - جامعة موصل سنة 1991 ص 98 .

قائم على مبدأ الفصل بين السلطات . وبالتالي فان المكتبة العراقية بصورة عامة تحتاج الى مثل هذه الدراسات لاحاطة المشرع العراقي بايجابيات وعيوب هذه النظم لان الدولة العراقية في مرحلة الدخول الى هذه النظم الديمقراطية ، بالرغم من صياغته الدستور الجديد الا انها في بداية بناء نظام ديمقراطي اتحادي تعددي قادر على حماية حقوق وحرريات شعبه ، وهناك جملة من التعديلات الدستورية يحتاج اليها الدستور العراقي لايجاد نظام سياسي متوازن ترضي جميع مكونات الشعب العراقي .

### ثالثاً / إشكالية البحث :

قلنا بان هناك نظم سياسية مختلفة تستند الى مبدأ الفصل بين السلطات لممارسة السلطة في الدولة ، وان الفصل بين السلطات يعني توزيع السلطة بين ثلاث هيئات وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، وهذا يعني ان لكل سلطة وظيفة معينة بحيث تستقل عن السلطات الاخرى وظيفياً وعضوياً . ومن هنا تبدأ الاشكالية حول تحديد العلاقة بين هذه السلطات العامة ، اي تحديد درجة الفصل بين هذه السلطات سواءً ان كان فصل نسبي (مرن) او فصل تام (جامد) وهذا الاختلاف في الفصل يؤدي الى إختلاف درجة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في النظم السياسية ، حيث هناك نظم تستند الى الفصل المرن بين السلطات الذي يتميز بالتعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين السلطات اما الفصل الجامد فيتميز بالمساوات والاستقلال التام بين السلطات بحيث ليس هناك اي تداخل بينهما ، وعليه ارتأينا البحث في اشكالية التوازن بين السلطات في ثلاثة نظم مختلفة ليتبين لنا كيفية تحقيق التوازن بين السلطات الثلاثة ودور هذا التوازن في استقرار النظام السياسي .

### رابعاً / فرضية الدراسة :

هناك كثير من الدول استندت الى مبدأ الفصل بين السلطات ولكنها في النهاية تحولت الى انظمة دكتاتورية قائمة على وحدة السلطة ، وخاصةً الدول التي طبقت النظام الرئاسي اي الفصل التام بين السلطات ، كما حصل في بعض دول امريكا اللاتينية ، حيث طبقوا مبدأ الفصل التام بين السلطات . ولهذا فبالرغم مما يحتويه هذا المبدأ من فصل بين السلطات وظيفياً وعضوياً الا انه لا بد من ان تكون هناك درجة من التعاون والتأثير المتبادل بين هذه السلطات بشكل يحقق نوع من التوازن بينهما . بحيث تمنع كل سلطة من السلطات الانفراد بالحكم .

### خامساً / منهج البحث :

اتبعنا في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل طبيعة ومفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والوظيفة التي يؤديها هذا المبدأ ودوره في نجاح النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني والرئاسي والمختلط) ومن اجل ايجاد توازن دقيق بين السلطات الثلاثة اتبعنا منهج المقارنة بين ثلاث نظم مختلفة وتطبيقاته في دساتير ثلاث دول مختلفة .

#### سادساً / خطة البحث

قسمنا هذه الدراسة الى ثلاثة فصول ، خصصنا الفصل الاول لدراسة مبدأ الفصل بين السلطات من خلال ثلاثة مباحث ، حيث خصصنا المبحث الاول لدراسة فكرة مبدأ الفصل بين السلطات ، اما المبحث الثاني فقد خصصنا لدراسة مضمون هذا المبدأ (الفصل بين السلطات) ، والمبحث الثالث خصصنا لتقدير مبدأ الفصل بين السلطات .

اما الفصل الثاني فجاء بعنوان اهم الانظمة الديمقراطية القائمة على هذا المبدأ ، والذي سنعرض فيه النظام البرلماني في المبحث الاول ، والنظام الرئاسي في المبحث الثاني ، اما المبحث الثالث فنعرض فيه النظام المختلط (نصف رئاسي) .

اما الفصل الثالث والآخر فقد خصصناه لدراسة توازن السلطات في الدساتير العراقية من خلال البحث في دستور سنة 1925 (القانون الاساسي) ، مبيين فيه الدساتير الجمهورية في الفترة الممتدة بين سنة 1958 الى سنة 2003 وقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، والدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وذلك من خلال ثلاث مباحث متتالية .

## الفصل الاول

### مبدأ الفصل بين السلطات

قبل التطرق الى هذا الموضوع من الضروري القاء نظرة على ظهور السلطة وتطورها التاريخي .

من المؤكد ان السلطة او النظام السياسي<sup>(1)</sup> هو احد اركان الدولة التي تشكل من سكانها وتباشر السلطة باسم المجموع ، وتعتبر السلطة من اهم سمات الدولة وحجر الاساس لكل تنظيم سياسي وهذا يعني ان للدولة صلة وثيقة بالسلطة وهذا ما دفع الى قيام البعض بتعريف الدولة بالسلطة<sup>(2)</sup>.

ويجب ان تتميز السلطة بقوة مادية كبرى في الدولة بحيث تقضي على أي قوة اخرى تنافسها داخل الدولة ، لان التصارع بين القوى المتعددة داخل الدولة يؤدي الى انهيار الدولة وقيام الفوضى وعدم الاستقرار فيها . الا ان هذا لا يعني عدم الاخذ برأي الشعب ، لان اساس استقرار اية سلطة مرتبط برضى المحكومين وقبولهم لها<sup>(3)</sup> .

وهناك صعوبة تاريخية لاثبات نقطة البداية لنشوء الدولة حيث لا شك فيه ان الانسان قد ظهر على هذا الكوكب منذ الاف السنين ، ولكن الوثائق الموجودة تبين ان تاريخ نشوء المجتمعات السياسية يعود الى خمسة الاف سنة<sup>(4)</sup> .

وكان هناك الكثير من الافتراضات حول نشأة الدولة والهدف من هذه الافتراضات السعي لتبرير سلطان الحكام والملوك او العكس من ذلك كزعزعة الاسس النظرية لهذا السلطان والبحث عن شكل اخر من اشكال الانظمة السياسية ، حيث كان مسألة نشأة الدولة اساس ما انطلق عليه تبريرات سلطان الملوك المطلق في التاريخ ، وهو الاسلوب الذي اتخذه المفكرون الديمقراطيون لهدم القواعد النظرية للاستبداد<sup>(5)</sup> .

ولهذا سنتناول في الفصل الاول من دراستنا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على اساسه اليوم نظم الحكم الديمقراطية (الليبرالية) الحديثة لاسيما النظام ، البرلماني ، والرئاسي ، والمختلط .

---

(1) ان المقصود بالنظام السياسي لدولة لا يعني مصطلح الحكومة بمعناه الضيق ، أي السلطة التنفيذية فقط ، وانما يمثل كل سلطات الدولة . انظر د. حميد الساعدي مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - جامعة موصل سنة 1990 - ص 34 .

(2) د. ثروة البدوي - نفس المصدر السابق ص 32 .

(3) د. حميد الساعدي - نفس المصدر - ص 35 .

(4) القاضي لطيف مصطفى امين - مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقاتها في الدساتير العراقية - مكتب الفكر والتوعية سليمان سنة 2007 ص 36 .

(5) د. ابراهيم ابو خزام - الوسيط في القانون الدستوري - بدون سنة الطبع - دار الكتاب الجريز المتحدة ص

## المبحث الاول

### فكرة مبدأ الفصل بين السلطات

لبيان فكرة مبدأ الفصل بين السلطات سنقسم هذا المبحث على ثلاث مطالب المطالب الاول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتدرجها ، وفي المطالب الثاني سنبحث في الاساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات ، اما المطالب الثالث فنخصصه لبحث الاساس السياسي (الواقعي) لمبدأ الفصل بين السلطات .

## المطلب الاول

### مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات وتدرجها

ان هذا المبدأ يعني عدم تركيز وظائف الدولة في حقول التشريع والتنفيذ والقضاء في يد واحدة ، وانما توزيعها على هيئات اوسلطات متعددة (1). واذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة الثلاثة على هيئات متعددة ، بحيث تباشر السلطة التشريعية امور التشريع وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون ، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون والنظر في جميع النزاعات التي تطرح امامها (2). فان مبدأ الفصل لا يعني الفصل التام ، أي استقلال كل سلطة استقلالاً تاماً عن السلطات الاخرى (3). حيث هناك تعاون وتوازن بين السلطات في الانظمة الليبرالية لتحقيق الهدف المنشود منه الا وهو منع الاستبداد والطغيان من قبل الحكام ، وصون الحقوق والحريات ، وتحقيق الشرعية القانونية والدولية . وجدير بالذكر ان مبدأ الفصل بين السلطات يعتبر الركيزة الاولى والاهم في النظم الديمقراطية في العصر الحديث (4). وفي كل مجتمع توجد سلطة واحدة ، ربما يكون لها عدة قابضين (5).

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - النظم السياسي والقانون الدستوري - بدون سنة الطبع - كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ص 297 .

(2) د. احمد سرحال - القانون الدستوري والنظم السياسية - الطبعة الاولى - مجد المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت سنة 2002 .

(3) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 297 .

(4) د. نعمان احمد خطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري - الطبعة الاولى - دار الثقافة والنشر الاردن 2006 ص 184 .

هذا وان ظهور فكرة تعدد الهيئات (السلطات) في الدولة قديم جدا ، حيث كان حديث فلاسفة الاغريق ، امثال افلاطون وارسطو<sup>(1)</sup>، حيث ذهب الاول على انها ست بينما حصرها ارسطو في ثلاث هيئات وهي : الاولى ( الهيئة التشريعية للمداولة ووضع القوانين) وهي عبارة عن جمعية الشعب في الديمقراطية المباشرة ، والثانية ( الهيئة التنفيذية تتولى تنفيذ القوانين) وهي مؤلفة من اشخاص تعينهم جمعية الشعب ، والثالثة (الهيئة القضائية) وتتالف من مجموع محاكم وقضاة واجبهم تطبيق القانون . وكان هذا الوصف لهيئات الدولة عبارة عن واقع موجود ومعمول به ، أي لم يكن القصد منه ضرورة الفصل بينهما ووضع قواعد التعامل والتعاون بينهما<sup>(2)</sup>. اما بعد ذلك فقد قام كل من (بوليبس و شيشرون) بصقل هذا المبدأ و اضاف الى تلك الهيئات هيئة الفحص والموازنة<sup>(3)</sup>.

ولكن قيام الامبراطوريات وظهور العهد الاقطاعي في اوربا ، ادى الى تركيز السلطة بيد قياصرة الامبراطورية الرومانية وحكام الاقطاعات ، والملكيات المطلقة فيما بعد ، مما ادى الى اندثار فكرة توزيع السلطة والتميز بين الهيئات . وظهرت هذه الفكرة من جديد في القرن الرابع عشر على يد (مارسيلو) حيث وضع خطا فاصلا بين واجبات كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، وكذلك اكد (جون بودان) على ضرورة عدم تولي الملك صلاحية القضاء ولا بد ان يعهد الى فئة مستقلة<sup>(4)</sup>.

ولكن بهدف محاربة الاستبداد وتركيز السلطة من قبل ملوك وحكام الاقطاعيين ، والقضاء على الحكم المطلق وانهاها ظهرت فكرة تعدد الهيئات من جديد على يد الفيلسوف الانكليزي (جون لوك 1632 – 1704) في كتابه المنشور عام 1690<sup>(5)</sup>، حيث اكد على ضرورة توزيع السلطة والفصل بين الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية ، أي ان لا يعهد السلطتين الى شخص واحد ، و اضاف الى الهيئتين هيئة ثالثة والتي سماها (الهيئة الفيدرالية) والتي كانت تتولى

---

<sup>(5)</sup> نقلا عن سمير خيرى توفيق . تقديم د. منذر الشاوي – مبدأ سيادة القانون – منشورات وزارة ثقافة والفنون بغداد 1978 ص 50 .

<sup>(1)</sup> د. عادل طبطباوي – الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة – الطبعة العاشرة- جامعة الكويت 2000 ص 7 .

<sup>(2)</sup> صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني – الانظمة السياسية – بغداد 1991 ص 63 .

<sup>(3)</sup> د. سامي جمال الدين – القانون الدستوري والشرعية الدستورية – الطبعة الثالثة - سنة 2005 ص 139.

<sup>(4)</sup> د. نوري لطيف و د. علي غالب خضير العاني – القانون الدستوري ص 65 .

<sup>(5)</sup> د. محمد مجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – طبعة الرابعة بيروت سنة 2002 ص

شؤون الخارجية وامور الحرب (1). وبصورة عامة اكد جون لوك على فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية كقاعدة للحكم بقوله (لان الرغبة بالقبض على السلطان ستشدد كثيرا ، فيما اذا تمتع نفس الذين يتقلدون مهمة وضع الشرائع ، بسلطة تنفيذية ايضا ، اذ ان لا بد لهم ، في هذه الحالة ، من ان يجنحوا الى الاستقادة من تلك الشرائع ، التي يسنون) (2). وهي نفس العبارة التي سيقولها مونتسكيو بعد اكثر من نصف قرن ، علما ان لوك لم يشر الى السلطة القضائية كسلطة مستقلة قائمة بذاتها ، وانما كان تركيزه على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية والفصل بينهما ، وذلك لاختلاف طبيعة عمل كل منهما (3).

اما مونتسكيو الفيلسوف السياسي الفرنسي فقد ذهب في كتابه (روح القوانين esprit des lois) الصادر في عام 1748 وفي الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر ، الخاص بشرح النظام الدستوري القائم في زمانه في انكلترا ذهب الى القول بضرورة الفصل بين السلطات وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة ، بهدف حماية المحكومين من استبداد الحكام (4). وقد اعتبر هذا المبدأ في ذلك الوقت كسلاح من اسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة (5). وكان مونتسكيو ينظر الى السلطة المطلقة بعين الريبة والشك ، حيث كانت التجارب خير دليل على ان السلطة يساء استعمالها ان لم تقيد ، فيقول (من التجارب الازلية ان كل انسان قابض على أعنة السلطة يميل الى اساءة استعمالها حتى النهاية فلكي لا يسيء احد استعمال السلطة يجب ان يؤدي نظام الامور الى ان يؤمن هذا المحذور) (6) ، وحتى لا يساء استخدام السلطة ولا يحصل ذلك المحذور كان مونتسكيو في بحث دائم عن افضل الوسائل التي تكفل عدم اساءة استعمال السلطة. وهنا تكمن براعة مونتسكيو في انه استطاع ان يستوعب اراء من سبقه ، ويعرض المبدأ بشكل مفهوم ومتوازن بحيث يمكن استخراج النتائج العملية من افكاره (7)، حيث ميز بين السلطات الثلاثة ورأى وجوب الفصل بينهما وتوزيعهما على سلطات مستقلة ، ولهذا السبب اصبحت افكار مونتسكيو وكتابه روح القوانين مصدر الهام للثورة الفرنسية التي انطلقت عام 1789 ،

(1) د. عادل طبطاوي - المصدر السابق ص 7 .

(2) نقلا عن د. احمد سعيفان - الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة - بدون سنة الطبع - منشورات الحلبي الحقوقية - ص 209 .

(3) د. عادل طبطاوي - نفس المصدر ص 7 .

(4) د. نعمان احمد خطيب - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ص 183 .

(5) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 297 .

(6) نقلا عن القاضي لطيف مصطفى امين - مبدأ الفصل بين السلطات ووحدها وتطبيقاتهما في الدساتير

العراقية - مكتب الفكر والتوعية السليمانية - 2007 ص 132 .

(7) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 106 .



بالإضافة الى تأثيره الكبير على الدستور الامريكي (1)، حيث كان هذا المبدأ بمثابة عقيدة في اعين واضعي الدستور الامريكي ويدينون بها ، وعلى اثره قامت الدولة الفيدرالية الامريكية (2)، وكما قدمنا بان هذا المبدأ كان سبباً للحريات وسلاحاً يقي المواطنين من الاستبداد والطغيان ، وهو السبب الذي دفع رجال الثورة الفرنسية الى الاخذ بهذا المبدأ ، فجاء في اعلان حقوق الانسان والمواطن عام 1789 (بان كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الافراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها) (3)، كما اخذت به الدساتير الفرنسية كدستور عام 1791 ودستور 1841 ، وانتشر هذا المبدأ في غالبية الدول الاوروبية الغربية منها بريطانيا وفرنسا وسويسرا بالإضافة الى امريكا (4)، على عكس ما هو موجود في دول اوربا الشرقية وعلى راسهم الاتحاد السوفيتي سابقاً ودول العالم الثالث التي تقوم نظامها الحزبي على اساس نظام الحزب الواحد (5)، وفي المنطقة العربية منها العراق قبل 2003 حيث كان هذا المبدأ الاساس الذي يقوم عليه ممارسة السلطة في تلك الدول والذي يعتمد على مبدأ تركيز السلطة ووحدها (6)، بعكس الفكر الليبرالي الذي يقوم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات . الا ان الدول التي تبنت نظام تركيز السلطة لم تدم طويلاً اذ تراجعت عنه منذ نهاية القرن الماضي وتحولت كثير من هذه الدول وخاصة دول اوربا الشرقية اثر انهيار الاتحاد السوفيتي \_ سابقاً (7)، وتفوق النظام الرأسمالي على الاشتراكية وانتشر النظام الليبرالي في العالم بشكل اكبر حيث اخذت معظم

---

(1) اناطت المادة الاولى من دستور ولايات المتحدة الامريكية الصادر عام 1787 السلطة التشريعية الى الكونغرس ، وخولت المادة الثانية السلطة التنفيذية الى الرئيس ، وادعت السلطة القضائية في المحكمة العليا . نقلاً عن د. محمد كاظم المشهاني - المصدر السابق ص 107 .

(2) د. عبدالحميد متولي - القانون الدستوري والانظمة السياسية - الطبعة السادسة - منشأة المعارف بالاسكندرية سنة 1976 ص 253 .

(3) نقلاً عن د. صالح جواد و د. علي غالب - المصدر السابق ص 64 .

(4) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا - المصدر السابق ص 295 .

(5) د. محمد كاظم المشهاني - النظم السياسية - جامعة موصل كلية القانون سنة 1991 ص 108 .

(6) وتعني مبدأ وحدة السلطة على ان السلطة في الدولة واحدة ، على اساس ان السيادة واحدة ، ولا يمكن ان تتجزأ او تقسم ، ومن هذا المنطلق لا يمكن ان تكون في الدولة اكثر من سلطة واحدة وهي سلطة الشعب . حيث يقول ماركس : (اذا وجدت سلطتان في دولة واحدة فان احدها لا بد ان تاكل رأس الثانية) . وعليه فان تنظيم السلطة على اساس النظام الاشتراكي بعكس النظام الليبرالي الذي يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث يعتمد النظام الاشتراكي على مبدأ وحدة السلطة ، ويتم تنظيم السلطة على اساس عمودي من خلال تركيز سلطة الدولة في مجلس منتخب كأعلى هيئة في الدولة ، ثم تفويض السلطة من الاعلى الى الادنى ، عبر سلسلة من التفويضات الهرمية ، دون ان يكون هناك اي تفيد لسلطات المجلس المنتخب ، لان الدولة الاشتراكية هي دولة شمولية غير مقيدة . انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 76 و ص 249 .

الدول بمبدأ الفصل بين السلطات منها الدول الأوروبية وحتى الدول العربية مثل جمهورية لبنان وكذلك العراق الذي يعتبر أحدث مثال في هذا الصدد (1) .

## المطلب الثاني

### الاساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات

ان ضرورة معرفة الاساس القانوني لمبدأ الفصل بين السلطات يكمن في فهم المبدأ بصورة سليمة بحيث يمكن معرفة الاساس الذي ينطلق منه هذا المبدأ الذي يعتبر احد اعمدة الديمقراطية الليبرالية (2)، واهم مقومات الدولة القانونية . وان الاساس القانوني لهذا المبدأ يعود بالاصل الى الارادة العامة عند روسو فمن المعلوم ان الارادة عند جان جاك روسو هي الارادة العامة ذاتها ، او يتطابق مع الارادة العامة ، وهي تلك الارادة التي نشأة في نظرية العقد الاجتماعي (3) ، حيث خضعت لتفسيرين مختلفين وهو سبب الاختلاف حول صاحب السيادة في الدولة . وفي الواقع كان هذا الموضوع مصدر خلاف وجدل في الفقه حول صاحب السلطة السياسية من الناحية العملية ، وقد ترتب على هذا الخلاف والجدل الفقهي ظهور نظريتان ، نظرية سيادة الامة ، ونظرية سيادة الشعب (4) . وان الاخذ باي نظرية تترتب عليه نتائج مختلفة عن الاخر ، وبالتالي يؤدي الى تنظيم السلطة في الدولة بشكل مختلف عن الاخر . حيث ان الاخذ بسيادة الامة يؤدي الى الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات اما الاخذ بمبدأ سيادة الشعب يؤدي الى وحدة السلطة (5) ، وهو عكس مبدأ الفصل بين السلطات كما قدمنا . ولعرض مضمون هاتين النظريتين

(7) د. مازن ليلو - اشكالية التوازن في الدستور العراقي - محاضرات القيت على طلبة في كلية القانون جامعة دهوك سنة 2007 - 2008 .

(1) المادة ( 47 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 ، حيث ينص : ( تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات).

(2) يصف (ماونتس) الديمقراطية الليبرالية بانها الفصل بين السلطات اما الديمقراطية الشعبية فتتسم بتركيز السلطة . نقلا عن د. نوري لطيف و د. علي غالب العاني - القانون الدستوري ص 73 .

(3) د. كمال الغالي - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - جامعة دمشق - لسنة 1978 ص 80 .

(4) د. ابراهيم عبدالعزيز شيا و د. محمد رفعت عبد الوهاب - النظم السياسية والقانون الدستوري - بدون سنة الطبع - ص 31 .

(5) لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 78.

سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين متتالين على النحو التالي : الفرع الاول : نظرية سيادة الامة والفرع الثاني : نظرية سيادة الشعب .

## الفرع الأول

### نظرية سيادة الأمة

إن سلطات الملك في فرنسا كانت وراء ظهور فكرة السيادة ، حين كان حديث القانونيين الذين كانوا يدافعون عن سلطات الملك في فرنسا ، ضد البابا والإمبراطور في العصور الوسطى ، مؤكداً على انه يتمتع بكامل السيادة في مملكته ، وليس هناك من ينافسه في هذه السلطة العليا في الدولة (1).

وأصبحت هذه الفكرة مؤكدة بعد وضوح مدلولها في القرن السادس عشرة ، حيث كانت السيادة هي السلطة الأصلية في الدولة بحيث لا تتبع سلطة أخرى وليس هناك سلطة منافسة أو مساوية لها (2).

وكان (لجون بودان) الدور الأكبر في إبراز هذا المفهوم كعنصر مميز للدولة عن سائر المجتمعات الأخرى ، إلا إن هذه النظرية فرنسية المنشأ ، حيث تنسب إلى الفقيه الفرنسي (جان جاك روسو) (3)، لأن أفكاره وكتابه كان لها فضل كبير في تأكيد بعض المعاني التي استند عليها هذا المذهب (4).

أما مضمون نظرية سيادة الأمة فتقتضي في ان السيادة تعود للأمة باعتبارها وحدة مستقلة عن سائر الأفراد المكونين لها (5)، أي ان السيادة لم تكن ملكاً لأفراد الأمة مستقلين ، حيث لم يكن كل منهم مالكاً لجزء من السيادة ، وإنما كان لسيادة صاحب واحد وهو الأمة . ويرى الفقهاء الذين يدافعون عن النظرية سيادة الأمة أن الأمة شخص قانوني حقيقي معنوي ، بحيث تتجاوز المواطنين الذين يعيشون في الدولة في لحظة ما ، بل أنها تمثل الأجيال السابقة والحاضرة واللاحقة على السواء ، لذلك فعندما يقررون الحكام في أي شأن من شؤون الأمة

(1) د. نعمان أحمد خطيب - المصدر السابق ص 39 .

(2) د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 41 .

(3) يذهب البعض إلى القول إن النظرية سيادة الأمة تجد سندها في كتابات روسو، بينما هناك رأي آخر يرفضون ذلك ويعتبرون أفكاره بمثابة تزييد لمبدأ سيادة الشعب . نقلاً عن د. نعمان خطيب \_ المصدر السابق ص 39 .

(4) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب \_ المصدر السابق ص 32 .

(5) انظر د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري - بدون سنة الطبع - ص 94 ، انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا- المصدر السابق ص 148 .

فإنهم يأخذونَ بنظر الاعتبار الوقائع الآتية للمجتمع وقيماً وأعرافاً تعود جذورها إلى الماضي<sup>(1)</sup>. وأخذت الدولة البرجوازية بهذه النظرية ، فنصت وثيقة إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي التي أقرتها الجمعية الوطنية عام 1789 في مادتها الثالثة على أن ((الأمة هي مصدر كل سيادة ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار إنها صادرة منها)) ، وكذلك قرر الدستور الفرنسي الصادر عام 1791 ((إن السيادة وحدة واحدة غير قابلة للانقسام ولا التنازل ولا تملك بالتقادم وهي ملك الأمة))<sup>(2)</sup>.

وأيضاً هناك دول عربية قد استندت على مبدأ سيادة الأمة ، منها الدستور المصري 1923 ، وكذلك دستور 1930 حيث جاء في المادة 23 في كل منها بان (جميع السلطات مصدرها الأمة) وكذلك دستور 1956 ، وأيضاً دستور المملكة الأردنية الهاشمية الحالي (1952) في المادة 24 فقرة أولى (الأمة مصدر السلطات) ، وكذلك دستور المملكة المغربية (1972)<sup>(3)</sup>.  
**أما أهم النتائج المترتبة على هذه النظرية تكمن في :**

- إن هذه النظرية تتلائم مع النظام الديمقراطي النيابي ، ولا تتلائم مع النظام الديمقراطي المباشر وغير المباشر ، وذلك لسببين : أولهما ان السيادة هي وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة ، وهذه نتيجة طبيعية ، فما مادامت الأمة هي صاحبة السيادة فانه يجعل السيادة وحدة مجردة غير قابلة للتجزئة أو للتقسيم على الأفراد<sup>(4)</sup>. أما ثانيهما هو أن الأمة صاحبة السيادة باعتبارها شخصاً معنوياً مجرداً وغير قادر على ممارسة السلطة بنفسها وعاجزة عن التعبير عن إرادتها بنفسها سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، فعليها في هذه الحالة ان تقوم باختيار ممثلين يعبرون عن إرادتها و يمارسون السلطة بدلاً عنها. وفي هذه الحالة يصبح النواب بدورهم محررين عن إرادة الناخبين طيلة فترة نيابتهم . و وفقاً لهذه النظرية فالنائب لا يمثل دائرته الانتخابية وحدها بل يمثل الأمة كلها ، وهو غير خاضع لرغبات ناخبيه وغير ملزم بعرض أعماله عليهم ، ولا يمكن لهؤلاء ممارسة الضغط عليه أو عزله<sup>(5)</sup>.

ويرى (ديفرجيه) إن هذه النظرية (سيادة الأمة) وان كانت ديمقراطية في ظاهره . إلا إنها غير ذلك في الحقيقة ، لأنه من الممكن ان تستخدم لتبرير كافة أشكال الحكم . بما فيها الحكم

<sup>(1)</sup> انظر د. ثروت بدوي - نفس المصدر ص 41 ، وانظر د. زهير شكر - نفس المصدر ص 41 .

<sup>(2)</sup> انظر القاضي لطيف مصطفى أمين \_ المصدر السابق ص 79 .

<sup>(3)</sup> د. نعمان أحمد خطيب \_ المصدر السابق ص 41 .

<sup>(4)</sup> د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب \_ المصدر السابق ص 33 .

<sup>(5)</sup> القاضي لطيف مصطفى أمين - المصدر السابق ص 80 .

الفردى<sup>(1)</sup>. لذلك فلا بد من وضع قيود دستورية على أداء النواب والحكام ، لان هذا الاستقلال في عملهم والحرية في تصرفاتهم قد يدفعهم إلى الإساءة في استعمال السلطة الموجودة في أيديهم والاستبداد بها باسم الأمة<sup>(2)</sup>.

- تجيز هذه النظرية الأخذ (بأساليب الحواجز وسياسة التوازن) أو بمجاز الفرنسي (الفرامل والقوى الموازنة) ، حيث قد تكون هناك نزوات مؤقتة تصدر عن الحكام أو الأغلبية البرلمانية فلا بد من الوقوف أمامها . وان يكون للدستور دور بارز في أرجاء إصدار أمثال تلك القرارات، مالم يتم التأكد من إن تلك القرارات لصالح الأمة وتعبر عن الإرادة الحقيقية للأمة ومن هنا فان هذه القيود الدستورية تبرر من تحت غطاء الحرص على تنفيذ الإرادة الحقيقة الناضجة للأمة ومنع تعسف واستبداد الممثلين بالسلطة التي يمارسونها نيابة عن الأمة<sup>(3)</sup>. إذن فان مبدأ الفصل بين السلطات كان واحداً من تلك الحواجز والقيود الدستورية بالإضافة إلى الأخذ بنظام المجلسين كوسيلة لتقييد سلطة الممثلين<sup>(4)</sup>.

وكان الهدف في ذلك عدم ترك سلطة الأمة في يد هيئة واحدة ، حتى لو كانت تلك الهيئة منتخبة، حتى لا تتكرر التجربة السابقة التي حدثت قبل الثورة الفرنسية عندما انفرد الملوك بالسلطة واستبدوا بها باسم الأمة<sup>(5)</sup>.

إذن فان مبدأ الفصل بين السلطات كان هو الحل الأنسب ، وذلك عن طريق تقسيم اختصاصات السيادة ، بحيث يتم توزيع هذه الاختصاصات على ثلاث هيئات مستقلة وهي التشريع والتنفيذ والقضاء . وهنا ستكون أمام ثلاث سلطات مستقلة عن بعضها البعض ، ولكنها متوازية ومتساوية في ما بينها بحيث يكون هناك تأثير متبادل بينهما<sup>(6)</sup>، ويعني إن للسلطة التشريعية (البرلمان) حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) وبدورها يحق للأخير الاعتراض على قرارات البرلمان ، وكذلك فان الرقابة على دستورية القوانين من اختصاص السلطة القضائية<sup>(7)</sup>.

(1) د. كمال الغاني - المصدر السابق ص 82 .

(2) د. عبد الحميد متولي - المصدر السابق ص 160 .

(3) القاضي لطيف مصطفى أمين - نفس المصدر ص 82 .

(4) كان العميد فيدل يعتبر نظام المجلسين كملحق لمبدأ الفصل بين السلطات . نقلاً عن د. منذر الشاوي \_

القانون الدستوري المؤسسات الدستورية ص 141.

(5) انظر لطيف مصطفى أمين - نفس المصدر ص 83 .

(6) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا - المصدر السابق ص 297 .

(7) د. نعمان أحمد خطيب \_ المصدر السابق ص 186.

- وأخيراً يترتب على الأخذ بنظرية سيادة الأمة ان الانتخابات وظيفة أكثر من حق ، و وفقاً لمبدأ سيادة الأمة يجب على الأفراد انتخاب الأشخاص القائمين على ممارسة السلطة لأنه يعتبر وظيفة وليس حقاً<sup>(1)</sup>، لان الأمة فوق الشعب (1)، وهذا يعني إن حق الانتخاب ليس لجميع المواطنين، وإنما لفئة محددة وحسب مواصفات معينة (الثقافة والثروة) تؤهلها لتمثيل الأمة<sup>(2)</sup>، وهذا يعني إن الانتخاب إلزامي وهو واجب وليس حق ، فعلى الناخبين واجب الانتخاب ، ومن هنا يبدوا الطابع الارستقراطي لهذه النظرية ، حيث أن دعائها كانوا تاريخياً من أنصار تقييد حق الانتخاب<sup>(3)</sup>.

وبهذه الطريقة استطاع البرجواز في فرنسا عن طريق الانتخابات إن ينزعوا السلطة من الملك والطبقات الارستقراطية ، والحفاظ على هذه السلطة أمام الطبقات الشعبية المكونة من الغالبية الساحقة من الشعب ، وذلك بفضل الاقتراع المقيد ، والقيود الدستورية الأخرى منها مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(4)</sup>. ويتضح من كل ما تقدم بان المبرر القانوني الرئيسي الذي قدمته البرجوازية لإخفاء الأسباب السياسية والواقعية ، كان مبدأ سيادة الأمة .

## الفرع الثاني

### نظرية سيادة الشعب

إن فكرة أن الشعب هو صاحب السيادة قديمة ، حيث ظهرت هذه الفكرة مع ظهور الفكر السياسي ، وان فلاسفة الإغريق هم أول من عبروا عنها عن طريق أرسطو . ثم صاغ هذا المذهب في القرون الوسطى من قبل عدد من المفكرين وعلى رأسهم القديس (توما الأكويني) ثم استخدم هذا المذهب كسلاح في وجه الملك من قبل المعارضين من الكاثوليك والبروتستانت وفي القرن السابع عشر وسعت هذه الفكرة من قبل فقهاء مدرسة القانون الطبيعي ، وهؤلاء هم الذين ألهموا جان جاك روسو بهذه الفكرة<sup>(5)</sup>، وان مضمون هذه النظرية تقضي بان السيادة ملك

(1) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 62 .

(2) انظر د. زهير شكر - المصدر السابق ص 80 ، وانظر د. صالح جواد و د. على غالب \_ المصدر السابق ص 36 ص 62 .

(3) د. محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية \_ جامعة موصل لسنة 1991 ص 62 .

(4) القاضي لطيف مصطفى أمين - المصدر السابق ص 85 .

(5) د. كمال الغالي - المصدر السابق ص 76 .

الشعب . فهي تعود إلى كل الأفراد الذين يؤلفون الشعب أي كل المواطنين الذين يعيشون في الدولة في لحظة ما ويؤلفون شعب الدولة (1). فالسيادة عند روسو كما قدمنا عبارة عن الإرادة العامة أو هي تطابق مع الإرادة العامة . التي نشأة في العقد الاجتماعي وبالتالي فان هذه الإرادة هي حاصل جمع لجميع الإرادات الفردية للأفراد المكونين للجماعة(2). ووفقاً لمبدأ سيادة الشعب فان السيادة مجزأة على أفراد الجماعة بحيث يملك كل فرد منها جزء من السيادة بعكس مبدأ سيادة الأمة الذي يعتبر السيادة لمجموعة الأفراد باعتبار هذا المجموع هو وحدة واحدة مجردة مستقلة عن الأفراد الآخرين . وهذا يعني ان لكل فرد من أفراد أي مجتمع ديمقراطي نصيب من السيادة الكلية يساوي نسبة مجموع الأفراد حيث يقول روسو (لنفرض أن الدولة مؤلفة من 1000 مواطن فيملك كل عضو من أعضاء الدولة جزء يقدر بـ (1/1000) من سلطة السيادة) وهذا يعني أن كل فرد من أفراد الشعب هو حاكم ذو سيادة وفي نفس الوقت محكوم أو رعية(3).

#### وأهم النتائج التي تترتب على هذه النظرية هي ما يلي :

- أنها لا تقبل الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، بما أن القانون يعبر عن ارادة الأغلبية الممثلة في هيئة الناخبين وفقاً لمبدأ سيادة الشعب فإن هذا المبدأ لا يجيز الأخذ بأساليب الحواجز وسياسة التوازن التي تقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات بحيث على الأقلية الإذعان لرأي الأغلبية واحترامها وإزالة جميع القيود التي تعيق طريقها ، حيث لا يمكن للسلطة التنفيذية الاعتراض على أعمال البرلمان أو الرقابة على دستورية القوانين ، وكذلك لا يمكن أن يتكون البرلمان من مجلسين إلا في الدولة الفدرالية (4).

وبرر أصحاب هذه النظرية كل ذلك بأنه ليس هناك خوف من أن يستبد الممثلين بالسلطة ، لأنهم ليسوا مستقلين كما في نظرية سيادة الأمة وإنما هم تحت المراقبة الدائمة من قبل الشعب ، فلا حاجة للقيود الدستورية (5).

(1) انظر د. زهير شكر - المصدر السابق ص 95 . وانظر د. إبراهيم أبو خزام \_ المصدر السابق ص 159 .

(2) انظر د. نعمان أحمد خطيب - المصدر السابق ص 85 وانظر د. إبراهيم عبد العزيز شيما \_ المصدر السابق ص 154 .

(3) نقلاً عن القاضي لطيف مصطفى أمين - المصدر السابق ص 86 ، وانظر د. كمال الغالي - المصدر السابق ص 81 .

(4) د. نعمان أحمد خطيب - المصدر السابق ص 55 .

(5) انظر د. إبراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب \_ المصدر السابق ص 41 .

- إن هذه النظرية لا تتلائم مع الديمقراطية النيابية إنما تؤدي إلى الديمقراطية المباشرة أو شبه مباشرة . بما إن السيادة مقسمة ومجزأة وفقاً لهذه النظرية ، بحيث أن السيادة تتميز بأنها غير قابلة للتنازل والتمثيل ، حيث يقول روسو (أن الشعب من اللحظة التي يتخلى فيها عن إرادته (سيادته) لم يعد شعباً) <sup>(1)</sup> . وهذا يعني أن للشعب الحق في ممارسة السلطة في جميع شؤون الحكم بنفسه عن طريق الديمقراطية المباشرة أو ممارسة السلطة إلى جانب المجالس النيابية (الديمقراطية الشبه المباشر) ، وهو على عكس ما هو موجود في مبدأ سيادة الأمة الذي لا يتناسب إلا مع النظام النيابي <sup>(2)</sup> ، وكان روسو من أشد المعجبين بالديمقراطية المباشرة <sup>(3)</sup> كأساس للحكم . إلى أن تزايد عدد السكان وكبر مساحة الدول ، أصبح من الصعب الاعتماد على هذا النظام . وهو ما أترف به روسو ورأى أن من الضروري التحول إلى النظام النيابي أو الاقتراب منه بقدر المستطاع وذلك عن طريق الديمقراطية شبه المباشرة ، كالاستفتاء الشعبي والاقتراح الشعبي والرقابة على أعمال النواب وغيرها . وهذا يؤكد على مبدأ السيادة الشعبية <sup>(4)</sup> .

- تؤدي نظرية سيادة الشعب إلى اعتبار الانتخاب حقاً وليس وظيفة ، لأن كل فرد من أفراد الشعب يملك جزء من السيادة ، فهذا يعطي لهم الحق في مباشرة حقوقهم عن طريق الديمقراطية السياسية <sup>(5)</sup> . وهذا يعني أن مبدأ سيادة الشعب يؤدي إلى تقرير حق الاقتراع العام ، بعكس سيادة الأمة التي تقيد هذا الحق بشروط حالية أو من حيث الجنس أو اللون أو العقيدة ، تلك القيود التي هدمه مبدأ الاقتراع العام <sup>(6)</sup> .

- إن مفهوم الوكالة الإلزامية ، كان من نتائج مبدأ سيادة الشعب . حيث إن النائب في حالة الأخذ بالنظام النيابي كنظام للحكم وفقاً لمبدأ سيادة الشعب يصبح ممثلاً لجزء من السيادة ، الذي يملكه من ناخبيه ، وعلى اثر ذلك يحق للناخبين إعطاء تعليمات ملزمة للنائب بحيث لا يمكن مخالفتها أو الخروج عليها ، كذلك يكون النائب مسؤولاً أمام الناخبين في تنفيذ وکالته ، وهو ملزم بتقديم حسابه لهم . ويحق للناخبين عزلة في أي وقت ، بخلاف ما هو موجود في نظرية سيادة

<sup>(1)</sup> انظر د. كمال الغالي - نفس المصدر ص 80 ، وانظر لطيف مصطفى أمين \_ نفس المصدر ص 86.

<sup>(2)</sup> د. إبراهيم عبد العزيز شيجا - نفس المصدر السابق ص 157 .

<sup>(3)</sup> ليزال هذا النظام (الديمقراطية المباشرة) سارية المفعول في بعض الكانتونات السويسرية الصغيرة ذات السكان القليل ( . نقلا عن د. عبدالكريم علوان - النظم السياسية والقانون الدستوري ص 155.

<sup>(4)</sup> د. إبراهيم أبو خزام \_ المصدر السابق ص 159 .

<sup>(5)</sup> د. إسماعيل الغزال - القانون الدستوري والنظم السياسية - بدون سنة الطبع - ص 126 .

<sup>(6)</sup> د. ثروت بدوي \_ المصدر السابق ص 43 .



الأمة ، حيث يكون النائب ممثلاً للأمة كلها ، وهذا يعني أن الوكالة الإلزامية محظورة ، ويبقى النائب حراً في إبداء آرائه حسب ما يستريح له ضميره ، متحرراً في ذلك مصلحة الأمة وليس مصلحة دائرته الانتخابية (1).

وهذا يعني أن هذه النظرية تؤدي إلى الديمقراطية المطلقة ، فليس هناك حدود أو قيود على صاحب السيادة وهو الشعب الذي يمثل (الإرادة العامة) وهو السلطة العليا . وهكذا فإن المذهب الديمقراطي ينتهي إلى السلطة المطلقة وفقاً لرأي روسو ، وإن الفرد ملزم بخضوعه التام لسلطاتها ، وبالتالي فإنها تؤدي إلى الاستبداد وعدم كفالة الحريات (2) ، ولم تكن لهذه النظرية (سيادة الشعب) تطبيقات عملية إلا في بعض الفترات الاستثنائية التي تعقب الثورات وكانت تختفي بعد فترات قصيرة من تطبيقها ، وذلك لأنها كانت تعتمد على نظام ديمقراطي مستبد ، بحيث يكون للأغلبية حق ممارسة السلطة بشكل مطلق دون أن تكون هناك أي قيود أو حدود يلزم بها ، لأن ممارسة السلطة كان على أساس الديمقراطية المباشرة أو الشبه مباشرة ، وكان النائب تابعاً للناخبين وفقاً لنظرية الوكالة الإلزامية ، وبالتالي كان نظام الحكومة فيها نظام الجمعية النيابية الذي لا يعرف سياسة التوازن والرقابة المتبادلة فيرفض مبدأ الفصل بين السلطات وحق القيود ونظام المجلسين (3).

ولم تهتم الطبقة البرجوازية بهذه النظرية في بداية الثورة الفرنسية ، كما وجدنا في نظرية سيادة الأمة لأنها كانت مخالفة لتمنياتها وتعارض مصالحها ولكن طبقت هذه النظرية من قبل الثوار اليقوبيين الذين استلموا السلطة في 21 أيلول 1792 وقاموا بإلغاء الملكية وإعلان الجمهورية ، وكان دستورهم الذي وضعوه في 1793 مستوحى من مبادئ وأفكار روسو الحقيقية التي دعوا إليه . فأخذوا بنظام حكومة الجمعية ، واستبعدوا مبدأ الفصل بين السلطات . حيث نظموا السلطة على أساس هرمي من الأعلى إلى الأدنى . ولكن سرعان ما سقط هذا الدستور بانتهاء حكم اليقوبيين في عام 1795 . وكذلك ظهر هذا المبدأ في تطبيقات أخرى ، منها بعد ثورة 1848 إلا أنه اختفى في عام 1851 ، وكذلك في سنة 1871 ظهر لشهور ثم اختفت (4).

(1) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا - المصدر السابق ص 156 .

(2) د. زهير شكر \_ المصدر السابق ص 100 .

(3) انظر د. كمال الغالي \_ المصدر السابق ص 81 .

(4) القاضي لطيف مصطفى أمين \_ المصدر السابق ص 91.

وكان لهذا المبدأ (سيادة الشعب) أثر واضح على أفكار ماركس وزميله انجلز ومن بعدهما لينين وخاصة بعد التطبيقات الدستورية في التجريبتين اللتان ذكرتهما أعلاه ، حيث كانت هذه التجارب معاصرة (1).

وكان مضمون المذهب الماركسي انه قد تأثر بأفكار روسو كثيراً ، ورفضوا مبدأ الفصل بين السلطات لان هذا المبدأ بنظرهم مخالف لمبدأ (سيادة الشعب) الذي يقوم على أساس التوازن بين السلطات وخاصة السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وان مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة مخالف لما تطلبه هذه النظرية والتي تتمثل بضرورة خضوع جميع السلطات خضوعاً تاماً للشعب أو الهيئة التي تمثله وهي الجمعية النيابية (السلطة التشريعية) (2)، وهذا ما أخذ به المذهب الماركسي وفقاً للأفكار الحقيقية لروسو حيث يقوم على أساس وحدة السلطة . وبالرغم من تشابه الأفكار بين روسو والماركسية والتأثر الكبير للأخير بالأفكار الروسية ولكن بحكم الاختلاف في العصر الذي عاش فيه كل من روسو و ماركس ، فانه من الطبيعي أن تكون هناك اختلاف بينهما حول بعض المفاهيم لا بد من التطرق إليها :

**أ/ المساواة :** كانت المساواة عند روسو مساواة قانونية ، أي المساواة أمام القانون . أما عند ماركس فكان المساواة تعني مساواة واقعية أو الاقتصادية أي هدم الفوارق الطبقة.

**ب/ الشعب :** كان لمدلول الشعب عند روسو مفهوم عددي أو الأغلبية العددية ، أما عند ماركس فكان له مدلول طبقي ويشمل الشعب العامل . برغم من أن هذا المفهوم يتوسع باستمرار في الدولة الاشتراكية حتى يشمل كل الشعب .

**ج/ الحرية :** كانت الحرية عند روسو وسيلة لتحقيق المساواة القانونية ، ولكن ماركس كان يعتقد أن المساواة الواقعية هي التي تحقق الحرية بعد زوال الفوارق الطبقة (3).

واخيراً فان الصراع المستمر بين النظريتين قد وصل الى حدود متطرفة يصعب الاخذ بها عملياً، وكان الشعب الفرنسي هو الذي دفع ثمن هذا الصراع بين النظريتين . الا ان مشروع الدستور الفرنسي الصادر في سنة 1946 نص على (سيادة الامة ملك للشعب الفرنسي) وذلك بعد مناقشات طويلة وعرض مزايا كل من النظريتين نظرية سيادة الامة ، ونظرية سيادة الشعب (4). فهناك كثير من الدول قد جمعت بين النظريتين في نظامها السياسي ، حيث يتخذون

---

(1) انظر د. منذر الشاوي نظرية الدولة \_ ص 253 .

(2) د. عبد الحميد منولي - المصدر السابق ص 365 .

(3) انظر القاضي لطيف مصطفى أمين \_ المصدر السابق ص 94 . وانظر د. منذر الشاوي \_ المصدر السابق ص 246 .

(4) د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 44 .

من النظام النيابي كاساس للحكم أي ممارسة السيادة عن طريق الممثلين وفي نفس الوقت يعتمدون على نظام الاستفتاء كاساس لشرعية كثير من القرارات في ادارة الدولة . ومن هذه الدول فرنسا حيث ورد في دستورها لسنة 1958 في مادته الثالثة ان (السيادة القومية تخص الشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه ، او عن طريق الاستفتاء) ، وكذلك سويسرا حيث اتخذ من نظام الاستفتاء كقاعدة عامة (1).

### المطلب الثالث

#### الأساس السياسي (الواقعي) لمبدأ الفصل بين السلطات

إن الظهور الواقعي لهذا المبدأ يرجع إلى عصر الثورات البرجوازية عندما شعرت هذه الطبقة الواسعة من الشعب في أوروبا وخاصة في بريطانيا وفرنسا بضرورة إيجاد مبادئ جديدة لتنظيم السلطة في الدولة والتخلص من استبداد الملوك والإقطاعيين وانفرادهم بالسلطة ، حيث كان مفهوم مقاومة تركيز السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة واضحاً في أفكار زعماء الثورة البرجوازية في انكلترا في الأربعينيات والستينات من القرن السابع عشر اعتقاداً منهم بأن تركيز السلطة يهدد الحقوق والحريات الطبيعية للشعب ويؤدي إلى انفراد الحاكم بالسلطة ، لذلك طالبوا بضرورة تبني هذا المفهوم في دساتيرهم (2)، وهو ما حصل بعدما ساهم جون لوك في تطوير هذه النظرية متأثراً بالنظام الذي كان مطبقاً في انكلترا واستناداً إلى أسلافه كل من ملتون و كرومويل غارنغتون ، حيث طور لوك الفكرة الأساسية لهذه النظرية منها ضرورة انتخاب الهيئة التشريعية ، ومنع الهيئات التمثيلية من تنفيذ القوانين اذ دعا إلى ضرورة أن يكون القابض على زمام السلطة التنفيذية غير قابض على زمام السلطة التشريعية، لان ذلك قد يدفع أصحاب السلطة التشريعية إلى سن قوانين يستثنوا أنفسهم من اطاعة تلك القوانين وهذا يتنافى مع مصالح المجتمع وأغراضه ومخالف لمبدأ سيادة القانون (3).

أما في فرنسا فقد كانت الظروف التي ظهرت فيها الفكر الليبرالي في نهاية القرن الثامن عشر لها الأثر الواضح في ممارسة السلطة سواء كانت هذه الظروف تاريخية أو اجتماعية أو اقتصادية . حيث دفع بالطبقة البرجوازية التي قامت بالثورة الى الأخذ بمبدأ الفصل بين

(1) نقلا عن د. ابراهيم ابو خزام - المصدر السابق ص 160 .

(2) د. علي غالب العاني ود. نوري لطيف \_ المصدر السابق ص 64.

(3) د.نوري لطيف \_ المصدر السابق ص 153 .

السلطات كأساس لممارسة السلطة (1). وذلك لتحقيق الهدف الذي كان يسعى إليها وهو الاستيلاء على السلطة والحفاظ عليها وعدم فقدانها بنفس الطريقة التي فقدتها في بداية عصر النهضة، عندما قاد الثورة ضد الإقطاع ووقفت مع الملك حيث قضوا بذلك على العصر الإقطاعي وأنشؤوا دولة قومية (2). ولكن تحالف الطبقة الارستقراطية مع الملك ، أنهى بذلك دور الطبقة البرجوازية واستبعدتها عن السلطة . وهذا ما كانت تخشى منه الطبقة البرجوازية ولم تكن تريد أن تتكرر هذه التجربة ، حيث أثرت هذه الظروف على هذه الطبقة مما دفع بها إلى البحث عن وسائل وطرق تضمن تمسكها بالسلطة والحفاظ عليها لأطول فترة ممكنة ، لأن الصراع على السلطة في هذه المرة قد أشد بحيث عليها أن تحارب في جبهتين ، فمن جهة خطر الملك والطبقة الارستقراطية عليها الذي كان يمسك بالسلطة بيد من الحديد ، ومن جهة أخرى خطر الجماهير الشعبية الذي ظهر إلى الوجود بتأثير من نظريات القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي والسيادة الشعبية والمذهب الفردي الحر (3)، حيث كانت هذه الافكار حديث الفلاسفة والمفكرين خلال أكثر من ثلاثة قرون ، اذ أصبحت مصالح الطبقة البرجوازية في خطر بعد ظهور هذه الطبقات الشعبية ، بحيث لا يمكن تجاهلها أو استبعادها عن السلطة . وهذا ما اتجه فيه البرجواز حيث فكروا في إيجاد طريقة لاستخدام تلك القوة في مواجهة بعضها البعض ، فاستندت على ما ابتدعه المفكرون الليبراليون في تلك الفترة إلا وهو مبدأ الفصل بين السلطات حيث استندوا على هذا المبدأ كوسيلة للحفاظ على السلطة وبقيائها في أيديهم (4).

فبدؤوا بتقسيم السلطة بشكل تمكنها من توزيع تلك القوى المنافسة على هيئات مستقلة عن بعضها البعض تماماً كما يقول مونتسكيو في كتابه روح القوانين (5). إذ قامت بتوزيع السلطة على ثلاث هيئات مستقلة كما قدمنا ، بحيث لا يمكن لأي سلطة بان تسيطر على سلطة أخرى أو الانفراد بها وإبعاد الطرف الآخر . كما حصل وقد اشرنا اليه من قبل عندما استبعد الملك البرجواز وانفرد بالسلطة وأصبح البرلمان رهناً بإرادته (6) ، فعمل البرجواز على عدم تكرار تلك التجربة، فدفع بهم ذلك الى الاستناد على مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة حيث جعل وظيفة كل هيئة شريكة بين أكثر من هيئة وأصبح للهيئات وسائل تأثير ورقابة متبادلة على بعضها البعض.

(1) انظر د. محمد كاظم المشهداني \_ المصدر السابق ص 101 .

(2) د. محمد مجذوب \_ المصدر السابق ص 153 .

(3) القاضي لطيف مصطفى أمين \_ المصدر السابق ص 97 .

(4) د. أحمد سعيان \_ المصدر السابق ص 211 .

(5) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني \_ المصدر الغالب ص 64 .

(6) د. محمد كاظم المشهداني \_ المصدر السابق ص 102 .

فبالنسبة للملك لم يستطيع البرجواز الاستغناء عنه وتجاهله ، لأنه كان يمثل الرمز التاريخي لرئاسة الدولة ولغرض تقييد سلطاته الواسعة أقدموا على تقسيم السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup>، فقسموا السلطة التشريعية بدورهم إلى مجلسين : المجلس الأول مجلس النبلاء الذي يعين الملك أعضائه من الطبقة الارستقراطية (الأشراف ورجال الدين والعلماء) على غرار مجلس اللوردات في بريطانيا لمدى الحياة او بالوراثة<sup>(2)</sup>. وكانت هذه الطبقة تحارب من أجل الحفاظ على امتيازاتها عندما شعرت بالخطر الموجود عليها ، أما المجلس الثاني فهو مجلس النواب وهو مجلس منتخب لمدة خمس سنوات وقد خصصته ظاهرياً للشعب باعتباره قوة كبيرة ويعيش في حالة سيئة من الناحية الاقتصادية وخاصة عقب اندلاع الثورة الصناعية والهجرة من الريف إلى المدينة ، أما واقعياً فقد حرم الطبقة البرجوازية الطبقات الشعبية من الوصول إلى البرلمان وذلك من خلال تبني مبدأ سيادة الأمة وما نتج عنه كما رأينا سابقاً من الاقتراع المقيد واعتبار الانتخاب وظيفة حيث صعب طريق الانتخاب بعدة قيود كالنصاب المالي والكفاءة العلمية ودفع الضرائب والسن (فكان سن الناخب 30 سنة و سن المنتخب 40 سنة) وكذلك حرمان النساء وحرمان العسكريين<sup>(3)</sup>. وكان هدف الطبقة البرجوازية من الجمع بين الهيئات هو اضعاف هذه الهيئات ، فجمعت الوظيفة التشريعية بين الملك باعتباره سلطة تنفيذية بجانب الوزارة و مجلسي البرلمان ، حيث كان للملك حق الموافقة أو الاعتراض على القوانين التي يصوت عليها مجلسي البرلمان ، وكذلك كان الملك يمثل دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . بالمقابل كانت السلطة التشريعية تشارك في أعمال السلطة التنفيذية حيث كان يمنح حق التصديق على المعاهدات التي تجريها السلطة التنفيذية . وكذلك حق الموافقة على تعيين الوزراء وكبار موظفي الدولة بالإضافة إلى حق البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة وحق استجواب أعضائها<sup>(4)</sup>. وبهذا السيناريو فقد أصبح هناك تأثير متبادل بين السلطات بشكل يحق للبرلمان سحب الثقة من الحكومة ويحق للأخير حق حل البرلمان . إذن فهذه السلطات مجتمعة ، السلطة التشريعية بمجلسها والنبلاء والشعب والسلطة التنفيذية بقسميها الملك والوزارة . أصبحت كلها مرتبطة ببعضها البعض على أساس فكرة (الموازنة والصد) المتبادل بين السلطات كما طرحه الفقيه الفرنسي مونتسكيو ، حيث ارتبط هذا المبدأ باسمه مباشرة<sup>(5)</sup>. وفي الأخير نتج عن هذا التقسيم

(1) القاضي لطيف مصطفى أمين \_ المصدر السابق ص 102

(2) د. محمد مجذوب \_ المصدر السابق ص 153

(3) د. محمد كاظم المشهداني \_ المصدر السابق ص 65 .

(4) د. إسماعيل الغزال \_ القانون الدستوري ص 278 .

(5) د. نوري لطيف و د. علي غالب العاني \_ المصدر السابق ص 99 .

والتوزيع بين القوى الاجتماعية المختلفة وسلطات الدولة حق تمكن كل طرف من عرقلة أعمال الطرف الآخر ، بالإضافة إلى وسائل التعاون بينها عرف دستورياً بمبدأ الفصل المرن بين السلطات<sup>(1)</sup>، المتمثل بالنظام البرلماني والذي سنأتي إلى دراسته لاحقاً .

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد شهدت تطبيقات هذا المبدأ اي الفصل بين السلطات بشكل يختلف عما كان عليه في أوروبا ، إذ تحقق مبدأ الفصل بين السلطات في نظام آخر ، حيث كان التمييز بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تمييزاً واضحاً وتاماً ، بحيث ان وسائل العمل المتبادل كانت في حدها الأدنى وكان هناك فصل قاطع بين السلطات قانونياً<sup>(2)</sup>، وهذا ما ورد في دستور فيلادلفيا الصادر عام 1787 المتمثل بالنظام الرئاسي ، حيث لم تكن هناك صراع ضد الملك والطبقات الارستقراطية لأنه لم تكن موجودة بل ولم تعرف الولايات المتحدة الأمريكية منذ استقلالها رئيساً دكتاتورياً<sup>(3)</sup>. بل كان هناك صراع آخر بين السلطة المركزية للدولة وسلطة الولايات ، وذلك لضمان استقلال الولايات إلى أقصى درجة ممكنة مقابل السلطة المركزية ، وهو السبب الذي دفع الأمريكيين إلى الأخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات لتحقيق الاستقلال للولايات وإعطائها الثقة بعدم إمكانية السلطة المركزية من التجاوز عليها<sup>(4)</sup>. وهو ما سنأتي إلى دراسته لاحقاً في إطار النظام الرئاسي .

---

( 1 ) القاضي لطيف مصطفى - المصدر السابق 99 .

( 2 ) د. أحمد سعيفان \_ المصدر السابق ص 214 .

( 3 ) د. محمد مجذوب \_ المصدر السابق ص 190 .

( 4 ) القاضي لطيف مصطفى - نفس المصدر ص 191 .

## المبحث الثاني

### مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

لمعرفة مضمون مبدأ الفصل بين السلطات لا بد من إيضاح المفاهيم القريبة من هذا المبدأ ، حتى يتسنى لنا فهم هذا المبدأ بصورة سليمة ، لان عدم التميز بين هذه المفاهيم ومبدأ الفصل بين السلطات ربما كان من اهم اسباب وقوع عدد من الفلاسفة والمفكرين في الخطأ (1)، وهذه المفاهيم هي تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة ، وعلى هذا الاساس سنقسم هذا المبحث على مطلبين الاول سنتناول فيه تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة من خلال فرعين ، اما المطلب الثاني فسنبحث فيه مبدأ الفصل بين السلطات ونوع العلاقة بينهما ، وذلك من خلال فرعين ايضا .

### المطلب الاول

#### تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة

نتناول في هذا المطلب مفهوم الفصل بين السلطات الذي يتراوح لدى الفقهاء بين تقسيم الوظائف وتوزيع السلطات .

### الفرع الاول

#### تقسيم الوظائف

ان الشخصية المعنوية التي تتمتع بها الدولة تسمح لها أي كان شكلها بممارسة بعض الوظائف سواء كانت هذه الوظائف اساسية او ثانوية ، حيث ان وظائف الدولة كانت في الماضي تقتصر على ما يسمى بالوظائف الاساسية او التقليدية وتشمل هذه الوظائف مهمة الدفاع الخارجي والامن الداخلي ، وكذلك وظيفة القضاء للفصل في المنازعات . وقد اتفق فقهاء القانون العام على هذه الوظائف الاساسية للدولة (2). ولكن منذ القرن السابع عشر ظهرت عدة نظريات حول الوظائف التي تمارسها الدولة وعددها وكانت النظرية المقبولة والمسيطره هي نظرية الوظائف

(1) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 109 .

الثلاثة بالرغم من وجود اتجاه في الفقه كان يعترف بالوظيفة الرابعة ، وكان الهدف من وراء فكرة الوظائف الثلاثة هو العمل على تحقيق القانون ، لانه مهما تعددت وظائف السطة العامة سواء ان كانت سياسية او اجتماعية او اقتصادية فلا بد من تحقيق هذا الهدف في اطار القانون الذي ينظم نشاط الحكام والمحكومين (1). اذن فلتحقيق هذا الهدف لا بد ان تقسم الدولة مهامها الاساسية على ثلاث وظائف وهي :

**أ/ الوظيفة التشريعية :** وتعني هذه الوظيفة تشريع القوانين ووضع القواعد العامة التي تطبق على جميع الافراد المرتبطين بالدولة ، وتم ذلك عن طريق القوانين وكذلك اعمال قانونية اخرى لها نفس القيمة التشريعية (مرسوم تنظيمي ، مرسوم تشريعي) . علما ان الوظيفة الدستورية (وضع الدستور) هي جزء من الوظيفة التشريعية في الدولة (2) .

**ب/ الوظيفة التنفيذية :** وتهتم بتنفيذ القواعد المنظمة لامور الجماعة واتخاذ كل الاعمال التي يفرضها الحكم والادارة ، وتشمل (الادارة العامة ، الدبلوماسية ، الشرطة ، الادارة المالية) ولكل هذه الاعمال لها اساس قانوني واحد وهو الدستور والقوانين (3).

**ج/ الوظيفة القضائية :** ومهمتها حل النزاعات والخلافات بين المتنازعين (سواء بين المواطنين او مؤسستين عامتين او الدولة والمواطن) اضافة الى وظيفة قانونية اخرى وهي تفسير النصوص القانونية الغامضة ، لان الاجتهاد القضائي له دور قانوني هام (4) .

وكما قدمنا فان فكرة وجود الوظائف القانونية الثلاثة للدولة فكرة قديمة ، حيث وجدت منذ ايام فلاسفة الاغريق اذ ميز ارسطو بوضوح بين وظيفة التقرير والمداولة (التشريع) ووظيفة (القضاء) ووظيفة الامر (التنفيذ) (5)، وفي الحقيقة ان توزيع الوظائف بين الهيئات تحقق نوع من التسلسل بينهما ، اذ تسند الى بعض الهيئات مهام تفترض طبيعتها التفوق على سائر الهيئات الاخرى حيث هناك تبعية قانونية للحكومة تجاه البرلمان بحيث لا يمكن للحكومة الخروج من الاطار القانوني الذي رسمه لها البرلمان (6). وتختلف وظائف الدولة باختلاف العصور

(2) د. هاني علي طهراوي - النظم السياسية والقانون الدستوري - الطبعة الاولى - عمان دار الثقافة سنة

2006 ص 85

(1) د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري ص 75 .

(2) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 110 .

(3) د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 291 .

(4) د. زهير شكر - المصدر السابق ص 78 .

(5) د. رأفت دسوقي - هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان - منشأة المعارف الاسكندرية سنة 2006

ص 49 .

(6) د. كمال الغالي - المصدر السابق ص 276 .



وباختلاف الدول واختلاف الايدلوجيات المسيطرة . وبالرغم من ذلك وايا كانت ايدلوجية الدولة نلاحظ اتساع وظائف الدولة بشكل ملحوظ منذ نهاية القرن الثامن عشر وخاصة في الدول التي تتميز بالتقدم في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1).

## الفرع الثاني

### توزيع السلطة

ان توزيع السلطة تعني تعدد القابضين على السلطة ، بحيث يكون هناك اكثر من طرف واحد يقبض على السلطة وتمارس هذه السلطة الموزعة من قبل جميع القابضين عليها (2)، ولكن ممارسة السلطة يمكن ان تجري باشكال متعددة وفقا لصورة القبض عليها ، ولكن السلطة ذاتها فهي واحدة في طبيعتها ، لذلك فمن خلال التعريف بمفهوم توزيع السلطة لا بد من التأكد بان (في كل مجتمع توجد سلطة واحدة ربما يكون لها عدة قابضين) (3) .

وينطوي مبدأ توزيع السلطة على اهمية كبيرة وهو منع الحكام من الاستحواذ على جميع اختصاصات السلطة ومنعهم من الاستبداد والطغيان بالسلطة ، حيث تسد هذه الاستقلالية المتبادلة للهيئات واقع بحيث تجد في الدولة (وظائف) جوهرية متباينة من حيث طبيعتها ولا يمكن ان تمارس الا منفصلة عن بعضها البعض (4). علما ان تركيز السلطة ليس دائما مرادفا للاستبداد لانه هناك ما يمنع الحاكم في ظل مبدأ تركيز السلطة بان يكون صالحا يحترم الحقوق والحريات للافراد ويعمل لتحقيق مصالحهم ورغباتهم ، الا ان التجارب التاريخية كما بينا سابقا قد اثبتت ان كل انسان يتمتع بالسلطة يميل الى اساءة استعمالها (5).

ولا تعتبر فكرة توزيع السلطة فكرة قديمة بالمقارنة مع تقسيم الوظائف اذ انها ظهرت مع ظهور المدنية بعد ان تعددت مشاكل الدولة وعجز الحكام من الانفراد بممارسة السلطة ، اضافة الى ظهور المبادئ الديمقراطية الحرة ودعوتها الى توزيع السلطة وتثديدها لتركيزها (6)، فكان من الضروري ان يتنازل الحكام عن بعض اختصاصاتهم شيئا فشيئا بحيث تكون الى جانبهم هيئات

(1) د. زهير شكر - المصدر السابق ص 82 .

(2) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 110 .

(3) د. نقلا عن سمير خيرى توفيق - المصدر السابق ص 50 .

(4) موريس دوفرجيه - ترجمة د. جورج سعد - المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى - الطبعة الاولى - سنة 1992 ص 110 .

(5) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 111 .

(6) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 111 .

تشاركهم في الحكم من اجل اعطاء النشاط الحكومي اوفر درجات الفعالية والنفاذ ، الامر الذي يؤدي الى اجادة كل سلطة لعملها واتقانها (1)، وكانت في البداية مهام تلك المجالس والهيئات استشارية ولكن بمرور الزمن اصبحت ذات اختصاصات واضحة ومحددة مما اخذت تمارس السلطة بصورة حقيقية وتشارك في الحكم بطريقة فعلية ، وهناك اختلاف بين الفقهاء حول صور توزيع السلطة فهناك من يرى بان نظام الاتحاد المركزي ونظام اللامركزية الادارية ، من صور توزيع السلطة ولكن هذا التوزيع يعتبر توزيعا رأسيا وليس توزيعا افقيا كما هو الحال في توزيع السلطة وفقا لتقسيم الوظائف ، ولكن هناك اتجاه اخر يرفض اعتبار اللامركزية الادارية من صور توزيع السلطة في الدولة ، وذلك لانها تعني توزيع الوظيفة الادارية بين المركز (الحكومة المركزية) والاقاليم (حكومات الاقاليم) ، الا اذا وصلت هذه اللامركزية الادارية الى اقصى درجاتها كما هو الحال في النظام الانكليزي والذي تسمى هذه الحالة بالحكم المحلي ، وهذا ما اكده استاذنا الدكتور عبدالرحمن رحيم عبدالله (2)، ونحن ايضا مع هذا الاتجاه، وازافة الى ذلك فقد تكون هناك توزيع للسلطة وفقا لمعيار اخر ، وذلك من خلال وجود هيئتين الاولى للتقرير والثانية للتنفيذ (3). وان توزيع السلطة لا تعني التساوي والتكافؤ بين الهيئات الحاكمة ، اذ مهما تكون هذه الهيئات المتعددة على درجة واحدة من حيث القوة والسلطة فقد تكون هناك هيمنة من قبل جانب على اخر ، كأن يهيمن البرلمان على الوزارة كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة والجمهورية الرابعة (4).

وكان التوزيع للسلطة الذي قام به فلاسفة القرن الثامن عشر وفقا للمعيار التقليدي للوظائف القانونية للدولة ، والذي كان معروفا منذ القدم ، ادى الى قيام ارتباط بين المفهومين مما ادى ذلك الى الخلط لدى الكثيرين ، اذ يرى الدكتور منذر الشاوي بان تقسيم وظائف الدولة يعني توزيع السلطة أي ان الاول يتضمن حتما الثاني ، وذلك لان وظائف الدولة تتضمن تعدد القابضين على السلطة كما قدمنا أي توزيعيهما بينهم (5)، اما القاضي لطيف مصطفى امين فيذهب الى عكس ذلك ويقول ليس هناك تلازم حتمي بين تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة ، وذلك لانه لايمكن انكار وظائف الدولة المختلفة حتى في ظل نظام تركيز السلطة أي في ظل مبداء وحدة السلطة حتى لو كان الوظائف القانونية الثلاثة في يد هيئة واحدة او شخص واحد

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 399 .

(2) ( ) لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 130

(3) ( ) موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 44 .

(4) ( ) سمير خيرى توفيق - المصدر السابق ص 51 .

(5) ( ) د. منذر الشاوي - المصدر السابق ص 190 .

فليس هناك ما يمنع ان يكون هناك تميز بين وظائف الدولة المختلفة ، اذن فان فكرة توزيع السلطات على هيئات متعددة تتوقف عند هذا الحد دون الحاجة الى التدخل لتحديد العلاقة بين هذه الهيئات سواء كانت في مرتبة واحدة او بعضها في موقع اقوى من الاخر ، فالمهم هو وجود اكثر من شخص او هيئة حاكمة (1). ونحن نختلف عن هذا الراي لانه ليس هناك وظائف قانونية فعلية في ظل مبدأ وحدة السلطة ، أي ان هذه الوظائف شكلية ليس لها أي تأثير على الحاكم في نواحي توزيع السلطة وحماية الحريات ومنعه من الاستبداد بالسلطة ، وتعتبر هذا المبدأ مجرد من اهدافه التي وجدت من اجله في ظل مبدأ وحدة السلطة . لذلك أميل الى راي الدكتور منذر الشاوي لان كل وظيفة تكمل الثاني حتى اذا لم يكن هناك تلاحم بينهما .

## المطلب الثاني

### مبدأ الفصل بين السلطات ونوع العلاقة بينهما

لا بد من البحث في العلاقة بين السلطات في ظل مبدأ الفصل بين السلطات ، هل يعني الاستقلال التام بينهما ام هناك التعاون والرقابة المتبادلة بينهما .

## الفرع الاول

### استقلال السلطات

يحتفظ مبدأ الفصل بين السلطات بقيمته بالرغم من التطورات الايديولوجية التي طرأت على الفكر السياسي المعاصر من حيث وظائف الدولة التي اوضحناها فيما سلف (2)، ففي جميع الدول اياً كانت الوظيفة المنوطة بالسلطة الحاكمة تنفيذها ، فان ممارسة السلطة تتجسد في ثلاث مظاهر متميزة وهي اصدار قواعد عامة ملزمة للجماعة مما يطلق عليه التشريع ، وتقديم الخدمات للمواطنين في ظل تلك القواعد العامة وهذه مهمة السلطة التنفيذية ، ثم حل المنازعات سلمياً بين المواطنين والمؤسسات عن طريق قضاء مستقل وهذه مهمة السلطة القضائية (3). اذن ان لمبدأ الفصل بين السلطات معنى ابعد من تقسيم الوظائف وتوزيع السلطة حيث انه يتضمن

(1) انظر مؤلفه (مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتطبيقهما في الدساتير العراقية) - المصدر السابق ص 113 .

(2) د. هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 244 .

(3) د. سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة - دار الفكر العربي - الطبعة السادسة - سنة 1996 ص 38 .

كلا المفهومين ويتعداهما الى امور اخرى<sup>(1)</sup>. وهكذا تتولى كل سلطة من السلطات وظيفتهما بشكل مستقل ومساويا مع سلطات اخرى<sup>(2)</sup>. ويمكن تحديد اهم الاركان التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات :

اولا / ليس هناك تغلب لسلطة على حساب سلطة اخرى : فليس للبرلمان قوة يفوق قوة الحكومة ولا للحكومة قوة تفوق قوة البرلمان ، بحيث هناك مساوات تامة بين السلطتين مع الفصل بينهما، وهذا الفصل يقتضي ان تكون هناك استقلال عضوي وتخصص في الوظيفة<sup>(3)</sup>.

ثانيا / الاستقلال العضوي : ويعني الاستقلال العضوي ان تتميز كل سلطة من السلطات الثلاثة باستقلالها الذاتي في مواجهة السلطات الاخرى ، وبذلك تكون العلاقة بين السلطات على اساس مبدأ عدم التدخل ، بحيث لا يمكن الاقيام بأي اجراء من قبل أي سلطة يؤدي الى الاخضاع او الانتقاص من استقلال السلطة الاخرى<sup>(4)</sup>. وهذا ما يسمى بالفصل التام بين السلطات بحيث ليس للحكومة من مسؤولية امام البرلمان وكذلك لا تمتلك الحكومة حق حل البرلمان او تاجيل جلساته او حتى الدخول فيه والاشترك في اجتماعاته كما هو الحال في الولايات المتحدة الاميركية<sup>(5)</sup>.

ثالثا / التخصص الوظيفي : يعني تخصص كل سلطة من السلطات الثلاثة بوظيفة معينة بذاتها ، أي ان حدود اختصاصها هي كل ما يتعلق بهذه الوظيفة ، اذ ان كل ما يتعلق بالتشريع يختص به البرلمان ، وكل ما يختص بالتنفيذ وادارة المرافق العامة تختص به الحكومة ، بالإضافة الى القضاء وبطبيعة الحال هو من اختصاص السلطة القضائية<sup>(6)</sup>، اذن اصبح لكل عضو اختصاص محدد لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الاعضاء الاخرين ، ويمنع مبدأ الفصل بين السلطات هذا الاعتداء لان كل عضو منها سيوقف عدوان الاعضاء الاخرى<sup>(7)</sup>.

ويتبين مما تقدم ان مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع وظائف الدولة بين هيئات تتمتع كل منها بكيان خاص ، بحيث لا يمكن لاي طرف اخر التدخل او الضغط عليها ، حيث يمكنه القيام بعملها على حدة وذلك لايجاد توازن فيما بينهما من اجل تحقيق الاستقلال العضوي والوظيفي

(1) لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 114 .

(2) موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 110 .

(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي - النظم السياسية والقانون الدستوري - بدون سنة الطبع - دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ص 207 .

(4) د. محمد كظم المشهداني - المصدر السابق ص 116 .

(5) د. مصطفى ابو زيد فهمي - نفس المصدر ص 207 .

(6) د. محمد كاظم المشهداني - نفس المصدر ص 117 .

(7) د. ثروت البدوي المصدر السابق ص 157 .

لكل منهما (1). الا ان التطبيق العملي لهذه الصورة التي تشتمل على مبدأ الفصل التام بين السلطات من الصعب تحقيقها ، وسبب ذلك يرجع الى ان الحياة السياسية قد اصبحت متشابكة الاطراف التي يمتنع معه التخصص الوظيفي الكامل مع الاستقلال العضوي ، حيث لا بد من تنظيم العلاقة بين هذه السلطات الثلاثة وذلك باعطائهم حق التأثير والرقابة المتبادلة وهوما يسمى بالاصطلاح الامريكي (مبدأ المراجعة والميزانية) (2).

## الفرع الثاني

### نوع العلاقة بين السلطات

ان السبب الرئيسي لاعتناق النظم السياسية المعاصرة لفكرة مبدأ الفصل بين السلطات كما سبق وان اشرنا اليه هو تجنب انفراد الحاكم او أية سلطة من السلطات الثلاثة بالسلطة والتمادي بها الى دكتاتورية غاشمة ، فالسلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية بالاضافة الى الدور القضائي الذي يقوم به السلطة القضائية ، وهكذا فانه لا بد من التعاون واقامة جسور بينهما (3). ولكن منذ بداية ظهور هذا المبدأ اختلف الفقهاء حول تنظيم العلاقة بين هذه السلطات ، فذهب اتجاه الى اعتبار هذا الفصل بالفصل التام ، أي الفصل المطلق دون وجود أي علاقة بين السلطات ، بينما هناك اتجاه اخر يرى بان المقصود من هذا المبدأ ليس الفصل المطلق بل اقامة مرونة بين السلطات ، بحيث يسمح بوجود علاقة تعاون وتأثير ورقابة متبادلة بينهما (4). وعليه سوف نتعرض لهذين المفهومين بعد الاشارة الى نوع العلاقة بين السلطات الثلاثة في الدولة الاسلامية .

ففي الدولة الاسلامية كانت الدراسات الخاصة بمبدأ الفصل بين السلطات بعيدة عن اذهان فقهاء المسلمين الذين عالجو نظام الحكم في الاسلام ، فلو نظرنا الى نظامها نجد ان في البداية كانت السلطات كلها مركزة في يد الرسول (عليه صلاة والسلام) ولكن بعد اتساع رقعة الدولة وتطورها وازدياد المدنية والعمران فيها ، مما ادى الى ازدياد في المشاكل التي يواجهها الحكام وتفرع في الواجبات التي على عاتقهم ، فادى ذلك الى التوزيع في وظائف الدولة على ثلاث

(1) د. مصطفى ابو زيد فهمي - المصدر السابق ص 207

(2) نقلا عن لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 115 .

(3) د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 184 .

(4) د. سامي جمالدين - القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا-

الطبعة الثانية - منشأة المعارف بالاسكندرية سنة 2005 ص 241 .

وظائف (1)، السلطة التشريعية المتمثلة بالقرآن الكريم ومصدرها هو الله تعالى ، حيث لا تشرع الا ما يوافق القرآن الكريم والسنة النبوية ، والسلطة التنفيذية التي بويعت يوم ان جاءت لتسلم سلطاتها على تطبيق شريعة الله واقامة حدوده وحماية الدين والعقيدة ، وتعمل هذه السلطتين في محيط واحد وتسيران جنبا الى جنب وذلك لتحقيق الاهداف السامية للدولة الاسلامية ، بالاضافة الى السلطة القضائية وهي السلطة الثالثة اذ ان هذه السلطة في الدولة الاسلامية تابعة للسلطة التنفيذية ، لان الخليفة أي الحاكم هو الذي يعين القضاة وهو الذي يعزلهم اذا خرجوا عن الصراط المستقيم (2).

ولمعرفة القصد الذي قصده مونتسكيو من مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره صاحب هذا المبدأ لان هذا المبدأ قد ارتبط باسمه وفقا لراى غالبية المفكرين القانونيين (3)، وبعبارة اخرى ما هو نوع العلاقة بين السلطات الثلاثة ، وبأيهما يتحقق غاية المبدأ الذي وجد من اجله (4). حيث كانت الديمقراطيات الغربية تتخذ مبدأ فصل السلطات بشكليين رئيسيين حسب نمط العلاقة بين البرلمان والحكومة وهما : النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، حيث كان المؤلفون الفرنسيون الكلاسيكيون يصفون الاول بالفصل المرن والتعاون بين السلطات ، اما الثاني فكانوا يصفونه بالفصل الجامد اوتام بين السلطات وكانت هذه التسميات تركز حصريا على العلاقة بين البرلمان والحكومة (5).

#### أ / الفصل المرن بين السلطات :

ان انطلاق مونتسكيو للفكرة التي تقضي بتقسيم وظائف الدولة الى ثلاثة وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية كما قدمنا لعدم اساءة استعمال السلطة من قبل قابضيه بل يجب ان تحد السلطة بسلطة اخرى ، ونفهم من كل هذا ان مونتسكيو كان يقصد من هذا التقسيم الى اقامة توازن بين السلطات من غير ان يكون باستطاعة احداها شل اعمال الاخرى عندما تمارس عملا له علاقة باعمال سلطة اخرى ، بحيث لم يجعل مونتسكيو هذا المبدأ قاعدة مطلقة حاسمة ، وانما ارتأى الى التعاون بين السلطات في الدولة (6). اذن فان التفسير الصحيح لهذا المبدأ يذهب الى اعتبار هذا المبدأ قاعدة من قواعد السياسة ولا يعتبر من المبادئ القانونية بالمعنى الصحيح ،

(1) د. سليمان محمد طماوي - المصدر السابق ص 587 .

(2) د. محمد نصر مهنا - المصدر السابق ص 291 .

(3) د. عادل طبطباوي - المصدر السابق ص 7 .

(4) لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 117 .

(5) مورييس دوفر جييه - المصدر السابق ص 125 .

(6) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 169 .

حيث لا يمكن ان يقبض شخص او هيئة واحدة بصورة مباشرة او غير مباشرة جميع السلطات حتى لو كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته او الهيئة النيابية ذاتها ، وذلك لتحقيق حسن سير مصالح الدولة وضمانا لحرية الافراد ومنعا للتعسف والاستبداد (1). ويتمثل الفصل المرن بالنظام البرلماني الذي يعتبر النظام الاكثر شيوعا في غالبية دول العالم وخاصة في اوربا ، ويتحقق في هذا النظام التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث يكون للحكومة مسؤولية سياسية امام البرلمان ويملك الاخير حق حل الاول (2) . كما اشرنا اليه سابقا.

### ب - الفصل المطلق او التام بين السلطات :

لقد اعتبر رجال الثورة الفرنسية ومعهم بعض الفقهاء التقليديين ان المعنى الحقيقي لمبدأ الفصل بين السلطات هو الفصل المطلق ، بمعنى ان يتم تخصيص كل هيئة بوظيفة معينة ، بشكل تستقل استقلالاً تاماً عضوياً ووظيفياً ، وهذا يعني ان هذا المبدأ ووفقاً لهذا التفسير يقوم على قاعدتين تكمل احدهما الاخرى اولهما : قاعدة التخصص الوظيفي وكما اشرنا اليه من قبل بان التخصص الوظيفي يعني ضرورة تعدد الهيئات العامة بقدر تعدد وظائف الدولة ، على ان تكون هذه الوظائف موزعة على هذه الهيئات ، بحيث تكون كل هيئة متخصصة في اعمال ووظائف معينة. اما ثانيهما : فهو قاعدة الاستقلال العضوي أي من الضروري تحديد العلاقة بين الهيئات العامة بحيث تكون لكل سلطة من السلطات الثلاثة في الدولة استقلالها الذاتي في مواجهة السلطتين الاخرتين<sup>3</sup>. وهذا ما اخذ به رجال الثورة الفرنسية وواضعوا الدستور الامريكي حيث فهموا المبدأ بخلاف ما كانت تعنيه او تحمله النظرية ، واعتبروا كل وظيفة من وظائف الدولة جزءاً منفصلاً من السيادة ، وجاء الدستور الاول للثورة الفرنسية متشعباً بهذا المسلك حيث جاء فيه (ان كل مجتمع لا يحدد فصل السلطات لا دستور له) معتبرين ان السلطات التي هي اجزاء لسيادة الامة قد احيلت الى ممثليهم (4) ، وكذلك دستور 1795 ونسوا ان هذا المبدأ مجرد قاعدة من قواعد فن السياسة تهدف الى الحد من السلطة لحماية حرية الافراد ومنع الطغيان وانه يتغير ويتطور بتغير ظرفي الزمان والمكان (5).

(1) د. رأفت دسوقي - المصدر السابق ص 48 .

(2) د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 184 .

(3) د. رأفت دسوقي - المصدر السابق ص 52 .

(4) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 169 .

(5) لطيف مصطفى امين - نفس المصدر ص 118 .

### المبحث الثالث

#### تقدير مبدأ الفصل بين السلطات

إذا كان لمبدأ الفصل بين السلطات أصل تاريخي ، فهو اليوم يعد ضرورة لازمة للاخذ بمبدأ الديمقراطية وحكم الشعب لنفسه ولمنع استبداد السلطات او اعتداء بعضها على البعض .

### المطلب الاول

#### مبررات الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات

لايستقر شئ إذا كان الشخص الواحد او الهيئة الواحدة تمارس السلطات الثلاث ، سلطة سن القوانين ، وسلطة تنفيذ القرارات العامة ، والحكم في الجرائم والفصل في الخصومات بين الافراد هذا ما قاله الفقيه مونتسكيو بالنسبة لمبررات الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات (1).  
فضرورة هذا المبدأ تكمن في انه اصبح اساسا لوضع اغلب الدساتير الليبرالية في ايام الثورة الفرنسية (2). لذا فمن الضروري بيان اهم المبررات التي استند عليها اصحاب هذا المبدأ للاخذ به :

---

(1) نقلاً عن د. نوري لطيف - المصدر السابق ص 153 .



1 - صون الحريات ومنع الاستبداد : يعتبر جمع السلطات الثلاثة كما قدمنا في يد واحدة ، ولو كانت هذه اليد يد الشعب او مجلس منبثق عنه من اخطر الوسائل على حرية الانسان واقربها الى الطغيان والاستبداد بالسلطة وهذا يؤدي بطبيعة الحال الى المساس او النيل بحقوق الافراد ، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها الى الاستبداد اذا ما استأثرت بالسلطة (1)، كما يقول احد كبار الساسة والمفكرين الانكليز LORD ACTION ان (السلطة مفسدة وان السلطة المطلقة مفسدة مطلقة) ، وكذلك يقول عالم الاجتماع جوستقان لوبون (LOBON)) ان (السلطة نشوة تعبت بالرووس) ، لذلك فان توزيع السلطة مهم لان السلطة توقف السلطة عن طريق ما تملكه كل منها ازاء الاخرى من وسائل رقابة (2).

2 - تأكيد مبدأ المشروعية في الدولة : ان الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة تزيل من القانون صفته الاساسية (3). حيث تستطيع هذه الهيئة تعديل القانون في اية لحظة بقصد المحاباة او الجور ، وايضا بالنسبة للسلطتي التشريع والقضاء حيث لا بد من فصل هذه السلطات لتضع احداها قواعد عامة بصرف النظر عن سيطرته ، وتقوم سلطة اخرى بتطبيق هذه القواعد ، وتتولى السلطة الثالثة تفسير القوانين والبت في المنازعات (4).

3 - يحقق هذا المبدأ المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل : ان تقسيم الوظائف يؤدي الى تخصيص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكلة اليها الامر الذي يؤدي الى اتقان كل سلطة لعملها والايادة فيها . حيث ان تقييم عمل يعني التخصص والتركيز وهذا من اهم سمات الدولة القانونية المعاصرة ، وان أي تصرف قانوني يشوب عيب من جهة الاختصاص يعتبر باطلا ولاغيا (5).

## المطلب الثاني

### الانتقادات الموجهة لمبدأ الفصل بين السلطات

---

(2) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 298 ، وانظر د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 183 .

(1) د. محمد نصر المهنا - المصدر السابق ص 321.

(2) د. كمال الغالي - المصدر السابق ص 303 .

(3) د. احمد سعيفان المصدر - السابق ص 211.

(4) د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 184 .

(5) د. نوري لطيف و د. علي غالب العاني - المصدر السابق ص 78 ، وانظر د. القاضي لطيف مصطفى

امين - المصدر السابق ص 162 .

رأينا ما قدمه مبدأ الفصل بين السلطات بهدف حماية وصيانة حريات الأفراد وتحقيق الشرعية الدولية ، بالإضافة الى العمل على اتقان الدولة لوظائفها .

وإذا كان لهذا المبدأ من دعاة قد نادوا بوجود الاخذ به وحرصوا على الدفاع عنه ، الا ان هناك جانب من الفقه لم يسلموا بهذا المبدأ سواء من الكتاب والمفكرين القانونيين والسياسيين او الليبراليين انفسهم (1)، حيث وجه اليه كثير من سهام النقد وان كانت لم تحظى كما سنرى تأيد الفقه لها ونجملها فيما يلي :

1 - يؤدي مبدأ الفصل بين السلطات الى تفتيت سلطة الدولة وتوزيع المسؤولية : يقول ودرو ويلسون ( Woodrow Wilson) في هذا الصدد منتقدا النظام الامريكي ان (تقسيم السلطة وتجزئتها الى اجزاء صغيرة كما فعل دستورنا ، يجعل مسؤولية كل شعبة من شعب الحكومة صغيرة محدودة ويساعد على التخلص من مسؤوليتها من منافذ متعددة التي تتجح من تطبيق اختصاصها المحدود ، فكيف تستطيع الامة والحالة هذه المعرفة من هو المسؤول الحقيقي ...؟) (2). ان تقسيم السلطة وتعدد السلطات في الدولة ومنع استغلالها عن بعضها يؤدي الى توزيع المسؤولية عليها توزيعا يضعفها عن القدر اللازم ، لان هذا الامر يؤدي بكل سلطة الى التهرب من مسؤوليتها والقاء العبء على سلطة اخرى ، فلو حدث نتيجة لتقيد القانون فان السلطة التنفيذية تستطيع ان تتخلص من المسؤولية وتلقيها على عاتق السلطة التشريعية بحجة ان سبب الضرر لم يكن نتيجة لخطأ في التنفيذ انما الخطأ في التشريع نفسه(3).

2 - ان مبدأ الفصل بين السلطات يتناقض مع سلطات الدولة وسيادتها ووحدة ارادتها : ان سلطة الدولة وسيادتها غير قابلة للتجزئة التي تتنافى مع جوهرها . وكان الفقيه روسو صاحب هذا الانتقاد وراى روسو ان الفصل بين السلطات على اساس فكرة السيادة غير قابل للتجزئة ، حيث من الصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة ، اذ كان مظهر السيادة الوحيد يتركز في السلطة التشريعية ، ان السلطات الثلاثة انما هي بمثابة اعضاء في جسد الدولة شأنها شأن الجسم البشري أي ان توزيع السلطات يقضي على الوحدة والانسجام الضروريين لسير نظام الحكم ويتعارض مع وحدة الدولة لان كل سلطة من السلطات الثلاثة اذا كانت مستقلة عن الاخرى فقد تقوم بعرقلة اعمال السلطات الاخرى (4).

(1) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 166 .

(2) نقلا عن د. نوري لطيف - المصدر السابق ص 154 .

(3) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 401 .

(4) د. رأفت دسوقي - المصدر السابق ص 63 .

3 - ان مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه : اذ سرعان ما تعمل احدى السلطات للسيطرة على السلطات الاخرى مهما احكم الدستور في تطبيقه لهذا المبدأ وبذلك يصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظريا بعيداً عن الواقع (1).

اذن فان مبدأ الفصل بين السلطات وما يستهدفه من اقامة نوع من المساواة والموازنة بين السلطات الثلاث بحيث تقف كل سلطة بوجه الاخرى حتى لا تخضع أي منها لسيطرة غيرها تعتبر من الامور النظرية فقط (2). وهذا ما دفع بعض الفقهاء الى التشكيك بإمكانية تحقيق الهدف الاساسي لهذا المبدأ عندما قالوا (( ليس مؤكدا ان يكون هذا الهدف (السلطة تحد السلطة) الاساسي بالنسبة لمونتسكيو هو بالضرورة في كل اوقات وكل مكان الالف والياء (L'alpha Et L'omega ) لكافة الانظمة السياسية)) (3).

4 - كذلك قيل بان هذا المبدأ قد وجد في ظروف خاصة : وذلك لان هذا المبدأ قد استعمل كسلاح فعال لمحاربة سلطة الملوك المطلقة والحد من طغيانهم من قبل الطبقة البرجوازية في ايام الثورة الفرنسية ، ولكن اليوم بعد ظهور المبادئ الديمقراطية والانتخاب العام اصبح المنتخبون يمثلون ارادة الشعب وبالتالي ليس هناك حاجة لهذا المبدأ حيث لم تبقى سلطات الملوك كما في السابق ، وانما اصبحوا كرموز لبلدانهم فقط (4).

5 - وهناك من انتقدوا هذا المبدأ وخاصة النظم التي اخذت بالفصل التام بين السلطات ، حيث واجهوا صعوبات عملية ادت الى الاضطراب اذ انهار دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية مما دفعهم في بعض الاحيان الى اقامة نوع من التعاون بينهما للتغلب على مشاكل الفصل التام كما في الولايات المتحدة ، اذ يرى الفقيه (أسمان) ان الرئيس ويلسون قد اشترك في الحرب العالمية الاولى الى جانب الحلفاء وايدته المحكمة العليا بذلك ، وكانت تلك اختصاصات شبه دكتاتورية التي باشرها ولسون ، لانه لم يتصل بالبرلمان استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات، مما اثار ذلك الراي العام ، وابعد مجلس الشيوخ عن مفاوضات الصلح التي تمت بموجب معاهدة فرساي 1919 ، فامتنع عن التصديق عليها ، ووافق على اقتراح احد الشيوخ الذي تضمن اعلان انتهاء الحرب بين الولايات المتحدة الامريكية والمانيا دون التصديق على معاهدة صلح ، الامر الذي اضطر معه الرئيس ولسون الى استعمال حق الفيتو الذي يجب لاسقاط اثره ان يوافق

(1) د. محمد نصر مهنا - المصدر السابق ص 321 .

(2) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - نفس المصدر ص 401 .

(3) نقلا عن العميد د. امين عاطف صليبا - دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون - المصدر

السابق ص 100 .

(4) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب العاني ص 60 .

البرلمان من جديد على نفس المشروع بأغلبية ثلثي اعضاء المجلسين ، وهذه كانت احدى النتائج الشاذة من نتائج الفصل الجامد بين السلطات في الدستور الامريكي<sup>(1)</sup>. وهذا ما اكده مونتسكيو حيث رفض الفصل التام بين السلطات والعزل بينهما ، وانما دعا الى ايجاد تعاون او توازن بين السلطات والمؤسسات الحاكمة بشكل يمنع استثارة اية هيئة بالسلطة المطلقة لان في رأيه كل سلطة مطلقة مفسدة، وعند كلامه عن علاقة البرلمان الانكليزي بحكومة الملك ، يقول مونتسكيو: (هذه السلطات يجب ان تشكل توقفا او تعطيلاً ولكن ، بما الهما بحكم الحركة الضرورية للاشياء ، مضطرة الى السير ، فانها تجيز على السير معا بانسجام)<sup>(2)</sup>.

## الفصل الثاني

### النظم الديمقراطية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات

هناك ثلاثة انواع من النظم الديمقراطية المعاصرة التي تعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات في قيامها وهي :

اولاً / النظام البرلماني .

ثانياً / النظام الرئاسي .

ثالثاً / النظام المختلط (النصف رئاسي) .

وسنبحث في كل منهما ضمن مبحث خاص .

## المبحث الاول

### النظام البرلماني

في هذا المبحث نتناول بالدراسة نشأة النظام البرلماني والتعريف به كما سنتناول بالدراسة احد النماذج التي اتبعته كنظام للحكم .

<sup>(1)</sup> انظر د. رأفت دسوقي - المصدر السابق ص 65 .

<sup>(2)</sup> نقلاً عن د. احمد سعيان - المصدر السابق ص 210 .

## المطلب الاول

### التعريف بالنظام البرلماني ونشأته

للقاء الضوء على النظام البرلماني لا بد من التطرق الى تعريفه ونشأته تاريخياً .

### الفرع الاول

#### التعريف بالنظام البرلماني

يعتبر النظام البرلماني<sup>(1)</sup> احدى انواع النظم النيابية ، وجاءت تسمية هذا النظام من اصطلاح البرلمان الذي كان يطلق على المجلس التشريعي المنتخب في بريطانيا بعد ان انتقلت اليه السلطة تدريجيا من قبل الملك كما قدمنا . وقد تعددت تعريفات الفقه للنظام البرلماني ، الا ان غالبية هذه التعريفات رغم تباينها واختلافها في الصياغة ، قد اتفقت على عناصر معينة يتميز بها هذا النظام .

فيعرف الدكتور مصطفى ابو زيد النظام البرلماني (بانه نظام يقوم في كيانه الاصلي على اسس ثلاثة: المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الفصل مع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية)<sup>(2)</sup> .

ويعرف بارتملي النظام البرلماني بانه : ذلك النظام الذي يكون فيه التوجيه للمسائل العامة ، نتيجة تعاون البرلمان ورئيس الدولة الغير مسؤول بواسطة مجلس الوزراء المسؤول<sup>(3)</sup> . وهناك من يعرف هذا النظام بانه : نظام يهدف الى اقامة توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تطغى او تسيطر احدهما على الاخرى<sup>(4)</sup> . ويذهب الدكتور محسن خليل في نفس الاتجاه ، حيث يقول ان التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو الاساس الذي يميز النظام البرلماني عند قيامه من حيث الاصل .

---

(1) هناك اتجاه يقول بان (النظام البرلماني) هو وليد النظام الرأسمالي حيث اقترن ظهور المبادئ البرلمانية بظهور الرأسمالية ، والرأسمالية قد ظهرت اولاً في اوربا ، حيث كانت الطبقة الارستقراطية (مالكة الارض) قد اطيح بها من قبل الطبقة البرجوازية ( مالكة رأس المال ) . نقلا عن د. وائل عبدالطيف - المصدر السابق ص 45 .

(2) نقلا عن د. حسين عثمان محمد عثمان - المصدر السابق ص 279 .

(3) انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 171 .

(4) د. هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 248 .

ويتفق معهما الدكتور محمد مجذوب حيث يقول بانه نظام يكفل التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أي انه يفترض المساواة بينهما ، فلا يسمح لاحدهما بالسيطرة على الاخرى (1).

اما الدكتور عبدالحميد متولي فيرى بانه لا بد من توافر شروط معينة حتى يوصف النظام السياسي بانه برلماني وهي : المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء ، التوازن او المساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعدم مسؤولية رئيس الدولة (2) .  
اما الاستاذ موريس دوفرجه فقد عرف النظام البرلماني على اساس عمل السلطة التنفيذية ، فيقول بانه ذلك النظام الذي يتميز بشفافية السلطة التنفيذية ، أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسيا امام البرلمان (3) .

وهناك من يعرف هذا النظام بانه : نظام يقوم على اساس الفصل بين السلطات فصلا مشربا بروح التعاون . ويعتبر هذا جوهر النظام البرلماني فلن يكون هناك نظام برلماني اذا لم يتحقق الفصل مع التعاون رغم وجود البرلمان ، لان التعاون والتوازن هي جوهر النظام البرلماني ويرى بيردو : ان من ايسر الامور ان يتحقق ذلك التوازن والتعاون على الورق ، ولكن الامر ليس بمثل هذا اليسر عند التطبيق أي في الحياة العملية السياسية ، لان المطلوب انما هو اجراء ذلك التوازن والتعاون بين الهيئات الثلاث وهي : البرلمان ، رئيس الدولة ، الوزارة (4) .  
اذن يتضح من كل ما تقدم بان النظام البرلماني يعتمد بدرجة اساسية على مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، المتمثل بالفصل المرن بين السلطات ، وبذلك تكون الوزارة مسؤولة سياسيا امام البرلمان ، حيث يحق للبرلمان حجب الثقة عن الوزارة مقابل حق الاخيرة في حل البرلمان .

وجدير بالذكر ان وجود البرلمان ليس شرطا لتميز النظام البرلماني عن غيره من الانظمة النيابية ، لان البرلمان موجود ايضا في النظام الرئاسي والنظام المجلسي او حكومة الجمعية (5) ، بل ان طبيعة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة وبالاخص السلطتين التشريعية والتنفيذية

(1) انظر د. محمد مجذوب - القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان - الطبعة الرابعة - بيروت لبنان سنة 2002 ص 114 .

(2) د. عبدالحميد متولي - المصدر السابق ص 288 .

(3) نقلا عن موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 127 .

(4) نقلا عن د. هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 249 .

(5) لا يتقيد النظام البرلماني بشكل الدولة ، فقد يكون قائما في دولة ملكية كإنجلترا والاردن وقد يكون قائما في دولة جمهورية كما هو الحال في تركيا ولبنان والعراق . انظر د. هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص

حيث نكون امام النظام الرئاسي اذا كان الفصل شديد او شبه تام بين السلطتين ، اما اذا غلبت سلطة البرلمان على الحكومة فنكون امام حكومة الجمعية ، اما اذا كان هناك توازن بين السلطتين مع وجود رقابة متبادلة بينهم نكون بذلك امام النظام البرلماني<sup>(1)</sup> . ونستخلص من ما قدمنا من التعاريف السابقة بان النظام البرلماني يقوم على ركيزتين اساسيتين وهما : ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(2)</sup> . والتي سنأتي الى بحثهما لاحقا .

## الفرع الثاني

### نشأة النظام البرلماني

ان ظهور النظام البرلماني بالصورة التي هو عليه حاليا ، لم يكن بشكل مفاجئ ، بل كان نتيجة تطورات متلاحقة تزامنت مع الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، واستغرقت زمنا طويلا بعد مروره بعدة مراحل حتى وصل الى ما هو عليه الان<sup>(3)</sup> . فلم يكن ظهور هذا النظام استجابة لنظريات فلسفية وابتكارات ابتدعها البحث النظري او كانت ثمرة لمذاهب فكرية ، بل كانت الاحداث التاريخية التي مر بها النظام البرلمان البريطاني هو الذي يبين الطريقة التي ظهر بها هذا النظام<sup>(4)</sup> ، وقد مر بثلاث مراحل متتالية ومترابطة وهي :

اولا / مرحلة الملكية المطلقة وتعتبر هذه المرحلة من اطول المراحل في تاريخ نظام الحكم في بريطانيا .

ثانيا / مرحلة وجود مجالس استشارية الى جانب الملك .

<sup>(1)</sup> د. خليل حسين - فصل السلطات والنظام البرلماني . انظر بحث منشور على الموقع [www.khaleel-hussen.net](http://www.khaleel-hussen.net)

<sup>(2)</sup> د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 380 .

<sup>(3)</sup> د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 172 .

<sup>(4)</sup> ان اصطلاح برلمان تعني جمعية تجري فيها المناقشات وان اصله فرنسي نشأ عن فعل كلمة ( parler ) وقد انتقل المصطلح من فرنسا - مع النورمانديين الفاتحين - الى انجلترا ، حيث اخذ يدل على المجلس الكبير ومن ثم اتخذ فيما بعد مدلول المجمع المؤلف من مجلس العموم واللوردات في حين ان هذا الاصطلاح صار يدل في فرنسا على المحاكم العليا الكائنة في العاصمة وفي المدن الكبرى . انظر الدكتور محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 34 .

ثالثاً / المرحلة الاخيرة بالصورة التي هي عليه الان ، وهو وجود برلمان منتخب تكون الوزارة مسؤولة امامه والتي يجب ان يتمتع بثقته وتتبع عن ارادة اعضائه الذين يتمثلون بدورهم ارادة الشعب (5).

اذن فان بداية ظهور فكرة البرلمان يرجع الى تاريخ قيام الملوك بتشكيل مجالس استشارية والتي لا تتعد الا بارادة الملك وحده ، وكان ذلك في عهد وليم الفاتح عندما قام بغزو الجزر البريطانية عام 1066 واصبح ملكا عليها ، حيث قام بتشكيل جمعية مؤلفة من رجال الكنيسة وكبار طبقة الاعيان ورجال التاج واطلق عليها اسم المجلس الكبير ، وفي كثير من الاحيان كان الملك يلجأ الى هذا المجلس وخاصة نوي الراي ، لحل بعض المنازعات ، الا ان تلك الاراء كانت ذات طبيعة استشارية بحتة مجردة من الصفة الالزامية ، وايضا كان اجتماع هذا المجلس بارادة الملك (2).

وفي بداية القرن الثاني عشر بدأ بروز دور المجلس الاستشاري في التشريع ، بعد ما نجح الاشراف على حمل الملك جان على اصدار العهد الكبير عام 1215 ومفاده (ان الملك اذا اراد قوانين هامة جديدة يجب عليه ان يعرضها على مجلس يدعو اليه الاساقفة ورجال الاشراف التابعين للتاج واهم الحائزين على رضاهم) (3)، وكان هذا المجلس يجتمع بصفة دورية في مراحل متلاحقة ، ومن خلال ممارسته وظائف عديدة كان المجلس يتحرر شيئاً فشيئاً من تدخل الملك (4).

وبعدها أي في القرن الثالث عشر امتدت سلطات هذا المجلس الى اختصاصات قضائية ، اما في القرن الرابع عشر حدث تطور مهم في النظام السياسي الانجليزي ، حيث دخلت عناصر جديدة في المجلس الاستشاري عندما كان في السابق يقتصر على رجال الدين وكبار الاشراف، حيث اعطى الحق لكل مقاطعة الاشتراك للحضور في جلسات البرلمان اضافة الى اعضائه الاصليين، وبعد ذلك تطورت هذه الفكرة لتتشارك عن كل مدينة ممثلين اثنين (5)، وكان ذلك بداية لانقسام

---

(5) دانا عبدالكريم سعيد - حل البرلمان واثاره القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة - رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية في سنة 2007 ص 6 .

(2) د. ماجد راغب الحلو - دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية - المصدر السابق ص 24.

(3) د . وائل عبدالطيف القضي الفضل - اصول العمل النيابي ( البرلمان ) دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لعام 2005 - بغداد سنة 2006 ص 48 .

(4) د. ابراهيم ابو خزام - الوسيط في القانون الدستوري - الطبعة الثانية - دار الكتاب الجديد المتحدة بيروت لبنان 2001 ص 300 .

(5) كانت هذه الفكرة من مقترحات سيمون مونتييفورت وهو من ابرز بارونات والذي يعتبر المنشئ الحقيقي للبرلمان الانجليزي . انظر دانا عبدالكريم نفس المصدر السابق ص 8 .



البرلمان الى مجلسين واصبح هذا الوضع احد مبادئ القانون الانجليزي منذ عهد هنري الثاني (Henry)، وكان الهدف من وراء هذه الدعوة هو لغرض الحفاظ على اعمال السلطة المدنية واشراك الاشراف لتعزيز قرارات الملوك (1). اذن اصبح البرلمان يتكون من فئتين من الاعضاء وهم اعضاء المجلس الكبير الذي كان يسمى بالمجلس الاستشاري والذي اصبح الان احد مجلسي البرلمان الحالي المسمى بـ (مجلس اللوردات) House of lords والذي يتكون من رجال الدين والاشراف، اما الفئة الثانية فهم نواب المقاطعات والمدن والذي يسمى بـ (مجلس العموم) House of commons (2).

وفي القرن الخامس عشر خرج البرلمان عن دوره الاستشاري واصبح يشارك في تشريع القوانين الى جانب الملك بعد ان تحول سلطات الملك التشريعية الى حق تصديق القوانين فقط(3)، الا ان الملك كان يتمتع بامتيازات كثيرة لها اثرها على سلطة البرلمان في القيام بوظائفه، فلو اراد الملك فرض الضرائب فلا بد من دعوة البرلمان الى الانعقاد لتتم الموافقة عليه من قبل المجلسين (اللوردات والعموم)، الا ان الملك كان يتمتع بامتيازات كثيرة لها اثرها على سلطة البرلمان من الناحية الفعلية حيث كان بإمكانه عدم دعوة البرلمان الى الانعقاد وخصوصا اذا لم تكن هناك حاجة للملك الى ايرادات أي انه استطاع الحصول على الايرادات اللازمة بطرق اخرى، وهذا ما ادى الى ظهور كثير من الصراعات بين هذين الفريقين أي البرلمان والملك الامر الذي ادى الى قيام الثورة 1688 دفاعا عن مبدأ سيادة الامة، وهكذا دخل النظام البرلماني في الانجليز الى مرحلة جديدة وهي مرحلة تقييد الملكية ودعم اختصاص البرلمان الذي انفرد بالعمل التشريعي، وخاصة بعد صدور وثيقة الحقوق The Bill of Right في بداية سنة 1689 التي وقعها الملك وليام الثالث وتنازل بذلك عن سلطة التشريع بصورة نهائية ليدعم سلطة البرلمان وهذا ما دفع بفقهاء الانجليز الى اعتبار قانون الحقوق دستور انجلترا الحديث (4).

وبالرغم من هذا التطور الذي حصل وتنازل الملك عن سلطاته التشريعية، الا ان اخضاع سلطات الملك التنفيذية لرقابة البرلمان لم يكن سهلا حيث مر بعدد من المراحل والصراعات حتى اصبح واقعا عمليا، وكان ذلك من خلال مشاركة البرلمان في السلطة التنفيذية الى جانب

(1) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 173 .

(2) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 176 .

(3) د. وائل عبدالطيف - المصدر السابق ص 49 .

(4) د. ماجد راغب الحلو - المصدر السابق ص 248 .

الملك عن طريق اشخاص مسؤولين امام البرلمان المتمثل بالنظام الوزاري وهو احد اهم الاركان الاساسية للنظام البرلماني (1).

واخيرا تعتبر فترة حكم الملكة فكتوريا الذي امتد لكثر من ستين عاما (1837 - 1901) هي الفترة التي استكمل فيها النظام البرلماني تماما ، وذلك بعد نشأة الوزارة والبرلمان وتقرير قاعدتي المسؤولية الوزارية وحق الوزارة في حل البرلمان (2). وفي نهاية القرن الثامن عشر تكامل شكل هذا النظام في انجلترا على اساس مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ومن ثم انتقل هذا النظام الى دول اوربية اخرى كالمانيا وايطاليا و النمسا وهولندا وغيرها ، والى البرازيل في امريكا اللاتينية في بدايات القرن التاسع عشر ومن ثم الى استراليا وكندا ونيوزيلندا ، والى الهند واليابان وماليزيا في اسيا ، ونيجيريا في افريقيا والى بعض الدول العربية ومنها مصر والعراق ولبنان (3).

## المطلب الثاني

### اركان النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على ركنين اساسيين وهما : اولاً ثنائية السلطة التنفيذية ، وثانياً التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويعتبر هذان الركبان من الخصائص الاساسية لهذا النظام . وسنعرض لها فيما يلي :

الفرع الاول : ثنائية السلطة التنفيذية

الفرع الثاني : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

### الفرع الاول

#### ثنائية السلطة التنفيذية

---

(1) انظر د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 173 .

(2) د. عبدالغني بسيوني عبدالله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - الطبعة الاولى -

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت سنة 1995 ص 7 .

(3) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 123 .

تتميز السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بعنصرين اساسيين وهما : رئيس دولة غير مسؤول سياسيا ، ووزارة مسؤولة يرأسها رئيس مجلس الوزراء (1). وفيما يلي سنوضح كلا العنصرين :  
**اولا / رئيس الدولة :**

هناك فصل في النظام البرلماني بين منصب رئيس الدولة الذي قد يكون ملكا يتولى الحكم بالوراثة او رئيس جمهورية يتولى المنصب عن طريق الانتخابات ، وبين منصب رئيس الحكومة او الوزارة ، حيث لا يمكن الجمع بين المنصبين في وقت واحد وهذا يضمن استقلال رئيس الدولة تجاه الوزارة (2). ففي النظام البرلماني يستلزم ان يكون الرئيس مستقلا في مواجهة البرلمان ، اذ لا يمكن ان يكون بقائه في منصبه مرهونا بارادة البرلمان على الرغم من ان اختياره بيد البرلمان ، وهذا هو قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة عن اعماله امام البرلمان لان من اهم خصائص النظام البرلماني سواء ان كان ملكيا او جمهوريا هو ان البرلمان لا يستطيع ان يعزل رئيس الدولة بالمقابل ان هذا الاخير غير مسؤول سياسيا عن اعماله (3) ، ولكن هناك اختلاف بين الدولة الملكية والدولة الجمهورية من حيث مدى تقريرها لمبدأ عدم المسؤولية ، ففي الدولة الملكية تكون عدم مسؤولية الملك بصورة مطلقة ، اذ انه لا يسأل سياسيا ولا جنائيا عن تصرفاته وفقا للقاعدة الانجليزية (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية) (4)، ويعتبر هذا اثر من اثار نظرية المصدر الالهي للسلطة وما تقرره من قدسية لشخص الملك (5). كما ورد في دستور

(1) انظر الدكتور علي يوسف شكر - القانون الدستوري والنظم السياسية - بدون سنة الطبع ص 230 .

(2) د. داود الباز - النظم السياسية الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية - دار الفكر الجامعي - الاسكندرية سنة 2006 ص 343 .

(3) تعني عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسيا في النظام البرلماني ، عدم مساءلته عن شؤون الحكم امام البرلمان ، فلا يحق للبرلمان سؤاله او استجوابه او الاقتراح بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه او رئاسته . فالنزاع بين الحكومة والبرلمان لا يمكن ان تلحق عواقبه رئيس الدولة ، فهو غير مسؤول على الاطلاق وفقا للاتجاه الفرنسي . انظر د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا - النظم السياسية والقانون الدستوري المصدر السابق ص 406 .

(4) د. محمد مجذوب - القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان - المصدر السابق ص 115 . وانظر د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني - المصدر السابق ص 67 .

(5) ان مبدأ (الملك لا يخطيء) هو الذي يحكم المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة ، ولهذا فان الملك لا يسأل جنائيا ولا يجوز محاكمته عما قد يرتكبه بصفة شخصية من الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات ، سواء ان كانت جرائم عادية او جرائم متعلقة بسلطاته الدستورية التي يمارسها عن طريق الوزارة وبذلك يكون الملك غير مسؤول بصفة مطلقة ، سياسيا ، وجنائيا ، ومدنياً . انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ص 30 .

المملكة الاردنية حيث ينص في المادة ( 30 ) ان : الملك هو رأس الدولة وهو مصان من كل تبعة ومسؤولية<sup>(1)</sup>.

اما الدولة الجمهورية ذات النظام البرلماني فان عدم مسؤولية الرئيس تقتصر على المسؤولية السياسية فقط دون المسؤولية الجنائية ، حيث ان رئيس الجمهورية يسأل جنائيا عن جرائمه مثل باقي الافراد<sup>(2)</sup>، كما هو الحال في الدستور اللبناني حيث يخضع الرئيس للقوانين العامة في حال قيامه بجريمة عادية ، ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعنتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بقرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه<sup>(3)</sup>. ولكن بصفة عامة لا يسأل رئيس الجمهورية امام البرلمان ، ولا يحق للبرلمان ان يطلب منه الاستقالة ، لان ذلك يخل بمبدأ التوازن بين السلطتين ، ومع ذلك فانه من حيث الواقع يستطيع البرلمان دفع رئيس الدولة الى الاستقالة ، وذلك من خلال رفض التعاون معه كما حدث في فرنسا في عامي 1887 و 1924<sup>(4)</sup>.

وهناك اختلاف في الرأي حول دور رئيس الدولة في مباشرة شؤون السلطة<sup>(5)</sup>، التي يقتصر على تعيين الوزراء وعزلهم وحق حل المجلس النيابي<sup>(6)</sup>. فموجب الدستور يحق لرئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء الا ان هذه الصلاحية تبقى اسمية ، لان رئيس الدولة ملزم باختيار مرشح الحزب الفائز بالاغلبية ، لانه يمثل الحزب الذي يتمتع بثقة البرلمان<sup>(7)</sup>. فهناك رأي يقول بان دور رئيس الدولة دور سلبي أي ان دوره مجرد دور أدبي محض ، حيث لا يتعدى توجيه النصح والارشاد الى هيئات الدولة العامة ، دون ان يكون له أي دور في

---

(1) المادة ( 30 ) من دستور المملكة الاردنية .

(2) هناك دول تقرر بان تكون محاكمة الرئيس امام محاكمة خاصة . انظر د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 308 .

(3) انظر المادة ( 60 ) من دستور جمهورية لبنان .

(4) د. ماجد راغب حلو - دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية ص 245 .

(5) للمزيد حول هذا الموضوع انظر د. عبدالغني بسيوني عبدالله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني .

(6) عادة لا يغامر رئيس الدولة بحل البرلمان ( المجلس النيابي ) خارج رغبة الوزارة ، خشية ان تأتي الانتخابات الجديدة بذات الاغلبية ، مما يسبب الى مركزه الادبي ، ويظهر امام الرأي العام بمظهر المخطيء او المقصر وهذا يعني ان ممارسة حق حل المجلس النيابي من قبل رئيس الدولة يمكن ان تتم بناءً على طلب الوزارة . انظر د. محمد كاظم المشهاني - المصدر السابق ص 125 .

(7) انظر د. محمد كاظم - نفس المصدر ص 124 .

مباشرة شؤون الحكم ، لانه مجرد من السلطات الفعلية ، أي ان السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية بيد الوزارة وهي التي تتحمل المسؤولية امام البرلمان (1).

اما الرأي الاخر فانه يرى بان النظام البرلماني لا يعارض اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية ، ويستند اصحاب هذا الاتجاه في رأيهم على ان دساتير الدول نوات النظام البرلماني لا تمنح السلطة التنفيذية الى الوزارة وحدها وانما لرئيس الدولة والوزارة معاً ، لان السلطة التنفيذية مزدوجة تتكون من هينتين على غرار السلطة التشريعية التي تتكون من مجلسين ، ويقولون ايضاً هناك اختصاصات مهمة لرئيس الدولة في غالبية الدساتير البرلمانية في ميدان السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو حق تعيين رئيس الوزراء كما قدمنا ، واقالة الوزراء وحق الاعتراض على القوانين وحق اصدارها وحق دعوة البرلمان الى الانعقاد ، وحق حل المجلس النيابي اضافة الى كونه المرشد الاعلى والحكم بين السلطات في الدولة (2).

وفي الواقع ان مسألة منح او حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني هي مسألة نسبية تختلف من دولة الى اخرى ، اذ ليس هناك قواعد ثابتة ، بل ان شكل النظام البرلماني وتوزيع السلطات والصلاحيات فيه والأدوار المنوطة بالسلطات و التجربة التاريخية وفلسفة النظام السياسي والميل العام في البلد هي التي تؤثر الى حد كبير على دور رئيس الدولة في ادارة شؤونها ، وبالتالي هذا يؤثر على المبادئ التي يؤمن بها واضعوا الدستور في تلك الدول والذي يحدد طريقة انتخاب الرئيس وعلاقته مع الوزارة والبرلمان . فهناك دول لا تمنح في دساتيرها رئيس الدولة الا دوراً شكلياً محدوداً ، كما هو الحال في بريطانيا والمانيا ، وهناك دول تخول رئيسها صلاحيات واسعة وحقيقية ومؤثرة ، كما في الدستور الهندي النافذ ، الامر الذي دفع البعض الى القول : (ان للرئيس الهندي سلطات واسعة جدا اكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الامريكى) (3).

ويرى الدكتور نعمان احمد خطيب بانه من الضروري عدم الاقرار بالرأيين السابقين على اطلاقهما حيث يقول صحيح ان الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية ، فهي التي تتولى العبء الاساسي في هذا الميدان وتحمل المسؤولية دون سلب رئيس الدولة حقه في ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها او تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي والتنفيذي ، ولكن بشرط ان يتم ذلك بواسطة وزرائه، الامر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين الى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة

(1) انظر القاضي لطيف مصطفى امين المصدر السابق ص 173 .

(2) انظر د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني - النظم السياسية - المصدر السابق ص 68 .

(3) نقلا عن د. علي يوسف شكر - نفس المصدر السابق ص 232 .

بشؤون الحكم . لذلك فمن غير الصحيح القول بان رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس ويملك ولكن لا يحكم ، فالصحيح انه يحكم ولكن بالاشتراك مع وزرائه (1). وينتهي اغلب الفقهاء في مصر وفرنسا على القول بانه لا بد من ترجيح كفة الوزارة في حال احتدام خلاف بينها وبين الرئيس ، وهذا يعني انه لا يمكن للاخير ان يرفض في النهاية التوقيع على الاعمال التي تقدمها له الوزارة ، بالرغم من مشاركته في شؤون الحكم (2).

وهناك اتجاه شبه النظام البرلماني بميزان يحمله رئيس الدولة - سواءً ان كان ملكا او رئيسا للجمهورية - بيده ويتمثل البرلمان والوزارة كفتى هذا الميزان ، اما الثقل فيتجسد في القوة القاهرة التي تتمخض عنها الانتخابات . وعلى رئيس الدولة ان يقيم التوازن بنقل الموازين لناعية او اخرى (3).

وذهب بعض الفقهاء الفرنسيين في اتجاه اخر بصدد هذا الموضوع ومعهم الدكتور عبدالحميد المتولي ، ومجمل هذا الرأي حسبما يقرر الدكتور متولي (( ان النظام البرلماني لا يتنافى مع الرأي القائل بان لرئيس الدولة ان يشترك اشتراكا فعليا في ادارة شؤون الحكم بل وان له الحق في ان تكون له اراء سياسية خاصة يعمل على تنفيذها ولكن بشرط مراعاة الامرين التاليين :

1 - اذا رأى رئيس الدولة بان الوزارة مستعدة لتحمل مسؤولية ذلك التدخل (او تلك الاراء السياسية الخاصة برئيس الدول) وان تكون تلك الوزارة محتقظة في الوقت ذاته بثقة الهيئة النيابية .

2 - ان يغطي الوزراء دائما نشاط رئيس الدولة أي ان الوزراء يجب ان لا يسمحوا ان يكون شخص رئيس الدولة او اعماله موضع مناقشة امام البرلمان وان لا تتسب اعمال الحكومة الا للوزراء ، وان على الوزراء ان يحيطوا تدخله بكل ما يستطيعوا من كتمان وسرية (...)) (4).

ووفقا لهذا الرأي يستطيع رئيس الدولة المشاركة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية بطريقة فعالة اذا تحملت الوزارة مسؤولية هذا التدخل وان يغطي اعضاؤها نشاط الرئيس ، بحيث لا يسمحون بان يكون شخصه او اعماله موضع مناقشة في البرلمان او امام الرأي العام ، وذلك حتى يكون

(1) انظر مؤلفه - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستور - المصدر السابق ص 377 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - النظم السياسية - المصدر السابق ص 286 .

(3) د. عبدالغني بسيوني عبدالله - المصدر السابق ص 47 .

(4) ينظر مؤلفه ( القانون الدستوري والانظمة السياسية ) المصدر السابق ص 297 . وانظر الدكتور ابراهيم

عبدالعزيز شيبا - نفس المصدر السابق ص 410 .

تدخل الرئيس في شؤون الحكم بسرية وكتمان بحيث تظهر هذه الاعمال كما لو كانت صادرة عن الوزارة فقط (1).

ونحن نرى من الافضل عدم الاخذ باي من الاراء السابقة بشكل مطلق كما يراه الدكتور نعمان احمد خطيب ، لان الحجة التي استند عليها اصحاب الرأي القائل بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني كانت غير دقيقة ، لانها اعتمدت على النظام في بريطانيا وهو موطن هذا النظام والنموذج له . فبريطانيا لها ظروفها وتاريخها الخاص الذي اثر في سلطة الملك فضعفها ونقل السلطة الفعلية الى الوزارة . فهناك انظمة سياسية اخرى سواء ان كانت ملكية مثل الاردن حيث تنص المادة 40 من دستورها (يمارس الملك صلاحيات بارادة ملكية. وتكون الارادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير او الوزراء المختصين وييدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة) (2). او كانت جمهورية مثل جمهورية لبنان حيث نص دستورها في المادة 54 على (مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصون من خلال مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة) (3). وهذا يعني ان هناك دول ليست ملزمة باتباع هذه النتيجة الخاصة ، لان الملك صاحب مهارة وخبرة لا تتوفر في اشخاص غيره كالوزراء ، بحكم المدة التي يتولى الملك فيعا سلطاته وهي غير محدودة (4).

اذن فهناك بعض الدول يتم رئيسها (ملكا او رئيسا) بصلاحيات بحيث لا يمكن اعتبار دوره دورا ادبيا او سلبيا ، وانما له مشاركة فعالة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية ، وهذا ما يؤكد اختلاف دور رئيس الدولة من دولة الى اخرى .

## ثانيا / الوزارة :

وهي العنصر الثاني في السلطة التنفيذية ، بل والعنصر الالهم فيها ، ففي النظام البرلماني تعتبر الوزارة المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية ، اذ تقع عليها عبء ممارسة السلطة الحقيقية وتتجمع في يدها كل اختصاصات السلطة التنفيذية ، وهي تتكون من عدة وزراء حسب ما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ويرأسها رئيس الوزراء او الوزير الاول ويجتمعون في

(1) د. حسين عثمان محمد - المصدر السابق ص 287 .

(2) المادة ( 40 ) الدستور الاردني - انظر الدساتير العربية دراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية- الطبعة الاولى - المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان - كلية حقوق جامعة دي بول سنة 2005 ص 19.

(3) المادة ( 54 ) من الدستور اللبناني .

(4) د. نعمان احمد خطيب - نفس المصدر السابق ص 377 .

مجلس واحد (1). ويسمى المجلس بمجلس الوزراء اذا ما انعقد برئاسة رئيس الدولة ويسمى بالمجلس الوزاري اذا ما انعقد برئاسة رئيس الوزراء ، وهذا يخالف على ما هو معمول به في الانظمة البرلمانية السائدة ، حيث ان مجلس الوزراء هيئة متجانسة مكونة من رئيس الوزراء والوزراء فقط (2).

ونتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة تعتبر الوزارة هي المسؤولة سياسيا امام البرلمان سواء ان كانت هذه المسؤولية تضامنية اوفردية ، وان الوزارة تبقى في الحكم ما دامت هي حائزة على ثقة البرلمان ، الا اذا تخلى عنها الاخير اوحجب الثقة عنها مما يضطر الوزارة الى الانسحاب او الاستقالة (3).

وهناك عدة خصائص تتميز بها الوزارة في عملها منها :

- 1 - الوحدة والتضامن : تعتبر الوحدة فيما بين اعضاء الوزارة هي الشرط الاساسي لتكوين الوزارة البرلمانية ، بحيث تصبح جسماً واحداً يعمل الوزراء فيها مجتمعين ، ويناقشون للوصول الى قرار موحد لرسم السياسة العامة ، وتصديق شؤون الحكم برئاسة رئيس الوزراء (4).
- 2 - التجانس والانسجام : والشرط الثاني هو الوحدة بين اعضاء الوزارة البرلمانية والانسجام في اهدافها وبرامجها ، يتحقق ذلك اذا شكلت الوزارة من حزب واحد وهذا من الصعب تحقيقه في النظم الديمقراطية ذات التعددية الحزبية لان الوزارة تحتاج في تشكيلها وبقائها في الحكم على تأييد اغلبية اعضاء البرلمان ، ونادرا ما يحصل حزب واحد على الاكثريه النيابية المطلوبة تمكنها من تشكيل الوزارة (الحكومة) ، ولكن من السهل حصول ذلك في النظم السياسية ذات الثنائية الحزبية (5). لانه غالبا ما تتشكل الوزارة من اعضاء الحزب الذي حصل على الاغلبية في البرلمان وهذا ما يسهل تحقيق التجانس والانسجام بين اعضاء الوزارة ، ففي المملكة المتحدة تعاقب حزبي العمال والمحافظين منذ مطلع القرن العشرين حتى الان على تشكيل الوزارة ولم يذكر التاريخ الدستوري لبريطانيا أي ازمة سياسية بشأن تشكيل الحكومة (6). بخلاف الدول ذات التعددية الحزبية حيث تتكرر فيها الازمات السياسية حول ممارسة السلطة باستمرار كما هو الحال في جمهورية لبنان . لذا فان التجانس لا يتحقق دائما بين الوزراء في النظام

---

(1) د . هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 257 .

(2) د. نعمان احمد خطيب المصدر السابق ص 379 .

(3) د. محمد مجزوب - المصدر السابق ص 117 .

(4) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 415 .

(5) انظر د. محمد كاظم المشهداني - نفس المصدر السابق ص 126 .

(6) د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 236 .



البرلماني ذو التعددية الحزبية لان عدم فوز احد الاحزاب بالاغلبية في الانتخابات قد يؤدي الى ازمة سياسية اذا لم يكن هناك اتفاق بين الاطراف الفائزة في الانتخابات لتشكيل حكومة ائتلافية(1).

## الفرع الثاني

### التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

من المعلوم ان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات ، وهذا يعني ان هناك تعاون وتضافر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعل كلا منهما تشد عضد الاخرى ، مع وجود الرقابة المتبادلة بينهما التي تمنع اي منهما من ان تفرط على الاخرى (2)، وسنعرض فيما يلي مظاهر التعاون بين السلطتين ، ومن ثم صور الرقابة المتبادلة بينهما وذلك على النحو التالي :

### اولا / مظاهر التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية

هناك اربعة مظاهر للتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

1 - المجال التشريعي : تعتبر عملية التشريع وسن القوانين من صميم عمل البرلمان ، ولكن في النظام البرلماني هناك اشتراك من قبل السلطة التنفيذية مع البرلمان بالنسبة لهذا الاختصاص حيث يحق لها اقتراح القوانين ، كالسلطة التشريعية والموافقة والتوقيع عليها واصدارها ، وقد تكون بصفة مستقلة كحقها في اصدار اللوائح والانظمة التي يخولها الدستور كاللوائح والانظمة التنفيذية اضافة الى القوانين المؤقتة (3). كما ان لرئيس الدولة في ظل النظام البرلماني حق التصديق على القوانين ، ويشترك بذلك اشتراكا فعليا في وظيفة تختص بها اصلاً الهيئة النيابية ، وله من جانب اخر حق الاعتراض على القوانين كما هو وارد في نص المادة (31) من الدستور الاردني (الملك يصدق على القوانين ويصدرها) (4).

(1) وهي الحكومة التي تجمع بين عدة احزاب لم يحصل أي منهما على اغلبية كافية تمكنه من تأليف الوزارة ، وهذا ما كان يحدث في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة وكذلك ما حدث في ايطاليا في التسعينيات من القرن الماضي وكما هو الحال في العراق . انظر الدكتور محمد كاظم - المصدر السابق ص 127 . وانظر د. محمد مجذوب المصدر السابق ص 118 .

(2) د. كمال المنوفي - اصول النظم السياسية المقارنة - الطبعة الاولى - سنة 1987 ص 215 .

(3) د. نعمان احمد خطيب - نفس المصدر السابق ص 381 .

(4) نقلا عن د. هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 258 ، وانظر د. محمد انس قاسم جعفر - النظم السياسية والقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة سنة 1999 ص 152 .

2 - الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة : هناك عرف في الدول ذات النظام البرلماني يكون الوزراء فيها غالبا اعضاء في المجلس النيابي ، اي انه يجمع بين عضويتهم في السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وهذا ما يؤكد على وجود التعاون بين هاتين السلطتين ، لان الوزراء يحضرون جلسات البرلمان ويشاركون في مناقشة مشروعات القوانين التي تطرح عليهم ، ولهم حق الدفاع عن سياسة الحكومة وان يصوتوا على المسائل التي تطرح للمناقشة، وان هذه القاعدة اي الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان ليست مقررة بصراحة في نصوص دساتير الدول ذات النظام البرلماني ، وانما جرى عليها العرف في هذه الدول كما هو الحال في بريطانيا ، وهذا ما ليس موجود في النظام الرئاسي لانه يقوم على اساس الفصل التام بين السلطات (1).

3 - اعداد الميزانية والشؤون المالية : تتضمن الميزانية العامة للدولة ايراداتها ومصروفاتها المتوقعة خلال عام ، ويقوم وزير المالية مع مجلس الوزراء باعداد مشروع الميزانية ، وتوجب غالبية الدساتير بطرح الميزانية على البرلمان لمناقشتها او تعديلها ومن ثم اقرارها حتى تكون نافذة وملزمة ، كما يمارس البرلمان صلاحية المصادقة على الحسابات الختامية ، وذلك للتحقق من مدى التزام الحكومة ببند الموازنة عند انتهاء السنة المالية (2).

4 - المصادقة على المعاهدات التي يعقدها الرئيس : ان صلاحية عقد المعاهدات كما هو وارد في الدساتير عادة تكون لرئيس الدولة (ملك - رئيس) وقد تكون هناك معاهدات تحتاج الى موافقة البرلمان عليها وكان هذا وارداً في القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 ، حيث علق صلاحية الملك بالمصادقة على المعاهدات الدولية ، على موافقة مجلس الامة (3). وكذلك في فرنسا يحق لرئيس الجمهورية عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها، ولكن بشرط الحصول على موافقة البرلمان (4).

وذهب الدستور الالمانى بنفس الاتجاه ، حيث اشترط لنفذ المعاهدة التي يعقدها الرئيس الاتحادي اقترانها بموافقة مجلس النواب (5).

## ثانيا / صور الرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية :

(1) انظر الدكتور داود الباز - النظم السياسية الدولية والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية - المصدر السابق ص 349 .

(2) د . زهير شكر - المصدر السابق ص 205 .

(3) المادة ( 26 / 4 ) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .

(4) المادة ( 52 ) من الدستور الفرنسي .

(5) المادة ( 59 / 2 ) من الدستور الالمانى .

هناك عدة اشكال من الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني وذلك من خلال ما يتمتع به كل منهما بحق البرلمان من اجبار الحكومة على الاستقالة ، ولهذه الاخيرة ان تحل البرلمان (1). وسنتعرض على هذه الرقابة المتبادلة فيما يلي :

أ / مظاهر رقابة السلطة التشريعية (البرلمان) على السلطة التنفيذية (الحكومة) :

1 - حق السؤال (Laguestion) (2): السؤال هو استفسار يوجهه احد او عدد من اعضاء البرلمان الى رئيس الوزراء ليستوضح منه امراً يسوده الغموض او عدم الوضوح قام به وزرائه او بلفت نظر الوزير الى مسألة معينة ، ولا تعني السؤال الاتهام بالتقصير او الالهال، ومن المسلم به في النظام البرلماني ان السؤال هو علاقة مباشرة بين السائل والمسئول ومن ثم فان السائل وحده هو الذي يستطيع ان يعقب على رد الحكومة اذا لم يقتنع به ووجد ان بالرد نقصاً او غموضاً ، اذن يعتبر السؤال حقاً شخصياً لعضو البرلمان فله ان يتنازل عنه وله ان يجعل من الموضوع استجواباً اذا لم يقتنع باجابة الوزير (3).

2 - الاستجواب : يعتبر الاستجواب اخطر وسائل الرقابة البرلمانية فهو ليس مجرد طلب ايضاح او استفسار عن مسألة معينة بل هو محاسبة لعضو الحكومة عن عمل او سياسة وزارته وقد تؤدي الى التصويت على سحب الثقة عن الوزير او عن الحكومة باكملها او الى تغييرها (4). والاستجواب يؤدي الى مناقشة عامة في البرلمان يشترك فيها كل اعضاء البرلمان ولا تقتصر المناقشة بين عضو البرلمان مقدم الاستجواب والوزير كما في السؤال . ويستمر البرلمان بالنظر

(1) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 117 .

(2) هناك دساتير تقسم السؤال البرلماني الى عدة انواع كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة 1958 وهي: أ / الاسئلة المكتوبة : وهي طلب معلومات يتقدم بها احد اعضاء المجلسين الى احد اعضاء الحكومة ، ويجري الرد عليها خلال شهر من تاريخ تقديمها ، واذا انتهت هذه المدة دون حصول النائب على الجواب من الوزير ، يحول السؤال الى شفوي من قبل رئيس المجلس فاذا رفض الوزير هذا الاقتراح منحه اخر فرصة للاجابة على السؤال المكتوب خلال شهر .

ب/ السؤال الشفوي الغير المقرون بالمناقشة : يختص هذا السؤال بالسائل والمسئول على ان يتم طرح السؤال بصورة شفوية وتتم الاجابة عليه بصورة شفوية ايضاً ، ويحق للنائب السائل التعقب على الاجابة اذا لم يقتنع باجابة الوزير ، على ان لا يتجاوز التعقب خمس دقائق .

ج/ السؤال الشفوي المقرون بالمناقشة : يكون طرح السؤال والاجابة عليه شفويًا ، واذا لم تكن اجابة الوزير مقنعة للنائب السائل ولغيره من النواب يحق مناقشة الوزير في الاجابة . انظر د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 244 .

(3) د. سليمان محمد طماوي - المصدر السابق ص 475 . وانظر د. داود الباز - المصدر السابق ص 350

(4) د. حسين عثمان محمد عثمان - المصدر السابق ص 304 .

في الاستجواب حتى اذا سحب العضو استجوابه ، بشرط ان يتبناه عضو او اعضاء اخرين في البرلمان (1).

3 - التحقيق البرلماني : يحق للبرلمان اجراء تحقيقات خاصة في امور معينة داخلية في حدود اختصاصه ، وذلك عن طريق تشكيل لجان خاصة من بين أعضائه ، وتعتبر التحقيق أداة ضرورية لتبأشر السلطة التشريعية رقابتها على السلطة التنفيذية . وتجري التحقيق عادةً لفحص الطعون المقدمة ضد نيابة الأعضاء أو في حال اتهام احد الأعضاء وتتميز هذه اللجان بسلطات واسعة ، حيث يحق لها الاطلاع على أية مستندات أو أوراق أو دفاتر أو بيانات ، بالإضافة الى حقها في سماع شهود وأقوال من ترى سماعه سواءً ان كانوا أفراد عاديين أو مسؤولين (2).

4 - المسؤولية الوزارية : تعتبر الوزارة المسؤولة سياسياً عن جميع الاعمال التي يقوم بها رئيس الدولة ، لان الرئيس غير مسؤول فلا بد من هيئة تسأل عن اعمال الحكومة امام البرلمان (3).

وتعتبر المسؤولية الوزارية من اهم صور رقابة البرلمان على اعمال الوزارة ويمكن التمييز بين نوعين من المسؤولية هما :

أ - المسؤولية الفردية : وهي المسؤولية التي تقع على كل وزير على حدة نتيجة الاعمال التي يباشرها في حدود وزارته (4).

ب - المسؤولية التضامنية : فتعني مسؤولية هيئة الوزارة بأجمعها عن السياسة العامة للوزارة أو بسبب ما يباشره رئيس الوزراء من أعمال باعباره رئيساً للوزراء جميعاً (5)، وتعتبر المسؤولية الجماعية أو التضامنية من أهم ما يميز النظام البرلماني عن غيره من النظم السياسية وهو ينفرد به وحده ، لأنه قد يمكن مسألة الوزراء منفردين سواءً امام البرلمان أو امام رئيس الدولة في النظم المختلفة ، ولكن المسؤولية التضامنية للوزراء لا توجد إلا في النظام البرلماني ، ويرى البعض بانه يكفي ان يقرها الدستور حتى يكون النظام برلمانياً (6). وهذا ما ورد في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 من مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب

---

(1) القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 184 .

(2) د. داود الباز - المصدر السابق ص 325 . و انظر د. محمد نصر مهنا - المصدر السابق ص 291 .

(3) د. عبدالكريم علوان - المصدر السابق ص 215 .

(4) د. ماجد راغب حلو - دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية - المصدر السابق ص 769

(5) د. مصطفى ابو زيد فهمي - المصدر السابق - ص 215 .

(6) د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 310 .

مسؤولية تضامنيه اي ان رئيس الوزراء والوزراء مجتمعين ، والمسؤولية الشخصية اي مسؤولية الوزير وحده<sup>(1)</sup>.

### ب / مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

تقرر النظام البرلماني بعض الوسائل الرقابية التي تباشرها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، وهذا يقابل ما تمتلكه السلطة التشريعية من رقابة على اعمال السلطة التنفيذية والذي يعتبر دليلا على التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين<sup>(2)</sup>. والوزارة هي التي تستفيد من هذه الوسائل الرقابية على اعمال السلطة التشريعية وليس رئيس الدولة . واهم هذه الوسائل فيما يلي:

1 - حق دعوة البرلمان للانعقاد وفضه وتأجيله : يعطي الدستور في النظام البرلماني للسلطة التنفيذية حق التدخل في بعض اعمال البرلمان ويشمل ذلك في حقها دعوة الناخبين عند اجراء الانتخابات النيابية وحقها في دعوة البرلمان للانعقاد في الادوار العادية والغير العادية وحقها في فض انعقاده او تأجيل انعقاده اضافة الى حقها بالحضور في جلسات البرلمان وتقديم النصح والارشادات بما يحقق المصلحة العامة<sup>(3)</sup>.

2 - حق الحل<sup>(4)</sup>: وتعني حق الحل حق الحكومة في انهاء تمثيل البرلمان للشعب قبل انتهاء مدته الطبيعية ويعتبر هذا الحق اخطر سلاح رقابي تملكه الحكومة ازاء البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة ، وهو ما يحقق مبدأ التوازن بين السلطتين<sup>(5)</sup>، فبدونها لا يعتبر النظام برلمانيا وانما يتجه نحو نظام حكومة الجمعية ، حيث تكون الحكومة تابعة للبرلمان<sup>(6)</sup>. وهناك صورتين لحل البرلمان من قبل الوزارة وهما :

أ / الحل الوزاري : Dissolution Ministerielle : يتم بناءً على طلب الوزارة من رئيس الدولة ، وذلك لانتهاء الخلاف القائم بينهما وبين البرلمان . فالوزارة تسعى الى النيل من البرلمان قبل قيام الاخير بالنيل منها لان الوزارة لا تنتظر حتى يحرك البرلمان مسؤوليتها امامه من اجل اسقاطها<sup>(7)</sup>.

(1) المادة ( 83 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

(2) د. نعمان احمد خطيب - نفس المصدر السابق ص 380 .

(3) د. داود الباز - المصدر السابق ص 353 . و انظر د . هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص

260. انظر د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - المصدر السابق ص 418 .

(4) للمزيد حول هذا الموضوع انظر دانا عبدالكريم سعيد في حل البرلمان واثاره القانونية على مبدأ استمرارية

اعمال الدولة - رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية ص 36

(5) د. عبدالكريم علوان - المصدر السابق ص 216 .

(6) انظر موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 128 .

(7) د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 152 .

ب / الحل الرئاسي : : Dissolution Presidentielle وهو الحل الذي يتم بواسطة رئيس الدولة ويعتبر هذا الحل اقل اهمية من سابقتها فيما يتعلق بطبيعة التوازن بين البرلمان والحكومة، لان رئيس الدولة يلجأ الى هذا الحل عندما ينشب خلاف عميق بينه وبين البرلمان والوزارة المؤيدة من الاغلبية البرلمانية ، وهذا يعني ان رئيس الدولة يكون في كفة والوزارة والبرلمان في كفة اخرى ، ويعتبر الحل الرئاسي بالغ الخطورة لانه يعري رئيس الدولة مع انه بطبيعة وضعه يجب ان يجد من يغطيه دائماً ، وهذا يعني ان الحل الرئاسي هو سلاح ذو حدين، فاذا ما جاءت نتائج الانتخابات على عكس توقعات الرئيس فان ذلك يهدد مركزه كرئيس دولة ، وهذا ما حصل في ايام مارشال ماكهمون عندما قام بحل مجلس النواب الفرنسي سنة 1877 حلاً رئاسياً بعد ان دفع برئيس الوزراء ( Jules Simn ) الى الاستقالة ولما اجريت الانتخابات أقرت عن تأييد الامة لإتجاهات المجلس القديم فضعفت سلطة الرئيس ضعفاً شديداً مما دفعه بعد ذلك الى الاستقالة من منصبه وهو رئاسة الجمهورية (1).

واخيراً يمكن الاشارة في نهاية هذا المطلب الى التطورات التي تحصل في النظام البرلماني ، فكما هو معلوم ان النظام البرلماني ليس وليد افكار ونظريات سياسية او قانونية وانما تكونت قواعده نتيجة تطور تاريخي طويل ، فهو نظام مرن قادر على التلاؤم والتطبيق في مختلف الظروف وباختلاف الاماكن والدول ، ولذلك كان التطبيق العملي لهذا النظام يتشكل باشكال مختلفة حسب الظروف السياسية الخاصة بكل دولة (2). وان الاصل في النظام يقوم على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، الا انه من السهل ايجاد هذا التوازن نظرياً ولكن عملياً فقد اختل هذا التوازن في بعض الدول منها ما كان هذا الاختلال لصالح الحكومة واخرى لصالح البرلمان ، وقد حدث هذا في عدة دول لاسباب مختلفة ففي فرنسا في عهد الملك لوي فليب (1830 \_ 1848) حاول البعض زيادة سلطاته ، وذلك بحجة تقوية سلطات الملك اي ان (العرش ليس عبارة عن كرسي خال) بل يجب ان يتمتع صاحبه بسلطات واسعة ، وقد تبنى الملك هذه السياسة والتي ادت الى اضطرابات سياسية في فرنسا مما ادى به الى التنازل عن العرش (3).

ودفع نفس هذه الافكار تقريباً البعض في مصر مما الغى دستور سنة 1923 وتحت ضلالها وضع دستور سنة 1930 والذي وسع سلطات الملك الى حد كبير.

(1) د. مصطفى ابو زيد فهمي - المصدر السابق - ص 218 . وانظر د. حسين عثمان محمد عثمان - المصدر السابق ص 307

(2) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 174 .

(3) د. مصطفى ابو زيد فهمي - المصدر السابق - ص 219 .

اما في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا فقد كان الاختلال في التوازن بين السلطتين لصالح البرلمان اذ ان الكفة الراجحة كانت دائماً لصالح البرلمان . لذلك فان عدم الاستقرار الوزاري كان من اهم اسباب ازمة الانظمة الديمقراطية وما ينتج عنه من ضعف في الانتاج الوطني في جميع النواحي (1).

### المطلب الثالث

#### تطبيقات النظام البرلماني

هناك تطبيقات كثيرة للنظام البرلماني ، الا ان النظام البرلماني في المملكة المتحدة يعتبر مهد هذا النظام حيث نشأ فيه وتطور حتى استقامت اصوله وتثبتت اركانه نتيجة سلسلة من التطورات التاريخية خلال عقود من الزمن - كما قدمنا - اذن فهو يعتبر من اهم التجارب من بين الدول التي اخذت بهذا النظام كاساس لنظامها السياسي (2). لذا فمن الضروري التطرق الى المراحل التي مر بها هذا النظام والمؤسسات التي يتكون منها في المملكة المتحدة .

#### النظام البرلماني في بريطانيا

بينما بان ظهور وتطور النظام البرلماني لم تكن نتيجة إحدى النظريات لأحد رجال الفكر السياسي أو احد أساتذة الفقه الدستوري وإنما كان ثمرة تطور تاريخي عبر قرون اثرت فيه الظروف البيئية والاجتماعية والسياسية وبعض الاحداث التاريخية ، اضافة الى عدم وجود دستور مكتوب

(1) انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 178.

(2) انظر د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 153 .

وجامد (1). ويقول الدكتور عبدالحميد متولي في هذا الصدد : ان العقلية الانجليزية من طابع العقلية العملية ، على اننا نجد ان الانجليز في الوقت نفسه عرفوا بنزعة محافظة ، تميل الى التمسك بالقديم وبالتقليد وهذا يفسر ما نشاهده في الانظمة السياسية الانجليزية من عدم اهتمام بالحرص على مراعاة احكام المنطق ونزعة عدم الاهتمام بمراعاة التناسق والانسجام بين مختلف انظمتهم ، وكما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات وهو احد مجلسي البرلمان ، غير منتخب من الشعب ، وهذا يخالف منطق الديمقراطية الا ان ساسة الانجليز يفخرون بان انظمتهم السياسية غير منطقية (2).

ولكن واقعياً هناك تغير كبير في السلطة التي تسيطر على الهيئات الحكومية بالرغم من عدم تغييرها في مظهرها الخارجي . كل هذه العوامل ساعدة الانجليز على السير نحو التطور في نظامها المتمثل بالنظام البرلماني ' حيث تطورت الملكية المطلقة وتحولت في النهاية الى ملكية مقيدة (3)، وكانت نقطة التحول في النظام الانجليزي كما قدمنا هو صدور (الميثاق الاعظم) عام 1215 ، ومن ثم حل البرلمان والوزارة المنبثقة عنه محل الملك في ممارسة السلطة ، وكان لعدم وجود دستور مكتوب وجامد في المملكة المتحدة قد سهل من مسيرة التطور في نظامها السياسي ، بالرغم من وجود بعض الوثائق الدستورية المكتوبة منها الميثاق الاعظم ، ووثيقة (لائحة الحقوق) لعامي 1629 و 1689 ، وقرار البرلمان لعام 1911 وكذلك القرار البرلماني الصادر عام 1949 والذي حدا من صلاحية مجلس اللوردات وجعله مجلساً فخرياً مجرداً من اختصاصاته الفعلية (4).

وجدير بالذكر ان هذه التغيرات التي طرأت على النظام الانجليزي لم تكن تشمل الملك لوحده باعتباره المؤسسة الاولى في الدولة ، وانما شملت جميع المؤسسات الدستورية كما رأينا حيث حل مجلس العموم محل مجلس اللوردات في الاختصاصات التشريعية واصبحت الوزارة مسؤولة امام مجلس العموم المنتخب من قبل الشعب بعدما كانت مسؤولة امام الملك (5). وفيما يلي اهم المؤسسات التي تقوم عليها النظام الانجليزي .

### اولاً / السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في الانجليز من الملك والحكومة :

- 
- (1) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 120 و ص 122 .  
(2) انظر مؤلفه - القانون الدستوري والانظمة السياسية ص 297 .  
(3) انظر د. انظر د. محمد كاظم المشهاني - المصدر السابق ص 137 .  
(4) د. صالح جواد ود. علي غالب العاني - النظم السياسية المصدر السابق ص 74 .  
(5) د. ماجد راغب حلو - دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية - المصدر السابق ص 248 .



## أ / الملك (التاج)

تعتبر الملكية من اقدم المؤسسات السياسية في انجلترا ويتولى العرش عن طريق الوراثة ، بواسطة الولد الاكبر للملك الراحل ، سواء كان من الذكور او من الاناث وفقاً لقانون الارث العام (1). وكما ذكرنا ان الملك كان صاحب الصلاحيات المطلقة ، الا انه انتزع منه عدد كبير من هذه الصلاحيات تدريجياً والتي انتقلت الى البرلمان ، والى الوزارة المصغرة ، والمحاكم العدلية ، والسلطات المحلية .... والخ . وما تبقى من هذه السلطات اطلق عليها امتيازات التاج والتي يتمتع التاج بسلطات تقديرية عليها . بالرغم مما نشاهده من (شكليات) ، حيث تصدر القوانين والقرارات باسم الملك ، كما ان الملك هو الذي يفتتح دورات البرلمان ويلقي خطاب العرش الذي يبين فيه سياسة الحكومة ، وغيرها من واجبات الملكية عندما كانت لها السلطة ، الا انه في الواقع والممارسة الفعلية للسلطة نجد غير ذلك ، فان البرلمان هو الذي يقوم بتشريع القوانين ويرفعها الى الملك الذي عليه ان يوقعه ، كما ان خطاب العرش الذي يتضمن عادةً سياسة الحكومة وخططها المستقبلية يعد من قبل الوزارة وان القاها فقط هو واجب الملك (2). ويتمتع الملك او الملكة في بريطانيا بقاعدة عدم المسؤولية عن اعماله بصفة مطلقة وفقاً لقاعدة الملك لا يخطيء وهي تشمل المسائل الجنائية والسياسية حيث ان الملك كما يقولون مصون غير مسؤول (3).

ويعاون الملك في عمله مجلس خاص يسمى بـ ( The Privy Council ) هذا المجلس مكون من جميع مستشاريه والذي كان يتمتع بسلطات واسعة قبل ان ينتقل هذه السلطات الى الوزارة (التي يرجع نشأتها الى هذا المجلس) والتي اصبحت مسؤولة امام البرلمان (4).

## ب / الوزارة :

نتيجة تقلص دور الملك وفقاً لقاعدة انه يسود ولا يحكم فان الوزارة هي التي تقوم بالدور الفعلي والرئيسي في مجال السلطة التنفيذية فهي المسؤولة عن جميع الشؤون الداخلية والخارجية . وتتكون الوزارة من رئيس الوزراء (Prime Minister) الذي يعينه الملك من بين اعضاء مجلس العموم (5) ، وقد جرى العرف على ان يكون رئيس الوزراء زعيماً للحزب الفائز بالاغلبية ، لذلك فان الملك مجبر باختيار زعيم الحزب الفائز بالاغلبية في الانتخابات ، اما اذا

(1) د. حسان محمد شفيق العاني - الانظمة السياسية الدستورية المقارنة - المصدر السابق ص 41 .

(2) انظر د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 154 وانظر د. حسين عثمان محمد عثمان - المصدر السابق ص 309 وانظر مورييس دوفر جييه - المصدر السابق ص 208 .

(3) د . هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 253

(4) انظر د. عبدالحميد متولي - المصدر السابق ص 298 .

تعددت الاحزاب او لم يكن للحزب الفائز زعيم ظاهر فللملك الحق في اختيار رئيس الوزراء<sup>(1)</sup>.  
اما الوزراء فان رئيس الوزراء هو الذي يقوم باختيارهم دون اي تدخل من قبل الملك ، وقد جرت العادة ان يكون الوزراء اعضاء في البرلمان ولا يحق للوزير الدخول او الكلام الا في المجلس الذي هو عضو فيه . وتتصرف الوزارة بثقة كبيرة معتمدة على تأييد اغلبية البرلمان ومساندتها لها لانها تمثل زعامة الحزب الحائز على الاغلبية في مجلس العموم . وهذا ما دفع البعض بان يعتقدوا بان الوزارة في النظام الانجليزي هي صاحبة الشأن وان البرلمان ضعيف تجاهها وذلك بسبب طبيعة النظام السياسي في الانجليز الذي يقوم على اساس الثنائية الحزبية<sup>(2)</sup>.  
وتتمتع الوزارة بجملة من الاختصاصات منها حق اقتراح القوانين وحق العفو وحق منح الالقاب وفي بعض الحالات لها الحق للقيام ببعض الاعمال التشريعية بواسطة مراسيم عند حصولها على تفويض من البرلمان وكذلك حق التعيين في المناصب العليا ، اضافة الى الوظيفة الالهة وهي حقها في طلب حل البرلمان<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً / السلطة التشريعية (البرلمان) :

تتكون السلطة التشريعية في بريطانيا من مجلسين وهما : مجلس اللوردات ومجلس العموم .

#### أ / مجلس اللوردات :

وهو اصل البرلمان الانجليزي الذي كان يسمى بالمجلس الكبير والذي يضم ممثلي النبلاء وكبار رجال الدين<sup>(4)</sup>، ولكن بعد دخول ممثلي المدن المنتخبين من قبل الشعب ورفض النبلاء الاجتماع معهم في قاعة واحدة انفصل هؤلاء انتخبو رئيساً لهم واصبحوا يكونون مجلساً مستقلاً عن الاخر سمي بمجلس العموم (باعتباره يمثل عامة الشعب) . ويتكون مجلس اللوردات من الف عضو ولكن لا يحضر الاجتماعات عادة اكثر من 40 - 50 عضواً ، وتكون العضوية فيه بطريقة معقدة الى حد ما تختلف عن الطريقة التي تتكون منها المجالس البرلمانية في كل دول العالم ، حيث تتم العضوية في مجلس اللوردات اما عن طريق الوراثة<sup>(5)</sup>، وهؤلاء هم

<sup>(5)</sup> كان اخر رئيس وزراء من المجلس اللوردات في عام 1911 . انظر د. صالح جواد و د. علي غالب العاني - النظم السياسية المصدر السابق ص 76 .

<sup>(1)</sup> د. عبدالعزيز شيجا - المصدر السابق ص 591 .

<sup>(2)</sup> انظر موريس دفرجيه - المصدر السابق ص 203 . و انظر د. صالح جواد و د. علي غالب العاني - النظم السياسية - المصدر السابق ص 76 .

<sup>(3)</sup> د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 152 .

<sup>(4)</sup> د. وائل عبدالطيف القاضي الفضل - اصول العمل النيابي - المصدر السابق ص 48 .

<sup>(5)</sup> كان هؤلاء يعينون من قبل الملك ، وقد اختلفت القابهم حسب تاريخ تعيينهم ، حيث كانوا يلقبون اعضاء ( pairs ) او انجلترا قبل عام ( 1707 ) ، و اعضاء بريطانيا العظمى في ( 1707\_ 1801 ) ، و اعضاء

الذين يحملون لقب اللورد بحكم الارث الذي انعم به الملك على اسلافهم ويبلغ عدد هؤلاء الاعضاء 800 عضو من مجموع الف عضو (1). او عن طريق التعيين وهؤلاء فئات متعددة ، منهم لوردات يعينون بواسطة الملك بحكم مناصبهم وهم اللوردات الروحانيون وعددهم ستة وعشرين اسقفًا من كبار رجال الكنيسة يطلق عليهم (Lordsspirituols) وهم رؤساء اساقفة لندن ونشتر ودرهام ويورك وكنتربري ، وتسعة من كبار رجال القضاء ويطلق عليهم (Law Lord) مهمتهم القيام بالاختصاصات القضائية لذلك المجلس الذي ينعقد احياناً كمحكمة استئناف للنظر في بعض القضايا معينة ، بالإضافة الى ثلاث من اعضاء الاسرة المالكة وتكون عضوية هؤلاء مدى الحياة (2). وهناك 21 مقعداً لاقدم الاساقفة وتزول عضوية هؤلاء بزوال مناصبهم ، بالإضافة الى اللوردات الذين يمثلون اسكتلندا وعددهم 16 عضواً ويتولى انتخابهم من جميع لوردات اسكتلندا ، وتكون مدة عضويتهم بمدة عضوية مجلس العموم ، وكان لإيرلندا اعضاء ممثلين فيها مدى الحياة وكان عددهم 28 الا انهم اختفوا تدريجياً بسبب الوفاة منذ انفصال ايرلندا في عام 1922 . وتعتبر منح العضوية في مجلس اللوردات مكافأة لرجال سياسيين مشهورين وموظفين كبار بارزين وبصورة عامة شخصيات برزت في مختلف مجالات الحياة الوطنية ، وتمكنت النساء من الجلوس في مجلس اللوردات منذ عام 1958 (3).

اما اختصاصات هذا المجلس فكانت تساوي اختصاصات مجلس العموم ، حيث كان صدور القوانين بموافقة المجلسين معاً. ولكن بعد التشريعين الدستوريين (الصادرين عام 1911 \_ 1949) حرم هذا المجلس من النظر في مشروعات القوانين المالية ، كما قلص اختصاصاته بالنسبة لمشروعات القوانين الاخرى على حق الاعتراض فقط ، اي الاعتراض التوقيفي ، ولم يبق لهذا المجلس سوى تقوية جانب المعارضة في بعض الاحيان ، وذلك لانه لا يمثل الشعب بل يمثل طبقة معينة وهي الطبقة الارستقراطية البريطانية والتي ما تزال موجودة ولها احترامها

---

المملكة المتحدة منذ عام ( 1801 ) ، ومن بينهم 21 دوقاً ، 27 ماركيزاً ، و 133 كونتاً ، و 93 فيكونتاً ، و 524 باروناً . وكان هذا المجلس يشغل 27 مركزاً قبل القرن السابع عشر ، و 32 مركزاً في القرن السابع عشر ، و 86 في القرن الثامن عشر ، و 265 في القرن التاسع عشر والباقي في القرن العشرين . انظر موريس دوفرجهيه- المصدر السابق ص 212 .

(1) د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 156 ، وانظر د. حسان محمد شفيق العاني - الانظمة الياسية الدستورية المقارنة - المصدر السابق ص 41 .

(2) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 144 .

(3) انظر د. عبدالحميد متولي - المصدر السابق ص 301 .

رغم التطور الحاصل في المملكة ، ويعتبر هذا المجلس اخر المجالس الارستقراطية في العالم<sup>(1)</sup>.

**ب / مجلس العموم :** يعتبر مجلس العموم هو المجلس الذي يمثل الشعب البريطاني وهو صاحب الوظيفة التشريعية بالمعنى الحقيقي خاصة بعد حرمان مجلس اللوردات من اختصاصاته في سنة 1911 ، ويتألف هذا المجلس من 630 نائباً منتخبين لخمس سنوات ولكن غالباً ما لا يصلون الى نهاية هذه الفترة بسبب الحل المتكرر للبرلمان من قبل الوزارة قبل نهاية ولايته<sup>(2)</sup>. وقد قبل عضوية الكاثوليك في البرلمان منذ عام 1829 واليهود في عام 1859 وكان الاقتراع شامل وسري مباشر ، وتكون اشترك النساء بنفس شروط الرجال (اي ابتداءً من 21 سنة حيث كان السن الانتخابي للنساء 25 سنة حتى عام 1928)<sup>(3)</sup>.

ويكون الفوز في المعركة الانتخابية بالحصول على الاغلبية النسبية فقط ، اي ان يحصل المرشح في دائرته الانتخابية على اكثر الاصوات مهما كان عدد المرشحين ، وليس بالحصول على الاغلبية المطلقة التي تعني حصوله على عدد من الاصوات يتجاوز عدد الاصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون مجتمعين ، ويعني هذا انه لا يشترط الحصول على الاغلبية المطلقة من عدد الاصوات التي ادلى بها الناخبون في الدائرة الانتخابية كما هو الحال في البلاد الآخري ، وهذه الطريقة تساعد الاحزاب والهيئات المتقاربة سياسياً بان يندمجوا في حزب واحد والذي يؤدي الى التقليل من عدد الاحزاب السياسية التي تقتصر على حزبين كبيرين وهو امر ضروري لكفالة الاستقرار الوزاري<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر د. حسين عثمان محمد - النظم السياسية - المصدر السابق ص 319 ، و انظر د. صالح جواد و د. علي غالب العاني - النظم السياسية المصدر السابق ص 75 .

<sup>(2)</sup> انظر موريس دوفرجهيه - المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى المصدر السابق ص 209 .

<sup>(3)</sup> د. ابراهيم ابو خزام - المصدر السابق ص 302 . وانظر موريس دوفرجهيه - المصدر السابق ص 209

<sup>(4)</sup> د. ماجد راغب حلو - دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية ص 300 ، وانظر د. صالح جواد و د. علي غالب العاني - النظم السياسية المصدر السابق ص 76 . و انظر عبد الحميد متولي - المصدر السابق ص 251 .

وهناك رئيس لمجلس العموم يسمى الـ Speaker<sup>(1)</sup> (الخطيب) يتم انتخابه من قبل المجلس ويتميز هذا الرئيس باعتبار فائق وسلطات كبرى ، فهو الذي يهتم بتنظيم المناقشات والانظمة التي تقترحها كل جمعية ، ويفتضي التقليد منه بان يكون في حياد مطلق . وقد سمي بهذا الاسم (السيكر) لانه كان مكلفاً بنقل الاراء المعبر عنها في الجمعية الى الملك لانه كان خطيب الكومونات لدى الملك<sup>(2)</sup> .

ويتكون مجلس اللوردات من عدة لجان منها لجنة المجلس بكامله : وهي تتألف من جميع اعضاء المجلس واهم وظيفة يقوم بها هو دراسة الميزانية وتنقسم الى لجنتين لجنة الاعتمادات ولجنة الواردات . وهناك لجان دائمة مؤلفة من 50 عضو ، 20 عضو دائميون و 30 مؤقتون . اضافة الى لجان اخرى التي تشكل لدراسة امر معين ومنها : اللجان المختلطة التي تضم الى جانب اعضاء من مجلس العموم اعضاء اخرين من مجلس اللوردات ، وكذلك هناك اللجان المختارة التي تعين لدراسة مشروع قانون يغلب عليه الطابع التقني او للقيام بالتحقيق ، بالاضافة الى اللجان الدورية المختصة بامور انعقاد الجلسات<sup>(3)</sup> .

واخيراً يتضح لنا التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الانجليزي حيث رأينا بان النظام الانجليزي لا يأخذ بالفصل الحاد بين السلطات باعتباره نظاماً برلمانياً ، وانما يتميز بمرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، اي ان هناك تعاون وتوازن متبادل بين هاتين السلطتين ، ومما يدل على ذلك كما قدمنا حق الحكومة في حل مجلس العموم ، وما يقابله من تقرير المسؤولية الوزارية سواءً ان كان فردية او تضامنية ، وهذا ما يؤكد التفسير الفرنسي حيث تضمن هذه الالية تعادلاً كاملاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية ، ولكن في الحقيقة هذا لا يعكس الواقع فالوزارة البريطانية المصغرة (Lecabinet) لاتخاف من حجب الثقة عنها لانها مؤلفة من اعضاء الحزب الذي تتمتع بأغلبية مطلقة وهذا لم يحصل في بريطانيا منذ عام 1924 ، الا في حالة واحدة تصبح هذا الامر واقعاً وهذه الحالة تعتبر استثناءً في النظام

(1) ان السيكر هو المعبر عن رغبات مجلس العموم امام الملك ، ويمارس السيكر مهامه وهو مرتدياً المعطف، ومعتماً القبعة من الشعر المستعار وتكون المطرقة امامه ويواجهون النواب خطابهم اليه ، فهو سيد الحلبة المحافظ على النظام ، علماً انه كان يتمتع عن التصويت الا اذا حصل تعادل بين الاصوات وهذا ما لم يحصل ابداً . انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 148 .

(2) انظر موريس دفرجييه - المصدر السابق ص 210 .

(3) د. حسين عثمان محمد - المصدر السابق ص 320 ، و انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 148 .

البريطاني وهي الحالة التي لا تعمل فيها الثنائية الحزبية ، حيث تشكل اغلبيات تحالفية كما حصل في سنوات 1923 - 1935<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني

### النظام الرئاسي

يعتبر النظام الرئاسي صورة اخرى من صور الحكم النيابي المعاصر ، الذي يعتمد على مبدأ الفصل بين السلطات وهو الفصل الحاد بين السلطات الاقرب الى الجمود منه الى المرونة حيث تتولى كل سلطة وظيفة معينة تمارسها بصورة مستقلة بعيدة عن تأثير السلطات الاخرى<sup>(2)</sup>. أي ان الاساس الذي يقوم عليه هذا النظام هو التخصص العضوي والوظيفي للسلطات ، وان كل سلطة من السلطات الثلاث تتميز باستقلال ذاتي في مواجهة السلطات الاخرى ، بحيث لا يمكن لاي سلطة المساس بهذا الاستقلال من خلال اي اجراء تتخذه وهذا هو التخصص العضوي ، اما التخصص الوظيفي فيعني ممارسة كل سلطة وظيفة معينة ليس لها ان تتجاوزها<sup>(3)</sup>. اذن ففي هذا النظام يتحقق مبدأ الفصل بين السلطات اكثر منه في اي نظام اخر ، حيث هناك تمييز حقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والعلاقة المتبادلة بينهما في ادنى درجاتها ، وهذا ما دفع البعض الى تشبيه هذا النظام بمرحلة الملكية المقيدة في بريطانيا التي كانت تتميز بالتوازن بين السلطتين : الملك من جهة والمجلس التمثيلي من جهة اخرى ، لان الفترة التي نشأ فيها النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامركية عند انطلاق دستور فيلادلفيا عام 1787 هي نفس الفترة التي كان النظام القائم في وطنهم الام (بريطانيا) نظام الملكية المقيدة ، وهذا ما دفع بهؤلاء الى اعتبار الاصول الاولى لهذا النظام الى النظام الملكي المقيد في بريطانيا من خلال تحويل مؤسسة الملك الى مؤسسة رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 214 .

<sup>(2)</sup> د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 137 .

<sup>(3)</sup> انظر د. نعمان احمد خطيب - نفس المصدر السابق ص 365 .

<sup>(4)</sup> انظر د. احمد سعيغان - المصدر السابق ص 214 .

ونحن نرى بان ظهور هذا النظام في الولايات المتحدة الامركية مع هذه المرحلة (الملكية المقيدة) في بريطانيا ليس مجرد فرصة عابرة وانما كانت لهذه المرحلة اثر على افكار واضعوا الدستور الامريكي الذي تبني النظام الرئاسي ذو الفصل الحاد بين السلطات (1). ولتعرض على هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث على ثلاث مطالب وعلى هذا النحو : المطلب الاول تعريف النظام الرئاسي ، والمطلب الثاني أركان النظام الرئاسي ، اما المطلب الثالث والآخر تطبيقات النظام الرئاسي .

## المطلب الاول

### تعريف النظام الرئاسي

هناك عدد كبير من الفقهاء والقانونيين الذين عرفوا هذا النظام ، والذين قد يكونوا قريبين الى بعضهم البعض بالنسبة الى الاسس و الاركان التي يستند اليها هذا النظام . وسنعرض عدداً من هذه التعاريف .

يرى الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي بان النظام الرئاسي يستند على اسس ثلاثة وهي : المساواة التامة بين السلطات من حيث المصدر ، فرئيس السلطة التنفيذية والبرلمان من مصدر واحد وهو الانتخاب الشعبي ، والتخصص الوظيفي الذي يعني ان البرلمان يقوم بالوظيفة التشريعية والرئيس بالوظيفة التنفيذية والمحاكم بالوظيفة القضائية ، والاستقلال العضوي الذي يمنع الرئيس من التحكم بالبرلمان ، فليس له دعوته الى اجتماع او فض الدورة او حله او تأجيله بالمقابل ليس للبرلمان اي سلطة على الرئيس ووزرائه بان يكرههم على الاستقالة او حتى مساءلتهم او استجوابهم (2).

اما الدكتور محسن خليل فيرى بان النظام السياسي يستند على عنصرين وهما فردية السلطة التنفيذية وتوازن واستقلال السلطات العامة (3).

وعند الدكتور سليمان طماوي يقوم النظام السياسي على دعامتين : رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، وشدة الفصل بين السلطات (4).

---

(1) انظر نص المادة الاولى من دستور الولايات المتحدة الامركية .

(2) انظر مؤلفه (النظم السياسية والقانون الدستوري) المصدر السابق ص 208 .

(3) د. حسين عثمان محمد - المصدر السابق ص 244 .

(4) نقلا عن د. سليمان طماوي - المصدر السابق ص 456

اما الدكتور عبدالعزيز شيحا فيركز على شكل السلطة التنفيذية ، حيث يرى بانه نظام يعتمد على مبدأ فردية السلطة التنفيذية بخلاف النظام البرلماني ، وكذلك يعتمد على الفصل الجامد بين السلطات ، اذ تتولى كل سلطة الوظيفة المسندة اليها استقلالاً وعلى قدم المساواة (1).

اما الدكتور عبدالحميد متولي فقد عرف هذا النظام بانه : ذلك النظام الذي يتقرر فيه للرئيس الرجحان في كفة ميزان السلطات ، وقد يكون صاحب هذا التعريف قد انفرد بتعريف هذا النظام عن غيره من الفقهاء ، حيث اعطى لرئيس الدولة الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية الاسبقية على البرلمان (2).

اما اهم ما يميز النظام الرئاسي عند كل من دكتور ثروت بدوي و دكتور محمود حافظ هو استناده على ثلاث اركان : سلطة تنفيذية محصورة بيد رئيس الدولة الذي يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، وتمتعه بحرية كاملة في اختيار وزرائه وخضوعهم التام له ، والفصل التام بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية (3).

ويتضح من كل ما تقدم بان اصحاب هذه التعاريف متفقون بان النظام الرئاسي يقوم على ركنين اساسيين وهما : فردية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب الذي يتمتع بسلطات واسعة وموازية لسلطات البرلمان ، والفصل الحاد بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية . والتي سنأتي الى بحثهما في مطلب خاص من خلال فرعين .

## المطلب الثاني

### أركان النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على عنصرين مهمين نتناولهما في هذا المطلب تباعاً .

#### الفرع الاول

##### فردية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية

ان فردية السلطة التنفيذية التي يتميز بها النظام الرئاسي تعتبر من اهم ما يميز هذا النظام من النظام البرلماني ، حيث يجمع رئيس الدولة المنتخب من قبل الشعب بين منصبتين وهما رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء ولا يشترك معه مجلس الوزراء كهيئة جماعية ، بل ان الرئيس وحده

(1) انظر مؤلفه (النظم السياسية والقانون الدستوري) ص 418 .

(2) نظر د. عبدالحميد متولي - المصدر السابق ص 281 .

(3) انظر د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 316 . وانظر د. حسين عثمان محمد عثمان ص 245 .



هو الذي يرسم السياسة العامة في الدولة وتنفذ قراراته مباشرة دون الحاجة الى موافقة او توقيع وزير اخر لانهم يعتبرون معاونين له دون ان يكون ملزماً بارائهم (1).

وقد اشارت دساتير بعض الدول صراحة الى هذه الميزة ، حيث نص الدستور الارجنتيني لسنة 1853 في المادة (74) ان (السلطة التنفيذية في الدولة حولها المواطنون لرئيس الدولة) ، وكذلك دستور البرازيل الذي نص على (ان رئيس الدولة يمارس مهام عمله بمساعدة الوزراء) (2). وتعتبر انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة هو مصدر السلطات التي يتميز بها هذا الرئيس حيث يختلف عن الطريقة التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية والملك في النظام البرلماني ، اذ يكون انتخاب الاول من قبل البرلمان اما الثاني فيكون عن طريق الوراثة (3).

وهناك اختلاف بين الانظمة الرئاسية حول طريقة انتخاب رئيس الجمهورية فهناك نظم لا يكون فيها انتخاب الرئيس عن طريق الشعب مباشرة بل من الممكن ان يكون انتخابه على درجتين وذلك عن طريق هيئة خاصة ، وتعتبر هذه الطريقة حلاً وسطاً تحول دون ضعف رئيس الجمهورية من ناحية او احتمال طغيانه من ناحية اخرى ، وتختلف هذه الطريقة من دولة الى اخرى حسب الظروف السياسية وطبيعة شروط اختيار رئيس الجمهورية الواردة في الدستور ، فهناك دول تكون هذه الهيئة منتخبة من قبل الشعب وتقتصر مهمتها اختيار رئيس الجمهورية ، او عن طريق الاستفتاء الشخصي حيث يعرض الرئيس الذي في السلطة نفسه على الشعب في استفتاء عام حتى يتخذ من موافقة الشعب سنداً له في الحكم (4). اضافة الى طرق اخرى اكثر تعقيداً من التي ذكرناها (5).

ويبدو ان الهدف من الانتخاب الشعبي لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي سواء كان مباشراً او غير مباشر تكمن في المكانة التي يتمتع بها الرئيس الذي يساوي مكانة البرلمان الذي ينتخب اعضائه ايضاً من قبل الشعب ، اذ يعتبر نفسه مثلهم يتمتع بالولاية الشعبية ، بل واقعياً ان هذه الانتخابات تضع الرئيس في مركز متميز عن البرلمان وذلك لانه يتمتع بثقة الشعب في مجموعه

(1) د. داود الباز - المصدر السابق ص 356 . و انظر د . هاني علي طهراوي - المصدر السابق ص 26.

(2) المادة ( 1 / 118 ) من دستور برازيل لسنة 1967 .

(3) د. علي غالب خضير و د. نوري لطيف - القانون الدستوري - بدون سنة الطبع - ص 92 .

(4) انظر د. ثروت بدوي - المصدر السابق ص 278 .

(5) كانت هناك في بولونيا طريقة نادرة لانتخاب رئيس الجمهورية حيث انيطت انتخاب رئيسها سنة 1935 الى هيئة مكونة من رئيس مجلس الشيوخ ، ورئيس مجلس النواب ورئيس المحكمة القضائية العليا والمفتش العام للجيش وخمسة وسبعين من كبار المواطنين المشهود لهم بالفضل ويتم اختيار ثلثهم من قبل مجلس النواب ، ويختار الثلث الباقي مجلس الشيوخ .

من خلال انتخابهم له ، اما ثقة اعضاء البرلمان فانه يقتصر على اغلبية الناخبين في دائرة معينة. وهذا ما يشعر به دائماً رؤساء الجمهوريات من رجحان كفتهم على كفة البرلمان (1). وبالرغم من هذا الدور الجوهرى الذي يلعبه الانتخاب الشعبى لرئيس الجمهورية فى النظام الرئاسى والذى تميزه عن غيره من النظم السياسية ، الا ان هناك اتجاه يقلل من القيمة المطلقة لهذا الدور ويستندون فى ذلك على النظام الرئاسى فى النمسا ، حيث ينتخب رئيس الدولة مباشرة من قبل الشعب الا انه لا يتمتع بتلك الاختصاصات التى يتمتع بها رئيس الجمهورية فى النظام الرئاسى بل على عكس ذلك فانه يتمتع بالاختصاصات التى يتمتع بها رئيس الدولة فى النظام البرلمانى (2).

الا ان بعض الفقه يتجه الى القول انه ليس من الانصاف قياس هذا الموضوع على النظام السياسى فى دولة مثل نمسا ، لان النمسا بلد صغير ويتمتع بظروف خاصة لا يمكن نقلها الى بلد كبير ، فمثلاً بالنسبة لفرنسا فان الجنرال ديكول قد مارس اختصاصات رئيس الدولة فى ظل النظام الرئاسى بعد انتخابه مباشرةً من قبل الشعب (3).

اذن فان طريقة انتخاب رئيس الجمهورية فى هذا النظام قد وضعه فى رأس هرم الدولة ، وهذا يعنى ان يتمتع بصلاحيات واسعة من خلال عمله المتمثل برئاسة الدولة (4). فهو الذى يضع السياسة العامة فى الدولة كما قدمنا ويراقب اعمال الادارات العامة والقيادة العامة للجيش والسياسة الخارجية ويعين ويعزل وزرائه الذين يخضعون له خضوعاً تاماً وهم يتمتعون بعدم مسؤوليتهم امام البرلمان ولا ينالون ثقته ، وهذا يعنى عدم وجود المسؤولية الفردية والجماعية للجهاز التنفيذى فى النظام الرئاسى .

## الفرع الثانى

### الفصل الحاد بين السلطات

كان تأثير واضعوا الدستور الأمريكى بأفكار مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات الأثر الأكبر حول ظهور النظام الرئاسى فى الولايات المتحدة الأمريكية الذى يعتبر البلد الأم لهذا النظام واعتبروا هذا المبدأ (الفصل التام بين السلطات) سياجاً منيعاً لحماية الحريات وسلاحاً

(1) د. عبدالعزيز شيجا - المصدر السابق ص 422 .

(2) انظر د. حسين عثمان محمد - المصدر السابق ص 248 .

(3) د. اسماعيل غزال - المصدر السابق ص 184 .

(4) انظر د. نعمان احمد خطيب - نفس المصدر السابق ص 367 .

قوياً يمنع الحكام من الاستبداد والطغيان بالسلطة (1). وتعتبر الفصل التام بين السلطات من الدعائم الرئيسية التي يتميز بها النظام الرئاسي عن غيره من النظم السياسية فهو يعتمد على الفصل التام بين السلطات الثلاثة التنفيذية والتشريعية والقضائية من خلال ممارسة كل منها عملها بخلاف النظام البرلماني الذي يعتمد على الفصل المرن بين السلطات الذي يسمح بالتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاثة فيتحقق التوازن بينهما (2).

أما النظام الرئاسي فيعتمد نظرياً على الفصل التام بين السلطات حين تقوم كل سلطة بعملها بشكل مستقل ومنعزل عن السلطات الأخرى وهذا ما دفع ببعض الفقهاء إلى اعتبار هذا النظام بأنه نظام وهمي لا يمكن تطبيقه عملياً لأنه ليس هناك أي تأثير من قبل سلطة على أخرى إلى درجة النيل من استقلالها (3)، فمن الصعب تطبيقه وقد تؤدي إلى الفشل كما حصل في دستور السنة الثالثة للثورة الفرنسية وعلى نفس السبب رفض فقهاء الألمان هذا المبدأ خشيةً منهم من أن يؤدي الأخذ به إلى هدم وحدة الدولة، ولذلك فقد دفعت هذه التجارب إلى قيام الأمريكيين بإقامة نوع من التعاون بين السلطات، تكمن في جملة من التنازلات المتبادلة من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، للتغلب على مشاكل الفصل التام والاستمرار في البقاء لأنه لولاها لما استمر هذا النظام في الوجود (4). ولذلك بالرغم من الاستقلالية التي تتمتع بها كل سلطة من السلطات الثلاثة في هذا النظام، حيث لا يحق لرئيس الدولة من دعوة البرلمان إلى الانعقاد أو فض اجتماعه وتأجيل انعقاده أو حله، ولا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان والوزراء. بالإضافة إلى انه لا يحق للوزراء الحضور في اجتماعات البرلمان والاشتراك في مناقشاته، إلا إذا أرادوا الحضور كزائرين شأنهم شأن الموظفين العاديين. بالمقابل لا يحق للبرلمان من مساءلة الرئيس ووزرائه أو سحب الثقة منهم (5). فهناك جملة من مظاهر التعاون بين الطرفين مما تحقق من مظاهر الفصل التام بين السلطتين إلى حد كبير، منها التعاون الموجود بين الرئيس ومجلس الشيوخ مثل تعيين كبار الموظفين الاتحاديين وتوقيع بعض المعاهدات الخاصة ووضع الميزانية السنوية وكذلك إعلان الحرب وبعض الأمور التي يتعلق بالمسائل الخارجية للولايات المتحدة الأمريكية. وسنأتي إلى بحث هذه المظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة بين

(1) القاضي لطيف مصطفى أمين - المصدر السابق ص 167.

(2) د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 190.

(3) كاروان عزت محمد دوسكي - دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي - الطبعة الأولى - دار سبيريز لطباعة والنشر - اربيل لسنة 2006 ص 65.

(4) سليمان طماوي - المصدر السابق ص 420.

(5) انظر موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 136.

السلطات بشكل تفصيلي في المطلب القادم الذي تتعلق بالنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامركية .

### المطلب الثالث

#### تطبيقات النظام الرئاسي

ان اعتماد النظام الرئاسي على الفصل التام بين السلطات ، وصعوبة تطبيقه واقعياً كان من أهم أسباب عدم انتشاره دولياً أو فشله في الدول التي تبنته ، ما عدا الولايات المتحدة الأمريكية . وذلك لما يتميز به هذا النظام من جمود وعدم المرونة بين السلطات مما قد يؤثر على عمل السلطات في مباشرة شؤون الدولة ، وبالتالي إلى فشل التجربة كما حصل في بعض النظم الرئاسية في أمريكا اللاتينية الذي ساعد على تحول الحكام في ظل هذا النظام إلى حكام مستبدون وبالتالي تحول النظام من الديمقراطي إلى الدكتاتوري (1).

ولهذا السبب فقد أصبح تطبيقات هذا النظام في نطاق ضيق بل ويمكن أن نقول بان التجربة الوحيدة التي تتمتع بالمظاهر الديمقراطية هي تجربة الولايات المتحدة الأمريكية التي نجحت وتعيش في تطور دائم بفضل التعديلات الدستورية التي تقوم بها بشكل مستمر (2). لذا فمن الضروري التطرق إلى مضمون هذه التجربة وأسباب نجاحها وتطورها المستمر إلى يومنا هذا.

#### النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامركية

يعتبر دستور الولايات المتحدة الأمريكية من أقدم الدساتير المكتوبة في العالم المعاصر والاول من بين الدول التي تبنت مبدأ الفصل التام بين السلطات الثلاث ، وقد نشأ هذا الدستور بعد عشر سنوات من استقلال الولايات المتحدة من بريطانيا وذلك في مؤتمر فيلادلفيا المنعقد في (14 ايار 1787) بين الدول الثلاثة عشر التي انتهت بإعلان الدستور الاتحادي وإنشاء جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية (3).

وبدأ العمل بهذا الدستور بعد سنتين من تاريخ إنشائه والذي قسم السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية على ثلاث سلطات منفصلة إلى حد كبير عن بعضها البعض وهي السلطة التنفيذية

(1) انظر د. صالح جواد و د. علي غالب - المصدر السابق ص 199

(2) انظر موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 135

(3) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 159 .

ويتولاها رئيس الجمهورية ، والسلطة التشريعية التي يباشرها الكونغرس ، والسلطة القضائية التي تنحصر بيد المحكمة العليا الاتحادية (1).

### أولاً / السلطة التنفيذية :

تتميز السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية بفرديتها ، المتمثلة برئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب مباشرة والذي يتمتع بسلطات فعلية و واسعة في ميدان السلطة التنفيذية بخلاف النظام البرلماني . وتكون مدة الرئاسة في الولايات المتحدة الأمريكية أربع سنوات ولا يحق للرئيس ان يرشح نفسه أكثر من مرتين (2)، وهناك نائب ووزراء يساعدون الرئيس في أداء عمله الذي يتم تعيينهم واعفائهم من مناصبهم من قبل الرئيس نفسه وهم مسؤولون أمامه فقط ، ودون أي تدخل من قبل الكونغرس ، وهذا ما نص عليه الدستور الأمريكي حيث (تخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية وهو يشغل منصبه مدة أربع سنين وينتخب معه نائب الرئيس الذي يختاره للمدة عينها ..... ) (3).

إذن فليس هناك مجلساً للوزراء في النظام السياسي الأمريكي بالمعنى المفهوم في النظام البرلماني ، حيث لا يمكن للوزراء ان يجتمعوا ويصدروا قرارات مستقلة عن الرئيس الذي ينفرد وحده بمباشرة اختصاصات السلطة التنفيذية في جميع المجالات ، وهذا يبين ما يتمتع به رئيس الجمهورية من قوة ومكانة يتساوي فيها مع البرلمان بل وأقوى منه ، لأنه حائز على ثقة اغلبية أفراد شعبه في حين ان البرلمان لم يحرز إلا على ثقة غالبية الناخبين لدائرة معينة(4). لذا فلا يستطيع البرلمان من عزل الرئيس أو إقالته أو سحب الثقة منه ويبقى في منصبه لغاية انتهاء مدته ، ويستقل لوحده في ممارسة السلطة التنفيذية ويقف على قدم المساواة مع البرلمان دون ان يكون للأخير أدنى سلطة عليه(5).

وهذا ما دفع الرئيس ترومان واصفاً سلطات الرئيس بأنها (مجموعة هائلة وضخمة من السلطات تجعل قيصر وجنكيزخان ونابليون يقضمون أظافرهم حسرة وغيره) (6).

(1) القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية والفيدرالية - الطبعة الثانية - المكتبة القانونية بغداد سنة 2005 ص 63 .

(2) قبل تعديل عام 1951 كان يمكن إعادة انتخاب الرئيس لعدد غير محدود من المرات ولكن بعد هذا التعديل تم تحديد انتخاب الرئيس لمرتين فقط .

(3) المادة (2/ف1) من الدستور الأمريكي .

(4) د.مصطفى أبو زيد فهمي - المصدر السابق ص 208 .

(5) انظر الدستور الأمريكي المادة (1/ف7) .

(6) نقلاً عن د. نعمان أحمد خطيب - المصدر السابق ص 357 .

ولهذا فلا بد من تسليط الضوء على أهم السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية :

- 1 - يتمتع رئيس الجمهورية ، برئاسة الدولة ، ورئاسة السلطة التنفيذية ، أي ان مهام سير المرافق العامة في الإدارة الفيدرالية من صميم أعمال الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(1)</sup>.
- 2 - تعيين الموظفين الاتحاديين : منح الدستور الأمريكي صلاحيات واسعة لتعيين الموظفين الاتحاديين وهذا يعطي الرئيس قدر كبير من النفوذ والسيطرة على الموظفين الذين يساعده في تنفيذ سياسته ، ولكن هناك وظائف من الدرجات العليا التي تشمل (الوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا والقادة العسكريين الكبار) يتطلب تعيينهما اقتران موافقة رئيس الجمهورية بموافقة مجلس الشيوخ<sup>(2)</sup>. ولكن صار هناك خلاف حول الجهة المختصة بعزل هؤلاء الموظفين لاسباب غير جنائية ، كعدم الكفاءة والتقصير او اساءة استخدام السلطة ، لان الدستور الامريكي لم يتطرق الى هذه المسألة ، فالعرف يقول بان الجهة التي تختص بالتعيين تختص بالعزل ايضاً ، هذا اذا خص الدستور رئيس الدولة بصلاحيات التعيين على وجه الانفراد فله ايضاً صلاحية العزل بالرغم من عدم اشارة الدستور الى ذلك صراحةً . ولكن اذا كان هناك اشتراك في صلاحية التعيين بين مجلس الشيوخ والرئيس فقد يثور هنا خلاف حول الجهة المختصة بالعزل ، فهناك اتجاه يقول من يملك التعيين يملك العزل ، أي الاشتراك بين رئيس الدولة ومجلس الشيوخ<sup>(3)</sup>.

اما الاتجاه الثاني فقد ذهب بخلاف هذا الرأي حيث يقول بان الجهة التي تتحمل المسؤولية عن اعمال الموظفين هو الذي يملك حق العزل ، وان الرئيس هو الذي يتحمل تلك المسؤولية اما مجلس الشيوخ فليس له أي مسؤولية ، وهذا ما كان معمولاً به حتى سنة 1867 ، عندما نشب خلاف في هذه السنة بين الرئيس (جونسون) ومجلس الشيوخ عندما قام الاول بعزل وزير الحربية دون الرجوع الى الثاني مما دفع ذلك الكونغرس الى ان يصدر قانوناً يمنع بموجبه عزل أي موظف او وزير دون الرجوع الى مجلس الشيوخ ، وبعد تنفيذ هذا القانون على ما يقارب نصف قرن ، اصدرت المحكمة العليا في سنة 1926 قراراً يقضي بعدم دستورية قانون سنة 1867 . وبذلك استعاد الرئيس حقه في عزل أي موظف يشترك مجلس الشيوخ في تعيينه<sup>(4)</sup>.

(1) كاروان عزت محمد دوسكي - المصدر السابق ص 65 .

(2) المادة ( 2/2 ) من دستور الأمريكي .

(3) انظر د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 200 .

(4) انظر د. حسين عثمان محمد - المصدر السابق ص 250.

3 - يحق لرئيس الدولة خلال رسائل يبعث بها الى البرلمان أو من خلال أعضاء حزبه الموجودين في البرلمان ، من اقتراح القوانين أو لفت نظرهم نحو قانون معين ولا تعتبر هذه الاقتراحات ملزمة للبرلمان كما يحق للرئيس دعوة الكونغرس لدورات انعقاد غير عادية وذلك في ظروف خاصة واستثنائية (1).

4 - قيادة الجيش وتوجيه العمليات العسكرية : لقد أصبحت هذه المهام أكثر أهمية بعد تنامي قوة الولايات المتحدة الأمريكية ودخولها في حروب متتالية بعد أحداث ( 11 سبتمبر 2001) في كل من أفغانستان والعراق مؤخراً. حيث نظم الدستور كيفية إعلان الحرب وعقد المعاهدات وعلاقة هذه الأعمال برقابة الكونغرس (2)، فبموجب الدستور الأمريكي يعتبر الرئيس القائد العام للقوات المسلحة (3). فهو الذي يدير القوات البرية والبحرية والجوية في وقت السلم والحرب ، ومن المعلوم أن هذه الصلاحيات تبرز للرئيس في وقت الحرب ، ففي حالة الحرب هو الذي يتأسس مجلس أركان الحرب ومجلس الدفاع المدني ، وبذلك فهو الذي يصدر الأوامر العسكرية التنفيذية ويصادق على قرارات وزير الدفاع ويعين ويعزل العسكريين و ..... الخ (4). أما إعلان الحرب فهو من اختصاصات الكونغرس ، حيث يقدم الرئيس رسالة إلى الكونغرس طالباً فيها بإعلان الحرب (5).

5 - تعتبر الرئيس الأمريكي المسؤول الأول دستوريا عن علاقة دولته بالدول الأخرى والذي يساعده في ذلك ويستعين به في كثير من الأحيان وزير الخارجية والذي يسمى في الولايات المتحدة سكرتير الدولة (Secretary of state) ، إضافة إلى اشتراك مجلس الشيوخ في بعض المسائل (6).

(1) المادة (2/3) من الدستور الأمريكي .

(2) هيلين تورار - وترجمة باسيل يوسف - تدويل الدساتير الوطنية - بدون سنة الطبع - الناشر بيت الحكمة- العراق بغداد ص 212 .

(3) المادة (2/7) من الدستور الأمريكي .

(4) انظر د. نعمان أحمد - المصدر السابق ص 368 وانظر د. علي يوسف شكر ص 206

(5) كانت رسالة للرئيس (ماد سون) سنة 1811 أول رسالة حرب توجه إلى الكونغرس في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية عندما أشار فيها إلى تحرشات بريطانيا ، أما آخرها فكانت الرسالة التي وجهها الرئيس بوش الابن إلى الكونغرس للحرب على العراق في عام 2003 والذي بدأ في نفس العام في 18/3 والذي انتهى بعد دخول قواتهم العاصمة بغداد في 9/4/2003 . انظر د . هاني طهراوي \_ المصدر السابق ص 266 .

(6) د. محمد نصر مهنا - المصدر السابق - ص 290 .

6 - حق العفو وتخفيف العقوبة : يحق لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية ان يعفوا أو يخفف عقوبة أي شخص مدان ، وقد مارس الرئيس فورد هذا الحق في عام 1974 بحق سلفه الرئيس نيكسون بسبب المخالفات التي ارتكبها في قضية وترغيت (1). water gate  
7 - حق النقض veto(2)

يعطي دستور ولايات المتحدة الأمريكية رئيسها حق النقض على القوانين والقرارات التي يصدرها الكونغرس ، وقد ذهب غالبية الفقه ان هذا الحق مقتبس من الحق الذي كان يتمتع به ملك بريطانيا على قرارات حكام الولايات تحت احتلال تاج بريطانيا وذلك للحد من سلطات البرلمانات وحكام الولايات وتهديدهم . ولكن كان لووضعوا الدستور الأمريكي أهداف أخرى وراء منح الرئيس حق الاعتراض على القوانين والقرارات التي يصدرها الكونغرس وهي : الحفاظ على الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة ، الممنوحة له من قبل الدستور وبذلك يتحقق مبدأ التوازن بين السلطتين كما يقول مونتيسكو (إذا لم تكن للسلطة التنفيذية الحق في إيقاف مشروعات السلطة التشريعية فان هذه الأخيرة ستستبد بها) ، وان يكون هذا الحق محدوداً بقيود معقولة ، وذلك للحد من إساءة استخدامها من قبل الرئيس الذي عانى منه كثيراً في أيام الاستعمار البريطاني (3).

ويعتبر حق الاعتراض (veto) الذي يتمتع به الرئيس حقاً توقيفياً وليس مطلقاً من خلال عشرة أيام من موافقة الكونغرس عليه ، حيث يستطيع الكونغرس التغلب عليه إذا أعاد الموافقة على القانون المعارض عليه بأغلبية الثلثين في كلا من المجلسين (4). وتعتبر آخر مرة استخدم فيها الرئيس الأمريكي حق الفيتو ضد قرارات الكونغرس هو حق الفيتو الذي استخدمه الرئيس جورج بوش ضد مشروع قانون الكونغرس في شهر مايو 2007 المتعلق بتمويل القوات الامركية في العراق والذي اشترط فيها بوضع جدول زمني لسحب القوات الامركية من العراق (5).

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا و د. محمد رفعت عبد الوهاب - المصدر السابق ص 369

(2) ( هناك نوعان من الفيتو في النظام الأمريكي الفيتو العادي (الصريح) وهو الفيتو الذي يعلن فيه الرئيس صراحة اعتراضه على المشروع ، أما الفيتو الجيب (الضمني) فهو عكس الأول حيث يتم اعتراض الرئيس على المشروع بطريقة مستترة ومخفية . انظر د. إحسان حميد المفرجي محاضرات ألقيت على طلبة دكتوراه في جامعة بغداد .

(3) د. إحسان حميد المفرجي - محاضرات ألقيت على طلبة دكتوراه في جامعة بغداد كلية قانون قسم الجنائي

لسنة 2001-2000

(4) د. سليمان محمد طماوي - المصدر السابق ص 459

(5) انظر - [http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/press/newsid\\_6640000/6640499.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/press/newsid_6640000/6640499.stm)



وكانت هذه اهم الصلاحيات التي أنيطت برئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية في الظروف العادية . اما فيما يتعلق بالظروف الاستثنائية فهناك سلطات أوسع بكثير عما يتمتع بها الرئيس في الظروف العادية منها حق الاستيلاء على الأموال العامة وتعبئة الأشخاص من اجل المصلحة العامة والدفاع عن الوطن (1).

### ثانياً / السلطة التشريعية (البرلمان) :

تسمى السلطة التشريعية (البرلمان) في الولايات المتحدة الأمريكية بالكونغرس congress وذلك نسبة إلى الكونغرس الأول الذي انعقد في عام 1776 في فيلاديلفيا والذي أعلن عن استقلال المستعمرات الثلاثة عشره ، وانطلقت نفس هذه التسمية على البرلمان الاتحادي الذي أوجده دستور 1787 على الرغم من الاختلاف الكبير بين الكونغرس الأول والثاني من حيث طبيعتها القانونية وصلاحياتها (2).

ويتكون الكونغرس (البرلمان) في الولايات المتحدة من مجلس النواب (House of Representatives) ، ومجلس الشيوخ (Senate) (3).

### 1/ مجلس النواب ( House of Representatives )

يتميز الشعب الأمريكي بوحدته القومية الشاملة على أساس ان الولايات المتحدة الأمريكية مكون من شعب واحد ، وهذا ما جاء في مقدمة دستورها (4).

ويعتبر هذا المجلس احد ثمار مبدأ سيادة الشعب ، ويتم انتخاب أعضائه من قبل كل مواطني الولايات المتحدة الأمريكية ، وحسب عدد سكانها وذلك بمعدل نائب واحد لكل 400 ألف مواطن تقريباً على ان يكون لكل ولاية نائب واحد حتى إذا كان عدد سكانها أقل من هذا العدد (5) ، وقد نص الدستور على إجراء تعداد رسمي للسكان في كل ولاية كل عشر سنوات وذلك لتفادي وقوع منازعات بشأن عدد النواب الذين يمثلون أي ولاية (6).

ويبلغ عدد أعضاء مجلس النواب الأمريكي حالياً أربعمائة وخمسة وثلاثين عضواً وقد ثبت هذا العدد بمقتضى قانون صدر سنة 1929 (7) ، وتحضى ولاية نيويورك بالعدد الأكبر من أعضاء

(1) د. نعمان احمد خطيب -المصدر السابق ص 368

(2) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 171

(3) المادة ( 1/1 ) من الدستور الامريكي .

(4) ( نحن شعب ولايات المتحدة لكي تؤلف اتحاداً أكثر تكاملاً..... )

(5) د.اسماعيل الغزال - الدساتير والمؤسسات السياسية - دون ذكر الطبع - مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر - بيروت لبنان سنة 1996 .

(6) المادة (1/2) من الدستور الأمريكي لسنة 1787

(7) د.عبد الكريم العلوان - المصدر السابق ص 97 .

المجلس لأنها من أكبر الولايات من حيث عدد السكان ، وعلى السلطة التنفيذية إصدار أمر بإجراء الانتخابات عند حصول فراغ في تمثيل أي ولاية كان وذلك لملء هذا الفراغ (1) ، وهناك رئيس لمجلس النواب يتم انتخابه من قبل اعضاءه (2) ، ويطلق على هذا الرئيس اسم (speake I ) المأخوذ من التسمية الانجليزية . وتكون مدة العضوية في هذا المجلس سنتان وهي مدة قصيرة مقارنة بمدة العضوية في غالبية دساتير دول العالم ، ففي المانيا هناك اربع سنوات لمدة العضوية في البرلمان (3) ، ونفس العدد في يوغسلافيا ايضاً (4) ، إذن تعتبر مدة عضوية مجلس النواب الأمريكي أقصر مدة من بين مدة العضوية في جميع برلمانات دول العالم (5) .

أ / ان يكون المرشح قد بلغ سن الخمس والعشرين سنة .

ب / ان يكون مواطناً أمريكياً مدة لا تقل عن سبع سنوات (6) .

ج / حين انتخابه يجب ان يكون مقيماً في الولاية التي ينتخب منها (7) .

ويختص مجلس النواب بالعمل التشريعي الذي يقوم به من خلال توزيع اعضاءه على لجان متعددة قد يصل عددها إلى عشرين لجنة وتتألف كل لجنة عن نسبة يتراوح بين خمسة عشر إلى سبعة وعشرين عضواً ، إضافة إلى اللجان المؤقتة التي تشكلها أمور خاصة كلجان تقصي الحقائق (8) . ويتمتع مجلس النواب بسلطة الفصل في قضايا صحة انتخاب اعضاءه وأهليتهم وكذلك فصل أي عضو من اعضاءه بأغلبية ثلثي الاصوات (9) .

## 2 / مجلس الشيوخ (senate)

(1) المادة ( 1/ق/2 ج 44 ) من الدستور الأمريكي .

(2) المادة ( 1/ق/2 ج 5 ) من الدستور الأمريكي قانون .

(3) المادة ( 39 ) من الدستور الألماني لسنة 1949 .

(4) المادة ( 2 ) من الدستور يوغسلافيا لسنة 1974 .

(5) د. صالح جواد و د.علي غالب العاني - المصدر السابق ص 80 .

(6) د. محمد عمر مولود - الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق - الطبعة الثانية - مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر - كوردستان سنة 2003 ص 413 .

(7) المادة ( 1/2 ) من الدستور الأمريكي .

(8) د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 213 .

(9) المادة (6/ف/5 ج 2) من دستور الامريكي لسنة 1787 .

يمثل مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية الصفة الاتحادية التي تتميز بها هذه الدولة<sup>(1)</sup>، إذ يمثل هذا المجلس الولايات الخمسين بالتساوي على أساس عنصرين عن كل ولاية<sup>(2)</sup>، بصرف النظر عن صغر أو كبر حجم الولاية، حيث تتساوى ولاية نيويورك التي يقارب عدد سكانها عشرين مليون نسمة مع ولاية ألاسكا التي لا يزيد تعدادها ربع مليون نسمة، وهذا ما يضمن للولايات نوع من التوازن بينهما ويحول دون طغيان الولايات الكبيرة على الولايات الصغيرة<sup>(3)</sup>، ولا يختلف طريقة اختيار مجلس الشيوخ عن طريقة اختيار أعضاء مجلس النواب ويجرى انتخابات أعضاء هذا المجلس من قبل الناخبين في ولاياتهم عن طريق الانتخاب المباشر<sup>(4)</sup>. ويبلغ عدد أعضاء هذا المجلس في الوقت الحاضر مائة عضو وتكون مدة العضوية ست سنوات ويتم تجديد عضوية ثلث الأعضاء كل عامين<sup>(5)</sup>. ويتأسس هذا المجلس نائب رئيس الجمهورية وفقاً للدستور<sup>(6)</sup>. ويتمتع هذا المجلس باختصاصات تفوق اختصاصات مجلس النواب بخلاف غالبية الدول التي يتكون برلمانها من مجلسين، فبالإضافة إلى الاختصاص التشريعي الذي يشترك فيه على قدم المساواة مع مجلس النواب في إقرار القوانين الاتحادية، هناك اختصاصات ينفرد بها مجلس الشيوخ بالاشتراك مع السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة، (كما أشرنا إليه في صلاحيات رئيس الجمهورية) وهذا يرجع إلى أهمية هذا المجلس لما له من كبر الشأن لقلّة عددهم وطول مدة نيابتهم<sup>(7)</sup>. وقد رأينا عند شرحنا لصلاحيات رئيس الجمهورية السلطات التي يتمتع به هذا المجلس في اشتراكه مع الرئيس في كثير من السلطات التي يتمتع بها الرئيس وخاصة فيما يتعلق بالمسائل الهامة والمصالح العليا للبلاد. كإعلان الحرب وعقد بعض المعاهدات الهامة وتعيين كبار موظفي الاتحاد الفيدرالي ورسم السياسة الخارجية للدولة<sup>(8)</sup>.

وبعد تناولنا مضمون السلطتين التشريعية والتنفيذية وأهم السلطات التي يتمتع بها كل منهما، رأينا بأنه كان هناك درجة من مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين بالرغم من تبنيها مبدأ الفصل التام بين السلطات. ويمكن الإشارة إلى أهم هذه المظاهر بشكل الآتي:

(1) د. ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الثاني - بدون سنة الطبع ص 128 .

(2) المادة ( 3 / 1 ) من الدستور الأمريكي .

(3) د. علي يوسف شكر - المصدر السابق ص 208 .

(4) في الماضي كانت البرلمانات في الولايات هي التي تقوم باختيار هذه الأعضاء .

(5) د. محمد انس قاسم - المصدر السابق ص 143 .

(6) المادة ( 1 / ف 3 / ج 4 ) من دستور الأمريكي .

(7) د. ماجد راغب الحلو - المصدر السابق ص 358 .

(8) د. داود الباز - المصدر السابق ص 358 .

## أ / مظاهر التعاون المتبادل بين السلطات :

- 1 - بالرغم من الاستقلال التام بين رئيس الدولة والكونغرس إلا انه في ظروف خاصة واستثنائية يحق للرئيس دعوة الكونغرس إلى دورات انعقاد غير عادية (1).
  - 2 - على الرغم من عدم إمكانية الوزراء الحضور في جلسات الكونغرس والمشاركة فيها ، إلا ان لوزير المالية حق الاتصال بالبرلمان كتابةً ليقدم تقريره عن الحالة المالية التي يتمتع بها الدولة ومصروفات المصالح العامة في السنة الجديدة والمبالغ الضرورية المطلوبة لإمكان الصرف على مختلف المصالح (2).
  - 3 - وهناك تعاون بين الرئيس والكونغرس على الصعيد التشريعي (3)، بالرغم من حصر الوظيفة التشريعية بيد الكونغرس ، وذلك من خلال حق الرئيس في ان يبعث برسائل إلى الكونغرس أو من خلال أعضاء البرلمان الذين ينتمون الى حزبه وذلك للفت نظر البرلمان نحو قانون معين أو اقتراح قانون ، ولا يعتبر البرلمان ملزماً بهذه الاقتراحات (4).
  - 4 - وهناك تعاون موجود بين رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ في عدد من المسائل الهامة التي تتعلق بالمصالح العليا للولايات المتحدة الأمريكية كما قدمنا . وهي تعيين كبار الموظفين الاتحاديين وإعلان الحرب وعقد بعض المعاهدات الدولية ، حيث نص الدستور الأمريكي على أن (الرئيس بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ ان يعقد المعاهدات بشرط أن يوافق عليها ثلث أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين) (5).
- وبالإضافة إلى هذه المظاهر من التعاون بين السلطتين فهناك اعتبارات عملية خارج النصوص الدستورية تلعب دوراً مهماً في إيجاد مظاهر تعاون أخرى ، مما يخفف من مظاهر الفصل الجامد بين السلطات وذلك عن طريق لجان برلمانية (6) التي يتمتعون بأثر فعال في توجيه البرلمان حيث يضمن للحكومة موافقة البرلمان على التشريعات والاعتمادات المالية التي يحتاجها بالمقابل لتحقيق الحكومة رغبات هذه اللجان (7). وخصوصاً إذا كان الرئيس من الحزب
- 
- (1) المادة ( 2 / ف 3 ) من الدستور الأمريكي .
  - (2) د. احمد سعيقان - المصدر السابق ص 217 .
  - (3) القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي - الدول الاتحادية الفيدرالية السلطة التنفيذية - الطبعة الاولى - مكتبة القانون بغداد سنة 2004 ص 50 .
  - (4) المادة ( 2 / ف 3 ) من الدستور الأمريكي .
  - (5) المادة ( 2 / ف 2 / ج 2 ) من الدستور الأمريكي .
  - (6) هناك حوالي (18) لجنة دائمة في مجلس الشيوخ و 32 لجنة في مجلس العموم تختص في شؤون الخارجية والدفاع والمال والزراعة . انظر د.نعمان احمد - المصدر السابق ص 372 .
  - (7) د. محمد نصر المهنا - المصدر السابق ص 290 .

الذي فاز بالأغلبية في البرلمان، وبذلك فهو يعتمد على هذه الأغلبية في إقرار كثير من القوانين والمشروعات (1).

### ب / مظاهر الرقابة المتبادلة بين السلطتين :

1 - يحق للكونغرس محاسبة رئيس الجمهورية ومحاكمته في حال ثبوت قيامه ببعض الجرائم المعينة منها الخيانة العظمى والرشوة (الجنايات والجرح الخطيرة) ، على الرغم مما يتمتع به رئيس الدولة من عدم المسؤولية أمام الكونغرس ، إلا أن ذلك لا يعني انه يتمتع بحصانة دستورية تجعل ذاته مصونة لا تمس مثل ما يتمتع به الملك في النظام البرلماني (2).

2 - في مقابل ذلك يتمتع رئيس الجمهورية كما قدمنا بحق الاعتراض (الفيتو) على القوانين التي يصدرها البرلمان ، بالرغم من عدم قدرته على حل البرلمان والمشاركة في جلساته لاقتراح القوانين ويكون هذا الفيتو توقيفي ، ولا يعتبر هذا الحق مشاركة لرئيس الجمهورية في عملية التشريع كما يرى البعض وإنما يعتبر هذا الحق حقاً تصديقياً وليس تشريعياً بحيث بإمكان الكونغرس تمرير القانون المعترض فيه إلى مرحلة التنفيذ إذا وافق على هذا القانون مرة أخرى بأغلبية موصوفة (3).

3 - بالإضافة إلى الرقابة على دستورية القوانين وهي مراقبة السلطة القضائية لأعمال السلطة التشريعية وتعطيل أي قانون تراه مخالفاً للدستور ، ففي نفس الوقت لها أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية والحكم ببطانها أو عدم قانونيتها إذا اتضحت لها بأنها مخالفة للقانون (4). وسنأتي إلى بحث هذه النقطة بالتفصيل عند تناولنا للسلطة القضائية .

وأخيراً نرى بأن هناك توازن صريح بين السلطتي الكونغرس ورئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية سواء كان هذا التوازن مقررًا بالنصوص الدستورية أو لاعتبارات واقعية عملية تساهم في الحد من درجة الفصل التام بين السلطات وتحقيق التوازن المطلوب .

### ثالثاً / السلطة القضائية:-

تتمثل السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية بالمحكمة العليا ، أي أنها تأتي على رأس الهرم بالنسبة لسائر المحاكم الاتحادية فمنه تستمد وجودها واختصاصها (5).

(1) د. سليمان طمطاوي - المصدر السابق ص 460 .

(2) القاضي لطيف مصطفى - نفس المصدر السابق ص 193 .

(3) د. دنوري لطيف - المصدر السابق ص 158 .

(4) د. زهير شكر - المصدر السابق ص 210 .

(5) المادة ( 3 / ف 1 ) من الدستور الأمريكي

وتتمتع هذه المحكمة بالاستقلال التام عن السلطات الأخرى ، ويظهر ذلك من خلال الطريقة التي تتألف بها المحكمة والسلطات التي تتمتع بها ، حيث يتم اختيار القضاة عن طريق الانتخاب ، ولا يمكن تعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا إلا بتعديل الدستور وهذا يحتاج إلى توفير ظروف خاصة (1). وتتألف المحكمة الاتحادية من رئيس المحكمة (chief justice) الذي يعتبر ثاني شخصية بعد رئيس الولايات المتحدة الأمريكية والذي يقوم بوظيفتين مهمتين وهي : رئاسة مجلس الشيوخ عند قيامه بمحاكمة الرئيس الأمريكي ، وتلقى اليمين الدستورية من هذا الرئيس لدى تنصيبه رئيساً للبلاد ، وثمانية أعضاء ((Associate justice ويتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ لمدى الحياة (2). وقد يرفض مجلس الشيوخ بعض المرشحين وخاصة إذا كان الأكثرية لا تنتمي إلى الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس (3). وهناك دقة متناهية من قبل الرئيس ومجلس الشيوخ في اختيار هؤلاء الأعضاء وذلك بسبب طبيعة عملهم والصلاحيات التي تتمتع بها هذه المحكمة من خلال عملها فهي تعمل بحرية مطلقة وإنهم غير قابلين للعزل إلا إذا حكموا بإجراءات خاصة يطلق عليها (The Impeachment) وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ بناءً على اتهام مجلس النواب، كما حدث في عام 1969 عندما اتهم رئيس المحكمة العليا واحد قضائتها بفضيحة قبضهما أموالاً من مؤسسات خاصة (4). من جهة أخرى فإن دورها القضائي لتقتصر على مراقبة تطبيق القانون (من خلال نظرها إلى القضايا المرفوعة إليها من محاكم أدنى درجة) وإنما تراقب الوقائع أيضاً ، إضافة إلى ذلك فإن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر من دول القضاء الواحد . وهذا يعني أن المحكمة العليا هي قاضي القانون العام والقانون الخاص في نفس الوقت وذات صلاحيات مطلقة (5).

أما الدور الرئيسي للمحكمة العليا الذي يمثل بوظيفة قضائية ذات طابع سياسي فهي : أولاً الرقابة على الاتحاد التي تعني مراقبتها على مدى احترام توزيع الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور الاتحادي بين السلطات المركزية وبين الولايات ، وإجبارهم على احترام هذا التوزيع وهذا يعني أن تصرفات السلطة التنفيذية تحت رقابة المحكمة الاتحادية . وثانياً : فهي الرقابة على دستورية القوانين وهذه الوظيفة وليد اجتهاد المحكمة العليا والتي تتمثل في ثلاثة أوجه :

(1) انظر المادة ( 3 / 2 / 1 ) من الدستور الأمريكي .

(2) المادة ( 3 / ف 1 ) من الدستور الأمريكي

(3) د. محمد نصر مهنا - المصدر السابق ص 316

(4) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 177 .

(5) د. عبد الكريم علوان - المصدر السابق ص 106 .

1- رقابة المحاكم المحلية في كل ولاية على القوانين المحلية بالنسبة إلى دستور الولاية.

2- رقابة المحكمة العليا على قوانين الولاية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي .

3- رقابة المحكمة العليا على القوانين الاتحادية بالنسبة إلى الدستور الاتحادي .

وتعني الرقابة القضائية على دستورية القوانين قيام القضاء بالمراقبة والتحقق عن مدى مطابقة القانون لأحكام الدستور (1)، وذلك باعتبار الدستور هو القانون الأساسي والاسمي في الدولة ، إذن فان السلطة التشريعية الملزمة بالتقيد بحدود أحكام الدستور عند قيامه بتشريع أي قانون ، لان مخالفتها لأي نص من نصوص الدستور تعتبر ذلك التشريع أو القانون غير دستوري وباطل (2).

وأخيراً نستنتج مما تقدم بأنه صحيح أن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية قد أخذ بمبدأ الفصل الحاد بين السلطات إلا انه ليس هناك فصلاً تاماً بين هذه السلطات ، بل هناك مظاهر تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بحيث تؤدي إلى تحقيق نوع من التوازن بين تلك السلطات وقد يكون هذا التعاون والرقابة المتبادلة على اساس دستوري أو على أساس واقعي عملي وهذا ما دفع بالنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية إلى النجاح، حيث كان غالبية مؤسسي الاتحاد الأمريكي هم ممن هاجروا من أوروبا وهربوا من ظلم الحرب وطغيان الملوك والأنظمة المستبدة في أوروبا ، فوضعوا دستورهم على أساس مبدأ الفصل التام بين السلطات بخلاف النظام السياسي في بريطانيا الذي كان يعتمد على الفصل النسبي أو المرن بين السلطات وذلك خوفاً من تكرار التجربة البريطانية التي كانت تتمتع بعدم الاستقرار السياسي . وهذا يعني أن القوة البشرية التي كانت تتمتع بها الولايات المتحدة الأمريكية آنذاك في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والدينية والحياتية والحزبية كانت لها الدور الأبرز للنهوض بدولة قوية مثل الولايات المتحدة الأمريكية .

ويعتبر دستورها من أقدم الدساتير الوضعية المكتوبة والتي لا تزال تطبق بالرغم من التعديلات الستة والعشرون التي أجريت عليها والتي تعبر عن درجة نجاح هذا النظام في هذا البلاد والمنهجية الديمقراطية التي يتمتع بها ، وذلك لتحقيق الحماية لحقوق الأفراد وحياتهم وضمأن عدم الاعتداء عليها من قبل أي سلطة من السلطات الثلاثة . وكذلك إن درجة الوعي والثقافة التي يتمتع بها الشعب الأمريكي وشعورهم بانتمائهم إلى بلادهم باعتبارهم شعب واحد بالرغم من تقسيم السلطة فيها على ولاياتها الخمسين على أساس النظام الفدرالي إلا انه هناك درجة من التجانس والشعور القومي لدى شعوب هذا البلاد الذي تسمى بالأمة الأمريكية ، هذا وكثير من

(1) انظر موريس دوفرجهيه - المصدر السابق ص 159 .

(2) د.محمد كاظم المشهداني - نفس المصدر السابق ص 178 .

الأسباب الأخرى التي دفعت بالولايات المتحدة الأمريكية إلى التمتع بمكانة مرموقة بين الدول العالم بل من أقوى هذا الدول لما له من القوة البشرية تصل تعدادها إلى ما يقارب 300 مليون نسمة ومساحة جغرافية واسعة فيها مناخات وتضاريس متعددة ويحتوي على موارد مالية ومائية كافية لإقامة دولة قوية (1) .

### المبحث الثالث

#### النظام المختلط (النصف رئاسي)

يعتبر النظام المختلط أو النصف رئاسي أحد النظم النيابية المعاصرة الذي يعتمد بشكل رئيسي على مبدأ الفصل بين السلطات . وقد ظهر هذا النظام بعد ظهور النظام البرلماني المولود في انكلترا وانتشاره في غالبية دول القارة الأوروبية في القرن التاسع عشر وخاصة في فرنسا وبلجيكا وهولندا وكذلك النرويج والدانمارك والسويد بين عامي 1900 و 1914 . ولكن عدم نجاح هذا النظام في بعض الدول مثل فرنسا وظهور النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية ، أدى إلى ظهور نظام آخر يعتبر البعض بأنه نظام (خلاسي) Hybride ، أي انه

---

(1) د. نعمان احمد خطيب - المصدر السابق ص 383 .



يستعير عناصره من النظامين الرئاسي والبرلماني . ولذلك هناك عدة تسميات يطلق على هذا النظام منها البرلمانية الرئاسية (Laparlementaire Presidentiel) ، والنظام النصف الرئاسي (leregime semi-presidential) ، والنظام الرئاسي على الطريقة الفرنسية ( Leregime presidential lafran caise)<sup>(1)</sup>، والبرلمانية الجديدة (neo-parlementarisme) ، وكذلك النظام المختلط (Leregime mixed) وهذا يعني انه ليس هناك تحديد فني وتعبير ثابت في العلوم السياسية لهذا النظام<sup>(2)</sup> .

إذن فان النظام المختلط هو ذلك النظام الذي يجمع بين ملامح النظام الرئاسي والنظام البرلماني بالرغم من أن قيام الدستور في هذا النظام يعتمد على النظام البرلماني ولكنه يعطي لرئيس الدولة في مقابل ذلك سلطات مهمة بشكل واضح وصريح بشرط أن يكون هذا الرئيس منتخبا من قبل الشعب مباشرة ، وليس على درجتين سواء كان من قبل البرلمان أو هيئة خاصة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والنمسا . وهذا ما يميز هذا النظام عن النظام البرلماني ، أما ما يشترك مع النظام البرلماني فهو انه يقوم بتوزيع السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة والحكومة والتي تكون مسؤولة بشخص رئيسها أمام البرلمان ، إضافة إلى تمتع الأخير بحق حل البرلمان وهذا ما يعطي للرئيس مكانة هامة ونفوذ قوي على هذا الأخير<sup>(3)</sup> . وفي الواقع هناك عدة تجارب للنظام المختلط تختلف من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية لكل بلد وطبيعة مجتمعه المكون منه ، ففي النمسا هناك نظام سياسي يختلف قليلاً عن النظام الرئاسي ولكن يقترب كثيراً من النظام البرلماني ، حيث يتم فيها انتخاب رئيس الدولة عن طريق الاقتراع العام من قبل (ناخبين رئاسيين) يتم انتخابهم من قبل المواطنين خصيصاً لهذا الغرض عن طريق الاقتراع النسبي ويمثلون وسطاء حقيقيين . إضافة إلى أن الرئيس المنتخب من قبل الشعب يعتبر الممثل الحقيقي للشعب مساوياً مع البرلمان ، أي انه يفوق مكانة عن الوزير الأول والوزراء وهذا يعني انه يتمتع بامتيازات قانونية تفوق امتيازات رئيس الدولة في النظام البرلماني<sup>(4)</sup> . أما في جمهورية راوند فان رئيس الجمهورية يتم انتخابه من قبل الناخبين مباشرة بموجب دستور 1962 ويتمتع هذا الرئيس بمنصب رئاسة الوزراء في نفس الوقت ويعين الوزراء وله حق النقض تجاه القوانين التي يقرها البرلمان ، ويكون نائب الرئيس والوزراء

<sup>(1)</sup> (( وقد جاء هذه التسمية باعتبار أن فرنسا أول دولة جمهورية طبقت هذا النظام . انظر د. محمد انس قاسم ص 158.

<sup>(2)</sup> (( انظر د. أحمد سعيان - المصدر السابق ص 219 .

<sup>(3)</sup> (( د. نوري لطيف - المصدر السابق ص 189 .

<sup>(4)</sup> (( د. أحمد سعيان - المصدر السابق ص 220 .

مسؤولون أمام رئيس الجمهورية فقط ، أما رئيس الجمهورية فانه أيضاً يتحمل المسؤولية أمام البرلمان ، أي ان بمقدور الأخير سحب الثقة عن رئيس الجمهورية وإجباره على الاستقالة مع حكومته وبذلك تعلن عن إجراء انتخابات جديدة (1). إذن فهذا يعني أن هناك اختلاف في تطبيق النظام المختلط من دولة إلى أخرى . لذا فمن الضروري بيان أهم الخصائص التي يتميز بها هذا النظام من خلال مطلب خاص .

## المطلب الأول

### خصائص النظام المختلط

قد يكون غريباً بان يكون هناك نظام يجمع بين عناصر نظامين متعارضين في الأصل وهو النظام المختلط الذي يخرج بين خصائص النظام البرلماني. كما سبق وان أشرنا إليه وهي ثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً إلى جانب وزارة مسؤولة تتولى السلطات الفعلية للجهاز التنفيذي بشكل مباشر ، وكذلك تعاون الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وذلك من خلال حق البرلمان مساءلة الوزارة سياسياً سواء كان بصورة نظامية أو فردية وبالتالي حق سحب الثقة عنها بالمقابل تمتع السلطة التنفيذية بحق حل البرلمان (2). والنظام الرئاسي - كما قدمنا - فهو بعكس النظام البرلماني يقوم على أساس فردية السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وتمتعه بكافة الصلاحيات الوظيفية للسلطة التنفيذية ، فهو الذي يتمتع بكامل السلطات حصراً وليس الوزراء سوى مساعدين له يعملون على تنفيذ سياسته (3)، إضافة إلى تمتع النظام الرئاسي بمبدأ الفصل التام بين السلطات . وبالرغم من هذا التعارض بين هذين النظامين البرلماني والرئاسي والفرق الشاسع بين العناصر التي يتكون منها هذان النظامان نجد بان هناك دساتير معاصرة تأخذ بنظام حكم يجمع بين هذين النظامين وبذلك نكون امام نظام مكون من مزج خصائص النظام الرئاسي والبرلماني في نفس الوقت .

### أولاً / ثنائية الجهاز التنفيذي :

تتكون السلطة التنفيذية في النظام المختلط من رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب والذي يتميز بسلطات واسعة فهو الذي يسود ويحكم وصاحب السلطات الفعلية للجهاز التنفيذي، وتكون

(1) د. علي غالب و د. نوري لطيف - المصدر السابق ص 94 .

(2) د. حسين عثمان محمد عثمان - المصدر السابق ص 320 .

(3) كاروان عزت محمد دوسكي - دور القضاء في حماية دستور الفيدرالي - الطبعة الاولى - سببريز سنة

الوزارة مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية تضامنية وفردية تشارك الرئيس في وضع السياسة العامة في الدولة والإشراف على تنفيذها . إذن فان ممارسة الوظيفة التنفيذية في النظام المختلط موزع بين رئيس الدولة والوزارة وفقاً لقواعد دستورية ، أما فيما يتعلق بمسؤولية السلطة التنفيذية بطرفيها فإنها تتحقق تطبيقاً لمبدأ (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) وهذا يعني أن رئيس الدولة مسؤول أمام الشعب أما الوزارة فإنها مسؤولة أمام البرلمان (1).

### ثانياً / التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين :

وهي الخاصية الثانية في النظام المختلط ، كما هو موجود في النظام البرلماني ، اذن فان التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في النظام المختلط هي نفس الميزة الموجودة في النظام البرلماني ، حيث تتمتع السلطة التشريعية بمساءلة الوزارة سياسياً مسؤولية فردية وتضامنية ، اذ يحق لها سحب الثقة عن الوزارة فردياً او جماعياً ومن ناحية اخرى فيقابل ذلك حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان واجراء الانتخابات من جديد (2) . اذن فهذا يعني بان النظام المختلط أقرب الى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي ، اذ يتحقق النظام البرلماني كاملاً لو لم تكن الخاصية الأولى موجودة وهي انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب بشكل مباشر وتمتعه بسلطات فعلية وواسعة . سواءً كان يمارسه بنفسه او باشتراك الوزارة معه في بعض الأحيان بخلاف ما هو موجود في النظام البرلماني المتمثل بسلطات شكلية فقط ، وان الوزارة هي التي تتمتع بالسلطات الفعلية (3).

## المطلب الثاني

### تطبيقات النظام المختلط

تعتبر فرنسا من الدول المتقدمة التي تلجأ إلى النظام النيابي وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات كما أشرنا إليه من قبل ، إذ لو كانت انكلترا أول دولة ملكية طبقت النظام البرلماني فان فرنسا تعتبر أول دولة جمهورية طبقت هذا النظام . فكما هو معلوم بان فرنسا قد عرفت في تاريخها الحديث منذ أن بدأت الثورة الفرنسية عدداً من الدساتير المختلفة تناولت فيه حقوق الأفراد وحيرياتهم وفقاً لمبادئ الثورة وذلك استناداً إلى أفكار كبار الفقهاء في ذلك الوقت من أمثال (فولتير وجان جاك روسو و مونتيسكيو) والتي كان لأفكار هؤلاء الفقهاء الاثر الاكبر في انتشار الديمقراطية والحرية وذلك من خلال قيامهم بتحريض المواطنين للحصول على حقوقهم

(1) موريس دوفرليه - المصدر السابق ص 138.

(2) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 193 .

(3) د . صالح جواد ود. علي غالب - المصدر السابق ص 87 .

وحرياتهم ، حيث امتدت تأثير هذه الأفكار الى خارج فرنسا وألهمت شعوب كثيرة للتحرر من الطغيان (1). لذلك فيعتبر التاريخ السياسي الفرنسي طويل بعد الثورة الفرنسية ، وطبقت فيه كثير من النظم الدستورية المتنوعة ، بالرغم من المبادئ التي أعلنتها الثورة الفرنسية وقيامها بتبني النظام الديمقراطي ، الا انه كانت هناك فترات عقب الثورة لم تكن تتميز بالديمقراطية الحقيقية ، إذ ظهرت فترات سادت فيها الدكتاتورية ، مما تميز التاريخ السياسي الفرنسي بمراحل مغايرة تخللتها أنظمة مختلفة كل الاختلاف (2).

حيث بدأت بنظام ملكي مقيد وفقاً لدستور 1791 ، وبعد ذلك ظهر النظام الجمهوري واقعياً بعد قرار الجمعية الوطنية الشهيرة بالغاء جميع سلطات الملك وبعد ذلك ظهور الدكتاتورية النابليونية، ومرة اخرى ظهرت الجمهورية الثانية في نوفمبر 1848 ولكن انتهت بظهور الدكتاتورية النابليونية الثانية في عام 1851 . وبعد عقدين من الزمن عاد اليه النظام الجمهوري من خلال الجمهورية الثالثة والرابعة والخامسة التي استقر عليها حتى الآن (3). وقد شهدت خلال فترة تطوره عدة ثورات رئيسية منها 1789، 1848، 1830، 1814 وكان هناك صراع مرير بين أنصار الملكية والجمهورية والإمبراطورية ، والذي نتج عنه صراع داخلي بين طبقات المجتمع المختلفة إضافة إلى التدخل الخارجي واحتلال فرنسا من الدول المجاورة وذلك خوفاً من امتداد الثورة إلى أراضيها . ومن خلال هذه الأحداث والتطور الحاصل في النظام السياسي حقق الشعب الفرنسي الكثير من المنجزات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، ورسخ مبادئ الحرية والديمقراطية والمساواة وحقوق الإنسان والتي دونتها في الدساتير المختلفة حتى أصبح إعلان حقوق الإنسان والمواطن يحتل بداية دستور الجمهورية الخامسة(4).

وسنأتي إلى بحث في اهم مؤسسات التي يتكون منها النظام الفرنسي من خلال دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 باعتباره آخر دستور له والذي استقر عليه حتى الآن . ولعل إن من أهم أسباب ظهور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958 هو عدم الاستقرار الوزاري الذي كانت تتمتع بها الجمهورية الرابعة وذلك لأنها كانت تتبنى النظام البرلماني الذي يتميز بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إلا انه كانت هناك هيمنة واضحة من قبل السلطة التشريعية المتمثلة بالجمعية الوطنية على السلطة التنفيذية وذلك لان الدستور قد وكل

(1) القاضي لطيف مصطفى أمين - المصدر السابق ص 131 .

(2) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 194 .

(3) انظر د . اسماعيل الغزال ص 268 .

(4) د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 158 .

إليها سلطة اختيار رئيس الدولة ورئيس الوزراء أيضاً<sup>(1)</sup>، مما أدى ذلك إلى خضوع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بشكل كامل بالإضافة إلى تعدد الأحزاب السياسية الذين عملوا على أضعاف هذه السلطة والتي أصبحت في النهاية عاجزة عن ممارسة شؤون الحكم السياسية والإدارية ، إضافة إلى هذا السبب كانت فرنسا تعاني من المشاكل المالية بسبب حرب التحرير في الجزائر والتي اندلعت في أواخر عام 1954 مما أدى إلى اضمحلال الجمهورية الرابعة وأصبح من الضروري انقاذ البلاد من هذه الظروف فاتخذت الجمعية الوطنية في 3 يونيو 1958 قراراً دعا فيه الجنرال (ديجول) لتولي الحكومة وكذلك منحه حق وضع الدستور بأغلبية 80% من أصوات المشتركين في الاستفتاء ، وبذلك صدر الدستور الجديد في اربعة أكتوبر 1958 والذي ظهر من خلاله الجمهورية الخامسة<sup>(2)</sup>.

ومن هنا نأتي إلى دراسة النظام الفرنسي وفقاً لدستور سنة 1958 والذي أخذ مبدئياً بالنظام البرلماني ولكن بشكل أبعد من مدلوله إلى حد كبير وذلك خوفاً من تكرار التجربة السابقة في ظل النظام الدستوري سالف الذكر بالإضافة إلى الشخصية القوية التي كان يتمتع بها الجنرال ديغول الذي عمل على تقوية سلطاته باعتباره رئيساً للجمهورية<sup>(3)</sup>.

وفيما يلي السلطات السياسية للحكم وفقاً لدستور 1958 :

#### أولاً/ السلطة التنفيذية :-

تتصف السلطة التنفيذية في فرنسا بالثنائية<sup>(4)</sup>، أي ان مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي هو المبدأ الذي سار عليه الدستور الفرنسي والذي يتكون بشكل عام من رئيس الدولة ويسمى برئيس الجمهورية، والوزارة التي توجد بجانبه ويترأسها الوزير الاول تحت اشراف رئيس الجمهورية<sup>(5)</sup>.

#### أ / رئيس الجمهورية :

لم يكن انتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا بشكل مباشر الا بعد التعديل الدستوري لسنة 1962، اما قبل ذلك فكان انتخابه يتم من قبل أعضاء البرلمان ومجالس المحافظات والممثلون عن البلديات وأعضاء المجالس في أقاليم ما وراء البحار وكانت مدة ولايته سبع سنوات<sup>(6)</sup>.

(1) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 199 .

(2) روبرت غيلديا - فرنسا منذ عام 1945 - الطبعة الاولى - الناشر اوكسفورد لسنة 2002 ص 156 .

(3) موريس دوفرجه - المصدر السابق ص 139 .

(4) د. اسماعيل الغزال - الدساتير والمؤسسات السياسية - دون تاريخ الطبع - مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر بيروت لبنان سنة 1996 ص 320 .

(5) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 200 .

(6) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 166 .

وكانت فكرة تعديل الدستور وانتخاب الرئيس مباشرةً من قبل الشعب من أفكار الجنرال ديكول ، والذي قدم للشعب والبرلمان في أيلول 1962 المبررات التي يستند إليها لتعديل الدستور لجعله ان يتم انتخاب رئيس الجمهورية على درجة واحدة وهي انتخابه من قبل الشعب مباشرةً . وكانت هذه المبررات تختص ببعض المواد من دستور سنة 1958 الذي ينص على ان السيادة القومية هي للشعب يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء (1). وكذلك مادة اخرى تقر لرئيس الجمهورية صلاحية طرح كل مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة على الاستفتاء ، وكانت رئاسة الجمهورية هي من السلطات العامة (2).

ولكن كان هناك معارضة قوية من قبل أعضاء البرلمان لهذا المشروع ، والذي قام بعد ذلك بحجب الثقة عن حكومة ديغول الا ان اصرار هذا الاخير على هذه الفكرة دفعه الى اصداره مرسوماً باستفتاء الشعب على مشروع التعديل (3)، وهذا ما حصل وبالرغم من معارضة الاحزاب السياسية الا ان المشروع فاز بالأكثرية والتي تتضمن تعديل المادة (6) و(7) وجعل انتخاب رئيس الجمهورية مباشرةً من قبل الشعب (4).

### أهم الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية :

تتجمع في شخصية الرئيس سلطات الدولة كلها فقد جعله الدستور ان يكون ساهراً على احترام الدستور والمعاهدات وحارساً لسلطات الدولة وديمومتها (5).

1 - الاختصاصات التي يتمتع بها في ميدان السلطة التنفيذية : وهي اختيار الوزير الاول (رئيس الوزراء) وحق إعفائه من منصبه بناءً على استقالة الحكومة (6)، وتعين الوزراء وأعضائهم بناءً على اقتراح الوزير الأول ، وكذلك فهو الذي يترأس اجتماعات مجلس الوزراء وله صوت معدود حينما يتخذ المجلس قراراته ، ويحق له تعيين كبار الموظفين والتوقيع على الأوامر والمراسيم والقرارات التنظيمية بالاشتراك مع الوزير الأول ، بالإضافة إلى حق تعيين السفراء وغيرهم من أعضاء السلك الدبلوماسي وإبرام بعض المعاهدات (7).

2 - الاختصاصات التي يتمتع بها تجاه البرلمان :

(1) المادة (3) من الدستور الفرنسي لسنة 1958

(2) المادة ( 11 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(3) ( للمزيد حول موضوع التعديل انظر د. إسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 296 .

(4) د. محمد انس قاسم جعفر - المصدر السابق ص 162 .

(5) ( انظر المادة ( 5 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(6) ( انظر المادة ( 8 / ف 1 ) من الدستور الفرنسي .

(7) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 168 .

يحق لرئيس الجمهورية إصدار القوانين ومناقشتها خلال 15 يوم من تاريخ إرسالها للحكومة. وله حق مخاطبة البرلمان بواسطة رسائل تتلى عليه ولا تكون محلاً لأي مناقشة، ويحق لرئيس الجمهورية حل البرلمان بعد استشارة الوزير الأول ورئيس المجلسين مع عدم جواز حل البرلمان مرة أخرى خلال السنة التي تلى انتخابها<sup>(1)</sup>، وحق اللجوء إلى الاستفتاء سواءً إن كان هذا الاستفتاء دستورياً لتعديل الدستور أو تشريعياً لتشريع قانون معين كما يحق له دعوة البرلمان إلى دورات استثنائية<sup>(2)</sup>.

### 3 - الاختصاصات القضائية لرئيس الجمهورية :

ليس هناك اختصاصات قضائية مباشرة يمارسها رئيس الجمهورية في فرنسا ولكنه يتميز بقدرة واسعة في التأثير على هذه السلطة (السلطة القضائية) فله تأثير قوي على المجلس الدستوري من خلال تعيين رئيسه وثلاثة من أعضائه وأحالة القوانين إليه<sup>(3)</sup>، أما القضاة فلهم الحق في تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى وضمان استقلالهم إضافة إلى حقه استعمال حق منح العفو<sup>(4)</sup>.

### 4 - الاختصاصات الاستثنائية :

هناك جملة من الاختصاصات الاستثنائية التي منحها الدستور الفرنسي لرئيس الجمهورية ، والذي يعتبرها البعض بان هذه الاختصاصات تجعل رئيس الجمهورية دكتاتوراً مؤقتاً ، حيث منحه حق الحل محل الحكومة والبرلمان وسائر السلطات العامة ، وان يتخذ بدلاً عنهم جميع التدابير وان يصدر كل ما يراه ضرورياً من القوانين والمراسيم<sup>(5)</sup>. وتتمثل هذه الظروف الاستثنائية بان يكون هناك تهديد خطير وجسيم كالاحتلال الأجنبي ، او الحرب الأهلية ، او الهجوم الثوري بحيث تؤدي إلى توقف السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم<sup>(6)</sup>. ويقتضي على الرئيس لو أراد اللجوء إلى هذه الصلاحيات الاستثنائية أن يستشير الوزير الأول ورئيس المجلسين النيابيين والمجلس الدستوري ، إلا أن استشارات هذه الجهات غير ملزمة للرئيس كما انه على الرئيس ان يخاطب الشعب مبيناً لهم أسباب اللجوء الى هذه الصلاحيات والوسائل الواجب اتخاذها مما يتيح له فرصة تبرير عمله هذا . ويعتبر لجوء رئيس الجمهورية

(1) المادة ( 12 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(2) المادة ( 29 ) من دستور الفرنسي .

(3) المادة ( 56 ) من الدستور الفرنسي .

(4) د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 205 .

(5) انظر المادة ( 16 ) من الدستور الفرنسي .

(6) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 298 .

إلى هذه الصلاحيات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة (16) من الدستور من أخطر السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية ، ولم يكن الرئيس الفرنسي قد لجأ إليها إلا مرة واحدة وكان ذلك في ابريل 1961 عندما تمرد الجنرالات الفرنسيون و رفضوا الانصياع لأوامر باريس وذلك احتجاجاً على المفاوضات التي كانت جارية بين حكومة باريس وقادة جبهة التحرير الجزائرية ، والذي بقيت سارية لعدة شهور بعد انهيار التمرد<sup>(1)</sup>.

وقد انتقد الفقه الفرنسي بشدة هذه المادة حيث يقول الفقيه هوريو أن اختصاصات رئيس الدولة في هذا المجال مطلقة لا حدود لها بحيث يمكن وصفها بالدكتاتورية لان الرئيس يحل محل السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية ليتخذ جميع الإجراءات التي يراها<sup>(2)</sup>. اما الاستاذ دوفرجيه فانه يصف رئيس الجمهورية في هذه الفترة بانه يمثل الامة ، أي ان الامة تتجسد في شخص الرئيس الذي يمثلها واليه وحده ترجع امورها طوال هذه الفترة ، أي الفترة التي يلجأ الرئيس فيها الى الصلاحيات الاستثنائية<sup>(3)</sup>.

5 - ويتمتع رئيس الجمهورية باعتمادات مالية كبيرة بحيث يستطيع أن يستخدم 800 موظف دائم ، من بينهم أكثر من مئة مستشار يقومون بمهام كثيرة منها إعداد الملفات وتأمين الاتصالات بالمسؤولين الكبار في الوزارات والإدارات أي أنهم بمثابة مساعدون للرئيس والذي يوزعهم على عدة قطاعات ومراكز منها الشؤون الاقتصادية والدبلوماسية والثقافية وغيرها<sup>(4)</sup>.

## ب/ الوزارة :

تتميز الوزارة في النظام الفرنسي بهيمنة رئيس الجمهورية عليها ، اذ انها تتمتع بوضع خاص وفقاً للدستور الفرنسي بخلاف النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، وتتألف الحكومة باعتبارها الوجه الثاني للسلطة التنفيذية من الوزير الاول والوزراء وأمناء الدولة<sup>(5)</sup>. ويتم تشكيل الوزارة من خلال قيام رئيس الجمهورية باختيار وزيره الاول ، وهو يقوم بدوره وفق طلب رئيس الجمهورية بتشكيل الوزارة ومن ثم يتقدم باسماء الوزراء الذين اختارهم الوزير الاول الى رئيس الجمهورية وهو بدوره يقوم بتعيينهم ، وبعد ذلك تتقدم الحكومة الى الجمعية الوطنية وفقاً لبرنامج حكومي الذي وضعته مسبقاً<sup>(6)</sup>. وليس بمقدور الرئيس اقالة الوزير الاول الا اذا قدم الاخير

(1) د. صالح جواد و د. علي غالب - المصدر السابق ص 87 .

(2) نقلاً عن محمد انس قاسم - المصدر السابق ص 165 .

(3) انظر مؤلفه - المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ص 142.

(4) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 165 .

(5) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 301 .

(6) المادة ( 1 /49 ف 1 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .



استقالة الحكومة (1). ويحق للجمعية الوطنية أيضاً ان تسحب الثقة من الحكومة واجبارها على الاستقالة (2)، ويتمتع رئيس الجمهورية برئاسة الحكومة ، الا ان الوزير الاول هو الذي يدير أعماله (3)، ويرى الاستاذ محمد كاظم المشهداني بان النظام الفرنسي المختلط يقترب من حيث الواقع الفعلي من النظام الرئاسي في حال التوافق الحزبي بين رئيس الجمهورية والوزير الاول، اما في حال الاختلاف الحزبي بينها فانه يقترب من النظام البرلماني (4).

وهناك عدد من الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة وفقاً للمضمون الدستوري وهي :  
ان الحكومة هي التي تتمتع برسم السياسة العامة للدولة ، وتحديد أهدافها ، والقيام على ادارتها وتحديد الوسائل اللازمة لتحقيق سياستها ولها الاستعانة بالادارة والقوات المسلحة (5). ويحق للحكومة اصدار اوامر من أجل تنفيذ برامجها بناءً على تفويض من البرلمان بشروط خاصة ، وكذلك يحق للوزارة اقتراح القوانين وإحالتها الى البرلمان (6). وبامكان الحكومة اصدار (اللوائح) في جميع المسائل التي اخرجها الدستور من نطاق القانون (7). وكذلك تتمتع الوزارة بحق التعيين في كل الوظائف المدنية والعسكرية ، ماعدا تلك التي يقوم رئيس الجمهورية بتعيينها(8). وازضافة الى هذه الاختصاصات فهناك صلاحيات اخرى انتزعتها الدستور الفرنسي من البرلمان لصالح الوزارة وهي حق الحكومة اتخاذ قرار باعلان حالة الحصار لمدة لا تتجاوز 12 يوماً ، بالاضافة الى حق اعلان التعبئة العامة واعلان حالة الحذر (9).

### ثانياً / السلطة التشريعية (البرلمان)

تتكون السلطة التشريعية في النظام الفرنسي حسب دستور الجمهورية الخامسة من مجلسين وهما مجلس النواب أي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ (10).

### أ / الجمعية الوطنية :

(1) المادة ( 8 ) من الدستور الفرنسي 1958 .

(2) انظر المادة ( 50 ) من الدستور الفرنسي .

(3) انظر المادة ( 9 ) والمادة ( 21 ) من الدستور الفرنسي .

(4) انظر مؤلفه - النظم السياسية - المصدر السابق ص 207 .

( 5 ) انظر المادة ( 20/ف1وف 2 ) من الدستور الفرنسي .

( 6 ) المادة ( 38 ) من الدستور الفرنسي .

( 7 ) المادة ( 37 ) من الدستور الفرنسي .

( 8 ) د. حسان محمد شفيق - المصدر السابق ص 107 .

( 9 ) المادة (38) من الدستور الفرنسي 1958.

(10) المادة (24) من الدستور الفرنسي .

يبلغ عدد النواب في الجمعية الوطنية 577 نائباً منذ انتخابات عام 1986 ويتم انتخابهم من قبل جميع المواطنين الفرنسيين ذكوراً وإناثاً البالغين من العمر 18 سنة وتكون مدة ولاية النائب خمس سنوات ، ويشترط ان لا يقل عمره عن 23 سنة ، ويجري انتخابه بالاقتراع الاكثري وعلى دورتين وفقاً لنظام الدائرة الفردية فاذا نال الاكثرية المطلقة من الاصوات في الدورة الاولى اعتبر فائزاً ، وبغير ذلك فانه مضطر الى الخوض في الدورة الثانية لنيل الاكثرية النسبية من الاصوات (1).

### ب/ مجلس الشيوخ :

يعتبر مجلس الشيوخ هو ثاني مجلس تتكون منه السلطة التشريعية في فرنسا ويمثل هذا المجلس المناطق الاقليمية في فرنسا ويبلغ عدد أعضائه 322 شيخاً ويشترط ان لا يقل سن الشيخ عن 35 سنة ، ويتم انتخابهم على درجتين ، أي ان انتخابهم يتم على اساس الاقتراع العام الغير المباشر، حيث يتم بواسطة هيئة انتخابية تكون هي بذاتها منتخبة ، وتتألف من أعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء مجالس المحافظات ومندوبي مجالس البلديات وتكون مدة ولاياتهم تسع سنوات ويجري تجديد انتخاب ثلثهم كل ثلاث سنوات (2)

اما أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان الفرنسي فانه يمارس اختصاصات متنوعة يمكن اجمالها بأربعة أنواع وهي :

1 - الصلاحيات التأسيسية : يمنح الدستور الفرنسي اختصاصاً مهماً للبرلمان وهو حق المبادرة في تعديل الدستور الى جانب رئيس الجمهورية ، أي يجب ان يوافق على اقتراح التعديل مجلسي البرلمان قبل عرضه على الاستفتاء وأضافه الى ذلك فللبرلمان الحق في منح العفو العام بقانون ، وحق انتخاب أعضاء محكمة العدل العليا وحق إحالة رئيس الجمهورية والوزراء وشركائهم الى هذه المحكمة في حال اتهامهم بالتآمر على سلامة اراضي الدولة ، والترخيص للحكومة باعلان الحرب ، وحق منح الثقة للحكومة وحبسها عنها (3).

2 - الصلاحيات التشريعية : ان القاعدة العامة تقتضي بان البرلمان هو الذي يقوم بعملية التشريع ووضع القوانين ولكن دستور 1958 قد أحدث انقلاباً في هذا الصدد حيث وزع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، وقد حدد المادة 34 من الدستور

(1) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 308 .

(2) د. محمد مجنوب - المصدر السابق ص 173 ،

(3) د. محمد كاظم - المصدر السابق ص 209 .

المسائل التي يحق للبرلمان التشريع فيها وتحديد قواعدها وهذه المسائل تتعلق بالضمانات الأساسية التي تمنح المواطنين ممارسة الحريات العامة ، والضرائب والجنسية والجرائم والعقوبات وقضايا الأحوال الشخصية بالإضافة الى المسائل التي تتعلق بالحقوق المدنية وغيرها من المسائل الأخرى ، أما بقية المسائل التي لم يأتي ذكرها في المادة 34 فتعتبر من اختصاصات السلطة التنفيذية والتي تتولاها بواسطة القرارات و المراسيم التنظيمية (1).

3 - الصلاحيات السياسية : ان الصلاحيات السياسية هي من صميم اختصاص البرلمان باعتباره يمثل الشعب وان هذه الصلاحيات لها علاقة بالسيادة ، لذا فعليها مراقبة أعمال الوزارة عن طريق منح الثقة وحجبها عنها ، وتختص الجمعية الوطنية بهذه المهمة حصراً ، اي دون مجلس الشيوخ (2) .

4 - الصلاحيات المالية : تتجه الدساتير الحديثة في الانظمة الديمقراطية نحو تضيق الصلاحيات المالية ، وذلك للحد من توجه النواب في زيادة النفقات إرضاءً للناخبين ، واخذ الدستور الفرنسي بهذه الفكرة من خلال تضيق مبدأ تخصيص البرلمان في الموازنة العامة ، حيث ألغى حق البرلمان باقتراح نفقات جديدة في الموازنة أو طلب تخفيض في الواردات ، وأعطى للحكومة حق نشر الموازنة اذا مر (70) يوماً من احوالها الى البرلمان ولم يتم مناقشتها خلال هذه المدة (3).

### ثالثاً / السلطة القضائية :

تعتبر فرنسا من دول القضاء المزدوج ، بل وانها مهد هذا النظام ، اي ان هناك جهتين قضائيتين مستقلتين في فرنسا تتولى كل منها وظيفة خاصة وهي القضاء العادي حيث تتولى مهمة الفصل في المنازعات الخاصة الناشئة بين الافراد ، والقضاء الاداري الذي يقوم بحسم المنازعات الادارية بين الادارة والافراد وعلى راس هذه الجهة مجلس الدولة الفرنسي (4).

(1) المادة ( 37 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(2) انظر المادة ( 48 ) من الدستور الفرنسي .

(3) المادة ( 47 ) من الدستور الفرنسي .

(4) انظر د. حسان محمد شفيق - المصدر السابق ص 110 وانظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر

السابق ص 211 .

وقد انيط الدستور الفرنسي مهمة ضمان استقلال القضاء برئيس الجمهورية ، ويعاونه في ذلك المجلس الاعلى للقضاء (5). وهناك هيئتين قضائيتين اخرتين أنشأهما الدستور الفرنسي وهما: أ / **المجلس الدستوري** : يتكون هذا المجلس من تسعة أعضاء معينين يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم ، ورئيس الجمعية الوطنية ثلاثة ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة ولمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد فضلاً عن رؤساء الجمهورية السابقين (2). أما رئيس المجلس الدستوري فيعيّنه رئيس الجمهورية . وأهم الوظائف الرقابية التي يقوم بها هذا المجلس فهي:

- الرقابة على القوانين قبل اصدارها (3).

- والرقابة على صحة انتخاب رئيس الجمهورية (4)، واعضاء المجلسين (5).

- الرقابة على صحة المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

- الرقابة على صحة عمليات الاستفتاء والقيام باعلان نتائجها .

- الرقابة على القوانين العضوية او الاساسية قبل اصدارها .

- والرقابة على الانظمة الداخلية لمجلسي البرلمان قبل تطبيقها (6).

وان الهيئات التي يحق لها مراجعة المجلس الدستوري هي : الرؤساء الثلاثة ، والوزير الاول و(60) نائباً أو (60) شيخاً ، ويصدر قراراته لمدة شهر وفي حالة استعجال الحكومة يمكن تقليص المهلة الى ثمانية أيام وفقاً لطلبها (7).

**ب/ محكمة العدل العليا** : وهي مؤلفة من أعضاء يتم انتخابهم من قبل مجلسي البرلمان بالتساوي (8)، ومهمتها محاكمة رئيس الجمهورية في حال ارتكابه الخيانة العظمى ، بناءً على قرار يتخذه كل من المجلسين بالاغلبية المطلقة ، وكذلك محاكمة أعضاء الحكومة عن أعمالهم اذا كانت تلك الاعمال تشكل جنائية أو جنحة وشركائهم في حال تأمرهم ضد سلامة الدولة(9).

### المطلب الثالث

---

(5) المادة ( 64 / ف 3 ) من الدستور الفرنسي .

(2) المادة ( 56 / ف 1 / ف 2 ) من الدستور الفرنسي .

(3) انظر المادة ( 61 / الفقرة/ الاولى والثانية والثالثة ) من الدستور الفرنسي .

(4) انظر المادة ( 58 ) من نفس الدستور

(5) انظر المادة ( 59 ) من نفس الدستور

(6) المادة ( 60 ) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

(7) د. محمد مجذوب - المصدر السابق ص 174 .

(8) المادة ( 67 / ف 2 ) من الدستور الفرنسي .

(9) انظر المادة ( 68 ) من الدستور .

## طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة

بعد تناولنا لمفهوم السلطتين التنفيذية والتشريعية والاختصاصات التي يتمتع بها كل منها ، نرى بأن الدستور الفرنسي لسنة 1958 قد حدد طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة وذلك بالاستناد على المبادئ التي يسير عليها النظام البرلماني . بالرغم من تخفيف ملامح هذا النظام من حيث التطبيق ، وذلك من خلال المكانة التي يتمتع بها رئيس الدولة نتيجة انتخابه من قبل الشعب بشكل مباشر مما أعطى له صلاحيات واسعة توازي صلاحيات البرلمان في النظام البرلماني ويرى الدكتور اسماعيل الغزال ان قيام الدستور الفرنسي لسنة 1958 على نوع من ثنائية في السلطة بين رئيس الدولة والبرلمان ، ولم يكن القصد من هذه الثنائية اقامة التوازن بين قوتين اجتماعيتين متنافستين ، وإنما كان القصد منه جعل رئيس الدولة الضامن لديمومة الدولة بصرف النظر عن التحزبات التي قد تنشأ في مجتمع ديمقراطي ذات التعددية الحزبية والاتجاهات المختلفة .

وقد انقسم الفقه الفرنسي حول طبيعة النظام الفرنسي ، حيث يصرف فريق على طبيعة النظام البرلماني كما نص عليها الدستور سنة 1958 ، اما فريق اخر فيميل الى وصف النظام بالرئاسي ولكن ليس بالشكل الذي يعمل به في النظام الرئاسي الموجود في الولايات المتحدة الامريكية ، أما الفريق الثالث فيعتبر النظام الفرنسي ما بين (النظام البرلمانية الاكثرية ونظام النصف الرئاسي) ، ويرى اتجاه اخر بان هذا النظام هو (ملكية انتخابية) ، اما جورج بيردو فيصف هذا النظام بنظام (الديمقراطية الاستثنائية)<sup>(1)</sup>. ويرى الدكتور محمد انس قاسم جعفر بان النظام الفرنسي مازال يقوم على اسس هامة للنظام البرلماني وهي : ثنائية السلطة التنفيذية مع تطويره لصالح رئيس الجمهورية ، وتقرير مبدأ المسؤولية التضامنية للوزارة امام البرلمان ، وتقرير حق حل البرلمان للسلطة التنفيذية بالاضافة الى التعاون الموجود بين السلطات يعتبر هذا من مظاهر النظام البرلماني<sup>(2)</sup>. ونحن نرى بانه ليس هناك نظام سياسي في دولة ما يشبه دولة اخرى بشكل مطلق من حيث الواقع ، وانما هناك تشابه واختلاف بين النظم السياسية المختلفة بشكل نسبي وهذا يعتمد على الطبيعة التي يتكون منها المجتمع في تلك الدول والظروف السياسية الموجودة والافكار التي يؤمنون بها واضعوا الدستور في تلك الدول.

(1) د. اسماعيل الغزال - المصدر السابق ص 310 .

(2) انظر مؤلفة (النظم السياسية والقانون الدستور) مصدر السابق ص 174 .

## الفصل الثالث

### توازن السلطات في الدساتير العراقية

ان عدم وجود دستور دائم وتعددتها هي أهم ما يميز الحياة الدستورية في العراق ، ولهذا سنتعرض في هذا الفصل إلى أهم مراحل التي مرة بها تاريخ الدستوري في العراق والتي سنقسمها إلى ثلاث مراحل مهمة وهي :

أولاً / قيام النظام الملكي ودستور سنة 1925 المتمثل بالقانون الأساسي .

ثانياً / المرحلة الانتقالية بعد الاحتلال الأمريكي في عام 2003 والقانون المؤقت الذي كان يسمى بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

ثالثاً / الدستور الدائم للعراق لسنة 2005 سنأتي إلى دراسة كل مرحلة ضمن مبحث خاص من خلال هذا الفصل .

## المبحث الأول

### القانون الأساسي العراقي لسنة 1925

ترجع بدايات ظهور الحياة النيابية المعاصرة في العراق إلى عهد الدولة العثمانية عندما بدأ الحياة النيابية في هذه الإمبراطورية في أواخر عهدها الممتد من عام 1534 حتى عام 1918 عندما احتل العراق من قبل القوات البريطانية عقب حرب العالمية الأولى<sup>(1)</sup>. حيث بدأ الحياة البرلمانية في الدولة العثمانية مع بداية عهد سلطان عبد الحميد ، وتولي مدحت باشا رئاسة الوزارة في عام 1876 الذي استطاع أن يقوم بإعلان القانون الأساسي العثماني بعد فرضه على سلطان عبد الحميد من خلال الحركة الإصلاحية الذي قامه به آنذاك . وقد سميت السلطان هذه المرحلة بـ(المشروطة) أي أن الحكم العثماني كان مشروطاً بمراعاة القيود المقررة في القانون الأساسي للحد من النظام الحكم المطلق الذي كان قائماً قبل إعلان هذا القانون<sup>(2)</sup>.

وباعتبار العراق جزء من الدولة العثمانية فقد سار عليه هذا القانون كباقي مناطق الدولة العثمانية وبموجب القانون الأساسي العثماني كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلسين تسمى الأول بمجلس الأعيان الذي يتم تعيين أعضائه مدى الحياة ، أما الثاني فهو مجلس المبعوثان ويتم انتخاب أعضائه من بين المرشحين بالطريقة السرية ، على أن تقرر طريقة انتخابه بقانون خاص ، ولكن لعدم وجود هذا القانون كان انتخاب أعضاء مجلس المبعوثان يتم عن طريق

(1) د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - جامعة بغداد - كلية القانون بغداد سنة 1990 ص 290 .

(2) د. وائل عبد الطيف - المصدر السابق أصول عمل النيابي ص 56.

مجالس البلدية في كل ولاية ، وقد مثل العراق في هذا المجلس بست نواب ثلاثة نواب عن ولاية بغداد ونائبين عن بصرة ونائب واحد عن ولاية موصل (1).  
وقد اجتمع المجلس في أول مرة في تموز 1877 إلا انه كان العمل بهذا الدستور وفقاً لرغبات سلطان عبد الحميد ، حيث عطل هذا المجلس و أوقف العمل بهذا الدستور ، وقد أعاد العمل به مرة أخرى بعد 30 عام من تعطيله ، أما واقعياً فكانت العراق بعيدة عن الحياة البرلمانية وما يجري فيه أثناء انعقاده . ولهذا فان الحياة البرلمانية لم تبدأ بالعراق بشكل واقعي إلا بعد ظهور القانون الأساسي في ظل الانتداب البريطاني في عام 1925 والتي سنأتي إلى البحث فيه من خلال مطلبين .

## المطلب الأول

### نشأة القانون الأساسي

بالرغم من عدم ديمقراطية الأسلوب الذي نشأ به القانون الأساسي العراقي ، إلا ان هناك اختلاف بين الفقهاء الذين درسوا هذا القانون حول الطريقة التي نشأ بها هذا القانون . وذلك لان الطريقة التي نشأ به هذا القانون لم تكن بالطرق المعهودة التي تنشأ بها الدساتير في الدول الأخرى ، سواءً كان ذلك عن طريق المنحة أو العقد (2).  
وتعتبر الظروف التي نشأ فيه هذا القانون سواءً كانت سياسية أو اجتماعية لها الأثر الأكبر على الأسلوب التي نشأ به هذا القانون . إذ ان هزيمة الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى واحتلال العراق من قبل بريطانيا جعل العراق تحت الانتداب البريطاني وفقاً لمؤتمر (سان ريمو) المنعقد في عام 1920 ، ولذا بادرت بريطانيا إلى إنهاء الحكم العسكري والسعي إلى تأليف الحكومة المؤقتة نتيجة للثورة التي اندلعت في الثلاثين من حزيران سنة 1920 ، وفي 20 من تشرين الأول تم الإعلان عن أول حكومة وطنية مؤلفة من رئيس وثمانية أعضاء، بالإضافة إلى اثني عشر وزيراً بلا وزارة أي كان بمثابة مجلس استشاري للحكومة ، وكانت أهم المهام التي أسندت إلى هذه الحكومة هي تمديد النظام السياسي الذي يراد إقامته في العراق ، والموافقة والتصديق على المعاهدة التي أعدتها بريطانيا والمزمع إبرامها مع العراق ، وأخيراً القيام باعداد مسودة دستور بغية عرضها على المجلس التأسيسي العراقي لإقرارها ، أما غيرها

(1) د. إحسان حميد المفرجي وآخرون - المصدر السابق ص 291

(2) د. عبد الغني بسبوني عبد الله - النظم السياسية والقانون الدستور - دار الجامعة لسنة 1992 ص 443 .



من الاختصاصات الأخرى فكانت بيد المندوب السامي البريطاني ، أي ان هذه الحكومة كانت حكومة شكلية فقط (1) .

وهذا يعني ان القانون الأساسي العراقي قد صدر والعراق تحت الانتداب البريطاني لذا فقد اختلف الفقهاء حول الأسلوب الذي نشأ به هذا الدستور ، حيث يرى البعض بأن هذا الدستور لم يصدر بأسلوب المنحة من الملك برغبته لان الملك في العراق لم يكن يمارس سلطاته بشكل استبدادي ، وإنما تم تنويجه بناءً على شروط وقواعد معينة بحكم الظروف والأوضاع السياسية السائدة في العراق (2) .

وذهب اتجاه آخر إلى رفض فكرة قيام هذا الدستور على اساس الجمعية التأسيسية لان هذا مشروطاً بان تكون الجمعية منتخبة من قبل الشعب وهو ما لم يكن موجوداً في وضع الدستور العراقي . أما الدكتور مصطفى كامل نشأت فانه يرى بان نشأة القانون الاساسي في السنة 1925 من نوع خاص وذلك لأنه نشأ تحت الانتداب البريطاني بدافع نهضة الأمة العراقية ورغبة الملك في مساندة هذه النهضة .

أما الأستاذ الدكتور منذر الشاوي فقد ذهب الى التقليل من أهمية هذا الجدل لأنه يرى بان الدستور ليس إلا (مجموعة من القواعد المتعلقة بطريقة ممارسة السلطة السياسية) .

إذن فهو يصف الدستور بأنه ظاهرة سياسية ولا يحتاج إلى المحاولة لتحديد طبيعته القانونية ، وهذا يتعلق بموضوع الخلاف حول طبيعة الدستور باعتباره وثيقة ذات طبيعة سياسية أو قانونية وهذا الخلاف مستمر ولم يستقر لحد الآن (3) .

أما الأستاذ حميد الساعدي فانه يرى بان الأسلوب الذي وضع به دستور سنة 1925 ينأى عن الأساليب التقليدية المتبعة في وضع الدساتير حيث تمت صياغته من قبل الوزارات والمستعمرات البريطانية ، وكان المجلس التأسيسي مفيداً بأحكام المادة الثالثة من المعاهدة العراقية البريطانية والتي نص على (أن يوافق جلالة ملك العراق على ان يشرع قانون أساسي بعرضه على المجلس التأسيسي العراقي ويكفل تنفيذ هذا القانون الذي يجب ان لا يحتوي على ما يخالف نصوص المعاهدة) وأخيراً فان الحقيقة هو ان الدساتير دائماً توضع بناءً على مشيئة الجهة التي بيدها السلطة فرد كانت أم جماعة ، وإذا طبقنا هذا القول على القانون الاساسي العراقي يتضح

(1) د. حميد الساعدي - المصدر السابق ص 147 .

(2) د. احسان حميد وآخرون - المصدر السابق ص 314 .

(3) ((المزيد حول هذا الموضوع انظر د. حسان محمد شفيق - المصدر السابق ص 8 .

لنا بجلاء ان هذا القانون من صنع السلطات البريطانية ، لأنها هي التي كانت تمتلك زمام السلطة في العراق سواءً قبل تشريع الدستور أو بعده (1).

## المطلب الثاني

### هيئات السلطة في القانون الاساسي

كان النظام النيابي الديمقراطي هو النظام الذي استند إليه الدستور العراقي لسنة 1925 لممارسة السلطة ، وقد جعل السيادة للأمة. حيث نص على (سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن حسين ثم لورثته من بعده) (2) ، وقد استند هذا الدستور على النظام البرلماني لممارسة السلطة وذلك عنوة بالنظام البريطاني لأنه ولد تحت انتداب هذا البلد كما قدمنا . وكانت الحكومة ملكية وراثية وفقاً لنص الدستور (العراق دولة ذات سيادة ..... وحكومة ملكية وراثية) (3).

وفيما يلي أهم الهيئات التي ساهمت في ممارسة السلطة بموجب دستور سنة 1925 وهي الملك والوزارة ومجلس الأمة بمجلسيه مجلس الأعيان ومجلس النواب :

**أولاً / الملك :**

قلنا بأن القانون الأساسي قد اعتمد على النظام البرلماني لتوزيع السلطة في الدولة وبذلك فقد قسم السلطة التنفيذية بين هيئتين الملك والوزارة ويعتبر الملك الوجه الأول للحكومة حيث اختص الباب الثاني من القانون الأساسي بالملك وحقوقه ، حيث نظمت ولاية العهد وفقاً للفقرة الأولى من المادة عشرين التي نصت على ان (ولاية العهد لأكبر أبناء الملك سناً على خط عمودي وفقاً لأحكام قانون الوراثة) أما سن الرشد فكانت ثمانية عشر عاماً ، وإذا تم انتقال العرش إلى من هو دون الثامنة عشرة فالوصي على العرش يؤدي حقوق الملك ويتم اختيار الوصي من قبل الملك السابق إلى حين بلوغ الملك سن الرشد ، ومباشرة الوصي لمهامه مرتبط بموافقة مجلس الأمة على تعيينه ، أما في حالة عدم الموافقة على ذلك الشخص فان المجلس هو الذي يعين الوصي البديل (4). وقد أشار الدستور العراقي على الأصول المتبعة في الأنظمة البرلمانية فيما

(1) د. حميد الساعدي - المصدر السابق ص 152.

(2) المادة (19) من القانون الأساسي لسنة 1925 .

(3) المادة (2) من القانون الأساسي .

(4) انظر المادة (22) من القانون الأساسي لسنة 1925 .

يخص بمسؤولية الملك ، حيث أعتبر الملك مصوناً وغير مسؤول<sup>(1)</sup>. وكان الملك يستعمل سلطاته بإدارة ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم<sup>(2)</sup>.

وفقاً لمبدأ عدم المسؤولية حيث تنقل المسؤولية وفقاً للدستور من الملك إلى الوزراء ، وعلى هذا الأساس تعتبر الملك غير مسؤول سياسياً و جنائياً .

وفيما يلي أهم الاختصاصات المتعددة التي يتمتع بها الملك وفقاً لدستور سنة 1925 منها اختصاصات تتعلق بالسلطة التنفيذية وأخرى متعلقة بالسلطة التشريعية بالإضافة إلى الاختصاصات تتعلق بالسلطة القضائية .

#### أ / الاختصاص التنفيذي :

باعتبار الملك رأس الدولة<sup>(3)</sup>، ومصون وغير مسؤول كان يتمتع بجملة من الاختصاصات المهمة في الدولة منها :

1 - اختيار رئيس الوزراء ، وكان يعين الوزراء بناءً على طلب رئيس الوزراء<sup>(4)</sup>، ويقبل استقالتهم من مناصبهم<sup>(5)</sup>.

2 - يحق للملك تعيين أو عزل جميع الممثلين السياسيين والموظفين الملكيين والقضاة والحكام ومنح الرتب العسكرية بناءً على اقتراح الوزير المختص ما لم يفوض ذلك إلى سلطة أخرى بمقتضى نظام خاص ، إضافة إلى حق منح الأوسمة والألقاب وغير ذلك من شارات الشرف<sup>(6)</sup>.

3 - ويحق للملك عقد المعاهدات ويتم تصديقها بعد موافقة مجلس الأمة عليها بإرادة ملكية .

4 - يعتبر الملك القائد العام للقوات المسلحة . حيث يحق للملك إعلان الحرب بموافقة مجلس الوزراء وله ان يعقد معاهدات الصلح بشرط ان لا يصدقها إلا بموافقة مجلس الأمة ، وله ان يعلن الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ وفقاً لأحكام الدستور<sup>(7)</sup>.

#### ب / الاختصاص التشريعي :

(1) المادة (25) من القانون الأساسي .

(2) المادة (27). من القانون الأساسي .

(3) انظر المادة ( 26/ف1) من القانون الأساسي .

(4) المادة (26/ف5) من القانون الأساسي .

(5) المادة ( 26/ف6 ) من القانون الأساسي العراقي لسنة 1925.

(6) المادة ( 26/ف8 ) من القانون الأساسي .

(7) المادة ( 26/ف4 /ف9 ) من القانون الأساسي ..

يتمتع الملك بصلاحيات تشريعية واسعة ، لأنه يمثل شريكا مع مجلس الأمة في مباشرة السلطة التشريعية (1). فهو الذي يعين أعضاء مجلس الأعيان ويصادق على القوانين ويأمر بنشرها (2). بالإضافة إلى حق الاعتراض الذي يتمتع به على مشروعات القوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الأمة وقد ميز الدستور بين حالتين عند الاعتراض من حيث المدة أولهما : إذا لم يكن هناك طلب من أحد المجلسين بتعجيل مصادقة الملك على مشروع القانون فللملك ان يعيد المشروع الذي لم يقترن بمصادقته خلال ثلاثة أشهر مع بيان أسباب الإعادة. وثانيهما : وهي حالة طلب أحد المجلسين تعجيل التصديق على مشروع القانون ، فللملك أي هذه الحالة ان يصادق على مشروع القانون أو يعيده إليه خلال مدة خمسة عشر يوماً ، لإعادة النظر فيه مع بيان الأسباب الموجبة لإعادته . وإذا لم يعد القانون خلال الفترة المذكورة فيعتبر القانون مصادقاً عليه (3). في حين لم يبين هذا الدستور في حال تمسك مجلس الأمة بمشروع القانون المعترض عليه ، هل يعاد ثانية إلى الملك للمصادقة عليه ، أم يجب ان يعدل وفقاً لإدارة الملك . وأخيراً كان الملك يختص بإصدار أمر بإجراء انتخابات عامة لمجلس النواب، واجتماع مجلس الأمة ، وهو الذي يفتح جلسات هذا المجلس ويؤجله ، ويفضه ، ويحلّه (4) .

### ج/ الاختصاص القضائي :

يحق للملك حق العفو الخاص أو تخفيف عن العقوبة المقررة وفقاً لأحكام القضاء، أما العفو العام فلا يتم إلا بموافقة مجلس الأمة (5).

وهناك عدد من السلطات الاستثنائية التي يتمتع بها الملك من خلال عطلة مجلس الأمة . وهي إصدار مراسيم لها قوة القانون ، ولكن هناك عدد من الشروط لابد من توفرها حتى يتسنى للملك اللجوء إلى هذه السلطات الاستثنائية خلال عطلة المجلس وهي وقوع خطر عام ، والحفاظ على النظام والأمن العام ، أو صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص، أو القيام بواجبات المعاهدة . ولابد من موافقة مجلس الوزراء على هذه المراسيم . أما نفاذ هذه المراسيم فلا يستمر ما لم يحضى بموافقة مجلس الأمة في أول الاجتماع . وفي حالة عدم موافقة المجلس عليها تعتبر ملغاة من تاريخ الإعلان عن ذلك (6).

(1) المادة ( 28 ) من القانون الاساسي .

( 2 ) المادة ( 26/ف 1 ) من القانون الاساسي .

(3) المادة (3/ف/63) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925

(4) المادة ( 26 / ف 2 ) من القانون الاساسي .

( 5 ) المادة ( 26 / ف 11 ) من القانون الاساسي .

( 6 ) المادة ( 26 / ف 3 ) من القانون الاساسي .

علماً ان الدستور استثنى المراسيم الصادرة من أجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو مجلس التأسيسي من وجوب عرضها على المجلس للموافقة .

### ثانياً / الوزارة :

وهي الهيئة التي تظم الأشخاص المكلفين بإدارة شؤون السلطة التنفيذية ، وان الباب الرابع من القانون الأساسي هو الذي يختص بتنظيم السلطة التنفيذية وهم مسؤولون أمام مجلس النواب ، سياسياً وجنائياً ومدنياً ، ويتم تعيين رئيس الوزراء والوزراء من قبل الملك - كما قدمنا - وقد حدد الدستور الحد الأدنى لعدد الوزراء في الحكومة ولا يجوز ان يقل عنهم ومن ضمنهم رئيس الوزراء وبخلاف ذلك فان الوزارة تعتبر مستقلة ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (64) على ان ( لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء ..... ) .

علماً بان الدستور لم يحدد الحد الأعلى للوزراء . أما أهم الشروط الواجب توفرها على الشخص الذي يتولى منصباً وزارياً وفقاً للدستور فهي (1) :

- 1 - ان لا يقل عمره عن ثلاثين عاماً .
- 2 - ان لا يكون مجنوناً أو معتوهاً .
- 3 - أن لا يكون من أقرباء الملك في الدرجة التي تعين بقانون .
- 4 - ان يكون عراقياً اكتسب الجنسية بالولادة أو بموجب معاهدة لوزان أو بالتجنس .
- 5 - غير محكوما عليه بالإفلاس .
- 6 - ان لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية ، وكذلك ان لا يكون محكوماً بجريمة من جرائم المخلة بالشرف .
- 7 - ان لا يكون له وظيفة أخرى في الحكومة .
- 8 - غير محجوز عليه من محكمة ولم يفك حجره .

وقد نص الدستور بان الوزير الذي لا يصبح عضواً في أحد المجلسين النواب أو الأعيان لا يستطيع الاستمرار في منصبه أكثر من ستة أشهر (2).

أما اختصاصات الوزارة فقد نص الدستور على ان (مجلس الوزراء يقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه) (3). وتعتبر مسؤولية الوزارة عن الأعمال التي تقوم بها الوزارات مسؤولية تضامنية أمام مجلس النواب ،

(1) انظر المادة ( 30 ) من القانون الاساسي العراقي .

( 2 ) المادة ( 64 / ف 1 ) من القانون الاساسي .

( 3 ) المادة ( 65 ) من القانون الاساسي .

أما الأعمال التي يقوم بها المسؤولون بصورة منفردة المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من دوائر فتكون المسؤولية منفردة (1). فلو قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها ان تستقيل ، أما إذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فعلى ذلك الوزير ان يستقيل فقط (2).

### ثالثاً / السلطة التشريعية ( البرلمان) :

ان مجلس الأمة بالاشتراك مع الملك - كما قدمنا - هو صاحب السلطة التشريعية ، أي ان عمل التشريع من اختصاص مجلس الأمة والملك . ويتألف مجلس الأمة من مجلسين وهما مجلس النواب و مجلس الأعيان .

### أ / مجلس النواب :

يتألف هذا المجلس بطريقة الانتخاب المباشر من قبل الناخبين وتكون على الأساس نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور المسجلين (3)، وقد وجب الدستور تمثيل الأقليات المسيحية والموسوية في مجلس النواب (4). أما الشروط الواجب توفرها في المرشح لعضوية مجلس النواب فهي نفس الشروط التي اشرفنا إليها في الشروط الواجب توفرها من يتولى منصب الوزير وفقاً لنص المادة (30) . ويبدأ الفصل التشريعي في أول يوم من شهر كانون الأول وإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية فمن اليوم الذي يليه ، ومدة الموسم التشريعي ستة أشهر أما مدة المجلس فهو أربع سنوات (5). وقد أقر الدستور مبدأ المسؤولية البرلمانية ، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حرية التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه ، وكذلك منح عضو البرلمان الحصانة في ضمان حرية التامة في الكلام في حدود نظام المجلس الذي ينتمي إليه ، وكذلك منح الدستور توفيق أو محاكمة أحد أعضاء مجلس الأمة ما لم يصدر من المجلس الذي ينتمي إليه قرار بالأكثرية يبين الأسباب الكلامية لاتهامه أو تم القبض عليه حيث ارتكابه جناية مشهودة (6). وقد أنيط الدستور مهمة حل مجلس النواب أو تعطيله بالملك ، وفي هذه الحالة تتم الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة . على أن يتم دعوة المجلس

(1) انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 227 .

(2) المادة ( 66 ) من القانون الاساسي .

(3) المادة ( 36 ) من القانون الاساسي .

(4) المادة (37) من القانون الاساسي .

(5) د.حميد الساعدي - المصدر السابق ص 163 .

(6) المادة ( 60 ) من القانون الاساسي.

الجديد إلى اجتماع بصورة غير عادية خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ حل المجلس السابق ويتمتع الدستور حل المجلس الجديد لنفس السبب الذي أدى إلى حل المجلس السابق (1).

#### ب / مجلس الأعيان :

يتألف مجلس الأعيان من نواب يتم تعيينهم من قبل الملك الذين لا يتجاوز عددهم ربع مجموع أعضاء مجلس النواب ، وان الشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص الذي يتم تعيينه عضواً في هذا المجلس هي نفس الشروط الواجب توفرها لمرشح مجلس النواب عدا شرط السن، حيث لا يمكن أن يقل عمر عضو مجلس الأعيان عن أربعين عاماً. وتكون مدة العضوية في مجلس الأعيان ثماني سنوات تبدأ من تاريخ تعيين العضو السابق (2)، وهناك رئيس ونائب الرئيس لمجلس الأعيان ويجري انتخابهم من بين أعضاء المجلس (3)، ويعتبر أعضاء مجلس الأعيان مجردين من الصفة النيابية لأنهم غير منتخبين ولا يعبرون عن إرادة الملك والوزارة(4). وهناك عدة اختصاصات أناطها الدستور بمجلس الأمة . وهي اختصاصات تشريعية واختصاصات مالية.

#### أ / الاختصاص التشريعي : يتمتع مجلس الأمة بصلاحيات سن القوانين حيث أجاز المادة (45)

من الدستور لأي عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح مشروع قانون عدا ما يتعلق بالأمور المالية ، على أن يتم تأييد مقترحه هذا من قبل عشر نواب ، وهذا يعني أن حق اقتراح القوانين هو فقط من اختصاص مجلس النواب ولكن بالمقابل ذلك منع الدستور هذا المجلس من التعرض إلى الأمور المالية(5). ويحق لمجلس الأمة إقرار مشروعات القوانين بعد أن تتم صياغة المشروع من قبل الحكومة . حيث ترفعها إلى أحد المجلسين فإذا وافق عليها ترفع إلى المجلس الثاني فإذا وافق عليه ترسل المشروع إلى الملك للمصادقة عليه (6). أما في حالة نشوء خلاف بين المجلسين وتم رفض مشروع قانون ما للمرة الثانية من قبل أحد المجلسين، ففي هذه الحالة تتم دعوة المجلسين إلى جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لمناقشة المواد المختلف عليها فقط ، ويرفع هذا المشروع إلى الملك لتصديق عليه بعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس

(1) المادة ( 40 / ف 1 / ف 2 ) من القانون الاساسي .

(2) المادة ( 32 ) من القانون الاساسي .

(3) المادة ( 33 ) من القانون الاساسي .

(4) د. إحسان حميد وآخرون - المصدر السابق ص 333 .

(5) المادة ( 105 ) من القانون الاساسي العراقي .

(6) انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 229 .

المشترك سواءً أن كان هذا المشروع معدلاً أم غير معدلاً ، أما بخلاف ذلك فيعتبر كان المشروع لم يكن ولا يمكن رفعه مرة أخرى إلى أحد المجلسين في الفصل التشريعي الجاري<sup>(1)</sup>.

### ب / الاختصاص المالي:

بالرغم من الحضر الذي فرضته المادة (45) من الدستور على مجلس النواب من اقتراح القوانين ، إلا انه أعطى هذا المجلس حق المراقبة على تصرفات الحكومة مراقبة دقيقة ، بحيث لا يمكن للحكومة أن تنفرد بتقدير المسائل المالية عامة ، لان تنظيمها خاضع لموافقة البرلمان ، بالإضافة إلى حق المجلسين من تقرير الضرائب والرسوم وكذلك إعفائهم من الضرائب والرسوم ومنح الاحتكار وكذلك فان إقرار الميزانية تعتبر من اختصاص مجلس الأمة .

### ثالثاً / السلطة القضائية:

ان الباب الخامس من القانون الأساسي لسنة 1925 هو الباب الذي اختص بتنظيم السلطة القضائية حيث قسم المحاكم إلى ثلاث أصناف ، المحاكم المدنية ، المحاكم الدينية ، والمحاكم الخصوصية<sup>(2)</sup>. وكان يتم تعيين الحكام بإرادة ملكية ولا يمكن عزلهم إلا في أحوال خاصة تنظم بقانون خاص والذي يبين فيه أهليتهم ، ودرجاتهم وكيفية عزلهم<sup>(3)</sup>.

وقد اختصت المحاكم المدنية وفقاً للدستور بالأموال الحقوقية ، والتجارية ، والجزائية و وفقاً للقوانين المشرعة ، أما فيما يتعلق بمواد الأحوال الشخصية الخاصة بالأجانب وغيرها من المواد المدنية والتجارية فكان قانون الدولة الأجنبية القانون المطبق وفقاً لما جرت عليه العادة الدولية<sup>(4)</sup>. أما المحاكم الدينية فقد قسم الدستور إلى المحاكم :

- 1 - شرعية الذي يختص في النظر في الدعاوي المتعلقة بأحوال المسلمين الشخصية ، والدعاوي المختصة بإدارة أوقافهم<sup>(5)</sup>.
- 2 - المجالس الروحانية الطائفية : وتشمل هذه المجالس ، المجالس الروحانية الموسوية ، ومجالس الروحانية المسيحية ، وقد نص الدستور على أن يتم تأسيس هذه المجالس وتحويلها السلطة القضائية وفقاً لقانون الخاص<sup>(6)</sup>. وكانت هناك محكمة عليا لمحكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة في حال اتهامهم بجرائم سياسية أو جرائم تتعلق بوظائف عامة ، وكذلك اختصت

( 1 ) المادة ( 63 ) من القانون الاساسي .

( 2 ) المادة ( 69 ) من القانون الاساسي العراقي .

( 3 ) المادة ( 68 ) من القانون الاساسي العراقي .

( 4 ) المادة ( 74 ) من القانون الاساسي .

( 5 ) المادة ( 76 ) من القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .

( 6 ) المادة ( 78 ) من القانون الاساسي العراقي .



هذه المحكمة بمحاكمة حكام محكمة التمييز عن الجرائم الناشئة عن وظائفهم ، وكذلك ما يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون (1).

### المطلب الثالث

#### طبيعة العلاقة بين هيئات السلطة

#### في القانون الأساسي لسنة 1925

بعد اطلاعنا على أهم الهيئات التي تتكون منها السلطة وفقاً لقانون الأساسي العراقي والاختصاصات التي يتمتع بها ، رأينا بان هذا القانون قد استند على النظام الملكي البرلماني وفقاً للمادة الثانية . وقد تبين ذلك من خلال ثنائية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وهذا من أهم سمات النظام البرلماني بالإضافة إلى التعاون والتأثير المتبادل بين كل من الوزارة والبرلمان وهذا هو الأساس الذي يبني عليه النظام البرلماني المتمثل بالفصل المرن بين السلطات كما أشرنا إليه في الفصل السابق . وكان هناك تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من خلال سن القوانين وقد ساهم البرلمان باعتباره سلطة تشريعية مع الوزارة في أعمال السلطة التنفيذية كاعتماد الميزانية . أما فيما يتعلق بالرقابة المتبادلة بين السلطتين فكان هناك تأثير متبادل بين السلطتين ، حيث باستطاعة الوزارة التحكم بأعمال البرلمان ، وذلك عن طريق تأجيل دوراته أو تعطيله وكذلك حق الوزراء الحضور في جلسات البرلمان والتكلم فيه ، بالمقابل فان للبرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء واستجوابهم والتحقيق معهم بالنسبة لأعمال التي يقومون بها(2). واخيراً فان تمتع السلطة التنفيذية ( الملك والوزارة ) بحق حل البرلمان كان اخطر سلاح بيد السلطة التنفيذية للتأثير على مجلس الامة . اما المسؤولية الوزارية فكان هو السلاح الذي يقابل حل البرلمان أي ان بإمكان البرلمان سحب الثقة من الحكومة وبالتالي حلها(3).

أما واقعياً ففي الحقيقة كان الوضع مختلفاً ، حيث كان الملك يتمتع بسلطات واسعة وكبيرة ، بالرغم من كون النظام برلمانياً وفقاً للدستور .

ويرجع الأستاذ حميد الساعدي هذا الوضع إلى عدة أسباب منها الظروف السياسية التي كانت تعيش فيها البلاد حيث كان تحت السيطرة الأجنبية ولم تكن هناك حرية للإدارة الملك

( 1 ) المادة ( 81 ) من القانون الاساسي العراقي .

( 2 ) د. إحسان حميد والآخرين - المصدر السابق ص 336 .

( 3 ) انظر القاضي لطيف مصطفى امين - المصدر السابق ص 230 .

والمؤسسات الدستورية الأخرى . وكما وان الطريقة التي يتم بها تركيبة البرلمان كانت تعطي للملك سلطات واسعة وذلك لان مجلس الأعيان كان يتم تعيينهم من قبل الملك إضافة إلى ذلك لم تكن هناك فرصة لإقامة أحزاب سياسية تقوم على أسس برلمانية ، أي أن اختيار رئيس الحكومة لم تكن على أساس فوز حزبه بالأغلبية . أما مجلس النواب فنلاحظ بأنه قد جرد من أهم سلطاته من الضغوطات المستمرة وعمليات التزييف في العملية الانتخابية إلا انه كان لمجلس النواب دور فعال في الضغط على الحكومة في كثير من الأمور مما يلجأ هذا الأخير إلى حله في كثير من الأحيان . ولكن بالرغم من كل ذلك فان الحياة البرلمانية في العهد الملكي تبقى تجربة رائدة، كان يمكن لها ان تتطور لو مضت بالعيش والتواصل .

## المطلب الرابع

### الدساتير الجمهورية في الفترة الممتدة بين سنة 1958 الى سنة 2003

بعد الحركة الانتقالية التي وقعت في الرابع عشر من تموز 1958 والتي انتهت بالإطاحة بالنظام الملكي ودستورها لسنة 1925 بدء النظام الجمهوري . وفي هذه الفترة ظهرت في الساحة العراقية عدة دساتير مؤقتة تميزت ببعدها عن مبادئ الديمقراطية ، منها النظام النيابي ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين ومبدأ سيادة القانون واقعياً .

حيث جاء الدستور الجمهوري المؤقت في 27 تموز 1958 مسنداً للهيئتين التشريعية والتنفيذية بمجلس الوزراء على ان تخضع القوانين لتصديق مجلس السيادة<sup>(1)</sup>، أما القضاء فقد أشار إلى ان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم غير القانون<sup>(2)</sup>. وهذا يعني أن هذا الدستور قد جمع السلطتين التنفيذية والتشريعية في هيئة واحدة وليس هناك أي نوع من الرقابة على أعمال هذه الهيئة ، مما يؤدي إلى عدم وجود مبدأ الفصل بين السلطات بل وعدم وجود حيات نيابية في هذا الدستور ، الأمر الذي يعني انه أقام نظام دكتاتوري بعيداً عن مبادئ النظام الديمقراطي<sup>(3)</sup>. وكذلك الحال بالنسبة لدستور نيسان 1963 والذي جاء بعد الانقلاب الذي قامت به القوات المسلحة مع الحزب البعث في 8 شباط 1963 ، حيث أصدر للمجلس الوطني لقيادة الثورة في 4 نيسان 1963 قانوناً أطلق عليه قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة . وقد حصر هذا

(1) انظر المادة (21) والمادة (22) من الدستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958.

(2) المادة (23) من دستور العراق سنة 1958 المؤقت .

(3) د. إبراهيم الفياض - مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة - بحث منشور في مؤلفة دراسات دستورية عراقية - الطبعة الاولى - سنة 2005 ص 108 .

القانون جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية وجزءاً من الاختصاصات القضائية بين يدي هذا المجلس ودون ان يشير إلى أي مظهر من مظاهر الديمقراطية واقعياً ، بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية (1)، ومع غياب أي نوع من التمثيل الشعبي أو الانتخابات ، وكذلك بعد تعديل هذا الدستور في 22 نيسان 1963 لم تكن هناك أي شكل من أشكال مبدأ الفصل بين السلطات حيث أُنيطت مهمة سن القوانين بمجلس الوزراء ، ويتم تصديقها من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة ، وهذا يعني ان وظيفة التشريع والتنفيذ بيد مجلس الوزراء تحت طائلة التصديق أو الاعتراض (2).

وهناك دستور 29 نيسان 1964 المؤقت وتم تشريع هذا الدستور على يد الرئيس الراحل عبد السلام محمد عارف بعد قيامه بالانقلاب في 18 من تشرين الثاني 1963 والتي نجح فيها وتم إبعاد البعثيين عن السلطة . وقد وعد عبد السلام عارف إلى قيام حكم ديمقراطي نيابي وتحقيق الاستقرار في البلاد ، وبالفعل جاء دستور 29 نيسان 1964 على النحو التالي

- 1 - رئيس الدولة يتمتع بصلاحيات واسعة .
- 2 - السلطة التشريعية تمثل في مجلس الأمة عن طريق الانتخاب .
- 3 - سلطة تنفيذية تتألف من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يعفيهم من مناصبهم إذا اقتضى الأمر .
- 4 - وسلطة قضائية لا سلطان عليها إلا القانون .

نظرياً يمكن القول بان هذا الدستور قد أرسى نظاماً برلمانياً يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات مع وجود صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية تميل إلى النظام الرئاسي . ولكن واقعياً أصبح الرئيس هو المهيمن الفعلي بالسلطة ولم يجري أي انتخابات حتى سقوط هذا النظام في 17 تموز 1968 أثر الانقلاب العسكري الذي قام به البعث (3).

### دستور أيلول 1968 المؤقت :

(1) انظر القاضي وائل عبد اللطيف - الدساتير الدولية العراقية لفترة من عام 1925 لغاية عام 2004 - بدون سنة الطبع ص 73 .

(2) انظر المادة ( 69 ) من دستور 29 نيسان 1964 المؤقت .

(3) د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب خطير و د. شفيق عبد الرزاق السامرائي - النظام الدستوري في العراق - دون ذكر الطبع وزارة تعليم العالي - جامعة بغداد ص 51

لقد كان هذا الدستور بعيداً كل البعد عن مبادئ الديمقراطية التي أشار إليها في نصوصه ولم يكن هناك أي وجود لمبدأ الفصل بين السلطات واستقلال القضاء حيث صيغ هذا الدستور بعد انقلاب 17 تموز 1968 والذي جاء بحزب البعث إلى السلطة والذي انبثق عنه مجلس قيادة الثورة وجمع بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود اعتراف باستقلال القضاء . وقد تبنى هذا الدستور اهم المبادئ التي تبنتها النظم الشمولية في روسيا أو ما كان يسمى بالمنظومة الاشتراكية ، إذ تكون فيها الهيمنة للحزب الواحد ويعتمد على مبدأ وحدة السلطة<sup>(1)</sup>.

### دستور تموز 1970 المؤقت

لقد جاء هذا الدستور وفي طياته كثير من الحقوق والواجبات الأساسية للشعب العراقي التي كان يحلم بها طيلة الفترة الممتدة من 14 تموز 1958 إلى صدور هذا الدستور ، حيث ذهب هذا الدستور إلى قيام نظام ديمقراطي نيابي يهدف الى قيام حياة سياسة مستقرة<sup>(2)</sup> . وبما فيها حل المشكلة الكردية بعد صدور بيان 21 آذار الذي أرسى أسس الحل الديمقراطي والسلمي للقضية الكردية وذلك بعد تعديل الدستوري الذي نص (أن الشعب العراقي يتألف من قوميتين رئيسيتين العربية والكردية ليس إلا ، وإنشاء منطقة كردية ذات حكومة ذاتية)<sup>(3)</sup> ، ولكن واقعياً ذهبت كل هذه المبادئ والأمانى إدراج الريح ، حيث كان هذا الدستور حبر على ورق اذ سرعان ما وصل إلى القيادة شخص سخر كل أجهزة الدولة ومؤسساتها ومواردها لمشيبته واستقر به الأمر أن تكون لقراراته وأوامره قوة القانون<sup>(4)</sup>.

أما مجلس قيادة الثورة والوزراء والمجلس الوطني فكانوا مجردين من كل سلطاتهم ولم يكونوا إلا أصداء يرددون ما يقوله الحاكم ، أي انه لم تكن هناك سلطات بالمعنى الدستوري غير سلطته، ولم تكون هناك أي وجود لمبدأ الفصل بين السلطات بالرغم من وجود نص بوجود هيئة منتخبة<sup>(5)</sup> . وعلى هذا المنوال سارت الحياة السياسية في العراق دون وجود التعددية الحزبية أو أي مشاركة من قبل الشعب في السلطة بل كان الحزب الحاكم هو المهمين على زمام الأمور ، وبذلك أصبح النظام السياسي في العراق نظاماً دكتاتورياً بحيث لم تكن هناك أي احترام لرغبات الشعب العراقي وتحقيق مصالحه ، بل أدى هذا النظام إلى هدر ثروات هذا البلد من خلال زجه

(1) د. فراس عبدالرزاق السوداني – المصدر السابق -ص 107 .

(2) انظر المادة (1) والمادة (2) من دستور تموز 1970 المؤقت .

(3) انظر الدكتور حسن الجليبي – في الطريق الى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد – بحث منشور في

مجلة باريزر – العدد ( 5 - 6 ) السنة الثالثة في 2003 ص 222 .

( 4 ) د. إبراهيم الفياض – المصدر السابق ص 109

(5) انظر المادة ( 1 ) والمادة ( 2 ) من الدستور العراقي المؤقت لسنة 1970 .

بحروب لم يكن لها أي مبرر سياسي أو تاريخي أو جغرافي الذي دفع الشعب العراقي إلى العيش في ظروف قاسية وصعبة من الحروب والحصار المستمر لعقود من الزمن ، إضافة إلى السياسة القمعية التي انتهجها هذا النظام ضد الشعب العراقي من إبادة ومقابر الجماعية وغيرها من الأساليب القمعية .

وقد انتهت هذه المرحلة الدامية للشعب العراقي في 9 نيسان 2003 عندما احتلت القوات الأمريكية العراق وسقط ذلك النظام الديكتاتوري .

## المبحث الثاني

### قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

سنتطرق في هذا المبحث الى نشأة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وهيئات الحكم التي تتولى ممارسة السلطة في هذا القانون واخيراً توازن السلطات في هذا القانون خلال ثلاث مطالب متتالية .

## المطلب الاول

### نشأت قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

بعد دخول القوات الأمريكية بغداد في 9 نيسان 2003 أعلنت القوات الأمريكية عن حل جميع مؤسسات الدولة العراقية وبالتالي أصبح هناك فراغ دستوري وسياسي ولم يكن هناك رؤية واضحة لسلطات الاحتلال للبيت في اتخاذ قرار مناسب ، حيث أعلن في البداية بأنها جاءت محررة ومنقذة للشعب العراقي ثم ما لبث ان عادت وأعتزفت بالأمر الواقع بكونها سلطة احتلال ، مما رتب عليها مسؤوليات كبيرة وجسيمة وفقاً لمبادئ القانون الدولي ولقرار مجلس الأمن الدولي رقم 1483 لسنة 2003 الذي دعا كافة الأطراف إلى وجوب الوفاء بالتزاماتهم بمقتضى القانون الدولي ، بما في ذلك معاهدات جنيف لعام 1949 واتفاقيات لاهاي لعام 1907. وعلى هذا الأساس سارعت قوات الاحتلال إلى نصب حاكم مدني سمي بمدير سلطة الائتلاف المؤقتة والذي قام بدوره باصدار نظام سلطة الائتلاف المؤقتة (رقم 1) والذي أعطى لهذه السلطة سلطات الحكومة مؤقتاً ، حيث أسند إليها السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية وكان ذلك وفقاً لما طلبه مجلس الأمن في قرارها المرقم 1483 لسنة 2003

بشأن إعطاء الشرعية على احتلال العراق ، حيث طالب من سلطة الاحتلال في الفقرة التاسعة من هذا القرار بالعمل مع الممثل الخاص (ممثل الأمم المتحدة) يتكون إدارة عراقية مؤقتة أي إدارة انتقالية يسيرها العراقيون لحين إنشاء الشعب العراقي حكومة نيابية معترف بها دولياً<sup>(1)</sup>. وبالفعل اصدر مدير سلطة الائتلاف (بول بريمر) اللائحة التنظيمية رقم 6 في 13 تموز سنة 2003 والتي أعلن فيها عن تأسيس (مجلس الحكم)<sup>(2)</sup>، واعتراف سلطات التحالف المؤقتة به، وبأنه الجهة الرئيسية للإدارة العراقية المؤقتة إلى حين تشكيل حكومة عراقية معترف بها دولياً ، وكان هذا المجلس قد تشكل على أساس طائفي وعرقي والذي أصبح محل نقد كثير من السياسيين والمفكرين حيث شغل الشيعة في هذا المجلس نسبة 50% زائد واحد ، أي ثلاثة عشر مقعداً من أصل 25 مقعد وشغل الكرد 10% ، أي خمسة مقاعد أما عرب السنة فبنفس نسبة الأخيرة أي خمسة مقاعد أيضاً ، أما باقي المقاعد وهي مقعدين فقد خصصا لكل من المسيحيين والتركمان<sup>(3)</sup>. وكان هناك كثير من الأصوات طالبوا بان تكون التمثيل في هذا المجلس على اساس الانتماء السياسي ، إلا ان الذي صار هو التمثيل العرقي والطائفي ، وقد أصبح هذا الشكل من التمثيل والتقسيم قاعدة عامة لتوزيع الوظائف في كثير من مؤسسات الدولة الأخرى ، منها تقسيم الوزارات في الحكومة الانتقالية وكذلك اللجنة التحضيرية للدستور حتى أصبح يطبق هذا المبدأ في مراتب ووظائف حكومية<sup>(4)</sup>.

وجدير بالذكر ان العلاقة بين مجلس الحكم وسلطات التحالف كانت قائمة على أساس التشاور والتنسيق في جميع الأمور المتعلقة بالإدارة المؤقتة بما فيها سلطات مجلس الحكم مع حق الاعتراض الذي كان يتمتع به رئيس سلطة الائتلاف على أي قرار يصدره هذا المجلس<sup>(5)</sup>. وقد صدر عدة بيانات من هذا المجلس بين فيه المهام التي سيقوم بها ، منها البيان الذي أصدره في 13 تموز لسنة 2003 حيث ذكر فيه ان صياغة الدستور واحدة من مهامه ، وكذلك البيان الذي أصدره بعد أسبوع والذي ذكر فيه بانه يهدف إلى إقامة أسس لنظام حكم ديمقراطي وفدرالي وتعددي يضمن الحريات العامة للرأي والحديث وحقوق الإنسان ، إضافة إلى احترام

(1) د.حميد حنون خالد - قراءة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية - بحث منشور في مؤلفة دراسات دستورية عراقية - المصدر السابق ص 421 .

(2) ما يلفت النظر ان مجلس الحكم هو الذي اجتمع وأعلن عن نفسه وفقاً لما جاء في مقدمة اللائحة .

(3) ( انظر موقع [www.aljazeera.net](http://www.aljazeera.net) - المعرفة - قسم البحوث والدراسات .

(4) د. حميد حنون خالد - قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحل الانتقالية - المصدر السابق ص 422 .

(5) ( انظر نص قرار مجلس الأمن رقم (1511) الصادر في 16 تشرين الأول سنة 2003.

الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي وحقوق النساء وفرض سلطة القضاء مع ضمان استقلالها ويتحقق كل هذا عن طريق عملية ديمقراطية وصياغة دستور دائم للعراق (1).

وبالفعل أسس مجلس الحكم الانتقالي لجنة دستورية تحضيرية في 11 آب 2003 مؤلفة من 25 عضواً ، وتم اختيارهم على أساس حق كل عضو في مجلس ترشيح اسم واحد للعضوية في هذه اللجنة. أي ان نسبة التمثيل في اللجنة التحضيرية للدستور كانت مطابقة للتمثيل العرقي والطائفي في مجلس الحكم . وقد اقتضت مهمة هذه اللجنة على أخذ آراء بعض قادة الرأي ( والحكماء ) وغيرهم للتشاور معهم بشأن كيفية إقامة دستور مؤقت وفي النهاية قدمت هذه اللجنة تقريرها المؤلف من عشر صفحات والتي كانت تحتوي على قائمة من الخيارات التي يمكن لمجلس الحكم من ان يأخذ بإحداها وهذه الخيارات هي (2):

1 - تعيين أعضاء للمؤتمر الدستوري من قبل مجلس الحكم الانتقالي ويعين المؤتمر بدوره لجنة صياغة.

2 - انتخابات مباشرة للمؤتمر الدستوري .

3 - انتخابات جزئية ، كحل وسط بين الانتخابات والاختيار والذي يشار إليها أحياناً بوصفها (نصف) انتخاب ، وذلك من خلال قيام جماعة من الأعيان المرموقين في مختلف مناطق البلاد بانتخاب عدد معين من أعضاء المؤتمر الدستوري . ولكن في النهاية لم تنجح هذه اللجنة في مهمتها إلا وهي تحديد الطريقة التي ينبغي ان تقام بها الجمعية التأسيسية للدستور المؤقت ، مما ترك القرار لمجلس الحكم (3).

وقد دفع هذا الوضع الإدارة الأمريكية في واشنطن إلى تكثيف ضغوطاتها على مجلس الحكم لوضع مسودة الدستور المؤقت على نحو عاجل ، حيث وصلت هذه الضغوطات إلى حد قيام وزير الخارجية الأمريكي وقتذاك (كولن باول) بإطلاقه ما يشبه الإنذار النهائي إلى مجلس الحكم بوجوب وضع مسودة الدستور المؤقت خلال فترة لا تتجاوز الستة أشهر (4). بالإضافة إلى قرار الأمم المتحدة الذي دعا مجلس الحكم إلى وضع جدول زمني لوضع دستور مؤقت وإجراء انتخابات وفقاً لهذا الدستور (5).

(1) انظر لقمان عمر حسين - مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية رسالة ماجستير في القانون العام - الطبعة الأولى - أربيل 2008 ص 282 .

(2) انظر د. حميد حنون خالد - المصدر السابق ص 428 .

(3) ( فالح عبد الجبار - متضادات الدستور الدائم بحث منشور في مؤلفة مازق الدستور ص 74 .

(4) ( صحيفة نيويورك تايمز 26 أيلول 2003 .

(5) ( انظر قرار الأمم المتحدة رقم (1511) في تشرين الأول سنة 2003 .

ونتيجة لذلك وقعت واشنطن اتفاقية مع رئيس مجلس الحكم ، الرئيس جلال الطالباني في 15 تشرين الثاني 2003 لنقل السلطة إلى حكومة مؤقتة بحلول تموز 2004 وقد تضمنت هذه الاتفاقية خمس بنود وهي (1):

1 - وضع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من قبل مجلس الحكم بالتشاور مع سلطة الائتلاف المؤقتة.

2 - الاتفاقيات الأمنية بين سلطة الائتلاف ومجلس الحكم.

3 - اختيار أعضاء الجمعية الوطنية الانتقالية.

4 - إعادة السيادة إلى العراقيين .

5 - آلية اقرار الدستور الدائم .

وقد أصبحت هذه الاتفاقية مصدراً مهماً لتحديد أهم عناصر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وبعد المناقشات الساخنة التي أجرتها لجنة صياغة الدستور المؤقت التي تشكلت من مجلس الحكم من تسعة أعضاء برئاسة الدكتور عدنان الباجي ، تولت الصياغة لجنة مصغرة من الخبراء الحقوقيين والقضاة وخبراء القانون .

واصدر مجلس الحكم الانتقالي قراره المرقم 33 في 8 / 3 / 2004 ووقع رسمياً على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية (2)، بالرغم من وجود بعض التحفظات من قبل بعض أعضاء مجلس الحكم على بعض فقرات هذا القانون (3). وبهذا الشكل نشأ هذا القانون ليكون دستوراً للدولة في المرحلة الانتقالية ويعتبر أول دستور مؤقت للعراق بعد الاحتلال الأمريكي وسقوط النظام البائد .

## المطلب الثاني

### هيئات السلطة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

(1) انظر نص اتفاقية العملية السياسية المنعقد في 15 تشرين الثاني سنة 2003 بين مجلس الحكم برئاسة جلال الطالباني وسلطة التحالف برئاسة بول بريمر .

(2) جدير بالذكر ان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لم يحمل توقيع احد عند نشره في الجريدة الرسمية كما هو معمول به في دول العالم . بالرغم ما شاهدناه في الفضائيات حفل التوقيع من قبل أعضاء مجلس الحكم . وتجدر الإشارة إلى ان جميع الدساتير العراقية التي أصدرت بعد قيام الدولة الحديثة كانت تحمل إمضاء من إصدارها ، فمثلاً دستور 1925 تم إصداره من قبل الملك وكذلك دساتير التي صدرت بعد إنهاء النظام الملكي كانت تصدر من قبل الجهة التي تولت مسؤولية التغيير . انظر د. حميد حنون خالد - المصدر السابق ص 430.

(3) ( لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 286 .



سمي هذا القانون بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، ولم يطلق عليها الدستور المؤقت<sup>(1)</sup>، وقد حدد هذا القانون أهم الأسس العامة للدستور المقبل وخاصة فيما يتعلق بالطابع التعددي واللامركزية والفيدرالية للنظام السياسي الجديد . وكذلك قد رسم هذا القانون أهم الخطوات الإجرائية للفترة الانتقالية وذلك من خلال تثبيتهما في جدول زمني محدد وعلى النحو التالي :

إجراء الانتخابات للمجلس التأسيسي في 31 كانون الثاني 2005 ، وصياغة الدستور الدائم في موعد أقصاه 15 آب 2005 (قابل للتمديد 6 أشهر أخرى) ، ومن ثم إجراء الاستفتاء العام على الدستور في 15 تشرين الثاني وبعدها إجراء الانتخابات البرلمانية في 15 كانون الأول 2005<sup>(2)</sup>، وقد ميز هذا القانون بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة عن بعضها البعض ، مع الاستقلال التام للقضاء ودون أي تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(3)</sup>. مع إعطاء السلطة التشريعية حق الرقابة على السلطة التنفيذية من خلال حق الاستجواب للمسؤولين التنفيذيين بمن فيهم مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر أقل مرتبة منه في السلطة التنفيذية<sup>(4)</sup>.

أي انه اخذ باهم المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني<sup>(5)</sup>.

وكانت الحكومة الانتقالية تتكون من فترتين وفقاً لما ورد في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وتبدأ الفترة الاولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في 30 حزيران 2004 ، وستتألف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بنشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ويمكن التشاور مع الامم المتحدة بذلك ، وان هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون ، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءاً لا يتجزأ من هذا القانون<sup>(6)</sup>.

وبعد صدور ملحق لقانون ادارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية في 1 حزيران 2004 تم تشكيل الحكومة الانتقالية الاولى بالشكل التالي :

(1) المادة ( 1/ف 1 ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

(2) انظر المادة ( 2/ ف ب ) من قانون ادارة الدولة .

(3) انظر المادة ( 24 ) من قانون ادارة الدولة .

(4) المادة ( 33/ف 1 ) من قانون ادارة الدولة .

(5) نوا ( نوح ) فيلدمان - الباحث واستاذ القانون - حوار اجريت معه - تاريخ النشر 5 نيسان 2004 .

انظر [www.usinfo.state.gov/ar/archive/2004/apr/23-2922640](http://www.usinfo.state.gov/ar/archive/2004/apr/23-2922640) .

(6) المادة ( 2 / ب / 1 ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

1 - رئاسة الدولة : والتي تتألف من مجلس رئاسي يضم رئيس ونائبين ، وتم اختيارهم من قبل سلطة الائتلاف ومجلس الحكم (1).

2 - مجلس الوزراء ، ويتألف من رئيس مجلس الوزراء والوزراء .

3 - السلطة القضائية (2).

وكان ملحق القانون قد انيط بالسلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية ، حيث اجاز له اصدار اوامر لها قوة القانون وبموافقة رئاسة الدولة بالاجماع ، وكذلك لمجلس الوزراء السلطات الممنوحة للجمعية الوطنية في قانون ادارة الدولة ، المتعلقة بالتعيينات واستخدام القوات المسلحة العراقية، والتصديق على الاتفاقيات الدولية (3)، وتمثيل الحكومة المؤقتة العراق في علاقاته الخارجية ، وتعيين اعضاء المحكمة العليا (4).

اما المجلس الوطني المؤقت الذي اشار اليه ملحق قانون ادارة الدولة ، فهو مجلس استشاري يتم اختيار اعضائه من قبل مؤتمر وطني ، ويضم مائة عضو بظمنهم اعضاء مجلس الحكم الذين لم يشغلوا مواقع في السلطة التنفيذية . ومن اختصاصاته تقديم المشورة لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ، وله سلطة مراقبة تنفيذ القوانين ومتابعة اعمال الهيئات التنفيذية وتعيين رئيس الجمهورية او احد نائبيه في حالة الاستقالة او الوفاة ، وكذلك يحق للمجلس نقض الاوامر التنفيذية بثنائي اصوات اعضائه خلال عشرة ايام من تاريخ تبليغ تلك الاوامر التي تم التصديق عليها من قبل رئاسة الدولة ، واخيرا للمجلس صلاحية تصديق الميزانية الوطنية للعراق للعام 2005 والتي يتم اقتراحها من قبل مجلس الوزراء ، وكذلك وضع نظامها الداخلي (5).

اما اهم سلطات الحكومة الانتقالية الثانية ، والاختصاصات التي يتمتع بها كل سلطة من السلطات الثلاثة وفقاً لقانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 فهي :

#### أولاً / السلطة التشريعية الانتقالية (البرلمان) :

(1) كان يضم هذا المجلس كل من السيد غازي الياور ( رئيس ) ، و د. ابراهيم الجعفري ( نائباً ) ، و د. روز نوري شاويس ( نائباً ) .

(2) انظر ملحق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 - القسم الثاني - مؤسسات الحكومة الانتقالية المؤقتة وصلاحياتها .

(3) كانت سلطات الجمعية الوطنية في عقد الاتفاقيات الدولية تنحصر في مجالات العلاقات الدبلوماسية والمنح والمساعدات الدولية واطفاء الديون السيادية على ان يتم تصديق ذلك من قبل رئاسة الدولة في الحكومة العراقية المنتخبة خلال تسعين يوماً من توليها السلطة .

(4) انظر ملحق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية - القسم الثاني - مؤسسات الحكومة العراقية المؤقتة وصلاحياتها .

(5) ملحق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية - القسم الثالث - المجلس الوطني المؤقت .

أنيط قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية السلطة التشريعية الاتحادية بمجلس واحد سمي بالجمعية الوطنية ، بخلاف ما هو موجود في جميع الدول الفيدرالية ، لان الدولة الفيدرالية كقاعدة عامة تتكون السلطة التشريعية فيها من مجلسين إحداهما يمثل شعب الدولة الاتحادية بحسب سكان كل ولاية ، والآخر يمثل الولايات أو الأقاليم وتكون غالباً عدد النواب متساوياً بغض النظر عن عدد سكان كل ولاية ، وقد أشرنا إلى هذا الموضوع سابقاً في النظام الأمريكي باعتبارها دولة فيدرالية ، وسميت هذه السلطة في هذا القانون بالجمعية الوطنية وتتألف هذه الجمعية من 275 عضواً يتم انتخابهم وفقاً لقانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية وقد حدد هذا القانون نسبة تمثيل النساء في الجمعية الوطنية على أن لا تقل عن ربع أعضاء الجمعية الوطنية<sup>(1)</sup>. مع وجود تمثيل عادل لجماعات العراق كافة ومن ضمنها التركمان والكلد والآشوريون والآخرين<sup>(2)</sup>، وقد انفرد هذا الدستور في هذا الموضوع أي تحديد نسبة تمثيل النساء في البرلمان بخلاف جميع الدساتير التي ظهرت في تاريخ العراق بل وان هذا النص يتناقض مع ما ورد في المادة الثانية عشر من هذا القانون والتي تنص على أن (العراقيون كافة متساوون في حقوقهم بصرف النظر عن الجنس أو الرأي أو العرق أو القومية أو الدين أو المذهب أو الأصل وهم سواء أمام القانون ..... الخ) ، إذن فكيف نأخذ بمبدأ المساواة ثم نأتي ونميز بين المواطنين أليس المرأة مواطنة ولها حق المساهمة في الحياة السياسية انتخاباً وترشياً ، لذا فكان من الأفضل ترك تقدير حجم مشاركة المرأة ووزنها في المجلس للهيئة الانتخابية وهي القادرة على اختيار من يمثلها ذكراً كان أم أنثى<sup>(3)</sup>. ونفس الشيء ينطبق على الأقليات التي ذكرت بالفقرة (ج) من المادة الثلاثين .

وقد اشترط هذا القانون على من له حق العضوية في الجمعية الوطنية : أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة ، وأن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل، أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة متعلقة بالشرف ، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة ، أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح بالإضافة إلى شروط أخرى تتعلق بعلاقة الشخص المرشح بحزب البعث المنحل وهي أن لا يكون الشخص المرشح عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا استثنى حسب القواعد القانونية أما إذا كان في الماضي عضواً في ذلك الحزب بدرجة عضو عامل فعليه أن يوقع وثيقة براءة من هذا الحزب يتبرأ فيها عن جميع ارتباطاته السابقة ، وكذلك أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب

(1) فراس عبدالرزاق السوداني - العراق مستقبل بدستور غامض - المصدر السابق - ص 240

(2) انظر المادة ( 30 / أ / ج ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

(3) د. حميد حنون خالد - المصدر السابق ص 437 .

الوطن والمال العام (1). وهناك رئيس ونائبين للجمعية الوطنية يتم انتخابهم من بين أعضائها بحيث من يحصل على أكثرية الأصوات يصبح النائب الأول للرئيس والنائب الثاني يلي النائب الأول بعدد الأصوات (2). ويحق لكل عضو من الجمعية الوطنية أن يقوم باقتراح مشروع قانون وفقاً لنظامها الداخلي الذي تضعه هذه الجمعية ، ولا يجري التصويت على أي مشروع لقانون في الجمعية الوطنية إلا بعد قراءته مرتين في جلسة اعتيادية للجمعية ويفضل أن يكون هناك يومين يفصل بين القراءتين وذلك بعد أن يدرج مشروع القانون على جدول أعمال الجلسة قبل التصويت بأربعة أيام على الأقل (3). أما أهم المهام التي أنيطت بهذه السلطة فهي كتابة مسودة الدستور وفقاً للآلية التي نص عليها المادتان (60 ، 61) وكذلك تشريع القوانين والرقابة على عمل السلطة التنفيذية (4). وذلك من خلال حق استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيس الوزراء وأي مسؤول آخر أقل مرتبة في السلطة التنفيذية ، ويشمل هذا حق التحقيق وطلب المعلومات وإصدار الأوامر بحضور أشخاص للمثول أمامها (5). وكذلك من الصلاحيات المهمة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية وهي عدم جواز إرسال القوات العراقية المسلحة إلى خارج العراق حتى إذا كان ذلك لغرض الدفاع ضد عدوان خارجي دون موافقة الجمعية الوطنية استناداً لطلب مجلس الرئاسة (6). وكذلك للجمعية الوطنية وحدها سلطة إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية (7). كذلك هي التي تتولى انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة ويتم ذلك بفائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء ولها إقالة أي منهم بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضائها لعدم الكفاءة والنزاهة . أما في حال وجود فراغ في منصب الرئاسة أو أحد نوابه تنتخب الجمعية الوطنية بديلاً له لملاء هذا الفراغ بنفس نسبة الأصوات السابقة (8). تعتبر هذه السلطة (البرلمان) أول برلمان يتم تشكيله بهذا الشكل في تاريخ العراق الحديث وما يتمتع به من صلاحيات واختصاصات مقارنة بالديساتير العراقية السابقة حيث لم يكن هناك برلمان يمثل الشعب ويمارس اختصاصاته وتنس القوانين باسمه ، بل كانت هذه السلطة في ظل هذه الديساتير منوطة أما بالسلطة التنفيذية أو بمجلس قيادة الثورة وتمارس

(1) انظر المادة ( 31/ب ) من قانون إدارة الدولة .

(2) المادة ( 32/ب ) من قانون ادارة الدولة .

(3) المادة ( 32/ج ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

(4) المادة ( 30/أ ) من قانون ادارة الدولة .

(5) المادة ( 33/ز ) من قانون ادارة الدولة .

(6) المادة ( 33/هـ ) من قانون ادارة الدولة .

(7) المادة ( 33/و ) من قانون ادارة الدولة .

(8) المادة ( 36/أ ) من قانون ادارة الدولة .

من قبلها ، أما فيما يخص بالمجلس الوطني العراقي الذي تم تأسيسه في ظل دستور 1970 المؤقت بموجب قانون المجلس الوطني رقم 55 لسنة 1980 واقعيّاً كان هذا المجلس مجرداً من أهمّ صلاحيّاته ، بل أن الممارس الحقيقي لهذه السلطة كان هو مجلس قيادة الثورة لأن هذا المجلس كان هو الهيئة التشريعية العليا في الدولة وفقاً للدستور (1).

#### ثانياً / السلطة التنفيذية الانتقالية :

تتميز الهيئة التنفيذية في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بثنائية السلطة التي يتألف منها مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ورئيسه (2).

---

(1) ( المادة ( 37 ) من دستور 16 تموز 1970 المؤقت .

(2) ( المادة ( 35 ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

## أ / مجلس الرئاسة :

لقد أنيط قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية رئاسة الجمهورية في العراق بمجلس مكون من ثلاث أشخاص يسمى بمجلس الرئاسة . والذي يتم انتخابه من قبل الجمعية الوطنية - كما أشرنا إليه من قبل - بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء . ويشترط هذا القانون لعضوية هذا المجلس (مجلس الرئاسة) أن تتوفر فيهم نفس الشروط الخاصة بأعضاء الجمعية الوطنية بالإضافة إلى الشروط التالية :

- 1 - أن لا يقل عمر المرشح عن أربعين عاماً .
- 2 - أن يتمتع بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة .
- 3 - أن يكون قد ترك الحزب البائد (حزب البعث) قبل سقوطه بعشر سنوات على الأقل إذا كان عضواً في حزب البعث المنحل .
- 4 - أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة عام 1991 والانفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي (1) .

**أما أهم الاختصاصات التي يتمتع بها هذا المجلس .**

فان قانون إدارة الدولة لم يعطي اختصاصات هامة لهذا المجلس بل انها كانت اختصاصات شكلية وذات طبيعة سيادية ومنها :

- 1 - قيام المجلس بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع وكذلك الوزراء بناءً على طلب رئيس الوزراء ، وكما هو معروف بأن المجلس ملزم بتسمية الشخص الذي يحضى بثقة الجمعية الوطنية لان القانون اوجب على رئيس الوزراء المكلف الحصول على ثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة ، وعلى مجلس الرئاسة الاتفاق على اسم المرشح لمنصب رئيس الوزراء خلال أسبوعين وبخلاف ذلك فان الجمعية الوطنية هي التي تقوم بهذه المهمة . أي تسمية رئيس الوزراء ويتم ذلك بأغلبية ثلثين(2) .

وكذلك أعطى الدستور للمجلس الرئاسي الحق التوصية بإصدار قانون من الجمعية الوطنية للمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات التي سبق وأن وافق على تعيين ممثلين للتفاوض بشأنها(3) .

(1) المادة ( 36 ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

(2) انظر المادة ( 38/أ ) من قانون ادارة الدولة .

(3) المادة ( 39/أ ) من قانون ادارة الدولة .

- 2 - كما يقوم مجلس الرئاسة بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة العراقية للأغراض التشريعية والاحتقالية فقط ، دون أن يكون له أي سلطة فعلية لقيادتها عدا حق الاطلاع والاستفسار وإعطاء المشورة (1).
- 3 - ويتمتع مجلس الرئاسي بحق إقالة رئيس الوزراء بناءً على توصية من هيئة النزاهة العامة وبعد مراعاة الإجراءات القانونية (2).
- 4 - وكذلك يقوم هذا المجلس بتعيين رئيس وأعضاء المحكمة العليا ، بناءً على توجيه من مجلس القضاء الأعلى (3).
- 5 - وأخيراً يحق للمجلس الرئاسي نقض أي تشريع تصدره الجمعية الوطنية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ مجلس الرئاسة من قبل رئيس الجمعية الوطنية ويعتبر هذا الاعتراض اعتراض توقيفي لأنه بإمكان الجمعية الوطنية التغلب عليه من خلال إعادة الإقرار على مشروع القانون مجدداً بأغلبية الثلثين خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً (4).
- وهذا يعني أن جميع الاختصاصات التي يتمتع بها هذا المجلس يتمتع به كل عضو من الأعضاء الثلاثة لهذا المجلس لان قرارات هذا المجلس تتم بالإجماع وهذا يحافظ على مبدأ التوافقية الذي يحافظ على حقوق الأقليات ويمنع استبداد الأغلبية بالسلطة وهذا ينطبق على الوضع في العراق بسبب التعددية التي يتكون منها المجتمع العراقي بالإضافة إلى عدم وجود المجلس الثاني في البرلمان الذي يمثل الأقاليم أو القوميات للحفاظ على مصالحهم من خلال عمله مع الجمعية الوطنية ، علماً بان المجلس الرئاسي كان يمثل المكونات الرئيسية في العراق (5). وقد ذهب الدكتور حميد حنون خالد بعكس هذا الاتجاه حيث يقول بان اشتراط الإجماع لم يكن موفقاً ، وهذا ينم عن ضعف الثقة بين القوى السياسية الفاعلة خلال هذه الفترة المؤقتة .
- ب/ مجلس الوزراء :**

( 1 ) المادة ( 39/ب ) من قانون ادارة الدولة .

( 2 ) د. حميد حنون خالد - المصدر السابق ص 444 .

( 3 ) المادة ( 39/د ) من قانون ادارة الدولة .

( 4 ) المادة ( 379 ) من قانون ادارة الدولة .

( 5 ) وهذا ما حصل عند تشكيل الحكومة العراقية الانتقالية حيث تم توزيع مقاعد مجلس الرئاسة بعد انتخابات 30 كانونا لثاني 2005 بين الجماعات والمكونات الأساسية للشعب العراقي وهم الكورد ، والعرب السنة ، والعرب الشيعة حيث مثل السيد ( جلال الطالباني ) الفئة الأولى بشغله منصب رئيس المجلس ورئيس الجمهورية ، ومثل السيد ( عادل عبدالمهدي ) الفئة الثانية وشغل منصب نائب لرئيس الجمهورية ، أما السيد ( غازي عجيل الياور ) فقد مثل الفئة الثالثة وشغل منصب نائب رئيس الجمهورية أيضاً .

يتألف هذا المجلس من رئيس الوزراء ونائبين وأعضاء المجلس (الوزراء) ، ويتم تسمية رئيس الوزراء من قبل مجلس الرئاسة بالاجماع ويقوم رئيس الوزراء بدوره بعرض أسماء وزرائه على مجلس الرئاسة وبعد موافقة المجلس عليه ، يسعى بعد ذلك للحصول على ثقة الجمعية الوطنية وبالأغلبية المطلقة أي (النصف + 1) ولم يذكر القانون المقصود منه الأغلبية المطلقة لحاضري الجلسة التصويت أم الأغلبية المطلقة للعدد الكلي لأعضاء الجمعية (1).

أما بالنسبة للشروط الواجب توفرها لدى من يشغل منصب رئيس الوزراء فهي نفس الشروط الواجب توفرها في عضو مجلس الرئاسة عدا العمر حيث اشترط القانون المؤقت أن لا يقل عمره من يتولى رئاسة الوزراء عن خمسة وثلاثين سنة (2).

أما بالنسبة للاختصاصات التي يتمتع بها الوزراء بالرغم من الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها الوزارة في الفترة الانتقالية الأولى حيث جمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك لعدم وجود جمعية وطنية منتخبة بل كان مجلس استشاري معين (3). ولكن في الفترة الانتقالية الثانية عادة الوزارة إلى مباشرة اختصاصاتها المألوفة وهو تنفيذ القوانين مع وجود رقابة الجمعية الوطنية ، وذلك من خلال مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الجمعية الوطنية وحق هذا الأخير سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين ، وفي حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء تصيح الوزارة منحلة ولكن يبقى رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لمزاولة أعمالهم لحين تشكيل مجلس وزراء جديد على أن لا يتجاوز هذه الفترة ثلاثين يوماً (4). ويزاول رئيس الوزراء مسؤولياته اليومية لإدارة الحكومة ويجوز له إقالة الوزراء بعد موافقة الجمعية الوطنية بأغلبية مطلقة (5).

ويقوم مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين بعد قيامه بوضع نظامه الداخلي لعمله وله كذلك اقتراح مشاريع القوانين . ويختص مجلس الوزراء بتعيين ممثلين لغرض التفاوض على عقد معاهدات واتفاقيات دولية بعد موافقة مجلس الرئاسة (6). وكذلك يقوم بالموافقة على ترشيح كبار الموظفين (وكلاء الوزراء والسفراء وموظفي الدرجات الخاصة) من قبل الوزارة المختصة ومن ثم يتم رفعها إلى مجلس الرئاسة لإقرارها وتتخذ كافة قراراته

( 1 ) المادة ( 38/أ ) من قانون ادارة الدولة.

(2) المادة ( 38/ب ) من قانون ادارة الدولة.

( 3 ) انظر نص قرار مجلس الامن الدولي رقم ( 1511 ) .

( 4 ) المادة ( 40/أ/ب ) من قانون ادارة الدولة .

( 5 ) المادة ( 41 ) من قانون ادارة الدولة.

( 6 ) المادة ( 39/أ ) من قانون ادارة الدولة.



بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين<sup>(1)</sup>. ولها حق تعيين المدير العام لدوائر الاستخبارات العامة وكذلك تعيين كبار الضباط في القوات المسلحة العراقية من رتبة عميد فما فوق ، وهذه التعيينات تكون خاضعة لموافقة الجمعية الوطنية بالأغلبية البسيطة لأعضائها الحاضرين<sup>(2)</sup>. ويتضح مما تقدم أن مجلس الرئاسة المتمثل برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء المتمثل برئيس الوزراء يتشاركان في ممارسة السلطة التنفيذية .

### ثالثاً / السلطة القضائية الاتحادية:-

حاول قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية إرجاع هيبة القضاء في العراق وترميم صورته المهترزة في العقود السابقة بسبب ممارسات النظم السياسية السابقة الذين لم يؤمنوا بمبدأ استقلال القضاء ومبدأ الفصل بين السلطات وإنما كان تركيز السلطة والاستبداد بها من أهم مبادئهم التي ساروا عليها من خلال الحقبة الماضية مما جعل السلطة القضائية في موقف لا تحسد عليه ، حيث كان مجلس قيادة الثورة يهيمن على السلطة القضائية بحيث بإمكانه أن يلغي أي حكم صادر من أي محكمة بقرار من هذا المجلس ، بل وذهب إلى أبعد من ذلك عند قيامه بإصدار قرارات بمعاقبة القضاة لإصدارهم قرارات لا تتسجم مع مسار الحكام وقد طالت هذه العقوبات أعضاء أعلى هيئة قضائية في العراق وهي محكمة تميز العراق<sup>(3)</sup>.

وعلى هذا الأساس جاء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ليؤكد على استقلالية القضاء من خلال نص المادة (43 ف/ أ ) حيث نص بان (القضاء مستقل ، لا يدار بأي شكل من الأشكال من السلطة التنفيذية وبضمنها وزارة العدل ويتمتع القضاء بالصلاحية التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقاً للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية). وإضافة لهذا فقد أشار هذا القانون إلى عدم جواز عزل أي قاضي الا اذا ادين بجريمة مخلة بالشرف او بالفساد او اذا اصيب بعجز دائم<sup>(4)</sup>. كما أشارت نفس المادة إلى وجوب قيام الجمعية الوطنية بوضع ميزانية مستقلة ووافية للقضاء ، وهذا يساعد على ترسيخ مبدأ استقلال القضاء من خلال تمتع هذه السلطة بميزانية وافية بحيث تمكنها من إدارة أمورها دون أي تدخل من أي طرف آخر .

وقد أنط هذا الدستور الرقابة الدستورية بهيئة تسمى المحكمة الاتحادية العليا والتي يتم تشكيلها بقانون خاص<sup>(5)</sup>، وتتكون المحكمة الاتحادية العليا من تسعة أعضاء ، ويتولى مجلس القضاء

(1) المادة ( 42 ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

(2) المادة ( 39/د ) من قانون ادارة الدولة .

(3) د. حميد حنون خالد - المصدر السابق ص 448 .

(4) المادة ( 47 ) من قانون ادارة الدولة.

(5) المادة ( 44/أ ) من قانون إدارة الدولة .

الأعلى أولاً وبالتشاور مع مجالس القضائية للأقاليم بترشيح ما لا يقل عن ثمانية عشر إلى سبعة وعشرين فرداً لغرض ملء الشواغر في المحكمة المذكورة ، ويقوم مجلس الرئاسة بتعيين أعضاء هذه المحكمة وتسمية أحدهم رئيساً لها ، ويرشح مجلس القضاء الأعلى مجموعة جديدة من ثلاثة مرشحين في حالة رفض أي تعيين (1).

أما اختصاصات هذه المحكمة فهي مراقبة دستورية القوانين باعتبارها المحكمة الدستورية العليا - كما قدمنا - وكذلك النظر في الدعاوى بين الحكومة العراقية الانتقالية وحكومات الأقاليم وإدارات المحافظات والبلديات والإدارات المحلية وكذلك الاختصاص الحصري والأصيل وبناءً على دعوى من مدعٍ أو بناءً على إحالة من محكمة أخرى في دعاوى بان قانوناً أو نظاماً أو تعليمات صادرة عن الحكومة الاتحادية أو الحكومات الإقليمية أو إدارات المحافظات أو البلديات والإدارات المحلية لا تتفق مع هذا القانون (2).

وكذلك أوجد قانون إدارة الدولة المجلس الأعلى للقضاء والذي يتكون من رئيس المحكمة الاتحادية العليا ، محاكم الاستئناف الاتحادية ، ورئيس كل محكمة إقليمية للتمييز ونائبيه . ويتأسس هذا المجلس رئيس المحكمة الاتحادية العليا ، وفي حال غيابه يحل محله رئيس محكمة التمييز الاتحادية .

ويتولى هذا المجلس دور مجلس القضاة ، ويشرف على القضاء الاتحادي ويدير ميزانية المجلس (3).

---

(1) المادة ( 44/هـ ) من قانون إدارة الدولة.

( 2 ) المادة ( 44/ب ) من قانون إدارة الدولة .

( 3 ) المادة ( 45 ) من قانون إدارة الدولة .

## المطلب الثالث

### توازن السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

من خلال دراستنا لأهم نصوص قانون إدارة الدولة وهيئات الحكم التي تتكون منها السلطة المؤقتة وفقاً لهذا القانون وجدنا مرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن ليس هناك توازن مقنع بين هاتين السلطتين وفقاً لنصوص هذا القانون . وهذا يعني أن هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظم السياسية المعروفة بالرغم من أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات . إلا أننا لا نستطيع أن نحدد نوع النظام الذي أخذ به هذا القانون ، النظام البرلماني أو النظام الرئاسي أو مجلسي أو المختلط . بالرغم من قربته إلى النظام البرلماني بسبب انتخاب المجلس الرئاسي من قبل الجمعية الوطنية وثنائية السلطة التنفيذية ، وضرورة حصول الوزارة على ثقة الجمعية الوطنية ومسئوليتها أمام هذا الأخير ولكن عدم إشارة هذا القانون الى تمتع الوزارة بحق حل البرلمان ، ومنع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية ومجلس الوزراء ، وحق الاعتراض (الفيتو) الذي كان يتمتع بها مجلس الرئاسة يجعل النظام يقترب من النظام الرئاسي ، ولهذا السبب من الصعب تحديد نوع النظام الذي سار عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، ولكن يذهب الدكتور حميد حنون خالد بالنسبة لتوازن السلطات في قانون إدارة الدولة برجحان كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، بسبب الاختصاصات الهامة التي تتمتع بها هذه السلطة وهو اختيارها المجلس الرئاسي بالأغلبية الثلثين ، وحقها في إقالة أي عضو من أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة ، وكذلك ضرورة حصول مجلس الوزراء على ثقة هذه السلطة وبالأغلبية المطلقة ومسئوليتها امامها ، وكذلك حق الرقابة التي تتمتع بها الجمعية الوطنية<sup>(1)</sup>. اما (نوا فيلدمان) الباحث واستاذ القانون فانه يرى بانه نظام برلماني فيه رئيس للوزراء ثم مجلس رئاسة ثلاثي يمتلك بعض السلطة الحقيقية بالفعل ، وبعض السلطة للاعتراض على القوانين ، لكنه ليس المسؤول التنفيذي الاول<sup>(2)</sup>.

وبالرغم من ذلك كله يبدو لنا بأنه كان هناك توازن واقعي بين السلطات بالرغم من عدم وجودها في نصوص هذا القانون ورجحانها لصالح الجمعية الوطنية وذلك من خلال مبدأ التوافقية الذي استندت إليها القوى السياسية المختلفة التي شاركت في الحكومة الانتقالية لسنة 2004 وكان هذا واضحاً من خلال الطريقة التي تم بها تشكيل مجلس الرئاسة . كما أشرنا إليها من قبل حيث تشكل هذا المجلس من المكونات الرئيسية للشعب العراقي وهم الكرد والعرب السنة والعرب

(1) انظر المادة ( 33 /ب/ج/د/هـ/و/ز ) من قانون ادارة الدولة .

(2) حوار اجرى مع ليبي هاي - تاريخ النشر 5 نيسان 2004 . انظر الموقع

. www.usinfo.state.gov/ar/archive/2004/apr/23-2922640

الشيعة ، وأيضاً تشكيل الحكومة الانتقالية بشكل توافقي من خلال التحالف الذي قامت به قائمة الائتلاف الشيعي والتحالف الكردستاني وبعد محادثات طويلة تم تشكيل الحكومة الانتقالية بالشكل التالي: شغل السيد إبراهيم الجعفري وهو عربي شيعي مرشح الائتلاف الشيعي لرئاسة مجلس الوزراء ، السيد دكتور روز نوري شاويس وهو كردي مرشح التحالف الكردستاني لمنصب النائب الأول لرئيس الوزراء ، وكذلك الدكتور أحمد الجبلي وهو عرب الشيعي أيضاً مرشح الائتلاف لمنصب النائب الثاني لرئيس الوزراء ، إضافة إلى توزيع الحقائق الوزارية وفقاً لنتائج الانتخابات مع مشاركة أطراف أخرى في بعض الحقائق الوزارية (1).

وعلى هذا الأساس سارت الأمور في المرحلة الانتقالية في العراق وبدأ في 30 يونيو (حزيران) 2004 لحين تشكيل حكومة عراقية منتخبه بموجب دستور دائم كما نص عليه قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والذي جرى في 31 ديسمبر (كانون الأول) 2005 (2). والتي سنأتي إلى بحثها في المبحث القادم من دراستنا .

---

(1) انظر لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 310 .

(2) المادة ( 2 / أ ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .

## المبحث الثالث

### الدستور العراقي الدائم لسنة 2005

يعد الدستور الدائم لسنة 2005 أول وثيقة قانونية تصاغ على يد لجنة تأسيسية منتخبيه من قبل الشعب العراقي ، ومؤيدة من قبل غالبية هذا الشعب في استفتاء علني ، وتعد هذه الخطوة انعطافاً كبيراً في تاريخ الشعب العراقي ، الذي قد عانى كثيراً في مجرى الانتقال من الحكم التسلطي شديد المركزية ، مروراً بخراب ونزاعات ما بعد الحرب ، وصولاً إلى قيام دستور ديمقراطي نيابي تعددي . ومن خلال هذا المبحث سنبحث في نشأة هذا الدستور، وهيئات الحكم التي يتكون منه وفقاً لهذا الدستور ، وأخيراً توازن السلطات في هذا الدستور .

## المطلب الأول

### نشأة الدستور العراقي الدائم

لقد حدد قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 في بابه التاسع تحت اسم ما بعد الانتقالية أهم ملامح هذه المرحلة ، حيث حدد الأسس الذي ستسير عليها المرحلة القادمة اي ما بعد المرحلة الانتقالية وكيفية صياغة دستور دائم ، حيث أنيطت كتابة مسودة الدستور بالجمعية الوطنية المنتخبة من قبل الشعب العراقي مع تحديد الفترة التي يجب أن تتم فيها هذه العملية وهي 15 آب 2005 كحد أقصى<sup>(1)</sup>، وكذلك عرض مسودة الدستور على الشعب العراقي من خلال استفتاء عام ، ويكون الاستفتاء ناجحاً ، ومسودة الدستور مصادقاً عليها ، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق ، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر. أما إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم ، تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 كانون الأول 2005 وتتولى كل من الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين عندئذٍ مهامهما في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005 وتستمران في العمل وفقاً لهذا القانون (أي قانون إدارة الدولة) إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة . وسيعهد بكتابة مسودة لدستور دائم آخر إلى الجمعية الوطنية الجديدة . مع بيان حق رئيس الجمعية الوطنية وبموافقة أغلبية الأعضاء أن يؤكد لمجلس الرئاسة ، في مدة أقصاها 1 آب 2005 أن هنالك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور<sup>(2)</sup>. وعلى هذا الأساس تم تشكيل اللجنة

(1) المادة ( 60/أ ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

(2) المادة ( 60 / ب / ج / د / هـ / و ) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

الدستورية في الجمعية الوطنية (التأسيسية) في النصف الأول من شهر أيار 2005 ، بهدف البدء بكتابة الدستور الدائم ولم يعلن عن هذه اللجنة ضمن النظام الداخلي للجمعية باعتبارها لجنة خاصة (1). وكانت هذه اللجنة مؤلفة من 55 عضواً برئاسة همام حمودي ، العضو القيادي في المجلس الأعلى للثورة الإسلامية حيث ضمنت اللجنة بادئ الأمر ثلاثة ممثلين عن مجموعات أساسية في الجمعية وهي (الشيعة ، والكردي ، والوسطيين) إضافة إلى خمسة أعضاء يمثلون الأقليات (التركمان، الآشوريون، المسيحيون، والاييزيديون) مع غياب التمثيل السني الغائبين عن البرلمان، حيث كان هناك خلاف استمر لبضعة أسابيع حول إيجاد تسوية ظرفية مقبولة لتمثيل هذه الفئة من المجتمع العراقي في هذه اللجنة ، اذ كان هناك خلاف بين الدبلوماسيين الأمريكيين والبريطانيين من جهة والجمعية التأسيسية من جهة أخرى حول الأشخاص السياسيين الذين سيتم مشاركتهم في هذه اللجنة (2). وبالأخير أدت الضغوط الأمريكية إلى إدراج قائمة مرشحي الحوار الوطني الذي أدى إلى توسيع القاعدة للعملية الدستورية ، وبالتالي أصبح التمديد أو التعطيل في هذه العملية ممكناً . وبإضافة هذه الفئة (السنة) توسعت لجنة الدستورية إلى هيئة تضم 71 مشرعاً موزعين بهذا الشكل :

28 عضو يمثلون الائتلاف العراقي الموحد (الكتلة الشيعية) وبضمنهم 5 نساء ، و 15 عضو يمثلون (التحالف الكردي) بضمنهم امرأتان و 8 عضو يمثلون الكتلة الوسطية العلمانية بضمنهم امرأة واحدة ، و 5 عضو يمثلون الأقليات ، و 15 عضو يمثلون السنة منهم اثنان فقط منتخبان إلى الجمعية التأسيسية مع تغير اسم لجنة صياغة الدستور إلى هيئة التفاوض الدستوري (3). وكان السجل الدستوري بين المرشحين (أعضاء الهيئة الدستورية) يجري خلف أبواب موصدة. أما بعيداً عن هذه الأبواب في الخارج فقد كانت هناك نقاشات علنية واسعة حول العملية الدستورية ومن أبرزها السجلات والمقالات والندوات التي استقبلتها الصحافة العراقية المطبوعة والإلكترونية ، حيث كانت هناك نحو (450) ألف اقتراح دستوري تمخض عن هذه النقاشات ، إضافة إلى عقد ما يزيد عن ثلاثة آلاف ندوة واجتماع وورشة عمل شارك فيها حقوقيون، وقادة جمعيات تمثل الطوائف والجماعات ، بالإضافة إلى المطالبات ، والاحتجاجات والتظاهرات والاعتصامات ، وكانت الحركات النسوية الأكثر حضوراً وقولاً في هذا المجال ، حيث رفعت الجماعات الليبرالية واليسارية مطالب المساواة في الحقوق والفرص بين الجنسين وزيادة تمثيل

(1) لقمان عمر حسين – المصدر السابق ص 322 .

(2) ( كان هناك إصرار من الدبلوماسيين الأمريكيين والبريطانيين على إدراج سياسي قائمة ( الحوار الوطني)، أما الجمعية التأسيسية فكانت ميالة إلى قائمة سنية أخرى .

(3) ( د. فالح عبد الجبار متضادات الدستور الدائم – بحث منشور في مؤلفة مأزق الدستور ص 73.

المرأة ، أما الجماعات النسوية ذات المنحى الإسلامي فقد شنت تحركات معاكسة لرفض دعاوى المساواة والمناداة عوضاً عن ذلك بالعدالة وإرساء قانون الأسرة على أساس المذاهب والأديان<sup>(1)</sup>. غير ان المشرعين كانوا منقطعين عن مجرى السجال الجاري ، بسبب انغماسهم في عملية الحوار والأخذ والرد ، وبسبب الأهمية الكبيرة التي يتميز بها الدستور باعتباره الحجر الأساس لبناء أي نظام سياسي واقتصادي واجتماعي ، أدت عملية كتابة الدستور العراقي الجديد إلى مفاومة التنافس بين مختلف الجماعات والتنظيمات حول إعادة توزيع السلطة السياسية ، وإعادة توزيع الثروة ، وذلك باعتبار العراق دولة ريعية نفطية ، وان السلطة السياسية هي مدخل للمساك بالثروة الاجتماعية ، وان أي اختلال في التوزيع أو المشاركة في السلطة السياسية ، سيؤدي بالنتيجة إلى اختلال في توزيع الثروة المجتمعية . وقد جرى التنافس والصراع في العملية الدستورية في ظل تعمق الانقسام الاجتماعي على أسس أثنائية ودينية ومذهبية ، إضافة إلى الانقسامات الفكرية والثقافية والارتياب المتبادل بينهما .

وكانت هناك منظورات مختلفة للجماعات والقوى المشاركة في هذه العملية .

فالمنظور الشيعي المتمثل بالائتلاف العراقي الموحد كانت تتركز على فكرة حكم الأغلبية البسيطة ، ويعكس الفكرة التوافقية القائمة على مبدأ المشاركة الموسعة ، وفكرة أسلمة النظام السياسي والمجتمع وإعادة قانون الأسرة إلى قواعد الشريعة حسب المذاهب والأديان ، وكذلك فكرة فرض الدولة للقواعد الأخلاقية المحافظة (الحجاب ، المرأة.... الخ)، وكانت هناك قوى أخرى (حزب الفضيلة، والتيار الصدري) تساند هذه الفكرة ، ولكن تعارض الفيدرالية جملة وتفصيلاً<sup>(2)</sup>.

أما المنظور الكردي ، المتمثل بالتحالف الكردستاني فقد تركز اهتمامها على ضمان الفيدرالية الاثنائية ، وتوزيع موارد النفط والغاز ، مع بقاء الآليات التوافقية للمشاركة في السلطة المركزية (المجلس الرئاسي ، وفيتو الرئاسة.... الخ) إضافة إلى مساندتهم لنوع معتدل من المدنية (كمقابل للدولة الدينية) والحريات وحقوق المرأة وكانت هناك ميلاً قوياً بين الكتلتين التحالف الكردستاني والائتلاف الشيعي باعتبارهما قوى الأغلبية في الجمعية التأسيسية لحل الخلافات في حدود معينة لتجنب أية أزمة قد تقضي إلى حل الجمعية التأسيسية (حسب اشتراطات قانون إدارة الدولة) مما يضع البلاد في مأزق غامض وجدير بالذكر ان مرونة موقف التحالف الكردستاني كان أكبر من موقف الائتلاف الشيعي إزاء مطالب القوى الشيعية. أما القوى الوسطية والتي

(1) ( لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 323 .

(2) ( د. فالح عبد الجبار -المصدر السابق ص 76 .

كانت تتألف من قوى وأحزاب عديدة ليبرالية ويسارية ، والتي تتميز ببعدها عن الانتماءات الاثنية والطائفية . ومعارضتها للأسلمة الأصولية ، أي الفرض المطلق للشريعة الإسلامية . إضافة إلى معارضة لإرساء قانون الأسرة على أساس ديني ، أما فيما يتعلق بالفيدرالية فكان هذا التيار الوسطي يتجه إلى تأسيس دولة قوية في المركز مع مساندها للفيدرالية الاثنية للشعب الكردي ، فيدرالية بالمعنى السياسي والاقتصادي وكذلك دعمها للامركزية الإدارية . وقد ذهب القوى الثلاثة إلى التصويت للدستور (1) .

أما القوى السنية ، فكانت هذه القوى تفتقر إلى قيادة موحدة ، كما كانت تتمتع به القوى الأخرى حيث كان مقسمة إلى جناحين ، جناح الإسلامي معتدل ، وآخر ثنائي ، بعثي - أصولي . وكانت هذه القوى موحدة عموماً في معارضة الفيدرالية (عدا الاثنية منها) ومعارضة اللامركزية (أو قبولها بشكل مخفف) . وكان الجناح الأول يهدف إلى تعديل مسودة الدستور بشكل ان تكون مقبولة للجميع أما الجناح الثاني فكان يهدف إلى مط العملية الدستورية إلى مالا نهاية من خلال المماطلة والتسويق . وكان هدفها الرئيسي هو وضع حد للتهميش السياسي الذي عانيا منه - وعلى هذا الأساس كان الميل الأقوى لهذا الاتجاه هو المشاركة في الاستفتاء لإفصال الدستور .

أما الأقليات الدينية والمسيحيون والايدييون والصائبة) فكانت هناك خوفاً حقيقياً من اشتداد النزاعات الإسلامية المحافظة ، والقوى الأصولية المسلحة التي تتخرط في الأعمال العنف ، وكان لهم ممثلين في الجمعية التأسيسية كما قدمنا ، وكانت هذه المخاوف سببها غياب الحماية المؤسساتية للحريات المدنية وبالرغم من كل هذه الخلافات والتباعد بين الأفكار والثقافات لأطراف مشاركة في كتابة مسودة الدستور . وكان هناك قدر من الحنكة السياسية التي تميز بها السياسيين العراقيين مما أتاح لهم التوصل إلى تسويات مقبولة بالرغم من التحفظات المتبادلة بين الأطراف المشاركة على مواد مختلفة على ان لا ننسى الجهود الدولية والإقليمية التي بذلت لنجاح هذه العملية ومنها الولايات المتحدة الأمريكية والتي أعتبر نجاح هذه العملية جزء من إستراتيجيتها السياسية لإنهاء العنف ، وإرساء الاستقرار ، وكذلك جهود الجامعة العربية التي أكدت على مسألة توسيع المشاركة مع وجود قلق بالنسبة للمسألة الفيدرالية (2) . ولكن كان الفضل الأكبر لنجاح هذه العملية ترجع إلى التوافق الذي كانت موجودة بين التحالف الكردستاني والائتلاف الموحد الشيعي .

وعلى هذا الأساس تم إقرار مسودة الدستور من قبل الجمعية الوطنية بعد تمديد المدة الرسمية في 28 آب (بدلاً من الموعد الرسمي 15 آب) ، بالرغم من بقائها مفتوحة للتعديل قبل الاستفتاء

(1) ( لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 327 .

(2) ( د. فالح عبد الجبار - المصدر السابق ص 80 .



بأيام قلائل ، وأهم هذه التعديلات التعديل الذي طرأ على المادة (122) الذي كان يحظر أي تعديل في الدستور قبل انصرام دورتين للبرلمان .

وقد جرى الاستفتاء في 15 تشرين الأول 2005 وانتهى بإقرار الدستور بنسبة 78% من أصوات المقترعين .

ويبدو لنا بأن الظروف التي مرت بها صياغة هذا الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 كانت قاسية وغير طبيعية بالمقارنة مع الانجازات التي حققها هذا الدستور للشعب العراقي . وذلك بسبب التحول الكبير الذي حصل في الحياة السياسية في العراق . مما أدى الى تغيير النظام من نظام دكتاتوري تسلطي شديد المركزية ، إلى نظام ديمقراطي تعددي قائم على مبدأ الفصل بين السلطات ، ومبدأ استقلال القضاء ، إضافة إلى حماية حقوق وحرريات الأفراد داخل المجتمع. كما وان عملية كتابة هذا الدستور تعتبر التجربة الاولى للشعب العراقي ، لان جميع الدساتير التي حضيت بها الدولة العراقية منذ تأسيسها في عام 1921 لم يخضع أي دستور لأي نقاش عام أو تفويض شعبي عبر استفتاء ، كما أشرنا إليه من قبل . أن الفترة التي تم فيها هذه التطورات ، وتحديد المدة الزمنية لكتابة مسودة الدستور التي نص عليها قانون إدارة الدولة<sup>(1)</sup>، تعتبر قصيرة جداً ، لو قارنا هذه الفترة بالفترات الانتقالية التي مرت بها دول أخرى منها الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث تم كتابة دستورها خلال ثلاث سنوات.<sup>(2)</sup> لذا فان صياغة الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 من قبل الجمعية التأسيسية وإقرارها من قبل الشعب العراقي في استفتاء شعبي تعتبر انجازاً كبيراً لهذا الشعب وخطوة بناء للسير في طريق نظام ديمقراطي تعددي يحافظ على حقوق وحرريات الشعب العراقي .

## المطلب الثاني

### هيئات الحكم في دستور 2005

جاء الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 وينظم السلطة على أساس النظام البرلماني ، حيث أشار في مادته الأولى بان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) . وقد

(1) المادة ( 60/ أ ) من قانون ادارة الدولة لسنة 2004 .

(2) د.محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 162 .

تبنى مبدأ الفصل بين السلطات . حيث قسم السلطات الاتحادية إلى سلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، على أن تمارس هذه السلطات اختصاصاتها وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات (1) .  
وعليه سنبحث في هذا المطلب في هذه السلطات الثلاثة وطريقة تكوينها والاختصاصات التي يتمتع بها كل سلطة من السلطات الثلاثة .

#### أولاً / السلطة التشريعية :

قسم الدستور العراقي الدائم السلطة التشريعية الاتحادية إلى مجلسين ، مجلس النواب والمجلس الاتحادي (2) .

#### أ / مجلس النواب :

يتكون هذا المجلس من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله ، ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام السري ، مع مراعاة تمثيل سائر مكونات الشعب فيه (3) .

أما فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها لدى المرشح لعضوية مجلس النواب ، أشار الدستور على أن يكون عراقياً كامل الأهلية وينظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخابات (4) . أما النظام الداخلي للجمعية الوطنية فقد أشار إلى الشروط الواجب توافرها في عضو الجمعية الوطنية وهي (5) :

- 1 - أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة .
- 2 - أن لا يكون عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى إلا إذا استثنى حسب القواعد القانونية .
- 3 - إذا كان في الماضي عضواً في حزب البعث المنحل بدرجة عضو عامل ، عليه أن يوقع وثيقة براءة من حزب البعث يتبرأ فيها من ارتباطاته السابقة كافة قبل أن يحق له أن يكون مرشحاً ، وان يقسم على عدم التعامل والارتباط بمنظمات حزب البعث .
- 4 - أن لا يكون من منتسبي الأجهزة القمعية السابقة أو ممن أسهم أو شارك في اضطهاد المواطنين .
- 5 - أن لا يكون قد اثر بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام .

(1) المادة ( 47 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(2) المادة ( 48 ) من الدستور العراقي .

(3) المادة ( 49/أولاً ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 49/ثانياً / وثالثاً ) من الدستور الدائم .

(5) المادة ( 39 ) من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

6 - أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف ، وان يكون معروفاً بالسيرة الحسنة .

7 - ان يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها على الأقل .

8 - أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح .

وقد أشرت الدستور أن لا تقل نسبة تمثيل النساء في مجلس النواب عن الربع من عدد أعضاء هذا المجلس<sup>(1)</sup>. وتكون مدة العضوية في مجلس النواب أربع سنوات تقويمية ، تبدأ بأول جلسة له ، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة . ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة<sup>(2)</sup>. وينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً ، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس وبالانتخاب السري المباشر<sup>(3)</sup>. ونص الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب ، وأي عمل أو منصب رسمي آخر<sup>(4)</sup>. ولمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدها ثمانية أشهر ، أما كيفية انعقادها فيحددها النظام الداخلي . ولا يمكن أن ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها<sup>(5)</sup>. ويحق لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه<sup>(6)</sup>. ويتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه . ويتم اتخاذ القرارات في هذا المجلس بالأغلبية البسيطة بعد تحقيق النصاب ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك<sup>(7)</sup>.

أما اختصاصات مجلس النواب فقد نظمت المادة (61) من الدستور هذه الاختصاصات والتي تشمل التشريع والرقابة وانتخاب رئيس الجمهورية والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وتعيين كبار موظفي الدولة والعمل الرقابي في مساعلة رئيس الجمهورية وأعضائه ومساعلة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء وسحب الثقة منهم كذلك الموافقة على إعلان حالة

(1) المادة ( 49/رابعاً ) من الدستور العراقي الدائم.

(2) المادة ( 56 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة ( 55 ) من الدستور العراقي .

(4) المادة ( 49 ) من الدستور العراقي .

(5) المادة ( 57 ) من الدستور العراقي .

(6) المادة ( 58/أولاً ) من الدستور العراقي .

(7) المادة ( 59 / أولاً / ثانياً ) من الدستور العراقي الدائم.

الحرب والطوارئ بالإضافة إلى الاختصاص المالي لهذا المجلس وهي إقرار مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي<sup>(1)</sup>.

وهذا يعني أن مجلس النواب يمارس الاختصاصات الآتية : التشريعي ، والسياسي ، والمالي ، والرقابي .

## 1/ الاختصاص التشريعي :

يعتبر هذا الاختصاص من أهم الاختصاصات التي يمارسها البرلمان في العالم ، والعمل الأساسي لهذه السلطة والتشريع وهو الأساس الذي يقوم عليه كيان الدولة فلولا التشريع لما استطاع السلطات الأخرى التنفيذية والقضائية القيام بعملهما ، لان هذه السلطتين ملزمتان بتطبيق القانون الذي تشرعه السلطة التشريعية . وينقسم الاختصاص التشريعي إلى قسمين :

أ/ التشريع الدستوري : وهو الاختصاص الذي يتعلق بتعديل الدستور ، ويعتبر هذا الاختصاص من الاختصاصات الرئيسية التي يتمتع به البرلمان (ممثل الشعب)<sup>(2)</sup>. ويحدد الدستور الطريقة التي يتم بها تعديله وتختلف هذه الطرق حسب نوع الدستور سواء كان دستوراً جامداً أو مرناً<sup>(3)</sup>، حيث نص الدستور على أن يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. وتعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة على مجلس النواب للتصويت عليها وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس . ومن ثم تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب ، ويكون هذا الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ، وإذا لم يرفضه ثلثا

(1) المادة ( 62 ) من الدستور العراقي الدائم.

(2) د. وائل عبداللطيف القاضي - المصدر السابق ص 232.

(3) تعتبر الدستور العراقي من الدساتير الجامدة حيث نص الدستور في المادة 126 ( لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس ( 1/5 ) اعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور ). كما وانه اشار الى : لايجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبموافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام . كما وانه لا يجوز تعديل المواد الاخرى من هذا الدستور الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية. ويعد التعديل مصادقاً عليها بعد انتهاء هذه المدة في حال عدم تصديقه ، ويعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في جريدة رسمية . انظر نص المادة ( 126 /ثانياً/ثالثاً/رابعاً/خامساً ) .

المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر<sup>(1)</sup>. مع استثناء ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة [1] 26 المتعلقة بتعديل الدستور<sup>(2)</sup>. علماً ان هذه المادة قد وردة في الباب السادس من الدستور المتعلق بالاحكام الختامية والانتقالية وذلك لارضاء الاطراف السنية الذين كانوا لهم تحفظات كثيرة على هذا الدستور . ولكن لم يتم العمل بهذه المادة لحد الان ، أي انها مؤجلة كغيرها من المواد ، مثل المادة (140) المتعلقة بالمناطق المتنازع عليه وخاصة كركوك والذي ينص على ان تقوم السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور أن تنجز كاملة (التطبيع، الإحصاء وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول سنة ألفين وسبعة<sup>(3)</sup>. ونحن الآن في أواخر سنة 2008 ولم تقم السلطة التنفيذية بواجبها الصحيح وفقاً لما أشار إليه الدستور .

ب/ تشريع القوانين الاتحادية : المقصود بـ (القوانين الاتحادية) هي تلك القوانين التي تطبق في عموم العراق وتكون ملزماً في انحاءه كافة وبدون استثناء ، وعلى السلطة التشريعية إن لا تخالف الدستور في القوانين إلي تصدرها ، كذلك يجب ان لا تخالف الدساتير العائدة للأقاليم الدستور الاتحادي ، كما ان القوانين التي تصدرها الاقاليم يجب أن لا تخالف كل من الدستور او القوانين الاتحادية ، وفي كل من الأحوال تمارس المحكمة الاتحادية سلطة إيقاف هذه التشريعات عند مخالفتها لأحكام الدستور<sup>(4)</sup>.

## 2 / الاختصاص السياسي :

(1) المادة (142) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(2) ينص المادة (126) من الدستور الدائم ( لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (1/5) أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور . ولايجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة ففي الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناء على ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام . كذلك لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ينقص من صلاحيات الاقاليم التي لاتكون داخله ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقاليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء العام ، وبعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في هذه المادة . وكما وبعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

(3) المادة ( 140 ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) د.وائل عبد اللطيف المصدر السابق ص 238.

يعتبر الاختصاص السياسي من الاختصاصات المهمة في الدولة والتي تتعلق بانتخاب والموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة وهي : انتخاب رئيس الجمهورية ، منح الثقة للحكومة وكذلك الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى وتعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء والمصادقة على تعيين رئيس أركان الجيش ، ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات ، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء ، كما يختص مجلس النواب بتنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وكذلك الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء (1).

### 3/ الاختصاص المالي :

تعتبر هذه الوظيفة أيضاً من الوظائف المهمة التي يختص به البرلمان ، إذ يمنح البرلمان بموجبه سلطة الرقابة على المالية العامة للدولة ومن خلاله يساهم البرلمان في رسم السياسة العامة للدولة ، حيث يشكل الاقتصاد الدعامة الأساسية في قيادة الدولة وتنفيذ برامجها ، فيقدر ما يكون الاقتصاد متيناً تستطيع الوزارة أن تنفذ منهاجها (2). وتعتبر الموافقة على مشروع الموازنة العامة (3) من أهم الوظائف المالية لمجلس النواب في العراق وذلك بعد تقديمها من قبل مجلس الوزراء يتم مناقشة ودراسة المشروع من مختلف الاتجاهات التي رسمت لهذا (المشروع) ، وكذلك ما يتعلق بالاعتمادات الإضافية وأحكام الرقابة المالية واعتماد الحساب الختامي وكل ما يتعلق بالقروض والضرائب وغيرها من التعهدات المالية التي يترتب عليها تنظيم طريقة الاتفاق من خزينة الدولة ، ولمجلس النواب إجراء المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة ، وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على الوزارة زيادة إجمالي مبالغ النفقات (4).

(1) انظر المادة ( 61 ) من الدستور العراقي الدائم.

(2) د.وائل عبد اللطيف القاضي - المصدر السابق ص 278 .

(3) الموازنة العامة: هي برنامج عمل رقمي لفترة زمنية مقبلة تحدد يصام عادةً فيها تكلفة هذا العمل ومصادر تحويله وتستخدم أرقام الموازنة لتحقيق أهداف الحكومة وبرامجها الاقتصادية.

أما الميزانية : فهي عرض المركز المالي للوحدة الاقتصادية في تاريخ محدد ، وإعادة ما تكون نهاية السنة المالية والمسؤول عن تحديد شكل الموازنة هي الوزارة المالية . نقلاً عن د.وائل عبد اللطيف - المصدر السابق ص 279.

(4) انظر المادة ( 62/أولاً/وثانياً ) من الدستور العراقي الدائم .

#### 4/ الاختصاص الرقابي :

ان الاختصاص الرقابي لمجلس النواب من الاختصاصات الرئيسية التي يمارسها هذا المجلس، وقد حدد الدستور هذا الاختصاص بالنص (الرقابة على أداء السلطة التنفيذية) (1). وتتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (2). حيث يحق لمجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات التالية (3) :

- الحنث في اليمين الدستوري .

- انتهاك الدستور

- الخيانة العظمى .

وهناك عدة مظاهر لرقابة مجلس النواب على الوزارة وهي :

- المساءلة : حيث يحق لأي عضو من مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء

والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة

الأعضاء، وللأسئلة وحده حق التعقيب على الإجابة (4).

- المناقشة : أجاز الدستور لخمسة وعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح

موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ، ويقدم إلى

رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس

النواب للمناقشة (5).

- الاستجواب : يحق لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى

رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في شؤون التي تدخل في اختصاصهم ، ولا تجري

المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه<sup>6</sup>، أي انه بإمكان مجلس النواب

اجراء تحقيق مع اي من المسؤولين المشار اليهم في اعلاه بشأن اي واقعة يرى المجلس ان لها

علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين (7).

(1) المادة ( 61/ثانياً ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادة ( 66 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة ( 61/سادساً ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 61/سابعاً /أ) من الدستور العراقي .

(5) المادة ( 61/سابعاً /ب) من الدستور العراقي الدائم .

(6) المادة ( 61/سابعاً /ج) من الدستور العراقي .

(7) المادة ( 32 / ثانياً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

ونتيجةً لذلك يحق لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ، اثر مناقشة والاستجواب الموجه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد تاريخ قرار سحب الثقة ، علماً لا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً (1).

وأيضاً لمجلس النواب بناءً على طلب خمس (1/5) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجوابه ، وبعد سبعة أيام من تقديم الطلب في الأقل يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (2). وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ويستمر هذا الأخير والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد (3). كما اشرنا إليه من قبل . وللمجلس النواب , حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة (هيئة النزاهة، المفوضية العليا للانتخابات في العراق) وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء , وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة (4).

وأخيراً يمكن لمجلس النواب أن يحل نفسه ، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وبناءً على طلب من ثلث أعضائه .

#### **ب/ مجلس الاتحاد :**

يعتبر مجلس الاتحاد المجلس الثاني الذي تتكون منه السلطة التشريعية في العراق وفقاً للدستور، ولكن هذا المجلس مؤجل ولم يتم تشكيل هذا المجلس بعد ، والذي سيضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات الغير المنتظمة في إقليم ، وقد أشار الدستور بان تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به ينظم بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب (5). علماً أن التحالف الكردستاني هو الذي اقترح ودفع باتجاه إنشاء المجلس ثاني للبرلمان وهو (مجلس الاتحاد) (6). ويبدو غريباً لنا بان يعطي الدستور مجلس النواب حق تحديد كيفية تكوين هذا المجلس والاختصاصات الذي يتمتع به ، لان هذا يقلل من اهمية هذا المجلس وقدرته في الحفاظ على حقوق ومصالح الاقاليم الذي يمثلها ، لذا كان من الأقرب الى الصواب ان يتم تحديد

(1) المادة (61/ثامناً / أ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادة (61/ثامناً /ب/2/3) من الدستور .

(3) المادة (61/ثامناً /ج) من الدستور العراقي .

(4) المادة ( 67 ) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(5) المادة ( 65 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(6) ( فالج عبد الجبار - المصدر السابق ص 58 .



الطريقة التي يتكون بها مجلس الاتحاد والاختصاصات التي يتمتع بها بنص دستوري . كما هو الحال في سويسرا بالنسبة الى مجلس الدول ، والولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة الى مجلس الشيوخ ، و فرنسا بالنسبة لمجلس شيوخها ايضاً الذي يمثل المناطق الاقليمية (1). أي ان لهذا المجلس حصانة دستورية في هذه الدول يحافظ على اختصاصاته التي يتمتع بها ، اما في العراق فليس هناك أي حماية دستورية للاختصاصات هذا المجلس (مجلس الاتحاد) .

### ثانياً/ السلطة التنفيذية :

أن ثنائية السلطة التنفيذية هو مبدأ الذي أقره الدستور العراقي لسنة 2005 حيث نص على ما يلي : (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) (2).

### أ/ رئيس الجمهورية :

يعتبر رئيس الجمهورية رئيس الدولة ورمز الوطن ، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق ، وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور (3).

وهناك جملة من الشروط اشترط الدستور في رئيس الدولة وهي (4) :

- 1 - أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين .
  - 2 - كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره .
  - 3 - ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.
  - 4 - غير محكوماً بجريمة مخلة بالشرف .
- وان مهمة تأكيد هذه النقاط ومدى توفرها في المرشح متروك لعضو مجلس النواب ، والذي يقدر فيما اذا تتوفر هذه الشروط في المرشح من عدمها .

ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات

(1) انظر د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 186 و ص 209 .

(2) المادة ( 66 ) من الدستور العراقي .

(3) المادة ( 67 ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 68 ) من الدستور العراقي .

في الاقتراع الثاني (1). وقد أشار الدستور بان تنظم بقانون ، أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ، وأحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية (2). وتكون مدة ولاية رئيس الجمهورية أربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب . أما انتهاء ولايته فتنتهي بانتهاء دورة مجلس النواب . ويستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخاب مجلس النواب الجديد واجتماعه ، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد له . وفي حال خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب ، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية(3).

وأيضاً لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريماً إلى رئيس مجلس النواب ، ويحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه ، أما في حالة عدم وجود نائب له وخلو منصبه يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية (4).

وهناك جملة من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية وفقاً للدستور وهي (5):

- 1 - المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من التاريخ تسلمها .
- 2 - دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور .
- 3 - المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من التاريخ تسلمها .
- 4 - المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدر المحاكم المختصة .
- 5 - يقوم بمنح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون .
- 6 - يقوم بقبول السفراء ، وإصدار المراسيم الجمهورية .
- 7 - له إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري .
- 8 - يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية .

(1) المادة ( 70 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(2) المادة ( 69 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة ( 72/أولاً/ثانياً ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 75/أولاً/ثانياً / ثالثاً / رابعاً ) من الدستور العراقي الدائم .

(5) انظر المادة ( 73 ) من الدستور العراقي الدائم .

وله ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى وإرادة في الدستور .  
وجدير بالذكر أن العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية مؤجل ويعاد العمل به بعد دورة واحدة لنهاذ هذا الدستور ، حيث نص الدستور بأنه ((يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنهاذ هذا الدستور)) (1).

### مجلس الرئاسة الحالي

يتألف المجلس الرئاسة من رئيس الدولة ونائبين يتم انتخابهم بقائمة واحدة من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه . ويشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب على أن يكون قد أكمل الأربعين سنة من عمره ، وتمتع[بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة ، وأن يكون قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات إذا كان عضواً فيه ، وأن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في سنة 1991 أو الأنفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي . ويتخذ المجلس قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الآخرين مكانه (2).

ومن اختصاصات مجلس الرئاسة :

المصادقة بالإجماع على التشريعات والقرارات التي يسنها مجلس النواب وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، باستثناء المواد المتعلقة بتكوين الأقاليم (3)، وفي حالة عدم الموافقة مجلس الرئاسة على المشروع ، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها ، والتصويت عليها بالأغلبية ، وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها ، وفي حالة الاعتراض على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض ، وتعد مصادقاً عليها (4). وهذا ما حصل في 23 تموز 2008 عندما قام رئيس الجمهورية السيد جلال الطالباني بنقض مشروع قانون انتخابات مجالس المحافظات واعداد مشروع القانون الى مجلس النواب ، وقام هذا الاخير بمناقشته من جديد وإقراره بشكل يرضي جميع الأطراف المشاركة في العملية السياسية .

(1) المادة ( 138/أولاً ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادة ( 138/ثانياً /ثالثاً /رابعاً ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة (118) يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ أول جلسة له ، قانوناً يحدد الإجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة لأعضاء الحاضرين .

(4) المادة ( 138/خامساً /أب ) من الدستور العراقي .

وقد اشرنا فيما سبق بانه كان من الافضل ان يستمر وجود هذا الحق (النقض) لرئيس الجمهورية في الدستور وليس لدورة واحدة فقط كما نص عليها المادة ( 13 / خامساً / أ) حتى يتسنى لهذا الاخير الحفاظ على التوازن بين السلطتين مجلس النواب والسلطة التنفيذية . وضافة لهذه الاختصاصات لمجلس الرئاسة نص الدستور بانه يمارس جميع صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور (1).

ويتبين مما تقدم أن الدستور العراقي قد ابقى على مبدأ التوافق مؤقتاً ، الذي يرجع أساسه إلى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، واجل الحكم بالأغلبية البسيطة والسماح لهذه الأغلبية بالانفراد بالحكم ، وذلك من خلال ما نص عليه المادة (138) من هذا الدستور الذي اشرنا إليه من قبل ، حيث أقر استمرار مجلس الرئاسة الثلاثي المتمتع بحق النقض الذي أنشأه قانون إدارة الدولة .

ويبدو ان هذه الخطوة كانت ضرورية وذلك لضمان مشاركة المكونات الرئيسية في العراق لتشكيل هذا المجلس واتخاذ قراراته ، وكذلك تحقيق مبدأ المساواة وعدم التمييز بين الأكثرية والأقلية، واستبعاد نزعة حكم الأغلبية القومية أو الدينية أو المذهبية . وبذلك يتم صد القوانين والقرارات الماسة بالتوازن من خلال اعتراض عليها وأعادتها إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيها (2).

ولكن هناك اتجاه وصف حق النقض (الفيتو) لمجلس الرئاسة بأنه مسألة تجري في إطار المحاصصة ، وانه يلغي هبة (السلطة التشريعية) المتكون من (275) عضواً اما ثلاثة فقط يملكون ما لا يملك الـ (275) وهم السلطة التشريعية وأولئك (السلطة التنفيذية) فهذا يشكل قيداً كبيراً على إرادة السلطة التشريعية (3).

أما اتجاه آخر فيقلل من أهمية وفائدة هذا الحق (النقض) على أساس ان الدستور العراقي اشترط توافر أغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب كشرط لسن بعض القوانين والقرارات التشريعية وكما هو معلوم ان أغلبية ثلثين هي أغلبية تزيد عن الأغلبية العادية وكذلك عن أغلبية ثلاثة أخماس الأمر الذي يجعل من اعتراض مجلس الرئاسة اعتراضاً لا فائدة منه ، ولذا يذهب صاحب هذا الاتجاه الى القول : بأنه كان من الأقرب إلى الصواب بان تكون كسر الاعتراض

(1) المادة ( 138/سادساً ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 361.

(3) د. وائل عبد اللطيف - المصدر السابق ص 251.

وإقرار مثل هذه القوانين المعترض عليها من قبل مجلس الرئاسة بأكثرية ثلاثة أرباع عدد أعضاء مجلس النواب بدلاً من ثلاثة أخماس (1) .

ونحن نؤيد الاتجاه الثاني ، لان ثبات حق الاعتراض لمجلس الرئاسة مهم جداً في هذه المرحلة الحساسة الذي يمر فيها العراق ، وذلك للحفاظ على التوازن بين القوى المشاركة في العملية السياسية وعدم السماح لأي طرف المشاركة في السلطة من الانفراد بالحكم ، كما وأن هذا المجلس يساهم على مشاركة الأقاليم في الحكومة الفدرالية وفي اختيار الرئيس ، وخاصة ان مجلس الاتحاد غير موجود حالياً في السلطة التشريعية في العراق .

وعموماً يتضح مما تقدم ان الدستور العراقي الدائم قد قضي على مبدأ التوافق الذي اخذ به القانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأخذ بنظام الأغلبية ، حيث استبدل المجلس الرئاسي الثلاثي التوافقي الذي نص عليه قانون إدارة الدولة العراقية - كما اشرنا إليه من قبل - برئاسة رمزية شكلية ذات صلاحيات محددة وغير فعلية ، بالرغم من تمتعه بحق المصادقة على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب ، إلا انه لا يعتبر كحق نقض (فيتو) ، لان اشتراط مصادقة رئيس الجمهورية على القوانين والمعاهدات ما هي إلا إجراء شكلي ، لان الدستور نص على ان القوانين والمعاهدات تعد مصادقاً عليها بمرور مدة (15) يوماً من تسليمها إلى الرئيس فما هي فائدة مصادقة الرئيس أو عدم مصادقته هنا ، ولم يشير الدستور إلى مصير المشروع في حالة عدم المصادقة عليه من قبل رئيس الجمهورية .

ومن جهة أخرى هناك امر آخر يعتبر خطيراً قد يتسبب إلى انفراد الأغلبية البرلمانية بالسلطة وهي فيما يتعلق بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية حيث يتم انتخابه بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب ولكن يتم كسر هذه الأغلبية في الاقتراع الثاني عند عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة ، حيث يعلن رئيساً على من يحصل على أكثرية الأصوات (2) . وهذا يعني انه باستطاعة الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، تحقيق هذه الأغلبية ويفوز بمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وكذلك تتحكم بمجلس النواب السلطة التشريعية الوحيدة ذات الاختصاصات الواسعة والمهمة ، وهذا يعني سيطرتها على السلطات العامة في الدولة وانفرادها بالحكم (3) . وهذا ما يؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات في حال سيطرة حزب او تيار واحد على السلطتين الذي يؤدي الى غياب مبدأ الرقابة المتبادلة بينهما ، وبالتالي يؤدي الى اختلال التوازن بينهما .

(1) لقمان عمر حسين - المصدر السابق 361

(2) انظر المادة (70/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم .

(3) لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 357

## ب / الوزارة (مجلس الوزراء) :

وهو الوجه الثاني للسلطة التنفيذية والذي يتكون من رئيس الوزراء والوزراء . ويتم تشكيل مجلس الوزراء بعد قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية والذي يقوم بدوره بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه رئيساً لجمهورية . ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف<sup>(1)</sup>. وفي حالة عدم نجاح رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال هذه المدة ، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشرة يوماً<sup>(2)</sup>. وبعدها يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري ، على مجلس النواب وذلك لنيل الثقة من هذا الأخير بالأغلبية المطلقة ، ويجري منح الثقة (فردياً) للوزراء وعند إكمال منح الثقة للجميع تكون الوزارة قد منحت الثقة لها من البرلمان . وفي حالة عدم منح الثقة للوزارة أو أكثر يستطيع رئيس مجلس الوزراء المكلف ترشيح آخرين بدلاً عنهم ولم يحدد الدستور هذه المدة . أما إذا لم تستطع الوزارة نيل الثقة من مجلس النواب ، عندها يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم منح الثقة للوزارة<sup>(3)</sup>

وأهم الشروط الواجب توفرها لدى الشخص الذي يتولى رئاسة الوزراء ، فهي نفس شروط الذي يجب أن يتوفر لدى رئيس الجمهورية ، وان يكون حائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها ، وأكمل الخامسة والثلاثين من عمره . كذلك يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وان يكون حائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها<sup>(4)</sup>. وتكون مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية وشخصية<sup>(5)</sup>.

ويمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات مهمة ، حيث انه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بعد موافقة مجلس النواب<sup>(6)</sup>. يقوم رئيس الجمهورية مقام

(1) المادة (76/أولاً/وثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 .

(2) المادة ( 76 / وثالثاً ) من الدستور العراقي .

(3) المادة ( 76 / رابعاً/خامساً) من الدستور العراقي .

(4) المادة ( 77 ) من الدستور العراقي الدائم .

(5) المادة ( 83 ) من الدستور العراقي الدائم .

(6) المادة ( 78 ) من الدستور العراقي الدائم .

رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان ، ولحين قيامه بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشرة يوماً<sup>(1)</sup>.

ومن هذه الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء هي<sup>(2)</sup>:

1 - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة .

2 - اقتراح مشروعات القوانين .

3 - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين .

4 - إعداد مشروع الموازنة والحسابات الختامية وخطط التنمية .

5 - تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية ، وذلك بعد موافقة مجلس النواب .

6 - التفاوض بشأن المعاهدات الدولية .

### ثالثاً / السلطة القضائية :

أكد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 على استقلالية السلطة القضائية ، والتي تتولاها المحاكم على اختلاف انواعها ودرجاتها وتصدر احكامها وفقاً للقانون<sup>(3)</sup>.

ويتحقق هذه الاستقلالية من خلال ما ينصه الدستور لضمان هذه الاستقلالية وهي :

1 - القضاة مستقلين لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لاية سلطة التدخل في القضاء او في شؤون العدالة<sup>(4)</sup>.

2 - القضاة غير قابلين للعزل الا في الحالات التي يحددها القانون<sup>(5)</sup>.

3 - يمنع القاضي وعضو الادعاء العام الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفتين التشريعية والتنفيذية او أي عمل اخر ، كذلك حضر عليهما الانتماء الى أي حزب او منظمة سياسية ، او العمل في أي نشاط سياسي<sup>(6)</sup>.

4 - ويمنع الدستور انشاء محاكم خاصة او استثنائية<sup>(7)</sup>.

---

(1) المادة ( 81 / أولاً / ثانياً ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) انظر المادة ( 80 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة ( 87 ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 88 ) من الدستور العراقي الدائم .

(5) المادة ( 97 ) من الدستور العراقي .

(6) المادة ( 98 ) من الدستور العراقي الدائم .

وتتكون السلطة القضائية في الدستور العراقي الدائم من مجلس القضاء ، والمحكمة الاتحادية العليا ، ومحكمة التمييز الاتحادية ، وجهاز الادعاء العام ، وهيئة الاشراف القضائي ، والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم بقانون (1).

أ / **مجلس القضاء الأعلى** : والذي يتولى ادارة شؤون الهيئات القضائية ، وقد نص الدستور بان طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه ينظم بقانون (2)، بخلاف قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي حدد رئيس واعضاء المجلس واشترط ان يكون رئيس المحكمة التمييز ونائبيه ضمن تشكيلة المجلس كما قدمنا .

ويمارس مجلس القضاء الأعلى الاختصاصات التالية (3):

- 1 - ادارة شؤون القضاء والإشراف على القضاء الاتحادي .
- 2 - ترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ، ورئيس الادعاء العام ، ورئيس هيئة الاشراف القضائي ، وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم .
- 3 - اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية ، وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها .

ب / **المحكمة الاتحادية العليا** : وهي هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً ، تتكون من عدد من القضاة ، وخبراء في الفقه الاسلامي ، وفقهاء القانون ، يحدد عددهم ، وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (4).

اما اختصاصات هذه المحكمة فهي (5):

- 1 - الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة .
- 2 - تفسير نصوص الدستور .
- 3 - الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويضمن القانون حق كل من مجلس الوزراء ، وذوي الشأن من الافراد وغيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة .

---

(7) المادة ( 95 ) من الدستور العراقي الدائم .

(1) المادة ( 89 ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) المادة ( 90 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) انظر المادة ( 91 ) من الدستور العراقي الدائم .

(4) المادة ( 92 ) من الدستور العراقي .

(5) انظر المادة ( 93 ) من الدستور العراقي الدائم .



4 - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية .

5 - الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الاقاليم والمحافظات .

6 - الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء .

7 - الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي ، والهيئات القضائية للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وفيما بين الهيئات القضائية للاقاليم ، او المحافظات غير المنتظمة في اقليم .

8 - المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب .

واخيراً نص الدستور بان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة<sup>(1)</sup> .

ووفقاً لهذه الاختصاصات التي يتمتع بها هذه المحكمة ، فان على عاتقها التزامات كبيرة ولها دور اساسي للحفاظ على التوازن السياسي اذا بقي هو نفسه متوازناً أي المحكمة الاتحادية ، لذا فمن الافضل ان يكون اعضاء هذه المحكمة من حملة الشهادات العليا وذو كفاءات عالية وان يكون قضاتها من خبراء القانون المدني وليس رجال الدين كما اشار اليه النص الدستوري لان هولاء سيحتكرون (ثوابت أحكام الإسلام) ، وهذا قد يدمر النسيج المدني والتوازن الفيدرالي للدولة ، علماً ان ابرز التغيرات الذي حصلت في العراق بعد سقوط النظام البائد هي ارساء استقلالية القضاء تنظيمياً ومالياً<sup>(2)</sup> .

ومن جهة اخرى ان تكليف الدستور مجلس النواب بتنظيم عمل المحكمة الاتحادية وطريقة اختيار أعضائها قد يؤثر على عمل المحكمة وقدرتها على تحقيق التوازن السياسي المطلوب منها ، بل كان من الأجدر ان يحدد الدستور طريقة اختيار اعضائها بحيث ان تساهم الوحدات الفيدرالية مساهمة فعالة في تنظيمها وكيفية عملها ، ويتم ذلك عادةً عن طريق مجلس الاقاليم كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية بالنسبة لمجلس الشيوخ ، ومجلس البوندسرات في المانيا ، او عن طريق التوافق بين المكونات الرئيسية في الاتحاد<sup>(3)</sup> .

اما الدستور العراقي الجديد فلم يشير الى كيفية مشاركة الاقاليم ، ولا سيما إقليم كردستان في اختيار اعضاء المحكمة الاتحادية العليا ، وان اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب من الممكن ان

<sup>(1)</sup> المادة ( 94 ) من الدستور العراقي .

<sup>(2)</sup> لائحة التعديل الدستوري ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، العراق منشور في مؤلف مازق الدستور - المصدر السابق ص 288 .

<sup>(3)</sup> د. محمد كاظم المشهداني - المصدر السابق ص 176

تؤدي الى مشاركة اقليم كردستان في هذه المحكمة طبقاً لمبدأ التوافق المعمول به حالياً<sup>(1)</sup>، ولكن الشئ المهم هو نسبة المشاركة والالية المتبعة لاتخاذ القرارات والاغلبية التي ستعتمد عليها المحكمة ، هل ستكون اغلبية عادية ام اغلبية الثلثين ام اكثر ، وخاصة فيما يتعلق بامور تفسير الدستور وحل النزاعات بين الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم ، لان لهذه المسائل اثر فعال على تحقيق التوازن والاستقرار السياسي في البلد .

### المطلب الثالث

#### توازن السلطات في الدستور الدائم

بعد استعراضنا لسلطات النظام البرلماني في دستور 2005 نتناول في هذا المطلب مظاهر التوازن بين هذه السلطات ومدى تواجد هذه المظاهر في هذا الدستور .

بينما ان النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، ويتوقف توازن السلطات في النظام البرلماني على مدى تواجد مظاهر التعاون والرقابة متبادلة بين سلطاتها ، بشكل يمنع كل سلطة من الانفراد بسلطاتها والاختصاصات التي يتمتع بها ، بل لا بد من أن تكون هناك مشاركة لكل سلطة في سلطة أخرى ، على أساس مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بينهما . علماً إن الثنائية التي تتمتع بها كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يساعد على تحقيق التوازن بين السلطات في النظام البرلماني على أساس توزيع السلطة والمشاركة الواسعة فيها .

لذا فمن الضروري البحث في هذه المظاهر (التعاون والرقابة المتبادلة) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 لمعرفة مدى تواجد هذه المظاهر .

ويتحقق التعاون في النظام البرلماني بين السلطتين عادةً من خلال رئيس الدولة ، سواءً إن كان رئيساً للجمهورية أو ملكاً ، حيث يقوم بدور الوسيط بين كل من السلطة التشريعية التي تختص بتشريع القوانين ، والوزارة التي تقوم بتنفيذ هذه القوانين ، بالرغم من كون رئيس الجمهورية جزء من السلطة التنفيذية ، إلا انه رمز الوحدة ويمثل سيادة البلد ويحافظ على وحدته وسلامه أراضيه ، كما نص عليه الدستور في المادة (67) .

#### أ / مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية ، والتنفيذية:

بينما ان المجلس الاتحادي مؤجل ولم ينشأ بعد ، وعليه سنبحث في التعاون الموجود بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية .

<sup>(1)</sup> لقمان عمر حسين - المصدر السابق ص 370 .

وحيث ان النظام البرلماني هو النظام الذي استند عليه هذا الدستور الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات (2)، فهناك تعاون كبير بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية برأسيه في كثير من الاتجاهات وهي :

1 - قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية والذي يقوم بدوره بتكليف رئيس الوزراء الذي يقوم بتشكيل الوزارة ، وتقديمها لمجلس النواب لنيل ثقتها .  
في مقابل ذلك يقوم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى انتخابات عامة عند حل مجلس النواب خلال مدة أقصاها ستون يوماً ، وكذلك دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً .

---

(2) لقد اشار القضاء العراقي الى الفصل المرن بين السلطات ، حيث طعننت محكمة تميز الاتحادية في نص المادة ( 20 / اولا - وثانيا ) من قانون التقاعد الموحد رقم ( 27 ) لسنة 2006 ، وذلك على اساس انها تخل بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة ( 47 ) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 ، اذ ان المادة المذكورة تنص في فقرتها الاولى على ان (( تشكيل لجنة تسمى ( لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين ) برئاسة قاضي من الصنف الثاني ينتدبه مجلس القضاء وعضوين من الموظفين القانونيين لا تقل درجتها الوظيفية عن مدير احدهما من وزارة المالية والاخر من وزارة الدفاع تتخذ قراراتها بالاكثرية وينظر في جميع قضايا التقاعد المعترض عليها الناشئة من تطبيق احكام هذا القانون )) وتتص الفقرة ( 2 ) من نفس المادة على انه (( للمعترض والمعترض عليه ان يميز قرار لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين لدى الهيئة العامة لمجلس الشورى الدولة خلال ستين يوما من تاريخ تبليغه بقرار اللجنة المذكورة ويكون قرار الهيئة العامة الصادر بذلك قطعيا )) . وحيث ان مجلس شورى الدولة مرتبط بوزارة العدل وليس جهازا من اجهزة السلطة القضائية وانما يتبع السلطة التنفيذية ويتكون من رئيس واعضاء غالبيتهم المطلقة من غير القضاة ، وبما ان لجنة تدقيق قضايا المتقاعدين يترأسها قاضي منتدب من مجلس القضاء وعضاء اخرين ، عليه فان الطعن في قراراتها امام مجلس شورى الدولة يعد اخلافا بمبدأ الفصل بين السلطات . وقد قررت المحكمة الاتحادية ان (( هذه اللجنة هي لجنة خاصة شكلت بموجب قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 للنظر في شؤون المتقاعدين من موظفي الدولة من حيث الحقوق التقاعدية وان القرارات التي تصدرها هي قرارات ادارية ذات طبيعة خاصة تغلب عليها الصفة الادارية وليست قرارات قضائية صرفة . . . . . وحيث ان البند اولا من المادة 20 من قانون التقاعد الموحد عين مرجع الطعن في القرارات التي تصدرها اللجنة المذكورة لدى الهيئة العامة لذا للاسباب المتقدمة فان النص المتقدم المنصوص عليه في البند الثالث من المادة 20 من قانون التقاعد الموحد رقم 27 لسنة 2006 لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ استقلال القضاء والتدخل في شؤون السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية ويكون طلب الهيئة العامة لمحكمة التمييز المشار اليه أعلاه غير وارد ، لذا قرر رد الطلب وصدور القرار بالاتفاق ..... )) نقلا عن د. مازن ليلو المصدر السابق ص 7 .

- 2 - التعاون من خلال تعيين كل من رئيس أركان الجيش ، ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية ، والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة .
- 3 - التعاون في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية الذي يتولى مجلس الوزراء التفاوض عليها (1).
- 4 - التعاون من خلال إعلان الحرب ، وحالة الطوارئ في العراق ، وتكون إعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد .
- 5 - العمل معاً لإقرار قانون الموازنة العامة والحساب الختامي .
- 6 - يحق للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) تقديم أي مشروع قانون إلى مجلس النواب لإقرارها .
- 7 - حق المصادقة على القوانين الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب (2). وهذا يعني انه هناك تعاون حقيقي بين السلطتين في مسألة تشريع القوانين وهذا شيء مهم لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .
- 8 - يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصبه وعدم وجود نائب له ، وهذا يعبر عن درجة التعاون الموجود بين هاتين السلطتين .
- 9 - واخيراً ان اقالة أي وزير من منصبه يتم بتعاون رئيس الوزراء مع مجلس النواب ، ويعتبر هذا الشيء ضماناً لحماية الاستقرار الوزاري (3).

#### ب / مظاهر الرقابة والتأثير المتبادل بين السلطتين :

بالرغم من درجة التعاون الموجود بين السلطتين التشريعية المتمثل بمجلس النواب من جهة والسلطة التنفيذية المتمثل برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، الا انه لا بد من وجود تأثير متبادل بين هاتين السلطتين لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق الهدف المنشود منه وهو تحقيق التوازن ، وبالتالي تحقيق الاستقرار الوزاري ، مما يؤدي الى تحقيق استقرار سياسي في البلد ومن هذه المظاهر :

- 1 - ان من الوظائف الرئيسية لمجلس النواب هو الرقابة على السلطة التنفيذية ، ويتم ذلك من خلال :

(1) انظر المادة ( 61 ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) انظر المادة ( 73 ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) انظر المادة ( 75 ) والمادة ( 78 ) من الدستور العراقي الدائم .

- حق مجلس النواب مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب ، وكذلك حقه اعفاء رئيس الجمهورية . وقد اشرنا الى هذا الموضوع من خلال صلاحيات مجلس النواب سابقاً .  
- حق مجلس النواب مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء واي مسؤول اخر في السلطة التنفيذية في موضوع يدخل ضمن اختصاصاتهم ، ومناقشته فيه للاستيضاح واستجوابهم لمحاسبتهم في شؤون التي تدخل في اختصاصهم . وهذا ما حصل في الجلسة البرلمانية في 12 / 6 / 2006 ، عندما حضر رئيس مجلس الوزراء السيد نوري المالكي في البرلمان حيث وجه اعضاء مجلس النواب الكثير من الأسئلة اليه شملت جميع اوجه الحياة النيابية العراقية سواء أكانت أمنية أم اقتصادية أم اجتماعية ، بالنسبة لمشروع الحوار الوطني واطرافه وما وصل اليه والجهات التي قبلته او رفضته والمسائل الامنية على ما يحصل من حوادث الاعتداء والقتل في المناطق الساخنة والمليشيات ودور القوة المتعددة الجنسيات في كل هذه المشاكل الامنية (1). بالرغم من ان حضور رئيس الوزراء كان استضافة وليس للمساءلة او الاستجواب .

- اجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار اليهم في اعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين (2).

**د / المسؤولية الوزارية :** لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء فردياً وتضامنياً بعد استجوابه (3) كما قدمنا . ولرئيس الجمهورية ايضاً تقديم طلب الى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، وذلك اذا رأى رئيس الجمهورية بان ذلك سيحافظ على المصلحة العامة ، ويتم ذلك عادةً بعد توتر العلاقات بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية من جهة ورئيس مجلس الوزراء من جهة اخرى ، وخاصةً اذا وصلت المباحثات بينهما الى طريق مسدود . وفي هذه الحالة يكون رئيس الجمهورية ومجلس النواب في كفة ورئيس مجلس الوزراء في كفة اخرى ، ويكون هذا الحل للوزارة حل رئاسي وليس برلماني.

2 - وفي مقابل هذه الرقابة والتأثير الذي يتمتع به مجلس النواب على السلطة التنفيذية . يحق لرئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب قبل انتهاء دورته

---

(1) د. طارق الحرب - التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع الى النجاح - مقال منشور في جريدة الصباح في 18/6/2006 .

(2) المادة (32 / ثانياً ) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

(3) انظر المادة ( 61 ) من الدستور العراقي الدائم .

الانتخابية دستورياً ، وهذا يقابل حق مجلس النواب سحب الثقة من الوزارة ، ويشترط ان لا تكون ذلك في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء (1).  
وكذلك حق النقض الذي يتمتع به رئيس الجمهورية على القوانين والقرارات التي يقرها مجلس النواب (2). وايضاً يحق لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً . واخيراً يحق لهم دعوة مجلس النواب الى جلسات استثنائية (3). ويعتبر هذا دليلاً على التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطتين .

## الخاتمة

تطرقنا في هذه الدراسة الى بيان مضمون مبدأ الفصل بين السلطات ، وسبب ظهوره ، ومن ثم تطرقنا الى اهم النظم الديمقراطية (الليبرالية) القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات ، بريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية ، كما بحثنا في توازن السلطات في الدساتير العراقية من خلال البحث في القانون الاساسي العراق لسنة 1925 وصولاً الى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ومن ثم التطرق الى الدستور الدائم لسنة 2005 ومدى توازن السلطات في هذا الدستور. وقد توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والنتائج والتي سنبينها فيما يلي :

اولاً / بالنسبة الى مبدأ الفصل بين السلطات وظهوره تطرقنا الى سبب ظهور هذا المبدأ في ثلاث دول تختلف بنظمها السياسية. وقد استنتجنا بان ظهور هذا المبدأ كان بسبب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها ، ففي بريطانيا يرجع ظهور هذا المبدأ إلى عصر الثورات البرجوازية لتخلص من استبداد الملوك والإقطاعيين وانفرادهم بالسلطة وتعتبر بريطانيا اول دولة ملكية اخذت بمبدأ الفصل بين السلطات. اما في فرنسا فقد دفع الطبقة البرجوازية التي قامت بالثورة الى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كأساس لممارسة السلطة والحفاظ عليها وعدم فقدانها بنفس الطريقة التي فقدتها في بداية عصر النهضة ،عندما قادت الثورة ضد الإقطاع ، وكان المبرر القانوني الرئيسي الذي قدمته البرجوازية لإضفاء الأسباب

(1) المادة ( 64 ) من الدستور العراقي الدائم .

(2) انظر المادة ( 138 / خامساً ) من الدستور العراقي الدائم .

(3) المادة ( 58 ) من الدستور العراقي الدائم .

السياسية والواقعية ، هو مبدأ سيادة الأمة ، وتعتبر فرنسا اول دولة جمهورية طبقت هذا المبدأ . أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد شهدت تطبيقات هذا المبدأ اي الفصل بين السلطات بشكل يختلف عما كان عليه في أوروبا وهو الفصل التام بين السلطات وذلك لضمان استقلال الولايات إلى أقصى درجة ممكنة مقابل السلطة المركزية . علماً ان الولايات المتحدة الأمريكية اول دولة رئاسية اخذت بمبدأ الفصل بين السلطات .

ثانياً / استنتجنا من دراسة النظام البرلماني ، بانه نظام يتمتع بمرونة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع استقلال السلطة القضائية ، اي ان هناك تعاون وتوازن متبادل بين هاتين السلطتين ، على اساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات ، ولكن قد لا يبقى هذا التعاون والرقابة المتبادلة بين سلطاته في حال حصول حزب على الاغلبية المطلقة وبذلك لا تخشى الوزارة من حجب الثقة عنها لانها مؤلفة من اعضاء الحزب الذي يتمتع بأغلبية مطلقة في البرلمان وبالتالي تفرد بالسلطة .

ثالثاً / بعد دراسة النظام المختلط ، اي انه مزيج من مظاهر النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، استنتجنا بان اقامة ثنائية السلطة بين رئيس الدولة والبرلمان تجعل رئيس الدولة الضامن لديمومة الدولة بصرف النظر عن التحزبات التي قد تنشأ في مجتمع ديمقراطي ذو تعددية حزبية وهذا يحافظ على الاستقرار السياسي وبالتالي زيادة الانتاج الوطني في جميع النواحي .

رابعاً / اما بالنسبة لتوازن السلطات الرئاسي ، فقد استنتجنا بأن النظام الرئاسي أخذ بمبدأ الفصل الحاد بين السلطات إلا انه ليس هناك فصلاً تاماً بين هذه السلطات ، بل هناك مظاهر تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بحيث تؤدي إلى تحقيق نوع من التوازن بين تلك السلطات وقد يكون هذا التعاون والرقابة المتبادلة على اساس دستوري أو على أساس واقعي عملي . وكذلك استنتجنا بان هذا المبدأ مجرد قاعدة من قواعد فن السياسة تهدف الى الحد من السلطة لحماية حريات الافراد ومنع الطغيان وانه يتغير ويتطور بتغير ظرفي الزمان والمكان . خامساً / وبالنسبة لتوازن السلطات في الدساتير العراقية وخاصة القانون الاساسي لسنة 1925 استنتجنا بان الحياة البرلمانية لم تكن ناجحة الى حد بعيد في العراق ، بل عانت الكثير من العثرات والانحرافات والتدخلات ، حيث كانت السلطة التنفيذية متسلطة على البرلمان دائماً ، وقد تم حله مرات عدة بين الاعوام (1925- 1958) ولم يستطع البرلمان حينها ان يحجب الثقة عن الحكومة ، ولكن بالرغم من كل ما يقال عن الحياة البرلمانية في العهد الملكي ، الا انها تبقى تجربة رائدة ، كان يمكن لها ان تتطور لو مضت بالعيش والتواصل .

سادساً / بعد دراستنا لأهم مواد قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، توصلنا الى ان هذا القانون لم يأخذ بصورة محددة من صور النظم السياسية المعروفة بالرغم من أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات . إلا انه لم يحدد نوع النظام الذي أخذ به هذا القانون سواءً أكان النظام البرلماني أو النظام الرئاسي أو مجلسي أو المختلط . بالرغم من قربته إلى النظام البرلماني بسبب انتخاب المجلس الرئاسي من قبل الجمعية الوطنية وثنائية السلطة التنفيذية ، ومسؤولية الوزارة امام الجمعية الوطنية ، ولكن بالرغم من كل ذلك ، استنتجنا بانه واقعياً كان هناك توازن صريح بين هذه السلطات وذلك من خلال مبدأ التوافقية الذي استندت إليها القوى السياسية المختلفة التي شاركت في الحكومة الانتقالية لسنة 2004 وكان هذا واضحاً من خلال الطريقة التي تم بها تشكيل مجلس الرئاسة .

سابعاً / و بعد تناولنا لأهم بنود الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 ، توصلنا الى عدة نتائج وهي : بانه نظام برلماني قائم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات مع وجود بعض مظاهر النظام الرئاسي خاصة فيما يتعلق بحضر الدستور الجمع بين وظيفة العضوية في البرلمان ومنصب الوزارة ، وحق النقض (الفيتو) الذي يتمتع به مجلس الرئاسة تعبر من مظاهر النظام الرئاسي ، وتعتبر هذا الحق الذي منحه المشرع من خلال الدستور لمجلس الرئاسة خطوة جيدة لثبات الاستقرار الوزاري في العراق ، بالرغم من صياغته في باب المواد الانتقالية لهذا الدستور ، لذا نقترح بان يتجه المشرع العراقي في حال تعديل هذا الدستور الى تثبيت حق النقض لرئيس الجمهورية وان يتمتع هذا الاخير ببعض الصلاحيات الفعلية بشكل يستطيع من خلاله الحفاظ على المصالح العليا للبلد من خلال تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بالتالي يؤدي الى استقرار النظام السياسي في البلد ، وتحقيق الاستقرار والتطور في الجوانب الامنية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية وغيرها من جوانب المتعلقة بحياة الشعب العراقي الذي عانى كثيراً في سنوات النظم الدكتاتورية والحروب المستمرة وحتى الان وما يعانیه من خراب الارهاب والتيارات الاسلامية المتطرفة ، بالاضافة الى تدخل الدول الاقليمية بشكل كبير وبعيداً عن مبادئ واخلاقيات القانون الدولي وميثاق الامم المتحدة وذلك للمحافظة على مصالحهم .



## قائمة المصادر

### المصادر الرئيسية :

- 1- د. ابراهيم ابو خزام – الوسيط في القانون الدستوري – بدون سنة الطبع - دار الكتاب الجريز المتحدة
- 2- د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة – النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق – جامعة بغداد – كلية القانون بغداد سنة 1990 .
- 3- د. احمد سرحال – القانون الدستوري والنظم السياسية – الطبعة الاولى – مجد المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع – بيروت سنة 2002 .
- 4- د. إسماعيل الغزال – القانون الدستوري والنظم السياسية - بدون سنة الطبع .
- 5- د. اسماعيل الغزال – الدساتير والمؤسسات السياسية – مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر – بيروت لبنان 1996 .
- 6- د. امين عاطف صليبا – دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون القانون (دراسة مقارنة) - المؤسسة الحديثة للكتاب – طرابلس سنة 2002 .
- 7- د. ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري العام – الجزء الثاني – بدون سنة الطبع.
- 8- القاضي لطيف مصطفى امين – مبدأ الفصل بين السلطات و وحدتها وتطبيقهما في -الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة) - مكتب الفكر والتوعية – سليمانية سنة 2007 .
- 9- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي – الدول الاتحادية الفيدرالية السلطة التنفيذية – الطبعة الاولى – مكتبة القانون بغداد لسنة 2004 .

- 10- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي - اللامركزية والفيدرالية - الطبعة الثانية - المكتبة القانونية بغداد سنة 2005 .
- 11- القاضي وائل عبد اللطيف - دساتير الدولة العراقية لفترة من عام 1925 لغاية عام 2004- بدون سنة الطبع .
- 12- القاضي وائل عبدالطيف - اصول العمل النيابي (البرلماني) دراسة على ضوء دستور جمهورية العراق لعام 2005 - بغداد سنة 2006 .
- 13- د. ابراهيم الفياض ود.حميد حنون خالد واخرون - دراسات دستورية عراقية حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد - الطبعة الاولى - المعهد الدولي لحقوق الانسان جامعة ديپول سنة 2005 .
- 14- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا - النظم السياسي والقانون الدستوري - بدون سنة الطبع - منشأة المعارف بالاسكندرية .
- 15- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ود. محمد رفعت عبدالوهاب - النظم السياسية والقانون الدستوري - بدون سنة الطبع - الفتح للطباعة والنشر الاسكندرية .
- 16- الدساتير العربية ودراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية - الطبعة الاولى - المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان - كلية حقوق جامعة دي بول سنة 2005 .
- 17- د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة سنة 1999
- 18- د. حسان محمد شفيق العاني - الانظمة الياسية الدستورية المقارنة - الناشر العاتك لصناعة الكتاب القاهرة - طبعة منقحة سنة 2007 .
- 19- د. حسين عثمان محمد عثمان - النظم السياسية - منشورات الحلبي الحقوقية سنة 2008 .
- 20- د. حميد الساعدي مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - بدون سنة الطبع - جامعة موصل .
- 21- د. داود الباز - النظم السياسية الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الاسلامية - دار الفكر الجامعي - الاسكندرية سنة 2006 .
- 22- د. رأفت دسوقي - هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان - منشأة المعارف الاسكندرية لسنة 2006 .
- 23- د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري بدون سنة الطبع .

- 24- روبرت غيلديا - فرنسا منذ عام 1945 - الطبعة الاولى - الناشر اوكسفورد لسنة 2002 متاح على موقع [www.aljazeera.net](http://www.aljazeera.net) - المعرفة - قسم البحوث والدراسات .
- 25- د. سامي جمال الدين - القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا - الطبعة الثانية 2005 .
- 26- د. سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة - دار الفكر العربي - الطبعة السادسة - سنة 1996 .
- 27- سمير خيرى توفيق - تقديم د. منذر الشاوي - مبدأ سيادة القانون - منشورات وزارة ثقافة والفنون بغداد 1978 .
- 28- د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني - الانظمة السياسية - بغداد 1991 .
- 29- د. صالح جواد كاظم و د. علي غالب خطير و د. شفيق عبد الرزاق السامرائي - النظام الدستوري في العراق - بدون سنة الطبع وزارة تعليم العالي - جامعة بغداد .
- 30- د. عادل طبطباوي - الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية دراسة مقارنة - الطبعة العاشرة - جامعة الكويت سنة 2000 .
- 31- د. عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والانظمة السياسية - الجزء الاول - الطبعة السادسة - منشأة المعارف بالاسكندرية لسنة 1976 .
- 32- د. عبدالغني بسيوني - المبادئ العامة للقانون الدستوري - دار الجامعة سنة 1985 .
- 33- د. عبدالغني بسيوني - الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري بدون سنة الطبع.
- 34- د. عبدالغني بسيوني عبدالله - سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني - الطبعة الاولى - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت 1995 .
- 35- د. عبدالكريم علوان - النظم السياسية والقانون الدستوري بدون سنة الطبع .
- 36- د. علي يوسف شكر - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - الطبعة الاولى - ايتراك للنشر والتوزيع 2004 .
- 37- د. فالح عبدالجبار واخرون - مآزق الدستور نقد وتحليل - الطبعة الاولى 2006 بغداد- بيروت - منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية .
- 38- د. فراس عبدالرزاق السوداني - العراق مستقبل بدستور غامض - الطبعة الاولى - دار عمار للنشر والتوزيع - عمان سنة 2005 .
- 39- كاروان عزت محمد دوسكي - دور القضاء في حماية الدستور الفيدرالي - الطبعة الاولى - دار سبيريذ لطباعة والنشر - اربيل لسنة 2006 .

- 40- د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – العروبة للطباعة - دمشق سنة 1978 .
- 41- د. كمال المنوفي – اصول النظم السياسية المقارنة – الطبعة الاولى لسنة 1987 .
- 42- د. ماجد راغب الحلو – دراسة متعمقة في القانون الدستوري والنظم السياسية – بدون سنة الطبع – جامعة العلاقات الدولية .
- 43- د. محمد انس قاسم جعفر – النظم السياسية والقانون الدستوري – دار النهضة العربية القاهرة سنة 1999 .
- 44- د. محمد شفيق – الدستور – مطبعة جامعة بغداد سنة 1981 .
- 45- د. محمد عمر مولود – الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق – الطبعة الثانية – مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر – كوردستان سنة 2003 .
- 46- د. محمد كاظم المشهداني – النظم السياسية – وزارة تعليم العالي والبحث العلمي – جامعة موصل 1991.
- 47- د. محمد مجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم) – الطبعة الرابعة – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت- لبنان 2002.
- 48- د. محمد نصر مهنا – في النظام الدستوري والسياسي – الطبعة الاولى – سنة 2005 .
- 49- د. مصطفى ابو زيد فهمي – النظم السياسية والقانون الدستوري – بدون سنة الطبع - دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية .
- 50- موريس دوفر جييه – ترجمة د . جورج سعد – المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الانظمة السياسية الكبرى - الطبعة الاولى لسنة 1992 .
- 51- د. منذر الشاوي \_ القانون الدستوري ( نظرية الدولة ) – منشورات مركز البحوث القانونية (3) – بغداد سنة 1981 .
- 52- د. نعمان احمد خطيب – الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري – الطبعة الاولى – دار الثقافة للنشر والتوزيع الاردن 2006 .
- 53- د. نوري لطيف – القانون الدستوري والمبادئ والنظريات العامة – الطبعة الاولى – جامعة المستنصرية سنة 1976 .
- 54- د. نوري لطيف ود. علي غالب خضير العاني – القانون الدستوري – بدون سنة الطبع.
- 55- د. هاني علي طهراوي – النظم السياسية والقانون الدستوري - الطبعة الاولى – عمان دار الثقافة 2006 .

56- هيلين تورار - ترجمة باسيل يوسف - تدويل الدساتير الوطنية - بدون سنة الطبع - الناشر بيت الحكمة - العراق بغداد .

#### الرسائل والبحوث والمقالات :

- 1- د. إحسان حميد المفرجي محاضرات ألقيت على طلبة دكتوراه في جامعة بغداد في سنة 2000 - 2001 .
- 2- د. خليل حسين - فصل السلطات والنظام البرلماني . انظر بحث منشور على الموقع [www.khaleel hussen.net](http://www.khaleel hussen.net) .
- 3- د. طارق الحرب - التعاون بين السلطتين يخلق التوازن ويدفع الى النجاح - مقال منشور في جريدة الصباح في 18/6/2006 .
- 4- د. مازن ليلو - اشكالية التوازن في الدستور العراقي - محاضرات القيت على الطلبة في كلية القانون - جامعة دهوك 2007 .
- 5- دانا عبدالكريم سعيد - حل البرلمان واثار القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة - رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية القانون بجامعة السليمانية في سنة 2007 .
- 6- لقمان عمر حسين - مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية رسالة ماجستير في القانون العام- الطبعة الأولى - أربيل 2008 .
- 7- حوار اجريت مع نوا فيلدمان - الباحث واستاذ القانون -- تاريخ النشر 5 نيسان 2004 . انظر [www.usinfo.state.gov/ar/archive/2004/apr/23-2922640](http://www.usinfo.state.gov/ar/archive/2004/apr/23-2922640) .

#### الوثائق والمجلات والصحف :

- 1- قرار مجلس الأمن رقم (1511) الصادر في 16 تشرين الأول سنة 2003 .
- 2- نص اتفاقية العملية السياسية المنعقد في 15 تشرين الثاني سنة 2003 بين مجلس الحكم برئاسة جلال الطالباني وسلطة التحالف برئاسة بول بريمر .
- 3- د. حسن الجليبي - في الطريق الى نظام دستوري ديمقراطي لعراق الغد - بحث منشور في مجلة باريزر - العدد ( 5 - 6 ) السنة الثالثة في 2003 .
- 4- صحيفة نيويورك تايمز 26 أيلول 2003 .

#### الدساتير :

- 1- دستور جمهورية العراق في تموز 1970 المؤقت .
- 2- دستور ولايات المتحدة الامريكية الصادر عام 1787
- 3- الدستور الألماني لسنة 1949
- 4- الدستور الفرنسي لسنة 1958 .
- 5- دستور جمهورية العراق المؤقت لسنة 1958.
- 6- القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 .
- 7- دستور الاردن 1952 .
- 8- دستور برازيل لسنة 1967 .
- 9- دستور جمهورية العراق في أيلول 1968 المؤقت .
- 10- دستور جمهورية العراق في نيسان 1963 المؤقت .
- 11- دستور جمهورية العراق في 29 نيسان 1964 المؤقت .
- 12- دستور جمهورية لبنان 1926.
- 13- دستور يوغسلافيا لسنة 1974 .
- 14- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 .
- 15- ملحق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الدستور العراقي الدائم لسنة 2005
- 16- النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

## Summary

We mentioned in this study (**Equilibrium of the Authorities in the Contemporary Constitutional Systems**) the statement of the content of the separation principle between authorities, the reason of its origination in addition to having mentioned the most important democratic orders (Liberal) based on the principle of separation between the authorities, Britain, France and USA. We also talked about the equilibrium of authorities in the Iraqi constitutions throughout the research in the essential law / Iraq for year 1925 towards the law of the administration of the state for the transitional stage then having mentioned the permanent constitution for year 2005 and who much the balance of authorities would be in this constitution.

We, so far have arrived at the conclusions and results that we will clarify as follows:

- 1- As for the principle of separation between authorities and its origination we have dealt with the reason of the origination of this principle in three states, whose political orders differ. We have concluded that the appearance of this principle would be made because of the political, economical and predominant circumstances. In Britain the appearance of this principle would ascribe to the age of Bourgeois revolutions to eliminate from the tyranny of the kings and feudalists and the dictatorship, where Britain is considered is a first monarchy state that took the principle of separation between authorities, but in France the Bourgeois class which has staged the revolution has taken principle too as a basis of the authority usage and retaining it in addition not to lose in the

same way it lost at the beginning of renaissance when it led the revolution against feudalism. The main legal justification which the bourgeois made was only to add the political and actual reasons, that is the principle of the nation's sovereignty. France is considered a first republic state that applied this principle but USA, it witnessed the applications of this principle, that is the separation between authorities differently and unlike the way used in Europe, that is the entire separation between authorities for the safety of independence of the states to the best it could be done against the central authority. For information USA is a first presidential state which adopted the principle of separation between authorities.

- 2- We have included from the study of the parliamentary system, that is a system which enjoys the flexibility of the relationship between the legislative and executive authorities along with the independence of the Judicial authority, that is the existence of a cooperation and mutual balance between these two authorities on the basis of the principle of flexible separation between authorities, but in case that any party would win the absolute majority such a cooperation and a mutual censorship would not remain. The ministry, thus would not fear if confidence would be concealed from it because this ministry is made up of party members which the latter would enjoy an entire majority in parliament and then the party would usurp the authority.
- 3- After having studied the mixed system, that is a mixture of the aspects of the parliamentary and presidential systems, we have concluded that the establishment of the duality of the power between the president of the state and parliament would make the president of the state a safeguarding figure to the continuity of the



state irrespective of any factionalism or party groupism which would take place in a party pluralism democratic society and by doing so it would keep the political stability steady and then the national output would be on increase at all levels.

- 4- As for the equilibrium of the presidential authorities we have reached that the presidential system has adopted principle of acute separation between authorities but there would be no and absolute separation between these authorities but, on the contrary their would be the aspects of mutual cooperation and censorship between these legislative and executive authorities in away that such an aspect would result in achieving a sense of a balance between the above authorities. Perhaps, this cooperation and censorship would be dependent on the constitutional foundation or a practical factual foundation. Additionally this principle would be no more than a base of the bases of the politics aiming at restricting the power to protect the freedoms of individuals and stop tyranny. It would change and evolve by the alteration of time and place.
- 5- Regarding the balance of the authorities in the Iraqi constitutions particularly the basic law for year 1925 we have concluded that the parliamentary life in Iraq was not at a success. It has suffered from lots of slips, deviations, and interventions, where the executive power was domineering the parliament permanently. It has so often been dissolved between 1925-1958 and the parliament at the time couldn't conceal confidence from government. In spite of a series of rumors mentioned about the parliamentary life at the monarchy era in Iraq but it would remain a significant experience that could have developed and evolved if it would have long lived and communicated.

- 6- After we have studied the most important articles of the law of the management of the state for the transitional stage we have concluded that this law didn't refer definitely the shapes of the political systems although it has mentioned the principle of separation between authorities but it didn't determine the type of the order which the law has adopted whether it was the parliamentary system or presidential or provincial or mixed in spite of its likeness to the parliamentary system because of the elections of the presidential council by the national assembly and the duality of the executive power in addition to the responsibility of the ministry before the national assembly. In spite of all mentioned above, we have arrived it would be factual that there would be a clear balance between these authorities via the principle of conformity on which the various political powers would be best and these powers had contributed in the transitional government for the year 2004 and such an act was obvious through the method the presidency council was formed.
- 7- After we have talked about the most important clauses of the permanent Iraqi constitution for the year 2005 we have reached the following results: it is a parliamentary system based on the principle of flexible separation between authorities along with the availability of some phenomenon of the presidential system particularly related to the banning of the constitution of having the function of membership in the parliament and the post of the ministry in addition to the vote right which the presidency council. This right which the legislator has given to the presidency council via the constitution is a good step to keep the ministerial stability steady in Iraq. Although it has been coined and formulated in the

column of the transitional items for this constitution, we recommend that the Iraqi legislator in case that this constitution would be modified to fix the vote right to the president of republic, and the latter has to enjoy some of the real authorities in a way to be able to guard the supreme interests of the country throughout the achievement of equilibrium between the legislative and executive authorities and then resulting in the stability of political system in the state. In addition to fulfillment of stability and development at the security, economical, social and scientific levels and other aspects pertaining the lives of Iraqis who have long suffered from the loathsome dictatorship and the ever lasting heated wars up to now and they are still being tasted different shapes of terrorism and the Islamic extremism in addition to immensely intervention of the regional states away from the principles and the ethical norms of the International law and the pact of UN for protecting their interests.