

أقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن رئيس و أعضاء لجنة المناقشة أننا أطلعنا على رسالة الماجستير الموسومة بـ ( الأسباب القانونية لضعف أداء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة ) المقدمة من قبل السيد ( علي عباس خلف ) ، و قد ناقشنا الطالب في محتوياتها و فيما له علاقة بها في يوم الأربعاء الموافق ٢٦/١١/٢٠١٤ ، و جدنا أنها جديرة بالقبول لنيل درجة الماجستير في القانون العام و بتقدير ( جيد جداً ) .

التوقيع  
الأستاذ الدكتور نازي نجيل محمد  
رئيساً

التوقيع  
الأستاذ المساعد الدكتور  
وليد مرزوق الخنوي  
عضواً

التوقيع  
الأستاذ المساعد الدكتور  
عضواً ومشرفاً د. محمد

التوقيع  
المدرس الدكتورة  
عضواً

مصادقة عمادة كلية الحقوق / جامعة النهرين

الأستاذ الدكتور

علي هادي عطية

الإهداء

إلى مَنْ أحيا بدعائهم ...

أبي وأمي

أمد الله في عمرهما إلى نصفي الآخر ...  
زوجتي العزيزة

حباً ووفاءً

إلى سندي في الحياة

إخوتي وأخواتي

...

تقديراً واحتراماً

إلى أقمار حياتي ...

مريم وحسين

وفاطمة واحمد

علي

# O

{وَابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ  
الْآخِرَةَ وَلَا تَنْسَ نَصِيبَكَ مِنَ  
الدُّنْيَا وَأَحْسِنْ كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ  
إِلَيْكَ وَلَا تَبْغِ الْفَسَادَ فِي  
الْأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُفْسِدِينَ}

صدق الله العلي العظيم

سورة القصص

الآية (٧٧)

## بسم الله الرحمن الرحيم

### المقدمة

الحمد لله ربّ العالمين وأفضل الصلاة وأتم التسليم على خير خلقه محمد النبي وآل بيته الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين :

بيّن الفقهاء ضرورة توزيع وظائف الدولة إلى هيئات عديدة مستقلة مع ضرورة الفصل بينها أثناء ممارسة اختصاصاتها مع توفير قدر من الرقابة لكل سلطة من هذه السلطات تمارسها تجاه الأخرى للحد من إساءة استعمال السلطة ، وبناء على ذلك حصل توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات ، وقد تكفل الدستور ببيان هذه المهمة ، وعلى الرغم من أن هناك تبايناً في النظم السياسية المعتمدة في دساتير الدول إلا أنه من الممكن القول إنها جميعاً اعتمدت مبدأ توزيع الاختصاصات بين سلطاتها وان كان ذلك بشكل متفاوت .

إن حجم ومقدار الاختصاصات الممنوحة للسلطات يؤثر بشكل كبير على عمل وانجاز تلك السلطات ، وبالتالي فإن الفشل في تحقيق الانجازات وأداء التكاليف الموكلة بها يعود بشكل كبير إلى الاختصاصات الممنوحة لها على وفق الدستور .

وهذا الأمر ينطبق بلا شك على عمل السلطة التنفيذية باعتبارها إحدى السلطات الرئيسية في الدولة فهي كغيرها له اختصاصاتها وواجباتها الدستورية وان الفشل في تحقيق هذه الواجبات يرجع في جزء مهم منه الى طبيعة هذه الاختصاصات الممنوحة لها دستورياً .

ومع ان السلطة التنفيذية التي تتألف استناداً للمادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء استطاعت تحقيق بعض الانجازات النسبية إلا أنها اخفقت في أداء مهامها الأساسية المكلفة بها وكمثال على ذلك موضوع الامن ومكافحة الارهاب فاننا نلاحظ ان هنالك اخفاقاً كبيراً وفشلاً واسعاً في هذا الامر وعلى سبيل المثال نجد ان أعمال العنف والإرهاب التي ترتكبها جماعات مسلحة قد اثرت تأثيراً سلبياً متصاعداً على حياة الرجال والنساء والأطفال في العراق خلال النصف الثاني من عام 2012 بحسب معلومات جمعتها بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) ، ففي تقرير لها اكدت هذه المنظمة انه على الرغم من بقاء عدد الهجمات المتسمة بالعنف التي تم تسجيلها خلال النصف الثاني من عام 2012 مستقر نسبياً مقارنة بالنصف الأول من نفس العام ، إلا أن أعداد القتلى والجرحى ازداد زيادة حادة في النصف الثاني من العام الذي شهد وقوع سلسلة هجمات ضخمة " ومعقدة " في مواقع مدنية خلف كل منها عشرات من المدنيين والموظفين الأمنيين بين قتيل وجريح .

وبحسب الأرقام الحكومية الرسمية ، قضى زهاء 1704 مدنياً بحوادث مرتبطة بالنزاعات في الأشهر الستة الأخيرة من عام 2012 ، فضلاً عن ذلك تشير الأرقام الحكومية الرسمية إلى إصابة 6651 مدنياً بجروح ، أما الأرقام التي حصلت عليها يونامي من خلال الرصد المباشر فتشير إلى مقتل 1892 مدنياً على الأقل وإصابة 6719 مدنياً آخرين بجروح خلال النصف الثاني من عام 2012 جراء أعمال العنف المسلح في العراق .

ويمثل ذلك زيادة بحوالي ٥٤٦ قتيلاً أي بنسبة 40.6 % في أعداد القتلى بين صفوف المدنيين وزيادة بحوالي ٣٠٥٩ جريحاً أي بنسبة 83.6 % في عدد الجرحى في صفوف المدنيين نتيجة للعنف المسلح والهجمات الإرهابية مقارنة بالنصف الأول من نفس العام ، وتظهر بيانات (اليونامي) زيادة مطردة في أعمال العنف وتأثيره على المدنيين في كل شهر في الفترة من شهر تموز/ يوليو حتى شهر كانون الأول / ديسمبر ، كان اشدها دموية شهر تشرين الثاني / نوفمبر إذ قُتل زهاء ٤٤٥ مدنياً بينما أصيب 1306 آخرين بجروح ، لكن شهر تموز/ يوليو شهد إصابات أعلى عموماً حيث شهد مقتل 338 مدنياً وإصابة 1636 آخرين بجروح ، وشهد شهر أيلول /سبتمبر مصرع 398 مدنياً و جرح 1448 آخرين أما أقلها دموية فكان شهر تشرين الأول /أكتوبر إذ قتل 189 مدنياً وأصيب 545 آخرين بجروح ، وبحسب تقارير حكومية رسمية بلغ إجمالي عدد الضحايا خلال عام 2012 حوالي 3102 قتيلاً بينما بلغ عدد الجرحى 12146 جريحاً بينما تشير احصائيات (اليونامي) إلى مقتل 3238 مدنياً على الأقل وإصابة 10379 آخرين بجروح خلال العام 2012 ويمثل هذا ارتفاعاً بزيادة بلغت 476 قتيلاً أي بنسبة 16.8% في عدد القتلى المدنيين وزيادة في أعداد الجرحى بحوالي ٢٤١٨ جريحاً أي بنسبة ٣٠,٤ % مقارنة بالعام 2011 عندما سجلت (اليونامي) إجمالي 2771 قتيلاً مدنياً على الأقل وحوالي 7916 جريحاً مدنياً في ذاك العام (١) ، والاشكال (أ ، ب) الآتية توضح تلك الاحصائيات.

ولا يختلف الامر كثيراً في موضوع مكافحة الفساد وكمثال على ذلك اصدرت هيئة النزاهة العراقية تقريراً ذكرت فيه ان الهيئة قامت خلال الأشهر السبعة الأولى من عام ٢٠١٣ باحالة (٢٩٦٣) متهماً بممارسات فساد إلى القضاء في عمليات تتجاوز مبالغها (٥٦٥) مليار دينار ، وذكرت الدائرة القانونية للهيئة في تقرير أدائها الشهري ان مكتب تحقيقات هيئة النزاهة بجانب الرصافة من بغداد أحال إلى المحاكم المختصة (٢٩٥) قضية فساد متهم بها (٤٠٦) شخصاً اخلوا بعمليات بلغت قيمتها الإجمالية (٣٥٣) ملياراً و(١٤١) مليون دينار .

(١) : تقرير منظمة الامم المتحدة (يونامي) متاح في الانترنت على موقع المنظمة الالكتروني الاتي :

وأحال مكتب تحقيقات الكرخ خلال الفترة نفسها إلى المحاكم (١٦٠) دعوى بحق (٢٢٨) متهماً تلاعبوا بعمليات فساد تجاوز مبلغها (١٢٩) ملياراً و(٨٥٧) مليون دينار فيما أحال مكتب ذي قار (١٥٢) متهماً في (٨٣) قضية تخص التلاعب بعمليات فساد قيمتها (٦٧) ملياراً و (٧٤٨) مليون دينار بينما أحال مكتب كربلاء (٧٣) متهماً في (٤١) قضية تتصل بممارسات فساد تزيد مبلغها عن (٣) مليارات و (٥٥٠) مليون دينار ، ودفع مكتب هيئة النزاهة في الانبار إلى محاكم الموضوع (٥٨) دعوى تشمل (٦٩) متهماً بأرتكاب ممارسات فساد في عمليات قيمتها (٣) مليارات و(٤٩٨) مليون دينار بينما بلغ مجمل مبالغ العمليات التي تلاعب بها (١٤١) متهماً من النجف (٢) مليار (٨٩٧) مليون دينار ، وتسلمت المحاكم من مكتب صلاح الدين (٧٧) دعوى بحق (١٢٨) متهماً تلاعبوا بعمليات بلغ مجموعها ملياراً و(٦٦٧) مليون دينار ومن مكتب البصرة (١٣٤) دعوى بحق (٢٣٢) متهماً متورطين بالفساد في عمليات قيمتها أكثر من مليار دينار .

وأشار تقرير هيئة النزاهة ايضاً الى ان المحاكم المختصة بالنظر في قضايا هيئة النزاهة أصدرت خلال نفس الفترة بحق (٩٤٥) متهماً بينهم (٣) بدرجة وزير سابق و(٢٧) بدرجة مدير عام فأعلى ، أحالتهم هيئة النزاهة إلى العدالة في (٨٥٥) قضية فساد .

وتوزع المدانون جغرافياً بواقع (١٤٥) في نينوى و(٩٥) في الرصافة و(٨٦) في الكرخ و(٥٧) في واسط والديوانية و(٥٦) في بابل و(٤١) في ذي قار و(٣٨) في كركوك و(٣٤) في النجف و(٣٣) في ميسان و(٣٠) في ديالى و(٢٢) في صلاح الدين والانبار و(٢١) في البصرة و(١٧) في كربلاء و(١٥) في المثنى (١) ، والأشكال (ج ، د ، هـ) الآتية توضح تلك الاحصائيات .

ان كل ذلك يؤكد اخفاق السلطة التنفيذية وعدم تمكنها من أداء واجباتها الاساسية في مجالي الامن ومكافحة الفساد وغير ذلك من الخدمات الضرورية .

**أهمية الدراسة :** تكمن أهمية الدراسة في ان اخفاق و فشل السلطة التنفيذية في تنفيذ مهامها الدستورية له انعكاساته السلبية الكبيرة على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة كما ان له تأثيره الكبير على حياة المواطنين وتقديم الخدمات اليهم ، وقد يتطور الامر ليشكل خطورة على كيان الدولة ووحدتها السياسية الامر الذي يفرض علينا كباحثين دراسة اسباب هذه الفشل .

**أهداف الدراسة :** ان الهدف الرئيس من هذه الدراسة هو بيان الأسباب القانونية التي تقف وراء ضعف أداء السلطة التنفيذية في أداء مهامها الدستورية وفشلها في تنفيذ واجباتها المكلفة بها في

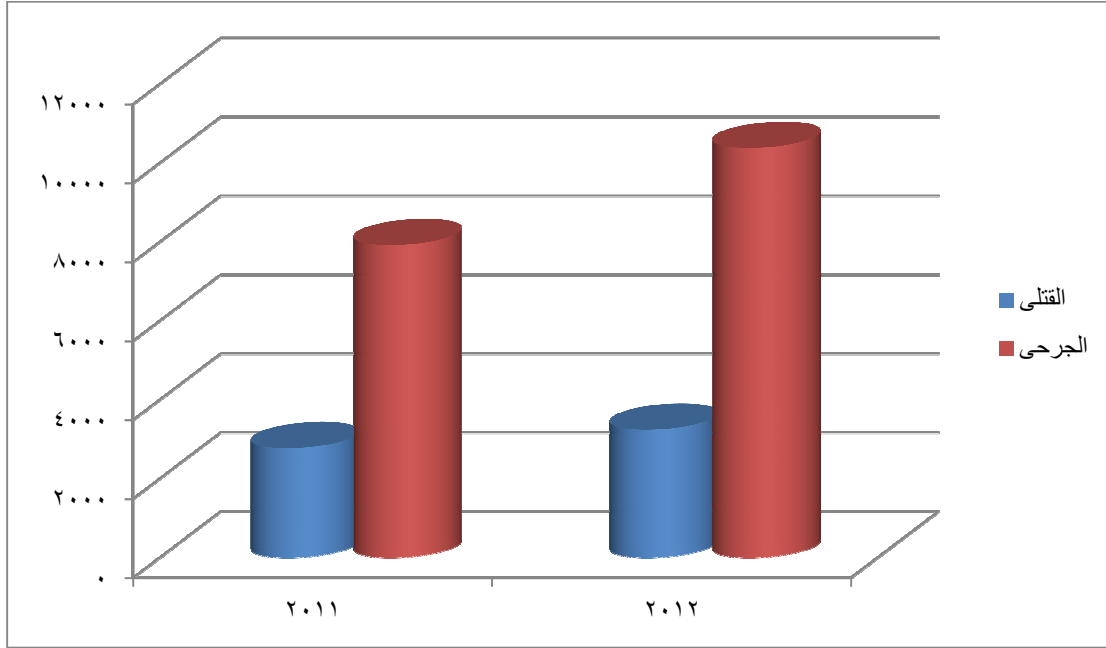
(١) : تقرير هيئة النزاهة متاح في الانترنت على موقعها الالكتروني :

ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتقديم المعالجات القانونية لذلك مع بيان الجوانب الايجابية والسلبية في النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة بالدراسة .

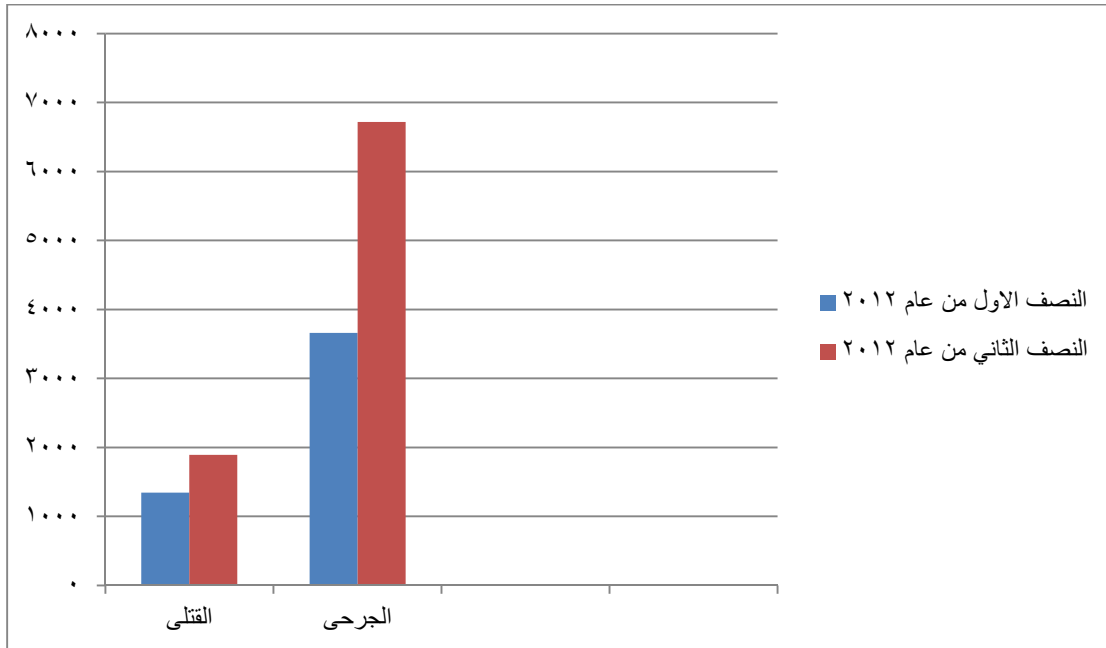
**اشكالية الدراسة :** تتركز الدراسة على بيان الاختصاصات والصلاحيات التي منحها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين التي شرعت على اساسه او يراد تشريعها للسلطة التنفيذية إذ اننا نعتقد ان النصوص الدستورية والتشريعية التي نظمت اختصاصات تلك السلطة حاولت تقيد عمل السلطة وانتزعت بعض اختصاصاتها لحساب السلطة التشريعية الامر الذي أدى الى عرقلة عمل تلك السلطة وازعج ادائها وبالتالي اوجد فشلاً في تحقيق الاهداف الاساسية التي يتوجب على السلطة القيام بها على مستوى الخدمات وفرض الامن ومكافحة الفساد وغيرها ، وعلى الرغم من تبني الدستور النافذ للنظام البرلماني شكلاً للحكم واعتماد مبدأ الفصل بين السلطات ومنحه العديد من الاختصاصات للسلطة التنفيذية الا ان نصوصه اتسمت في العديد من الموارد بالغموض والتعارض في بعض الاحيان كما ان بعض التشريعات التي شرعت من مجلس النواب استناداً لبعض النصوص الدستورية سعت الى سلب العديد من الاختصاصات من الحكومة لصالح بعض السلطات الامر الذي يدفعنا الى التساؤل عن الكيفية التي تعامل معها المشرع الدستوري والقانوني مع السلطة التنفيذية ؟ وهل انها انسجمت مع الاسس المعروفة لمثيلاتها في النظم البرلمانية المقارنة ؟

**منهج الدراسة :** سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج المقارن لبيان المسائل التي تتعلق بموضوع الدراسة وقد وقع الاختيار بشكل رئيس على ثلاث دول اخذت بالنظام البرلماني الذي اعتمده الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لتكون محلاً للمقارنة هي " بريطانيا والمانيا الاتحادية والمملكة الأردنية الهاشمية " مع الاشارة الى بعض النصوص القانونية لدول اخرى عند الحاجة ولما كانت الدراسة تتضمن التعرض لبعض النصوص الدستورية والتشريعية لذا كان لزاماً علينا اعتماد المنهج التحليلي ايضاً لغرض تحليل تلك النصوص .

**هيكلية الدراسة :** ستوزع دراستنا هذه على فصلين يسبقهما فصل تمهيدي يبين ماهية السلطة التنفيذية وقد قسمناه على مبحثين اختص الأول بالتعريف بالسلطة التنفيذية وكان الثاني لبيان تشكيلاتها أما الفصلين الآخرين من الدراسة فقد تناول الفصل الأول منهما الأسباب الدستورية لضعف أداء السلطة التنفيذية وتضمن هذا الفصل ثلاثة مباحث هي : اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات مجلس الوزراء والديمقراطية التوافقية ، وجعلنا الفصل الثاني مكرساً لبيان الأسباب التشريعية لضعف أداء السلطة التنفيذية وقد قسمناه على ثلاثة مباحث ايضاً استعرضنا في الأول قانون الأحزاب السياسية وجعلنا الثاني لقانون الانتخابات وأخيراً بيّنا في الثالث قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .



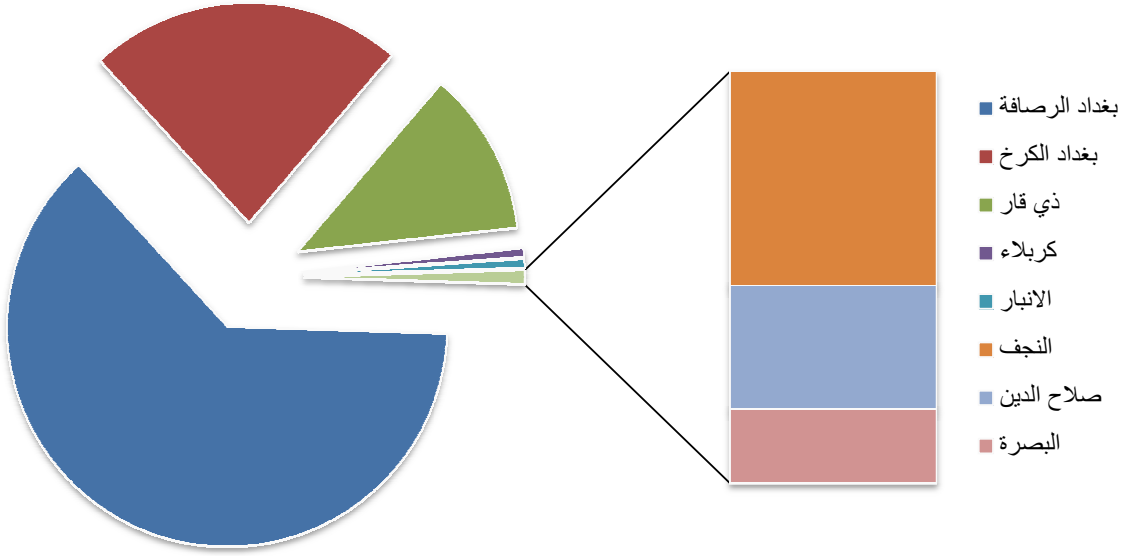
شكل ( أ )



شكل ( ب )

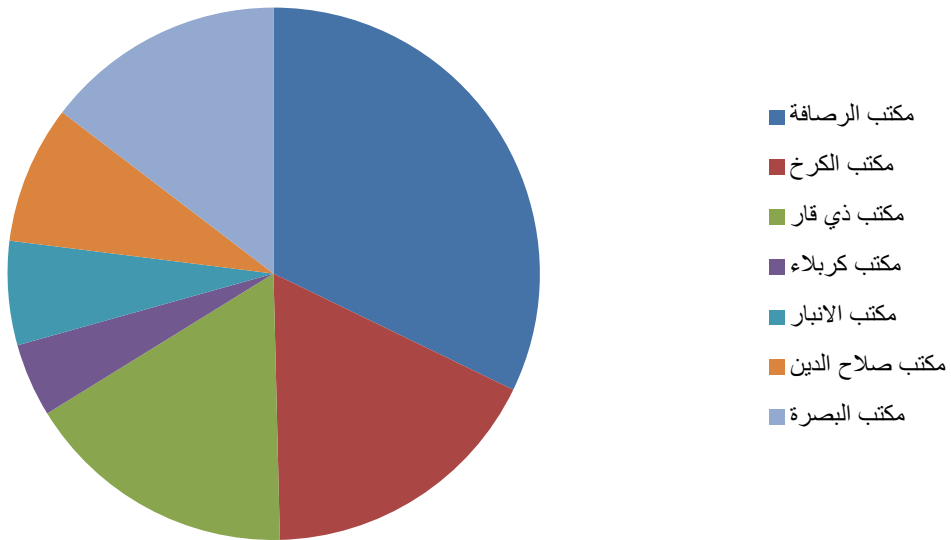


## الاموال المتلاعب بها ( بالمليار دينار )



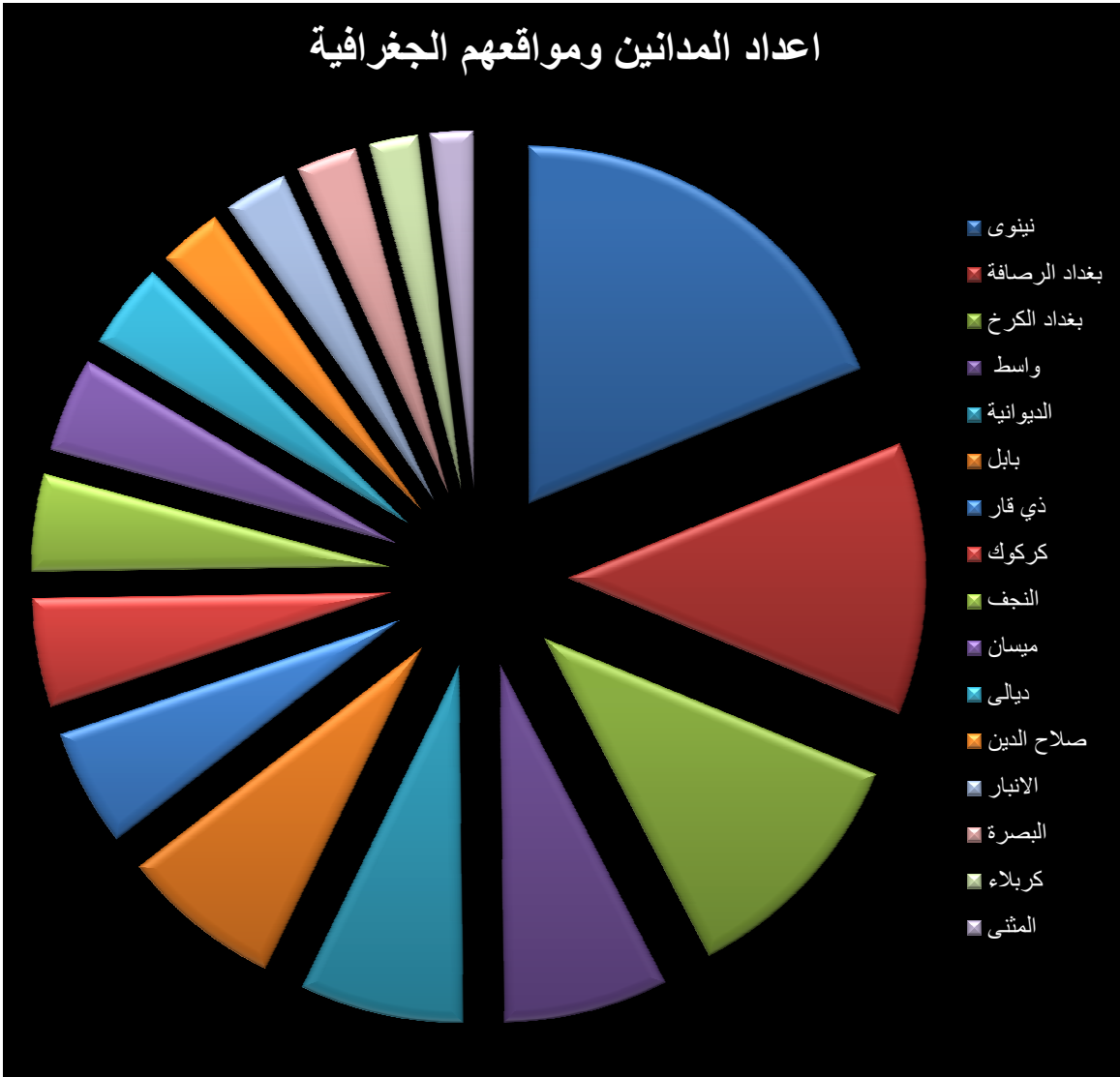
شكل ( ج )

## الدعاوى المحالة الى المحاكم



شكل ( د )

## اعداد المدانين ومواقعهم الجغرافية



شكل ( هـ )

## الفصل التمهيدي

### ماهية السلطة التنفيذية

تسالم الفقه استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات على ان هنالك ثلاث سلطات رئيسة في كل دولة من الدول فالسلطة التشريعية تختص بتشريع القوانين والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذها أما السلطة القضائية فإنها تختص بتطبيق القانون وتعمل على إلزام الأشخاص الطبيعية والمعنوية باحترامه عن طريق إيقاع الجزاء على كل من يخرج على أحكامه ، ويتعين على هذه السلطات الثلاث أن تمارس مهامها المسندة إليها في الحدود التي رسمها الدستور ودون التدخل في مهام الأخرى واستناداً إلى المبدأ المتقدم فان الفصل الذي ينبغي أن يكون ما بين هذه السلطات هو الفصل المتوازن الذي يوفر قدرأ من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائف كل واحدة منها في توافق وانسجام ، مع وجود رقابة متبادلة بينها لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها دون تجاوزها على السلطة الأخرى .

ولأجل بيان ماهية السلطة التنفيذية ارتأينا أن نقسم هذا الفصل على مبحثين يتناول الأول منهما التعريف بالسلطة التنفيذية ويختص الآخر ببيان تشكيلها .

## المبحث الأول

### التعريف بالسلطة التنفيذية

إن التعريف بالسلطة التنفيذية يقتضي أولاً تعريفها وهذا ما سنبحثه في المطلب الأول والإشارة إلى التطور التاريخي الذي مرت به وهذا ما سنشير إليه في المطلب الثاني وبيان وظائفها وهذا ما سنستعرضه في المطلب الثالث ، وكالاتي :

### المطلب الأول

#### تعريف السلطة التنفيذية

إن للسلطة بشكل عام من الناحية اللغوية معنيان ، الأول : وظيفي : وهو يدل على العمل الذي تقوم به هيئة معينة ، والآخر: عضوي : يدل على نفس الهيئة التي قامت بالعمل ، فالسلطة التشريعية مثلا تدل من الناحية الوظيفية على القواعد القانونية العامة التي يضعها المجلس النيابي ، وهي تعني من الناحية العضوية المجلس النيابي نفسه ، وأما من الناحية الاصطلاحية فإن السلطة تعني ائتمار الجماعة بأمر فئة منها وخضوعها لقراراتها<sup>(١)</sup> ، وعليه فإن السلطة بمعناها العام تدل على علاقة بين فئتين إحداهما تمثل الحكام والآخرى تمثل المحكومين تتولى الفئة الأولى إصدار الأوامر والتعليمات ويتوجب على الثانية تنفيذها اختياراً أو كرهاً .

أما السلطة التنفيذية فقد ذهب جون لوك بعد تقسيمه لسلطات الدولة إلى ثلاث سلطات هي التشريعية ، والتنفيذية ، والاتحادية ، في مؤلفه (الحكومة المدنية) إلى أنها السلطة التي تختص وظيفتها في تنفيذ القوانين المدنية أو المحلية<sup>(٢)</sup> .

وعرفها مونتسكيو في مؤلفه (روح القوانين) بعد أن ارجع خصائص السيادة إلى ثلاث سلطات متميزة هي السلطة التشريعية والسلطة المنفذة للقانون العام والسلطة المنفذة للقانون المدني (الخاص) ، بأنها السلطة التي (تعلن حالتها الحرب والسلام وتبعث السفراء إلى الدول الأجنبية وتستقبل سفرائها ، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج)<sup>(٣)</sup> .

أما جان جاك روسو فقد كان يعدّ السلطة التنفيذية همزة الوصل ما بين البرلمان وأفراد الشعب

---

(١) : د. سحر محمد نجيب ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ، ص ١١

(٢) : د. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا ، المطبعة العالمية ، مصر ، ١٩٥٣ ، ص ٥

(٣) : د. السيد صبري ، المصدر نفسه ، ص ٧ ، نقلاً عن كتاب روح القوانين ، ج ٣ ، باب ٦

فهي ، ليست سلطة مستقلة بل تابعة وخادمة للشعب الذي من حقه مراقبتها وإقالتها إذا اقتضى الأمر فهي أداة تنفيذ الإرادة العامة التي تتكفل بالسهر على تنفيذ القوانين وحماية الحريات المدنية والسياسية (١) ، لذا عرفها في مؤلفه (العقد الاجتماعي) بأنها (عبارة عن وسيط بين الأفراد والسلطات وظيفته تنفيذ القوانين) (٢).

وعُرفت أيضاً بأنها هي السلطة التي تُشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين ، وهي بهذا المعنى تشمل رئيس الدولة والوزراء ومعاونيهم وجميع الموظفين على اختلاف درجاتهم ومستوياتهم (٣).

ويرجع السبب في تسمية السلطة التنفيذية بهذه التسمية إلى اتصالها وعلاقتها المباشرة بالأفراد وتجسيدها السلطة السياسية للدولة أمامهم باعتبارها السلطة التي تُسير وتهيمن على المرافق العامة والمحرك الفعلي للسياسة في الدولة بشكل عام ، الأمر الذي يجعل الأفراد يشعرون بوجودها باعتبارها الهيئة الحاكمة ويطلقون عليها الحكومة (٤).

والحكومة قد تكون فردية إذا كان صاحب السلطة فيها فرداً تتركز السلطة في يده كأن تكون ملكية مطلقة أو أن يكون الحكم فيها دكتاتورياً ، وقد تكون بيد أقلية تتركز السلطة فيها لدى طبقة متميزة من حيث الأصل أو العلم أو المركز الاجتماعي أو الثروة (الحكومة الارستقراطية) أو في يد طبقة

---

(١) : د. محمد أيمن شرف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٩

(٢) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ١١ ، نقلاً عن :

Esmein : Elements de droit Constionnel , p 500

(٣) : د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط ٥ ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦ ، ص ٢٦٦

(٤) : د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٣ ، ويستعمل لفظ الحكومة في ثلاثة معانٍ أحزاباً بالإضافة للمعنى المتقدم ، الأول : مجموع سلطات الدولة الثلاث فيشمل التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كما ورد في المادة ( ٢٤ / أ ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العراق لعام ٢٠٠٤ التي نصت على (تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية) ، والثاني : الوزارة المسؤولة أمام البرلمان ، وحينها يقال بان رئيس الحكومة مسؤول أمام البرلمان ويُراد بذلك رئيس الوزراء ، كما ورد في المادة ( ٥٣ / ١ ) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل التي نصت على (تطرح الثقة بالوزارة ، أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب) ، والثالث : نظام الحكم في الدولة أي كيفية ممارسة السلطة والحكم ، كما ورد في المادة الثانية من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ والتي نصت على (العراق دولة ذات سيادة مستقلة حرة ، ملكها لا يتجزأ ولا ينتازل عن شي منه ، وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي) . د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠٠٦ ، ص ١٩٥ – ١٩٦

من الأثرياء (الحكومة الأوليغارشية) أو في يد أقلية من رجال الدين (الحكومة الثيوقراطية) أو يد رجال القوات العسكرية في الدولة (الحكومة العسكرية) ، وقد تكون الحكومة مستندة إلى إرادة

الشعب باعتبار انه مصدر السلطة والسيادة فتكون (حكومة ديمقراطية) سواء مارس الشعب جميع السلطات العامة بنفسه أو من خلال ممثلين عنه (١) .

وفي الدول البسيطة أو الموحدة التي يمثلها دستور واحد وتمتاز باحادية السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) تقوم السلطة التنفيذية بأداء مهامها عن طريق إتباع احد أسلوبين هما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية .

ويظهر الأسلوب الأول عندما تمارس السلطة الإدارية المركزية في الدولة البسيطة الوظائف الإدارية بنفسها دون الاستعانة بوحدة إدارية إقليمية مستقلة عنها ولأجل ذلك فان الهيئات الإدارية تكون مرتبطة بالسلطة المركزية في العاصمة (٢) وهذا الأسلوب بدوره يكون على نوعين:

الأول : المركزية الإدارية المتشددة والتي تتركز فيها السلطة بيد السلطة الرئاسية المركزية في العاصمة دون أن تعطي للهيئات الإدارية الموجودة في المحافظات صلاحية البت النهائي في أمورها الإدارية البسيطة ، والثاني : المركزية الإدارية المعتدلة وفيها تعطي السلطة الرئاسية المركزية في العاصمة صلاحية البت ببعض الاختصاصات للهيئات الإدارية في المحافظات (٣) . أما الأسلوب الثاني وهو اللامركزية الإدارية فانه يعتمد على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين العاصمة وباقي الوحدات الإدارية الإقليمية المستقلة في الأقاليم والمحافظات ، إذ أن السلطة الرئاسية المركزية على وفق هذا الأسلوب تمنح صلاحية البت والتقرير للهيئات الإدارية الموجودة في الأقاليم أو المحافظات في الاختصاصات التي حددها القانون لها شريطة خضوعها لرقابة وإشراف السلطة المركزية ، والهدف من فرض هذه الرقابة الإدارية هو للحفاظ على وحدة الدولة إذ لو استقلت هذه الهيئات عن الرقابة الإدارية المركزية لتحولت اللامركزية الإدارية إلى لا مركزية سياسية ولتغير شكل الدولة من البساطة إلى التركيب ، ومع هذا فان السلطة المركزية في هذا النمط تكون منعدمة على الوحدات الإدارية الإقليمية وبالتالي لا تكون الأخيرة ملزمة

(١) : د. رأفت دسوقي ، المصدر السابق ، ص ٣٤ - ٣٥

(٢) : د. إحسان حميد أفرجي ، د. كطران زغير نعمه ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٨٤

(٣) : د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق - النجف الاشرف ، ٢٠١٢ ، ص ٣٥ - ٣٦

بالخضوع والتبعية لها على النحو الذي رأيناه في المركزية الإدارية (١) ، أما في الدول المركبة أو الاتحادية والتي يمثلها أكثر من دستور وتمتاز بثنائية السلطات الثلاث فإن حكومات الولايات والأقاليم ، التي تعد هيئات تنفيذية تتمتع بالاستقلال التام عن السلطة التنفيذية الاتحادية ، تقوم بأداء

مهامها داخل الولايات والتي تتمثل بتنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس التشريعي الخاص بالولاية أو إصدار القرارات الإدارية المتعلقة بالولاية لا غير<sup>(٢)</sup> .

أما السلطة التنفيذية الاتحادية والتي يقع على عاتقها مهمة الإشراف على تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية في جميع أرجاء الدولة ضمن الحدود التي رسمها وبينها الدستور الاتحادي ، فأنها تمارس الوظيفة الإدارية في عموم الاتحاد اعتماداً على إحدى الطرق الآتية :

١. طريقة الإدارة المباشرة : وتعني قيام السلطة التنفيذية الاتحادية بإنشاء إدارات خاصة بها وتابعة لها في جميع الولايات ، وتكون هذه الإدارات مستقلة عن الولاية التي تكون فيها فهي تخضع للأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة التنفيذية الاتحادية بشكل مباشر ويعاب على هذه الطريقة في الإدارة أنها تتضمن تعقيدات كبيرة قد يؤدي تطورها إلى نشوء تنازع مابين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات ، الأمر الذي ينتج عنه عرقلة تنفيذ القوانين ، كما أنها تفرض مبالغ مالية ونفقات طائلة قد تؤثر على الموازنة الاتحادية العامة سلباً ، ومع هذا فان لهذه الطريقة ايجابياتها الخاصة بها أهمها أنها تضمن تنفيذ القوانين بشكل دقيق وسريع كون القائمين على التنفيذ تابعين للحكومة الاتحادية مباشرة ، ولأجل ذلك أخذت بعض الدول الاتحادية بها كالولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٣)</sup> .

٢. طريقة الإدارة غير المباشرة : وتعني تولي سلطات الولايات مهام الحكومة التنفيذية الاتحادية ، فهي لا تملك إدارات خاصة بها في الولايات وإنما يقتصر دورها على مراقبة الولايات في أداء تنفيذ القوانين ، ويذهب غالبية الفقهاء إلى تأييد هذه الطريقة ، مع أن فيها توسيع لسلطات الرقابة والإشراف من قبل الحكومة الاتحادية على حكومات الولايات وفيها زيادة لأجهزة وهيئات الولايات التنفيذية الأمر الذي يؤدي إلى زيادة في نفقاتها ، لما لها من آثار ايجابية تساهم في

---

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥ ، ص ٩٤ ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣٦

(٢) : د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر نفسه ، ص ٤٥

(٣) : د. ماجد راغب الطلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ١٣٠

تحقيق الانسجام والتفاهم بين حكومتي الاتحاد والولاية إضافة إلى تقليل النفقات ، ولأجل ذلك أخذت بعض الدول الاتحادية بها كألمانيا الاتحادية في دستور فيمر لسنة ١٩١٩<sup>(١)</sup> .

٣. طريقة الإدارة المختلطة : وبموجبها تناط مهمة تنفيذ القوانين الاتحادية بحكومات الولايات بالاشتراك مع موظفي الحكومة الاتحادية إذ يقوم موظفو الحكومة الاتحادية بتنفيذ القوانين

المستعجلة بينما يوكل أمر تنفيذ القوانين الأخرى إلى حكومات الولايات ، وهذه الطريقة تجمع بين مزايا الطريقتين السابقتين وهي في نفس الوقت تتلافى عيوبهما ، الأمر الذي دفع ببعض الدول الاتحادية للأخذ بها كما في سويسرا ، والنمسا عند تبنيها للنظام الاتحادي في ظل دستور عام ١٩٢٢ (٢).

## المطلب الثاني

### التطور التاريخي للسلطة التنفيذية

لقد مرت السلطة التنفيذية بمراحل عديدة حتى وصلت إلى ما وصلت إليه اليوم ، إذ أنها كباقي السلطات في عصر الملكية المطلقة كانت تُختزل بشخص الملك ، فهو الحاكم الذي له الحق المطلق في ممارسة السلطات كافة ، ولم يكن في حينها وجود لمبدأ الفصل ما بين السلطات ، ثم بعد ذلك ونتيجة لمجموع عوامل أهمها الثورات والحروب والمبادئ الديمقراطية ، تقلصت صلاحيات الملوك والحكام بشكل تدريجي إلى أن حصل تمايز واضح للسلطة التنفيذية عن باقي السلطات وأخذت السلطة التنفيذية الاستقلال التام في أداء وظائفها ومهامها المحددة دستورياً .

ولأجل بيان التطور التاريخي للسلطة التنفيذية في النظم السياسية ارتأينا إن نستعرض الواقع التاريخي الذي مرت به هذه السلطة في ظل تجربة النظام البرلماني في بريطانيا كمثال على ذلك (٣).

لقد كان الملوك في بريطانيا يحكمون البلاد لقرون عديدة بمساعدة موظفين ومجالس مختلفة كان عددها أربعة مجالس هي المجلس العام أو محكمة البرلمان ، والمجلس الكبير والذي أصبح فيما

---

(١) : د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٧٨ ، د. ماجد راغب الحلو ، المصدر السابق ، ص ١٣١

(٢) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٢ ، د. حميد حنون خالد ، المصدر نفسه ، ص ٧٨

(٣) : د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٩ - ٤٤ ، د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ١٠٢ - ١٣٨ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ٢٩٨ - ٣٠٠ ، د. عفيفي كامل عفيفي ، الأنظمة النيابية

بعد مجلس اللوردات ، والمجلس الخاص وهو أهمها وكان للنظر في مسائل الدولة ، ومجلس القانون الذي كان أعضائه من القضاة ، والذي يعيننا من هذه المجالس المجلس الخاص الذي كان في بادئ الأمر يطلق عليه المجلس الدائم لأهميته وكثرة انعقاده ، إلا انه في عهد الملك هنري السادس (١٤٢٢-١٤٦١) سُمي المجلس الخاص ، وقد انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر على قسمين :



١. المجلس العادي : وكان مختصاً بقضايا لندن القضائية .

٢. المجلس الذي كان يرأسه الملك شخصياً وقد ظل محتفظاً باسمه الأصلي ، وانقسم هذا المجلس إلى لجان عديدة تشرف كل واحدة منها على مصلحة من مصالح الدولة التي تقوم بتنفيذ أعمال معينة ، ولم يكن عدد أعضاء المجلس ثابتاً ، فقد كان عدد أعضاءه في عهد الملك هنري الثامن (١٥٠٩-١٥٤٧) احد عشر عضواً ، وبلغ عددهم في عهد الملك ادوارد السادس (١٥٤٧-١٥٥٣) خمسة وعشرون عضواً ، وزاد عددهم في عهد الملكة ماري (١٥٥٣-١٥٥٨) إلى ستة وأربعين عضواً ثم بعد ذلك تقلص عددهم حتى بلغ اثنا عشر عضواً في عهد الملكة إليزابيث (١٥٥٨-١٦٠٣) وقد انقسم المجلس في عهد ادوارد السادس (١٥٤٧-١٥٥٣) إلى عدة لجان كانت أحداها لجنة تُعنى بأعمال الدولة تسمى لجنة الدولة ، وقد استمرت هذه اللجنة بالعمل إلى عهد الملكة ماري (١٥٥٣-١٥٥٨) التي أصدرت أمراً بإلغائها وقد استمر الإلغاء في عهد الملكة إليزابيث (١٥٥٨-١٦٠٣) وتحولت اللجان الدائمة إلى لجان مؤقتة ، إلا إن هذا الأمر لم يستمر إذ أن لجنة الدولة ظهرت من جديد في أواخر عهد الملك شارل الأول عام ١٦٤٠ وقد أُطلق عليها وزارة المجلس ، وكان أعضاؤها يعينون ويعزلون من قبل الملك ولذا أُطلق عليهم مستشارو الملك (التاج) وتعد هذه اللجنة هي أصل الوزارة في النظام البرلماني الانكليزي ، ويرجع السبب في ظهور هذه اللجنة واكتسابها الصفة القانونية فيما بعد مع أنها لم تكن كذلك في الأصل إلى زيادة الأعمال الحكومية وتعددتها الأمر الذي أصبح معه من المتعذر على المجلس الخاص لكثرة أعضائه أن يتولى مهام الدولة ، وعليه تحولت اختصاصات المجلس الخاص تدريجياً إلى هذه اللجنة (الوزارة) والى البرلمان .

ولم يكن للبرلمان البريطاني أي وسيلة رقابية على أعضاء الوزارة أو مستشاري التاج إلا الاتهام الجنائي ، إذ أن هذا الأمر كان من مختصات الملك فهو الذي يملك الحرية التامة في اختيار أعضاء الوزارة أو عزلهم دون تدخل البرلمان ، وقد استمر الوضع على هذا الحال إلى القرن

---

الرئيسية ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ١٧١ - ١٨٦ ، د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٣ - ٣٣٨

السابع عشر الذي تحول فيه الاتهام الجنائي لأعضاء الوزارة أو مستشاري التاج إلى مسؤولية جنائية سياسية .

وفي عهد الملك شارل الثاني بدأت جماعة من وزراء الملك تعمل على تنفيذ سياسة تراعي فيها تأييد الغالبية في البرلمان وكان يرأسهم شخص منهم أُطلق عليه فيما بعد رئيس الوزراء أو الوزير الأول ، وكانوا يجتمعون مع بعضهم للتشاور وكان كل وزير منهم يرأس فرعاً من فروع الحكومة كالتجارة والجيش ، ويقوم بإدارة هذا الفرع تحت إشراف الوزارة في المسائل المهمة ويعاونه في

ذلك مجموعة كبيرة من الموظفين الدائمين ويقوم الوزير بتمثيل الوزارة وتوضيح أعمالها والدفاع عنها في المجلس الذي هو عضو فيه ، ومع استمرار هذا الوضع اخذ دور المجلس الخاص بالاضمحلال ولم تبق له غير مسائل تنفيذية شكلية بينما عظم دور الوزارة مع أن أعضائها بقوا أعضاء فيه ، وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الوزارة بدأت بالظهور منذ عهد الملك شارل الثاني وتطورت تدريجياً كما ان اختصاصات المجلس الخاص الإدارية بدأت أيضا بالوضوح ، ومهما يكن من أمر الوزارة فإنها لم تكن في هذا العهد على شكل هيئة تجتمع لوضع وتنفيذ سياسة معينة للدولة .

وفي عهد أسرة دورانج (١٦٨٩-١٧٠٢) طغى مركز الوزارة على المجلس الخاص وأصبح اختصاصها شاملاً للشؤون التنفيذية وإدارة المصالح العامة للدولة تحت إشراف البرلمان ، وقد برزت الوزارة ككيان له استقلاله عن المجلس الخاص كما ظهر مركز رئيس الوزراء في عهد جورج الأول (١٧١٤-١٧٢٧) إذ أنه ترك رئاسة الوزراء لأحد الوزراء الذي أصبح تدريجياً فيما بعد رئيساً لها<sup>(١)</sup>.

(١) : لقد أهمل الملك جورج الأول الذي تولى العرش عام (١٧١٤) شؤون الحكم وذلك لجهله اللغة الانكليزية تماماً كونه من أسرة (هانوفر) الألمانية وترك أمر ذلك إلى الوزارة مكتفياً بما كان يقدم إليه من مذكرات باللغة اللاتينية في هذا الخصوص ، أما خلفه جورج الثاني الذي تولى العرش عام (١٧٢٧) فقد إصابته نوبات من الجنون عملت على إبعاده عن شؤون الحكم ثم ازداد هذا الأمر بعد فقده بصره ، وقد استرد التاج بعض سلطاته في عهد جورج الثالث (١٧٦٠) الذي حكم طويلاً إلا انه أصبح غير قادر على تصريف شؤون الحكم بعد إصابته بالجنون فغدت السلطة الفعلية في يد وزرائه ، ثم اعتلى العرش جورج الرابع عام (١٨٢٠) إلا انه فشل في ممارسة وتسيير شؤون الدولة لانغماسه بحياة البذخ والترف والكسل ، وبعد وفاته تولت الملكة (فيكتوريا) العرش عام (١٨٣٧) وكانت حريصة في بداية عهدها على ممارسة السلطة إلا أنها انطوت على نفسها تاركة شؤون الحكم لهيئة الوزارة بعد وفاة زوجها الألماني (ألبرت) ، وهكذا أملى الواقع على انكلترا بعض الملوك الذين ابتعدوا عن ممارسة الحكم تاركين أمر ذلك إلى الوزارة حتى أصبحت هذه الأخيرة هي المحور الرئيس في ميدان السلطة التنفيذية . د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، ط ٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢ ، ص ١٢٤

وفي منتصف القرن الثامن عشر تطورت المسؤولية الوزارية من المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعماله إلى المسؤولية الجماعية (التضامنية) عندما اضطر رئيس الوزراء (روبرت والبول) إلى تقديم استقالته بعد فقده لثقة البرلمان وعلى اثر ذلك دعا الملك زعيم المعارضة إلى تولي الوزارة ، وفي عام ١٧٨٢ حصلت لأول مرة استقالة لوزارة بأكملها بعد ثبوت مسؤوليتها وكان ذلك ضد وزارة (لورد نورث) كما تم استخدام حق الوزارة في حل البرلمان لأول مرة من قبل وزارة (وليم بت) الذي لجئ للشعب لحسم الخلاف الذي حصل بينه وبين البرلمان وأدى إلى حله وقد جاءت نتائج الانتخابات التي حصلت بعد الحل مؤيدة له ، وفي نهاية القرن الثامن عشر برز

حزبان في انكلترا هما حزب الأحرار وحزب المحافظين ، وقد كانت نتائج الانتخابات تأتي بأحدهما إلى السلطة مع تأييد من قبل الأغلبية البرلمانية للوزارة ، الأمر الذي ساهم في الاستقلال الكامل للوزارة عن الملك واختصاصها بجميع شؤون السلطة التنفيذية الأساسية في مقابل مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان .

بناءً على ما تقدم يتضح لنا بان السلطة التنفيذية في بريطانيا مرت بمراحل متعددة حتى وصلت إلى الوضع الحالي ، فقد بدأت بالملكية المطلقة التي كان الادعاء الشائع فيها بان الملك له الحق المقدس في الحكم كونه ظل الله في الأرض وقد فُوض في سلطات الدولة كلها ، فله أن يفعل ما يشاء دون أن يتحمل أي مسؤولية سياسية أو جنائية باعتبار أن ذاته مقدسة لا تُخطئ ، ثم تحولت السلطة إلى مرحلة جديدة هي مرحلة الملكية المقيدة والتي تم فيها تقيد الملك ببعض القيود التي قلصت جزءاً من سلطاته ، ثم انتقلت السلطة إلى مرحلة الملكية البرلمانية والتي فيها أصبحت سلطات الملك فخرية لا علاقة لها بالجانب التنفيذي ، وبهذه المرحلة أخذت السلطة التنفيذية كامل صلاحياتها وأصبحت هي المسؤولة عن الإشراف وتنفيذ قوانين الدولة كلها .

### المطلب الثالث

#### وظائف السلطة التنفيذية

إن وظائف السلطة التنفيذية تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للنظام السياسي المطبق فيها ، فللسلطة في النظام الرئاسي وظائف ومهام لا تشابه مثيلاتها بشكل تام في النظام البرلماني ، ومهامها في النظام المجلسي تختلف عنهما ، ومهما يكن فإن المهمة الرئيسة للسلطة التنفيذية في ظل مبدأ الفصل بين السلطات هي العمل على سيادة القانون وحفظ النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة وفقاً للنصوص الدستورية والتشريعات الصادرة من الجهات المختصة ، ولأجل

ذلك فان من حق السلطة التنفيذية اتخاذ أي إجراء تراه مناسباً يتفق ومقتضيات الوظيفة التنفيذية شريطة عدم مخالفته للقانون ، وقد ذُكرت مجموعة من الوظائف والمهام التي تناط بالسلطة التنفيذية في مجالات عدة أهمها (١) :

### أولاً : المجال السياسي :

حيث أن اغلب ما يدور في ملف العلاقات الخارجية من عقد الاتفاقيات والمعاهدات وتعيين الممثلين السياسيين في بعض الدول الأجنبية والمنظمات الدولية واستقبال ممثلي الدول الأجنبية يكون من اختصاص السلطة التنفيذية (٢) ، فهي تتولى عملية التفاوض مع هذه الجهات للتوصل إلى عقد الاتفاقيات المشتركة ، وبعد انتهاء مرحلة التفاوض يتم عرض الموضوع على السلطة التشريعية لإقراره ، ومن ثم تتم المصادقة عليها من قبل رئيس الدولة الأعلى ، فالدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ أشار في المادة (٥٣) منه إلى أن رئيس الجمهورية يصادق وحده على المعاهدات الدولية باستثناء بعض المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان عليها مسبقاً مثل معاهدات الصلح والمعاهدات التجارية والمعاهدات التي تُعدل أحكاماً ذات طبيعة تشريعية وغيرها .

---

(١) : د. سليمان محمد الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ١٩٨٨ ، ص ٢٧١ - ٢٧٣ ، د. رأفت دسوقي ، المصدر السابق ، ص ٣٧ - ٣٨ ، د. سحر محمد نجيب ، المصدر السابق ، ص ٢٤ - ٢٦ ، د. نجيب خلف احمد ، د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ، مكتب الغفران للخدمات الطباعة ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ١٥ - ٢٠ ، د. علي يوسف أشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط ١ ، مطبعة الفرقان ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٩ ، ص ١٧٥ وما بعدها .

(٢) : وفي سويسرا يمارس مجلس الوزراء الاتحادي بعد الحصول على إذن من مجلس النواب الاتحادي اختصاص التصديق على المعاهدات ، ولكن بعد الاستفتاء الشعبي الذي جرى عام ١٩٢١ أصبح بإمكان الشعب المشاركة في إبرام المعاهدات الدولية ، وعلى هذا الأساس يمكن إخضاع المعاهدات المبرمة لمدة غير محدودة أو لمدة تتجاوز ١٥ سنة لاستفتاء شعبي إذا طلب ذلك (٣٠) ألف مواطن أو (٨) كانتونات ، فالمدة الزمنية هي المعيار

وأما في بريطانيا فتعد موافقة البرلمان على المعاهدات المهمة جداً ضرورية ، فالمعاهدات التي تتطلب تعديلاً في القانون الداخلي وكذلك معاهدات تسليم المجرمين والمعاهدات التي فيها التزامات مالية أو تتضمن تنازلاً عن الأرض لا يمكن أن تُعتمد إلا عند موافقة البرلمان عليها ، وقد أصبح تدخل البرلمان البريطاني منذ عام ١٩٢٤ عاماً بالنسبة إلى معظم المعاهدات السياسية المهمة (١) .

وفي ألمانيا الاتحادية فان رئيس الجمهورية هو الذي يبرم المعاهدات التي تعقد مع الدول الأجنبية نيابة عن الاتحاد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين استناداً للمادة (٥٩ / ١) من دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل التي نصت على (يمثل رئيس الجمهورية الاتحادية الاتحاد ضمن مفهوم القانون الدولي ، وهو الذي يعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد مع الدول الأجنبية ، وهو الذي يعتمد ويستقبل

المبعوثين الدبلوماسيين) ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية منح الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ صلاحية التصديق على المعاهدات للسلطة التنفيذية مع الموافقة الإلزامية لمجلس الشيوخ والتي يجب أن تكون بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الحاضرين استناداً للمادة (٢ / ف ٢) من الدستور التي نصت على (الرئيس بناءً على مشورة موافقة مجلس الشيوخ ان يعقد المعاهدات بشرط ان يوافق عليها ثلثا أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين) ، وهذا يعني أن التصديق على المعاهدات يتطلب موافقة رئيس الدولة ومجلس الشيوخ عليها<sup>(٢)</sup> ، وفي مصر منح دستورها لعام ٢٠١٢ في المادة (١٤٥) رئيس الجمهورية صلاحية إبرام المعاهدات والمصادقة عليها بعد موافقة مجلسي النواب والشورى باستثناء بعض المعاهدات التي اشترط موافقة المجلسين عليها بأغلبية ثلثي اعضائهما وهي معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة ، فضلاً عن ذلك أنه يعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين استناداً للمادة (١٤٧) من الدستور ، وأما الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل فقد ذهب في المادة (٣٢) إلى أن الملك هو الذي يبرم المعاهدات والاتفاقيات شريطة أن لا تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أما إذا استلزمت ذلك فإنه وبموجب المادة (٣٣) يجب عرضها على مجلس الأمة للموافقة عليها حتى تكون نافذة .

---

الذي يعتمد عليه القانون السويسري لإخضاع المعاهدات للتصويت الشعبي . د. محمد المجذوب ، المصدر السابق ، ص ١٨٥ ،

(١) . : سفيان بن معمر ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة دمشق ، ٢٠٠٩ ، ص ٩٧

(٢) : د. داود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي ، ط ١ ، مركز الكتاب الأكاديمي ، الأردن - عمان ، ٢٠١١ ، ص ١٦٩ ، وقد كانت هذه الطريقة سبباً في تعقيد وتأخير التصديق على العديد من المعاهدات الدولية منها معاهدة فرساي وإنشاء عصبة الأمم في عام ١٩١٩ والانضمام إلى محكمة العدل الدولية في لاهاي عام ١٩٣٦ ، ولأجل ذلك لجأ الرئيس الأمريكي إلى التخلص من هذا التعقيد الذي من شأنه

وفي العراق ذهب القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ إلى إن من صلاحيات الملك عقد المعاهدات شريطة عدم المصادقة عليها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها إذ نصت المادة (٢٦ / ٤) من القانون على أن (الملك يعقد المعاهدات بشرط أن لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها) وجعل دستور عام ١٩٦٣ لرئيس الجمهورية وفقاً للمادتين (٤٥) و(٤٦ / ب) صلاحية إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها وصلاحيات تعيين الممثلين السياسيين ، وجاء دستور عام ١٩٧٠ ليشير في المادة (٤٢ / د) إلى أن المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من صلاحية مجلس قيادة الثورة ، وفي المادة (٥٦ / ك ، ل ، م) إلى أن إجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ، وقبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين في العراق وطلب سحبهم وتعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين في العواصم العربية

والأجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية من الصلاحيات التي يمارسها رئيس الجمهورية ،  
وأما دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ فقد أشار في المادة (٨٠ / سادساً) إلى أن من صلاحيات مجلس  
الوزراء باعتبار انه جزء من السلطة التنفيذية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية  
والتوقيع عليها وبيّن في المادة (٦١ / رابعاً) ضمن اختصاصات مجلس النواب بأنه يقوم بتنظيم  
عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس  
النواب وأشار في المادة (٧٣ / ثانياً) ضمن الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية المصادقة  
على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب عليها<sup>(١)</sup>.

تعطيل الدبلوماسية الأمريكية باعتماد الاتفاقات التنفيذية والتي تعني نوع من المعاهدات البسيطة من حيث الشكل  
يتم توقيعها من قبل الرئيس أو من يمثله ولا تحتاج إلى مصادقة مجلس الشيوخ عليها ، وقد ظهر هذا النوع من  
الاتفاقات منذ القرن التاسع عشر وذلك في مجال المعاهدات البسيطة التي لا تأخذ شكل المعاهدات الهامة ، ومن  
أمثلتها الاتفاقات العسكرية (اتفاقات الهدنة) والاتفاقات المتعلقة بتسوية مطالب الرعايا الأمريكيين من الحكومات  
الأجنبية وغيرها ، وقد حاول الكونجرس إيجاد وسيلة لمراقبة هذا النوع من الاتفاقات ونجح في ذلك عندما اصدر  
قانونا يلزم الرئيس بإعلام الكونجرس بوجود الاتفاقات التنفيذية المعقودة مع الأطراف الأجنبية إلا أن هذا الإلزام  
لا يتضمن إعلام الكونجرس بمضمون الاتفاقات لأنه لا توجد حاجة لمصادقته عليها وإنما الواجب إعلامه بها  
ويمكنه الاعتراض عليها خلال (٦٠) يوماً من دخولها حيز التنفيذ . سفيان بن معمر ، المصدر السابق ، ص ٩٧ ،  
نقلاً عن د. سام سليمان دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ،  
منشورات جامعة حلب كلية الحقوق ، ٢٠٠٢ ، ص ٤٣٩ - ٤٤٠ .

(١) : وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٤٢ / اتحادية / ٢٠٠٨ الصادر في جلستها  
المنعقدة بتاريخ ٢٤ / ١١ / ٢٠٠٨

## ثانياً : المجال الحربي :

تعدّ السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص بالنسبة إلى حالة إعلان الحرب أو إنهاؤها أو قبول الهدنة  
وإعلان الأحكام العرفية عند مواجهة الخطر الخارجي ويقوم بذلك عادة الرئيس التنفيذي الأعلى  
باعتباره هو القائد العام للقوات المسلحة ، وقد تلجأ بعض الدساتير إلى إشراك السلطة التشريعية  
في بعض الحالات مثل إعلان الحرب وحالات الطوارئ وفي هذه الحالة يتوجب على السلطة  
التنفيذية عرض الموضوع على السلطة التشريعية للموافقة عليه قبل اتخاذ الإجراءات اللازمة ،  
ففي فرنسا ذهب قانون الأحكام العرفية الصادر عام ١٨٤٩ في المادتين (١)،(٣) منه إلى أن  
البرلمان هو الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في إعلان حالة الطوارئ متى ما كان منعقداً ويتم  
ذلك بموجب قانون يحدد فيه الأماكن التي تفرض فيها هذه الحالة وبيان مدة تطبيقها ، أما في حالة

غيابه لأي سبب من الأسباب فإن هذا الاختصاص يتحول لرئيس الجمهورية بعد اخذ رأي مجلس الوزراء على أن يجتمع البرلمان بقوة القانون خلال يومين ليتخذ القرار بشأن هذه الحالة بقاء أو إلغاء ، ولكن تغيير الحال استناداً لدستور عام ١٩٥٨ إذ أصبح مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الأصلي في إعلان حالة الطوارئ ، فقد نصت المادة (٣٦) من الدستور على (إن إعلان حالة الطوارئ يتم بمرسوم من مجلس الوزراء في كل الأراضي الفرنسية أو في جزء منها عندما تتعرض لخطر جسيم ينتج عن حرب أجنبية أو إضراب مسلح أو اضطرابات داخلية ويكون إعلانها لمدة لا تتجاوز اثني عشر يوماً من يوم صدور مرسوم بإعلانها ولا يجوز مدها إلا بموافقة البرلمان)<sup>(١)</sup>. وفي بريطانيا لم تكن الأحكام العرفية منظمة بتشريع سابق وإنما تمت معالجتها بقانون لاحق عُرف بقانون التضمينات وظل الوضع على هذا الحال إلى أن صدر قانون الطوارئ عام ١٩٢٠ والمعدل في عام ١٩٦٤ والذي أشار إلى أن إعلان حالة الطوارئ هو من صلاحيات الملكة ، فقد نصت المادة (١) من القانون على (للملكة إعلان حالة الطوارئ إذا ظهر في أي وقت أو كان على وشك الظهور أن هناك ظروفاً من طبيعتها تهديد تأمين توزيع الطعام أو الماء أو الوقود أو الإضاءة أو وسائل القوى المحركة التي من شأنها حرمان المجتمع أو أي جزء حيوي منه من مواد الحياة الضرورية ولا يجوز إنفاذ هذا الإعلان لأكثر من شهر واحد دون المبادرة بإعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة وحينما يتم إعلان حالة الطوارئ يجب عرض قرار إعلانها على البرلمان فوراً وإذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تأجيلها يجب دعوتها للانعقاد خلال خمسة أيام)<sup>(٢)</sup>.

(١) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر السابق ، ص ٥٩١ - ٥٩٢

(٢) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر نفسه ، ص ٥٩٦ - ٥٩٨ ، نقلاً عن : د. محمد محمد بدران ، الحماية القانونية لحق الأمن ضد اعتداءات الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١ ، ص ١٨٩

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن السلطة التشريعية (الكونجرس) تملك سلطة إعلان الحرب وتجنيد الجيش وإنشاء القوات المسلحة استناداً للفقرة الثانية من المادة الأولى من الدستور الأمريكي ولكن الدستور أيضاً كفل لرئيس الجمهورية سلطات واسعة ، باعتباره القائد العام للقوات المسلحة<sup>(١)</sup>، والمسؤول عن المحافظة على الأمن وحماية البلاد من الاضطرابات والكوارث ، منها التدخل العسكري في الحروب حماية لمصالح الدولة دون إعلان من الكونجرس ولذا اتجهت مختلف التشريعات الصادرة عن الكونجرس إلى إسناد الرئيس في ذلك ومنها قانون سلطات الحرب الذي صدر عام ١٩٧٣<sup>(٢)</sup>.

وفي مصر أعطى دستور عام ١٩٢٣ الحق للملك في إعلان حالة الإحكام العرفية شريطة عرض الإعلان على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغائها بموجب المادة (٤٥) والتي نصت على أن

(الملك يعلن الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغائها فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة) ، واتفقت الدساتير الجمهورية الصادرة خلال الأعوام ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ في المواد (١٤٤) و(١٢٦) و(١٤٨) على التوالي على إعطاء حق إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية على الوجه المبين بالقانون على أن يتم عرض الإعلان على مجلس الأمة ليقرر ما يراه بشأنه أن كان منعقداً وأما إذا كان منحللاً فإن الأمر يتم عرضه على المجلس الجديد في أول اجتماع له ، مع اختلافها بمدة العرض على مجلس الأمة بين الخمسة عشر يوماً والثلاثين .

وأشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (٣٢) إلى أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والجوية وهو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات .

وفي العراق فان القانون الأساسي في العهد الملكي لعام ١٩٢٥ أجاز للملك عند حدوث قلاقل أو خطر على البلاد إعلان حالة الأحكام العرفية وحالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (١٢٠) على (١- في حالة حدوث قلاقل أو ما يدل على حدوث شي من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق أو في حالة حدوث خطر من غارة عدائية على أية جهة من جهات العراق ، للملك سلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان حالة الأحكام العرفية بصورة مؤقتة

(١) : تقسم القوات المسلحة في أمريكا إلى قسمين ، الأول : الجيش العامل وهم يتبع الحكومة الاتحادية ويعدّ رئيس الجمهورية القائد الأعلى له ، الثاني : الميليشيا أو الحرس الوطني وهو يتبع لحكومة الولايات ويعدّ حاكم الولاية القائد الأعلى لها في وقت السلم ولكن في وقت الحرب يترأسه الرئيس . د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ١٩٤

(٢) : د. محمد عمر مولود ، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٢٨

في أنحاء العراق التي قد يمسهها خطر القلاقل أو الغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تعلن به الأحكام العرفية .....٢- عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها وتدار المناطق التي يشملها الإعلان وفقاً لقانون خاص ..... ) ، وأجاز دستور عام ١٩٦٤ في المادة (٤٨) منه لرئيس الدولة إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء على هذا الإجراء ، ووافق دستور ١٩٦٨ في المادة (٥٠ / ط) ، وأما دستور ١٩٧٠ فقد جاء بحكم مغاير لما سبقه من الدساتير إذ أنه استناداً للمادة (٦١ / ح) منح مجلس الوزراء صلاحية إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية أو إنهاؤها وفقاً للقانون ولم يحدد الأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ الأمر الذي جعله خاضعاً لتقدير مجلس الوزراء ، وهذا خلل كبير إذ أن إعلان حالة الطوارئ قد يترتب عليه تقييد حريات وحقوق الأفراد



فلا بد إذن من بيان الأسباب التي تدعو له بشكل واضح ، ولذا صدر فيما بعد قانونا الطوارئ والسلامة الوطنية اللذان تكفلا بيان الأسباب والمبررات لحالة الإعلان .

وأما دستور سنة ٢٠٠٥ فإنه أشار في المادة (٦١ / تاسعاً) ضمن اختصاصات مجلس النواب في الفقرة (أ) إلى الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، وأشار في الفقرة (ب) من نفس المادة إلى أن حالة الطوارئ يتم إعلانها لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة وأشارت الفقرة (ج) أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء يكون مخولاً بالصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، ويتم تنظيم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور ، أما الفقرة (د) من المادة فإنها أشارت إلى ضرورة أن يقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها ، ونحن نرى وفاقاً لرأي جانب من الفقه أن المشرّع العراقي لم يكن موفقاً في بعض الشروط التي أوردها في هذا النص لأسباب عديدة أهمها :

١- اشترط المشرّع لإعلان حالة الطوارئ أو حالة الحرب (الأحكام العرفية) تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب مع أن صلاحيات رئيس الجمهورية دستورياً هي صلاحيات فخرية لا ترقى إلى مستوى صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الذي يعدّ المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ، ولذا كان الأفضل إناطة الأمر به وحده باعتبار مسؤوليته المباشرة أولاً وقربه من الحالات الموجبة للضرورة ثانياً .

٢- أن المشرّع علّق الإعلان على موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين وهذا الأمر لا يتفق وطبيعة حالة الضرورة والإجراءات اللازمة لمواجهتها لصعوبة أو استحالة انعقاد مجلس النواب في ظرف الاستثنائي بسببه أو بسبب الخلافات السياسية أو لصعوبة تحقق الأغلبية المطلوبة في حالة الانعقاد<sup>(١)</sup> . ان هذه الشروط التي أوردها المشرّع الدستوري تؤدي الى اضعاف السلطة التنفيذية وبشكل خاص مجلس الوزراء الذي يحتاج الى الصلاحيات الكاملة لمواجهة مثل هذه الظروف لذا ندعو المشرّع إلى إعادة النظر بهذه الشروط وجعل موضوع إعلان حالي الطوارئ والحرب بيد رئيس مجلس الوزراء على ان يبدأ دور مجلس النواب في الرقابة والتقييم بعد انتهائهما .

### ثالثاً : المجال الإداري :

ويعني اختصاص السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين وإدارة الدولة ومختلف مرافقها العامة وكل ما يترتب على ذلك من اتخاذ قرارات التعيين للموظفين أو عزلهم أو إصدار اللوائح التنظيمية

والتعليمات اللازمة لتسيير عمل المرافق العامة ، فالسلطة التنفيذية في اغلب الدساتير هي صاحبة الاختصاص الأصلي في جميع تلك الجوانب الإدارية ، وذهبت بعض الدساتير كدستور الولايات المتحدة الأمريكية إلى إشراك السلطة التشريعية في ممارسة بعض تلك الحقوق فاشتراط الدستور الأمريكي بموجب المادة ( ٢ / ٢ ) موافقة مجلس الشيوخ على التعيين ببعض الوظائف المهمة في الدولة وهي وظائف الصنف الأول وهي الدرجات العليا مثل تعيين السفراء والوزراء المفوضين والقناصل وقضاة المحكمة العليا والقادة العسكريين الكبار وتعيين موظفي الحكومة الاتحادية في الولايات ، أما وظائف الصنف الثاني وهي الدرجات الدنيا فإنها تكون من اختصاصات رئيس الجمهورية وحده<sup>(٢)</sup> ، وذهب الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة ( ٦٠ / ١ ) إلى أن رئيس الجمهورية الاتحادية هو الذي يُسمى ويعفي القضاة وموظفي الدولة الرسميين للاتحاد والضباط كما له أيضاً تسمية الوزراء الاتحاديين وإعفائهم بناء على اقتراح المستشار الاتحادي وفقاً للمادة ( ٦٤ / ١ ) من الدستور ، وفي مصر يختار رئيس الجمهورية بموجب المادة ( ١٣٩ ) من دستور عام ٢٠١٢ رئيساً لمجلس الوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب وله أيضاً استناداً لنص المادة ( ١٤٧ ) صلاحية تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم على النحو الذي ينظمه القانون ، وذهب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل بنفس الاتجاه عندما نص في المادة ( ٣٥ ) على أن (الملك يعين رئيس مجلس الوزراء ويقبله ويقبل استقالته ، ويعين الوزراء ويقبلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء) .

(١) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق - النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص ٧٦-٧٧

(٢) : د. داود مراد حسين ، المصدر السابق ، ص ١٤٠

وأما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فمع إقراره في المادة ( ٨٠ / أولاً وثالثاً ) بان مجلس الوزراء يمارس صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وله الحق أيضاً في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين اشترط في المادة ( ٦١ / خامساً ) موافقة مجلس النواب على تعيين مجموعة من الفئات وهم كل من :

أ- رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى .

ب- السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء .

ج- رئيس أركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء<sup>(١)</sup> .

ونحن نعتقد أن المشرّع الدستوري لم يكن موفقاً في هذا الشرط لأكثر من أمر :

١. إنه يتعارض مع بعض المواد الدستورية ، كالمادة (٤٧) التي أشارت إلى مبدأ الفصل بين السلطات والتي انتظم نصها كالتالي (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) ، وكالمادة (٨٧) التي نصت على (السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفقاً للقانون) ، والمادة (٨٨) والتي نصت على (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)

٢. إن إشراك مجلس النواب ، وهو مؤسسة سياسية بامتياز ، في تعيين أعضاء السلطة القضائية المشار إليهم من شأنه الإخلال باستقلال السلطة القضائية والتدخل في شؤونها ، إذ أن هذا التعيين من المؤكد سيكون خاضعاً للصفقات السياسية التي تحكم عمل المجلس وبيتعد عن معايير الكفاءة والنزاهة التي يجب اعتمادها في هذا المجال ، والأمر ينطبق على باقي الفئات أيضاً .

٣. إن إشراك المجلس في تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة وقيادات المؤسسة العسكرية بالإضافة إلى ما تقدم ، يتنافى مع مبدأ التخصص في العمل إذ أن مجلس النواب يختص بمهام التشريع والرقابة عادة ولا علاقة له بالجانب التنفيذي والفني الذي هو جوهر عمل هذه الفئات ، لذا نقترح على المشرّع الدستوري تعديل هذه المادة وإيصال أمر تعيين أعضاء الجهاز

---

(١) : أيّد البعض فكرة تعيين القيادات العسكرية من قبل مجلس النواب بدعوى ان ذلك من ضروريات الحياة الديمقراطية وفيه ضمان لعدم انحراف الجيش والاجهزة الامنية عن واجباتها الوطنية . د. بختيار غفور البالكي ، الوظائف غير التشريعية للبرلمان ، ط ١ ، مطبعة شهاب ، العراق - اربيل ، ٢٠١٠ ، ص ١٦٤

القضائي لمجلس القضاء الأعلى باعتباره الجهة التي تتولى شؤون الهيئات القضائية بموجب الدستور ، وتعيين الفئات الأخرى من قبل رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء كونه الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة .

#### رابعاً : المجال القضائي :

تمارس السلطة التنفيذية في بعض الدساتير بعض الوظائف القضائية مثل حق العفو العام والخاص كما وتتولى حق التصديق على بعض الأحكام القضائية مثل حكم الإعدام بحق المجرمين ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يحق للرئيس أن يصدر عفواً عن المتهمين مباشرة بعد النطق بالحكم أو أثناء العقوبة بالسجن وله كذلك الحق بإصدار العفو بعد انقضاء العقوبة كما أن الرئيس يمتلك في حالة الحرب الأهلية والثورات الحق بإصدار العفو العام بعد توقف الأعمال العدائية<sup>(١)</sup> .

وأجاز الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (٦٠ / ٢) لرئيس الجمهورية ممارسة حق العفو في حالات منفردة نيابة عن الاتحاد .

وذهب الدستور المصري لعام ٢٠١٢ في المادة (١٤٩) منه إلى أن لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة وتخفيفها أما العفو الشامل فانه لا يكون إلا بقانون ، ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك الحق بالعفو الخاص وتخفيض العقوبة والتصديق على أحكام الإعدام ، إذ نصت المادة (٣٨) على (للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة ، وأما العفو العام فيقرر بقانون خاص) ونصت المادة (٣٩) على (لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه فيه) ، وذهب القانون الأساسي في العراق لعام ١٩٢٥ إلى أن أحكام الإعدام لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة الملك عليها فضلاً عن الحق للملك في تخفيف العقوبات أو رفعها بالعفو الخاص وان إعلان العفو العام يشترط فيه موافقة مجلسي الأمة والأعيان فقد نصت المادة (٢٦ / ١١) على (لا ينفذ حكم الإعدام إلا بتصديق الملك وللملك أن يخفف العقوبات أو يرفعها بعفو خاص وبموافقة المجلسين يعلن العفو العام) ، أما دستور عام ١٩٦٣ فقد نص في المادة (٥٢) منه على (لا ينفذ حكم الإعدام إلا بتصديق من رئيس الجمهورية وله حق تخفيف أية عقوبة أو رفعها بعفو خاص ، أما العفو العام فلا يكون إلا بقانون)

(١) : د. حميد حنون خالد ، المصدر السابق ، ص ٨٥ ، نقلاً عن هارولد زنيك ، نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ، ترجمة محمد صبحي ، ١٩٥٨ ، ص ٢١٢ ، د. محمد عمر مولود ، المصدر السابق ، ص ٢٣٢ ، وقد مارس الرئيس الأمريكي فورد هذا الحق بتاريخ ٨ / أيلول / ١٩٧٤ عندما عفا عن المخالفات التي ارتكبتها سلفه الرئيس نيكسون في القضية المعروفة ووترغيت . د. نعمان احمد الخطيب ، المصدر السابق ، ص ٣٦٨

وقد أكد دستورا عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٠ في المادتين (٥١) و(٥٦ / ن) على التوالي ما سبق ، وذهب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧٣ / أولاً وثامناً) الى ان من ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية تولى إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري ، وهو يصادق على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة ايضاً<sup>(١)</sup>.

#### خامساً : المجال التشريعي :

ذهبت بعض الدساتير إلى إعطاء السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين والتشريعات أو القرارات التي يكون لها قوة القانون ، وهو ما يعبر عنه بلوائح الضرورة التشريعية وذهبت دساتير أخرى إلى حق السلطة التشريعية في تفويض السلطة التنفيذية إصدار التشريعات والقوانين وهو ما يعبر عنه بالتفويض التشريعي ، وفي كلتا الحالتين فان قيام السلطة التنفيذية بهذا الأمر يعدّ خروجاً عن

مهامها ووظائفها الرئيسية إذ أن إصدار القرارات التي لها قوة القانون أو التشريعات القانونية هو من صلب عمل السلطة التشريعية ، وعلى أي حال فقد أجازت بعض الدساتير ذلك نظراً لبعض المقتضيات ، ففي أمريكا وعلى الرغم من عدم وجود نص صريح في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ يجيز للكونجرس تفويض رئيس الجمهورية ممارسة بعض الاختصاصات التشريعية إلا أن الظروف الاستثنائية التي شهدتها أمريكا دفعت الكونجرس إلى تفويض الرئيس حتى أصبح التفويض التشريعي بمثابة الظاهرة في النظام الأمريكي ولم تقتصر هذه الظاهرة على فترات الحروب والظروف الاستثنائية بل امتدت لتشمل إصدار كافة أنواع اللوائح التي يحتاجها الرئيس في تنفيذ برنامجه الاقتصادي والاجتماعي (٢) .

ومع أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ في المادة (١٣) منه منع تفويض البرلمان في إصدار مراسيم بقوانين إذ نصت على (إن الجمعية الوطنية هي وحدها صاحبة سن القوانين ولا يجوز لها تفويض هذا الحق) إلا أنه في عام ١٩٤٨ صدر قانون أجاز فيه البرلمان تفويض الحكومة من خلال إيراده موضوعات تشريعية بطبيعتها لا يجوز التفويض فيها وأخرى لائحية يمكن التفويض فيها ، وجاء دستور عام ١٩٥٨ ليؤكد حق البرلمان في تفويض الحكومة إذ نص في المادة (٣٨)

(١) : وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٨ / اتحادية / ٢٠٠٧ الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ٨ / ١ / ٢٠٠٧

(٢) : ويُطلق على هذا الحق في الولايات المتحدة الأمريكية بسلطة التشريع الفرعي ، وقد أيدت المحكمة الاتحادية العليا بعد تردد طويل دستورية اللوائح التفويضية . سفيان بن معمر ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢

منه على أنه (يجوز للحكومة لتنفيذ برامجها أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محدودة بإصدار أوامر وتدابير تدخل عادة في نطاق القانون وتصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها على أنها تصبح لائحية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض وبعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة ولا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي) (١) .

وفي بريطانيا فإن للبرلمان الحق في تفويض الحكومة إصدار اللوائح التفويضية في بعض الموضوعات مع الاحتفاظ بحقه في إلغاء هذا التفويض إذا دعت الحاجة لذلك ، وقد اعترفت المحاكم في بريطانيا بالتفويض التشريعي في نهاية القرن السابع عشر واعتبرته من الوسائل العملية لتخفيف الضغط على البرلمان في مواجهة المطالب الشعبية وفي القرن الثامن عشر لم يتردد البرلمان في تفويض سلطاته التشريعية للسلطة التنفيذية بشكل واسع فقد فوض التاج في تنظيم الجيش وإقامة محاكم عسكرية وقوانين الكمارك ورسوم الإنتاج ، وعليه فإن العرف

الدستوري في بريطانيا يعطي الحق للبرلمان في تفويض بعض سلطاته التشريعية للحكومة أو احد الوزراء أو أي جهة إدارية ، ومن الأمثلة التشريعية على هذا التفويض قانون الفقر الصادر عام ١٩٣٠ ، وقانون المصانع الصادر عام ١٩٦١ ، وقانون التمييز الصادر عام ١٩٧٥ (٢) .

وأجاز دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (١٢٩) منه السلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية في الولايات تفويض الحكومات فيهما بإصدار مراسيم القوانين في الحدود المحددة بقانون التفويض ، إذ نصت الفقرة (١) من المادة أعلاه على ( طالما أن اللوائح التشريعية التي يستمر سريان مفعولها كتشريع اتحادي تتضمن تفويضاً لإصدار أوامر تشريعية أو مراسيم إدارية عامة أو تتضمن تفويضاً لاتخاذ إجراءات إدارية ينتقل التفويض إلى الجهات التي أصبحت حينها ذات الاختصاص بالصلاحية من الناحية الموضوعية ... ) ونصت الفقرة (٢) منها على ( طالما أن اللوائح التشريعية التي يستمر سريان مفعولها كتشريع ولايات تتضمن مثل هذا التفويض عندئذ تؤول ممارستها إلى الجهات ذات الصلاحية حسب تشريع الولاية) .

وفي مصر أجاز دستور عام ١٩٥٦ في المادة (١٣٦) لرئيس الجمهورية حق إصدار قرارات لها قوة القانون متى ما تعرضت البلاد لظروف استثنائية ، إذ نصت على (لرئيس الجمهورية في

---

(١) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر السابق ، ص ٣١٥ - ٣٢٢ ، نقلاً عن : د. عبد العظيم عبد السلام ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، ص ١٠٤

(٢) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر نفسه ، ص ٣٧١ - ٣٧٢ ، نقلاً عن : د. محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الحديثة ، القاهرة ، ص ٣١٩

الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون)، وعلى نفس النهج سار دستور عام ١٩٧١ بالتفويض التشريعي إذ نصت المادة (١٠٨) على (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وان تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون)

وأجازت المادة (١٤٧) من نفس الدستور لرئيس الجمهورية إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في حالة غيبة مجلس الشعب عند حصول حالات تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأخير شريطة عرض القرارات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً أو يتم عرضها في أول اجتماع له في حالتي الحل ووقف الجلسات .

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل السلطة التنفيذية صلاحية إصدار القوانين المؤقتة في حالات معينة فقد نصت المادة (٩٤) على (عندما يكون مجلس الأمة غير منعقد أو منحلًا يحق لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع قوانين مؤقتة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأجيل أو تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب أن لا تخالف أحكام الدستور قوة القانون على أن تُعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده .....)

وأما في العراق فقد أجاز القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ للملك إصدار لوائح الضرورة بموافقة هيئة الوزراء ، إذ نصت المادة (٢٦ / ٣) على (إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام ولدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدات ، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيئة الوزراء يكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير بمقتضى الأحوال على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ، ويجب عرضها جميعاً على مجلس الأمة في أول اجتماع عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي فان لم يصدق مجلس الأمة هذه المراسيم فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها وتعد ملغاة من تاريخ هذا الإعلان ..... ) ، وسار دستور عام ١٩٦٤ على نفس النهج إذ نص في المادة (٥١) على انه (لرئيس الجمهورية في حالة حدوث خطر عام أو احتمال حدوثه بشكل يهدد سلامة البلاد وأمنها أن يصدر قرارات لها قوة القانون بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وأمنها بعد موافقة مجلس الوزراء) ، ومنح دستور عام ١٩٦٨ بموجب المادة (٥٠/ج) الحق لرئيس الجمهورية إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها دون الرجوع للسلطة التشريعية إذ إن رئيس الجمهورية بمقتضى المادة (٥٠) من الدستور هو نفسه رئيس مجلس قيادة الثورة الذي كان يعدّ ممثلاً للسلطة التشريعية في البلاد ، وجاء دستور عام ١٩٧٠ بنفس الأحكام التي تضمنها الدستور الذي سبقه ، إذ منحت المادة (٥٧ / ج) رئيس الجمهورية صلاحية إصدار القرارات التي لها قوة القانون عند الاقتضاء .

وأما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فإنه خلافاً للدساتير التي سبقته إذ أنه لم يتطرق إلى اللوائح التفويضية ولا إلى لوائح الضرورة بشكل صريح إلا انه يمكن القول بأنه قد أشار إليها بشكل غير مباشر في المادة (٦١ / تاسعاً / خ) من الدستور التي انتظم نصها كالتالي (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور) (١).

---

(١) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣٥

## المبحث الثاني

### تشكيل السلطة التنفيذية

يتباين تشكيل السلطة التنفيذية من نظام سياسي إلى آخر، فالسلطة التنفيذية في النظام السياسي الرئاسي تتصف بالوحدة والبساطة فهي تتشكل من طرف واحد يتمثل في رئيس الجمهورية بينما نجدها في النظام السياسي البرلماني تتميز بالتركيب والثنائية فهي تتألف من طرفين أحدهما رئيس الدولة والآخر مجلس الوزراء (الحكومة) ، وفي نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) الذي يستند إلى مبدأ تركيز ووحدة السلطة تعدّ السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية وخاضعة لها خضوعاً تاماً ، ونتيجة لهذا التباين في وضع السلطة التنفيذية من الناحية النظرية تباينت من الناحية الواقعية دساتير الدول تبعاً لذلك ، فجد أن السلطة التنفيذية أُسندت لرئيس الجمهورية في دساتير الدول التي تبنت النظام الرئاسي ولذا فإن الرئيس فيها يتمتع بكامل السلطات والصلاحيات المتعلقة بالجانب التنفيذي كما في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي الدول التي تبنت النظام البرلماني أُسندت السلطات التنفيذية الفعلية إلى الحكومة ومُنحت بعض الصلاحيات الاسمية لرئيس



الدولة مثل بريطانيا ، وذهبت بعض الدول إلى تبني النظام المجلسي في دستورها فأوكلت السلطات الفعلية إلى السلطة التشريعية والتي بدورها تكلف بعض أعضائها بممارسة المهام التنفيذية مثل سويسرا ، وعلى هذا الأساس سنبحث تشكيل السلطة التنفيذية في المطالب الثلاث الآتية التي خصصنا الأول منها إلى تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني والثاني لتشكيلها في النظام الرئاسي والثالث تناول تشكيلها في النظام المجلسي وكالاتي :

## المطلب الأول

### تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني هي من ابرز الأمور التي تميزه عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى ، فالسلطة التنفيذية في هذا النظام تتكون من طرفين الأول هو رئيس الدولة والآخر هيئة مجلس الوزراء المكونة من رئيس مجلس الوزراء والوزارة (الحكومة) (١) ، وقد أشارت الدساتير التي تبنت النظام البرلماني لذلك ، فقد بيّن الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل بان السلطة التنفيذية تنقسم إلى قسمين الملك والوزراء ، إذ نصت المادة (٢٦) على (تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بوساطة وزرائه وفق أحكام هذا الدستور) ، كما أن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ في العراق أشار إلى هذه الثنائية في المادة (٢٧) التي نصت على أن الملك يباشر (سلطته بإرادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم) ، وافر دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نفس الأمر إذ نصت المادة

(٦٦) على (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) ، وسنبين هذين الركنين في الفرعين الآتيين :

## الفرع الأول

### رئيس الدولة

يعدّ رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية رئيساً للسلطة التنفيذية سواء أكان ملكاً أو أميراً أو سلطاناً يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة أو رئيساً وصل إلى الحكم بالانتخاب المباشر عن طريق الشعب أو البرلمان أو هيئة ناخبيه<sup>(٢)</sup> ، وباعتبار ثنائية السلطة التنفيذية في هذا النوع من الأنظمة لا بد من أن يكون رئيس الدولة شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة أو شخص رئيس الوزراء أو الوزير الأول إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال الاعتيادية أن يحمل رئيس الدولة صفة رئيس الحكومة ، فالنظام البرلماني يقوم على أساس وجوب الفصل العضوي بين المنصبين<sup>(٣)</sup> ، ويمتاز رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية بالاستقلال تجاه السلطة التشريعية فلا يكون

(١) : د. احمد سعيغان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٢٣ ، ٢٠٠٨

(٢) : د. علي خطار شطناوي ، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن ، ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن - عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٤٣١

(٣) : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية - الدول والحكومات - دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٨٨ - ٢٨٩

خاضعاً لها كونه قد تبوؤ موقعه بالوراثة ، بخلاف رئيس الدولة في النظم البرلمانية الجمهورية الذي يتولى موقعه بواسطة الانتخاب أما عن طريق الشعب أو البرلمان<sup>(١)</sup>.

ويتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمبدأ عدم المسؤولية ويعني ذلك عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام السلطة التشريعية فلا يحق لهذه السلطة أن تستخدم أدواتها الرقابية المتمثلة بالسؤال والاستجواب وسحب الثقة تجاه الرئيس ، وقد انعقد الإجماع على عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً سواء كان ملكاً أو رئيساً منتخباً ، ولكن في الأنظمة البرلمانية الملكية يكون هذا المبدأ شاملاً للجانب الجنائي بالإضافة للسياسي ، فالملك في هذه الأنظمة تكون له الحصانة المطلقة سياسياً وجنائياً والسبب في ذلك يعود إلى أن المسؤولية تكون حيث تكون السلطة وبما أن الملك لا يمارس سلطات فعلية في الأنظمة الملكية لذا فلا معنى لمساءلته ، كما وان المبدأ الانكليزي الشهير (الملك لا يخطئ) يؤكد عدم مسؤوليته سياسياً وجنائياً<sup>(٢)</sup> ، ويترتب على مبدأ انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني أمرين مهمين هما<sup>(٣)</sup> :

**الأول :** انتقال السلطات الفعلية لهيئة مجلس الوزراء : إن عدم تمتع رئيس الدولة بالسلطات الفعلية والحقيقية في النظام البرلماني الأمر الذي يؤدي إلى انعدام المسؤولية السياسية تجاهه ، يستلزم وجود جهة أخرى تمارس هذه السلطات والمهام التنفيذية وتكون مسؤولة أمام البرلمان بحيث أن القاعدة العامة تفيد بان السلطة توازي المسؤولية الأمر الذي يعني انه لا يمكن لأي شخص أن يخضع للمسؤولية وهو فاقد لصلاحيه ممارسة السلطات الحقيقية وأن الشخص أو الجهة التي تتمتع بصلاحيه ممارسة السلطات الفعلية تكون مسؤولة أمام الجهات الرقابية للمساءلة حول عدم

(١) : ذهب بعض الفقهاء إلى أن طريقة اختيار رئيس الدولة في النظم البرلمانية الجمهورية عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر أو عن طريق البرلمان لها دور مهم ومؤثر في مركز الرئيس قد يخل بمبدأ النظام البرلماني القائم على أساس التوازن والتعاون ما بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، إذ أن الانتخاب المباشر من شأنه تقوية مركزه وجعله برتبة مساوية لمرتبة البرلمان وهذا بخلاف الانتخاب عن طريق البرلمان فانه يؤدي إلى ضعف مركز الرئيس وجعله مسؤولاً أمام البرلمان ، وبالتالي فان التطبيق الناجح للنظام البرلماني في الدول الجمهورية يقتضي انتخاب الرئيس من هيئة خاصة مستقلة . د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢١٢ ، نقلاً عن :

Vedel . G.Traite elementair De Droit Constitutionnel - op – cit – p.168 .

(٢) : ويقول بعض الفقهاء الانكليز استناداً لهذا المبدأ انه لو حدث وقتل الملك بيده وزيراً فان المسؤولية لا تقع عليه بل تقع على رئيس الوزراء ولو قدر وقتل الملك رئيس الوزراء فانه أيضاً لا يمكن مساءلته على ذلك . د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٢٨٩

(٣) : د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الاتحاد ، ط ١ ، بيت الحكمة ، العراق – بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٤٢ – ٤٣

قيامه بالمهام الموكلة عليه أو قيامه بها بطريقة لا تتفق والقواعد القانونية النافذة ، ولهذا شاع عند الفقهاء الانكليز القول بان (الملك يسود ولا يحكم)

**الثاني :** عدم جواز عمل رئيس الدولة منفرداً : وهذا الأمر يعدّ نتيجة منطقية لعدم مسؤوليته وتأكيداً على عدم امتلاكه السلطات الفعلية في إدارة شؤون الحكم ، ويترتب على ذلك وجوب العمل بالاشتراك مع احد أعضاء هيئة مجلس الوزراء عن طريق اقتراح توقيع رئيس الدولة بتوقيع رئيس الوزراء أو احد الوزراء المختصين ، وهو ما يطلق عليه بقاعدة التوقيع المجاور أو المزدوج<sup>(١)</sup>، فتوقيع رئيس الدولة في أي شأن من شؤون الحكم لا يكون ملزماً إلا عند اقتراحه بتوقيع الوزير المختص ، ومع عدم اقتراحه بذلك يكون القرار الصادر من رئيس الدولة بمنأى عن الطعن به أمام الجهات المختصة ولا يجوز المساءلة أمام البرلمان عن أي أضرار لحقت بالدولة بسببه ، كون متخذ القرار غير مسؤول عن أعماله سياسياً .

وحيث أن هيئة مجلس الوزراء هي صاحبة السلطات الفعلية فإنها تكون مسؤولة عن جميع التصرفات التي تدخل ضمن اختصاصها القانوني ، كما أنها تكون مسؤولة أيضاً عن جميع

تصرفات الرئيس طالما أنها لم تقدم احتجاجاً على ما صدر عنه من تصرفات ومواقف ، وبالتالي فان ذلك يكون قرينة على قبولها لتلك التصرفات لذا فانها تتحمل كل التبعات التي قد تترتب على تلك التصرفات ويشير الفقه إلى استثنائين على قاعدة التوقيع المجاور هما :

الأول: يتعلق باستقالة رئيس الدولة نفسه ، فالعرف يرى بأنه لا حاجة إلى قاعدة التوقيع المجاور في خطاب الرئيس الذي يرسله للبرلمان والمتضمن أمر استقالته عن مهامه .

الثاني : وهو يتعلق بتعيين رئيس الحكومة الجديد حيث انه في هذه الحالة لا يمكن دعوة رئيس الحكومة السابق على التوقيع على قرار الرئيس المتضمن تعيين رئيس الحكومة الجديد<sup>(٢)</sup>.

وقد انقسم الفقه بشأن تحديد دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية إلى اتجاهات عديدة ، فيرى بعض أن دور رئيس الدولة دور سلبي لأنه لا يتمكن من ممارسة أي سلطات فعلية ، وإنما هو

---

(١) : د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ ، ص ٢٣٥ - ٢٣٦

(٢) : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٠ - ٢١ ، وفي الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل قضت المادة (٥٨) بأنه لا يعمل بقاعدة التوقيع المجاور في عدة حالات منها تنصيب أو إعفاء مستشار الاتحاد وحل مجلس النواب الاتحادي بموجب أحكام المادة (٦٣) من الدستور وتقديم الالتماس وفق المادة (٦٩ / ٣) التي نصت على (بناء على طلب رئيس الجمهورية يتوجب على المستشار أن يستمر في القيام بمهامه وبناء على طلب المستشار أو رئيس الجمهورية يتوجب كذلك على أي وزير اتحادي أن يستمر في مزاولة مهامه لحين تسمية بديل له)

منصب شرفي و فخري لا يتمتع إلا باختصاصات اسمية يمارسها بوساطة الوزراء ، ورفض آخرون التسليم بسلبية دور رئيس الدولة وذهبوا على أن دوره ايجابي كونه يتمتع بصلاحيات واختصاصات مهمة في العديد من دساتير الدولة وكونه غير مسؤول لا يبرر عدم وجود سلطات فعلية يتمتع بها ، وذهب اتجاه ثالث إلى أن لرئيس الدولة دور فعلي في إدارة شؤون الدولة وهذه ما أشارت إليه العديد من الدساتير ولكن الوزارة تعد هي الجهة المختصة في القيام بالوظائف التنفيذية وبالتالي فهي تكون مسؤولة أمام البرلمان سياسياً ، فلرئيس الدولة بعض الاختصاصات التشريعية والتنفيذية منها تكليف رئيس الوزراء وإقالة الوزارة ودعوة البرلمان للانعقاد وغيرها غير أن هذه الاختصاصات لا تمارس إلا عن طريق الوزارة لان رئيس الدولة لا يمكنه العمل منفرداً<sup>(١)</sup> ، والنتيجة هي أن لرئيس الدولة دور في السلطة التنفيذية لذا كان رئيسها ولكن يبقى الدور الرئيس بيد الوزارة .

وبشكل عام فانه يمكن القول بان دور رئيس الدولة في ممارسة السلطة في الأنظمة البرلمانية الجمهورية يكون عادة أكثر أهمية من دور الملك في ظل الأنظمة البرلمانية الملكية<sup>(٢)</sup>.

ففي بريطانيا لا يملك الملك إلا سلطة محدودة ورمزية ، ويمكن تقليص ما بقي له من الصلاحيات بقرار من البرلمان كون دستورها من الدساتير العرفية المرنة ، كما أن ممارستها لصلاحياته تكون غير خاضعة لرقابة القضاء استناداً لمبدأ أن (الملك لا يستطيع أن يفعل ما هو سيئ) الأمر الذي يعني انه يتمتع بالحصانة القانونية لكل ما يصدر عنه في إطار الصلاحيات الخاصة به ، ومن الناحية الشكلية للملك صلاحيات كثيرة ، ولكن في الواقع تمارس الحكومة هذه الصلاحيات ، فعدم مسؤولية الملك سياسياً وجنائياً أدت إلى ممارسة صلاحياته من قبل الجهة المسؤولة عن أعمالها وهي الحكومة ، ولذا فان الملكة تقوم أحياناً بالتوقيع على قرارات لم تتخذها أصلاً<sup>(٣)</sup>.

وفي ألمانيا الاتحادية بيّن دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (٥٤) منه ان رئيس الدولة يُشترط فيه أن يكون من الألمان وقد بلغ سن الأربعين ويتم انتخابه لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة بالاقتراع من قبل هيئة ناخبة تسمى الجمعية العمومية الاتحادية تتألف من أعضاء مجلس النواب الاتحادي وعدد مماثل من أعضاء مجالس ممثلي الشعب في الولايات

---

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٨٧ وما بعدها .

(٢) : د. منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، ط ١ ، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢ ، ص ٩٨

(٣) : د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠ ، ص ٢٠٦

الاتحادية يتم اختيارهم حسب القواعد الأساسية للانتخاب النسبي ، ويعدّ الرئيس فائزاً بالانتخاب عندما يحصل على أغلبية أعضاء الجمعية العمومية ، وفي حالة عدم حصول الأغلبية في جولتي انتخاب متتابعتين يعدّ فائزاً من يحصل على أكثر عدد الأصوات في جولة الانتخاب الثالثة ، وأشارت المادة (٥٨) من الدستور إلى أن المراسيم والأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية الاتحادية لكي تصبح معتمدة يجب تصديقها بالتوقيع المقابل من قبل مستشار الاتحاد أو من قبل الوزير الاتحادي المختص باستثناء الحالات التي سبق ذكرها .

وأما بالنسبة إلى اختصاصات الرئيس فقد منحه الدستور اختصاصات عديدة لكنها غير فعلية ، منها التصديق على القوانين من دون حق الاعتراض عليها وإعلان حالة الطوارئ بناء على طلب المستشار الاتحادي وإبرام المعاهدات وتعيين السفراء والقناصل في الخارج بعد أن يتم اختيارهم عملياً من قبل وزارة الخارجية<sup>(١)</sup>.

وفي لبنان أشار دستورها لعام ١٩٢٦ المعدل في المادة (٤٩) إلى أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه من مجلس النواب بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي ، وتقوم رئاسته ست سنوات ولا يجوز إعادة

انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته ، وأشار الدستور أيضاً في المادة (٦٠) إلى أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً ولا تقع عليه أي مسؤولية عند ممارسته لصلاحياته الدستورية إلا عند خرقه للدستور أو في حالة الخيانة العظمى ، وبناء على عدم مسؤوليته السياسية فإنه يجب أن يشترك مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مقرراته رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون باستثناء مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة ، وأما مرسوم إصدار القوانين فإن رئيس الحكومة يشترك مع رئيس الجمهورية في التوقيع عليه ، كل ذلك استناداً لنص المادة (٥٤) من الدستور .

وذهب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل إلى أن الملك هو رأس الدولة وله الحصانة من كل تبعة ومسؤولية فقد نصت المادة (٣٠) على أن (الملك هو رأس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية) ، وجاء في المادة (٤٠) من الدستور أن الملك يمارس صلاحياته بإرادة ملكية وتكون موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين وييدي الملك موافقته بتثبيت توقيعه فوق التواقيع المذكورة .

(١) : د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص ٨٨ - ٨٩

وفي العراق بيّن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ بان الملك هو رئيس الدولة الأعلى حسبما قضت به المادة (٢٦ / ١) من القانون ، وهو غير مسؤول سياسياً وجنائياً بموجب المادة (٢٥) من القانون لان مصون ، ويستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم كما نصت عليه المادة (٢٧) ، واعتبر دستور سنة ٢٠٠٥ في المادة (٦٧) رئيس الجمهورية رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال البلاد وسيادتها وسلامة أراضيها طبقاً لأحكام الدستور ، وهذا البيان يتفق مع الدور المفترض لرئيس الدولة في النظام البرلماني الذي يجب أن يتصف بالحيادية ويكون مركزاً للتوافق والانسجام في الحياة السياسية والدستورية بين سلطات الدولة وخاصة التشريعية والتنفيذية من دون الميل لإحداها على حساب الأخرى ولكي لا يحسب على جهة من الجهات الثلاث ويسهر على المحافظة عليها بما يتفق وأحكام الدستور (١).

وأشارت المادة (٧٠) من الدستور إلى أن مجلس النواب يقوم بانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ، وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة فإنه يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني ، كما أن المادة (٧٢ / أولاً) من الدستور بينت ولاية رئيس الجمهورية إذ نصت على (أولاً : تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة

انتخابه لولاية ثانية فحسب) ، ومنح الدستور الحق لمجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية خلافا لما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية التي تعطي الحصانة لرئيس الجمهورية من خلال مبدأ عدم مسؤوليته السياسية ، إذ نصت المادة (٦١ / سادساً) منه التي بينت اختصاصات مجلس النواب على : (أ- مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب . ب- إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية : ١- الحث في اليمين الدستورية . ٢- انتهاك الدستور . ٣- الخيانة العظمى)

فموجب هذا النص يمكن لمجلس النواب إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات المشار إليها <sup>(١)</sup> ، ويكشف هذا الأمر أن المشرع الدستوري العراقي قد ألغى حصانة رئيس الجمهورية وجعله خاضعاً لرقابة البرلمان

(١) : د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٤٧

(٢) : وقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم بالعدد ٣٥ / اتحادية / ٢٠١٢ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢ / ٥ / ٢٠١٢ حول تفسير المادة (٩٣ / سادساً) من الدستور المتعلقة باختصاصات المحكمة الاتحادية العليا والتي نصت على (الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ومساءلته ، ويعود السبب في ذلك إلى الصلاحيات الفعلية المهمة التي أعطهاها الدستور لرئيس الجمهورية والتي له الحق في ممارسة الكثير منها بشكل منفرد لذا كان لزاماً مساءلته استناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية ، ونحن نرى إن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في كلا الأمرين ، في توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية وفي مساءلته سياسياً ، إذ أن ذلك يخالف ما جرت عليه قواعد الأنظمة البرلمانية .

## الفرع الثاني

### هيئة مجلس الوزراء

لما كان رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) في النظام البرلماني غير مسؤول ولا يملك سلطات فعلية حقيقية في إدارة الدولة كان لا بد من وجود جهة أخرى تكون مسؤولة أمام البرلمان وتمتلك السلطات الكاملة لإدارة شؤون الحكم وهذه الجهة أو الهيئة في هذا النوع من الأنظمة يطلق عليها هيئة مجلس الوزراء <sup>(١)</sup> ، فهذه الهيئة هي المحور الرئيس وحجر الزاوية في النظام البرلماني وهي التي تتميز بالسلطات والصلاحيات الحقيقية في تسيير دفة الحكم وأنها تشكل الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية وحيث أنها تمارس شؤون الحكم بما تتمتع به من صلاحيات واسعة لذا كان من الطبيعي أن تكون مسؤولة أمام البرلمان <sup>(٢)</sup> ، فالمسؤولية السياسية لهيئة مجلس الوزراء تعدّ ركناً أساسياً من أركان قيام النظام البرلماني .

وتتألف هيئة مجلس الوزراء من الوزارة التي تتألف عادة من عدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ، الذين يباشرون مهامهم تحت رئاسة واحدة هي رئيس الوزراء (رئيس مجلس الوزراء) ويسمى في بعض الأنظمة بالوزير الأول في بريطانيا وفرنسا أو المستشار كما في ألمانيا الاتحادية والنمسا<sup>(٣)</sup> ، وتعدّ الوزارة هي مركز السلطة التنفيذية والجهة الأهم فيها لان الطرف الآخر للسلطة وهو رئيس الدولة كما تقدم لا يمتلك الاختصاصات الفعلية في إدارة شؤون الحكم بخلافها هي ولذا يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة والتخطيط لها

وينظم ذلك بقانون) جاء فيه بان إثبات أو نفي هذه الاتهامات لا يكون إلا من خلال المحكمة الاتحادية العليا فالقول الفصل يكون لها إلا إن نص المادة أعلاه لا يفعل إلا بصدر قانون عن السلطة التشريعية يحدد أبعاده واليات تطبيقه استناداً إلى ما ورد في نهاية نص المادة المذكورة ، ومادام هذا القانون لم يشرع لحد الوقت الحاضر لذا فان الفصل في الاتهامات الموجهة إلى العناوين المشار إليها يكون طبقاً للقوانين النافذة في الوقت الحاضر .

(١) : د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، النظم السياسية - الدول والحكومات - المصدر السابق ، ص ٢٩٧

(٢) : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ٣٢٣

(٣) : د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن- عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ١٣٤

والإشراف على عمل كل المفاصل التنفيذية القائمة في الدولة ولأجل ما تتمتع به الوزارة من أهمية ومحورية خاصة في النظام البرلماني سمي هذا النظام بحكومة الوزارة<sup>(١)</sup>.

والمسؤولية السياسية لهيئة مجلس الوزراء أمام البرلمان والتي تتبع من التلازم الحتمي ما بين السلطة والمسؤولية والتي تعني ذلك الحق الذي يكون للبرلمان بسحب الثقة من الهيئة بكل أفرادها أو من احدهم عند ثبوت تقصيرها في الأداء التنفيذي<sup>(٢)</sup> ، لذا فأنها تكون على نوعين :

**الأول :** المسؤولية السياسية الفردية للوزارة : يمكن تعريف المسؤولية السياسية الفردية بأنها (المسؤولية الفردية التي يتحملها كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته)<sup>(٣)</sup> ، وهذه المسؤولية تبدأ باستجواب يوجه من قبل أعضاء مجلس النواب للوزير المختص في تصرف صادر منه سواء كان هذا التصرف سلبياً يتمثل بالامتناع عن عمل اوجب القانون القيام به أو ايجابياً يتمثل بقيامه بعمل غير مشروع ، فهي إذن تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم سواء ظهرت منهم أو من الموظفين التابعين لهم<sup>(٤)</sup> ، فإذا قرر البرلمان سحب الثقة من الوزير المعني كان لزاماً عليه تقديم استقالته منفرداً دون أن يؤثر ذلك على باقي الوزراء في الهيئة الوزارية ، فالمسؤولية الفردية لا تقع إلا على وزير محدد نتيجة لتصرفاته الفردية في وزارته ، وتستهدف إقصاء الوزير عن ممارسة مهامه الوزارية<sup>(٥)</sup> ، وبناء على ما تقدم فان مبدأ المسؤولية السياسية الفردية للوزارة يقوم على أساسين :



الأول : أن الوزير المعني يكون مسؤولاً عن أعمال وزارته أمام البرلمان لوحده .

الثاني : يتوجب على الوزير أن يتحمل لوم أعضاء البرلمان وتقديم استقالته في حالة ثبوت إدانته البرلمانية .

الثاني : المسؤولية السياسية الجماعية (التضامنية) للوزارة : ويُقصد بها مسؤولية جميع أعضاء هيئة مجلس الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء عن أعمال وزارته وتتقرر نتيجة للسياسة العامة

(١) : د. حنان محمد القيسي ، المصدر السابق ، ص ٥٠

(٢) : د. غازي كرم ، المصدر السابق ، ص ١٣٥

(٣) : د. محمد نصر مهنا ، في النظام الدستوري والسياسي ، دراسة تطبيقية ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢٨

(٤) : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٢٦ - ٣٢٨

(٥) : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠ ، ص ٧١

للوزارة أو نتيجة لما يباشره رئيس الوزراء من أعمال باعتباره رئيساً للوزارة باجمعها<sup>(١)</sup> ، فهي تعني أن أعضاء الحكومة جميعهم مسؤولون أمام البرلمان عن جميع التصرفات والأعمال التي تتعلق بالسياسة العامة التي تعتمدها الحكومة في إدارة شؤون الدولة ، كما ويلتزم جميع الأعضاء بالدفاع عن سياسية الحكومة والقرارات المتخذة من جانبها تنفيذاً لهذه السياسة سواء تم اتخاذها بالإجماع أو الأغلبية ، فإذا كان احدهم غير راض عن هذه السياسة ولا يرغب بالدفاع عنها فعليه أن يستقيل من منصبه ، فهي مسؤولية يتحملها بالتضامن كل وزير ينتمي للحكومة<sup>(٢)</sup> .

وعليه فان الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية التضامنية هو كون الوزراء ورئيسهم هيئة جماعية مسؤولة عن إدارة شؤون الدولة ورسم السياسة العامة فيها وبالتالي فانها تكون مسؤولة بكاملها أمام البرلمان في تنفيذ هذه السياسية بلا فرق بين المؤيد او المعارض لذلك ، ويترتب على المسؤولية سحب الثقة من الوزراء جميعاً عند اعتراض أعضاء البرلمان على تلك السياسة ، وقد تنشأ المسؤولية التضامنية عندما يقرر البرلمان سحب الثقة عن احد الوزراء فيقوم باقي الوزراء في الحكومة بتقديم استقالتهم تضامناً معه<sup>(٣)</sup> .

وللوزارة في النظام البرلماني مجموعة خصائص هي<sup>(٤)</sup> :

١. استناد الوزراء إلى ثقة البرلمان : ويعني أن الوزارة لا يمكن لها تباشر مهامها إلا بعد الحصول على ثقة البرلمان ، فبعد تصويت البرلمان بالموافقة على تكليف الحكومة بالعمل تكون قد حازت ثقته ولها الحق عندئذ مباشرة أعمالها المكلفة بها قانونياً ، وتعطي الدساتير عادة صلاحية تكليف

رئيس الوزراء (الوزير الأول) بتشكيل الوزارة (الحكومة) لرئيس الدولة ولكنه لا يمتلك الحرية المطلقة في تكليف من يشاء بل يكون مقيداً بتكليف شخص من حزب الأغلبية البرلمانية لكي تحظى الوزارة المشكلة بتأييد البرلمان وثقته ويقوم رئيس الوزراء المكلف باختيار أعضاء وزارته من قيادات حزبه عادة الذين قد يكونون أعضاء في البرلمان أو خارجه ويعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قراراً بهم وفي حالة عدم تحقق الأغلبية لحزب معين أو أكثر في البرلمان فإن رئيس

(١) : د. محمد نصر مهنا ، المصدر السابق ، ص ٣٢٨

(٢) : د. رأفت فودة ، المصدر السابق ، ص ٢٦٨

(٣) : د. سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، دار (ابو المجد) للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٤٧

(٤) : د. حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ٢٩٥ - ٣٠١ ، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٤٢ - ٤٨ ، د. علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص ٤٣٣ - ٤٣٩

الدولة سوف يلجأ إلى تشكيل حكومة ائتلافية تتشكل من أعضاء ينتمون إلى عدة أحزاب ، لكي تحظى بالتأييد البرلماني ، وبالنتيجة لا بد من أن تكون الوزارة في النظام البرلماني مؤيدة من قبل البرلمان فهي تستند على ثقته سواء كانت حكومة أغلبية أو حكومة ائتلافية ، ولا يمكنها مباشرة صلاحياتها إلا بعد امتلاكها هذه الثقة .

٢- الوزارة وحدة متجانسة متضامنة : تتصف الوزارة بأنها وحدة متجانسة مع بعضها البعض فهي عبارة عن هيئة جماعية تتكاتف مع بعضها البعض في انجاز المهام المكلفة بها ، ويعد عنصر الوحدة والتجانس ضرورياً فيها ، إذ أن طبيعة الوظائف التي يتوجب عليها القيام بها والمتمثلة في رسم السياسة العامة وإدارة شؤون الدولة تفرض ذلك ، وسمة الانسجام والوحدة تكون واضحة في الوزارات التي تشكل من حزب واحد كما في وزارة الأغلبية ولكن هذه السمة قد لا تكون واضحة ودائمة في الوزارات التي تتشكل من عدة أحزاب كما في الوزارة الائتلافية<sup>(١)</sup> ، إذ عادة ما تكون مساحة الانسجام والوحدة في مواقف محددة ، ولذا يكثر دائماً الحل فيها لعدم تجانسها ، وتمتاز الوزارة بالإضافة إلى سمة الوحدة والتجانس بسمة التضامن والتي تعني كما مر سابقاً بان المسؤولية السياسية للوزارة لا تخصص لرئيس الوزراء أو وزيراً معيناً بل هي تشمل أعضاء الوزارة باجمعهم فالمسؤولية أمام البرلمان تكون على الجميع ولا يمكن لأحد أعضاء الوزارة التنصل منها بدعوى عدم قبوله على السياسة التي تنتهجها الحكومة أو غيابه عن الاجتماع بل يكون مسؤولاً حاله حال أي وزير آخر، ويتوجب أيضاً على أعضاء الوزارة باعتبار أنهم جميعاً

ينتمون إلى هيئة واحدة إن لا يلجئوا إلى اتخاذ بعض التصرفات والمواقف التي تضاد السياسة العامة التي تعتمدها الوزارة .

(١) : ويشير الفقه إلى عدة أنواع من الوزارات التي تفتقد التجانس فيما بينها لكنها توجد نتيجة لبعض الظروف الاستثنائية ومنها :

أ- الوزارات الإدارية أو وزارات الأعمال : والتي تتألف من وزراء غير متحدين في توجهاتهم السياسية يكلفون بإدارة شؤون الحكم لفترة محددة لحين عودة الأمور إلى وضعها الطبيعي وتتسلم مقاليد الحكم وزارة من حزب الأغلبية .

ب- وزارة الاتحاد المقدس : وهي أيضا تتشكل من أعضاء ينتمون لجهات متعددة عند حصول خطر يهدد وحدة البلاد مثل الحروب أو أزمة سياسية أو مالية تعصف بالدولة .

ج- وزارة التركيز : وهي الوزارة التي تتشكل من أحزاب متعددة ولكنها تكون متقاربة في مبادئها السياسية ووجهات نظرها . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٤٥ ، نقلاً عن : د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام البرلماني في لبنان ، ١٩٦٩ ، ص ٣٧ ، واخرون .

٣- الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ : إن الوزارة تقوم برسم السياسة العامة للدولة والتخطيط لها ولذا فهي تعد أداة للحكم والتقرير ، فمهمة الوزارة ليست تنفيذية محضة بل هي تمتد لتشمل كل ما يتعلق ببناء الدولة وتحديد الأولويات والتخطيط في السياسة العامة لها لأنها تمثل مركز وجوه السلطة التنفيذية ، كما إن الوزراء في الوزارة ليسوا موظفين تنفيذيين فحسب بل هم رجال حكم وسياسة يقدمون ما يرونه من رؤى وتصورات تحدد معالم السياسة العامة في البلد .

٤- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء : يمكن لرئيس الوزراء في النظام البرلماني كقاعدة عامة أن يختار أعضاء وزارته من البرلمان كما له أيضاً أن يختارهم من خارجه ، وتجيز الأنظمة البرلمانية أيضاً دخول الوزراء إلى البرلمان والمشاركة في مناقشاته حتى لو تم اختيارهم من خارجه ، وهم لهم حق الأولوية في الكلام على أعضاء البرلمان فلا ينتظرون دورهم مثل باقي الأعضاء .

وفي الواقع الدستوري نجد أن الحكومة في بريطانيا تعد الجهاز الرئيسي والأساسي الذي يتمتع بالصلاحيات الفعلية في إدارة شؤون الدولة<sup>(١)</sup>، ويتم اختيارها من قبل الوزير الأول (رئيس الحكومة) وله حق اقالة اعضائها عند الضرورة ، وتمارس الحكومة الصلاحيات التنفيذية المعروفة بما فيها رسم السياسات العامة للدولة وتنفيذها وتسيير إدارة مراقفها ، كما أنها تقوم بتعيين الموظفين وتولي السلطة التنظيمية ، ولها أيضاً صلاحيات تشريعية مثل أعداد مشاريع القوانين وإرسالها إلى البرلمان لتشريعها ، كما أنها تمارس صلاحيات تشريعية نيابة عن البرلمان بناء على تفويضه فتصدر مراسيم تشريعية لها قوة الإلزام .

وتكون الحكومة التي تمارس صلاحياتها تحت سلطة الوزير الأول مسؤولة سياسياً بشكل تضامني أمام مجلس العموم ، فللمجلس سحب الثقة عن الحكومة وإسقاطها عند عدم قناعته بعملها ، كما تملك الحق في حله عندما تجد نفسها غير قادرة على تنفيذ برامجها بسبب معارضته<sup>(٢)</sup>، وفي كلا الحالتين لا يكون للملك أي اختصاصات حقيقية بهذا الشأن لأنه كما عرفنا سابقاً غير مسؤول

(١) : يشير الفقه في بريطانيا إلى أن هنالك تمايز ما بين مجلس الوزراء وهيئة الحكومة ، إذ أن الأول يتألف من جميع الوزراء ونوابهم الذين يفوضونهم في الحضور عنهم في البرلمان الذين لا يتمتعون بعضويته ، والسكرتاريون البرلمانيون ومعاونيهم وكان عدد هذا المجلس يصل بين الستين والثمانين عضواً ، وقد تجاوز العدد حالياً المئة عضواً ، وأما الثاني فهو يتألف من الوزراء فقط ، ويسمى أيضاً مجلس الوزارة وقد تم تقنينه رسمياً بالتشريع الصادر عام ١٩٣٧ وقد لجأت الحاجة إلى إنشاءه لصعوبة اتخاذ القرارات التي تتطلب الفاعلية والسرعة والسرية بسبب كثرة عدد مجلس الوزراء السابق . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٤٩ - ٥٠

(٢) : د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص ٩٠ - ٩٣

سياشياً ولا جنائياً ، وإنما يسعى دائماً إلى تحقيق التوازن بين السلطتين<sup>(١)</sup> . وفي دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل أشارت المادة (٦٣) منه إلى أن المستشار (وهو رئيس الحكومة الاتحادية) لا بد أن يكون منتخباً من قبل مجلس النواب الاتحادي ويكون انتخابه بالأغلبية من عدد المجلس بناء على اقتراح رئيس الجمهورية الاتحادية وفي حالة عدم فوز من اقترحه الرئيس يستطيع مجلس النواب الاتحادي أن ينتخب مرشحاً آخر كمستشار خلال مدة أقصاها (١٤) يوماً بأغلبية تزيد على نصف عدد أعضائه ، واستناداً إلى المادة (٦٤) من القانون يؤولف المستشار حكومته دون مشاركة مجلس النواب الاتحادي بعد أن حصل على ثقته ، وهذا الأمر يعطيه مركزاً قوياً في اختيار من يشاء في حكومته كما انه له الحق بإقالة من يشاء أيضاً بعد أن يقدم طلباً إلى رئيس الجمهورية بإقالة ، فالمستشار وفقاً للدستور هو الذي يملك صلاحية تعيين أو إقالة الوزراء في حكومته دون الرجوع إلى البرلمان ، كما وانه استناداً للمادة (٦٥) من الدستور هو الذي يحدد الخطوط العريضة والسياسة العامة لحكومته ويتحمل مسؤوليتها ، ولكل وزير صلاحية إدارة وزارته ضمن السياسة العامة المعتمدة بشكل مستقل عن الوزارات الأخرى ، فالمسؤولية السياسية في الدستور الألماني لا تكون موجهة إلى الوزراء بل هي تكون لخصوص المستشار لانه هو الذي حظى بثقة مجلس النواب دون أعضاء وزارته ، وعند سحب الثقة عنه فان ذلك يؤدي حتماً إلى سقوط الوزارة بأكملها ، فالحكومة تكون مسؤولة عن أعمالها أمام مجلس النواب الاتحادي من خلال رئيسها ، ومع إقرار الدستور الألماني المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة الا انه اشترط في المادة (٦٧) منه بان سحب الثقة عنه لا يجوز اللجوء اليه إلا إذا تمكن مجلس النواب الاتحادي من انتخاب مستشار جديد يرأس الحكومة القادمة ، والغاية من هذا الشرط هو

لتجنب الأزمات الناتجة عن الإسقاط المتكرر للحكومات على غرار ما كان يحصل في جمهورية فايمار<sup>(٢)</sup> ، فهذا الشرط يعدّ الأداة الأساسية فضلاً عن عوامل أخرى في تحقيق الاستقرار الحكومي في ألمانيا وهو يعدّ بمثابة أداة ردع للمعارضة فالحكومة تستمر في الحكم حتى ولو كانت حكومة غير مدعومة من أغلبية برلمانية طالما أن المعارضة غير قادرة على تشكيل أغلبية مطلقة في مجلس النواب الاتحادي قادرة على انتخاب مستشار جديد .

(١) : د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، ط ١ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الاشرف ، ٢٠٠٨ ، ص ٩٠

(٢) : كانت القوى المتطرفة في البرلمان الألماني في ظل جمهورية فايمار تتفق إرادتها على إسقاط الحكومة دون أن يكون باستطاعتها والقوى المعارضة الأخرى على تشكيل حكومة جديدة الأمر الذي أدى إلى إرباك وعدم استقرار في الواقع الحكومي . د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص ٢٠٩

وفي لبنان أشار دستور عام ١٩٢٦ المعدل في المادة (٦٤) إلى أن على الحكومة أن تتقدم إلى مجلس النواب لعرض بيانها الوزاري عليه لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ، كما وأنها لا تمارس صلاحياتها قبل نيل الثقة من المجلس ، كما وأشارت أيضاً إلى أن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعدّ مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء ويكون رئيس المجلس حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع ، وهو يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ماعدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالتها او اعتبارها مستقيلة ، كما ويوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية لمجلس النواب ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها ، وأشار الدستور في المادة (٦٥) إلى ان السلطة الإجرائية (التنفيذية) تناط بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ويمارس مجموعة من الصلاحيات منها وضع السياسات العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذالقرارات اللازمة لتطبيقها كما انه يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء ، وقد أشار الدستور أيضاً في المادة (٦٦) إلى المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بكلا نوعيها ، فقد نصت على (يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعه سياسة الحكومة العامة ويتحملون افرادياً تبعه أفعالهم الشخصية) ، وأكدت المادة (٦٩) من الدستور المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان عند ذكرها للحالات التي تعدّ الحكومة فيها مستقيلة ، ومنها عند نزع الثقة من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة .

وأشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (٤١) إلى أن مجلس الوزراء يتألف من رئيس وعدد من الوزراء حسبما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة ، وهو يتولى مسؤولية إدارة

جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما يعهد به إلى الهيئات الأخرى ، وله صلاحيات يقوم بممارستها بعد أن يتم تحديدها بموجب أنظمة يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها الملك استناداً إلى المادة (٤٥) من الدستور ، كما أن المادة (٤٨) من الدستور أشارت إلى أن رئيس الوزراء والوزراء يوقعون قرارات مجلس الوزراء وترفع هذه القرارات إلى الملك للتصديق عليها في الأحوال التي ينص الدستور عليه ، ويجب على الحكومة بموجب المادة (٥٤ / ٣) من الدستور أن تحظى بثقة مجلس النواب إذ نصت على (يترتب على كل وزارة تتألف أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً وإن تطلب الثقة على ذلك البيان ، وإذا كان المجلس غير منعقد أو منحللاً فيعد خطاب العرش بياناً وزارياً لإغراض هذه المادة) ، كما وان المادة (٥١) من الدستور أقرت بمبدأ المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب بكلاً نوعياً ، إذ نصت على أن (رئيس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب مسؤولية مشتركة عن السياسة العامة للدولة كما أن كل وزير مسؤول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته) ، وأكدت هذا المعنى المادة (٥٣) من الدستور بقولها (١). تطرح الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء أمام مجلس النواب .٢. إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة بالأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضائه وجب عليها أن تستقيل .٣. وإذا كان قرار عدم الثقة خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال منصبه)

وفي العراق أشار القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ إلى الوزارة محدداً الحد الأدنى لها بما لا يقل عن سبعة وزراء دون تحديد الحد الأعلى في المادة (٧٤ / ١) ، كما انه يعدّ مجلس الوزراء هو القائم على إدارة شؤون الدولة و ينعقد برئاسة رئيس الوزراء الذي بدوره يقوم باتخاذ القرارات المناسبة في الأمور العامة أو المتعلقة بعمل الوزارة على أن يتم عرضها على الملك استناداً للمادة (٦٥) من الدستور ، ومع أن الملك بموجب المادة (٢٦) من القانون هو الذي له صلاحية اختيار رئيس الوزراء وإقالته وكذلك صلاحية اختيار الوزراء بناء على اقتراح رئيس الوزراء إلا أن القانون أقر بالمسؤولية الوزارية بصورتها الجماعية والفردية أمام مجلس النواب في المادة (٦٦) منه والتي انتظم نصها كالآتي (وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر) فلمجلس النواب سحب الثقة عن الحكومة بأكثرية عدد الحاضرين في المجلس بعد إثارة مسؤوليتها التضامنية ويتحتم على الوزارة الاستقالة بأكملها أو إثارة المسؤولية الفردية لوزارة بذاتها وعليه يتوجب على وزيرها تقديم استقالته ، مع أحقية كل من رئيس الوزراء أو الوزير المختص تأجيل التصويت لمرة واحدة لمدة لا تتجاوز ثمانية أيام على أن لا يحل مجلس النواب خلال هذه المدة ، وأشارت المادة (٦٤ / ١) من القانون إلى ضرورة أن يكون الوزير المعين في الوزارة عضواً في احد المجلسين النواب أو الأعيان وإذا لم يكن عضواً فإنه لا يبقى في

منصبه أكثر من (٦) أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الأعيان أو ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة ، كما وأجازت المادة (٥٨) للوزراء وكبار الموظفين المنتدبين من الوزراء عند غيابهم الدخول إلى كلا مجلسي الأمة والتحدث فيهما .

وأما دستور سنة ٢٠٠٥ فإنه اعتبر بموجب المادة (٦٦) مجلس الوزراء الهيئة الثانية التي تتألف منها السلطة التنفيذية وتتكون من رئيس المجلس ومجموعة من الوزراء لم يحدد عددهم ، وأحال الدستور بموجب المادة (٨٦) إلى القانون مهمة تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحيات الوزير ، ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وهو القائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسس اجتماعاته استناداً للمادة (٧٨) من الدستور وأشارت المادة (٧٦) بفقراتها الخمس إلى احكام تشكيل الوزارة ونيلها الثقة فقضت بان رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الرئيس ويجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف (١) وأن يعرض أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً على ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة وفي حالة إخفاقه بعرض الاسماء خلال المدة المحددة او عدم حصولها على ثقة المجلس يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً ، ولم يجز الدستور الجمع بين منصب رئيس أو عضو مجلس الوزراء أو أي عمل أو منصب رسمي آخرويين عضوية مجلس النواب بموجب المادة (٤٩ / سادساً) منه (٢) .

وأقر الدستور المسؤولية السياسية للوزارة الفردية والجماعية فقد نصت المادة (٨٣) على الاتي (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية) ، كما وأشارت المادة (٦١ / سابقاً) في الفقرات (أ ، ب ، ج) إلى صلاحية مجلس النواب في توجيه أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو طرح موضوع عام للمناقشة عليهم لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات أو استجواب احدهم لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ، وأوضحت الفقرة (ثامناً / أ) من ذات المادة أن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه إليه ، وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء استناداً للفرع (ج) من الفقرة أعلاه .

(١) : وقد أجازت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد (٩٣) / اتحادية / ٢٠١٠ الصادر في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٩ / ١٢ / ٢٠١٠ لرئيس الوزراء المكلف تأخير تسمية بعض وزرائه على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو احد الوزراء وكالة لحين تعين الوزير الأصلي بعد ترشيحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة أعلاه من الدستور .

(٢) : وهذا ما اكده النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي المقر بتاريخ ١٥ / ٩ / ٢٠٠٦ في المادة (١٩ / أولاً) منه والتي نصت على انه (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر) ولكن المادة (٤٠ / أولاً) من النظام أجازت لعضو مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء حضور جلسات المجلس بناء على طلبه وموافقة هيئة الرئاسة والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون وزارته أو الشؤون المتعلقة بالحكومة وله استصحاب كبار موظفي الوزارة للاستعانة بهم بإذن الرئيس .

## المطلب الثاني

### تشكيل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

إذا كانت السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتميز بالثنائية فإنها في النظام الرئاسي تتصف بالوحدة ، فالسلطة التنفيذية تتمثل برئيس الجمهورية وحده ولا توجد إلى جانبه وزارة تمارس معه شؤون الحكم ، بل إن الرئيس هو الذي يكون رئيساً للدولة وللحكومة في نفس الوقت ومن هنا سمي النظام الرئاسي بهذه التسمية استناداً إلى وحدة السلطة التنفيذية وفرديتها المتمثلة برئيس الدولة (١) ، والذي يستقل بكامل الصلاحيات التنفيذية التي يحددها الدستور ، ويعاونه في أداء مهامه مجموعة من الوزراء الذين يتم اختيارهم من خارج السلطة التشريعية ويخضعون خضوعاً تاماً له ويتم تعيينهم بناء على موافقته ويُطلق عليهم الأمانة للدلالة على تبعيتهم للرئيس (٢).

فالوزراء لا يملكون أي سلطة سياسية مستقلة كما انه لا يوجد مجلس يضمهم تحت عنوان مجلس الوزراء بل هم عبارة عن موظفين (سكرتاريين) يقومون بأداء المهام التي يتم تكليفهم بها من قبل رئيس الجمهورية (٣) ولذا فهم ليسوا وزراء حقيقيين لهم صلاحيات يمارسونها دون الرجوع إلى الرئيس ، وهذا لا يعني عدم إمكان اجتماع الرئيس مع وزرائه بل المراد هو أن الرئيس له مطلق الحرية في تحديد الأمور التي يرغب إشراك وزرائه فيها لأخذ آرائهم فيجتمع معهم بخصوصها أو أن يتخذ القرار لوحده مع استشارتهم أو بدونها ، ولا يعني كذلك التقليل من شأن الوزراء في النظام الرئاسي بل إن بعضهم يمارس دوراً رئيساً ومهماً في سياسة الدولة بناء على موافقة الرئيس (٤) ، كما وان رئيس الجمهورية يملك وحده الحق في عزلهم وتغييرهم متى شاء دون

(١) : د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر ، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٨

(٢) : د. احمد سعيان ، المصدر السابق ، ص ٢١٥



(٣) : د. داود مراد حسين ، المصدر السابق ، ص ١٣٨ ، د. خليل حميد عبد الحميد ، القانون الدستوري ، المكتبة القانونية ، العراق – بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٩ . النظام الرئاسي لا يكون عادة إلا في الجمهوريات ويصعب تطبيقه في الملكيات نظراً للتعارض المطلق ما بين مبادئه ومبادئ النظم الملكية . د حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ٢٤٦

(٤) : د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، ط ٢ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان – طرابلس ، ٢٠٠٨ ، ص ١٤١ ، وكمثال على ذلك الدور الذي كان يلعبه وزير الخارجية الأمريكي في عهد الرئيسين الأمريكيين ريتشارد نيكسون وجيرالد فورد حيث كان له دور فاعل ومؤثر بشكل كبير في سياسة دولته في المجالين الخارجي والداخلي على حد سواء . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٩٤

الحاجة إلى اخذ موافقة السلطة التشريعية لان الوزراء غير مسؤولين سياسياً أمامها فلا يحق لهذه السلطة توجيه الأسئلة لهم أو استجوابهم بل تكون مسؤوليتهم أمام الرئيس فهم يستمرون بممارسة أعمالهم طالما ينفذون السياسة العامة التي قام بوضعها ويتمتعون بثقته (١) .

ورئيس الجمهورية في النظام الرئاسي يكون منتخباً من الشعب بشكل مباشر فهو يستمد شرعيته منه لا من السلطة التشريعية لذا فان الأخيرة لا شأن لها في أمر تقلده منصبه الرئاسي كما وأنها لا تملك الحق في مساءلته سياسياً لان الرئيس يعد على قدم المساواة معها (٢) .

وعلى هذا الأساس فان رئيس الدولة في النظام الرئاسي يختلف عنه في النظام البرلماني فهو في ظل الأخير لا يتمتع بأي سلطات حقيقية وفعلية في ممارسة شؤون الحكم وإنما تكون صلاحياته شرفية واسمية وتنتقل السلطات الفعلية إلى هيئة أخرى هي مجلس الوزراء (الحكومة) كما انه يكون منتخباً عن طريق السلطة التشريعية في النظم الجمهورية أو معيناً في النظم الملكية فهو يسود ولكنه لا يحكم ، بينما الرئيس في النظام الرئاسي يملك وحده وعلى نحو حقيقي وفعلي كل السلطات والصلاحيات التنفيذية ولا يكون الوزراء إلا مجرد معاونين أو أمناء للرئيس يعملون على تنفيذ السياسة العامة التي يحددها ويرسمها لهم ولذا فانه يسود ويحكم في نفس الوقت ، كما انه يكون منتخباً من قبل الشعب ولذا فانه يتمتع بالإضافة إلى سلطاته الفعلية بمكانة رفيعة وكبيرة توازي سلطات الدولة الأخرى .

وفي الواقع الدستوري نجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ أول دستور اخذ بهذا النظام الرئاسي في الحكم ومنها انتقل إلى باقي الدول ، وقد أشار الدستور في الفقرة (١) من المادة (٢) إلى إن السلطة التنفيذية في البلاد تناط برئيس الجمهورية وهو يعد الرئيس الأعلى للبلاد ويشغل منصبه لمدة (٤) سنوات وينتخب معه نائباً يختار للمدة ذاتها ، ويقوم الرئيس باختيار وزرائه وكبار موظفي الدولة بمشورة وموافقة مجلس الشيوخ استناداً للفقرة (٢) من المادة أعلاه من الدستور ، وبموجب الفقرة (٢) من المادة (١) من الدستور بعد التعديل تكون مدة الرئاسة

(١) : د. سعيد السيد علي ، المصدر السابق ، ص ٣٣٠

(٢) : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ١٤٢ - ١٤٣ . يحد رؤساء الدولة في النظم الرئاسية غالباً أنفسهم أعلى منزلة من السلطة التشريعية كونهم قد جاؤوا نتيجةً لرغبة شعبية تمثل الشعب بمجموعة أو على الأقل بأغليته ، بينما أعضاء السلطة التشريعية لا يمثلون سوى رغبة أغلبية الناخبين في دوائرهم الانتخابية الخاصة ، الأمر الذي يعطي الرؤساء شعوراً برجحان موقعهم وقوة مركزهم . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٩٦

لرئيس الجمهورية أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>(١)</sup> ، ويتمتع الرئيس بصلاحيات دستورية واسعة ومتنوعة تشمل المجالات المختلفة الخاصة بالسلطة التنفيذية والتي تتركز بيده بصورة رئيسة ومباشرة واختصاصات أخرى تتعلق بالجانب التشريعي وكذلك القضائي ، ولا يوجد في الولايات المتحدة الأمريكية مجلس للوزراء بمعناه المعروف في النظم البرلمانية بل إن السلطة التنفيذية تكون كاملة بيد الرئيس ، فالأخير هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في ذات الوقت وهذا يعني إن لا يوجد منافس للرئيس في المجال التنفيذي يمكن إن يشاركه سلطة الحكم واتخاذ القرارات المتعلقة بالدولة ، وان الوزراء الذين يطلق عليهم في الولايات المتحدة الأمريكية اسم السكرتاريين يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية بعد اخذ موافقة مجلس الشيوخ وله الحق في إقالتهم لوحده دون اخذ رأي المجلس فهم خاضعون تماماً لمشينة الرئيس وإرادته<sup>(٢)</sup> ، وللرئيس طلب المشورة منهم ولكن لا يكون ذلك ملزماً له في اتخاذ قراراته بل يبقى القول الفصل بيده حتى مع إجماعهم على رأي معين بل للرئيس صلاحية استشارة الشخصيات العامة الرسمية وغير الرسمية في الدولة<sup>(٣)</sup> .

(١) : منع التعديل الثاني والعشرون لدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي تم إقراره عام ١٩٥١ إعادة انتخاب الرئيس بشكل مطلق وجعله محددًا بمرتين فقط . د. محمد المشهاني ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، ج ١ ، ط ١ ، مطبعة جامعة البحرين ، البحرين ، ٢٠٠٣ ، ص ٢٢٥

(٢) : د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ١٢٨ - ١٣٣ ، د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٤٢ - ٣٤٥ ، يُذكر أن الكونغرس في عام ١٩٢٤ حمل حملة شديدة على وزير البحرية لاتهامه في فضيحة مالية أثناء رئاسة الرئيس جون كولدج (١٩٢٣-١٩٢٩) فاقر مجلس الشيوخ اقتراحاً برغبة يتضمن توجيه الرجاء للرئيس بعزل الوزير ولكن الرئيس رفض ذلك لأنه يمس استقلال السلطة التنفيذية ويحد اعتداء على اختصاصها . د. كاظم علي عباس ، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، بحث منشور في مجلة الحقوق - الجامعة المستنصرية ، العدد (١١-١٢) ، المجلد (٣) ، ٢٠١٠ ، ص ٧٥

(٣) : وخير شاهد على ذلك ما حصل في عهد الرئيس الأمريكي ابراهام لنكولن (١٨٦١-١٨٦٥) عندما قام بدعوة وزرائه السبعة وعرض عليهم بعض المواضيع لإبداء رأيهم ومشورتهم فيها فحصل أن اجمعوا بأكملهم على رأي واحد في احد المواضيع كان مخالفاً لرأيه فما كان على الرئيس إلا أن عمل على طبق رأيه مخالفاً لهم وقال كلمته

المشهوره (سبعة أصوات بالرفض وصوت واحد بالقبول هو الأولى بالإتباع) ، بينما نلاحظ أن الوزراء في الأنظمة البرلمانية كان لهم سلطة التقرير والبيت في الأمور كما حصل عندما اجتمع رئيس وزراء انكلترا بوزرائه لمناقشة قوانين القمح فقال (ليس المهم ما يقول به كل منا وإنما يجب أن نقول جميعاً نفس القول) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٤٣ ، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٣٩ نقلاً عن : د. سعد عصفور ، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، ١٩٨١ ، ص ٢٢٩ ، ٢٧٥ ، واستعان العديد من رؤساء الولايات المتحدة

### المطلب الثالث

#### تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي

تعد السلطة التنفيذية في النظام المجلسي (نظام حكومة الجمعية) أداة تنفيذية للسلطة التشريعية ، والأخيرة هي التي تقوم باختيار وتعيين أعضاء السلطة التنفيذية التي تنحصر وظيفتها في تنفيذ سياسات وتوجيهات السلطة التشريعية ، ولذا فإن مبدأ الفصل مابين السلطات لا وجود له في نظام حكومة الجمعية بل أن طبيعة العلاقة ما بين السلطات يحكمها مبدأ آخر هو اندماج السلطات<sup>(١)</sup> ، ويعني جمع وتركيز الصلاحيات التنفيذية والتشريعية بيد هيئة واحدة تكون منتخبة من قبل الشعب ويقع على عاتقها ممارسة السلطات في المجالين التشريعي والتنفيذي ، فوفقاً لهذا المبدأ لا وجود لسلطة خاصة بالتنفيذ وأخرى بالتشريع كما عرفهما النظامان السابقان بل توجد سلطة واحدة لها صلاحية التشريع والتنفيذ في الدولة في وقت واحد ، ويعتمد الأساس الفلسفي لهذا المبدأ على فكرة استحالة تجزئة السيادة في الدولة<sup>(٢)</sup> ، فالسيادة وحدة واحدة لا تقبل التجزئة وحيث أن الشعب هو صاحبها لذا كان من الطبيعي أن يقوم هو بممارسة شؤون السيادة عن طريق نوابه الموجودين في الهيئة التشريعية ، الأمر الذي يقتضي أن يكون لهذه الهيئة العلية على باقي الهيئات في الدولة وان تنحصر جميع السلطات بيدها ولكن حيث انه يستحيل عليها من الناحية العملية ممارسة

---

الأمريكية بالعديد من الشخصيات الرسمية وغير الرسمية فاستعان الرئيس الأمريكي فرنكلين (١٩٣٢-١٩٤٥) ببعض أساتذة الجامعات ورجال الفكر والتخصص وكون منهم لجنة عرفت باسم مؤسسة الأدمغة أو العقول ، كما لجئ الرئيس جاكسون (١٨٢٨-١٨٣٦) إلى بعض الشخصيات وأطلق عليهم وزارة المطبخ حيث كانوا يجمعون على أنواع معينة من الأطعمة ، وعرف الرئيس روزفلت بوزارة التنس حيث كان مستشاروه يجمعهم حبه لعبة التنس . د. عفيفي كامل عفيفي ، المصدر السابق ، ص ٢٧٥

(١) : د. احمد عبد الحميد الخالدي ، النظم السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ، ص ٧١ ، لقد أخذت اغلب الدساتير بمبدأ الفصل بين السلطات وذهب بعض منها إلى إنكار هذا المبدأ والأخذ بمبدأ وحدة السلطات وتدرجها كما في الدساتير الاشتراكية وغيرها ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يعطي ضماناً كبيرة لتطبيق الديمقراطية ولكن تطبيقها لا يشترط بالضرورة الأخذ به ، بل من الممكن تحققها مع مبدأ وحدة السلطة إذا كانت السلطة في النظام السياسي متجسدة في سلطة تشريعية منتخبة كما في دستور الاتحاد السويسري .

د. خليل حميد عبد الحميد ، السلطة التنفيذية في ميزان السلطات بين مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ وحدة السلطة ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، العدد (١) ، المجلد (١٣) ، إذار / ٢٠١١ ، ص ١٥٩ .

(٢) : لقد كان للفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو الأثر الكبير في نشأة مبدأ اندماج السلطات إذ أنه كان يعتقد بان السيادة لا يمكن تجزئتها وان الإرادة العامة للأمة لا يمكن تمثيلها إلا بنفسها ولذا فانه اعتبر الحكومة الديمقراطية المباشرة هي الصورة المثالية للحكومات الديمقراطية لأنها تمثل تلك الإرادة . د. عبد الفتاح ساير ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، دار الكتاب العربي ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٩

الوظائف التنفيذية الإدارية كلها في الدولة فأنها لجئت إلى هيئة أخرى أوكلت لها القيام بتلك المهام وهي الهيئة التنفيذية (١) ، ويتم اختيار أعضاء السلطة التنفيذية في النظام المجلسي من قبل السلطة التشريعية ، التي تملك أيضاً الحق في عزلهم وإقالتهم إذا ما خالفوا السياسة التي اعتمدها أو لم تقتنع بأدائهم ، فلا وجود لمجلس وزراء متضامن مع بعضه كما رأينا في النظام البرلماني في نظام حكومة الجمعية لان أعضاء السلطة التنفيذية في حقيقتهم مجرد أشخاص ينفذون الأوامر والتوجيهات الصادرة لهم من قبل السلطة التشريعية ، فهم لا يملكون أي صلاحيات حقيقية وفعلية حالهم حال الوزراء في النظام الرئاسي الذين يكونون خاضعين لرئيس الجمهورية بينما هم هنا يخضعون إلى السلطة التشريعية ، كما أن رئيس السلطة التنفيذية التي يتم اختياره من بين أعضائها لا يملك أي صلاحيات مستقلة أو خاصة به بل هو مكلف حاله حال باقي أعضاء السلطة التنفيذية بتنفيذ سياسة وتعليمات السلطة التشريعية ، بل أكثر من ذلك لا يملك رئيس السلطة التنفيذية الذي يعدّ رئيساً للدولة أي سلطة تميزه عن باقي زملائه الأعضاء ، بل يعدّ منصبه منصباً فخرياً لا غير (٢) .

ويقرر النظام المجلسي المسؤولية السياسية للوزراء أمام السلطة التشريعية ، فيحق للأخيرة توجيه الأسئلة والاستجابات لهم والتحقيق معهم ، فالسلطة التنفيذية تكون مسؤولة بكامل أعضائها بما فيهم الرئيس أمام السلطة التشريعية ، وفي مقابل ذلك لا تملك هذه السلطة أي حق في مساءلة أعضاء السلطة التشريعية ، فالرقابة والمساءلة في هذا النظام تكون من جهة واحدة هي السلطة التشريعية فحسب ، وإذا كانت السلطة التنفيذية لا تملك صلاحية مساءلة أو حل السلطة التشريعية فإنها أيضاً لا تملك حق دعوتها للانعقاد أو تأجيل أو فض اجتماعاتها ، ذلك لأنها تكون تابعة وخاضعة لها فلا يتسنى إعطاءها مثل هذا الحق (٣) .

وفي الواقع الدستوري نجد أن نظام حكومة الجمعية قد تم تطبيقه في دول عديدة بشكل مؤقت أثناء الظروف الاستثنائية التي مرت بها كما في فرنسا بعد ثورة ١٨٤٨ وسقوط حكومة لويس فيليب حيث تركزت السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد جمعية تأسيسية قامت بتشكيل لجنة مكونة من خمسة أشخاص لمباشرة أعمال السلطة التنفيذية ، وتدرجياً انحصرت صلاحيات اللجنة بشخص

واحد هو الجنرال لويس اوجين كفيناك ، وأخذت به أيضاً عام ١٨٧١ بعد سقوط نابليون الثالث ، إذ سيطرت الجمعية النيابية على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعينت (أدولف تيير) للقيام بأعمال

(١) : د. محمد المجذوب ، المصدر السابق ، ص ١٠٨

(٢) : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، المصدر السابق ، ص ٣٦٦

(٣) : د. حسين عثمان محمد عثمان ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥ - ٣٤٦

السلطة التنفيذية ثم قامت بعزله عام ١٨٧٣ وعينت بدلاً عنه المارشال مكماهون<sup>(١)</sup> ، وفي تركيا أناط دستورها لعام ١٩٢٤ السلطتين التشريعية والتنفيذية بالبرلمان التركي الذي كان يعرف بالمجلس الوطني ، ووجب الدستور على المجلس أن يختار رئيساً للجمهورية تعهد إليه ممارسة مهام السلطة التنفيذية ، وقد افرز ذلك قيام مصطفى كمال أتاتورك بالسيطرة على المجلس الوطني وان ينصب نفسه دكتاتوراً طول فترة حكمه<sup>(٢)</sup>.

وُطبق نظام حكومة الجمعية بشكل دائم في سويسرا منذ عام ١٨٤٨<sup>(٣)</sup>، فقد أكد الدستور السويسري على مبادئ هذا النظام الذي يستند على تركيز السلطات وإدماجها ولا سيما التشريعية والتنفيذية منها في يد الهيئة المنتخبة من الشعب والمناطق بها بصفة أساسية مهمة التشريع ، حيث انه منح الجمعية الاتحادية بمجلسيها سلطات واسعة وفي المجالات كافة ، واعتبرها الدستور السويسري استناداً للمادة (١٤٨) أعلى سلطة في البلاد دون الإخلال بحقوق الشعب والمقاطعات وأما السلطة التنفيذية التي يُطلق عليها المجلس الاتحادي فانه يتم انتخابه من قبل الجمعية الاتحادية استناداً للمادة (١٦٨) من الدستور<sup>(٤)</sup> ، ويتألف من سبعة أعضاء يمارسون عملهم لمدة (٤) سنوات قابلة للتجديد لفترات غير محدودة فلا يوجد حظر دستوري على إعادة انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لمرات عديدة ، كما وان الدستور لم يحدد شروطاً معينة يجب توافرها في العضو لإعادة انتخابه مما أدى من الناحية العملية إلى أن تصل مدة تولي بعض أعضاء المجلس إلى (٣٠) عاماً وهو الأمر الذي حدث فعلاً في الفترة ما بين الأعوام (١٨٤٨ - ١٩٢٩) ، وعليه أصبح من غير المستغرب أن يظل العضو محتفظاً بعضويته في المجلس مدى الحياة أو لحين ان يقرر هو بنفسه اعتزال الحياة السياسية<sup>(٥)</sup>.

(١) : د. نعمان احمد الخطيب ، المصدر السابق ، ص ٣٨٩

(٢) : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ١٣٢

(٣) : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ص ٩٢ - ٩٧ ، د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ٢٦٤ - ٢٦٩ ، د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٨ ، منشورات زين الحقوقية ،

بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٥٤١ - ٥٤٥ ، نبيل عبد الرحمن حياوي ، السلطة التنفيذية ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٧٥ - ٧٨

(٤) : رفض الشعب السويسري استفتاء لتعديل الدستور اجري مرتين في عامي ١٩٠٠ و ١٩٤٢ يقضي بانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي بالاقتراع العام المباشر من الشعب . د. عصام الدبس ، النظم السياسية - أسس التنظيم السياسي - الكتاب الأول ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن - عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٩١

(٥) : د. عفيفي كامل عفيفي ، المصدر السابق ، ص ٤١٥

ويعدّ المجلس الاتحادي بموجب المادة (١٧٤) من الدستور أعلى سلطة قيادية تنفيذية في الاتحاد السويسري ، ويمارس عمله بشكل جماعي ، حيث لا وجود لرئيس وزراء كما هو الحال في النظام البرلماني ولا رئيس دولة كما هو الحال في النظام الرئاسي بل أن أعضاء المجلس الاتحادي جميعهم متساوون مع بعضهم ودور رئيس المجلس الذي يتم انتخابه من قبل الجمعية مع نائبه لمدة سنة واحدة غير قابلة للتجديد اسمي وشكلي ، كما أن المجلس لا يشكل حكومة بالمعنى المتعارف ولا يملك برنامجاً حكومياً بل أنه يكلف كل عضو من أعضائه بإدارة إحدى الوزارات السبعة ، ويعتمد المجلس في اتخاذ قراراته على مبدأ الأغلبية بعد تحقق النصاب الذي يشترط أن لا يقل عن أربعة أعضاء من المجلس ، وتراعي الجمعية الاتحادية لدى انتخابها أعضاء المجلس الاتحادي تحقيق التوازن بين الكانتونات (المقاطعات) والأحزاب ، ولا يجوز لعضو المجلس الاتحادي أن يتولى أي منصب آخر سواء كان عاماً أو خاصاً ولذا يتوجب على عضو الجمعية الاتحادية عند اختياره لعضوية المجلس تقديم استقالته ، وللمجلس الاتحادي اختصاصات عديدة بعضها يتعلق بالجانب التشريعي حيث له الحق استناداً للمادة (١٨١) من الدستور بتقديم مشاريع القوانين والمراسيم للجمعية الاتحادية كما له أن يصدر قواعد قانونية ملزمة في صورة أوامر ضمن الحدود التي اقرها الدستور والقانون له بموجب المادة (١٨١) من الدستور ، وبعضها يتعلق بالجانب التنفيذي منها الإشراف على الإدارات الاتحادية وتنفيذ القوانين الاتحادية وتعيين الموظفين الاتحاديين وإدارة الشؤون الخارجية للاتحاد من خلال المفاوضات .

ويتناوب أعضاء المجلس الاتحادي على رئاسته ، وتكون سلطات الرئيس اسمية فهو يتولى رئاسة المجلس الاتحادي وإدارة المكتب الإداري للمجلس وتمثيل الاتحاد السويسري على الصعيدين الخارجي والداخلي إضافة إلى قيامه بمهام الوزارة التي كان يرأسها قبل انتخابه رئيساً للمجلس الاتحادي .

وأما فيما يتعلق بالمسؤولية السياسية للمجلس الاتحادي تجاه الجمعية الاتحادية فانه وخلافاً لما تقدم من مبادئ النظام المجلسي التي تقوم على تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية وامتلاك الأخيرة حق الاستجواب والإقالة لجميع أعضاء السلطة التنفيذية ، نجد أن أعضاء المجلس الاتحادي بعد انتخابهم من قبل الجمعية الاتحادية يتمتعون بالاستقلال ، حيث لا تتمكن الجمعية من

استجوابهم أو سحب الثقة عنهم بشكل فردي أو جماعي ، بل أن أعضاء المجلس يبقون على عضويتهم فيه إلى حين انتهاء الفترة المحددة دستورياً لهم وهي أربع سنوات ، كما أن هنالك بعض مظاهر التعاون ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمثل في حق أعضاء المجلس الاتحادي بالدخول الى الجمعية الاتحادية والكلام فيها وكذلك بإمكانهم تقديم مقترحات حول الموضوعات التي تدور بشأنها مناقشات الجمعية ، كما ولهم الحق في دعوتها للانعقاد في دورات غير عادية الأمر الذي دفع بعض الفقهاء إلى التشكيك في انطباق صفة النظام المجلسي على النظام السياسي في سويسرا (1).

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسي والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٧١ ، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ١٣١ ، د. عصام الدبس ، المصدر السابق ، ص ٢٩٢ - ٢٩٣ ، نقلاً عن : د. سامي سليمان دله ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية ، منشورات جامعة حلب - كلية الحقوق ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٣٠ ،

## الفصل الأول

### الأسباب الدستورية لضعف أداء السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية كباقي السلطات الأخرى في الدولة لها مهام ووظائف يتوجب عليها تنفيذها وإدائها ولا شك إن الاخفاق في أداء هذه الوظائف وانجاز تلك المهام يعود الى مجموعة من الأسباب القانونية والواقعية الموجودة في الدولة ، والتي لولاها لما حصل هذا الاخفاق والفسل في انجاز المهام الموكلة لها .

إن البحث عن جميع الأسباب التي تقف وراء ضعف أداء السلطة التنفيذية يحتاج الى كتابة الكثير لبيانها بشكل تفصيلي فهناك اسباب سياسية واخرى اقتصادية وثالثة دولية ورابعة اجتماعية وخامسة قانونية وغيرها من الأسباب ولكن بيانها جميعاً ليس هدفنا الرئيس في هذه الدراسة إذ إننا نسعى الى بيان الأسباب القانونية بشكل خاص والذي يعنينا في هذا الفصل بالذات بيان الأسباب الدستورية التي تضمنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نعتقد بانها تشكل السبب الدستوري الرئيس في ضعف أداء هذه السلطة ، ولذا فان جهدنا سوف ينصب لبيان هذه الأسباب دون التعرض الى الأسباب الأخرى التي تشترك في تحقيق هذه النتيجة ، ومن المهم ان نشير الى ان المراد بالأسباب الدستورية التي هي مدار البحث في هذا الفصل كل المواضيع التي اوردها الدستور النافذ كنصوص بالاضافة الى المواضيع التي يعتقد البعض بان النصوص الدستورية قد دلت عليها ، ولأجل ذلك فقد ارتأينا ان نقسم هذا الفصل على ثلاثة مباحث ، يتناول الأول اختصاصات رئيس الدولة <sup>(١)</sup> والثاني يبيّن اختصاصات هيئة مجلس الوزراء التي تتألف من مجلس الوزراء (الوزارة) ورئيسه على ان يكون المبحث الثالث مخصصاً لقراءة واقع الديمقراطية التوافقية وفقاً لنصوص الدستور الحالي وكالاتي :



(١) : ان مصطلح الاختصاص عبارة عن ولاية ابرام عمل معين وفقاً لقواعد معينة من ناحية الموضوع والاشخاص والمكان والزمان بينما يدل مصطلح الصلاحية في القانون على تولي سلطة وحدها دون سواها حق اصدار القرارات ، وبناء على هذا فان استعمال المصطلح الأول يكون اكثر دقة وشمولاً من المصطلح الثاني . د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط ١ ، موسوعة الثقافة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص ٧١ - ٧٤

## المبحث الأول

### اختصاصات رئيس الدولة

عرفنا فيما سبق بان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتميز بالثنائية فهي تتألف من طرفين الأول رئيس الدولة وهو يتمتع بالسلطات الاسمية والفخرية ولذا لا يكون مسؤولاً سياسياً امام السلطة التشريعية والثاني الوزارة (مجلس الوزراء) وتستقل بالصلاحيات والسلطات الفعلية والحقيقية في إدارة الدولة ولذا تكون مسؤولة امام البرلمان استناداً لقاعدة تلازم السلطة مع المسؤولية ، ونحن في هذا المبحث نسعى للتعرف على السلطات التي منحها دستائير بعض الدول التي تبنت الاتجاه البرلماني لرئيس الدولة سواء كانت ملكية او جمهورية ومقارنتها بالسلطات التي اقرها الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، ولجل ذلك قسمنا هذا المبحث الى المطالب الاتية :

- المطلب الأول : اختصاصات رئيس الدولة في المجال التشريعي

- المطلب الثاني : اختصاصات رئيس الدولة في مجال الشؤون الخارجية

- المطلب الثالث : اختصاصات رئيس الدولة في المجال العسكري والحربي وإعلان الطوارئ

- المطلب الرابع : اختصاصات رئيس الدولة في مجال علاقته بسلطات الدولة الأخرى

- المطلب الخامس : اختصاصات رئيس الدولة في مجال الوظيفة التنفيذية

- المطلب السادس : اختصاصات رئيس الدولة في مجال التعديل الدستوري (١)

(١) : واذاف بعض الفقهاء نوعاً آخر من الاختصاصات اطلق عليها تسمية الصلاحيات الرئاسية ذات الطبيعة العامة لرئيس الجمهورية ، وتمثلت بما ورد في المادتين (٥٠) و (٦٧) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ إذ جاء في المادة (٧١) ما نصه (يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية امام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور ) ونصت المادة (٥٠) على (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يباشر عمله بالصيغة الاتية : اقسم بالله العلي العظيم ، ان اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية ، بتقان واخلاص ، وان احافظ على استقلال العراق وسيادته ، وارعى مصالح شعبه ، واسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثوراته ونظامه الديمقراطي الاتحادي ، وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة ، واستقلال القضاء ، والتزم بتطبيق التشريعات بامانة وحياد ، والله على ما اقول شهيد) ، وجاء في المادة (٦٧) ما نصه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ، والمحافظة على استقلال العراق ، وسيادته ، ووحدته ، وسلامة اراضيه ، وفقاً لاحكام الدستور ) .

د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٣ ، ص ٩١ - ٩٢ ، ونحن نرى بان ما جاء بكلا المادتين لا يمكن عده من الصلاحيات إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية ممارسة ما ورد فيهما على ارض الواقع بل هي عبارة عن نصوص عامة غير محددة جرت العادة على إيرادها في الدساتير كمقدمة بيانية وتعريفية لمركز وموقع رئيس الجمهورية .

## المطلب الأول

### اختصاصات رئيس الدولة في المجال التشريعي

تباينت دساتير الدول في منح الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة أثناء الظروف الاعتيادية والظروف الاستثنائية التي تمر بها ، فمنها من توسع في ذلك فمحتة حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها إضافة لتصديقه لها ، ومنها من ضيق عليه وحصر اختصاصه على التصديق على القوانين التي تم إقرارها من قبل البرلمان فحسب ، ولذا سنتناول هذا الموضوع من خلال الفرعين الآتيين الذين خصصنا أولهما لبيان اختصاصات رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاعتيادية وثانيهما الى عرض الاختصاصات التشريعية في الظروف الاستثنائية وكالاتي :

## الفرع الأول

### اختصاصات رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاعتيادية

ويقصد بهذا النوع من الاختصاصات تلك التي يباشرها رئيس الدولة في الاوضاع الطبيعية والاعتيادية التي تكون فيها الدولة والتي لا ترتبط مباشرتها بظروف استثنائية طارئة فقد ذهبت العديد من الدساتير الى منح رئيس الدولة صلاحية اقتراح القوانين<sup>(١)</sup> ، ففي بريطانيا والتي تتمتع بدستور عرفي كان التاج يختص بكل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ولذا كان اقتراح القوانين من ضمن الصلاحيات التي يستقل بها الملوك ولم يكن للبرلمان أي حق في ذلك سوى حق تقديم العرائض الى الملك وهذه العرائض تمثل رغبة احد الاعضاء في ان يصدر التاج قانوناً معيناً او ان يعدل في قانون قائم وهي في حقيقتها مجرد التماس او رجاء يقدم من البرلمان الى الملك ويبقى للاخير السلطة المطلقة في قبوله او رفضه ، الا ان البرلمان كانت له فرصة الضغط على الملك للموافقة على العرائض المقدمة منه من خلال ربط موافقته على الضرائب بموافقة الملك على تلك العرائض<sup>(٢)</sup> ، واستمر الوضع على هذه الحال الى قيام ثورة ١٦٨٨ التي انتجت تقييد سلطات الملك التشريعية وتقوية سيطرة البرلمان فاصبح الاخير هو صاحب الاختصاص في

(١) : اختلف الفقهاء في بيان حقيقة الاقتراح فذهب بعض منهم الى ان عمل تمهيدي يسبق عملية التشريع ، فهو لا يعد جزءاً منها ولا يمكن ان يكون المنشئ للقانون ، وذهب البعض الى انه جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن ان تتم بدونها ، فهو عنصر اساسي فيها ، وذهب ثالث الى انه العمل الذي يقدم للتشريع مادته لانه يضع الاسس الأولى في التشريع ويحدد موضوعه ومضمونه ، وذهب رابع الى ان الاقتراح هو العمل الذي يلزم السلطة التشريعية على التصرف فلا يمكن لها اهماله ويتوجب عليها البث فيه نفيًا او اثباتًا ، وقد حظى هذا التعريف بقبول غالبية الفقه . د. احمد سلامة بدر ، المصدر السابق ، ص ٧٣ - ٧٤

(٢) : د. مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٩٥

عملية التشريع بمراحلها كافة ، وتأكد هذا الامر بصدور وثيقة الحقوق عام ١٦٨٩<sup>(١)</sup> . وبعد هذا التطور السياسي المتلاحق في واقع السلطة التنفيذية والتشريعية في بريطانيا الذي انتهى بتقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك مطلقاً وانتقال سلطاته الفعلية الى الوزارة المسؤولة امام البرلمان تقرر حق الاقتراح الى الوزارة ، فاصبح هذا الحق من الناحية النظرية بيد البرلمان والوزارة ولكن من الناحية العملية يكون بيد الاخيرة حصراً إذ ان رغبة احد اعضاء البرلمان بتقديم مشروع قانون مخالف لرغبة الحكومة (الوزارة) سوف تكون لا قيمة لها لان اغلبية البرلمان هي مساندة للوزارة وبالتالي فانها ستُفشل هذا الامر<sup>(٢)</sup> .

واما حق الاعتراض على القوانين والتصديق لها<sup>(٣)</sup> ، فانه من صلاحيات الملك ، فله من الناحية النظرية ان يمتنع عن اصدار القانون برفضه ، كما ان له الموافقة عليه ، ولكن مع ثبوت هذا الحق للملك من الناحية القانونية لم تتم ممارسته من قبل الملوك في بريطانيا منذ القرن السابع عشر ، فمنذ ان استخدمت الملكة (آن) هذا الحق برفض التصديق على مشروع قانون الميليشيا الاسكتلندية سنة ١٧٠٧ لم يرفض أي من الملوك القوانين التي وافق البرلمان على تشريعها<sup>(٤)</sup> ، ولذا فان معظم الفقهاء يرون بان حق الاعتراض والتصديق على القوانين قد سقط بالتقدم لعدم استخدامه

(١) : د. جمال سلامة علي ، النظام السياسي والبناء الاجتماعي ، ط ١ ، دار الطباعة الحديثة ، القاهرة ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٤٠ - ٢٤١

(٢) : د. مهند صالح الطراونه ، المصدر السابق ، ص ٩٨ - ٩٩

(٣) : التصديق على القوانين يعني موافقة رئيس الدولة على التشريعات التي اقرها البرلمان فإذا لم يقم بالتصديق عليها يعني اعتراضه عليها ، فالتصديق إذن هو جزء من العملية التشريعية باعتباره العمل الذي يعطي به رئيس الدولة الاقرار الضروري لنفاذ القانون حيث لا يمكن بدون هذا الاقرار اعمال القانون وتطبيقه ، بينما الاعتراض هو رفض مشروع القانون من قبل رئيس الدولة لوجود عيب من العيوب فيه وهو اما ان يكون مطلقاً بمعنى عدم امكانية عرض مشروع القانون على البرلمان مرة ثانية وهذا يؤدي الى إلغاء المشروع المعترض عليه بحيث يصبح كأن لم يكن ، واما ان يكون نسبياً او توقيفياً بمعنى امكانية صدور مشروع القانون بعرضه على البرلمان مرة ثانية والتصويت عليه باغلبية خاصة ، ويبرر الفقه منح رئيس الدولة هذا الحق بان السلطة التنفيذية بحاجة الى وسيلة لايقاف مشروعات القوانين التي تؤثر على سياستها العامة وتتناقض معها ، ولاهمية حق الاعتراض وتأثير استعماله على عمل البرلمان لجنت الدساتير الى تقييده بمدة محدد يستعمل فيها حتى لا يظل مشروع القانون الذي اقره البرلمان مهددا بالزوال او عدم النفاذ طويلاً . د. احمد عبد الحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ، ص ٢٩٥

(٤) : جدير بالذكر بان الدستور الاسترالي قد منح الملك في انكلترا الحق بان يعترض على مشروع القانون الذي اقره البرلمان الاسترالي وصادق عليه الحاكم العام خلال سنة من تأريخ المصادقة . د. احمد عبد الحميد الخالدي ، المصدر نفسه ، ص ٣٠٠

من قبل الملوك في بريطانيا وان مقتضيات التطور الذي حصل في النظام البرلماني فيها ادى الى استحالة هذا الحق (١) .

وفي المانيا الاتحادية حدد دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل صلاحية رئيس الدولة فيها بحق التصديق ولم يمنحها حق اقتراح القوانين او الاعتراض عليها ، فقد نصت المادة (٨٢ / ١) من الدستور الالمانى على ان (جميع القوانين التي يتم اقرارها بموجب احكام هذا القانون الاساسي يصار بعد توقيعها من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية الى تحريرها وإعلانها في جريدة الاتحاد الرسمية) واما حق اقتراح القوانين فانه مُنح للحكومة الاتحادية ومجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي استناداً الى المادة (٧٦ / ١) من الدستور فرئيس الجمهورية في المانيا الاتحادية لا يمارس حق اقتراح القوانين كما انه ايضاً لا يملك حق الاعتراض على القوانين او مشاريع القوانين المحالة عليه والذي يؤيد ذلك النص الدستوري اعلاه ويؤكد ما جاء في المادة (٧٨) التي قضت بان القانون يصبح نافذاً متى ما اقره مجلس النواب الاتحادي بشكل نهائي ووافق عليه المجلس الاتحادي ، فهذه المادة ايضاً تؤكد على ان رئيس الجمهورية ليس له صلاحية الاعتراض على القوانين بل تكون موافقته على القانون شكلية ليس لها أي دور بعد اقراره من الجهات المشار اليها(٢) .

واما في المملكة الأردنية الهاشمية فان دستورها لعام ١٩٥٢ المعدل منح الملك حق المصادقة على القوانين والانظمة واصدارها فضلاً عن ذلك هو يأمر بوضع الانظمة لتنفيذها ، فقد نص في المادة (٣١) على ان (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها) كما ان المادة (٩٣ / ٤،٣،١) اشارت الى المراحل التي تمر بها عملية التصديق من قبل الملك على القوانين ، فجاء في الفقرة (١) من هذه المادة بان (كل

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة وسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون مكان الطبع ، ١٩٩٥ ، ص ٥٧ ، د. محمد المشهداني ، المصدر السابق ، ص ٢١٦

(٢) : على الرغم من عدم منح الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩ المعدل رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين الا ان هنالك عرفاً دستورياً مكماً منحه حق الامتناع عن وضع توقيع على أي تشريع إذا لم يستوفي الناحية الشكلية ، كما ان العرف منحه حق الامتناع عن التصديق إذا كانت دستورية التشريع في محل شك فحصل ان امتنع الرئيس عام ١٩٥١ عن توقيع التشريع الاتحادي المتضمن تمديد المدة القانونية للمجالس التشريعية في (باون وفير تمبرج وهونترولون) بسبب وجود مقترح اعادة تنظيم اراضيها وقد قضت المحكمة الدستورية في

نفس العام بعدم دستورية هذا التشريع ، وفي عام ١٩٥٢ امتنع الرئيس ايضاً عن تصديق المشروع الخاص بمعاهدة اسرة الدفاع الاوربية المشتركة مع الحاح وضغط المستشار والحكومة الاتحادية عليه بسبب وجود شكوك بعدم دستوريته. د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢٥٣

مشروع قانون اقره مجلسا الاعيان والنواب يرفع الى الملك للتصديق عليه) واشارت الفقرة (٣) من المادة الى حالة عدم رغبة الملك بالتصديق على القوانين فنصت على (إذا لم يرى الملك التصديق على القانون فله في غضون ستة اشهر من تاريخ رفعه اليه ان يرده الى المجلس مشفوعاً ببيان اسباب عدم التصديق) كما جاء في الفقرة (٤) من ذات المادة (إذا رُد مشروع أي قانون (ما عدا الدستور) خلال المدة المبينة في الفقرة السابقة وقره مجلسا الاعيان والنواب مرة ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتالف منهم كل من المجلسين وجب عندئذ اصداره وفي حالة عدم اعادة القانون مصدقاً في المدة المعينة يَعد نافذ المفعول وبحكم المصدق) وهذا يعني ان الدستور الأردني المعدل قد منح الملك حق الاعتراض التوقيفي الذي يمكن من خلاله اصدار القانون المعترض عليه بموافقة اغلبية خاصة من البرلمان كما تقدم (١)، واما بالنسبة الى حق اقتراح القوانين فان الدستور الأردني لم ينص صراحة على صلاحية رئيس الدولة (الملك) اقتراح مشروعات القوانين ، الا ان هذا لا يعني عدم قدرة الملك على اقتراح القوانين بل له ان يقوم بذلك استناداً الى كونه رئيس السلطة التنفيذية والتي يتولاها بواسطة وزرائه (٢).

وفي العراق فان دستور سنة ٢٠٠٥ منح رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشروعات القوانين فقد نصت المادة (٦٠ / أولاً) على ان (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) (٣)

(١) : د. مهند صالح الطراونه ، المصدر السابق ، ص ٨٧

(٢) : د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، ط ١ ، اثناء للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠١٣ ، ص ٢٠٤

(٣) : فرّق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ بين مصطلحي (مشروع القانون) و(مقترح القانون) فجعل الأول من اختصاص السلطة التنفيذية بشقيها وخص الثاني بالسلطة التشريعية ، ومع ان بعض الفقهاء يرى عدم الفرق مابين المصطلحين الا ان البعض الآخر هو الاغلب يذهب الى وجود فرق جوهري بينهما إذ ان المشروعات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية سميت بذلك كونها لم تقدم الا بعد بحث وتدقيق ودراسة كافية وعرض على مجلس شورى الدولة للتأكد من صياغتها القانونية بينما مقترحات القوانين المقدمة من قبل اعضاء مجلس النواب فهي لا تعبر الا عن فكرة عارضة تفتقد الدقة من الناحيتين القانونية والصياغية عادة ، كون مجلس النواب لا يملك الجانب الفني الذي له القدرة على دراسة واعداد مشروعات القوانين قبل عرضها على المجلس . د. حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، العراق - بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٥٠ ، وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا الفرق مابين مشروع ومقترح القانون بقرارها المرقم بالعدد ٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ ، وجدير بالذكر ان النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي وقع في خطأ تشريعي عندما ساوى ما بين مشروعات القوانين والمقترحات في المادة (٣١ / خامساً) منه والتي اوردت الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب إذ جاء فيها (النظر في مشروعات

كما ان الدستور اثار في المادة (٧٣ / ثالثاً) الى صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين واصدارها حيث جاء فيها (يصادق (أي رئيس الجمهورية) ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) ويتضح من هذا النص ان رئيس الجمهورية ليس له الحق بممارسة الاعتراض بكلا قسميه على القوانين المقدمة اليه بل تنحصر صلاحيته في المصادقة والاصدار الفعلي او الحكمي<sup>(١)</sup>.

ومما ينبغي الاشارة اليه ان الدستور في المادة (١٣٨) نص على ان (يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور) واثار في الفقرة (رابعاً) من ذات المادة الى ان قرارات مجلس الرئاسة يتم اتخاذها بالاجماع ، كما ان الفقرة (خامساً) منحت مجلس الرئاسة صلاحية التصديق والموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب والاعتراض عليها فجاء فيها (أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨ و ١١٩) من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الأقاليم . ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات الى مجلس النواب لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالاغلبية وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها . ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه تعاد الى مجلس النواب الذي له ان يقرها باغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض عليها ويعد مصادقاً عليها) ويستفاد من هذا النص الدستوري بان مجلس الرئاسة له حق الاعتراض التوقيفي على القوانين المشرعة من مجلس النواب كما ان هذا الحق ممكن ان يمارس من أي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة استناداً الى قاعدة الاجماع التي اوجب النص العمل بها<sup>(٢)</sup> ونحن نرى وفاقاً لرأي جانب من الفقه بان هذا النص الدستوري لا يتوافق مع مبادئ النظام

---

القوانين المقترحة من قبل اعضاء المجلس ولجانه) ، وقد وقعت لجنة صياغة تعديل الدستور في ذات الخطأ في المادة (٧٥ / ثانياً / ب) من مقترح التعديلات الدستورية إذ نصت على (النظر في مشروعات القوانين المقدمة من قبل احدى لجان المجلس المختصة ويتم التشاور مع الحكومة قبل تقديم مشروع القانون الذي يكلف الخزينة العامة عبئاً مالياً) ، لذا ندعو المشرع الى الالتفات الى هذا الخطأ وتصحيحه من خلال تعديل هذا النصوص .

(١) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ١٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ المتخذ في جلستها

المنعقدة بتاريخ ٨ / ٤ / ٢٠٠٩

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٧ والمتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٨ / ١ / ٢٠٠٧ ، وقد مارس مجلس الرئاسة منفرداً حق الاعتراض في حالات عديدة منها فقد اعترض النائب الأول (عادل عبد المهدي) على مشروع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، كما واعترض البرلمان والتي لا تمنح حق النقض والاعتراض على القوانين المقررة في مجلس النواب لمجلس الرئاسة او احد اعضائه بل ان هذا الحق يمنح لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي فحسب ، لذا فان تبني المشرع الدستوري له يعد مخالفة صريحة لقواعد النظام البرلماني الذي اعتنقه في المادة الأولى من الدستور ، كما ان فيه فرض لرأي الاقلية على رأي الاغلبية وهذا الامر يتناقض كلياً مع المنطق الديمقراطي الذي يستند على مبدأ الاغلبية ، إذ كيف يمكن لعضو من اعضاء مجلس الرئاسة ان ينقض القوانين التي تم تشريعها من قبل اغلبية اعضاء مجلس النواب؟! (١) ومنح الدستور رئيس الجمهورية ايضاً صلاحية اصدار مراسيم جمهورية استناداً لاحكام المادة (٧٣ / سابعاً)

## الفرع الثاني

### اختصاصات رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية

بينما في الفرع السابق بان الدساتير قد منحت صلاحيات مختلفة لرئيس الدولة في الظروف الاعتيادية تمثلت باقتراح القوانين والمصادقة والاعتراض عليها ، ولا شك بان الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد وتشكل خطراً على كيان الدولة تحتاج الى سلطات اوسع لكي تتمكن الدولة من التغلب على تلك الظروف إذ عادة ما تعجز الوسائل والسلطات الاعتيادية في مواجهة مثل هذه الاخطار ، ولذا منحت العديد من الدساتير صلاحيات واسعة لرئيس الدولة في الجانب التشريعي اثناء الظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ ، تمثلت باللوائح التفويضية ولوائح الضرورة (٢).

ففي بريطانيا قُتبت سلطات الملوك بعد صدور قانون الحقوق عام ١٦٨٨ ، واصبح البرلمان له دور اساسي في العملية التشريعية ، فهو الذي ينظم خلافة العرش او يعدل في حدود الدولة او يشرع القوانين المعدلة للدستور او التشريعات السابقة ، واصبحت سلطات البرلمان التشريعية عامة تمتد في كل المجالات الدينية او المدنية او العسكرية فله ان يفعل أي شيء عدا ان يحول

---

النائب الثاني للرئيس (طارق الهاشمي) على بعض فقرات قانون انتخابات مجلس النواب لعام ٢٠٠٩ ، وقد اعيدا كلا المشروعين لمجلس النواب الذي ادخل عليهما بعض التعديلات لكي تتم المصادقة عليهما من الرئاسة .

(١) : د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٩٣

(٢) : اللوائح التفويضية هي اللوائح التي يتم اصدارها من قبل السلطة التنفيذية بناء على تفويض السلطة التشريعية لها في موضوعات محددة تكون اصلاً من اختصاص الاخيرة ، اما لوائح الضرورة فهي لوائح تصدر من السلطة

التنفيذية أيضاً لمواجهة ظروف استثنائية عاجلة لا تحتمل التأخير وذلك خلال غيبة السلطة التشريعية او بين ادوار انعقادها على ان يتم عرضها عليها بعد الانعقاد خلال مدة معينة لاقرارها . د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الاداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٦٦

الرجل الى امراة (١) ، ولذا تقرررت الصلاحيات المطلقة للبرلمان في المجال التشريعي ، وبما ان الدستور البريطاني من الدساتير العرفية (غير المكتوبة) فان للبرلمان اصدار القوانين التي يراها ضرورية ومحقة للمصلحة العامة ومنها التفويض التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، ولذا لم يتردد البرلمان في القرن الثامن عشر من تفويض التاج في تنظيم الجيش واقامة المحاكم العسكرية وقوانين الكمارك ورسوم الانتاج (٢) .

كما ان التاج في بريطانيا يتمتع بصلاحيه اصدار اللوائح اللازمة لتأمين مواد الحياة الضرورية للمجتمع عند حصول حالة الطوارئ فقد تضمنت المادة الثانية من قانون الطوارئ الصادر عام ١٩٢٠ بيان ذلك الامر عندما نصت على انه (حينما يتم إعلان حالة الطوارئ وطيلة فترة نفاذها فان للملكة في مجلسها اصدار اللوائح اللازمة لتأمين مواد الحياة الضرورية للمجتمع ويمكن تفويض وزير الداخلية ورؤساء مصالح الحكومة الأخرى في اصدار هذه اللوائح كما ويمكن تفويض الذين يعملون في خدمة الملكة او باسمها ونيابة عنها في اصدارها ايضاً ..... ) وقد اكد مجلس اللوردات على حق الملكة في اصدار هذه اللوائح في قراره الصادر عام ١٩١٧ ، كما ان المحكمة العليا في انكلترا اكدت في عام ١٩١٦ على سلطة الملكة اصدار اللوائح اللازمة لتحقيق ضمان النظام العام والدفاع عن المملكة (٣) .

وجدير بالذكر ان الملكة لا تتمتع بسلطات مطلقة في اصدار ما تشاء من اللوائح في حالة الطوارئ بل يتوجب عليها مراعاة القيود الاتية (٤) :

١- ان لا تفرض اللوائح نظام التنجيد الاجباري او السيطرة على الصناعات

٢- ان لا تغير من قواعد الاجراءات الجنائية التي يعمل بها .

٣- ان لا تعد الاشتراك في الاضراب او دعوة الغير للاشتراك فيه عملاً يعاقب عليه .

٤- ان لا تمنح اللوائح السلطة المختصة باصدارها الحق في المعاقبة دون اجراء محاكمة .

وفي المانيا الاتحادية تُعلن حالة الطوارئ التشريعية استناداً للمادة (٨١) من الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل بقرار من رئيس الجمهورية بناء على طلب الحكومة الاتحادية شريطة ان يحصل

(١) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر السابق ، ص ٣٦٧ - ٣٦٨

(٢) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر نفسه ، ص ٣٧١ - ٣٧٢ نقلاً عن : د. محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، القاهرة ، ص ٣١٩



(٣) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر نفسه ، ص ٦٤٨ - ٦٤٩

(٤) : د. احمد سلامة بدر ، المصدر نفسه ، ص ٦٤٩ - ٦٥٠

الطلب على موافقة المجلس الاتحادي فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (إذا لم يتم حل مجلس النواب الاتحادي بناء على الظروف الموصوفة في المادة (٦٨) فانه يجوز لرئيس الجمهورية الاتحادية بناء على طلب من الحكومة الاتحادية وموافقة المجلس الاتحادي ان يعلن حالة الطوارئ التشريعية .....)، ولا يتم إعلان حالة الطوارئ الا في احدى حالتين ، اما بصدور قانون يرفضه مجلس النواب الاتحادي على الرغم من ان الحكومة ترى ضرورته وحاجتها الماسة اليه او إذا رفض مجلس النواب الاتحادي مشروع القانون بالرغم من ان المستشار كان قد ربط بينه وبين طلب حل المجلس حسب المادة (٦٨) من الدستور ، وفي كلا الحالتين يشترط حصول ازمة ما بين المستشار ومجلس النواب الاتحادي قبل الإعلان وفشل كل منهما في اسقاط الآخر فلا يتمكن المجلس من الحصول على الاغلبية الكافية لاسقاط المستشار كما ان الاخير لا يتمكن من اقناع الرئيس بحل مجلس النواب ، كما ان الدستور الالمانى حدد مدة حالة إعلان الطوارئ التشريعية في حداها الاعلى بستة اشهر وحرّم إعلانها اكثر من مرة واحدة خلال فترة ولاية نفس المستشار وبغض النظر عن المدة التي قضاها في منصبه استناداً للفقرة الثالثة من ذات المادة اعلاه .

واشترط الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (٩٤) موافقة الملك على اصدار مجلس الوزراء قوانين مؤقتة في الامور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تتحمل التأخير او تستدعي صرف نفقات مستعجلة غير قابلة للتأجيل ويكون لهذه القوانين المؤقتة التي يجب ان لا تخالف احكام الدستور قوة القانون<sup>(١)</sup> ، كما وان المادة (١٢٤) من الدستور منحت الملك صلاحية الموافقة على اصدار قانون الدفاع عن الوطن في حالة وقوع الطوارئ بناء على قرار من مجلس الوزراء ، وأشارت المادة (١٢٥) الى ان الملك له الحق باصدار أي تعليمات تقتضيها الضرورة لاغراض الدفاع عن المملكة بقطع النظر عن احكام أي قانون معمول به عند إعلان حالة الاحكام العرفية .

واما بالنسبة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فانه مع اشارته الى حالة إعلان الحرب والطوارئ في المادة (٦٠ / تاسعاً) الا انه لم يشير الى حالة الظروف الاستثنائية اثناء مدة غيبة مجلس النواب كما انه لم يذكر صراحة الجهة التي لها الحق باصدار انظمة الضرورة عند حصول مثل هذه الظروف وانما اكتفى بالإشارة الى تحويل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ بموجب البند (ج) من الفقرة (تاسعاً)

(١) : يرى بعض الفقهاء بان تعبير القوانين المؤقتة الذي استعمله المشرع الدستوري الأردني ليس دقيقاً من الناحية الفنية لان اصطلاح (قانون) يطلق ويراد به التشريع الذي يقره مجلس النواب ، اما ما تصدره السلطة

التنفيذية من قواعد ملزمة فلا تسمى قانوناً وان كانت لها قوة القانون وانما يطلق عليها انظمة او مراسيم لها قوة القانون . د. نواف كنعان ، المصدر السابق ، ص ١٤٨

وهذا في رأينا يعدّ نقصاً تشريعياً ينبغي تداركه لان فيه اضعاف للسلطة التنفيذية في أداء مهامها وتنفيذ واجباتها الدستورية ، لذا نقترح على المشرّع الدستوري التنصيص على صلاحية رئيس مجلس الوزراء اصدار مثل هذه الانظمة كيما يتمكن من مواجهة مثل هذه الظروف .

## المطلب الثاني

### اختصاصات رئيس الدولة في مجال الشؤون الخارجية

تعدّ الشؤون الخارجية للدولة من الامور التي تتمتع باهمية كبرى كونها تنظم العلاقات الخارجية مع الدول الأخرى كما انها تحدد حقوقها والتزاماتها الدولية ، بل ان نجاح الدولة في إدارة ملف الشؤون الخارجية يؤدي الى تقوية مركزها الدولي والحصول على الكثير من المكاسب المهمة كما ان فشلها في هذه الإدارة يؤدي الى ضعف موقعها الدولي وتحميلها الكثير من الابعاء ولاجل ذلك حرصت العديد من الدول على تنظيم إدارة هذا الملف في دساتيرها بما يحقق مصالحها الخارجية ويحفظ موقعها وسمعتها الدولية ، وقد تباينت الدساتير في منح رئيس الدولة بشكل مستقل او بالاشتراك مع جهة اخرى صلاحية مباشرة الشؤون الخارجية في مجالاتها المتعددة المتمثلة بعقد المعاهدات<sup>(١)</sup> وتعيين السفراء والممثلين الدبلوماسيين والاعتراف بالدول ، فقد كان الملوك في بريطانيا يتمتعون بسلطات واسعة في عقد المعاهدات مع الدول وتعيين السفراء واعتماد الممثلين الدبلوماسيين ، وقد جرى العمل على عرض جميع المعاهدات الخاضعة للتصديق على البرلمان قبل ثلاثة اسابيع من تاريخ التصديق و يقوم الملك (الملكة) بالتصديق على المعاهدات إذا لم يطلب احد اعضاء البرلمان مناقشتها خلال تلك المدة<sup>(٢)</sup> ، ولكن لم يستمر الوضع على هذا الحال إذ تحولت صلاحيات الملوك فيما بعد الى صلاحيات اسمية ونظرية لا تأثير لها على ارض الواقع وانتقلت الصلاحيات الفعلية الى الحكومة<sup>(٣)</sup>.

واشار الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل الى ان رئيس الجمهورية هو الذي يمثل الدولة في المجال الدولي وانه يعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد ويعتمد المبعوثين الدبلوماسيين ، فقد نصت المادة (٥٩ / ١) على ما يأتي (يمثل رئيس الجمهورية الاتحادية الاتحاد ضمن مفهوم القانون الدولي

(١) : المعاهدة هي عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي الى احداث اثار قانونية معينة ، ويطلق عليها ايضا الاتفاقية او البروتوكول او العهد او الميثاق . د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٥٥ ، وتمر المعاهدات الدولية بمراحل عديدة قبل ان تصبح نافذة وملزمة لاطرافها اهمها المفاوضات والتوقيع والتصديق .

(٢) : د. عصام العطية ، المصدر نفسه ، ص ٦٩

(٣) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٥

وهو الذي يعقد الاتفاقيات باسم الاتحاد مع الدول الأجنبية وهو الذي يعتمد ويستقبل المبعوثين (الدبلوماسيين) فرئيس الجمهورية استناداً لهذا النص الدستوري له كل هذه الصلاحيات الخاصة بالشأن الخارجي ولكن الواقع العملي يشير الى ان الرئيس لا يمتلك تلك الصلاحيات بشكل فعلي بل هي لا تعدو مجرد صلاحيات نظرية إذ ان وزير الخارجية هو الذي يمارسها بالفعل<sup>(١)</sup>. و جدير بالذكر ان الدستور الالمانى استناداً لذات المادة الفقرة (٢) منها قد ميّز بين نوعين من المعاهدات من حيث النفاذ ، الأول المعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية او التي تتعلق بامور التشريع الاتحادي إذ اوجب لنفاذها مصادقة الاجهزة ذات الصلاحية في التشريع الاتحادي ، والثاني : المعاهدات الادارية والتي يكفي لنفاذها انعقادها بشكل صحيح من قبل الجهات المختصة<sup>(٢)</sup> ، كما اجاز الدستور الالمانى في المادة (٣٢ / ٣) للولايات الاتحادية ضمن حدودها عقد الاتفاقيات مع الدول الاجنبية بعد اخذ موافقة الحكومة الاتحادية .

واما بالنسبة الى الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل فقد منح الملك صلاحية ابرام المعاهدات والاتفاقيات استناداً للمادة (٣٣ / ١) ، بشرط عدم ترتيبها أي نفقات مالية على خزانة الدولة اما المعاهدات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات فانها لا تكون نافذة الا إذا وافق عليها مجلس الامة استناداً للفقرة (٢) من ذات المادة .

وذهب دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الى منح رئيس الدولة بعض الصلاحيات الخاصة بإدارة الشؤون الخارجية للدولة ، فقد اناط به صلاحية المصادقة على المعاهدات<sup>(٣)</sup> التي تعد المرحلة النهائية في عقد المعاهدات ، فقد نصت المادة (٧٣ / ثانياً) ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية على (ثانياً : المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) فهذا النص الدستوري يبين ان صلاحية رئيس الجمهورية بخصوص عقد المعاهدات تنحصر في التصديق على القانون الخاص بها

(١) : وعملياً لا يمارس الرئيس في ميدان التمثيل الدبلوماسي الا صلاحية استقبال الدبلوماسيين الاجانب ويشاركه في هذا ايضاً البرلمان والحكومة . د. علي يوسف الشكري ، المصدر السابق ، ص ٢٦٦ ، ٢٧١

(٢) : ومثال على ذلك الاتفاق الالمانى الفرنسى الاقتصادي الذي قضت المحكمة الدستورية الالمانية في عام ١٩٥٢ بانه يكون قابلاً للتنفيذ عن طريق العمل الاداري من دون الحاجة الى الموافقة البرلمانية . د. علي يوسف الشكري ، المصدر نفسه ، ص ٢٦٧ نقلاً عن :

Robert R. Bowie and Carle J. Friedrich – op – cit – p -385 .

(٣) : التصديق على المعاهدة يعني قانوناً اقرار المعاهدة من جانب السلطة المختصة . د. وليد بيطار ، القانون الدولي العام ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧٦

والمشرّع من مجلس النواب وليست له أي صلاحية في الرفض أو الاعتراض<sup>(١)</sup> ، كما ان الدستور اثار في الفقرة (سادساً) من ذات المادة الى ان من ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية قبول السفراء ، فليس له الحق في تعيينهم او رفض التعيين بل ان مهمته تقتصر على الموافقة عليهم ، كما ويحق لرئيس الجمهورية استقبال السفراء واعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين للدول والحكومات الاجنبية ويشاركة في ذلك وزير الخارجية وفي حالة عدم وجوده يقوم الرئيس بذلك لوحده كونه يمثل سيادة البلاد ورمز وحدة الوطن بنص الدستور<sup>(٢)</sup> .

اما بالنسبة الى موضوع الاعتراف بالدول والذي هو عبارة عن (اجراء قانوني تنفرد الدولة به يهدف الى الاعتراف بالدولة الجديدة عند ولادتها وهو قد يكون صريحاً عندما يصدر مباشرة عن الدولة او ضمناً عندما توقع الدول معاهدة او اتفاقاً مع الدولة الجديدة)<sup>(٣)</sup> ، فان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ كغيره من العديد من الدساتير العربية وغيرها لم يشر اليه مطلقاً ، وربما يكون السبب في ذلك هو الاعتقاد بعدم الحاجة الى الاشارة الصريحة لهذا الموضوع كون الاعتراف كما تقدم يعدّ اتفاقاً دولياً وبالتالي فان الجهة التي تكون مختصة بعقد الاتفاقيات سوف يوكل امر الاعتراف اليها<sup>(٤)</sup> .

(١) : ذهب البعض الى ضرورة اعادة النظر بالنص الدستوري المتقدم اما إلغاء لعدم الحاجة اليه او تعديلاً بحيث يُمنح بمقتضاه الصلاحية الفعلية لرئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات . د.عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية ، العراق انموذجاً ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٣٠٦ ، ونحن نرى ان المادة الدستورية منسجمة مع قواعد النظام البرلماني التي تجعل من صلاحيات رئيس الجمهورية صلاحيات شكلية وبالتالي فان المطالبة بمنح صلاحيات فعلية لرئيس الجمهورية يتعارض مع هذه القواعد .

(٢) : د. عدنان الزنكنة ، المصدر نفسه ، ص ٣٣٧ ، والملاحظ ان الدستور لم يشر الى الجهة المخولة باعفاء السفراء والدبلوماسيين من مهام عملهم ، ولا يمكن القول بانه بالامكان اعتماد نفس الية التعيين التي اثار اليها الدستور في المادة (٦١ / خامساً / ب) على اساس قاعدة ان من يملك التعيين يملك العزل ، لان ذلك يعدّ اضافة نص للدستور او صلاحية لسلطة او اكثر دون سند دستوري . د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٦٠ - ١٦١

(٣) : د. وليد بيطار ، المصدر السابق ، ص ٧٩

(٤) : د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٦١ ،

## المطلب الثالث

### اختصاصات رئيس الدولة في المجال العسكري والحربي وإعلان حالة الطوارئ

يعدّ هذا الاختصاص من الاختصاصات المهمة والخطيرة في الوقت نفسه كونه يتعلق بالدفاع عن كيان الدولة والمحافظة على وجودها عند تعرضها للاعتداءات الاجنبية او الاخطار الداخلية ، ولأجل ذلك اولت الدساتير اهمية خاصة لهذه الاختصاصات وبينت تفاصيل ممارستها والسلطات المعنية بها ، وقد جرت العادة في غالبية الدساتير على اسناد منصب القائد العام للقوات المسلحة لرئيس الدولة بغض النظر عن كونه مدنياً او عسكرياً .

ففي بريطانيا يعدّ الملك هو القائد الاعلى للقوات المسلحة ، وهو يملك صلاحيات الحرب وقرار السلم والتعيين في المناصب العسكرية ، كما له الحق في توزيع الاوسمة ومنح القاب للورادات والقيادة العليا للجيش ، الا ان هذه الصلاحيات التي يتمتع بها نظرياً لا يمارسها الا بعد استشارة رئيس الحكومة والوزراء المختصين ، كون الملوك حالياً من الناحية العملية لا يمتلكون أي سلطة فعلية في إدارة شؤون الدولة بشكل عام (١) .

ونلاحظ ان دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل لم يُشر الى القوات المسلحة وقيادتها ولم يذكر موضوع الحرب او الصلح او الهدنة وغير ذلك من المسائل العسكرية والحربية كون انشاء القوات المسلحة لم يكن مسموحاً به عام ١٩٤٩ ، وكانت المناقشات حول مواد الدستور تتسم بالشك والحذر عند مناقشة موضوع التسليح والدفاع عن الاتحاد من الاعتداءات الخارجية ، فدول الحلفاء لم يغيب عن ذاكرتها الحرب النازية وما خلفته من دمار وخراب ، كما ان اعضاء الجمعية التأسيسية لم يتوصلوا الى طريقة يمكنهم من خلالها الاحتفاظ بالقوات المسلحة مع ضمان عدم تمكنهم من السيطرة على الدولة ، ولذا تمت الاشارة للقوات المسلحة لأول مرة في الدستور بعد التعديل الأول الذي جرى عام ١٩٥٤ (٢) . وعلى أي حال فان الدستور الالمانى وخلافاً لغالبية الدساتير البرلمانية والرئاسية لم يمنح رئيس الجمهورية صلاحية قيادة القوات المسلحة بل منحها الى وزير الدفاع الاتحادي في وقت السلم استناداً للمادة (٦٥ / أ) من الدستور التي قضت بان

(١) : د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن - عمان ، ٢٠٠١ ، ص ١١٤ - ١١٥ ، د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٥

(٢) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس دولة الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٧٣ نقلاً عن : ميشيل ستيورات ، نظم الحكم الحديثة ، ترجمة : احمد كامل ، مراجعة د. سليمان الطماوي ، دار الفكر العربي ، مصر ، ١٩٦٢ ، ص ١٧٧

تتأط سلطة اصدار الاوامر الى القوات المسلحة وسلطة قيادتها بوزير الدفاع الاتحادي وتنتقل قيادة القوات المسلحة العليا الى مستشار الاتحاد في وقت الحرب استناداً لنص المادة (١١٥ / ب) من الدستور التي جاء فيها (بمجرد إعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات قيادة القوات المسلحة الى مستشارالاتحاد) ، فرئيس الجمهورية الالمانية لا يملك أي دور في قيادة الجيش ، وانما اوكل الدستور له بموجب المادة (١١٥ / أ) إعلان قرار وقوع حالة الدفاع إذ جاء في الفقرة (٣) منها (يتم إعلان القرار بوقوع حالة الدفاع في جريدة الاتحاد الرسمية من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية وفقاً للمادة (٨٢) ، وإذ كان ذلك غير ممكن في وقته اللازم فيتم الإعلان بطريقة اخرى على ان تعلن لاحقاً في جريدة الاتحاد الرسمية عندما تسمح الظروف بذلك) وجاء في الفقرة (٤) من المادة ذاتها (إذا تعرضت اراضي الاتحاد لهجوم مسلح ولم تكن الهيئات الاتحادية المخولة في وضع تستطيع فيه اتخاذالقرار فوراً حسب الفقرة (١) من هذه المادة عندئذ يعدّ القرار متخذاً ومعلنأً كتحصيل حاصل منذ لحظة بدء الهجوم ويقوم رئيس الجمهورية الاتحادية بالتصريح عن هذا التوقيت بمجرد ان تسمح الظروف بذلك) واجازت الفقرة (٥) من ذات المادة لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس النواب الإدلاء بتصريحات حول وقوع حالة الدفاع إذ جاء فيها (إذا تم إعلان الاقرار بوقوع حالة الدفاع واصبحت اراضي الاتحاد تتعرض لهجوم مسلح حينئذ يستطيع رئيس الجمهورية الاتحادية بموافقة مجلس النواب الاتحادي ان يدلي بتصريحات مستندة على اعراف القانون الدولي حول وقوع حالة الدفاع هذه) ، كما ان الدستور اوكل لرئيس الجمهورية التصريح بقرار انتهاء حالة الدفاع بناء على موافقة المجلس النيابي والمجلس الاتحادي استناداً للمادة (١١٥ / ك / ٢) التي انتظم نصها كالآتي (يستطيع المجلس النيابي الاتحادي بموافقة المجلس الاتحادي في أي وقت من خلال قرار يصرح به رئيس الجمهورية الاتحادية ان يعلن بان حالة الدفاع منتهية .....)

ولم يمنح الدستور ايضاً رئيس الجمهورية الحق باتخاذقرار السلام بل جعله من صلاحية مجلس النواب الاتحادي عن طريق اصدار قانون اتحادي خاص به كما قضت به الفقرة (٣) من ذات المادة ، الا ان الدستور وبمقتضى المادة (٦٠ / ١) منحت رئيس الجمهورية الاتحادية الحق في تسمية واعفاء مجموعة من الفئات منهم الضباط وضباط الصف بيد ان هذه الصلاحية يبدو انها اسمية حالها حال الصلاحيات الأخرى إذ ان الحكومة الاتحادية هي صاحبة الاختصاص الفعلي في ذلك .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية يتمتع الملك بصلاحيات واسعة فهو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والجوية بمقتضى المادة (٣٢) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ، وهو يملك الحق بإعلان الحرب سواء كانت هجومية او دفاعية ويعقد الصلح بموجب المادة (٣٣ / ١) من الدستور وله ان يعلن بارادته الملكية عن نفاذ قانون الدفاع اثناء حالة الطوارئ بناء على قرار من مجلس الوزراء

استناداً لنص المادة (١٢٤) الذي جاء فيها (إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية الى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بارادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء) ، كما ان الملك له صلاحية إعلان الاحكام العرفية دستورياً بناء على قرار مجلس الوزراء في جميع انحاء المملكة او في أي جزء منها بموجب المادة (٢٥ / ١) .

وجدير بالذكر أن الارادة الملكية الخاصة بإعلان حالي الطوارئ والاحكام العرفية تعد من اعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضائية بكافة اشكالها وصورها وامام جميع الجهات القضائية العادية والادارية (١) .

ومنح الدستور الأردني الملك ايضاً صلاحية انشاء ومنح الرتب المدنية والعسكرية والاورسة والقاب الشرف الأخرى وله ان يفوض هذه الصلاحية الى غيره بموجب قانون خاص ، كل ذلك بموجب المادة (٣٧ / ١) من دستور المملكة لعام ١٩٥٢ المعدل .

وأما في العراق فقد اشار دستوره لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧٣ / تاسعاً) الى ان رئيس الجمهورية يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية ، وهو يعني بان رئيس الجمهورية ليست له الصلاحية الفعلية في قيادة القوات المسلحة وتوجيهها والتحكم فيها بل ان صلاحيته تقتصر على الجانب البروتوكولي والاحتفالي وهذا هو ماتقتضيه المبادئ المتعارفة في الانظمة البرلمانية العريقة التي تجعل من منصب رئيس الجمهورية منصباً فخرياً ولكن الدستور في المادة (٦١ / تاسعاً / أ) التي اشارت الى حالة إعلان الحرب وحالة الطوارئ لم يسر على ذات النهج عندما جعل الموافقة على إعلانهما من اختصاصات مجلس النواب بناء على طلب يقدم من رئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء وبمقتضى هذا النص الدستوري لا يحق لرئيس مجلس الوزراء تقديم طلب إعلان حالة الحرب او الطوارئ الى مجلس النواب منفرداً بل لا بد من تحقق موافقة رئيس الجمهورية على ذلك الطلب (٢) وفي ذلك اضعاف واضح وانتقاص

(١) : د. علي خطر شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٢٨

(٢) : ربما يكن السبب في اشراك السلطة التنفيذية بكلا فرعيها والسلطة التشريعية في الاجراءات التي تتعلق بحالة إعلان الحرب والطوارئ الاثار المدمرة التي خلفتها حربي الخليج الأولى والثانية وحرب عام ٢٠٠٣ ، حيث ان المعاناة جراء هذه الحروب لا زالت قائمة على الصعيدين البشري والمادي . د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٦٥ ، ونحن نرى ان هذا الامر

بيّن من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء المقرره له وفقاً لدساتير النظم البرلمانية وخوّل الدستور بموجب البند (ج) من ذات المادة – وحسناً فعل - رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد اثناء فترة إعلان الحرب او الطوارئ على ان يتم تنظيم تلك الصلاحيات بقانون يصدره مجلس النواب لاحقاً .

كما منح الدستور ايضاً رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٣ / خامساً) صلاحية منح الاوسمة والنياشين بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء ووفقاً للقانون .

### المطلب الرابع

#### اختصاصات رئيس الدولة في مجال علاقته بسلطات الدولة الأخرى

ونعني بها تلك الاختصاصات التي حددتها الدساتير لرئيس الدولة والمتعلقة بالسلطات الأخرى في الدولة والمتمثلة بالسلطتين التشريعية والقضائية ، ولأجل ذلك سنبين هذا الموضوع من خلال فرعين يختص الأول باختصاصات الرئيس المتعلقة بالسلطة التشريعية ويتناول الثاني اختصاصات الرئيس المتعلقة بالسلطة القضائية وكالاتي :

#### الفرع الأول

##### اختصاصات رئيس الدولة المتعلقة بالسلطة التشريعية

ان من بين اركان قيام النظام البرلماني هو وجود علاقة التعاون والرقابة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات ، ولأجل ذلك فقد قررت الدساتير بعض الاعمال التي تقوم بمباشرتها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية كدليل على قيام علاقة التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين ، ومن هذه الاعمال :

**أولاً : الاعمال الخاصة بتكوين البرلمان :** ويكون ذلك عن طريق تعيين بعض اعضاء البرلمان ، إذ ذهبت بعض الدساتير الى منح رئيس الدولة صلاحية تعيين بعض اعضاء البرلمان <sup>(١)</sup> ، ففي

ان صح من جانب فانه لا يصح من الآخر إذ ان طبيعة الظروف الاستثنائية في حالي الحرب والطوارئ تستدعي اتخاذ الاجراءات اللازمة بالسرعة القصوى ولذا فاننا نرى ان المشرّع الدستوري لم يكن موفقاً كما ذكرنا سابقاً في اشراك رئيس الجمهورية ومجلس النواب في اجراءات الإعلان خصوصاً عند عدم تحقق التوافق بين هذه الجهات على تحديد الظروف الموضوعية للإعلان وهو امر ممكن واقعاً إذ بالامكان ان يعترض رئيس الجمهورية او مجلس النواب فيؤدي ذلك الى عدم الإعلان وبالتالي قد يعرّض وحدة وامن البلاد للخطر .

(١) : لقد وقف غالبية الفقهاء موقفاً مناهضاً معارضاً من طريقة تعيين اعضاء المجلس النيابي وذلك على اساس ان العضو الذي يتم تعيينه سيكون تابعاً وخاضعاً للجهة التي عينته وبالتالي سيتحول من عضو نيابي عن الامة الى اداة تأثير مباشرة لصالح تلك الجهة داخل البرلمان . د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٤٦



بريطانيا يتألف البرلمان من مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم ويختلف كل واحد منهما عن الآخر من ناحية التكوين والاختصاصات ، فالأول هو الأقدم تاريخياً وكان الأعلى مرتبة اما الثاني فهو الاوسع صلاحية والاكثر فعالية ، ويعقد كل منهما جلساته منفرداً ويشتركان في الأعمال البرلمانية ، وفي عام ١٩١١ صدر القانون البرلماني على اثر ازمة حادة حصلت ما بين مجلس اللوردات ومجلس العموم ، وتضمن هذا القانون إلغاء صلاحية مجلس اللوردات في النظر بمشروعات القوانين المالية ، واما بالنسبة الى مشروعات القوانين الأخرى فليس للمجلس الا حق الاعتراض التوقيفي ، وعلى أي حال فان للملك صلاحية تعيين بعض اعضاء مجلس اللوردات مدى الحياة بموجب القانون الصادر في سنة ١٩٥٨ بعد اخذ موافقة الوزارة اعترافاً بخدماتهم في مجال العلم او الاقتصاد او السياسة وغيرها من المجالات ولا يوجد تحديد لعددهم كما انه يملك استناداً لقانون القضاء الاستئنافي الصادر عام ١٨٦٧ والمعدل في عام ١٩٤٧ تعيين الاستئناف العادي الذي يبلغ عددهم تسعة اعضاء في مجلس اللوردات للقيام بالمهام القضائية<sup>(١)</sup>.

واما في المانيا الاتحادية فان دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل لم يمنح رئيس الجمهورية صلاحية التعيين لاعضاء المجلس الاتحادي (البندسرات) بل منح هذا الحق الى حكومات الولايات الاتحادية فقد قضت المادة (٥١ / ١) من الدستور بان (يتألف المجلس الاتحادي من اعضاء في حكومات الولايات الاتحادية التي تقوم بتعيينهم وسحبهم ، ويمكن لاعضاء اخرين في حكوماتهم ان ينوبوا عنهم) .

وسار المشرّع الدستوري الأردني في الدستور النافذ لعام ١٩٥٢ المعدل على النهج البريطاني ، فقد منح الدستور النافذ الملك صلاحية تعيين اعضاء مجلس الاعيان ورئيسه وقبول استقالاتهم ، إذ نصت المادة (٣٦) على ان (الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويعين من بينهم رئيس مجلس الاعيان ويقبل استقالاتهم)

واما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فانه اشار في المادة (٤٨) الى ان السلطة التشريعية الاتحادية في العراق تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد ، وعبر الدستور عن مجلس الاتحاد في المادة (٦٥) بانه مجلس تشريعي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم يتم تنظيم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به عن طريق قانون يتولى تشريعه مجلس النواب باغلبية ثلثي اعضائه<sup>(٢)</sup> ، ولم يشرّع مجلس النواب لحد الان القانون الذي

(١) : د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٧ ، ص ١٤٣ - ١٤٦

(٢) : إذا كان من مقتضيات النظام الفيدرالي وجود مجلس تشريعي يمثل الاقاليم الاعضاء في الاتحاد الفيدرالي

ينظم شؤون مجلس الاتحاد<sup>(١)</sup> ، ولكن لجنة التعديلات الدستورية التي كُلفت باعداد المقترحات اللازمة لتعديل بعض المواد الدستورية اشارت في المادة ( ٨٠ / ثانياً) من مقترح التعديلات الى ان انتخاب اعضاء مجلس الاتحاد يتم بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، وهذا يعني ان اعضاء المجلس سيتم اختيارهم بحسب هذا المقترح عن طريق الانتخاب المباشر ، الا ان هذه اللجنة اقترحت ايضاً في ذات المادة بالفقرة (ثالثاً) بان يقوم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بتعيين خمسة اشخاص كاعضاء في مجلس الاتحاد على ان يكونوا من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة وان تكون ممثلة للمكونات في العراق .

خلاصة الامر ان المقترحات المقدمة لطريقة اختيار اعضاء مجلس الاتحاد اعتمدت مبدأ الانتخاب والتعيين في هذا المجلس .

الى جانب المجلس الذي يمثل عموم الشعب ، فان الاشارة اليه ينبغي ان تكون واضحة وليست خجولة ، كما فعل المشرع الدستوري العراقي بحالته موضوع تشكيل مجلس الاتحاد الى قانون ينظم شؤونه ، كما وان منح مجلس النواب هذا الاختصاص لهو من الامور الغريبة وغير المنطقية ، إذ كيف يجوز تشكيل مجلس الاتحاد الذي يمثل الجانب الاتحادي للدولة من قبل مجلس النواب الذي يمثل الشعب بأكمله ويعكس وحدة الدولة ، ان هذا الامر يدل بوضوح على ان المشرع الدستوري لم يعتمد قاعدة المساواة ما بين المجلسين وبالتالي فان جزءاً مهماً وحيوياً من السلطة التشريعية الاتحادية وهو مجلس الاتحاد سيكون تابعاً وخاضعاً للجزء الآخر منها (مجلس النواب) إذ ان لهذا الاخير تعديل وتبديل احكامه بتشريع يصدر منه ، ولا شك بان هذه التبعية تذكرنا بالتبعية التي كانت متحققة في ظل التجربة البرلمانية السابقة في العراق وفقاً لدستور عام ١٩٢٥ الا ان الفرق ما بين الاثنين في جهة التبعية فسابقاً كانت تبعية مجلس الاعيان للسلطة التنفيذية وبالذات الى الملك ، وحالياً فان التبعية ستكون للسلطة التشريعية وبالذات مجلس النواب ، بل ان مجلس الاعيان السابق فاق مجلس الاتحاد اهمية من ناحية ان اختصاصاته قد نظمت دستورياً بخلاف الاخير الذي احيل امر تنظيمه للتشريع العادي . د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الاتحاد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٢ - ٢٠٤ ، ونحن نرى وفقاً لما ذهب اليه جانب من الفقه بانه لا يوجد ما يبرر تأجيل العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد الذي اشارت اليه المادة (١٣٧) من الدستور لاهميته الكبرى بوصفه ضامناً لحقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في الجانب التشريعي ولذا نقترح ان يصار الى تنظيم شؤون مجلس الاتحاد في الوثيقة الدستورية والعمل باحكامه دون تأجيل او ارجاء اسوة بالتجارب الفيدرالية العريقة . د. عدنان عاجل عبيد ، مآل النظام الاتحادي في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد ( ٥٥ ) ، ٢٠٠٨ ، ص ١٧ - ١٩

(١) : وقد اوجبت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٧٢ / اتحادية / ٢٠١٢ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١ / ١٠ / ٢٠١٢ مجلس النواب باصدار قرار يشير الى الايدان بالتحضير لاعداد قانون مجلس الاتحاد .

ثانياً : دعوة البرلمان للانعقاد في دورته الأولى وتأجيل دورات انعقاده : جرى النص في غالبية دساتير الدول على منح رئيس الدولة صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد في اول جلسة له تعقب انتخابه ، وتكون هذه الجلسة بروتوكولية في العادة<sup>(١)</sup>، يلقي خلالها الرئيس كلمة ترحيبية باعضاء المجلس الجديد ، كما منحت بعض الدساتير أختصاص تأجيل اجتماعات البرلمان لرئيس الدولة ايضاً ، فللملك في بريطانيا من الناحية النظرية والشكلية دعوة البرلمان الى الانعقاد كما ان له الدعوة الى تأجيل انعقاد دوراته<sup>(٢)</sup> .

ولم يمنح الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل رئيس الجمهورية صلاحية الدعوة لانعقاد المجلس النيابي الاتحادي ، بل ان هذا الامر يكون من مختصات المجلس النيابي ذاته ، استناداً للمادتين (٣٩ / ٣) و(٥٢ / ٢) من الدستور .

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل خلافاً للدستور الالمانى الملك صلاحيات واسعة في هذا المجال إذ أنه استناداً للمادة (٣٤ / ٢) من الدستور يدعو مجلس الامة الى الاجتماع ويفتتحه ويؤجله ويفضه وفق احكام الدستور ، وجاءت المواد الدستورية (٧٨، ٧٩، ٨١) لتفصيل ما ورد في المادة اعلاه ، إذ نصت المادة (٧٨ / ١) على الاتي (يدعو الملك مجلس الامة الى الاجتماع في دورته العادية في اليوم الأول من شهر تشرين الأول من كل سنة وإذا كان اليوم المذكور عطلة رسمية ففي اول يوم يليه لا يكون عطلة رسمية على انه يجوز للملك ان يرجئ بارادة ملكية تنشر في الجريدة الرسمية اجتماع مجلس الامة لتاريخ معين في الارادة الملكية على انه لا تتجاوز مدة الارزاء شهرين )، واشارت الفقرة (٣) من ذات المادة الى ان للملك صلاحية تمديد الدورة العادية مدة اخرى لا تزيد على ثلاثة اشهر لغرض انجاز الاعمال المتبقية وعند انتهاء مدة الدورة العادية لمجلس الامة والتي تبلغ اربعة اشهر يقوم الملك باصدار قرار فض الدورة ، وجاء في المادة (٧٩) بان الملك يفتتح الدورة العادية لمجلس الامة بإلغاء خطبة العرش في المجلسين مجتمعين ، كما ونصت المادة (٨١ / ١) على (للملك ان يؤجل بارادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات فقط وإذا كان قد ارجى اجتماع المجلس بموجب الفقرة (١) من المادة (٧٨) فلمرتين فقط على انه لا يجوز ان تزيد مدد التأجيلات في غضون اية دورة عادية واحدة على شهرين بما في ذلك مدة الارزاء ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب مدة الدورة) .

(١) : د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٤١ ،

(٢) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٥

واجاز دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية الدعوة لانعقاد مجلس النواب خلال مدة معينة ولم يجز له التمديد لاكثر منها ، فقد نصت المادة (٥٤) منه على (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنأ لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ولا يجوز التمديد لاكثر من المدة المذكورة انفاً) كما ان المادة (٧٣) التي اشارت الى صلاحيات رئيس الجمهورية اكدت هذا الامر بقولها (رابعاً : دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات .....)(١)

**ثالثاً : دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية :** قد تمر الدولة بظروف استثنائية خلال فترة تعطيل البرلمان تستلزم اجتماع البرلمان على وجه السرعة لممارسة مهامه الدستورية كحصول حرب او نشوب اضطرابات الامر الذي تحتاج فيه الدولة الى انعقاد البرلمان لاتخاذ الاجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة تلك الظروف ، ولجل ذلك ذهبت الدساتير الى منح رئيس الدولة صلاحية الدعوة لاجتماع اعضاء البرلمان في جلسات استثنائية ، ففي بريطانيا يحق للملك دعوة البرلمان للاجتماع عند تعرض البلاد الى اعتداء خارجي (الحرب) او حصول اضطرابات خطيرة تهدد الامن العام او كوارث طبيعية تستدعي اصدار تشريعات عاجلة لمواجهةها وتأمين النفقات المالية لها ، الا ان هذا الحق كباقي الحقوق اصبح نظرياً لان الوزارة حالياً هي التي تتمتع بممارسة هذا

(١) : ويرى بعض الفقهاء بان المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في صياغته القانونية للمادة (٥٤) من الدستور إذ أنها مع تنقيحها على عدم جواز التمديد لاكثر من المدة المذكورة فيها الا انها لم تبين ما هو الاجراء الواجب اتباعه في حالة عدم دعوة الرئيس لانعقاد المجلس ؟ وهذا ما حصل فعلاً حيث ان رئيس الجمهورية لم يدعو مجلس النواب للاجتماع بعد إعلان نتائج الانتخابات التي جرت بتاريخ ١٥ / ٢ / ٢٠٠٥ والمصادق عليها في ١٠ / ٢ / ٢٠٠٦ من قبل مفوضية الانتخابات ، الامر الذي دفع ببعض السياسيين والقانونيين الى القول بان احكام الدستور الجديد لا تحكم الية دعوة مجلس النواب ، وانما قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ هو النافذ والحاكم في هذا الموضوع وان هذا القانون لم يحدد مدة معينة كما انه لم يعين الجهة التي تدعو المجلس للانعقاد ، وهذا القول يجانب الصواب لان نفاذ الدستور الجديد يكون من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة بموجبه استناداً للمادة (١٤٤) ، والمراد من الحكومة هنا هو المعنى الواسع لها فيشمل السلطات الاتحادية الثلاث وهذا يعني ان الالية التي يتوجب اتباعها عند تشكيل أي سلطة من السلطات الثلاث هي الالية التي حددها الدستور الجديد وليس قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، ولا يمكن التبعيض في ذلك فنقول ان مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء يتم تشكيلهما وفقاً للدستور الجديد اما مجلس النواب فيكون تشكيله على اساس قانون إدارة الدولة كيف يجوز هذا ومجلس النواب هو الحجر الاساس في البناء الدستوري الجديد إذ لا وجود لكل المؤسسات الدستورية الأخرى إذا لم تحظى بثقته . د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، المصدر السابق ، ص ٣٤٨ - ٣٥٠

الحق وهي التي تتخذ الاجراءات اللازمة على ارض الواقع لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية<sup>(١)</sup>. وفي المانيا الاتحادية يملك الحق في الدعوة الى جلسة استثنائية لمجلس النواب الاتحادي اربع فئات هم ، رئيس المجلس ورئيس الجمهورية والمستشار الاتحادي وثلاث اعضاء مجلس النواب بموجب المادة (٣٩ / ٣) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل ولكن الدستور لم يجز لهذه الفئات الدعوة الى جلسة استثنائية للمجلس الاتحادي ، بل جعل هذا الامر استناداً الى المادة (٥٢ / ٢) معلقاً على طلب ممثلي ولايتين على الاقل او طلب الحكومة الاتحادية .

وفي الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل يحق للملك دعوة مجلس الامة الى الاجتماع في دورات استثنائية في حالتين مختلفتين : الأولى : بقرار من السلطة التنفيذية المتمثلة به ، فله ان يدعو مجلس الامة الى الانعقاد عند الضرورة بوجب المادة (٨٢ / ١) التي جاء فيها (للملك ان يدعو عند الضرورة مجلس الامة الى الاجتماع في دورات استثنائية ولمدة غير محددة لكل دورة من اجل اقرار امور معينة تبين في الارادة الملكية عند صدور الدعوة وتفض الدورة الاستثنائية بارادة) والثانية : بناء على طلب من مجلس النواب فيدعو الملك مجلس الامة الى الاجتماع في دورات استثنائية متى ما طلبت ذلك الاغلبية المطلقة لمجلس النواب بموجب الفقرة (٢) من ذات المادة التي نصت على (يدعو الملك مجلس الامة للاجتماع في دورة استثنائية ايضاً متى ما طلبت ذلك الاغلبية المطلقة لمجلس النواب بعريضة موقعة منها تبين فيها الامور التي يراد البحث فيها). وفي العراق اشار دستور سنة ٢٠٠٥ الى ان من حق رئيس الجمهورية بالاضافة الى رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب وخمسين عضواً من اعضاء المجلس الدعوة الى جلسة استثنائية للمجلس ، فقد نصت المادة (٥٨ / أولاً) على الاتي (لرئيس الجمهورية او لرئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسين عضواً من اعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه)<sup>(٢)</sup>.

**رابعاً : الموافقة على حل مجلس النواب :** ويقصد به انتهاء عمل المجلس قبل انتهاء ولايته المحددة دستورياً ومن ثم دعوة الناخبين الى انتخاب مجلس جديد<sup>(٣)</sup>، ويُلجأ لحل البرلمان لاسباب

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص

(٢) : لقد احسن المشرع الدستوري بمنح هذا الحق لاكثر من جهة ، إذ قد تتراخي احدى الجهات في ممارسة هذا الحق او ترى عدم تحقق الضرورة اللازمة لدعوة مجلس النواب للانعقاد في حين ان الواقع يكون بأمس الحاجة لذلك .

(٣) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٧٢

عديدة منها عند نشوب خلاف مستحکم بين الوزارة والبرلمان ، فالوزارة تلجأ الى المطالبة بحل البرلمان بهدف تحكيم الناخبين فيما بينهما وبين البرلمان وقد يكون السبب وراء المطالبة بالحل هو شعور الوزارة وقناعتها بتأييد الناخبين لها فتلجأ اليه لاجداد اغلبية مؤيدة لها في البرلمان المقبل ، وقد تكون المطالبة بالحل لادخال تعديلات جوهرية على نظام الحكم او النظام الانتخابي ، ويعدّ الحل ايضاً وسيلة يدافع بها رئيس الدولة عن قراراته وارهائه التي يعتقد بدعم الشعب لها (١).

وجدير بالذكر ان حق حل البرلمان يعدّ اهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وهو يقابل حق الاخيرة في المساءلة السياسية للوزارة كما ان الفقه الدستوري يرى - بحق - ان من اهم وابرز خصائص النظام البرلماني هو وجود هذين الحقين حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وحق البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة (٢) ، فالتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يقتضي ان تمنح الوزارة حق حل البرلمان في مقابل مسؤوليتها السياسية امام المجلس النيابي والا لاختل هذا التوازن بين السلطتين ورجحت كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولا شك ان هذا الامر سيؤدي الى عجز الحكومات عن تنفيذ برامجها وسياساتها العامة لانها ستكون تحت رحمة البرلمان وسوف تسعى لنيل رضاه باي وسيلة ممكنة (٣) ، وحق الحل له أنواع بحسب الجهة التي تباشره ، فهو أولاً قد يكون رئاسياً بمعنى قيام رئيس الدولة بحل البرلمان بناء على قناعته وتقديره الشخصي لحسم خلاف بينه وبين البرلمان والوزارة المؤيدة من اغليته والحائزة على ثقته من خلال اقالة حكومة الاغلبية وتعيين حكومة جديدة من احزاب الاقلية والتي يكون لها مصلحة في حل البرلمان واجراء انتخابات نيابية مبكرة لزيادة مقاعدها البرلمانية وقد تبنته دساتير عديدة منها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل ، وثانياً قد يكون وزارياً بمعنى قيام الوزارة بتقديم طلب حل البرلمان الى رئيس الدولة لحسم خلاف بينهما او لعدم تعاون البرلمان معها في تنفيذ سياستها وعرقلة جهودها في تنفيذ تلك السياسة وقد اخذت به بريطانيا واسبانيا في دستور عام ١٩٧٨ وغيرهم ، وثالثاً يكون ذاتياً عندما يكون الحل عائداً للبرلمان نفسه وليس للوزارة كما في الدستور التركي لسنة ١٩٦١ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ، واخيراً يكون الحل شعبياً بواسطة الاستفتاء حيث

(١) : د. محمد كاظم المشهاني ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٣٥ - ١٣٦ ، د. علي يوسف الشكري

، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٤٣

(٢) : د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة

للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥١

(٣) : د. علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص ٣٧٧

يكون الشعب هو صاحب الحق في اتخاذ قرار الحل ويعد هذا النوع من أنواع الحل من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة وقد تبنته بعض دساتير المقاطعات السويسرية (١).

ففي بريطانيا يقصد بحق حل البرلمان حل مجلس العموم ولا يشمل هذا الحق حل مجلس اللوردات وقد كانت التقاليد مستقرة فيها على ان البرلمان يظل قائماً بعد دعوة الملك له بالانعقاد للمرة الأولى طالما ان الملك لم يقم بحله ، لكن هذا الامر تغير بعد صدور قانون يحدد مدة البرلمان بثلاث سنوات في سنة ١٦٩٤ وبعدها صدر قانون آخر في عهد الملك جورج الأول سنة ١٧١٥ جعل مدة البرلمان سبع سنين ، ثم عدل هذا القانون سنة ١٩١١ واصبحت المدة خمس سنوات ، وبقي حق حل البرلمان قبل استكمال دوراته الاعتيادية من الحقوق التي يختص بها الملك من الناحية النظرية على الاقل ، إذ أنه انتقل من الناحية الفعلية الى الوزارة نظراً لعدم استخدامه من قبل الملوك لفترة طويلة ، وعليه فان الملك حالياً لا يملك ان يرفض طلب الوزارة حل البرلمان إذا ما تقدمت به اليه (٢).

ومنحت المادة (٦٨ / ١) من الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) بناء على طلب المستشار الاتحادي إذا لم يحصل اقتراح سحب الثقة من المستشار على الاغلبية في هذا المجلس إذ نصت على (إذا قدم المستشار طلباً بالثقة ولم يحرز هذا الطلب على موافقة اغلبية اعضاء المجلس النيابي الاتحادي يستطيع رئيس الجمهورية عندئذ وبناء على اقتراح المستشار ان يحل مجلس النواب الاتحادي خلال مدة زمنية قدرها احدى وعشرون يوماً ، بينما يصبح حق حل المجلس النيابي لاغياً بمجرد ان ينتخب المجلس النيابي مستشاراً جديداً)

واما الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل فانه منح الملك حق حل البرلمان (مجلس الامة) بشقيه ، فقد جاء بالمادة (٣٤ / ٣) من الدستور (للملك ان يحل مجلس النواب) كما نصت الفقرة (٤) من ذات المادة على (للملك ان يحل مجلس الاعيان او يعفي احد اعضائه من العضوية) (٣).

(١) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٧٢ - ٧٣ ، د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط - دراسة دستورية مقارنة - بحث منشور في الانترنت متاح على الرابط الالكتروني الاتي :

[www.nahrainlaw.org](http://www.nahrainlaw.org)

تأريخ الزيارة : ١٢ / ١ / ٢٠١٤

(٢) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٧ - ٥٨

(٣) : تم النص على حق الملك في حل مجلس الاعيان بموجب التعديل الذي جرى بتاريخ ١٠ / ١١ / ١٩٧٤ المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٢٥٢٣ . د. محمد جمال ذنبيات ، المصدر السابق ، ص ١٥١

وفي العراق سلك المشرّع الدستوري مسلكاً غريباً في موضوع حل البرلمان يهدف الى اضعاف السلطة التنفيذية وبشكل خاص الحكومة ورئيس مجلس الوزراء لانه بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ لم يمنح السلطة التنفيذية بكلا شقيها الحق في حل مجلس النواب وانما جعل هذا الحق للمجلس نفسه ، فقد نصت المادة (٦٤ / أولاً) على ما يأتي (يُحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) ، ومن خلال تحليل هذا النص يتضح لنا بان هنالك طريقين لحل مجلس النواب الأول طلب ثلث من اعضائه والثاني طلب رئيس مجلس الوزراء المشروط بموافقة رئيس الجمهورية عليه (١) ، وفي كلا الطريقين يكون القرار النهائي للحل بيد نفس المجلس فالمشرّع الدستوري قد تبنى الحل الذاتي القائم على حل البرلمان لنفسه ، وهذا الامر يعني عملياً استبعاد حل البرلمان لاسباب عديدة منها صعوبة تقديم طلب الحل فرئيس الجمهورية لا يكون عادة طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس مجلس الوزراء الى طلب الحل وبالتالي قد يرفض الطلب كما ان معظم النواب لا يلجئون الى ذلك لان فيه فقداناً للمكاسب المادية والمعنوية التي حصلوا عليه ولم يكن اغلبهم يحلم بها ، ومنها انتهاء مصلحة السلطة التنفيذية من اجراء الحل إذ غالباً ما يلجأ رئيس مجلس الوزراء الى الحل لانتهاء ازمة بينه وبين البرلمان مع بقاء حكومته بكامل صلاحياتها الدستورية فلا يوجد ارتباط بين طلب الحل وبين صلاحيات الحكومة لكن المشرّع الدستوري العراقي خالف ذلك عندما ربط بين انتهاء ولاية البرلمان بالحل واستقالة الحكومة فاعتبر في الفقرة (ثانياً) من ذات المادة مجلس الوزراء مستقيلاً يمارس تصريف الاعمال اليومية لحين انتخاب مجلس نواب جديد تنبثق منه حكومة جديدة وبالتالي فان رئيس مجلس الوزراء لا يُقدم على خطوة الحل لان ذلك يعني اقالة حكومته ، فالمشرّع بدلاً من ان يجعل من الحل طريقاً لانتهاء ازمة مع البرلمان جعل الحل اداة لاسقاط الحكومة ولهذا من المستبعد ان يتم اللجوء اليه ، ومنها صعوبة تحقق التصويت بالاغلبية المطلقة

(١) : ونحن نرى ان اشتراط موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء غير موافق لقواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرّع الدستوري صراحة في المادة الأولى من الدستور ، إذ كيف يمكن ان يمنح هذا الحق المهم لرئيس الجمهورية مع ان المفروض ان تكون صلاحياته اسمية وفخرية لا غير ؟ ، كما ان التجارب البرلمانية المقارنة لم تمنح مثل هذا الحق لرئيس الدولة الا نظرياً خلافاً لدستورنا النافذ ، كما وان جوهر فكرة الرقابة المتبادلة ما بين السلطين التنفيذية والتشريعية يتعلق بالوزارة باعتبارها مسؤولة سياسياً امام البرلمان ولا علاقة لرئيس الجمهورية بالمسؤولية السياسية الناشئة عن الاخفاق او الفشل في الأداء الوزاري فكيف يكون طلب الحل مشروطاً بموافقة ؟ ، لذا نقترح على المشرّع الدستوري ان يتم تعديل هذا النص بمنح رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور صلاحية حل



مجلس النواب دون الرجوع اليه وان يكون دور رئيس الجمهورية في هذا الموضوع شكلياً نظير ما هو متحقق في التجارب البرلمانية العريقة بان يقوم باصدار مرسوم جمهوري بالحل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء .  
المطلوبة للحل مع ظاهرة الغياب المتكرر لعدد غير قليل من الاعضاء واعتياد الكتل على الانسحاب من جلسات المجلس (١).

ان الحل الوزاري هو من دعائم التوازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وبانعدامه تفقد السلطة التنفيذية اهم وسيلة رقابية لها ضد السلطة التشريعية ، كما ان ذلك يؤدي الى ضعف الأداء البرلماني والى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لاسباب سياسية لا صلة لها بالصالح العام لعدم وجود الرادع الدستوري ولذا نلاحظ الضعف الواضح في أداء مجلس النواب في الجانب الرقابي والتشريعي اللذان يعدان اهم الوظائف التي يتكفل بها المجلس ، ففي الجانب الرقابي نلاحظ تفشي ظاهرة الفساد السياسي والمالي والاداري في معظم مفاصل الدولة ولم يستطع البرلمان ان يحرك ساكناً امام هذه الظاهرة ، وفي الجانب التشريعي نجد ان عدد مشاريع القوانين التي قدمت من مجلس الوزراء للمجلس خلال الدورة الحالية بلغت (٣٧٨) مشروعاً انجز منها (١٤٥) مشروعاً وتم نقض (٤٩) مشروعاً ولم يتمكن المجلس من حسم سوى (١٨٤) مشروعاً أي ان نسبة الانجاز قاربت ٥١% ، كما وانه لم ينجز اهم المشاريع الاساسية كمشروع قانون الأحزاب والنفط والغاز وغيرها الكثير (٢).

**خامساً : الدعوة لانتخابات عامة (٣) :** ومثل هذه الدعوة يتقدم بها رئيس الدولة عند حل المجلس النيابي ، سواء حدث الحل بناء على قناعة الرئيس (الحل الرئاسي) او بناء على طلب الوزارة (الحل الوزاري) ، وقد منحت دساتير عديدة هذا الحق لرئيسها ، فالملك في بريطانيا له الحق بالدعوة الى انتخابات عامة بعد ان يتم حل مجلس العموم (٤).

(١) : د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، المصدر السابق ، ص ٣١ - ٣٤

(٢) : د.حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، المصدر السابق ، ص ٣٨٥ - ٣٨٦

(٣) : ذهب البعض الى عدّ الدعوة لانتخابات عامة من ضمن الصلاحيات الرئاسية لرئيس الجمهورية ، عمار عيد رسن جعفر ، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣ ، ص ١٠٥ ، ونحن نرى كما اشرنا سابقاً بانه لا وجود لما يعبر عنه بالصلاحيات الرئاسية وان ما اعتمدناه من اعتبار (الدعوة لانتخابات عامة) من ضمن صلاحيات رئيس الدولة المتعلقة بالسلطة التشريعية اوفق وافضل باعتبار ان الدعوة للانتخابات تتعلق بتشكيل المجلس النيابي لذا كان الانسب ادراجها ضمن تلك الصلاحيات .

(٤) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٦١

واما الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل فانه لم يشر الى الجهة التي تدعو لاجراء انتخابات مجلس النواب الاتحادي بعد حله ، بل اكتفى بالاشارة الى المدة التي يتوجب خلالها اجراء الانتخابات بعد الحل في المادة (٣٩ / ١) (١).

وفي المملكة الأردنية الهاشمية يصدر الملك بموجب المادة (٣٤ / ١) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل الاوامر باجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق القانون ، ومع ان المادة (٧٣ / ١) من الدستور التي انتظم نصها كالاتي (إذا حل مجلس النواب فيجب اجراء انتخاب عام بحيث المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل باربعة اشهر على الاكثر .....). لم تشر الى الجهة التي تدعو الى اجراء انتخابات مجلس النواب بعد الحل الا اننا نرى بان الملك هو صاحب الاختصاص في هذه الدعوة بدلالة المادة السابقة .

وجاء دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ليؤكد على حق رئيس الجمهورية في الدعوة لانتخابات عامة إذ نصت المادة (٦٤ / ثانياً) على (يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الامور اليومية)

---

(١) : والتي جاء فيها (ينتخب المجلس النيابي الاتحادي لمدة اربع سنوات مع مراعاة المحددات اللاحقة ، وتنتهي دورة المجلس الانتخابية بمجرد المجلس النيابي الاتحادي الجديد وتجري الانتخابات الجديدة بعد مدة اقصرها ستة واربعين شهراً واقصاها ثمانية واربعين شهراً من بدء الدورة الانتخابية ، وفي حال ما تم حل المجلس النيابي الاتحادي فينبغي ان تجري الانتخابات خلال ستين يوماً من تاريخ حله)

## الفرع الثاني

### اختصاصات رئيس الدولة المتعلقة بالسلطة القضائية

حرصت الكثير من الدساتير على منح رئيس الدولة بعض الاختصاصات التي تتصل بالسلطة القضائية<sup>(١)</sup>، وتتمثل في :

**أولاً : اصدار العفو الخاص :** يقسم العفو على قسمين : الأول : العفو الخاص : ويُراد به رفع العقوبة المحكوم بها عن فرد معين او افراد معينين رفعا جزئياً او كلياً دون ان يمحو العفو الخاص صفة الجريمة او يزيل الوصف الجرمي للفعل المرتكب<sup>(٢)</sup>، وعلى هذا الاساس فان العفو الخاص يعد سلطة تقديرية تمنح لرئيس الدولة لاعفاء من يشاء من العقوبة كلياً او عن المدة المتبقية منها جزئياً او استبدالها بعقوبة اخرى تكون اخف من الاولى ، وحيث انه يصدر من رئيس الدولة فانه يطلق عليه بالعفو الحكومي إذ ان السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في اتخاذه وهو عادة يصدر بمرسوم جمهوري في الانظمة الجمهورية وبامر ملكي في الانظمة الملكية.<sup>(٣)</sup>

**الثاني : العفو العام :** ويراد به ازالة الوصف الجرمي عن الفعل المرتكب الامر الذي يلزم منه سقوط العقوبة ولا يكون الا بقانون ويسمى بالعفو الشامل<sup>(٤)</sup>، فهو يعني التنازل عن الجريمة والعقوبة وكل اثارها في وقت واحد ويترتب عليه إلغاء العقوبة المقررة على الجريمة من حيث الاصل فضلاً عن إلغاء العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية المفروضة على المحكوم تبعاً للعقوبة الاصلية<sup>(٥)</sup>.

وقد اخذت العديد من الدساتير بالعفو الخاص وجعلته من ضمن الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة ، فالملوك في بريطانيا لهم الحق في اصدار العفو الخاص عن المحكومين وقد كان

---

(١) : ان منح صلاحيات لرئيس الدولة في الجانب القضائي امر يتعارض مع كثير من الاعتبارات التي يقوم عليها استقلال السلطة القضائية ، فإذا كانت طبيعة العلاقة ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني تحكمها اطر التعاون والرقابة وهو امر طبيعي باعتبار التداخل الموجود فيما بينهما في الاختصاصات ، فان التداخل في عمل السلطة القضائية يعدّ وضعاً شاذاً ولا يوجد ما يبرره لا سيما إذا علمنا بان الحكومة تنبثق من البرلمان . د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المصدر السابق ، ص ١١٣

(٢) : د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، المصدر السابق ، ص ٢٥٨

(٣) : د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المصدر السابق ، ص ٣٠٠

(٤) : د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، المصدر السابق ، ص ٢٥٨

(٥) : د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المصدر السابق ، ص ٢٩٧

هذا الحق في السابق مطلقاً الا انه اليوم اصبح كباقي الحقوق الملكية لا يلجأ اليه الملك الا بعد استشارة الوزارة (١) .

كما ومنح الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل رئيس الجمهورية حق العفو الخاص إذ جاء في المادة (٦٠ / ٢) ما نصه (يمارس رئيس الجمهورية في حالات منفردة حق العفو نيابة عن الاتحاد) ، كما واجاز الدستور رئيس الجمهورية تخويل هذه الصلاحية الى دوائر رسمية اخرى بموجب الفقرة (٣) من ذات المادة .

ونص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل على صلاحية الملك بالعفو الخاص في المادة (٣٨) فقد جاء فيها (للملك حق العفو الخاص وتخفيض العقوبة واما العفو العام فيقرر بقانون خاص)

واما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد علّق ممارسة صلاحية رئيس الجمهورية بالعفو الخاص على توصية رئيس مجلس الوزراء - وخيراً فعل - ولم يمنح صلاحية العفو لكل الجرائم بل استثناء بعضاً منها ، فقد نصت المادة (٧٣ / أولاً) على (اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري)(٢) .

**ثانياً : تعيين بعض اعضاء السلطة القضائية :** ذهبت العديد من الدساتير الى منح رئيس الدولة الحق بتعيين بعض او كل اعضاء السلطة القضائية ، باعتبار ان الرئيس هو اعلى سلطة بالدولة وهو الرمز المعبر عن وحدة البلاد وسيادتها ، ففي بريطانيا يتمتع الملك من الناحية النظرية بحق التعيين في المناصب القضائية فتعيين قضاة المحكمة العليا يكون عملياً من اختصاص وزير العدل بعد استشارة رئيس الوزراء والتعيين في باقي الوظائف القضائية العليا يكون من اختصاص رئيس الوزراء حصراً ولكن امر التعيين في عموم هذه المناصب لا يصدر من الناحية الشكلية الا بناء على موافقة الملك (٣) .

ومنح الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (٦٠ / ١) رئيس الجمهورية صلاحية تسمية واعفاء القضاة إذ نصت هذه الفقرة على ان (رئيس الجمهورية الاتحادية هو الذي يسمى ويعفي القضاة وموظفي الدولة الرسميين للاتحاد والضباط وضباط الصف من مناصبهم ما لم يتم اقرار

---

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٥

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٨ / اتحادية / ٢٠٠٧ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٨ / ١ / ٢٠٠٧

(٣) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨

خلاف ذلك قانوناً) ، فهو بمقتضى هذا النص له الحق بتعيين واعفاء القضاة في المحاكم الاتحادية ولكن عند التدقيق في المواد الدستورية التي بينت الجهات التي تتولى التعيين في المحاكم الألمانية لم نجد أي دور لرئيس الجمهورية في التعيين ، فالهيكل القضائي الاتحادي الألماني ينقسم الى ثلاثة اصناف الأول : يتمثل بالمحكمة الدستورية الاتحادية وهي تعد قمة الهرم القضائي في الدولة وتتألف من عناصر قضائية واخرى غير قضائية ، وتكون الجهة المختصة بتعيين تلك العناصر هي المجلس النيابي الاتحادي والمجلس الاتحادي مناصفة (البندستاغ والبنديسرات) استناداً الى المادة (٩٤ / ١) من الدستور . الثاني : يتمثل في المحكمة الاتحادية العليا ، وتكون جهة التعيين فيها بالاشتراك مابين وزير العدل الاتحادي ولجنة خاصة تكلف باختيار القضاة تتألف من وزراء العدل في الولايات ومن عدد مساو لهم من الاعضاء ينتخبهم المجلس الاتحادي استناداً للمادة (٩٥ / ٣) من الدستور ، الثالث : المحكمة الاتحادية العليا (الادارية ، المالية ، العمالية ، محاكم التامين والامن الاجتماعي) وهي تقع في اسفل الهرم القضائي وتكون الجهة المختصة بتعيين قضاة هذه المحاكم هم الوزراء المختصون في الاتحاد والولايات فوزراء المالية في الاتحاد والولايات يقومون بتعيين قضاة المحاكم المالية ووزراء الشؤون الاجتماعية في الاتحاد والولايات يقومون بتعيين قضاة محاكم العمل وهكذا ، ويتبين من ذلك بان لا يوجد أي دور لرئيس الجمهورية في تعيين قضاة هذه المحاكم ، لذا يبدو لنا بان المراد من المادة (٦٠ / ١) السابقة التي منحت حق التعيين لرئيس الجمهورية هو ان الرئيس يختص باصدار مراسيم تعيين القضاة الذين يتم ترشيحهم من قبل الجهات المختصة<sup>(١)</sup> ، والذي يؤكد هذا الفهم ما جاء في المادة (٩٧) من الدستور التي منعت اقالة القضاة الذين يتم تعيينهم في مناصبهم بشكل نهائي .

وذهب الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل كالعادة الى منح الملك صلاحية تعيين وعزل القضاة إذ نصت المادة (٩٨) على (يعين قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بارادة ملكية وفق احكام القوانين)

واما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فانه لم يمنح رئيس الجمهورية أي صلاحية تتعلق بتعيين او اعفاء اعضاء السلطة القضائية بل اوكل الامر الى مجلس القضاء الاعلى ومجلس النواب بالاشتراك ، فالأول يقوم بالاقتراح والثاني يقوم بالموافقة على التعيين<sup>(٢)</sup> ، إذ نصت المادة

(١) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٤١ - ٢٤٢

(٢) : وقد اشرنا سابقاً بان المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في منح مجلس النواب صلاحية تعيين اعضاء السلك القضائي لان ذلك تدخلاً غير محمود من المجلس في شؤون السلطة القضائية التي اقرّ الدستور في اكثر من موضع استقلالها لذا ندعو المشرع الى تعديل هذا النص وايقال امر تعيين القضاة الى مجلس القضاء الاعلى باعتباره الجهة التي تتولى إدارة شؤون الهيئات القضائية بموجب المادة (٩٠) من الدستور .

(٦١ / خامساً) على (الموافقة على تعيين كل من : أ- رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى) واکدت هذا المعنى المادة (٩١) التي بينت صلاحيات مجلس القضاء الاعلى إذ جاء فيها (ثانياً : ترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم)<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً : المصادقة على احكام الاعدام :** اناطت العديد من دساتير الدول برئيس الدولة صلاحية المصادقة على احكام الاعدام الصادرة بحق المجرمين من المحاكم الرسمية ، ففي بريطانيا كان الملوك يمتلكون كامل الصلاحية في المصادقة على احكام الاعدام التي كانت تصدرها المحاكم ولكن فيما بعد حصلت حملة كبيرة ضد عقوبة الاعدام استمرت لسنوات عديدة مما اضطر البرلمان الى التصويت على قانون إلغاء عقوبة الاعدام عام ١٩٦٥ وقد حصلت الموافقة على ذلك في العام نفسه <sup>(٢)</sup>.

وفي المانيا الاتحادية طالبت حركات عديدة بإلغاء عقوبة الاعدام قبل الحرب العالمية الثانية وقد الغيت بالفعل ولكن تمت اعادتها من جديد الى عام ١٩٤٩ الذي تم فيه إلغاء العقوبة بشكل نهائي وهذا ما اكده الدستور النافذ لعام ١٩٤٩ المعدل بموجب المادة (١٠٢) من الدستور <sup>(٣)</sup>.

وللملك الأردني وفقاً لدستور عام ١٩٥٢ المعدل صلاحية المصادقة على حكم الاعدام بموجب المادة (٣٩) والتي اشترطت على مجلس الوزراء عرض الموضوع على الملك مع بيان رأيه ، إذ جاء فيها (لا ينفذ حكم الاعدام الا بعد تصديق الملك وكل حكم من هذا القبيل يعرضه عليه مجلس الوزراء مشفوعاً ببيان رأيه فيه)

---

(١) : ومع ان بعض الدول الاوربية المتقدمة كاسبانيا ذهبت الى اشراك البرلمان في تعيين قسم من القضاة من داخل الهيئة القضائية ومن خارجها ، فاننا لا نحيد اعتماد هذا النهج في تعيين القضاة في واقعا العربي والسبب في ذلك يعود الى ان برلمانات تلك الدول تمتلك درجة عالية من التقدم والوعي الديمقراطي والقانوني والذي لا يمكن معه تصور الاعتماد على الاعتبارات السياسية في الاختيار وهذا الامر غير مألوف في البرلمانات العربية والعراق منها إذ ان الشائع فيها هو الميولات السياسية وغياب المعارضة الحقيقية والتطبع بالطابع الحزبي والقومي والطائفي . د.عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، المصدر السابق ، ص ١٢٥ - ١٢٦

(٢) : د. غسان رباح ، الوجيز في عقوبة الاعدام - دراسة مقارنة حول نهاية العقوبة - ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٥٨

(٣) : د. غسان رباح ، المصدر نفسه ، ص ٥٥

وفي العراق تعدّ المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة احدى الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية استناداً الى المادة (٧٣ / ثامناً) من دستور سنة ٢٠٠٥ وقد يبدو ظاهراً ان هذه الصلاحية شكلية لا قيمة لها باعتبار ان الرئيس يصادق على الاحكام الصادرة من المحاكم المختصة وهي الاقدر على تحديد نوع الحكم ، وإذا كان ذلك صحيحاً بالنسبة للاحكام الصادرة من المحاكم العادية فان صلاحية الرئيس في المصادقة على الاحكام الصادرة عن المحاكم الخاصة او التي تنظر في جرائم من نوع خاص كالمحكمة الجنائية العراقية قد تبدو ذات اثر كبير ، وقد امتنع رئيس الجمهورية عن المصادقة على احكام الاعدام الصادرة بحق بعض المجرمين الكبار (١) ، ونتيجة لذلك خوّل رئيس الجمهورية نائبه صلاحية التوقيع على احكام الاعدام ، وقد اعتبر البعض بان هذا التحويل غير صحيح وباطل دستورياً ، فالدستور بمقتضى نص المادة اعلاه اناط صلاحية المصادقة برئيس الجمهورية حصراً ولم ينص على جواز تحويل غيره بها ، كما وان المادة (٧٥ / ثانياً) التي نصت على (يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه) لا تجري في هذا المورد لعدم تحقق موضوعها إذ ان امتناع الرئيس عن المصادقة لا تجله غائباً (٢) .

---

(١) : د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٦٩ ، وفي رأينا ان امتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على احكام الاعدام بعد استيفائها الدرجة القطعية يعدّ امراً غير دستوري يمكن مساءلة فاعله عليه لانه حث باليمين الدستورية .

(٢) : د. ايمن الهاشمي ، تحويل الطالباني نائبه الخزاعي تصديق الإعدامات قرار باطل وغير دستوري ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

## المطلب الخامس

### اختصاصات رئيس الدولة في مجال الوظيفة التنفيذية

ويقصد بها الاختصاصات التي تمنحها الدساتير لرئيس الدولة والتي تتعلق بالطرف الثاني للسلطة التنفيذية وهو هيئة مجلس الوزراء المكونه من مجلس الوزراء (الوزارة) ورئيسه ولذا سوف نشير في هذا المطلب الى موضوع اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، واشغال منصبه في حال خلوه ، واقتراح سحب الثقة منه في ثلاثة فروع وكالاتي :

### الفرع الأول

#### اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء

لقد اشارت العديد من الدساتير الى أختصاص رئيس الدولة في اختيار او تكليف رئيس الوزراء والوزراء في الحكومة ، ففي بريطانيا يعدّ تعيين رئيس الوزراء امتيازاً تقليدياً للتاج البريطاني ، إذ ان الملك له الحق في اختيار الشخص الذي يُكلف بتشكيل الوزارة ورئاستها ، ولكن مع ثبوت هذا الحق للملك في بريطانيا الا انه اصبح مقيداً عملياً إذ أنه ملزم بتكليف زعيم الاغلبية في مجلس العموم ، وبالتالي فان الملك لا يمتلك سلطة حقيقية في اختيار رئيس الوزراء ، ويرجع السبب في هذا التقييد الى استقرار النظام الحزبي في بريطانيا فالحياة السياسية فيها تقوم على اساس الثنائية الحزبية طوال القرن الماضي والحالي بين حزبي المحافظين والاحرار باستثناء الفترة التي برزت فيها ظاهرة الائتلاف الحزبي نتيجة لضعف حزب الاحرار إذ تمتع الملك في هذه الفترة بحرية اوسع في اختيار رئيس الوزراء كما حدث في سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٣٢ ، ولكن بعد عودة نظام الثنائية الحزبية في الواقع السياسي فقد الملك هذه الخصوصية فلم يعد له سلطة اختيار رئيس الوزراء حتى لو استقال من منصبه بل ان الخيار يكون لقادة حزب الاغلبية البرلمانية (١) .

واما بالنسبة الى اختيار الوزراء في الحكومة فانه يكون من صلاحية رئيس الوزراء ولا يملك الملك أي حق في ذلك ولكن يتوجب عليه ان يختار اعضاء وزرائه من مجلس العموم ويجوز الاستعانة باشخاص من خارجه كما يتعين عليه احترام قانون التاج الوزاري الذي نص على اشراك عدد من اللوردات في الحكومة (٢) .

وفي المانيا الاتحادية نظمت المادة (٦٣) من دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل بفقراتها الاربع عملية انتخاب المستشار الاتحادي إذ نصت الفقرة الأولى من المادة على ما يأتي (يتم انتخاب مستشار

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ،

(٢) : د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٥١



المانيا الاتحادية بناء على اقتراح رئيس الجمهورية الاتحادية من قبل مجلس النواب الاتحادي (البندستاغ) دون مداولات ، وأشارت الفقرة الثانية الى الفائز بالانتخاب إذ نصت على (يفوز بالانتخاب من يحصل على اصوات اغلبية اعضاء المجلس النيابي الاتحادي وعلى رئيس الجمهورية الاتحادية عندها تسمية الفائز في الانتخاب) كما ان الفقرة الثالثة بينت الاحكام التي يجب اتباعها في حالة عدم فوز المرشح المقترح فنصت على (إذا لم يتم انتخاب الشخص المقترح عندئذ يستطيع مجلس النواب الاتحادي خلال مدة اقصاها اربعة عشر يوماً بعد جولة الانتخاب ان ينتخب مستشاراً باغلبية تزيد على نصف عدد اعضائه) وجاءت الفقرة الرابعة من المادة لاكمال اجراءات الانتخاب فذكرت انه (إذا فشل الانتخاب خلال هذه المدة المحددة فينبغي اجراء جولة انتخاب جديدة دون تاخير حيث يفوز بها من يحصل على اعلى عدد من الاصوات ، فإذا جمع الشخص المنتخب اغلبية اصوات اعضاء المجلس النيابي لصالحه ، فيجب على رئيس الجمهورية ان يسميه مستشاراً خلال مدة اسبوع بعد جولة الانتخاب وإذا لم يحصل المنتخب على هذه الاغلبية فعلى رئيس الجمهورية الاتحادية خلال سبعة ايام اما ان يسميه مستشاراً او ان يحل مجلس النواب الاتحادي)<sup>(١)</sup>.

وأشار الدستور الالمانى الى امكانية انتخاب مستشار جديد مع بقاء مجلس النواب نفسه ، وذلك عند طرح الثقة بالمستشار ، إذ نصت المادة (٦٨ / ١) منه على (إذا قدم المستشار طلباً بالثقة ولم يحرز هذا الطلب على موافقة اغلبية اعضاء المجلس النيابي الاتحادي يستطيع رئيس الجمهورية عندئذ وبناء على اقتراح المستشار ان يحل مجلس النواب الاتحادي خلال مدة زمنية قدرها احدى وعشرين يوماً بينما يصبح حق حل المجلس النيابي لاغياً بمجرد ان ينتخب المجلس النيابي الاتحادي مستشاراً جديداً باغلبية اعضائه) ، ويذهب جانب من الفقه الالمانى الى ان نصوص الدستور الالمانى المتعلقة باختيار المستشار الاتحادي تتسم بالتعقيد لكن الواقع العملي خلاف ذلك إذ أنه يتسم بالبساطة لان ميدان المرشحين لمنصب المستشار يبقى محدوداً<sup>(٢)</sup> ، ومن خلال ذلك يتضح لنا بان صلاحية رئيس الجمهورية بتعيين المستشار الاتحادي في المانيا شكلية واسمية وان الذي يملك الصلاحية الفعلية في ذلك هو مجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ)

(١) : وجدير بالذكر بانه منذ بداية العمل بدستور عام ١٩٤٩ المعدل في المانيا الاتحادية الى الان تم اختيار مستشارين فقط بناء على ترشيح مجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) بعد ان رفض الاخير مرشحاً الرئيس لهذا المنصب وهما (ويل برانت) عام ١٩٧٢ و(هلموت كول) عام ١٩٨٣ . د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٥

(٢) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٢٨ ، نقلاً عن : ميشيل ستوربات ، المصدر السابق ، ص ١٧٥

واما فيما يتعلق باختيار الوزراء في حكومة المستشار فان الدستور اناط برئيس الجمهورية تسمية الوزراء الاتحاديين واعفائهم بناء على اقتراح المستشار ، إذ نصت المادة (٦٤ / ١) على انه تتم تسمية الوزراء الاتحاديين واعفائهم من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية بناء على اقتراح المستشار (الاتحادي) فرئيس الجمهورية بموجب هذا النص الدستوري يملك الحق في التعيين والاعفاء الا ان هذا الحق ليس حقيقياً بل شكلياً لانه لا يمارس من قبله الا بناء على اقتراح رئيس الحكومة (المستشار)

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك صلاحية تعيين رئيس الوزراء والوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء إذ جاء في المادة (٣٥) من الدستور بان (الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته ويعين الوزراء ويقيلهم ويقبل استقالتهم بناء على تنسيب رئيس الوزراء)

وبينت المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ صلاحية رئيس الجمهورية في اختيار مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة<sup>(١)</sup> واشارت الفقرة (ثالثاً) من ذات المادة الى وجوب قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشحاً آخر لرئاسة مجلس الوزراء فيما لو اخفق المرشح الأول في تشكيل وزارته خلال المدة المحددة إذ نصت على ان (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة.....) ، وجاءت الفقرة (خامساً) من ذات المادة لبيان الموقف في حالة عدم نيل الوزارة ثقة البرلمان ، فنصت على ان (يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة) من مجلس النواب .واما بالنسبة الى اختيار الوزراء في الحكومة فان الدستور لم يجز لرئيس الجمهورية صلاحية اختيار اعضاء الحكومة - وقد احسن في ذلك - بل اوكل امر تشكيل الوزارة الى مرشح رئاسة الوزراء كما هي العادة في النظم البرلمانية إذ نصت الفقرة (ثالثاً) من ذات المادة على ان (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف)<sup>(٢)</sup>.

(١) : لقد وقع خلاف بين بعض السياسيين والقانونيين في تفسير معنى الكتلة الاكثر عدداً الواردة في نص المادة اعلاه فذهب البعض بانها الكتلة التي تحصل على اعلى الاصوات الإنتخابية وذهب اخرون الى انها الكتلة التي تكون اكبر عدداً عند انعقاد مجلس النواب العراقي ، وقد ايدت المحكمة الاتحادية العليا التفسير الاخير بقرارها المرقم بالعدد ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠ إذ جاء فيه (يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتلة او الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى أحكام المادة (٧٦) من الدستور)

(٢) : هذا من الناحية الدستورية ولكن وللأسف فان الواقع السياسي على خلاف ذلك فرئيس الوزراء لا يكون حراً في اختيار وزراءه بل لابد ان يخضع لرغبات الكتل السياسية بقبول مرشحها في الحكومة لضمان نيل الثقة وكل ذلك بسبب تبني نظام المحاصصة والتوافق .

## الفرع الثاني

### اشغال منصب رئيس الوزراء عند خلوه

ذهبت بعض الدساتير الى قيام رئيس الدولة مقام رئيس الوزراء عند خلو منصبه فرئيس الدولة بناء على ذلك ستكون له صلاحيات رئيس الوزراء كاملة بالاضافة الى صلاحياته المنصوص عليها دستورياً ، وفي ذلك اهدار واضح لقواعد النظام البرلماني التي تقوم على اساس ثنائية السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً ، فالواقع الدستوري والتشريعي في بريطانيا لا يسمح بان يحل الملك محل رئيس الوزراء عند خلو منصبه إذ كيف يكون ذلك وهو يتمتع بالحصانة السياسية والجنائية ؟ فلا يمكن مساءلته سياسياً وجنائياً عن الاعمال التي يقوم بها كما تقدم سابقاً .

كما ان الواقع الدستوري في المانيا الاتحادية لم يشر الى صلاحية قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس الحكومة (المستشار) ، وانما اكتفى بالاشارة الى ان المستشار يقوم باختيار نائب له على ان يكون هذا النائب وزيراً في الحكومة بموجب المادة (٦٩ / ١) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل .

وكذلك الحال في الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل فمع انه منح صلاحيات واسعة للملك كما رأينا سابقاً الا انه اغفل ذكر هذا الموضوع ، وبالتالي لا يجوز دستورياً ان يحل الملك محل رئيس الوزراء في حال خلو منصبه .

وفي العراق وخلافاً لما تقدم من التجارب البرلمانية التي ذكرت اجاز دستوره لسنة ٢٠٠٥ لرئيس الجمهورية ان يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب ولاي سبب كان ، إذ نصت المادة (٨١) على (أولاً : يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب ولاي سبب كان . ثانياً : عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقاً لاحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور) ، وعلى هذا فان مقتضى هذا النص الدستوري ان رئيس الجمهورية سوف يمارس مهام رئيس مجلس الوزراء الى ان يتم اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء من قبل مجلس النواب وفقاً للاجراءات التي اشارت اليها المادة (٧٦) من الدستور، وهذا يعني ان رئيس الجمهورية سوف يتمتع بكامل صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الدستورية بالاضافة الى صلاحياته التي حددها الدستور له ، وفي ذلك خروج صريح عن ثوابت ومبادئ النظم البرلمانية العريقة ، لذا ندعو المشرع الدستوري الى تعديل هذا النص بان يكل ممارسة مهام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه الى نائبه .

## الفرع الثالث

### اعفاء رئيس مجلس الوزراء

وهو من ضمن الاختصاصات التنفيذية التي اقرتها الدساتير لرئيس الدولة ، ولكن هذه الدساتير تباينت فيما بينها من حيث اعتبارها هذا الاختصاص صلاحية اسمية او حقيقية لرئيس الدولة من دولة لاخرى ، فالواقع الدستوري في بريطانيا يشير الى ان الملك له صلاحية اقالة الوزارة بدون أي قيد الى اواخر القرن الثامن عشر ، إذ ان الوزراء كانوا يعدون مستشارين له وان وظيفتهم تتمثل في تنفيذ سياسته ، ولكن هذا الواقع تغير تدريجياً وتحول الحق الذي كان للملك الى مجرد حق نظري واسمي بعد ان تقررّت مسؤولية الوزارة امام مجلس العموم ، وقد كانت آخر الوزارات التي تم حلها من قبل الملك في سنة ١٧٨٣ ، وهكذا جرى العمل في بريطانيا على هجر الاقالة الملكية (١).

وفي الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل يملك رئيس الجمهورية حق اقالة المستشار الاتحادي من منصبه الا ان هذا الحق مقيد بطلب من قبل مجلس النواب الاتحادي ، إذ نصت المادة (٦٧ / ١) على (يستطيع مجلس النواب الاتحادي سحب الثقة من المستشار الاتحادي فقط من خلال انتخاب المجلس باغلبية اعضائه مستشاراً بديلاً يتبعه ، وبتقديم طلب لدى رئيس الجمهورية باعفاء المستشار الحالي من منصبه ويجب على رئيس الجمهورية ان يستجيب للطلب وان يسمي الشخص المنتخب كمستشار اتحادي) ويلاحظ من خلال هذا النص الدستوري بان المشرع الدستوري الالمانى لم يجز لمجلس النواب سحب الثقة من المستشار بشكل مطلق بل اشترط لجواز ذلك ان يتمكن المجلس من اختيار مستشار جديد بدلاً عن السابق والا كان للمستشار ان يطالب رئيس الجمهورية بحل المجلس ، وهو ما يعبر عنه بسحب الثقة البناء (٢).

واجاز الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك في اقالة رئيس الوزراء وقبول استقالته بموجب المادة (٣٥) من الدستور المارة الذكر .

واتبع المشرع الدستوري العراقي في دستور سنة ٢٠٠٥ نهجاً خاصاً به عندما منح رئيس الجمهورية واحدة من الصلاحيات المهمة المتمثلة بتقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء كما هو مقتضى نص المادة (٦١ / ثامناً / ب / ١) من الدستور ، وفي ذلك

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ،

(٢) : د. عصام الدبس ، المصدر السابق ، ص ٣٠٢

خرق واضح ومخالفة صريحة لما تعارفت عليه قواعد النظم البرلمانية التي لم تمنح رئيس الدولة مثل هذه الصلاحية وانما اكتفت بمنحه صلاحيات اسمية (١).

### المطلب السادس

#### اختصاصات رئيس الدولة في مجال التعديل الدستوري

منحت بعض الدساتير رئيس الدولة منفرداً او مجتمعاً مع غيره صلاحية اقتراح تعديل الدستور ويشمل تعديل الدستور بمعناه الواسع (أي تغيير في الدستور سواء انصرف اثره الى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق الدستور تنظيمه ، او انصرف اثره الى تغيير الاحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالاضافة او الحذف) (٢).

والتعديل الدستوري امر طبيعي في كل الدساتير باعتبار ان الدستور هو نتاج للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة وبالتالي فان تغيير هذه الظروف يقتضي بالضرورة اجراء التعديل على الوثيقة الدستورية بما يتلائم مع هذه المتغيرات ، كما انه قد تستحدث ضرورة لم تكن موجودة من قبل الامر الذي يفرض اجراء التعديل لتضمينها في الدستور .

ولا شك ان الغرض من التعديل الدستوري يتأثر بالمناخ السائد والبيئة التي تسري في ظلها احكام الدستور فمتى ما كان هذا المناخ ديمقراطياً فان التعديل سيأتي لتلبية حاجات حقيقية تحقق الصالح العام ، وبخلافه فان التعديل سيكون لاجل تلبية اغراض ورغبات الحكام الخاصة متى ما كانت البيئة دكتاتورية يسيطر عليها الحاكم الفرد ، ولالجل ذلك فان اغراض التعديل تتعدد فقد يكون التعديل لغرض اكمال القصور التشريعي او ازالة القصور في النص الدستوري او لغرض مسايرة النصوص الدستورية للمتغيرات الطارئة على المجتمع والدولة او تغيير نظام الحكم دون إلغاء الدستور (٣).

وعند مقاربتنا للواقع الدستوري نلاحظ ان دساتير الدول قد اختلفت في تحديد ذلك ، ففي بريطانيا

(١) : وجدير بالذكر ان الدستور قد رسم طريقاً آخر لسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء في المادة (٦١) إذ جاء في الفقرة (ثامناً / ب / ٢) من المادة ان (لمجلس النواب بناء على طلب خمس (٥/١) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب)

(٢) : د. اسماعيل مرزه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ١١٣ - ١١٤

(٣) : د. علي يوسف الشكري ، مباحث في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٤ ، ص ٢١٠ - ٢١٥

نجد ان تعديل الدستور لا يحتاج الى مزيد عناء باعتبار ان الدستور البريطاني هو دستور عرفي غير مكتوب وبالتالي فانه يعدّ من الدساتير المرنة ولذا فان تعديله لا يحتاج الى اتباع اجراءات معينة بل يكفي ان تتم مناقشة الموضوع في البرلمان وموافقته على المقترحات الدستورية ليصدر بها تشريعاً يكون واجب الاتباع ، وهذا يعني بان التعديل الدستوري في بريطانيا يتخذ نفس المسار القانوني في عملية تشريع القوانين الأخرى ، وعلى هذا الاساس فان الجهات التي تملك حق اقتراح القوانين هي نفسها تملك حق اقتراح تعديل الدستور ، ولاشك ان الملك له مثل هذا الحق من الناحية النظرية كما تقدم سابقاً وان كانت الوزارة هي التي تتولى اقتراح مشروعات القوانين من الناحية العملية (١) .

واشارت المادة (٧٩) من الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل في فقرتها الأولى الى امكانية اجراء تعديل الدستور من خلال تشريع قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الدستوري السابق او الاضافة عليه ، كما ان الفقرة الثانية من ذات المادة اشترطت موافقة ثلثي اعضاء المجلس النيابي الاتحادي وثلثي الاصوات في المجلس الاتحادي على القانون المتضمن اقتراح التعديل الدستوري ، وبناء على ذلك يتضح لنا بان الدستور الالمانى لم يمنح أي صلاحية لرئيس الجمهورية في اقتراح تعديل الدستور .

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك صلاحية المصادقة على مشروع قانون التعديل الدستوري ، وبدونها لا يمكن لمشروع القانون ان يرى النور، فعدم مصادقة الملك على مشروع قانون تعديل الدستور يؤدي الى اعدام المشروع ورفضه بشكل نهائي واعتباره كان لم يكن ، فالاعتراض الملكي هنا ليس اعتراضاً توقيفياً كما مر سابقاً على مشروعات القوانين العادية بل هو اعتراض مطلق يكون المشروع معه منعماً (٢)، ومع اشتراط مصادقة الملك على مشروع القانون اشترط المشروع الدستوري الأردني ايضاً موافقة اكثرية الثلثين من اعضاء كل من مجلسي الاعيان والنواب ، فقد نصت المادة (١٢٦) في فقرتها الأولى على (تطبيق الاصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من اعضاء كل من مجلسي الاعيان والنواب وفي حالة اجتماع المجلسين وفقاً للمادة (٩٢) من الدستور يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس وفي كلتا الحالتين لا يعدّ نافذ المفعول مالم يصدق عليه الملك)

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٦

(٢) : د. علي خنجر شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٠٤

وفي العراق اشارت المادة (١٢٦) من دستور عام ٢٠٠٥ الى صلاحية رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين في تقديم اقتراح تعديل الدستور فقد جاء في الفقرة الأولى من هذه المادة ما يلي (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (١ / ٥) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) وهذا يعني ان هذا الحق الممنوح لرئيس الجمهورية لا يتمكن من ممارسته بشكل منفرد بل لا بد من موافقة مجلس الوزراء عليه ، كما ان الفقرة (ثالثاً) من ذات المادة اشترطت مصادقة رئيس الجمهورية على مشروع التعديل خلال سبعة ايام ، وفي حالة عدم المصادقة خلال تلك الفترة فان التعديل يعد مصادقاً عليه حكماً بعد انتهائها استناداً الى البند (أ) من الفقرة (خامساً) من المادة ذاتها .

**خلاصة القول :** بعد ان استعرضنا اختصاصات رئيس الدولة في مجالات عديدة لدى مجموعة من الدول التي تبنت النظام البرلماني فاننا نعتقد بان الاختصاصات التي مُنحت لرئيس الجمهورية في العراق استناداً لدستور سنة ٢٠٠٥ هي اختصاصات واسعة لا تتسجم مع الاختصاصات الممنوحة لنظيره في التجارب البرلمانية موضوع المقارنة <sup>(١)</sup> ، إذ ان رئيس الجمهورية وفقاً للدستور يتمتع بالاتي :

١. يحد جزءاً من السلطة التنفيذية الاتحادية وشريكاً لمجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦٦) من الدستور بل هو رئيس الدولة بموجب المادة (٦٧) الدستورية .

٢. منح الدستور رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في مجالات عديدة خلافاً لما هو متعارف في النظم البرلمانية العريقة التي تعمل عادة على ايكال الصلاحيات والسلطات لمجلس الوزراء وتمنح الرئيس دوراً فخرياً وتشريفياً الا اننا لاحظنا ان هذه الاختصاصات كانت مبعثرة وموزعة وبعضها تم سلبها من مجلس الوزراء بهدف اضعاف دوره .

٣. لم ياخذ الدستور بقاعدة التوقيع المجاور المعمول بها في النظم البرلمانية إذ أنه منح الصلاحية لرئيس الجمهورية في عدة مواضع بممارسة السلطة بمفرده دون حاجة الى توقيع رئيس مجلس الوزراء او الوزراء المختصين <sup>(٢)</sup> .

٤. اجاز الدستور لرئيس الجمهورية الحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه ، وهذا الامر مخالف لمبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية الذي اعتمدته النظم البرلمانية .

---

(١) : باستثناء الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الذي منح الملك صلاحيات واسعة وكبيرة فاقت صلاحيات مجلس الوزراء وكادت ان تشابه صلاحيات الرئيس في النظم الرئاسية وهذا الامر ليس بغريب إذ ان عادة الدساتير العربية تمجيد وتعظيم الملوك والرؤساء عندها .

(٢) : د. رافع خضر صالح شبر ، المصدر السابق ، ص ٩٦

٥. اننا نعتقد بان منح هذه الاختصاصات لرئيس الجمهورية بالاضافة الى انه يخالف ما تعارفت عليه الانظمة البرلمانية كما تقدم فانه يؤثر على عمل وأداء الحكومة (مجلس الوزراء) ويؤدي الى اضعافها ، إذ أنها تكبل يدها وتعطل تنفيذ برامجها الامر الذي سيؤثر سلباً على نجاح الحكومة في إدارة شؤون الدولة وأداء المهام الموكلة بها .

## المبحث الثاني

### اختصاصات هيئة مجلس الوزراء

تعد هيئة مجلس الوزراء التي تشمل رئيس المجلس وحكومته الطرف الثاني للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني كما تقدم ، وتمتاز هذه الهيئة بانها تتمتع باختصاصات وصلاحيات واسعة في مجالات عديدة وفي مقابل ذلك واستناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية فانها تكون مسؤولة سياسياً امام البرلمان ، فيملك تجاهها حق الرقابة والمحاسبة بكل الادوات والوسائل التي اقرتها الدساتير في نصوصها ، وهيئة مجلس الوزراء هي المحور الرئيس والاساسي في النظام البرلماني لذا فانها تعد صاحبة الاختصاص في ممارسة المهام التنفيذية وهي في هذا المجال تملك مطلق الصلاحيات التنفيذية ، ومع اتفاق الدساتير على الدور المحوري الذي يجسده مجلس الوزراء (الوزارة) ورئيسه في النظام البرلماني حتى اعتبره بعض الفقهاء حجر الزاوية فيه وعلى هذا الاساس سمي النظام البرلماني بنظام حكومة الوزارة ، الا انها اختلفت في منح السلطات كاملة له بشكل منفرد او اشراك سلطات اخرى معه في بعض الصلاحيات ، ولذا نسعى في هذا المبحث ان نبين الاختصاصات الممنوحة دستورياً لهيئة مجلس الوزراء في بعض النظم البرلمانية المعتمدة ، وحيث ان اغلب الدساتير قد ميزت في منح تلك الاختصاصات بين موقع رئيس مجلس الوزراء وبين نفس مجلس الوزراء (الحكومة) لذا كان لزاماً علينا ان نسير على ذات النهج لبيان تلك الاختصاصات وعليه سنتناول هذا الامر في مطلبين يكون الأول خاصاً ببيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ونبحث في الآخر اختصاصات مجلس الوزراء وكالاتي :



## المطلب الأول

### اختصاصات رئيس مجلس الوزراء

تنوعت الاختصاصات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير فبعضها يتعلق بالجانب العسكري والحربي وبعضها الآخر يتعلق في جانب علاقته مع باقي السلطات ، وثالث يتعلق بالجانب التنفيذي ، لذا سنحاول بيان هذه الجوانب في الفروع الثلاثة الآتية :

### الفرع الأول

#### اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الجانب العسكري والحربي وحالة الطوارئ

يمارس رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة في الجانب العسكري بشكل منفرد في دساتير العديد من الدول ، ففي بريطانيا مع ان الملك يعدّ القائد العام للقوات المسلحة وله صلاحية التعيين في المناصب العسكرية ومنح الاوسمة والالاقاب نظرياً الا ان الصلاحية الحقيقية والفعلية تكون لرئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) فهو الذي يملك هذا الحق في الواقع ، فقد جرى العرف على ان الملك لا يُقدم على عمل أي شيء مما تقدم الا بعد استشارة رئيس الوزراء في ذلك<sup>(١)</sup>. واولك الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل اختصاص قيادة القوات المسلحة العليا لوزير الدفاع الاتحادي في وقت السلم استناداً الى الفقرة (أ) من المادة (٦٥) الا انه اناط هذه الصلاحية بمستشار الاتحاد في حالة وقوع الحرب إذ نصت الفقرة (ب) من المادة (١١٥) الدستورية على انه (بمجرد إعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات القوات المسلحة الى مستشار الاتحاد) ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل كل الاختصاصات المتعلقة بالجانب العسكري للملك بموجب المواد الدستورية (٣٢ ، ٣٣ ، ٣٧) التي مر ذكرها سابقاً ، ولم يمنح رئيس الوزراء أي صلاحية تذكر في هذا المجال .

واورد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ عدة اختصاصات لرئيس مجلس الوزراء تتعلق بهذا الجانب فهو يعدّ القائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة (٧٨) من الدستور وله الحق في تقديم التوصية لرئيس الجمهورية بمنح الاوسمة والنياشين استناداً الى الفقرة (خامساً) من المادة (٧٣) ، كما ان له وبالإشتراك مع رئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بإعلان حالة الحرب والطوارئ بموجب المادة (٦١ / تاسعاً / أ) ، وقد حوّل الدستور رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ كما جاء بمنطوق البند (ج) من الفقرة السابقة .

(١) : د. نزيه رعد، المصدر السابق ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧

## الفرع الثاني

### اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته مع السلطات الأخرى

منحت الدساتير بعض الاختصاصات لرئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته بكل السلطات التشريعية والقضائية ، وهذا ما سنبيّنه حالاً :

أولاً : اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته بالسلطة التشريعية : لرئيس مجلس الوزراء اختصاصات اوردها الدساتير في بعض الدول تجاه السلطة التشريعية تتمثل في :

١- طلب حل مجلس النواب : قد يلجأ رئيس مجلس الوزراء الى المطالبة بحل مجلس النواب عند نشوب نزاع فيما بينهما وتجد ان حل المجلس والاحتكام الى ارادة الناخبين هو السبيل الانجح في حسم النزاع وقد تكون هناك اسباب اخرى وراء المطالبة بحل المجلس وعلى أي حال فان الدساتير التي اخذت بالنظام البرلماني اتفقت على ان حق حل البرلمان هو من اهم وسائل الرقابة والمحاسبة والضغط التي يمتلكها مجلس الوزراء (الحكومة) ضد البرلمان ، ولذا اقرت بهذا الحق لكي يتحقق التوازن مابين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي هو من خصائص النظام البرلماني الاساسية ، ففي بريطانيا يكون اختصاص حل مجلس العموم بيد الملك من الناحية النظرية ولكنه بعد التطور الذي حصل في الواقع السياسي اصبح هذا الحق من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء دون التشاور مع بقية اعضاء حكومته ، فله الحق في طلب حل مجلس العموم من دون الحاجة الى اخذ موافقة وزراء الحكومة (١).

واشار الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة الأولى من المادة (٦٨) الى ان حل مجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) يكون بيد رئيس الجمهورية بناء على طلب المستشار الاتحادي في حالة عدم حصول اقتراح سحب الثقة من المستشار على الاغلبية في هذا المجلس ، وهذا يعني ان حل مجلس النواب الاتحادي يكون من اختصاص صلاحية المستشار إذ ان رئيس الجمهورية لا يملك هذا الحق لذاته بل انه متوقف على الطلب المقدم من المستشار .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية يكون حق حل البرلمان بكل شقيه بيد الملك استناداً للمادة (٣٤) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ولا يملك رئيس الوزراء أي صلاحية في هذا الشأن .

---

(١) : د. السيد صبري ، المصدر السابق، ص٣٦٩ ، ان عملية حل البرلمان جرت في بريطانيا عدة مرات كان اخرها في العام ٢٠٠١ عندما قررت الحكومة العمالية برئاسة الوزير الأول توني بليز حل البرلمان واجراء انتخابات مبكرة وقد افرزت هذه الانتخابات فوزاً ساحقاً لحزب العمال حيث حصل على اغلبية مطلقة من مقاعد البرلمان بلغت (٤٠٠) مقعد من اصل (٦٥٩) مقعداً الامر الذي ادى الى حصول الحزب على ولاية ثانية لرئاسة الحكومة . د. حسين عبيد ، الانظمة السياسية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣ ،

واما في العراق فان دستور سنة ٢٠٠٥ سعى الى اضعاف رئيس مجلس الوزراء في موضوع حل البرلمان من خلال تبنيه الحل الذاتي للبرلمان ، إذ قيّد المشرّع الدستوري في المادة (٦٤ / أولاً) طلب الحل بقيدتين الأول : ان يقدم رئيس مجلس الوزراء الطلب الى رئيس الجمهورية ويجب ان يوافق الرئيس عليه ، الثاني : عرض طلب الحل على مجلس النواب ذاته للبت فيه والتصويت عليه سلباً او ايجابياً ، ومن الواضح انه مع هذين القيدتين ستكون صلاحية رئيس مجلس الوزراء في حل مجلس النواب مجرد امر نظري إذ أنه من البعيد جداً ان يحصل الحل عملياً معهما للأسباب التي مرّ ذكرها سابقاً خصوصاً مع الالتفات الى التركيبة السياسية الحاكمة .

٢- طلب عقد جلسة استثنائية للبرلمان : قد تحصل ظروف قاهرة واستثنائية في الدولة يكون معها وجود البرلمان ضرورياً كحصول انهيار في الوضع الامني او كوارث طبيعية او حدوث حرب على الدولة لذا كان من الضروري ان تمنح الدساتير الصلاحية لبعض مؤسسات الدولة في طلب عقد جلسة استثنائية للمجلس النيابي ، ففي بريطانيا كما تقدم يملك الملك صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد عند تعرض البلاد الى خطر خارجي او داخلي او حدوث كوارث طبيعية تتطلب انعقاد البرلمان لاصدار التشريعات اللازمة لمواجهة هذه الاخطار ، ولكن هذه الصلاحية انتقلت تدريجياً كغيرها من الصلاحيات الملكية الى الوزارة واصبحت الاخيرة هي صاحبة الكلمة الفصل فيها ، وعلى هذا الاساس يتضح لنا بان الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) لا يملك صلاحية الدعوة الى عقد جلسة استثنائية للبرلمان بمفرده في انكلترا وانما يكون له ذلك من خلال موافقة الحكومة عليه (١) .

ومنح دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل المستشار الاتحادي صلاحية الدعوة الى عقد جلسة استثنائية لمجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) بموجب الفقرة الثالثة من المادة (٣٩) التي انتظم نصها كالآتي (يقرر مجلس النواب الاتحادي بنفسه انتهاء وبدء جلساته ، ويستطيع رئيس المجلس ان يدعو الى الاجتماع لموعد مبكر ويكون الرئيس ملزماً بذلك إذا وجه اليه الطلب من قبل ثلث اعضاء المجلس او من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية او من قبل مستشار المانيا الاتحادية) ولم يمنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل أي صلاحية لرئيس مجلس الوزراء في الدعوة لعقد جلسة استثنائية لمجلس الامة ، وانما اوكل الدستور صلاحية ذلك الى الملك ومجلس النواب استناداً للمادة (٨٢) من الدستور .

واجاز دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء الدعوة الى عقد جلسة

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ،

استثنائية لمجلس النواب بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (٥٨) ، والتي منحت نفس الحق لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب وخمسين عضواً من المجلس .

٣- طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان : قد يتطلب في بعض الاحيان تمديد الفصل التشريعي للبرلمان لانجاز تشريعات ذات اهمية قصوى لا تحتمل التأخير الى وقت طويل ، لذا اجازت بعض الدساتير لرئيس مجلس الوزراء ولغيره من سلطات الدولة الأخرى طلب تمديد الفصل التشريعي بغية انجاز هذا الامر ، فالواقع الدستوري في بريطانيا يشير الى ان تمديد عمل مجلس العموم يكون من اختصاص المجلس نفسه استناداً الى القاعدة التي تفيد بانه (لا قيد على سلطة البرلمان)<sup>(١)</sup>، وهذا يعني بان رئيس مجلس الوزراء لا يتمتع باي صلاحية في موضوع تمديد الفصل التشريعي للبرلمان .

واما في المانيا الاتحادية فانه دستوراً لعام ١٩٤٩ المعدل اشار الى تمديد عمل البرلمان بكلا شقيه في الفقرة الأولى من المادة (١١٥ / ح) منه اثناء حالة الدفاع عن الدولة من دون الحاجة الى تقديم طلب من أي جهة في الدولة إذ نصت هذه الفقرة على (تنتهي مدة الدورات الانتخابية لمجلس النواب الاتحادي ولممثليات الشعب في الولايات التي تنقضي مدتها اثناء الحالة الدفاعية حكماً بعد مرور ستة اشهر على انتهاء الحالة الدفاعية.....) ، كما وان الفقرة الثالثة من ذات المادة نصت على انه (لا يجوز باي حال من الاحوال حل مجلس النواب الاتحادي مادامت حالة الدفاع قائمة) وهذا يعني ان عمل المجلس سوف يتم تمديده الى وقت غير محدد ما دامت حالة الدفاع ضد الاخطار الموجهة للدولة قائمة .

واشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الى ان تمديد عمل مجلس الامة يكون من اختصاص الملك بموجب المادة (٧٨ / ٣) والتي بينت ان له ان يأمر بتمديد الدورة العادية لمجلس الامة لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر لانجاز الاعمال المتبقية ، ولم يشر الدستور الى أي اختصاص لرئيس مجلس الوزراء في هذا الموضوع .

واجاز دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء تقديم طلب لتمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (٥٨) التي جاء فيها (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضواً من اعضاء المجلس)

(١) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٧٨

ثانياً : اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته مع السلطة القضائية : لقد نصت بعض الدساتير على اختصاص رئيس مجلس الوزراء في بعض الموضوعات المتعلقة بعمل السلطة القضائية ، واهم تلك الموضوعات هو موضوع العفو الخاص او ما يعبر عنه بالعفو الحكومي ، ففي بريطانيا كان حق العفو الخاص كما العام من الصلاحيات الخاصة بالملك حيث ان السلطات الثلاث كانت مختزلة فيه ، فله الحق المطلق في اتخاذ أي قرار سواء كانت متعلقاً بعمل السلطة التشريعية او القضائية او غيرهم ، ولكن بعد ظهور مبدأ المسؤولية السياسية في الواقع السياسي تحولت اغلب الصلاحيات الملكية الى الجهة المسؤولة امام البرلمان التي هي الوزارة وحصل فيما بعد تطور جديد في واقع السلطات في بريطانيا إذ اصبح حق العفو الخاص من الحقوق التي يختص بها الوزير الأول (رئيس الحكومة) ، فبمقتضى هذا التطور يملك رئيس الوزراء ممارسة هذا الحق من دون الحاجة الى اخذ رأي اعضاء الوزارة<sup>(١)</sup>.

ولم يمنح الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل أي صلاحية للمستشار الاتحادي في اصدار العفو الخاص او التوصية به وانما خول رئيس الجمهورية بذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة (٦٠) الدستورية .

وسار المشرّع الدستوري الأردني في دستور ١٩٥٢ المعدل على ذات النهج عندما منح الملك بموجب المادة (٣٨) من الدستور الحق بالعفو الخاص ولم يمنح رئيس مجلس الوزراء أي حق في ذلك .

واما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحية في تقديم توصية الى رئيس الجمهورية باصدار العفو الخاص بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (٧٣) وقد منع الدستور العفو عن جملة من الجرائم اشارت اليها ذات الفقرة منها الجرائم المتعلقة بالحق الخاص او الجرائم الدولية او الارهاب او جرائم الفساد المالي والاداري .

---

(١) : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٩ - ٢١٠

## الفرع الثالث

### اختصاص رئيس مجلس الوزراء في الجانب التنفيذي

يتمتع رئيس مجلس الوزراء في ظل النظام البرلماني باختصاصات تنفيذية عديدة كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة في الدولة ، وهذا ما اشارت اليه العديد من الدساتير التي تبنت هذا النظام ، فهو الذي يتكفل بإدارة جلسات مجلس الوزراء وهو الذي تقع على عاتقه مسؤولية اختيار فريق وزارته وكذلك اقالتهم عند الحاجة ، ولأجل بيان هذا الموضوع سنشير الى هذه الامور الثلاثة تباعاً وكالاتي :

**أولاً : إدارة مجلس الوزراء ورئاسة اجتماعاته :** يعدّ رئيس مجلس الوزراء في بريطانيا الرئيس الفعلي للدولة فهو صاحب المركز السياسي الاعلى في الحياة العامة ولا يوجد أي منصب ثان يعادل منصبه في الدولة وقد اعتبره بعض الفقهاء بانه (ملك لفترة مؤقتة) فتشكيل الوزارة واستمرار بقائها مرهون به ، وهو الذي يشرف على سياسة الوزارة وسياسة الوزراء ، كما انه همزة الوصل بين الملك والوزارة فلا يجوز لاحد الوزراء ان يتصل بالملك لبيان شؤون وزارته الا بحضور رئيس مجلس الوزراء ، ورئيس الوزراء هو الذي يرأس مجلس الوزراء ويدير اجتماعاته ، ويتم العمل داخل مجلس الوزراء في بريطانيا عن طريق النقاش والتشاور لا عن طريق التصويت ، فالقضايا المعروضة عليه تتم مناقشتها في المجلس الا ان القرار النهائي يكون بيد رئيس الوزراء (1).

ويرأس المستشار الاتحادي الحكومة الاتحادية التي تتألف منه ومن الوزراء الاتحاديين استناداً للمادة (٦٢) من الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل ، كما ان المستشار هو الذي يقرر السياسة العامة للدولة ويتحمل مسؤوليتها وهو الذي يقود ويدير اعمال الحكومة الاتحادية ، كما انه لا يجوز لاي وزير في الحكومة الاتحادية ان يخرج عند ممارسته لشؤون وزارته عن السياسة العامة التي قررها المستشار استناداً لنص المادة (٦٥) من الدستور التي جاء فيها (يقرر المستشار الاتحادي الخطوط الارشادية العريضة للسياسة ويتحمل مسؤوليتها ، ويدير كل وزير اتحادي مجريات العمل في مجال مهام وزارته ضمن حدود تلك الخطوط والتعليمات العريضة باستقلالية وعلى عاتق مسؤوليته ، وتتخذ الحكومة الفدرالية القرار حول الخلافات في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين ، ويقود المستشار الاتحادي مسيرة اعمال الحكومة بحسب لائحة نظام داخلي تقررها الحكومة الاتحادية وتنال موافقة رئيس الجمهورية عليها) ونظراً

(١) : د. حافظ علوان حمادي ، المصدر السابق ، ص ١٠٥ - ١٠٦ ، د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية

، المصدر السابق ، ص ١٥١

للاختصاصات التي يتمتع بها المستشار الاتحادي اطلق البعض على نظام الحكم الالمانى بانه (نظام ديمقراطية المستشار) إذ ان المستشار هو العضو الوحيد في الحكومة الاتحادية الذي يتم انتخابه من قبل البرلمان ولذا تتوجه المسؤولية السياسية له دون غيره من اعضاء الحكومة (١).

وللمستشار صلاحية اختيار نائب له بشرط ان يكون هذا النائب وزيراً في الحكومة الاتحادية استناداً للفقرة (١) من المادة (٦٩) من الدستور .

ويعدّ رئيس الوزراء وفقاً للدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل رمز الوزارة ومهندس سياستها العامة ولذا اعتبر الدستور استقالته او اقالته استقالة لجميع الوزراء وهو يتراأس جلسات مجلس الوزراء سواء كانت اعتيادية او استثنائية ، ويحل نائبه محله في ممارسة صلاحياته القانونية عند غيابه ، وفي حالة عدم تضمن بيان التشكيلة الوزارية نائباً لرئيس الوزراء ، فان الملك يقوم باصدار ارادة ملكية بتكليف احد الوزراء وعادة يكون اقدمهم بالقيام بمهام رئيس الوزراء وكالة (٢) واستناداً للمادة (٤٧) من الدستور يمارس رئيس الوزراء كل الاختصاصات التي لا تدخل في اختصاص الوزراء ومجلس الوزراء إذ جاء فيها (١- الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء اية مسألة خارجة عن اختصاصه . ٢- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصاته ويحيل الامور الأخرى على مجلس الوزراء لاتخاذالقرارات اللازمة بشأنها) ولم يعين الدستور صلاحيات رئيس الوزراء بل اوكل امر ذلك الى نظام يضعه مجلس الوزراء ويصادق عليه الملك استناداً للفقرة الثانية من المادة (٤٥) من الدستور .

واعتبر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور وله ايضاً إدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته استناداً لذات المادة (٣).

**ثانياً : اختيار الوزراء :** ذهبت العديد من الدساتير الى منح رئيس مجلس الوزراء اختيار اعضاء وزارته ، ففي بريطانيا يكون اختيار وزراء الحكومة من صلاحيات الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) كما تقدم ، فهو صاحب الاختصاص في ذلك بعد ان تتم تسميته من قبل الملك ، ويمتلك

(١) : د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣١٦

(٢) : د. علي خطار شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٨٥ - ١٩٠

(٣) : واستناداً لهذا النص الدستوري لا يجوز لرئيس الجمهورية ترأس اجتماعات مجلس الوزراء في الظروف العادية ، نعم له ذلك في حالة خلو منصب رئيس الوزراء بموجب الفقرة (أولاً) من المادة (٨١) التي تقدمت الاشارة اليها .

رئيس مجلس الوزراء الحرية الكاملة في اختيار من يشاء للوزارة فله سلطة تقديرية واسعة في ذلك وعادة ما يتم اختيار اعضاء مجلس العموم كوزراء في الحكومة وهذا لا يعني ان رئيس الوزراء ملزم بذلك بل له الاستعانة باشخاص من خارج المجلس لتعيينهم في حكومته ، فلا يوجد أي فرض على رئيس الوزراء في اختيار الوزراء الذين يعتقد باهليتهم وصلاحياتهم لذلك باستثناء ما اوجبه قانون التاج الوزاري الذي نص على وجوب اشراك ثلاثة على الاقل من اعضاء مجلس اللوردات في التشكيلة الوزارية (١).

واشار دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة الأولى من المادة (٦٤) الى ان اختيار الوزراء في الحكومة الاتحادية يكون من أختصاص المستشار الاتحادي والذي بدوره يقدم مقترحاً باسمائهم الى رئيس الجمهورية لاصدار امر تعيينهم ، وهذا يعني ان للمستشار الصلاحية المطلقة في اختيار اعضاء حكومته وان رئيس الجمهورية لا يمتلك أي صلاحية تقديرية في ذلك بل يتوجب عليه القبول باختيار المستشار واصدار الاوامر اللازمة لذلك .

ويتم تعيين الوزراء في حكومة المملكة الأردنية الهاشمية من قبل الملك بناء على تنسيب رئيس الوزراء استناداً للمادة (٣٥) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ، وعليه فان رئيس الوزراء لا يملك حق التعيين بل غاية ما يستطيع القيام به هو ترشيح اسماء الوزراء الذين يعتقد باهليتهم للمنصب الوزاري ويبقى القرار النهائي بيد الملك الذي له ان يقبل او يرفض الاسماء المقدمة اليه ، فالفارق ما بين قرار التعيين والتنسيب واضح وجلي ، فالتنسيب كما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية لا يرقى الى مرتبة القرار إذ أنه لا يحدث أي اثر تنفيذي (٢).

وجعل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاص اختيار الوزراء لرئيس مجلس الوزراء بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (٧٦) الدستورية ، التي نصت على مايلي (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف) ، وجاء في الفقرة (رابعاً) من ذات المادة ما نصه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة) (٣) ، ومع ان الدستور منح هذه الاختصاص المهم لرئيس مجلس الوزراء لكننا نجد الواقع العملي على خلاف ذلك إذ ان عملية الاختيار ليست مطلقة لرئيس الوزراء بل اصبحت عملية مشتركة بينه وبين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب

(١) : د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٥١

(٢) : د. علي خطر شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٨٥

(٣) : وهذا ما اكدته المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .



فهي تسعى دائماً الى ترشيح من يمثلها في التشكيلة الوزارية وياليتها اعتمدت معايير الكفاءة والجدارة في الترشيح بل ان الترشيحات عادة ما تبنى على اساس المحاصصة الطائفية والاثنية والحزبية ، الامر الذي يؤدي الى تصدي الشخصيات غير الكفوة في إدارة مرافق الدولة المهمة وهذا لا شك سينعكس سلباً على اضعاف الأداء الحكومي وينتج الفشل في انجاز المهام وتقديم الخدمات الاساسية لعموم المجتمع .

**ثالثاً : اقالة الوزراء :** تقدم فيما سبق بان رئيس مجلس الوزراء يعدّ المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة في الدولة ولجل هذه المسؤولية كان من الطبيعي ان تمنح دساتير الدول أختصاص اقالة الوزراء له ، إذ ان بقاء الوزراء الفاشلين اعضاء في حكومته يوجب تعرضه للمساءلة السياسية التي قد تستلزم اقالته من دون ان يكون له أي دخل في ذلك ، لذا اجازت دساتير عديدة دفعاً لهذا الاشكال لرئيس مجلس الوزراء اقالة الوزراء الذين يخفقون في أداء مسؤولياتهم الوزارية وهذا ما هو حاصل في بريطانيا إذ ان اقالة الوزراء في الحكومة تكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء فهو الذي يملك صلاحية الطلب من أي وزير في وزارته بالاستقالة كما وانه هو الذي يستطيع تبديل الحقائق الوزارية وله ايضاً تقديم استقالته او استقالة الحكومة باجمعها الى الملك ولا يملك الملك حينئذ الاعتراض او الامتناع لطلب رئيس مجلس الوزراء (١).

واما في المانيا الاتحادية فقد منحت المادة (٦٤) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل المستشار الاتحادي تقديم مقترح لاقالة وزراء الحكومة الاتحادية الى رئيس الجمهورية إذ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على (تتم تسمية الوزراء الاتحاديين واعفائهم من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية بناء على اقتراح المستشار الاتحادي) ، فالمستشار الذي يكون رئيساً للحكومة الاتحادية يمارس عملياً صلاحية اقالة الوزراء وما على رئيس الجمهورية الا إعلان قرار الاقالة (٢) ، فالوزراء في المانيا مرسومون للمستشار فهو الذي يستقل بتعيينهم وعزلهم وقبول او رفض استقالتهم ، وهم غير

(١) : د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١٠٧

(٢) : وحصل ان مارس المستشار (ايناور) هذا الحق ، فمع اقتراب الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٥٩ عمل المستشار على الضغط على (د. لودنيج ايرهارد) الذي كان يشغل وزارة الاقتصاد في حكومته من اجل تقديم استقالته كي يدخل في الانتخابات لضمان هزيمة خصمه (كارلو شميت) زعيم الحزب الاشتراكي الديمقراطي ، ولما رفض (ايرهارد) الإذعان لامر المستشار اتخذ المستشار قراراً باقالته فما كان على رئيس الجمهورية الا ان يصدر مرسوماً باعفائه من الوزارة . د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٣٠ - ٢٣١ نقلاً عن :

مسؤولين امام البرلمان الاتحادي وانما تكون مسؤوليتهم امام المستشار فحسب كونه هو المسؤول الوحيد سياسياً امام البرلمان (١).

ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك أختصاص اقالة وقبول استقالة الوزراء في الحكومة بناء على تنسيب رئيس الوزراء بموجب المادة (٣٥) من الدستور، فلا يملك رئيس الوزراء أي صلاحية في اقالة او قبول استقالة احد اعضاء حكومته سوى التنسيب للملك بموضوع الاقالة او الاستقالة .

وسار المشرّع الدستوري في العراق في دستور ٢٠٠٥ على النهج ذاته إلا أنه اوكل مهمة اصدار القرار النهائي بالاقالة للسلطة التشريعية وليست التنفيذية ، إذ أنه لم يمنح رئيس الوزراء الاختصاص المطلق والبات في امر اقالة الوزراء بل اشترط موافقة مجلس النواب على ذلك ، استناداً للمادة (٧٨) من الدستور ، ولعمري ان في ذلك اضعافاً لمركز وصلاحيات رئيس الوزراء وفسح المجال واسعاً لتدخلات اعضاء البرلمان القائمة على اساس المحاباة والمساومة والضغط على الحكومة (١) لذا ندعو المشرّع الى تعديل هذا الامر ومنح رئيس الوزراء الصلاحية الكاملة في اقالة الوزراء الفاشلين اسوة بالتجارب البرلمانية العريقة .

---

(١) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٣١

(٢) : جدير بالذكر ان الدستور رسم طريقاً آخر لاقالة الوزراء في المادة (٦١) إذ جاء في الفقرة (ثامناً / أ) من المادة ما نصه (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه)

## المطلب الثاني

### اختصاصات مجلس الوزراء

يعدّ مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المحور الرئيس والاساسي في السلطة التنفيذية ، فتوكل اليه عادة الاختصاصات والسلطات الفعلية التي تتعلق بإدارة شؤون الدولة ، فهو الطرف الالهم والاقوى في السلطة التنفيذية ولأجل ذلك كان مسؤولاً امام البرلمان استناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية .

وقد تنوعت الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء فبعضها يتعلق بالجانب التشريعي والبعض الآخر يتعلق بالشأن الخارجي ، وثالث يتعلق بالجانب التنفيذي ورابع يختص بتعديل الدستور ، وهذا التنوع في الاختصاصات لم يأتي بمستوى واحد في دساتير الدول فقد تباينت هذه الدساتير في منح تلك الاختصاصات والصلاحيات بحسب رؤية المشرع الدستوري فيها فبعضها منح لمجلس الوزراء هذه الاختصاصات بشكل منفرد وبعضها الآخر سعى الى اشراك جهات اخرى معه في ممارستها ، لذا سنحاول في هذا المطلب استعراض الواقع الدستوري لاختصاصات مجلس الوزراء في بعض الدول البرلمانية والتعرف ايضاً على رأي المشرع الدستوري العراقي في الدستور الحالي من خلال الفروع الاربع الاتية :

### الفرع الأول

#### اختصاصات مجلس الوزراء في المجال التشريعي

وتتضمن الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء في مجال اقتراح مشروعات القوانين ومجال التشريعات الفرعية واخيراً مجال التشريعات المالية ، وهذا ما سنبينه تباعاً :

**أولاً : اقتراح مشروعات القوانين :** في بريطانيا كان الملوك سابقاً هم مصدر التشريع واستمر هذا الحال الى القرن الخامس عشر ، إذ تغير الامر نحو اشراك البرلمان في الجانب التشريعي فاصبح القانون عملاً مشتركاً ما بين السلطة التنفيذية ممثلة بالملك والسلطة التشريعية ممثلة باعضائها ، فلا يمكن لاي قانون ان يصدر بدون موافقة كلا السلطتين ، وهذا يعني ان العمل التشريعي كان موزعاً بينهما ، ولكن الواقع الان يشير الى ان الوزارة هي التي تتولى اقتراح مشروعات القوانين بعد استقرار مبدأ مسؤوليتها السياسية امام البرلمان ، إذ ان نسبة القوانين ذات الاصل الحكومي تجاوزت ٩٠% من مجموع التشريعات التي اقرها البرلمان ، فالوزارة حالياً هي صاحبة الاختصاص في اقتراح مشروعات القوانين من الناحية العملية ويبقى اخذ رأي الملك

على هذه المقترحات امراً شكلياً لا اثر له عملياً<sup>(١)</sup> ، كما ان الوزارة في بريطانيا تملك حق اصدار المراسيم الاستراعية وهو حق التشريع بموجب قانون بعد تفويض البرلمان للوزارة بجزء من سلطته التشريعية وعادة مايكون هذا التفويض في ظروف معينة ولمدة محدودة وفي مواضيع محصورة شريطة عرض هذه المراسيم على البرلمان فيما بعد للتصديق عليها<sup>(٢)</sup>.

واما في المانيا الاتحادية فان مقترحات القوانين يمكن تقديمها من ثلاثة جهات هي الحكومة الاتحادية ومجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي استناداً للفقرة الأولى من المادة (٧٦) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل ، وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة الى ان مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة الاتحادية يجب تحويلها الى المجلس الاتحادي أولاً والذي بدوره له الحق في ان يبدي وجهات نظره حولها خلال ستة اسابيع قبل ان يتم تحويلها الى مجلس النواب الاتحادي لتشريعها وهذا يعني ان مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة الاتحادية لا يتم ارسالها مباشرة الى مجلس النواب الاتحادي بل لا بد من اطلاع المجلس الاتحادي عليها وابداء الاراء بخصوصها قبل تشريعها من قبل مجلس النواب الاتحادي ، ويستثنى من هذه الاجراءات فقط مشروعات القوانين الاستثنائية والعاجلة جداً ، إذ ان من حق الحكومة الاتحادية تقديمها مباشرة الى المجلس النيابي الاتحادي بعد ثلاثة اسابيع من ارسالها الى المجلس الاتحادي وعلى الحكومة ان تلحق وجهات نظر الاخير عند وصولها اليها الى المجلس النيابي الاتحادي للاطلاع عليها .

واجاز الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع القوانين إذ نصت المادة (٩١) على (يعرض رئيس الوزراء كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع الى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا إذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك) ، وبمقتضى هذا النص الدستوري فان للحكومة اقتراح مشروع القانون من دون اخذ موافقة الملك بل تكفي موافقة مجلس الوزراء على مقترح القانون لعرضه على مجلس النواب<sup>(٣)</sup> ، هذا وقد وضع الدستور قيوداً على تقديم مشروع القانون المرفوض يتمثل في عدم جواز تقديم مشروع القانون المرفوض مرة ثانية في الدورة التشريعية نفسها إذ نصت المادة (٩٢) على ما يأتي (إذا رفض احد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الآخر معدلاً او غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٦ ، د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١١٠

(٢) : د. حسين عبيد ، المصدر نفسه ، ص ١١٠ ، د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، المصدر السابق ، ص ١٠٥

(٣) : د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٨٠

الاعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك باكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة انفاً لا يقدم مرة ثانية الى المجلس في الدورة نفسها)

واشارت المادة (٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في فقرتها الثانية الى ان لمجلس الوزراء الحق في اقتراح مشروعات القوانين ، الا ان هذا الحق ليس من اختصاصات المجلس الحصرية بل ان لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق استناداً للفقرة الأولى من المادة (٦٠) الدستورية التي تقدم ذكرها سابقاً<sup>(١)</sup>.

**ثانياً : التشريعات الفرعية :** ويقصد بها القرارات الادارية التنظيمية والتي هي عبارة عن وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة مجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع معين لم تنظمه التشريعات العادية ولذا فان الهدف منها هو تنظيم جزئيات العمل الاداري وتفصيله<sup>(٢)</sup>، والمراد بها هنا صلاحية مجلس الوزراء في اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين<sup>(٣)</sup> فقد اشارت العديد من الدساتير الى أختصاص مجلس الوزراء في اصدار مثل هذه الانظمة ، ففي بريطانيا لا يوجد تفريق ما بين القانون واللائحة (الانظمة) وحيث ان البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية لذا فان له الحق في تفويض بعض سلطاته الى الملك او الحكومة لكي يتمكنان من ممارسة وظائفهم ، وهذا التفويض يطلق عليه بالتفويض العادي والذي يتميز بطابعه الاداري وارتباطه الوثيق مع السلطات الحكومية والغرض منه هو منح الصلاحية للحكومة ووزرائها اصدار القرارات التي تهدف الى تنفيذ القوانين دون تعديلها او تغييرها ، ومن امثلة هذا التفويض الممنوح للوزارة لتنفيذ القوانين ، القانون الخاص بوزارة النقل الصادر عام ١٩٣٠<sup>(٤)</sup>.

(١) : وذهب بعض الفقهاء الى ان اشراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين امر يخالف الغاية التي من اجلها منح مجلس الوزراء هذه الصلاحية فالمجلس هو الاقدر على تحديد الحاجة للقوانين كونه صاحب التخصص الفني وله الخبرة العملية باعتباره على تماس مع الضرورات المطلوبة في تسيير شؤون الحكم وانجاز المهام المطلوبة بخلاف رئيس الجمهورية الذي لا علاقة له بكل ذلك وبالتالي فان الاقتراح المقدم من قبله لا يمثل الا مصلحة حزبية او قومية او شخصية . د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٣١

(٢) : د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣٢ - ٣٣

(٣) : الانظمة (اللوائح) التنفيذية : هي الانظمة التي بمقتضاها يتم تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ووضعها موضع التطبيق دون تعديلها او تعطيلها او الاعفاء منها . د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر نفسه ، ص ٣٤

(٤) : د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٦

واجاز دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل الحكومة الاتحادية اصدار تعليمات ادارية عامة بهدف تنفيذ القوانين في المادة (٨٦) التي انتظم نصها كالآتي (إذا كان الاتحاد ينفذ القوانين من خلال إدارة اتحادية خاصة بالاتحاد او من خلال هيئات اتحادية مباشرة او من خلال مؤسسات الحق العام فللحكومة الاتحادية ان تصدر تعليمات ادارية عامة طالما لا تحدد احكام احدي القوانين خلاف ذلك.....) ، كما ونظم الدستور علاقة الحكومة الاتحادية مع حكومات الولايات في تنفيذ القوانين في المادة (٨٤) إذ اجاز للحكومة الاتحادية بعد اخذ موافقة المجلس الاتحادي اصدار تعليمات ادارية عامة بهدف تسهيل التنفيذ بموجب الفقرة الثانية من المادة اعلاه ، كما وانه منح في الفقرة الخامسة من ذات المادة الحكومة الاتحادية صلاحية توجيه التعليمات الى دوائر الولايات في حالات فردية لغرض تنفيذ القوانين الاتحادية ولكن بشرط استحصال موافقة البرلمان على ذلك .

واما بالنسبة الى المملكة الأردنية الهاشمية فقد جرى العمل على صدور الانظمة التنفيذية من قبل مجلس الوزراء لغرض تنفيذ القوانين بعد اخذ موافقة الملك عليها استناداً لنص المادة (٣١) من الدستور النافذ الذي جاء فيها (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الانظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها)

وفي العراق اجاز دستور سنة ٢٠٠٥ في الفقرة الثالثة من المادة (٨٠) منه مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين<sup>(١)</sup> وهذا يعني ان الدستور قد منح مجلس الوزراء صلاحية اصدار الانظمة التنفيذية اما بالنسبة لباقي أنواع الانظمة فنلاحظ ان الدستور لم يمنح مجلس الوزراء الصلاحية في اصدارها فالانظمة المستقلة التي تعنى بانشاء وترتيب المصالح والمرافق العامة كالوزارات وغيرها اوكل تنظيمها لقانون يصدره مجلس النواب استناداً للمادة (٨٦) من الدستور بينما لم يشر الدستور الى باقي أنواع الانظمة كالانظمة التفويضية وانظمة الضبط الاداري وانظمة الضرورة وهذا نقص تشريعي ينبغي تداركه من المشرع لان فيه اضعافاً للحكومة في أداء مهامها وتنفيذ واجباتها في الظروف الاستثنائية ، لذا نقترح التنصيص في الوثيقة الدستورية على ذلك ومنح مجلس الوزراء صلاحية اصدار مثل هذه الانظمة .

---

(١) : وجدير بالذكر ان الدستور نص في المادة (٨٥) على ان (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه) ، الا انه وللأسف لم ير هذا النظام النور لحد الان نتيجة لعدم اتفاق اعضاء مجلس الوزراء على اقراره .

**ثالثاً : التشريعات المالية :** والمراد بها صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي (١) ، الذي يعدّ من المشاريع المهمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً لذا فقد دأبت معظم دساتير الدول على بيان الجهة المختصة باعداد مشروع الموازنة وبيان فصولها وكيفية اقرارها ، ففي بريطانيا كان التاج الملكي يمتلك الحرية المطلقة في التصرف بايرادات الدولة كيفما شاء ، ولم يكن للبرلمان أي دور رقابي على ذلك ، ولكنه بعد حصول ثورة ١٦٨٨ وقرار وثيقة الحقوق اصبح البرلمان هو صاحب السلطة الوحيدة لاعتماد الايرادات ولم يبق شيئاً من النفقات بيد الملك الا بعضاً من النفقات المدنية والتي كانت تُخصص للملك ليصرفها في اغراضه الشخصية وبعض المصالح المدنية وبعد استقرار مبدأ المسؤولية الوزارية وانتقال الصلاحيات الفعلية للوزارة اصبحت الاخيرة هي صاحبة الحق في المبادرة المالية فهي التي تتولى حالياً اعداد الموازنة العامة وكل ما يتعلق بتفاصيلها (٢).

واشار الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (١١٠) الى موضوع الموازنة العامة واشترط فيها بيان جميع الايرادات والنفقات الاتحادية كما اجاز الدستور اعداد خطة الموازنة لسنة مالية واحدة او عدة سنوات إذ نصت المادة اعلاه على (١- يجب تبيان جميع ايرادات جميع نفقات الاتحاد في الموازنة اما بالنسبة للمؤسسات التابعة للاتحاد وثرواته الخاصة فيكفي تبيان الوارد والصادر فقط في الموازنة وينبغي ان تكون الموازنة متعادلة بين الايرادات والنفقات . ٢- يتم تثبيت خطة الموازنة لسنة مالية او لعدة سنوات مالية مفصلة لكل سنة على حدة قبل بداية السنة المالية الأولى وذلك من خلال قانون الموازنة ويمكن ان يرتأي القانون ان اجزاءً من هذه الموازنة تصلح لفترات مختلفة حسب تفصيلها لكل سنة مالية على حدة)

واشارت الفقرة الثالثة من المادة السابقة والأولى من المادة (١١٣) الى ان مشروع الموازنة يتم تقديمه من قبل الحكومة الاتحادية الى مجلس النواب الاتحادي متزامناً تحويلها الى المجلس الاتحادي كما ان أي تعديل يتضمن رفع النفقات الواردة فيها لا يمكن ان يمر دون موافقتها .

(١) : الموازنة العامة هي عبارة عن خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالباً تكون سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية في الدولة . د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٢ . اما الحساب الختامي فهو عبارة عن بيان النفقات التي يتم انفاقها والايرادات التي تم تحصيلها فعلياً خلال الفترة التي نفذت فيها الموازنة وعادة يعد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية بعدة اشهر من قبل السلطة التنفيذية . محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنات العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، ١٩٨٨ ، ص ١٣

(٢) : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ٢١٠ ، فاطمة احمد عبد الله ، الرقابة على تنفيذ الميزانية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون- جامعة بغداد ، ١٩٩٩ ، ص ١٠ - ١١

وأما بالنسبة الى الحسابات الختامية فقد أوكل الدستور الاعلى مهمة تقديمها الى وزير المالية الاتحادية بموجب المادة (١١٤) إذ نصت الفقرة الأولى منها على (على وزير المالية الاتحادي ان يقدم لمجلس النواب الاتحادي ولللمجلس الاتحادي خلال السنة المالية التالية حسابات حول الإيرادات والنفقات وكذلك حول الموجودات والديون لبراء الحكومة الاتحادية) ، كما حدد الدستور جهة مستقلة لتدقيق هذه الحسابات وهي ديوان المحاسبة الاتحادي فقد نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على (يقوم ديوان المحاسبة الاتحادي الذي يتمتع اعضاءه باستقلالية القضاء بتدقيق الحسابات وكذلك بالتأكد من الجدوى الاقتصادية للموازنة ونظاميتها وتبديرها الاقتصادي وعليه ان يقدم تقاريره سنوياً مباشرة الى المجلس النيابي الاتحادي والى المجلس الاتحادي اضافة الى الحكومة الاتحادية)

وتقدم الحكومة في المملكة الأردنية الهاشمية مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيه استناداً الى نص الفقرة الأولى من المادة (١١٢) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ، وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة الى ان التصويت على الموازنة العامة يجب ان يكون فصلاً بعد فصل ، ويملك مجلس الامة عند مناقشته لفصول الموازنة ان ينقص من النفقات بما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد فيها لا بطريقة التعديل او الاقتراح استناداً الى الفقرة الرابعة من المادة ذاتها ، واختتمت المادة في فقرتها السادسة بالاشارة الى ان قانون الموازنة العامة يصادق على واردات الدولة ونفقاتها المقدره لكل سنة مالية ويجوز ان ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة .

ولم يشر الدستور الأردني الى وجوب تقديم الحساب الختامي لمصروفات الموازنة وايراداتها الفعلية وانما اكتفى بتشكيل ديوان خاص لمراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها اطلق عليه اسم ديوان المحاسبة وقد نظمت المادة (١٩) من الدستور عمله إذ نصت على الاتي (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها : ١- يقدم ديوان المحاسبة الى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن اراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليه وذلك في بدء كل دورة عادية او كلما طلب مجلس النواب منه ذلك . ٢- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة)

ويمارس مجلس الوزراء في العراق بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ مجموعة اختصاصات منها اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية كما هو نص الفقرة الرابعة من المادة (٨٠) الدستورية<sup>(١)</sup> ، وأشارت المادة (٦٢) الى ان مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي يقدم



(١) : جدير بالذكر بان الدستور اوكل مهمة اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية لمجلس القضاء الاعلى بموجب الفقرة الثالثة من المادة (٩١) الدستورية .

الى مجلس النواب لاقراره وللمجلس اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة وله صلاحية تخفيض مجمل مبالغها كما ان له اقتراح زيادة اجمالي مبالغ النفقات عند الضرورة ولا ينتهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد اقرارها من قبل مجلس النواب استناداً الى المادة (٥٧) من الدستور (١).

## الفرع الثاني

### اختصاصات مجلس الوزراء في الشأن الخارجي

ونعني بها اختصاصات مجلس الوزراء في التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ففي بريطانيا تكون صلاحية التفاوض بخصوص المعاهدات من اختصاصات وزير الخارجية لا مجلس الوزراء ، ولكن يتوجب على الوزير ان يعرض كل التفاصيل الخاصة بالتفاوض وكل الشؤون الخارجية الأخرى على رئيس مجلس الوزراء فلا يملك الوزير ان يتصرف لوحده من دون موافقته ، وفي بعض الاحيان يشرف رئيس الوزراء على كل الاعمال التي يقوم بها الوزير بما فيها مقابلاته مع السفراء ومراسلاته التي يبعثها لممثلي الدول كافة (٢).

وفي المانيا الاتحادية تناط رعاية العلاقات الخارجية مع الدول الاجنبية بالاتحاد استناداً الى الفقرة الأولى من المادة (٣٢) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل ، وتمارس الحكومة الاتحادية صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، كما ان الدستور اشترط قبل عقد الحكومة الاتحادية أي اتفاقية تمس الظروف الخاصة بالولايات اخذ رأيها في موضوع الاتفاقية واجاز الدستور للولايات الاتحادية عقد الاتفاقيات مع الدول الاجنبية في المجالات التي يسمح القانون الداخلي بها بشرط اخذ موافقة الحكومة الاتحادية على ذلك ، استناداً الى ما جاء في الفقرة الثالثة من ذات المادة .

ولم ينص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل صراحة على صلاحية مجلس الوزراء في التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات بل اوكل مهمة عقد الصلح وابرام المعاهدات والاتفاقيات الى الملك بموجب الفقرة الأولى من المادة (٣٣) الا ان الدستور اشار في الفقرة الأولى من المادة (٤٥) الى صلاحية مجلس الوزراء في إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية إذ جاء فيها

(١) : وفي الواقع العملي نجد ان هنالك امرين خطيرين يتصلان بموضوع الموازنة : الأول يتعلق بما جرت العادة عليه في ان الموازنة العامة لا يتم اقرارها في وقتها المحدد ، إذ ان الخلافات السياسية بين الكتل البرلمانية دائماً ما تؤدي الى تأخير اقرار الموازنة في وقتها وغالباً ما يكون الاقرار بعد صفقة سياسية بين الكتل المتخاصمة والسبب

في ذلك هو اعتماد الديمقراطية التوافقية في الحياة السياسية ، الثاني : تلكؤ الحكومة في تقديم الحسابات الختامية للموازنات المنفذة ، وكلا الأمرين فيه مخالفة واضحة لاحكام الدستور .

(٢) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٢١

(يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد او يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور او أي تشريع آخر الى أي شخص او هيئة اخرى) فبمقتضى هذا النص يمكن القول ان مجلس الوزراء يملك ممارسة الشؤون الخارجية للدولة ومنها التفاوض بشأن الاتفاقيات والمعاهدات)

واما في العراق فان مجلس الوزراء يمارس صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها كما وله ايضاً تخويل غيره في ذلك استناداً لنص الفقرة (سادساً) من المادة (٨٠) من دستور سنة ٢٠٠٥ ، واما مسألة المصادقة على المعاهدات فقد اوكلها الدستور الى رئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية من المادة (٧٣) التي تقدم ذكرها .

### الفرع الثالث

#### اختصاصات مجلس الوزراء في مجال الوظيفة التنفيذية

يملك مجلس الوزراء اختصاصات واسعة في الجانب التنفيذي باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ السياسات والخطط العامة المتعلقة بإدارة شؤون الحكم في الدولة ، ولذا اشارت الدساتير الى عدة اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء تتعلق بهذا الجانب منها :

**أولاً : التخطيط والتنفيذ لسياسة الدولة العامة :** وتعد هذه المهمة من اهم المهام التي يمارسها مجلس الوزراء ، ففي بريطانيا تعد الوزارة هي المسؤولة عن تصريف شؤون الحكم وهي التي تتكفل برسم الخطوط العريضة للسياسة الداخلية والخارجية في الدولة ، فمهمة التخطيط للسياسات العامة تكون من ضمن الاختصاصات التي تضطلع بها كما ان مهمة تنفيذ تلك السياسات تقع ايضاً على عاتقها<sup>(١)</sup>.

وتمارس الحكومة الاتحادية في المانيا الاتحادية استناداً للمادة (٦٥) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل تنفيذ السياسة العامة التي يتكفل بوضعها المستشار الاتحادي ، كما وان الحكومة الاتحادية لها صلاحية الفصل في اختلاف وجهات النظر ما بين وزرائها ، ويمارس رئيس الحكومة مهمة تسيير الاعمال الحكومية وفقاً لنظام داخلي يتم اقراره من قبل الحكومة الاتحادية ويصادق عليه رئيس الجمهورية .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية استناداً الى الفقرة الأولى من المادة (٤٥) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل التي تقدم

نصها ، وأشار الدستور ايضاً في الفقرة الثانية من ذات المادة الى صلاحية مجلس الوزراء بوضع انظمة تبين صلاحياته وصلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ويصادق عليها الملك .

(١) : د. محمد كاظم المشهداني ، المصدر السابق ، ص ١٥١

ونص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة ايضاً استناداً للفقرة الأولى من المادة (٨٠) الدستورية .

**ثانياً : الاشراف على عمل الوزارات :** وهو من الاعمال الادارية التي يقوم بها مجلس الوزراء ، ففي بريطانيا يمارس رئيس مجلس الوزراء مهمة الاشراف على عمل الوزارات ، ومراقبة أداء الوزراء في وزاراتهم ، كما له ايضاً تعيين وتوجيه كبار الموظفين في المناصب الحكومية الهامة ومراقبة اعمالهم لضمان سير العمل بشكل فاعل وناجح<sup>(١)</sup>.

وفي المانيا الاتحادية تكون صلاحية الاشراف على عمل الوزارات من ضمن اختصاصات المستشار الاتحادي إذ ان الحكومة الاتحادية لا تملك التدخل في عمل الوزارات الا في حالة حصول خلاف في وجهات النظر بخصوص موضوعات معينة فللحكومة التدخل في الموضوع لحسم هذا الخلاف كما قضت بذلك المادة (٦٥) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل .

وأشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الى ان مجلس الوزراء يقوم باصدار انظمة تتضمن بيان تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها ومنهاج ادارتها ويصادق الملك عليها استناداً الى المادة (١٢٠) التي جاء فيها (التقسيمات الادارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بانظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك)

ويمارس مجلس الوزراء في العراق على وفق دستور سنة ٢٠٠٥ صلاحية الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة استناداً للفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) الدستورية<sup>(٢)</sup>.

(١) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٢١ - ٣٢٢ ، د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١١٠

(٢) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٨ / ١ / ٢٠١١ إذ جاء فيه : ان ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون اشراف مجلس الوزراء على نشاطاتها لان هذه الهيئات تقع ضمن هيكل الدولة وتؤدي مهام تنفيذية ولا ترتبط بوزارة واما باقي الهيئات التي لم يحدد الدستور بنص صريح ارتباطها بمجلس النواب او بمجلس الوزراء وتمارس مهام تنفيذية واخضع الدستور قسم منها لرقابة مجلس النواب او جعلها مسؤولة امام مجلس النواب فان مرجعيتها تكون لمجلس الوزراء ويكون لمجلس النواب حق الرقابة على اعمالها ونشاطاتها وتكون مسؤولة امامه شأنها شأن أية وزارة او جهة تنفيذية غير مرتبطة بوزارة . ونحن نرى ان هذه الهيئات تتمتع بالاستقلال الكامل

مالياً وادارياً وبالتالي فهي غير تابعة للسلطة التنفيذية في عملها ولكن يتوجب عليها تنفيذ السياسة العامة في الدولة التي يتولى مجلس الوزراء التخطيط لها بموجب المادة (٨٠ / أولاً) من الدستور .

**ثالثاً : تعيين كبار الموظفين :** منحت العديد من الدساتير مجلس الوزراء اختصاص تعيين كبار الموظفين في الدولة ، ففي بريطانيا كان التعيين في المناصب العامة الكبرى سواء المدنية منها او العسكرية او الكنسية بيد الملوك إذ أنه يعد احد الامتيازات المهمة التي يتمتعون بها ، ولكن هذا الامتياز الملكي تقلص تدريجياً بعد انتقال الصلاحيات الملكية الى الوزارة المسؤولة ، ولذا اصبح التعيين في المناصب على ثلاثة اصناف ، الأول : المناصب العامة وتكون صلاحية التعيين فيها من اختصاص مجلس الوزراء (الوزارة) بعد اخذ موافقة الوزير الأول ، الثاني : المنصب الكنسية ويتشارك الملك مع الوزير الأول صلاحية التعيين فيها وان كان الملك له الصلاحية الاوسع في ذلك إذ أنه يملك صلاحية التعيين بنسبة ٦٠% من هذه المناصب ويتولى الوزير الأول التعيين في النسبة المتبقية منها ، الثالث : المناصب القضائية ويكون الاختصاص الفعلي في التعيين فيها بيد رئيس الوزراء فهو صاحب الحق في تعيين قضاة المحكمة العليا بناء على موافقة الملك الشكلية<sup>(١)</sup>.

ولم يشر الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل صراحة الى اختصاص الحكومة الاتحادية في تعيين كبار الموظفين وانما اكتفى بالاشارة في الفقرة الأولى من المادة (٦٠) الى صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية واعفاء القضاة وموظفي الدولة الرسميين في الاتحاد ، ويبدو ان هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية لا تعدو الا مجرد امر نظري يتمثل باصدار مراسيم التعيين من قبله لا غير ، وان القرار الفعلي يكون بيد الوزراء المختصين<sup>(٢)</sup>.

واما المملكة الأردنية الهاشمية فان دستورها لعام ١٩٥٢ المعدل لم يبين الجهة المختصة بتعيين كبار موظفي الدولة وانما اشارة فقط الى ان لمجلس الوزراء صلاحية اصدار انظمة تبين كيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم بموجب المادة (١٢٠) من الدستور التي تقدم نصها .

وفي العراق اجاز دستور سنة ٢٠٠٥ في الفقرة الخامسة من المادة (٨٠) لمجلس الوزراء التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية<sup>(٣)</sup>، وبمقتضى هذا النص الدستوري فان صلاحية

(١) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨

(٢) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٤١ - ٢٤٢

(٣) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٤٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٩

مجلس الوزراء تنحصر بتقديم التوصية او الاقتراح لمجلس النواب فحسب فهو لا يملك الكلمة الفصل في تعيين هذه الفئات بل يبقى القرار النهائي بيد مجلس النواب الذي له ان ياخذ بتوصية المجلس او يرفضها ، وفي الحقيقة ان في ذلك تكريساً للنهج الذي انتهجه الدستور في اضعاف السلطة التنفيذية وسلب صلاحياتها ومنحها للسلطات الأخرى كما ان فيه تناقضاً صريحاً مع نصوص المادتين (٧٨ ، ٨٠) من الدستور اللتين اقرتا بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة وان مجلس الوزراء هو الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، لذا ندعو المشرع الى اعادة النظر في هذا النص وايقال امر تعيين هذه الفئات لمجلس الوزراء ورئيسه حسب الاختصاص الدستوري .

## الفرع الرابع

### اختصاصات مجلس الوزراء في مجال التعديل الدستوري

ذهبت بعض الدساتير الى منح مجلس الوزراء اختصاص تقديم المقترحات الخاصة بتعديل النصوص الدستورية ، فالدستور البريطاني باعتباره من الدساتير العرفية المرنة لا توجد مشقة كبيرة في تعديله ، إذ ان تعديل النصوص الدستورية فيه يعتمد نفس الاجراءات اللازمة في تعديل او تشريع القوانين العادية ، وعلى هذا الاساس فان الوزارة لها صلاحية اقتراح تعديل النصوص الدستورية من الناحية العملية لانها تملك الحق في تقديم مشروعات القوانين وان كان الملوك هم اصحاب الاختصاص من الناحية النظرية<sup>(١)</sup>.

وبيّن الدستور الالماني لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (٧٩) الية اجراء التعديل الدستوري ، إذ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على (يمكن اجراء تعديل على القانون الاساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الاساسي او للاضافة عليه.....) وهذا يعني ان التعديل الدستوري لا يكون الا من خلال قانون ، وحيث ان الحكومة الاتحادية بموجب المادة (٧٦) من الدستور لها الحق في تقديم مقترحات القوانين ، لذا يكون من ضمن صلاحياتها تقديم اقتراح تعديل الدستور الى المجلس النيابي لمناقشته واقراره .

واشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (١٢٦) الى ان مشروع تعديل الدستور تنطبق عليه كل الاجراءات التي تطبق على مشاريع القوانين الأخرى ، فمشروع التعديل يكون كباقي مشاريع القوانين التي يتم طرحها من الجهات المعنية ، وحيث ان المادة (٩١) من الدستور

(١) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المصدر السابق ، ص ٥٦

التي تقدم نصها اجازت لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع القوانين لذا يكون تقديم اقتراح تعديل الدستور من صلاحياته ايضاً .

واما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد اشار الى موضوع تعديل الدستور في الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) والتي جاء نصها كالاتي (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (٥ / ١) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) وبمقتضى هذا النص يكون تقديم اقتراح التعديل الدستوري له طريقان : الأول : السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ويشترط ان يتم الاتفاق بينهما على مقترح التعديل فلا يجوز لاحدهما الانفراد دون الآخر، الثاني : السلطة التشريعية ممثلة بخمس (٥/١) من اعضائها<sup>(١)</sup>.

**خلاصة القول :** بعد ان استعرضنا اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دساتير الدول موضوع المقارنة فاننا نرى بان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سعى الى اضعاف مجلس الوزراء ورئيسه ولم يمنحه كامل الاختصاصات التي يتمتع بها نظرائه إذ ان المجلس وفقاً للدستور يعد :

١- الطرف الثاني للسلطة التنفيذية بموجب المادة (٦٦) من الدستور ولكنه ليس المحور الرئيس في السلطة بل جعل الدستور كفة رئيس الجمهورية هي الاعلى والارجح .

٢- سلب الدستور من مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات التي مُنحت له في الدساتير البرلمانية المقارنة ، ومنها صلاحية تعيين كبار موظفي الدولة في المواقع المختلفة إذ أنه اكتفى بمنح المجلس حق التوصية غير الملزمة .

٣- قرّر الدستور في اكثر من نص تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبالاحص على مجلس الوزراء إذ أنه منح البرلمان عدة وسائل للتأثير والرقابة على عمل المجلس ولم يمنح الاخير أي وسيلة يتمكن بها من تحقيق التوازن في العلاقة الحاكمة فيما بينهما ، فالدستور قد جانب مبدئاً من المبادئ الاساسية للنظم البرلمانية المتمثل بوجود وسائل للرقابة والتأثير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق التوازن بينهما واعتمد اسلوب التأثير احادي الجانب<sup>(٢)</sup>.

---

(١) : جدير بالذكر ان الدستور رسم الية اخرى لتعديله اوردها ضمن الاحكام الانتقالية استجابة لاعتراضات بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطميناً لها بامكانية تعديل احكامه بعد نفاذه ، إذ نصت المادة (١٤٢ / أولاً) على (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها)

(٢) : د. رافع خضر صالح شبر ، المصدر السابق ، ص ١٩٠ - ١٩١ ، ولأجل ذلك ذهب بعض الفقهاء الى التشكيك ببرلمانية النظام السياسي الذي اقرّها الدستور صراحة في مادته الأولى ورجّح كون النظام الذي رسمه

### المبحث الثالث

#### الديمقراطية التوافقية في دستور سنة ٢٠٠٥

نحاول في هذا المبحث ان نبين مفهوم الديمقراطية التوافقية وما يميزها عن المفهوم التقليدي للديمقراطية ، وبيان مدى مشروعيتها الدستورية في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، ونحن إذ نبحت هذا الموضوع لا نريد ان نتناوله من وجهة نظر العلوم السياسية او غيرها بقدر ما نريد ان نتعرف على مشروعيته الدستورية ، وحيث ان بيان هذا الامر يتوقف على التعريف بالديمقراطية التوافقية من ناحية المفهوم ومعرفة خصائصها وما يميزها عن غيرها وكذلك بيان مزاياها وعيوبها لذا ارتأينا ان نخصص المطلب الأول لبيان هذه التفاصيل على ان يكون المطلب الثاني خاصاً بالاجابة على التساؤل الرئيس حول دستورية الديمقراطية التوافقية من عدمها وفقاً لنصوص دستور سنة ٢٠٠٥ وكالاتي :

#### المطلب الأول

##### التعريف بالديمقراطية التوافقية

ان التعريف بالديمقراطية التوافقية يستدعي تعريفها أولاً ومن ثم بيان خصائصها ثانياً والتعرف على مزاياها وعيوبها ثالثاً ، وهذا ما سنحاوله التعرض له في هذه الفروع الاتية :

#### الفرع الأول

##### تعريف الديمقراطية التوافقية

ظهر مفهوم الديمقراطية لأول مرة في اثينا القديمة في القرن الخامس قبل الميلاد ، وهي كلمة مركبة من لفظين الأول (ديموس) ويعني عامة الناس او الشعب والثاني (كراتوس) وتعني الحكم او السلطة ، وبهذا فان مفهوم الديمقراطية يعني حكم الشعب او سلطة الشعب او حكم الشعب لنفسه وتقوم الديمقراطية على اسس ثلاثة هي سيادة الشعب (المساواة والعدالة) والحرية الفردية والكرامة الانسانية<sup>(١)</sup>.

وقد ظل هذا المفهوم سائداً حتى عام ١٩١٨ حيث ظهرت معان اخرى للديمقراطية مثيرة للجدل فالبعض اعتبرها شكل من اشكال الحكم أي انها الاسلوب الامثل في اختيار من يتولى السلطة

---

الدستور هو اقرب للنظام المجلسي (حكومة الجمعية) منه الى النظام البرلماني ، د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٩٠

(١) : لمياء الكناني ، الديمقراطية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ المفهوم والواقع ، بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية في جامعة النهريين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص ١٤

السياسية ، في حين يذهب رأي آخر الى ان الديمقراطية ذات مفهوم اوسع واشمل من ذلك فهو يتسع للاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية في الادبيات السياسية ، فبالاضافة الى الديمقراطية المباشرة التي عرفتها اثينا القديمة توجد هناك الديمقراطية شبه المباشرة والديمقراطية الشعبية والاشتراكية والليبرالية وغيرها (١).

واما الديمقراطية التوافقية والتي تعدّ من حيث الاصل ابتكاراً حديثاً ظهر بعد الحرب العالمية الثانية بسبب وجود مجتمعات لا تتسم بالوحدة والبساطة في مكوناتها الاجتماعية والثقافية ونتيجة لضعف الديمقراطيات التمثيلية في تحقيق وانجاز حاجات واهداف البلدان ذات المجتمعات المتعددة (٢)، فانها تعني ذلك النموذج المقترح لمعالجة موضوع المشاركة في السلطة بالنسبة الى المجتمعات التعددية والذي يستند في جوهره على اربع خصائص هي (الائتلاف الواسع والفيئو المتبادل والنسبية في التمثيل السياسي والاستقلال الاداري او الفيدرالي) (٣).

فهي إذن وخلافاً للديمقراطية التمثيلية ترتكز اساساً على توافق الكيانات المتصارعة فيما بينها لحل الخلافات من خلال اشراك جميع مكونات المجتمع في الحكم دون النظر الى المبدأ الديمقراطي الذي يقر بحق الاغلبية السياسية في الحكم وانخراط الاقلية في المعارضة .

وعلى هذا الاساس فان الديمقراطية التوافقية لا تستمد عوامل نجاحها من تصورات نظرية وممارسات عملية كما هو الحال في الديمقراطية التمثيلية بل ان عناصر وجودها تتوقف على توافر المجتمع التعددي والتوافقات السياسية بين النخب في قمة الهرم السياسي (٤).

---

(١) : عبد العظيم جبر حافظ ، التحولات الديمقراطية في العراق - الواقع والمستقبل - ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية - جامعة النهريين ، ٢٠٠٧ ، ص ١٥

(٢) : د. محمد عبد صالح ، الديمقراطية التوافقية بين المحاصصة والمشروع الوطني ، بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية في جامعة النهريين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص ١

(٣) : ارنت ليههارت ، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة : حسني زينة ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٧

(٤) : وجدير بالذكر ان هنالك مفهومين مشابهين استعمالاً في التحليلات المقارنة للديمقراطية التوافقية وهما مفهوم التعددية القطاعية والذي قدمه (فال ر. لوروين) وقصد به الانقسامات ذات الطبيعة الدينية والايولوجية فحسب ، ومفهوم الديمقراطية الوفاقية والذي قدمه (جرهارد ليمبروخ) والتي يقصد بها استراتيجية تستعمل في إدارة النزاعات من خلال التعاون والوفاق بين مختلف النخب بدلاً عن التنافس واتخاذالقرارات بالاكثرية ، وكلا المفهومين بانفرادهما لا يعبران بشكل دقيق عن مفهوم الديمقراطية التوافقية لانها تعني التعددية القطاعية الشاملة



لكل أنواع الانقسامات مهما كانت اسبابها وخلفياتها في المجتمع بالاضافة الى الاستراتيجية في إدارة النزاع .  
ارنت لبيهارت ، المصدر نفسه ، ص ١٧ - ١٨

ان الديمقراطية التوافقية وفق التوصيف الذي تقدم يمكن تطبيقها في ظل عدة أنواع من انظمة الحكم ، فهي كما يمكن ان توجد في النظام المجلسي (حكومة الجمعية) كذلك يمكن تطبيقها في النظام البرلماني سواء كان ملكياً او جمهورياً ، ومع ان النظام الرئاسي يستند على احادية السلطة التنفيذية الامر الذي يجعل من فرصة نشوء الديمقراطية التوافقية في ظلها ضعيفة الا انه من غير المقبول القول باستحالة تحقق الديمقراطية التوافقية فيه إذ من الممكن ان تجري في عدد من المناصب العليا كنائب الرئيس او رئاسة مجلس النواب وغيرها ، ولهذا فان الديمقراطية التوافقية لا علاقة لها بنوع النظام السياسي المطبق في الدول وان اختلفت فرصها من نظام لآخر<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### خصائص الديمقراطية التوافقية

لهذا النوع من الديمقراطية خصائص عديدة اهمها<sup>(٢)</sup>:

**أولاً : الائتلاف الكبير :** ويعني وجود تحالف واسع وكبير يشمل الزعماء السياسيين من المكونات السياسية والاجتماعية في المجتمع ، وهذا التحالف قد يكون على شكل تحالف حكومي كبير كما في النظم البرلمانية ، او قد يكون من خلال مجلس او لجنة تمنح صلاحيات واسعة ، وهذا النوع من الائتلاف شائع في الظروف الاستثنائية عند دول الديمقراطية التمثيلية إذ عادة ما تلجأ هذه الدول الى اشراك الأحزاب الأخرى لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها وهذا ما فعلته انكلترا خلال الحرب العالمية الثانية ، وقد تلجأ الأحزاب الرئيسية في بعض الدول الى تكوين الائتلافات عندما تسفر الانتخابات العامة عن تعادل في عدد المقاعد التي يملكها كل حزب كما حصل اكثر من مرة في المانيا الاتحادية ، اما الدول التي تتبنى الديمقراطية التوافقية فان تكوين الائتلاف يعدّ عنصراً اساسياً في عملها لانه يمثل ضمانة مهمة للأقلية في المشاركة في حكم البلاد وإدارة مؤسسات الدولة ، وعلى هذا الاساس فان الأحزاب السياسية تكون جميعها حاضرة في الحكومة وفقاً لدرجة تمثيلها السياسي وحجمها الانتخابي ، فالأحزاب التي تحصل على

(١) : شاكرا انباري ، الديمقراطية التوافقية - مفهومها ونماذجها - ط ١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠٠٧ ، ص ١٧

(٢) : ارنت لبيهارت ، المصدر السابق ، ص ٤٧ ، د. رغيد الصلح ، الديمقراطية التوافقية في اطارها العالمي واللبناني ، مجلة سلسلة الدراسات والمعلومات ، العدد ١٦ ، كانون الثاني ٢٠٠٧ ، ص ١٩ - ٢٤ ، د. قاسم محمد عبيد ، الديمقراطية التوافقية - مفهومها ونماذجها - بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية - جامعة النهدين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨ ، ص ٨ - ٩ ، امحمد مالكي ، مستقبل

الديمقراطية التوافقية في المغرب ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد ٣٣٤ ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٨ - ٩٩

الأكثورية يكون تمثيلها في السلطة أكثر من الأحزاب التي تمثل الاقلية وتعد سويسرا والنمسا افضل مثلين على الائتلاف الواسع في شكله الامثل ، ففي سويسرا تتألف الحكومة من سبعة اعضاء يتم اختيارهم من قبل البرلمان على وفق حجم الأحزاب الانتخابي ، فيكون عضوين في الحكومة لكل من الراديكاليين والاشتركيين والكاثوليك ، وعضو واحد يمثل حزب الفلاحين كما ان اعضاء الحكومة يمثلون مختلف اللغات والاقاليم<sup>(١)</sup>.

فالائتلاف الواسع من شأنه ان يعمل على تقسيم الصلاحيات والمسؤوليات في الإدارة والحكم ولكن هذا لا يتحقق الا عند وجود نخبة سياسية تؤمن بالمبدأ الديمقراطي وتسعى الى تحقيق الاستقرار السياسي من خلال ضمان حقوق الاقليات<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً : الفيتو المتبادل :** فيحق لكل جماعة مشتركة في الائتلاف التوافقي في استخدام الفيتو او حق الاعتراض ، الذي يعد من جملة الاليات التي تحد من سلطة الاكثورية في البلاد ، وبمقتضى هذا الحق يمكن منع صدور نمط معين من القرارات وليس جميعها ، فالقرارات تكون على نوعين ، الأول : قرارات يجري فيها الفيتو وهي التي تمس المصالح الحيوية للجماعات المؤتلفة فلها ان تعترض على هذا النوع من القرارات إذا وجدت ان فيها ضرراً كبيراً عليها ، الثاني : قرارات لا يجري فيها الفيتو وهي عادة القرارات التي يكون تأثيرها محدوداً على الجماعات المؤتلفة ويتم اتخاذها عن طريق التصويت .

وحق الفيتو او الاعتراض له ثلاثة اشكال ، فقد يكون منصوصاً عليه في الدستور كما كان في النمسا ، وقد يكون غير منصوص عليه في الدستور بل منشأه عرفاً استقر واصبح دستورياً كما في سويسرا وهولندا ، كما قد يكون حق الفيتو مختلطاً بمعنى انه يكون منصوصاً عليه في الدستور في مجالات معينة ويكون عرفاً دستورياً في مجالات اخرى ، كما في بلجيكا<sup>(٣)</sup>، ولفيتو او حق الاعتراض صور عديدة اهمها :

١- تحديد نسبة معينة في التصويت على مشاريع القوانين في البرلمان بكلا شقيه ، وهذا يعني ان مشروع القانون لا يمكن ان يشرع الا بعد الحصول على تأييد الجماعات الممثلة في البرلمان على وفق الاغلبية المطلوبة ، فعند توقيع اتفاق دايتون بين الاطراف المتنازعة في البوسنة والهرسك

(١) : شاكرا الانباري ، المصدر السابق ، ص ١٥

(٢) : د. محمد عبد صالح ، المصدر السابق ، ص ٣

(٣) : لم يكن الفيتو المتبادل في بلجيكا الا مجرد عرف غير رسمي في العلاقات بين العائلات الروحية الكاثوليكية والاشتراكية والليبرالية ، ولكنه اصبح حقاً دستورياً فيما بعد في المسائل المتعلقة بالجماعات اللغوية في عام

١٩٧٠ فالقوانين التي تؤثر في المصالح الثقافية والتربوية للجماعات اللغوية لا يمكن تشريعها الا إذا كانت قد وافق عليها اكثرية ممثلي الجماعتين الناطقة بالهولندية والفرنسية في البرلمان . ارنست ليههارت ، المصدر السابق ، ص ٦٦

نص الاتفاق على ابطال أي قرار لا يحصل على تاييد اكثرية ثلث عدد ممثلي هذه الاطراف في المجالس التشريعية والحكومية .

٢- اجراء استفتاء عام على مشروع القانون ، وخاصة في الامور المتعلقة بمقترحات تعديل الدستور ، ولذا تذهب بعض الدول على اشتراط الاستفتاء العام على بعض المشاريع لكي تضمن حق الاقلية في استخدام الفيتو وازافت بعض الدساتير ضمانة اخرى زيادة على الاستفتاء تتمثل في اشتراط موافقة نسبة عالية من المشاركين في التصويت او عدم نقض مجموعة معينة من المشاركين في الاستفتاء لمشروع القانون ، كما في المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٣- طرح مشروع القانون على البرلمان اكثر من مرة ، ففي السويد وايسلندا يتم طرح بعض مشاريع القوانين مرتين على الهيئة التشريعية للنقاش والتصويت على ان تتخللها دورة انتخابية يتاح فيها لمعارضى المشروع ان يعبروا عن معارضتهم له بانتخاب من يمثلهم في الهيئة التشريعية لرفض المشروع .

ان هذه الصور المتعددة لحق الاعتراض (الفيتو) تبين لنا بان مضمون هذا الحق لا يلزم بالضرورة مبدأ الاجماع بل هو يتوافق مع اشتراط اغلبية خاصة في التصويت على مشاريع القوانين او منح جماعة معينة حق نقض المشاريع كما تقدم .

ويبقى التساؤل المركزي حول حق الاعتراض والذي يتمثل في ان هذا الحق في الوقت الذي يحد ويحول من امكانية قيام دكتاتورية الاغلبية الا انه يؤسس ويفتح المجال امام قيام ديكتاتورية الاقلية التي تمارس دور المعطل لسير اعمال الدولة ومشاريعها ، ففي سويسرا مثلاً يستطيع كانتون لا تزيد نسبة سكانه عن ٢٠% من مجموع سكان سويسرا ان يستخدم حق الفيتو لمنع اقرار مشروع حيوي له اهميته الكبرى على البلد .

**ثالثاً : النسبية :** وهي الخاصية الثالثة للديمقراطية التوافقية وتعني توزيع الموارد والخيرات والمشاركة في اتخاذالقرارات على اساس التمثيل النسبي فيتم منح كل حزب او اقلية نسبة معينة من الحقوق على اساس حجمه الانتخابي ، وقاعدة النسبية قد يجري تطبيقها في النظام الانتخابي او تشكيل الحكومة او في تمثيل مختلف الاطراف على مستوى الوظيفة العمومية ، ويكمن الهدف من اعتماد هذه القاعدة في التوزيع هو لمنع هيمنة الكتل والأحزاب الكبيرة على مناصب الدولة كما هو الحال في الديمقراطية التمثيلية ، كما ان قاعدة النسبية تساعد على جعل اختيار القرارات

والسياسات نابعة من حكومة التحالف لا من حكومة الاغلبية التي قررتها نتائج الانتخابات ،  
وتتحقق النسبية من خلال اما اعتماد قاعدة المساواة بين جميع الكتل او برفع تمثيل الاقليات في  
الحكومة ، كما ان المجالات التي تتحرك فيها قاعدة النسبية تكمن في :

١- التوزيع العادل للمناصب والمسؤوليات وكذلك المنافع والامتيازات ، ويجري عادة التوزيع  
على اساس حجم واهمية كل مكون من المكونات وبالتالي فان المكونات الكبيرة سوف تحظى  
بمقاعد نيابية ومناصب رئاسية ووزارية وكذلك ادارية ومدنية اكثر من غيرها .

٢- اشراك الفئات المؤتلفة في الحكومة الائتلافية في اليات صنع القرار وبما يتناسب مع حجمها  
واهميتها ، فهذا الاشتراك سوف يؤدي الى ان القرارات لا تصدر الا عن طريق الاجماع او  
التوافق .

ان تطبيق قاعدة النسبية قد يؤدي الى فسح المجال امام الأحزاب السياسية وبغض النظر عن  
حجمها إذ أنها سوف تساهم في زيادة عدد الأحزاب الامر الذي قد يؤدي الى ضياع العملية  
الديمقراطية وتحويلها الى عملية شكلية تفقد الجدية والمصادقية ، ولذا تسعى بعض الدول لدفع هذا  
الاشكال بالجوء الى وضع شروط على التمثيل في البرلمان منها حصول الحزب على نسبة معينة  
من الاصوات كأن تكون ٥% كما في المانيا الاتحادية ، ولذا فان الحزب الذي لا يتمكن من  
الحصول على هذه النسبة سوف لا يكون له أي تمثيل برلماني .

**رابعاً : الاستقلال الفئوي الذاتي :** ويقصد به صلاحية الاقلية في حكم نفسها ، او تمتع الاقلية بحق  
التقرير والتصرف في شؤونها الخاصة مع مشاركتها الفئات او الاقليات الأخرى في  
اتخاذالقرارات وإدارة شؤون البلاد على قدر حجمها ، فالاستقلال الفئوي يرتبط بقدرة كل مكون  
من مكونات المجتمع المتعدد في إدارة شؤونه الداخلية ، ولا شك ان تحقق هذا الاستقلال الداخلي  
لكل جماعة من الجماعات يعزز من فرص استقرار الديمقراطية التوافقية واستمرارها الا انه في  
ذات الوقت قد يؤدي الى تفتيت وحدة الدولة ويقود الى الانفصال في حالة عدم التوافق ما بين  
مكونات الاكثرية والاقلية .

وبعد ان استعرضنا خصائص الديمقراطية التوافقية نود ان نشير الى اهم الاختلافات التي تكون  
بينها وبين ديمقراطية الاغلبية وهي كالاتي (١) :

١- ان القرارات والتشريعات تصدر في النظام الديمقراطي وفق ارادة الاغلبية ، إذ غالباً ما تكون

---

(١) : عبد الستار الكعبي ، الديمقراطية التوافقية - العراق نموذجاً - ط ١ ، مطبعة الزين ، بغداد ، ٢٠١١ ،

النسبة المطلوبة في اقرار القوانين هي الاغلبية المطلقة من عدد الاعضاء (١) او الاغلبية البسيطة ، اما الية اتخاذالقرارات في نظام الديمقراطية التوافقية فانه يكون مقيداً بموافقة الاقليات فيكون اما بالاجماع او بتحقق اغلبية خاصة كاغلبية الثلثين كما جاء في المادة (١٢٦) وغيرها العديد من المواد من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، ومن الواضح انه لا يمكن الحصول على هذه الاغلبية الا بمشاركة غالبية الكتل مما يعطي الاقليات فرصة كبيرة لنقض القرارات فلا توافق على صدورها الا بعد الحصول على ضمانات لحماية حقوقها او حصولها على امتيازات سياسية معينة كما انه يؤدي الى البطئ في اصدار القرارات والتشريعات .

٢- في النظام الديمقراطي يوجد تنافس انتخابي شديد ما بين الأحزاب وهذا التنافس هدفه كسب اصوات الناخبين ويقوم على اساس البرامج الانتخابية التي تطرحها الأحزاب والتي تتضمن عادة رؤيتها في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتعليمية والأولويات التي تسعى لتنفيذها في حال وصولها الى السلطة ، بينما الامر في الديمقراطية التوافقية يختلف فلا توجد منافسة شديدة بين الأحزاب على اساس البرامج الانتخابية لان التصويت يكون لمرشحي المكون ، فكل ناخب يدلي بصوته الى الجهة التي ينتمي اليها طائفيًا او عرقيًا او دينيًا وهكذا ، فالقيادة في ديمقراطية الاغلبية تنافسية بينما هي في الديمقراطية التوافقية ائتلافية (٢) .

٣- الفائز باغلبية الاصوات في النظام الديمقراطي يحصل على كل شيء ، فهو الذي يشكل الحكومة ويختار اعضائها ويتخذ القرارات التي يراها مناسبة دون الرجوع الى الكتل الأخرى لان جوهر الديمقراطية يستند على حق الاكثرية السياسية في الحكم فهي التي تختار رئيس الدولة من خلال الانتخاب المباشر في النظام الرئاسي وكذلك هي التي تختار الحكومة عند حصولها على اغلبية مقاعد مجلس النواب في النظام البرلماني ، بينما الواقع السياسي في الديمقراطية التوافقية يعتمد على اساس التمثيل النسبي فلا يحق للاغلبية الفائزة ان تحتكر كل شيء بل لا بد من اشراك الاقليات وسائر المكونات التي تحظى بالتمثيل ولو قليلاً في شؤون الحكم .

٤- يقوم النظام الديمقراطي على اساس الثنائية في الحكم والمعارضة ، فالأحزاب التي تشكل الاغلبية تكون هي الحاكمة وتمارس الأحزاب الخاسرة عمل المعارضة ، الى ان تحظى بثقة

---

(١) : الاغلبية المطلقة اما ان تكون بلحاظ عدد اعضاء المجلس الكلي كما في المادة (٥٩ / أولاً / أ) او تكون بلحاظ عدد الحاضرين من الاعضاء في الجلسة بعد تحقق النصاب كما في المادة (٦١ / ثانياً / أ) وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٧ / ١٠ / ٢١

(٢) : د. ماجد احمد الزاملي ، الديمقراطية التوافقية للمجتمعات المتعددة الاعراق والطوائف ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني : تأريخ الزيارة : ١٢ / ١ / ٢٠١٤

الناخبين وتحصل على الاغلبية فتكون هي في موقع الحكم وتصبح الأولى في موقع المعارضة ، وهذا يعني ان النظام الديمقراطي يتقوم بهذه الثنائية والتي تؤمن التداول السلمي للسلطة بينما الحال في الديمقراطية التوافقية يختلف كلياً فلا يوجد دور مؤثر للمعارضة لان جميع المكونات التي تحظى بالتمثيل البرلماني ولو بنسبة قليلة سيكونون ممثلين في الحكومة وبالتالي فان كل المكونات تكون مشاركة في الحكم بحصة معينة تناسب حجمها الانتخابي .

ومن خلال ما تقدم يظهر لنا بان الديمقراطية التوافقية ليست نوعاً من أنواع الديمقراطيات التمثيلية لان الديمقراطية التمثيلية في حقيقتها تستند على قاعدة حكم الاغلبية ومعارضة الاقلية والديمقراطية التوافقية فاقدة لهذه الخصوصية ، كما انه لا يمكن اعتبارها الية من اليات الشرعية نعم يمكن اعتبارها جزءاً من نظام المشروعية في بعض الدول (١).

### الفرع الثالث

#### مزايا وعيوب الديمقراطية التوافقية

أولاً : مزايا الديمقراطية التوافقية : للديمقراطية التوافقية مزايا وايجابيات عديدة كما يرى اصحابها تكمن في :

١- حل الصراعات في المجتمعات التعددية : ان الديمقراطية التوافقية تساهم الى حد كبير في حل وانهاء الصراعات والنزاعات التي تحصل في المجتمعات ذات التوجهات الدينية والطائفية والعرقية والثقافية المتعددة ، إذ ان هذه التنوعات عندما تجد نفسها مشاركة في الحكم وتملك الضمانة في الحفاظ على حقوقها وامتيازاتها فانها لا تكون مستعدة في خوض صراعات لا جدوى فيها ، وعلى الضد من هذا فان ديمقراطية الاغلبية تجعل من هذه المكونات اكثر استعداداً لخوض حرب اهلية لانتراع حقوقها ، كما ان الديمقراطية التوافقية يمكن ان تكون حلاً للنزاعات الاهلية القائمة فعلاً بعد شعور الاطراف جميعاً بعدم جدوى هذه النزاعات ووصولها الى مرحلة عدم القدرة على تحمل الالام والخسائر بسببها لذا فانها تضطر الى الدخول في تسويات ومفاوضات على اساس التوافق والمشاركة لحل النزاع (٢).

---

(١) : تعني الشرعية الطريقة التي يتم بموجبها اسناد السلطة في الدولة الى الحكام ، أي طريقة وصول الحكام الى السلطة وهي قد تكون طريقة ديمقراطية كما في الانتخاب وقد تكون طريقة غير ديمقراطية كما في الانقلاب العسكري ، بينما تعني المشروعية خضوع الحكام مع المحكومين لاحكام القانون ، أي موافقة تصرفات السلطة للقوانين النافذة . د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٢ - ٢٣

(٢) : رضوان زيادة ، الديمقراطية التوافقية كمرحلة اولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد ٣٣٤ ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٨

٢- منح الاقليات فرصة المشاركة في السلطة السياسية : فالديمقراطية التوافقية تمنح الاقليات المجتمعية فرصة المشاركة في السلطة السياسية بان يكون لها صوت لا يمكن تجاهله عند وضع سياسات الحكومة وكذلك عند اتخاذالقرارات ، فالتمثيل النسبي والفيئو المتبادل اللذان هما من خصائص الديمقراطية التوافقية يمنحان الاقليات والمكونات المتعددة فرصة المشاركة في إدارة شؤون الحكم وحماية مصالح القطاعات التي يمثلونها (١).

٣- الاندماج : تساهم الديمقراطية التوافقية في التغلب على الانقسامات الثقافية والدينية والطائفية في المجتمع من خلال اشراك ممثلي هذه الجهات في مؤسسات الدولة ، فالمشاركة في القرارات التشريعية والتنفيذية ليس من شأنه فقط التشجيع على العمل المشترك للوصول الى حلول وسطية في مختلف القضايا السياسية بل انه ايضاً يؤدي ايجاد بيئة افضل للتفاهم والاحترام المتبادل وتدعيم القيم المشتركة بين الجماعات المختلفة ، وقد يكون تأثير هذا الامر أولاً على النخب السياسية ولكنه ما يلبث ان يمتد ويصل الى شرائح المجتمع كافة (٢).

٤- تعمل الديمقراطية التوافقية على نبذ محاولات الهيمنة من مجموعة واحدة وإلغاء مفهوم الدولة القومية ذات الثقافة الواحدة : ان من الشروط الاساسية التي يجب توافرها لتحقيق الديمقراطية التوافقية هو الاعتراف بتساوي جميع الثقافات المجتمعية امام الدولة وهذا يعني ان تقاسم السلطة السياسية يتطلب قبولاً والتزاماً بالتعددية المجتمعية والثقافية ، ويجب ان تكون هذه التعددية راسخة في المفهوم الاساسي للدولة ، وذلك من خلال ضمان المساواة في الحقوق بين جميع المواطنين وعدم القبول باي امتيازات خاصة لاي جماعة ثقافية يكون من شأنها التمييز ضد الجماعات الثقافية الأخرى (٣).

٥- واخيراً فان الديمقراطية التوافقية تحقق الاستقرار السياسي والكفاءة السياسية ، مما يؤدي الى تطور الوضع الاقتصادي للدولة وزيادة رخائها الاجتماعي والفكري ، كما وانها تساهم في إلغاء المنافسة السياسية الشديدة والشرسة ما بين المكونات وبالتالي فانها ترسخ مفاهيم التعاون والوئام والسلم السياسي والاجتماعي (٤).

---

(١) : فولف ليندر ، الديمقراطية السويسرية ، ترجمة : هاني شلبي ، ط ١ ، منشورات الجمل ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ٣٠١

(٢) : فولف ليندر ، المصدر نفسه ، ص ٣٠٤

(٣) : فولف ليندر ، المصدر نفسه ، ص ٣٠٥

(٤) : فولف ليندر ، المصدر نفسه ، ص ٢٣٩ ، ٢٤٥

ثانياً : عيوب الديمقراطية التوافقية : كما ان للديمقراطية التوافقية مزايا في نظر اصحابها لها عيوب وسلبيات في نظر منتقديها وهي<sup>(١)</sup> :

١- ان الديمقراطية التوافقية تؤدي الى تعزيز وتقوية الهويات الفرعية على حساب الهوية الوطنية الكلية (المواطنة) ، فهي تعطي الأولوية للخصوصية الثقافية والدينية والطائفية والعرقية على حساب الخصوصية العامة ، فمفهوم المواطنة الذي يجعل الافراد متساوين عند نقطة الشروع في الحقوق والواجبات التي يحددها القانون دون النظر الى الانتماءات الفرعية لا وجود له في ظل الديمقراطية التوافقية لانها ترفع من مستوى الخصوصية وتجعل الهويات الفرعية لافراد الشعب في موقع الصدارة .

٢- ان تطبيق الديمقراطية التوافقية قد يزيد من خطر الصراعات الفئوية والطائفية عندما تتخلف عن الاهتمام ببعض القضايا الاقتصادية والاجتماعية استجابة لدواعي التوافق وعدم اثاره الفئات الاجتماعية والدينية الأخرى ، إذ ان تراكم هذه المشاكل في جانبها الاقتصادي والاجتماعي واستمرار عدم الاعتناء بها لاجل هذا الرأي يؤدي الى تحولها الى عوامل إذكاء لنمط معين من الصراعات الاجتماعية والدينية التي قد تتطور فتهدد وحدة وامن واستقرار الدولة ، لان المكونات الاجتماعية إذا ما استمرت باختلافاتها المبنية على اسس اجتماعية او دينية او عرقية او حتى ثقافية فانها سوف لن تستمر في داخل كيان الدولة وبالتالي يتحول شعب الدولة الى فئات وطوائف وقوميات متناحرة فيما بينها الامر الذي يؤدي الى تفنيت الدولة وانهيار وحدتها .

٣- ان الديمقراطية التوافقية يمكن ان تؤدي الى تأسيس دولة ضعيفة وغير قادرة على القيام بمسؤولياتها ، ففي البرلمان مثلا يكون النائب وفقاً لمبادئ الديمقراطية التوافقية ممثلاً لجماعته الطائفية او الدينية او الاثنية ولا يمثل ابناء الشعب عامة ولذا فاننا لا نرى أي موقف له خارج اطار مواقف مكونه الاجتماعي او الديني ، وبالتالي فان تصويت النائب على المشاريع المهمة لا يتم على وفق ارادته او استجابة للمصلحة العامة بل يتم بناء على رغبة مكونه وكتلته الممثل لها ، وعادة ما يلجأ اعضاء البرلمان الى التوافق على المشاريع قبل التصويت عليها<sup>(٢)</sup> ، ان هذه الالية التوافقية تعدّ من اساليب تعطيل التشريعات البرلمانية ، كما انها تؤدي الى تعطيل الدور الرقابي الذي يتوجب على الاعضاء القيام به .

---

(١) : د. رغيذ الصلح ، المصدر السابق ، ص ٥١ - ٥٤ ، د. ياسين سعد محمود ، اشكاليات الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية ، بحث منشور في مجلة المستنصرية ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٠٩ ، ص ٧١ وما بعدها .

(٢) : وكمثال على ذلك ما جرى في عام ٢٠٠٨ عندما كانت هنالك ثلاثة مشاريع للقوانين يتوجب التصويت عليها بعد اكمال مناقشتها مع وجود خلافات بشأنها بين الكتل السياسية وهي (قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة باقليم) الذي ترفضه جبهة التوافق السنوية و(قانون العفو العام) الذي يرفضه الائتلاف العراقي الموحد الشيعي



ولا يقتصر التعطيل على عمل البرلمان فحسب بل يتجاوزهُ الى الحكومة ايضاً وباقي مؤسسات الدولة الأخرى الامر الذي ينتج عنه اضعافاً للدولة واخفاقاً في أداء مهامها ووظائفها (١).

٤- ان الديمقراطية التوافقية تشجع الانتماء الى المجتمع الاهلي دون المجتمع المدني : يعد وجود المجتمع المدني من علامات ودلائل تقدم وتطور الدول ، ويقصد بالمجتمع المدني كل المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة بصورة مستقلة عن سلطة الدولة لتحقيق اغراض متعددة ، ويقوم المجتمع المدني على اساس قيم المدنية والمصلحة المشتركة والحرية في الاختيار بعيداً عن الانتماءات الثانوية والفرعية التي يحملها الافراد ونلاحظ هنا ان الديمقراطية التوافقية لا تشجع بناء المجتمع المدني بهذا المعنى لانها تعطي الصدارة لقيم الانتماء الاجتماعي والديني والثقافي على حساب القيم الاساسية للمجتمع المدني ، فهي لا تتعامل مع المجتمع المدني بكل قيمه بل تتعامل مع شكل آخر من أنواع المجتمعات وهو المجتمع الاهلي والذي يقوم على العلاقات الخاصة والانتماءات الاجتماعية والنظرة الى الافراد بوصفهم اعضاء في جماعة دينية او طائفية او قومية ، ولا يملك الفرد فيه حرية الاختيار في الانتماء او الانسحاب منه ، وبالتالي فان هذا النوع من الديمقراطيات يلغي مبدأ حرية الانتماء بين الافراد وهو الامر الذي يتنافى مع قيم الديمقراطية ومبادئها .

٥- الترهل الحكومي : ان الديمقراطية التوافقية تعتمد على تشكيل الائتلافات الحكومية الكبيرة لاستيعاب وضمّان تمثيل جميع او اغلب المكونات الاجتماعية والدينية والطائفية والثقافية الفاعلة في الدولة وكل هذا يؤدي الى زيادة عدد اعضاء الحكومة عن طريق زيادة عدد الوزارات الفعلية ووزارات الدولة وكذلك زيادة عدد الهيئات غير المرتبطة بوزارة المعبر عنها بالهيئات المستقلة ، ان هذه الزيادة في مواقع المسؤولية ليس الهدف منها تحسين الخدمات وتسهيل انجاز طلبات المواطنين بل انها تهدف الى ارضاء الشركاء السياسيين والأحزاب المؤثرة في الواقع السياسي .

لرغبته باضافة بعض القيود عليه ، و(قانون الموازنة العامة) الذي يرفضه التحالف الكردستاني بسبب الخلاف على نسبة الاقليم فيه، ونظراً لاهمية هذه القوانين وضرورة تحريرها لحيّ مجلس النواب الى اقرارها دفعة واحدة بأسلوب الصفقة ، بعد ان تنازل كل طرف عن معارضته للتشريع المؤيد من قبل الطرف الأخرى مقابل قبول الاطراف الأخرى بالتشريع المؤيد من قبله . د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٣١

(١) : وكمثال على التعطيل الحكومي في العراق ما حصل من انسحاب وزراء جبهة التوافق من الحكومة حيث بقيت الوزارات التي كانوا يشغلونها شاغرة لعدة اشهر دون ان تستطيع الحكومة ان تقوم بتعيين وزراء بدل عنهم بسبب المحاصصة الطائفية . د. ياسين سعد محمد ، المصدر السابق ، ص ٧٤

فمبدأ التوافق فرصة كبيرة لتوزيع الامتيازات والمغانم على النخب السياسية ، الامر الذي يتسبب في نشوء ظاهرة الترهل الحكومي في مؤسسات الدولة (١).

٦- الفساد الاداري والمالي : يعد الفساد الاداري والمالي في الدول من المظاهر الخطرة على نمو اقتصادها وتطورها في المجالات كافة ، فهو ظاهرة خطيرة تصيب الدول مما تسبب في انهيار اقتصادها وبنائها التحتية ، ولذا سعت الدول المتطورة الى وضع البرامج والخطط والاستراتيجيات لمحاربة الفساد بكل أنواعه وانشاء العديد من المؤسسات والدوائر والجهات الرقابية التي اوكلت لها مهمة مراقبة الأداء الحكومي وسير مرافق الدولة عامة ، ونجد ان الديمقراطية التوافقية تساهم الى حد كبير في تنمية وتهيئة مظاهر الفساد الاداري والمالي إذ ان الدور الرقابي في مؤسسات الدولة يضعف لاتباع منهج المحاصصة في توزيع مواقع المسؤولية ، فنلاحظ مثلاً ان الدور الرقابي للبرلمان يكاد ينعدم في الدول التي تتبنى هذا النهج نتيجة للمساومات والاتفاقيات الضمنية ما بين الكتل التي تنطلق من قاعدة غض النظر عن بعضهم البعض تجنباً للمساءلة المتقابلة (٢). وعلى أي حال فمع اختلاف وجهات النظر حول الديمقراطية التوافقية بين مؤيد ورافض فان هنالك اتفاقاً على ان تطبيقها يتباين من دولة الى اخرى كما ان عوامل نجاحها عديدة تقف في طليعتها ثقافة المجتمع وتاريخه ومؤسسات الدولة السياسية واقتصادها (٣).

---

(١) : د. خالد عليوي العرداوي ، الديمقراطية التوافقية والدولة الوقفية في العراق ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

www.tellskuf.com

تاريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ١ / ١٢

وعلى سبيل المثال بلغ عدد الحقايب الوزارية في الحكومة الانتقالية (٣٥) وزارة من ضمنها (٦) وزارات دولة بسبب اصرار اغلب الكتل على المشاركة في الحكومة .

(٢) : مع ان العراق مصنف حديثاً بحسب تقارير بعض المنظمات الدولية بانه من الدول التي تحتل المراكز المتقدمة في نقشي وانتشار ظاهرة الفساد الا ان برلمانه لم يتمكن من استجواب أي وزير في جميع دوراته باستثناء وزير التجارة الذي تم اتهمه بقضايا فساد عديدة في وزارته الا ان القضاء براه بعد ذلك من هذه التهم مع وضوحها وكل ذلك بسبب النهج التوافقي والمحاصصي في إدارة الدولة .

(٣) : فولف ليندر ، المصدر السابق ، ص ٣٠٦

## المطلب الثاني

### الاساس الدستوري للديمقراطية التوافقية

نحاول في هذا المطلب الاجابة على التساؤل المركزي الذي يتعلق بالديمقراطية التوافقية من ناحية المشروعية ، فهل ان الدستور العراقي النافذ قد اقر هذا النوع من الديمقراطية وبالتالي فانها تعد من جوانب المشروعية التي لا يجوز تجاوزها او اغفالها؟<sup>(١)</sup>

وفي معرض البحث عن الاجابة على هذا التساؤل ظهر اتجاهان ، احدهما يثبت والآخر ينفي ، ولكل اتجاه حججه التي يستند عليها ، لذا سنحاول بيان كلا الاتجاهين وتقييمهما في الفروع الثلاثة الاتية :

### الفرع الأول

#### الاتجاه المثبت

يرى اصحاب هذا الاتجاه بان الدستور العراقي النافذ قد اقر واعترف بالديمقراطية التوافقية في نصوصه ، وما يمكن ان يكون دليلاً على ذلك هو :

أولاً : اشترط الدستور في اكثر من مورد تحقق اغلبية موصوفة في التصويت على بعض الموضوعات التي يتم عرضها على مجلس النواب العراقي<sup>(٢)</sup>.

فقد اشارت المواد (٥٢ / أولاً ، ٦١ / رابعاً وتاسعاً ، ٦٥ ، ٧٠ / أولاً ، ٩٢ / ثانياً ، ١٢٦ / ثانياً وثالثاً ، ١٣٦ / ثانياً ، ١٣٧ ، ١٣٨ / ثانياً) على الزام مجلس النواب بالتصويت باغلبية الثلثين على الموضوعات التي تناولتها هذه المواد ، والهدف من هذا الاشتراط هو لتأمين موافقة اغلبية المكونات وبالتالي فان هذه المكونات تملك حق النقض (الفيتو) عند عدم رغبتها في التصويت بالموافقة في هذه المجالات ، وقد تقدم سابقاً ان حق النقض (الفيتو) هو من خصائص الديمقراطية التوافقية<sup>(٣)</sup>.

(١) : ان المعنى المراد من هذا التساؤل لا يتوجه الى نصوص الدستور النافذ فحسب بل يعم ايضاً أي جانب آخر يمكن ان يكون دليلاً على المشروعية كالعرف الدستوري ، كما ان التساؤل لا يهدف الى اثبات او نفي موضوع البحث في بعض مراحل تطبيق الدستور كالمرحلة الانتقالية ، وانما هو يستهدف بيان هذا الامر في كل المراحل .

(٢) : فالح عبد الجبار ، التوافقية والدين والدولة وهوية العراق ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في كتاب مآزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ١١٠

(٣) : لقد تقدم سابقاً ان حق النقض قد يتحقق عن طريق الاجماع او عن طريق اشتراط اغلبية موصوفة .

ثانياً : نصت المادة (٧٦ / رابعاً) من الدستور على ما يأتي (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسما أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة) (١)

ان اشتراط الدستور في هذه المادة عرض الوزراء بشكل منفرد على مجلس النواب لنيل الثقة لهو دليل آخر على اعتماد التوافقية في اختيار أعضاء الحكومة ، إذ ان العرض بهذه الكيفية يمنح فرصة كبيرة للكتل السياسية للضغط على رئيس الوزراء المكلف بمنحهم بعض الحقائق الوزارية في مقابل موافقتهم على منح الثقة للحكومة .

ثالثاً : ان الدستور العراقي النافذ اعتمد على مقدمات وافكار واحكام عديدة حاول تكريسها وتضمينها في نصوصه ومن اهم تلك المقدمات قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (٢) ، وحيث ان هذا القانون قد اخذ بمبدأ التوافق والمحاصرة في توزيع المواقع الرئيسية في الدولة ومن ثم النزول الى المواقع الأدنى (٣) . لذا فان الدستور النافذ قد سار على ذات النهج فنجد انه اتجه نحو بناء دولة المكون والعشيرة بدلاً من دولة الوطن والمواطن ، فقد ذهب بعيداً في النص على التعددية القومية والدينية والمذهبية والعشائرية ، كما انه اشترط في المادة (٩ / أولاً / أ) مراعاة التوازن بين مكونات الشعب العراقي في تشكيلة القوات المسلحة والاجهزة الامنية إذ جاء فيها (تتكون القوات المسلحة العراقية والاجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتمائلها دون تمييز او اقصاء.....) (٤).

(١) : وهذا ما اكدته الفقرة (ثالثاً) من المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .

(٢) : صرح رئيس لجنة كتابة الدستور الشيخ همام حمودي في احدى المقابلات بتاريخ ٢٥ / ٥ / ٢٠٠٥ بان اللجنة ستعتمد على المبادئ العامة في القانون الإداري الانتقالي ولكن حين يتم صياغة الدستور سيكون القانون أحد المصادر فقط ، وقد اكد هذا الامر عضو اللجنة فؤاد معصوم للصحفيين بقوله اننا اتفقنا ان يكون القانون الإداري الانتقالي هو الاساس في مناقشاتنا ويمكننا تعديل لغته الى حد ما . نقلاً عن التقرير رقم (٤٢) الصادر عن مجموعة الازمات الدولية ICG حول الشرق الاوسط ، العراق : لا تستعجلوا الدستور ، ص ٩ ، متاح في الانترنت على الرابط الالكتروني : تاريخ الزيارة : ١١ / ١٢ / ٢٠١٣ [www.cricisgroup.org](http://www.cricisgroup.org)

(٣) : لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، مطبعة الحاج هاشم ، العراق - اربيل ، ٢٠٠٨ ، ص ٣٠٩ ، د. حميد حنون خالد ، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد ، ط ١ ، المعهد الدولي لحقوق الانسان - كلية الحقوق في جامعة دي بول ، ٢٠٠٥ ، ص ٤٥٥

(٤) : وفي رأينا ان هذا النص الدستوري من النصوص الخطيرة جداً إذ بمقتضاه سوف تنقسم القيادات العسكرية والامنية على اساس طائفي وديني وعرقي فيكون حصة منهم للمكون الشيعي بما يوازي حصة اخرى

كما وأشار في المادة (١٠٥) الى تشكيل هيئة عامة هدفها تأمين المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية ، إذ نصت على (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الاقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتنظم بقانون) ، ان هذه النصوص الدستورية وغيرها لهي خير دليل على موافقة الدستور النافذ لقانون إدارة الدولة في الاخذ بمبدأ المحاصصة والتوافق (١).

رابعاً : لقد اشار الدستور في المادة (١٤٢) على سلطة ثلاث محافظات او اكثر في رفض التعديلات الدستورية المقترحة إذ نصت الفقرة (رابعاً) منها على الاتي (يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر) ، وهذا نص واضح وصريح على منح هذه المحافظات حق النقض (الفيتو) الذي هو من اهم خصائص الديمقراطية التوافقية كما تقدم (٢).

خامساً : ان الممارسة السياسية من الكتل المشاركة في العملية السياسية كلها تؤكد اعتماد اسلوب المحاصصة والتوافق ، فمجلس الحكم شكل على اساس مراعاة التمثيل لكل مكونات الشعب العراقي والحكومة المؤقتة ايضاً سارت على ذات النهج وكذلك الحكومة الانتقالية التي تلتها وعلى الطريقة نفسها تم تشكيل الحكومة الحالية (٣) ، وهذا الامر ايضاً يجري في العمل التشريعي لمجلس النواب فان الكثير من القوانين الخلفية لا يمكن تمريرها بالاغلبية بل يتم اللجوء الى كسب تأييد الكتل الرئيسية أولاً لضمان تمريرها بشكل منفرد او باسلوب الصفة الواحدة مع غيرها من

---

للمكون السني بحسب حجمه وثالثة للمكون الكردي ورابعة للمسيحي وخامسة للتركمانى وهكذا الى كل الاديان والاعراف ، وهذا الامر يجعل من المؤسسة الامنية مؤسسة ضعيفة وغير قادرة على مواجهة الاخطار وأداء الواجبات كونها تمثل قطاعات متباينة تعتمد الانتماء الى المكون اساساً في عملها ، لذا ندعو الى تعديل هذا النص بما ينسجم مع واقع الدول المتحضرة وجعل الانتساب الى هذه المؤسسة على اساس معايير مهنية محددة يجمعها الولاء للوطن .

(١) : د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، المصدر السابق ، ص ٣٤٠ - ٣٤٣

(٢) : ان الاستثناء الوارد في المادة الدستورية اعلاه هو خرق للمبادئ الديمقراطية التي تقضي العمل على وفق رأي الاغلبية بل هو خارق لقواعد المنطق القانوني ، إذ كيف يتسنى للاقلية دحض الاغلبية . د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ٧٥

(٣) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٥٣ / اتحادية / ٢٠١١ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٨ / ١٠ / ٢٠١١

القوانين ، فهذا الواقع يشير بوضوح الى رسوخ مبدأ المحاصصة في إدارة شؤون الدولة ، الامر الذي يجعل منه عرفاً دستورياً قائماً حتى وان لم يكن مكتوباً في الدستور (١).

## الفرع الثاني

### الاتجاه المنكر

ويذهب اصحاب هذا الاتجاه الى ان دستور سنة ٢٠٠٥ لم يتبنى الديمقراطية التوافقية او مبدأ المحاصصة في نصوصه ، ولذا فان ماجرت عليه الممارسة السياسية بين الكتل والأحزاب من العمل على وفق التوافق والمحاصصة لا سند دستوري له ، وقد استدلوا على ذلك بالادلة الآتية :

أولاً : ان الدستور لم يورد في جميع مواده أي نص يشير الى الديمقراطية التوافقية وانما اشار في اربعة مواضع الى مفردة الديمقراطية مجردة من أي وصف آخر، فقد ذكر في الديباجة (٢) مانصه (نحن شعب العراق الناهض توأماً من كبوته والمتطلع الى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي ..... ) ، ونص في المادة الأولى منه على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) ، كما وانه اشار في المادة (٢ / ب) على الاتي (لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية) ، و اشار في المادة (٦) على (يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور) ، فهذه المواضع الاربع جاء الدستور فيها على ذكر الديمقراطية بوصفها المطلق ، وهو وان لم يصرح بنوع الديمقراطية التي قصدتها مع اختلاف أنواعها بين ديمقراطية غربية او ماركسية او اجتماعية او غيرها ، وهذا خلل كبير في الصياغة الدستورية الذي من شأنه ان يوجب الغموض ويفتح باب الاجتهاد والاختلاف في حين ان النصوص الدستورية ينبغي ان تأتي واضحة الدلالة والمعنى (٣) ، الا انه وبدون ادنى شك لم يكن

(١) : د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، العراق – السليمانية ، ٢٠١٠ ، ص ٢٥٢ ، ٢٥٧

(٢) : لقد اختلف فقهاء القانون الدستوري في تكييف الالتزام بكل ما يرد في ديباجة الدساتير من مواضع بين من يرى وجوب الالتزام بكل ما يرد فيها باعتبار ان قيمتها اعلى من النصوص الدستورية او كباقي نصوص الدستور الأخرى وبين من يرى انها مجرد نصوص توجيهية ذات قيمة أدبية فتكون غير ملزمة وبين من يفصل في ذلك . د. خليل حميد عبد الحميد ، المصدر السابق ، ص ١٠٥ - ١٠٧ ، وعلى أي حال فيبدو ان بعض اعضاء لجنة صياغة الدستور كانوا يرغبون باضافة نص يدل على الزامية ما يرد في الديباجة قانوناً الا ان هذه الرغبة لم تتحقق رغم تكرار المساعي بخصوصها . ناثن براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في كتاب مأزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٣١

(٣) : د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص ٨ - ١٢

قاصداً الديمقراطية التوافقية ، ولذا فلا دليل على وجود هذا النوع من الديمقراطية خصوصاً مع ما عرفنا سابقاً من نقاط الخلاف بينها وبين الديمقراطية بالمعنى التقليدي .

ثانياً : ان المادة ( ١٣٨ / أولاً وثانياً) من الدستور النافذ نصت على : (أولاً: يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في الدستور ويعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لافاد هذا الدستور . ثانياً : أ - ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة) يتم انتخابه بقائمة واحدة وباغلبية الثلثين . ب - تسري الاحكام الخاصة باقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس واعضاء هيئة الرئاسة . ج - لمجلس النواب اقالة أي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة باغلبية ثلاثة ارباع عدد اعضاءه بسبب عدم الكفاءة او النزاهة . د - في حالة خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب بثلاثي اعضاءه بديلاً عنه) ، كما نصت الفقرتان ( رابعاً / خامساً/ أ) من ذات المادة على (رابعاً : يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع ويجوز لاي عضو ان ينيب احد العضوين الآخرين مكانه . خامساً : أ- ترسل القوانين والقرارات التي ينسبها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالاجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من هذا الدستور والمتعلقين بتكوين الاقاليم) فهذه المادة الدستورية بفقراتها المشار اليها تشير بوضوح الى اعتماد الديمقراطية التوافقية في تشكيل هيئة الرئاسة<sup>(١)</sup> ، في مرحلة معينة هي المرحلة اللاحقة لافاد الدستور ، وهذا يعني ان العمل بمقتضى الديمقراطية التوافقية سيكون لاغياً بعد انقضاء هذه المرحلة بنص الدستور<sup>(٢)</sup> .

ثالثاً : نصت المادة (١٣٩) من الدستور النافذ على الاتي (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى) ، فبمقتضى هذه المادة يتوجب ان يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الأولى<sup>(٣)</sup> وبالتالي فان هذه المادة تؤكد الحكم السابق الذي اقرته المادة (١٣٨) من الدستور وهو ان التوافقية في توزيع المناصب العليا محددة بدورة انتخابية واحدة لا غير .

رابعاً : ان الدستور اقر في اكثر من موضع في مواده التصويت بالاغلبية المطلقة او البسيطة وهذا

(١) : فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، بحث ضمن مجموعة بحوث جمعت في كتاب مأزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦ ، ص ٨٥

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٨ / اتحادية / ٢٠١٢ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٣٠ / ٥ / ٢٠١٢ إذ جاء فيه (ان الاحكام الواردة في المادة (١٣٨) من الدستور بكل بنودها ومنها البند (خامساً) احكام انتقالية اقتضتها مرحلة الدورة الأولى لمجلس النواب وانتهت بانتهائها ولا يمكن سحبها على المراحل اللاحقة للدورة الأولى.....)

(٣) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٢٤ / اتحادية / ٢٠١١ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٦ / ٥ / ٢٠١١

النوع من التصويت هو من خصائص الديمقراطية التمثيلية لا التوافقية ، فمثلاً في المادة (٥٩) نص على الاتي : (أولاً : يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه . ثانياً : تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك) ، و اشار في المادة (٦١ / سادساً / أ) الى مساءلة رئيس الجمهورية والتي حددها بناء على طلب مسبب من قبل الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب الى غير ذلك من المواد الدستورية التي اكتفت بتحقيق الاغلبية في موارد عديدة ، ولو كان الدستور يقر بالديمقراطية التوافقية لما اجاز هذا النوع من الاغلبية بل لعمل على الاخذ بالاغلبية الموصوفة او الاجماع .

خامساً : ان الدستور قد حدد النظام السياسي الذي اعتنقه فقد نصت المادة الأولى منه التي سبقت الاشارة اليها على تبني النظام البرلماني ، ومن المعروف ان قواعد هذا النظام تقوم على اساس الديمقراطية التمثيلية وتحديداً الاغلبية لا التوافقية ، وهذا يعني ان الدستور لم يأخذ بها والا لتبني نظاماً آخر يتلائم مع خصائصها .

### الفرع الثالث

#### تقييم كلا الاتجاهين

بعد ان استعرضنا حجج كلا الاتجاهين ، فاننا نرى ان بعض ما ذكر من ادلة وشواهد على اثبات مدعاهما لا يخلو من نظر ومناقشة ، فقد استند اصحاب الاتجاه الأول ، الذين ذهبوا على اعتبار الديمقراطية التوافقية من الموضوعات التي اقرها الدستور ، على ان الدستور اشار الى وجوب ان يكون التصويت على الوزراء والمنهاج الوزاري بشكل منفرد لا بشكل جماعي ومن الواضح ان الهدف من اشتراط المشرع الدستوري هذه الكيفية في التصويت هو ايجاد توافق بين جميع او اغلب الكتل السياسية الرئيسية على الحكومة وبرنامجها الوزاري ، وهذا الامر قد يكون تاماً فيما لو اشترط المشرع لمنح الثقة التصويت بالاجماع او باغلبية موصوفة مثل أغلبية الثلثين إذ ان هذا الاشتراط لو حصل لكان لزاماً على الحكومة ان تسعى الى ارضاء جميع الكتل او اغليها لتأمين الاغلبية المطلوبة للحصول على الثقة ، ولكن المشرع لم يشترط هذه الاغلبية الموصوفة فهو مع اشتراطه التصويت بشكل منفرد على اعضاء الحكومة والمنهاج الوزاري الا انه لم يشترط هذا النوع من الاغلبية بل جعل الاغلبية المطلقة كافية في منح الثقة للوزير فيما لو تم التصويت عليه منفرداً او الوزارة فيما لو تم التصويت عليها بشكل جماعي<sup>(١)</sup> .

(١) : وقد مر سابقاً حكم المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الاغلبية المطلقة بموجب قرارها المرقم بالعدد ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٧ . وعليه تكون الاغلبية المطلوبة لمنح الثقة هي اغلبية الحاضرين من الاعضاء بعد تحقق النصاب وهو امر يسير يمكن تحققه .



كما ان الاستدلال على اثبات الديمقراطية التوافقية بقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ ، باعتباره قد رسم الاليات والحدود الدستورية التي يتوجب اتباعها في كتابة دستور سنة ٢٠٠٥ ، لا يمكن قبوله بشكل مطلق فمع اقرارنا بان القانون اعلاه قد اعتمد الديمقراطية التوافقية في بعض نصوصه الا ان هذا لا يلزم منه بالضرورة ان يكون الدستور النافذ قد سار على ذات النهج ، وانما المهم هو الاستدلال بالنصوص الدستورية التي تضمنها الدستور لمعرفة حقيقة الموضوع اثباتاً او نفياً ، واخيراً فاننا نرى ايضاً بان الممارسة السياسية والنهج الذي سارت عليه الكتل السياسية في توزيع المناصب واعتماد مبدأ المحاصصة فيما بينهم غير كافية في تحقيق وانشاء عرفاً دستورياً يمثل الحقيقة الدستورية الملزمة للجميع<sup>(١)</sup>.

واما ما استند عليه اصحاب الاتجاه الثاني الناقلين لوجود الديمقراطية التوافقية في الدستور ، فان بعضه قابل للتأمل والمناقشة ايضاً إذ ان اعتماد الدستور الاغلبية المطلقة او البسيطة في مواضع عديدة منه لا يلغي اعتماده الاغلبية الموصوفة المتمثلة بأغلبية الثلثين في مواضع اخرى ، ولذا فان ذلك لا يدل على نفي الديمقراطية التوافقية بشكل مطلق ، كما ان تبني الدستور للنظام البرلماني صراحة لا ينافي اعتماد الديمقراطية التوافقية إذ ان موضوعها وجوداً وعدمياً لا علاقة له بنوع النظام السياسي المطبق في الدولة ، وقد تقدم سابقاً بان الديمقراطية التوافقية يمكن تصور تطبيقها في كل أنواع الانظمة مع عدم انكار التفاوت بين نظام وأخرى التطبيق ، وكشاهد على ذلك نجد ان بلجيكا مع كونها مملكة وتتبنى النظام البرلماني فانها طبقت الديمقراطية التوافقية في بعض المجالات وسويسرا مع انها تأخذ بالنظام المجلسي اخذت بالديمقراطية التوافقية على نطاق واسع والولايات المتحدة الامريكية مع تبنيها للنظام الرئاسي منحت حق النقض للولايات في بعض التشريعات الخاصة بها<sup>(٢)</sup> ، ولذا فان نوع النظام السياسي المتبنى في الدولة لا يتعارض مع الاخذ بالديمقراطية التوافقية .

والذي نراه ان هنالك العديد من النصوص التي تدل بشكل صريح لا خلاف فيه على اعتماد دستور سنة ٢٠٠٥ للديمقراطية التوافقية كمبدأ في بعض الموارد لا كلها ، وهذا يعني ان

---

(١) : ان العرف الدستوري الملزم لا يكفي فيه تحقق ركنه المادي فحسب بل لا بد من تحقق ركنه الأخر وهو الركن المعنوي المتمثل بالاعتقاد بالزامية العادة الدستورية ، والملاحظ ان هذا الاعتقاد غير متحقق في موضوعنا وكشاهد على ذلك ما صرح به رئيس الوزراء (نوري المالكي) بتاريخ ١٣ / ٥ / ٢٠٠٩ خلال تواصله مع مجموعة من الاعلاميين بانه يؤيد مبدأ الديمقراطية التي تمنح الاكثرية الانتخابية حق تشكيل الحكومة ، وقد انتقد رئيس الجمهورية (جلال طالباني) هذا التوجه بتاريخ ١ / ٦ / ٢٠٠٩ بقوله ان العراق لا يحكم الا بالتوافق .  
اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، ط ١ ، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٢٨٠ - ٢٨١

(٢) : شاكرا الانباري ، المصدر السابق ، ص ١٦ - ١٧

الديمقراطية التوافقية هي جزء من نظام المشروعية الدستورية في ظل احكام الدستور ولكن ليس في جميع مرافق ومؤسسات الدولة وقراراتها بل فقط في الموارد التي اشارت اليها النصوص الدستورية التوافقية المارة الذكر والتي ندعو المشرع الدستوري الى تعديلها لان فيها خطراً كبيراً على وحده البلاد واضعاف لعمل السلطات والمؤسسات الدستورية وبشكل خاص التنفيذية منها ، ولا شك ان ما جرت عليه العادة في الممارسة السياسية من اختيار الوزراء والرئاسات الثلاث والمناصب العليا في الدولة وقرار التشريعات على اساس مبدأ المحاصصة والتوافق لا سند له من الدستور لذا ندعو ايضاً جميع الكتل السياسية الى مغادرة العمل بمبدأ المحاصصة في توزيع مواقع المسؤولية والسلطة في الدولة واعتماد معيار الكفاءة والمهنية والتخصص في ترشيح وتعيين الاشخاص في المناصب العليا والمواقع المهمة واتخاذ الاجراءات الدستورية في تشريع القوانين بعيداً عن التوافق لكي تتمكن الحكومة وجميع مؤسسات الدولة من النهوض بالواقع وتحقيق التقدم والازدهار والرقى للبلاد .

## الفصل الثاني

### الأسباب التشريعية لضعف أداء السلطة التنفيذية

تعدّ التشريعات والقوانين التي تصدرها السلطات التشريعية في دول العالم مصدراً مهماً من مصادر المشروعية ، إذ أنها تتناول الجزئيات والتفاصيل المتعلقة بجانب من الجوانب التي جاءت مجملة في الدستور ، والتشريعات هي عبارة عن وثائق قانونية مكتوبة تصدر عن البرلمان في الدولة وفقاً للإجراءات الواردة في الدستور<sup>(١)</sup>، وتمثل التشريعات العادية المرتبة الثانية بعد الدستور في الهرم القانوني ، لذا لا يمكن للسلطة التشريعية ان تصدر تشريعات تخالف في موضوعها او شكلها الوثيقة الاعلى وهي الدستور ، والا اعتبرت هذه التشريعات باطلة لعدم دستوريته ، وحيث ان التشريعات الصادرة عن الجهات المخولة دستورياً وفق الاجراءات التي رسمها الدستور تعدّ مصدراً من مصادر المشروعية لذا كان لزاماً على السلطات الأخرى احترامها وعدم الخروج عن مقتضاها ، فالتشريعات العادية ملزمة لسلطات الدولة كافة بما فيها السلطة التنفيذية وهذا يعني ان على السلطة التنفيذية التقيد بما ورد في تلك التشريعات عند اصدارها القرارات والقيام بالاعمال والا اعتبر فعلها غير قانوني ، ولا شك ان للتشريعات التي لها علاقة بعمل وتكوين السلطة التنفيذية تأثير مباشر او غير مباشر على عملها وادائها سواء كان ايجابياً او سلبياً فقد تساهم تلك التشريعات في تقوية السلطة التنفيذية او في اضعافها ، لاجل ذلك حاولنا في هذا الفصل ان نستعرض اهم التشريعات التي اصدرها مجلس النواب العراقي او التي ينوي اصدارها ولها تلك الصفة ، من هنا قسمنا هذا الفصل على ثلاثة مباحث ، تناول الأول منها قانون الأحزاب السياسية ، بينما تعرض الثاني لقانون الانتخابات ، واختص الثالث والاخير ببيان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل وكالاتي :

(١) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣١

## المبحث الأول

### قانون الأحزاب السياسية

إن من شروط قيام المجتمع الديمقراطي هو توافر حرية العمل السياسي والتعددية الحزبية التي تتضمن التنوع في الاتجاهات والمواقف والرؤى ، إذ ان المسيرة الديمقراطية تتطلب قيام هذه التعددية في المشهد السياسي ، وقد اكدت العديد من الدساتير في نصوصها على مبدأ تداول السلطة بشكل سلمي ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إذ جاء في المادة (٦) ما نصه (يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور) والتداول السلمي للسلطة يقتضي توافر بيئة سياسية تؤمن بالقيم الديمقراطية والمشاركة السياسية ولا يكون ذلك الا من خلال تشكيل الأحزاب السياسية التي تعدّ واحدة من اهم المؤسسات في كل الانظمة السياسية بوصفها قناة هامة والية من اليات المشاركة في الحياة السياسية ولا شك بان الأحزاب السياسية لا تتمكن من العمل بحريتها لتحقيق اهدافها الا من خلال وجود قوانين وتشريعات تحميها وتبين الشروط اللازمة توافرها فيها للقيام بمهامها ، ولقد اعتادت النظم غير الديمقراطية على إلغاء دور الأحزاب السياسية عبر تقييد دورها دستورياً او قانونياً او من خلال مواجهتها بادوات ووسائل الضغط المتنوعة التي تملكها ، ولذا فان التنظيم القانوني لموضوع الأحزاب السياسية دستورياً وتشريعياً يكتسب اهمية مضاعفة لتأمين الحماية من المساءلة الرسمية من الجهات الحكومية المختلفة ، وإذا كان للحزب السياسية دور مهم يتمثل بالسعي للوصول الى السلطة عبر الانتخابات فان لها دور آخر لا يقل اهمية عن السابق يتمثل في ان طبيعة النمط الحزبي له تأثير كبير في اضعاف او تقوية السلطة التنفيذية من خلال تكوين تحالفات تشكيل الحكومة (الوزارة) وبالتالي ضمان استقرارها كيما تتمكن من أداء واجباتها على اكمل وجه ، ولا شك بان التشريع الذي يقن العمل الحزبي له اثره المهم في تحقيق هذا الامر ، وفي الحقيقة ان الذي يعيننا من دراسة قانون الأحزاب السياسية هو هذا الامر بالذات فنحن نحاول في هذا المبحث ان نبحت في تأثير هذا القانون على اضعاف الحكومة وطريقة تشكيلها ومدى تجانسها وبالتالي قدرتها على أداء المهام المكلفة بها باعتبارها طرفاً من السلطة التنفيذية ، ولما كانت محاولات وضع قانون للحزب في ظل دستور سنة ٢٠٠٥ مازالت متعثرة حيث ان مجلس النواب العراقي لم يشرّع القانون لحد الان لذا فاننا سنعتمد على مشروع القانون الذي تم اعداده من الحكومة<sup>(١)</sup> وارسل الى المجلس لغرض تشريعه لنؤشر بعض النقاط المهمة فيه ونقارنها بما ورد في تشريعات الدول البرلمانية موضوع الدراسة لمعرفة مدى تأثيرها على اضعاف أداء السلطة التنفيذية بشقها الحكومي .

(١) : عرض مشروع قانون الأحزاب السياسية على مجلس النواب العراقي وقد قرأ قراءة اولى بتاريخ ٣٠ / ٧ / ٢٠١١ ولكنه أهمل من قبل المجلس لغايات سياسية ، ولحين اقرار هذا المشروع فان التشريع النافذ الذي ينظم عمل الأحزاب والكيانات السياسية حالياً هو امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤

لقد ارتأينا ان نقسّم هذا المبحث على ثلاثة مطالب للامام بكل ما يتعلق بهذا الموضوع ، فخصصنا المطلب الأول للتعريف بالأحزاب السياسية وتناول الثاني بيان أنواع النظم الحزبية<sup>(١)</sup> واخيراً اشرنا في المطلب الثالث الى تأثير قانون الأحزاب السياسية على واقع السلطة التنفيذية وكالاتي :

## المطلب الأول

### التعريف بالأحزاب السياسية

ان التنوع الثقافي والسياسي والاجتماعي والديني بين افراد المجتمع يعدّ من الامور البديهية التي يتوافر عليها كل مجتمع من المجتمعات ، وهذا التنوع يؤدي في العادة الى قيام جماعات من الافراد بحسب اتجاهها وانتمائها الى الدفاع عن مصالح اصحابها بوسائل عديدة ، وعلى هذا الاساس تشكلت المؤسسات والنقابات والجمعيات والاتحادات على اختلاف أنواعها لغرض تحقيق اهداف ومصالح الجهات الراعية لها ، ان الظاهرة الحزبية بمعنى الانتماء والتشيع لجهة من الجهات هي قديمة وليست حديثة كحادثة التكوين الحزبي ، وعليه لا بد من التمييز ما بين الظاهرة الحزبية المنظمة والتي تعرف بالأحزاب السياسية وبين الظاهرة الحزبية التي تعني مجرد الانتماء والتشيع لجهة من الجهات فان هذه الاخيرة تمتد جذورها الى بطون التاريخ ، فلا يوجد نظام من انظمة السلطة الا وله المؤيدون والمتحزبون معه كما له المعارضون والمتحزبون ضده ، ولذا يمكن لنا ان نجد مثل هذه الظاهرة في كل الحضارات التاريخية السابقة كالحضارة اليونانية والرومانية وغيرهما ولكل هذا لا يعني ان الظاهرة الحزبية بالمعنى التنظيمي كان لها وجود في تلك العصور بل ان الأحزاب السياسية باطارها المنظم المرتبط بالجمهور اوبقطاع واسع منه ظاهرة حديثة لم يكن لها وجود الا مع بداية القرن التاسع عشر حيث نشأت في الولايات المتحدة الامريكية<sup>(٢)</sup>.

وعلى هذا الاساس فلا يمكن ان نعتبر نشوء المؤسسات المدنية غير الرسمية او النقابات والجمعيات

---

(١) : لا شك بوجود علاقة تلازمية مابين النظام الحزبي والأحزاب السياسية فبدون الاخير لا وجود للاول ولكن هذا لا يعني ان احدهما هو الآخر بل توجد العديد من الاختلافات بينهما فالنظام الحزبي اوسع واشمل من الأحزاب السياسية لانه كمفهوم يشمل الاسس والمبادئ التي تقوم عليها الحياة السياسية بالاضافة الى شموله لاساليب تنظيم العلاقات بين القوى الرسمية وغير الرسمية كافة التي لها علاقة بالظاهرة الحزبية بينما الاخير يختص ببيان علاقة الحزب مع اعضائه وكيفية وصوله للسلطة . د. صباح مصطفى المصري ، النظام الحزبي ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٤ - ٥

(٢) : د. محمد المصالحه ، التجربة الحزبية السياسية في الاردن ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن - عمان ، ١٩٩٩ ، ص ٥ - ٦

والاتحادات هو تعبير آخر عن نشوء الأحزاب السياسية لان هنالك فرق جوهري ما بين الاثنين<sup>(١)</sup> وعلى أي حال فان الكتاب لم يتفقوا على تعريف واحد يكون جامعاً مانعاً للحزب السياسي ، لذا تعددت التعريفات بتعدد الايدولوجيات من ناحية وبتعدد النظرة الى الأحزاب من الناحية الشكلية او العملية من ناحية اخرى ، فبناء على النظرة الأولى (التعدد الايدولوجي) يرى اصحاب الفكر الليبرالي الغربي بان الحزب هو عبارة عن (جماعة من الناس تعتنق مذهباً سياسياً واحداً) حسب تعريف الفقيه الفرنسي (بنيامين كونستانت)<sup>(٢)</sup>، فالاتفاق في الايدولوجية والعقيدة والنظرة السياسية امر اساسي في تكوين الحزب لانه يعمل على تحقيق الوحدة والالفة بين اعضائه ، وعرفه (ادمون بيريك) بانه (اتحاد بين مجموعة من الافراد بغرض العمل معاً لتحقيق الصالح القومي وفقاً لمبادئ محددة متفق عليها جميعاً)<sup>(٣)</sup>، ويذهب الكثير من اصحاب الفكر الليبرالي الغربي الى الربط ما بين وجود الحزب والسعي للوصول الى السلطة باتباع الوسائل القانونية والدستورية السلمية ، فقد عرف (جيوفاني سارتوري) الحزب بانه (جماعة سياسية تتقدم للانتخابات وتكون قادرة على ان تقدم من خلالها مرشحين للمناصب العامة)<sup>(٤)</sup>.

وفي المقابل ابرز الفكر الاشتراكي والماركسي بوجه خاص مفهوم الحزب الطبقي ، فالفكر الاشتراكي ينظر الى الحزب السياسي من منظور الطبقات الاجتماعية التي يعبر عنها وعن مصالحها الحيوية وما يحكم علاقاتها من توجهات ايدولوجية ، فالحزب السياسي في نظرهم هو تعبير عن اعلى تنظيمات الطبقة الاجتماعية المعبر عن وجهة نظرها والناطق بلسانها والمدافع عن مصالحها ازاء الطبقات المضادة ويعمل على سيادتها عن طريق الاستيلاء على الحكم لتحقيق ما

---

(١) : مع ان المنظمات المدنية والنقابات والاتحادات تشترك مع الأحزاب السياسية في تنمية وتكريس قيم المجتمع المدني والسعي لتحقيق اهداف المنتمين لها الا ان الأحزاب السياسية تختلف عنها في الهدف إذ أنها تسعى للوصول الى السلطة بخلافها ولهذا تعد الأحزاب السياسية همزة الوصل ما بين المجتمع المدني بكل قواه ومؤسسات الدولة . صلاح نيوف ، الأحزاب السياسية من منظور عالمي مقارن ، سلسلة الدراسات والمعلومات ، بيروت ، العدد ١٩ نيسان ، ٢٠٠٦ ، ص ١١ - ١٢

(٢) : د. حسين عبد الحميد احمد ، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط ، ط ٢ ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٢٦

(٣) : د. عبد العاطي السيد ، د. محمد احمد بيومي ، علم الاجتماع ، ط ٢ ، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢ ، ص ٣٤٦

(٤) : د. صالح جواد كاظم ، د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، كلية القانون - جامعة بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ١١٠

يراه لمنفعتها<sup>(١)</sup> ، ولذا عرّف (جوزيف ستالين) الحزب بأنه (قطاع من طبقة ، قطاعها الطليعي يعكس مصالحها و يقودها صوب اهدافها المنشودة)<sup>(٢)</sup> ، وعلى هذا الاساس فان الفكر الاشتراكي لا يؤمن بالتعددية الحزبية لانه لا حاجة لها في نظره ، إذ ان الطبقة العاملة هي المسيطرة على ادوات الانتاج في المجتمع الاشتراكي وعليه فهناك حزب واحد يعبر عن مصالح هذه الطبقة ويقوم بمهمة تنظيم جهودها ويسعى لقيادة الدولة<sup>(٣)</sup> .

ان الأحزاب التي تؤمن بهذا الفكر تعتمد اسلوب القوة للاستيلاء على السلطة فهي لا تتهج الطرق والاساليب القانونية والدستورية في الوصول للحكم ولذا لا يمكن اعتبارها احزاباً شرعية<sup>(٤)</sup> . وتختلف تعريفات الأحزاب من ناحية ثانية على اساس النظرة الشكلية او العملية لها ، فمن الناحية الشكلية يعرفه (بير ويني) بأنه ( تنظيم دائم ممثل لجزء من الرأي العام لاجل تنفيذ برنامج وطني بواسطة جهاز حكومي) ، فهو هنا يركز على التنظيم الدائم والتمثيل الجزئي للرأي العام<sup>(٥)</sup> وعرّفه الفقيه الفرنسي (موريس ديفرجيه) بأنه (جماعة من الناس منظمة في بناء معين وذات فكر مذهبي

---

(١) : د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، منشورات جامعة مؤتة ، الاردن - الكرك ، ص ١٣ ، نقلاً عن : فتحي الرملي ، ضوء على التجارب الحزبية في مصر ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٨

(٢) : د. نعمان احمد الخطيب ، المصدر نفسه ، ص ١٣ ، نقلاً عن : د. اسكندر غطاس ، اسس التنظيم السياسي في الدول الاشتراكية ، ١٩٧٧ ، ص ٤٨٢

(٣) : وفي ليبيا في عهد معمر القذافي نصت المادة (١) من القانون رقم (٧١) لسنة ١٩٧٢ على ان (الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم الشعبي السياسي الوحيد في الجمهورية العربية الليبية .....). وأشارت المادة (٢) من ذات القانون الى ان الحزبية خيانة في حق الوطن وتحالف قوى الشعب العاملة الممثلة في الاتحاد الاشتراكي العربي وعاقب القانون كل من دعا الى اقامة تجمع او تنظيم او تشكيل محظور بعقوبة الاعدام بموجب المادة (٣) من القانون ذاته . د. سليمان صالح الغويل ، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة ، دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة ، ط ١ ، منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، ٢٠٠٣ ، ص ٣٩٢ ، ونجد هذه النظرة التي تختزل كل ما هو موجود في الدولة والمجتمع بحزب واحد في العراق في عهد النظام السابق فقد اصدر النظام قانون الحزب القائد رقم (١٤١) لسنة ١٩٧٠ والذي اعتبر بمقتضاه حزب البعث الحزب الاوحد في العراق .

(٤) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ١١٦ ، ونحن نرى ان هذا الوصف لا يصح على اطلاقه ، إذ ان الشرعية لها مصدران الأول : الشرعية القانونية : وهي الوصول الى السلطة بالطرق المسموح بها وفق الدستور والقوانين النافذة . والثاني : الشرعية الثورية : وهي الوصول الى السلطة بالفعل الثوري ، إذ ان قيام الثورة بالمعنى الدقيق لها يؤسس لشرعية جديدة لم تكن موجودة من قبل ولذا نجد ان بعض الأحزاب استطاعت ان تؤسس لشرعية جديدة من خلال الثورات التي قامت بها كالثورة البلشفية في روسيا عام ١٩١٧ والثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ والثورة الصينية ١٩٤٩

(٥) : د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ١٤

وملتزمة بأفكار وبرنامج سياسي محدد<sup>(١)</sup> ، واما من الناحية العملية فان تعريف الحزب يتجه نحو الوظيفة التي يتولى القيام بها فيكون تعريفه وظيفياً فالحزب وفق هذه النظرة ما هو الا تنظيم يقوم بوظائف معينة<sup>(٢)</sup> .

واشار مشروع قانون الأحزاب السياسية في العراق الى تعريف الحزب السياسي في المادة (٢) الفقرة (أولاً) الذي انتظم نصها كالآتي : (الحزب السياسي هو كل جماعة عراقية منظمة على اساس مبادئ واهداف مشتركة تساهم في تشكيل الارادة السياسية على المستوى الاتحادي او الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وتشارك في الشؤون العامة وتسعى الى المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة وتمارس نشاطها بالوسائل الديمقراطية بهدف تداول السلطة سلمياً او المشاركة فيها)

وعلى أي حال فهما تعددت التعاريف المقترحة للحزب السياسي فانه لا بد من وجود مقومات اساسية لا بد من توافرها في كل حزب هي<sup>(٣)</sup> :

- ١- وحدة الافكار والمبادئ بين اعضاء التنظيم .
- ٢- السعي للوصول الى السلطة لتنفيذ سياسة معينة .
- ٣- العمل على كسب التأييد الشعبي واقناع المواطنين بخطه السياسي .

---

(١) : د. محمد جاب الله عمارة ، العلوم السياسية بين الاقلمة والعولمة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٣ ، ص ١٦٢

(٢) : د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ١٤

(٣) : د. رفعت عيد سيد ، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ١٢ ، د. محمد جاب الله عمارة ، المصدر السابق ، ص ١٦٢



## المطلب الثاني

### أنواع النظم الحزبية<sup>(١)</sup>

لقد اختلف الكتاب في تصنيف أنواع وانماط النظم الحزبية فذهب بعضهم الى تصنيفها على اساس حجم الأحزاب فقسمها الى احزاب كبيرة واخرى صغيرة ، وأخرصنفاها على اساس الايدولوجية فكانت احزاب اليمين واخرى لليسار ، وذهب ثالث الى تصنيفها الى احزاب كوادر واحزاب جماهير ، ولكننا سنعرض عن كل هذه التصنيفات التقليدية ونعتمد معيار التأثير الذي يمكن ان تحدثه الأحزاب على واقع السلطة التنفيذية قوة او ضعفاً كاساس في تصنيفنا لان ذلك انسب واكثر ملائمة لموضوع الدراسة لذا سيكون بحثنا في هذا المطلب مقسماً على فرعين يتناول الأول النظم الحزبية التي تساهم في تقوية السلطة التنفيذية ويختص الآخر ببيان النظم الحزبية التي تضعف السلطة التنفيذية وكالاتي :

### الفرع الأول

#### النظم الحزبية التي تساهم في تقوية أداء السلطة التنفيذية

وهي تتمثل في النظامين الآتيين :

**أولاً : نظام الحزب الواحد<sup>(٢)</sup> :** وهو النظام الشمولي الذي ظهر في القرن العشرين بعد قيام الثورة الشيوعية في روسيا عام ١٩١٧ ، ومنها انتقل الى دول شيوعية اخرى كالصين وكوبا وبعض دول اوربا الشرقية سابقاً وكذلك تبنته دول اخرى معارضة للنظام الشيوعي كإيطاليا في زمن النظام الفاشي والمانيا في عهد النازية وبعض دول العالم الثالث<sup>(٣)</sup> ، وهذا النظام يؤمن بوجود حزب واحد في الدولة يتميز بالمركزية الشديدة والطاعة الكاملة وتصدر كل قراراته من القمة ويتوجب على القاعدة تنفيذها ويضم الحزب المواطنين المؤمنين بايدولوجيته والعضوية فيه مقيدة بشروط عادة كما انه يحتكر مؤسسات الدولة كاملة ويتمتع بامتيازاتها لوحده ، وهو قد يصل الى السلطة عن

(١) : حسين عبد الحميد احمد ، المصدر السابق ، ص ٥٥ - ٦٨ ، د. صباح مصطفى المصري ، المصدر السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها ، د. اسامة الغزالي حرب ، د. اسامة الغزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، مطابع الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٧ ، ص ١٣١ وما بعدها .

(٢) : ذهب الفقيه (سيلير) الى انكار صفة النظام على نظام الحزب الواحد لان مفردة النظام في نظره تعني وجود اكثر من حزب ضمن الوحدة السياسية تتفاعل فيما بينها ، ونظام الحزب الواحد لا يتوافر على هذه الخصوصية لذا فلا يجوز اطلاق هذا الوصف عليه . د. صباح مصطفى المصري ، المصدر السابق ، ص ١٦١

(٣) : اونيسي لينده ، النظام الحزبي واثره في تركيز السلطات لصالح السلطة التنفيذية ، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني ، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الامة ، الجزائر ، العدد ٢٧ ، ٢٠١١ ، ص ٣٣ - ٣٤

طريق القوة كما في الحزب الشيوعي في روسيا او قد يصل اليها بالاسلوب الديمقراطي ثم ينقلب عليه كما في الحزب النازي في المانيا او قد يكون تشكيل الحزب بعد وصول الحاكم الفرد الى السلطة كما في معظم دول العالم الثالث ، وقد تم تصنيف نظام الحزب الواحد على ثلاثة أنواع هي :  
١- الأحزاب الشيوعية : تقوم هذه الأحزاب على اساس الفلسفة الماركسية وترى ان التعددية الحزبية ما هي الا صدى لانقسام المجتمع البرجوازي الى طبقات ، ولما كانت الفلسفة الماركسية تسعى الى القضاء على جميع الطبقات سوى الطبقة العاملة لكي يتحول المجتمع الشيوعي مجتمعاً بلا طبقات لذا كان من الطبيعي تبني نظام الحزب الواحد وهو الحزب الشيوعي ، ويسمى بحزب الصفوة (طليلة الشعب العامل) ومن اهم الأحزاب الشيوعية الحزب الشيوعي السوفيتي والحزب الشيوعي الصيني ، وكان الحزب الشيوعي السوفيتي قد وصل الى السلطة في الاتحاد السوفيتي السابق مع احزاب اخرى اعلنت عن نفسها بعد انتصار الثورة البلشفية عام ١٩١٧ ، وقد اشتركت هذه الأحزاب في الانتخابات التي جرت عام ١٩١٨ لاختيار اعضاء المجلس المحلي في موسكو وشكل حزب العمال الاشتراكي مع الاشتراكيين اليساريين اول حكومة بعد الثورة ، وبقي الوضع على هذا الحال حتى اوآخرعام ١٩٢٠ عندما تم الإعلان عن إلغاء جميع الأحزاب السياسية سوى الحزب الشيوعي الذي هيمن على النشاط السياسي في البلاد واصبح الحزب هو الدولة والدولة هي الحزب فهو مصدر جميع السلطات وان أي معارضة للحزب اصبحت معارضة للدولة واصبحت كل نواحي الحياة الثقافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية خاضعة لحاجة وحيدة هي احتفاظ الحزب بالحكم ، ولذا فان الحزب احتكر التنظيم والعمل والتوجه السياسي في الدولة لنفسه<sup>(١)</sup> ، وقد اكد دستور الاتحاد السوفيتي لعام ١٩٧٧ الملغي في المادة (السادسة) منه هذا الامر عندما نص على ان (الحزب الشيوعي هو القوة التي تدير وتوجه المجتمع السوفيتي وانه العامل الرئيسي في النظام السياسي السوفيتي)

٢- الأحزاب الفاشية والنازية : وهذه الأحزاب تسيطر على جميع مؤسسات الدولة وعلى الافراد ايضاً في حياتهم العامة والخاصة وقد قامت بإلغاء الأحزاب الموجودة قبلها واحتكرت السلطة ، فالحزب الفاشي في ايطاليا والنازي في المانيا يلزمان المواطنين كافة على طاعة وتنفيذ اوامرهما مهما كانت ، وهما يرتبطان بايدولوجية معينة تؤمن بها طائفة من طوائف المجتمع ويتخذان من السلطة الرسمية اداة لفرض افكارهما وارادتهما على المجتمع كله ، وهما يؤمنان بفكرة تقديس الزعيم ويتكران للديمقراطية بشكل صريح ، وكلاهما يقومان على فكرة الاستعلاء فالفاشية الايطالية كانت تحلم دائماً باعادة امجاد روما القديمة ، والنازية الالمانية كانت دائماً ترى المانيا فوق الجميع ، كما وانهما لا يعترفان بحقوق الافراد بل ترى الفاشية ان الدولة تستحق التقديس

(١) .د. طارق علي الربيعي ، الأحزاب السياسية ، مطابع التعليم العالي ، الموصل ، ١٩٩٠ ، ص ٣٨٤ - ٣٨٥

أكثر من الفرد وترى النازية ان الشعب بمجموعه عبر شخصية الزعيم يكون اهلاً للتقديس (١) ،  
ولذا فمن الطبيعي ان لا يقبل بوجود حزب آخر في الدولة .

٣- الحزب الواحد في بعض دول العالم الثالث : تبنت كثير من دول العالم الثالث نظام الحزب  
الواحد بعد حصولها على الاستقلال ، حيث قامت معظم حكومات تلك الدول بإلغاء الأحزاب  
السياسية وتأسيس حزب واحد تعتمد عليه في انجاز التحولات التي تسعى الى تحقيقها(٢) ويتميز  
نظام الحزب الواحد في تلك الدول بطابعه الجماهيري غالباً ويفتقر الى ايدولوجية محددة ولا يقبل  
بالمعارضة ضده ، ويلاحظ بان تبني هذا النظام في دول العالم الثالث غالباً ما يكون بسبب مرورها  
بازمة اقتصادية واجتماعية او حصول اضطرابات داخلية في الواقع السياسي تؤدي الى تغيير نظام  
الدولة وایجاد نظام جديد يقوم على التفرد وإلغاء الآخر .

وعند البحث عن الأسباب التي ادت الى تبني نظام الحزب الواحد في النماذج التي مرت نجد انها  
متباينة وعديدة ، فبالنسبة الى النظام الشيوعي السوفيتي فهو يستند على المفهوم الماركسي للحزب  
الذي يرى انه تعبير سياسي عن طبقة اجتماعية وان السلطة ينبغي ان تسعى الى تحقيق المجتمع  
الشيوعي والذي لا يكون الا باحتكارها في الحزب الشيوعي إذ ان التعددية قد تؤدي الى الانحراف  
عن هذا الهدف ولذا توافق القادة الشيوعيين منذ بدأ النظام الشيوعي عام ١٩١٧ ولحين تفككه في  
علم ١٩٩١ على رفض التعددية الحزبية (٣) .

وكان السبب في اعتناق الأحزاب الفاشية والنازية نظام الحزب الواحد اعتقادهم بان الخلاص  
والتغيير الاجتماعي لا يمكن ان يكون الا عند وجود الصفوة الممتازة والزعيم ، فالصفوة هم النخبة  
التي تنفرد بالتميز والكفاءة والمؤهلات التي لها احقية الحكم والقدرة على التغيير والتقدم في ايطاليا  
الفاشية ، والزعيم هو القائد الاوحد الذي يختص بصفات معينة لا يشاركه غيره فيها ولذا كان لزاماً  
ان يقود الامة ويحتكر السلطة في المانيا النازية ، وبالإضافة الى ذلك كانت الأحزاب الفاشية  
والنازية ترى بان سبب التخلف في الدول هو تبني النظام الديمقراطي والبرلماني بشكل خاص  
اسلوباً للحكم .

وفي دول العالم الثالث كان تبني نظام الحزب الواحد بعد الاستقلال للمحافظة على الوحدة السياسية  
والاجتماعية التي تمزقت بسبب سياسات المستعمر ، كما ان البيئة والقيم الاجتماعية السائدة في تلك  
الدول والتي لم تعرف فكرة المعارضة كانت سبباً آخر في اعتماد نظام الحزب الواحد ولعل نجاح

(١) : د. طارق علي الربيعي ، المصدر السابق ، ص ١٩٨ - ١٩٩

(٢) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٢٥

(٣) : ولم يوافق الحزب الشيوعي على تخليه عن السلطة الا مع اقتراب نهاية النظام السوفيتي حيث وافقت اللجنة  
المركزية للحزب في ٧ / شباط من عام ١٩٩٠ على السماح بتأسيس احزاب اخرى في الدولة وان يكون الحزب

تجربة الحزب الواحد في روسيا دفع ببعض القادة الافارقة الى السير على ذات النهج ، ومع ان نظام الحزب الواحد يمنح السلطة التنفيذية كل الاختصاصات والاصلاحيات في إدارة شؤون الحكم بل يختزل جميع سلطات الدولة في الحزب القائد او شخص الزعيم الا انه يُعاب عليه ان فيه احتكاراً للسلطة فلا وجود للديمقراطية فيه والتي من اهم خصائصها التعددية الحزبية والتداول السلمي للسلطة كما وان هذا النظام لا يحقق العدالة الاجتماعية بين المواطنين لان الاستئثار بالثروات والامتيازات عادة يكون من حصة الاعضاء المقربين لرئيس السلطة ، والحكومات فيه تسعى دائماً على تحقيق اهداف الحاكم الديكتاتوري ومقربيه على حساب الصالح العام لذا فانه لا يحظى بالقبول في معظم الدول .

**ثانياً : نظام الثنائية الحزبية :** ان نظام الثنائية الحزبية يفترض وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما سعياً للوصول الى السلطة على ان هذا لا يمنع من وجود احزاب صغيرة الى جانب هذين الحزبين الكبيرين الا انها تكون في العادة غير فعالة ومؤثرة في الواقع السياسي ولذا فانها لا تتمكن من منافسة الأحزاب الرئيسة في تولي السلطة ، ونظام الثنائية الحزبية هو في حقيقته نوع من نظام التعددية الحزبية ولكنه من حيث الممارسة السياسية والعملية ينتهي الى تكتل القوى السياسية حول حزبين كبيرين يحصل احدهما على الاغلبية فيحكم ويكون الثاني ضمن الاقلية فيعارض ، فالثنائية الحزبية تعني وجود حزب في الحكم وآخر في المعارضة ، والحكومات في ظل النظام البرلماني يتعين عليها الحصول على ثقة الاغلبية في البرلمان حتى يكون لها الحق في ممارسة شؤون الحكم والا تعين عليها الاستقالة ، وقد نشأ نظام الثنائية الحزبية في الدول الانجلوسكسونية كالولايات المتحدة الامريكية <sup>(١)</sup> وبريطانيا حيث يوجد فيها حزبان فإعلان هما حزب العمال والمحافظين ويقف خلفهما حزب الاحرار وبعض الأحزاب الصغيرة كالحزب الليبرالي الديمقراطي والحزب الوطني البريطاني <sup>(٢)</sup> .

وقد كان ظهور الثنائية الحزبية في بعض الدول نتيجة لمجموعة من العوامل اهمها العامل التاريخي حيث نشأ هذا النظام منذ فترات طويلة في بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية واصبح جزءاً من التقاليد المستقرة في النظام السياسي لهما ، والعامل السياسي المتمثل في ان سياسات هذه الأحزاب

---

الشيوعي قائداً سياسياً معترفاً به بشكل ديمقراطي وانه لا يقيم لنفسه وضعاً مميزاً في الدستور .  
د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ - ١٣٠

(١) : الثنائية الحزبية في الولايات المتحدة الامريكية تتمثل بوجود حزبين رئيسيين هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي وتوجد احزاب صغيرة اخرى مثل حزب العمال وحزب المزارعين وحزب التقدم ، وفي بعض الولايات الامريكية كولاية اركنساس تعتمد نظام الحزب الواحد . د. طارق علي الربيعي ، المصدر السابق ، ص ٣٩٤

(٢) : عبد الحسين صالح الطائي ، التعددية في المجتمع البريطاني ، ط ١ ، دار الحكمة ، لندن ، ٢٠١٣ ، ص ١٢١

لا تختلف وتتقاطع كلياً بل هي دائمة تكون متفقة في الاطار العام ويكمن تباينها في بعض القضايا الثانوية المتعلقة ببعض المواضيع ، فالأحزاب في ظل نظام الثنائية تقوم على اساس البرامج والبدائل التي تنظم مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والصحية وغيرها والتي يعتقد كل حزب بملائمتها لحاجات المجتمع دون التعرض الى المبادئ والاسس الرئيسة التي بنيت عليها نظم الدولة (1) واخيراً يعدّ العامل الانتخابي (قانون الانتخاب) من اهم العوامل التي ساهمت في ايجاد نظام الثنائية الحزبية ، حيث نلاحظ ان الدول التي نشأ فيها نظام الحزبين اعتمدت نظام الانتخاب بالاغلبية البسيطة ولم تعتمد نظام التمثيل النسبي الامر الذي ادى الى حصر المنافسة بين الحزبين الكبيرين فقط ومنع من قيام احزاب مؤثرة غيرهما .

ان من اهم مزايا نظام الثنائية الحزبية هو تحقيق الاستقرار السياسي في النظام البرلماني وتقوية السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة ، إذ ان حصول احد الحزبين على الاغلبية البرلمانية يترتب عليه تكليفه بتشكيل الحكومة ومن الطبيعي ان تحظى هذه الحكومة بثقة البرلمان كونها مدعومة من اغلبية اعضائه ، ولا شك بان هذا الامر سيمنح الحكومة ثباتاً واستقراراً دائمين فلا يمكن سحب الثقة عنها مما يؤدي الى دعم قدرتها في أداء المهام والواجبات المكلفة بها كما انها تكون قادرة على اصدار التشريعات التي تحتاجها في البرلمان من خلال تلك الاغلبية ، ومن مزايا هذا النظام ايضاً ايجاد معارضة منظمة و مؤثرة وفاعلة تتمثل في حزب الاقلية وتعرف بمعارضة جلاله الملك في بريطانيا ، وتقوم بمراقبة أداء الحكومة وتشكل حكومة الظل التي لها ان تستلم السلطة بعد سقوط حكومة الاغلبية ، ومع هذه المزايا التي ذكرت لهذا النظام فان البعض ذكر له عيوب اهمها انه لا يحقق العدالة بين جميع المرشحين إذ أنه لا يأخذ بالاصوات التي حصلت عليها الأحزاب الصغيرة لذا فانه لا يكون ممثلاً حقيقياً لاتجاهات الرأي العام ، كما ان هذا النظام يضعف من مبدأ الفصل بين السلطات إذ ان الحزب الفائز هو الذي سيكون صاحب المبادرة في السلطتين التنفيذية والتشريعية .

(1) : يرى الفقيه الفرنسي (موريس ديفرجيه) بان الأحزاب تنقسم الى ثلاثة اقسام من ناحية تنافسها حول المبادئ الأولى : احزاب تتنافس بلا مبادئ ومثالها الأحزاب في الولايات المتحدة الامريكية فهي تسعى دائماً للوصول الى السلطة باي طريقة مهما كانت ، الثاني : احزاب تتنافس على مبادئ ثانوية ومثالها الأحزاب في بريطانيا فهي تشترك في المبادئ والاسس العامة والرئيسة ولكنها تختلف وتتنافس في مبادئ ثانوية لا تمس النظام العام ، الثالث : احزاب تتنافس على مبادئ اساسية ومثالها الأحزاب العقائدية كالحزب الشيوعي إذ ان التنافس مع غيره من الأحزاب يقوم على اساس مبادئ اساسية يسعى الى تحقيقها وإلغاء كل المبادئ الأخرى المعارضة لها .

د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة ، المصدر السابق ، ص ٣٠٧ - ٣٠٨

## الفرع الثاني

### النظم الحزبية التي تساهم في اضعاف أداء السلطة التنفيذية

ويتمثل ذلك في نظام تعدد الأحزاب وهو النظام الذي يفترض فيه وجود أكثر من حزبين في الدولة فعندما يعجز الحزب على تحقيق الاغلبية البرلمانية المطلوبة لتشكيل الحكومة وتوجد الى جانبه احزاب اخرى فانه يضطر الى التحالف مع هذه الأحزاب لتأمين النصاب المطلوب في البرلمان لمنح الثقة لحكومته ، وهذا الامر لا يعني بالضرورة ان تشارك جميع الأحزاب الممثلة في البرلمان في هذا التحالف او في تشكيل الحكومة بل يُكتفى بمشاركة الأحزاب الاكثر تمثيلاً في البرلمان في حين تتولى الأحزاب الأخرى مهمة المعارضة<sup>(١)</sup> .

ولنظام تعدد الأحزاب نوعان رئيسيان الأول هو تعدد الأحزاب الكامل او التام ويعني ذلك النظام الذي يوجد فيه عدد كبير من الأحزاب الصغيرة التي لا تسعى الى التكتل مع بعضها ، إذ يحاول كل حزب منها ان يتمسك بموقفه المتشدد الذي يعبر عن مصالح فئة معينة دون ان يهتم بالتوفيق بين مصالح هذه الفئة ومصالح الفئات الأخرى ، ومن الواضح ان هذا النظام تغيب فيه الاغلبية البرلمانية الثابتة والمستقرة الامر الذي يؤدي الى عدم الاستقرار الحكومي وبالتالي فشل الحكومات في تحقيق اهدافها ، كما انه يؤدي الى تفتت الوحدة المجتمعية وقد يتطور الامر الى نشوب صراعات وخلافات بين هذه الفئات تنتهي الى الفوضى في البلاد<sup>(٢)</sup> .

واخيراً فان هذا النظام يؤدي الى التأخير في تشكيل الحكومات إذ أنها ستكون خاضعة الى المساومات والصفقات بين الكتل الى ان يتم الاتفاق بعد مدة طويلة على تشكيل الحكومة الائتلافية<sup>(٣)</sup> والثاني هو تعدد الأحزاب المعتدل ويقصد به ذلك النظام الذي يشتمل على عدد من الأحزاب

---

(١) : وهذا ما حصل فعلاً في الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٥ في ألمانيا الاتحادية ، حيث لم يحصل أي من الحزبين الرئيسيين الديمقراطي المسيحي والديمقراطي الاشتراكي على الاغلبية المطلوبة في البرلمان مما اضطرهما الى التحالف مع بعضهما وتشكيل حكومة ائتلافية برئاسة زعيمة الحزب الأول . د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٣٤ ، وفي العراق نلاحظ ان الأحزاب الممثلة في البرلمان تسعى دائماً الى اخذ حصة معينة في الحكومة لذا اشتهر تداول مصطلح حكومة الوحدة الوطنية وحكومة الشراكة الوطنية وغيرها من المفردات التي تدل على مشاركة كل او اغلب الكتل البرلمانية في الكابينة الوزارية ، الامر الذي أثر سلباً على عمل السلطة التنفيذية وادى الى اضعاف ادائها بسبب الترهل الوزاري وانعدام المعارضة بالمطلق .

(٢) : كما حصل في فرنسا في الايام الاخيرة للجمهورية الرابعة . د. صباح مصطفى المصري ، المصدر السابق ، ص ١٤٠

(٣) : وهو ما حصل في هولندا بعد انتخابات عام ١٩٧٢ إذ استغرق التوصل الى اتفاق على تشكيل الحكومة الائتلافية الى (١٦٤) يوماً . د. صباح مصطفى المصري ، المصدر نفسه ، ص ١٤٩ - ١٤٠ ، ولا يبتعد الوضع في العراق عن هذا الامر كثيراً .

المؤثرة بين ثلاثة وخمسة احزاب فقط ، ولذا فان الأحزاب في ظل هذا النظام تسعى الى ايجاد تحالف ثابت ومتجانس فيما بينها يؤدي الى تشكيل جبهة تضم عدداً من الأحزاب المتقاربة في الرؤى والاهداف والاتجاهات السياسية وفي مقابلها توجد جبهة اخرى مؤلفة من عدد من الأحزاب ايضاً تحمل رؤى واهدافاً اخرى مضادة ، ويكون الناخب هو صاحب الاختيار في تفضيل أي منهما<sup>(١)</sup> .

ونظام التعددية الحزبية ينشأ بسبب عوامل اجتماعية او اقتصادية او سياسية كانقسام الأحزاب السياسية او تشكيل احزاب جديدة ولكن العامل الالم في وجوده يكمن في اعتماد نظام التمثيل النسبي في الانتخابات .

ولهذا النظام كغيره من الانظمة مزايا وعيوب فمن مزاياه انه يحقق العدالة بين المرشحين والأحزاب إذ لا يهمل أي صوت لهم كما انه اكثر دقة من غيره من الانظمة في بيان اتجاهات الرأي العام ، واخيراً يحقق هذا النظام مبدأ الفصل بين السلطات بشكل كبير وخصوصاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لان الحكومة دائماً تكون خاضعة فيه للمساءلة البرلمانية<sup>(٢)</sup> ويُعاب على هذا النظام بانه يؤدي الى اضعاف السلطة التنفيذية مما يؤثر سلباً على ادائها لواجباتها ومهامها المكلفة بها إذ أنه يساهم وبدرجة كبيرة في عدم الاستقرار الحكومي لان الاغلبية الحامية لها تكون غير موجودة داخل البرلمان والتحالفات التي تشكل بموجبها الحكومة معرضة للانهييار في أي لحظة ، كما انه يكرّس الانقسام المجتمعي في الدولة .

---

(١) : من اهم الدول التي ظهر فيها نظام التعددية الحزبية المعتدلة المانيا الاتحادية وبلجيكا وايسلندا والسويد والدنمارك وسويسرا وايرلندا وغيرها في فترات مختلفة الى منتصف الثمانينات ، د. اسامة الغزالي حرب ، المصدر السابق ، ص ١٣٤

(٢) : د. علي غالب العاني ، د. صالح جواد الكاظم ، المصدر السابق ، ص ١٤٦

## المطلب الثالث

### تأثير قانون الأحزاب السياسية على واقع السلطة التنفيذية

تؤدي دساتير الدول والتشريعات الخاصة بالأحزاب السياسية دوراً مهماً في تطور الحياة الحزبية والسياسية فيها ، فاهمية هذه التشريعات انها قد تكون عائقاً كبيراً امام الحياة الحزبية او قد تكون عاملاً منشطاً ومساعداً في نموها ، ولذا نلاحظ بان بعض الدساتير والقوانين في الدول قد كرست احد الاتجاهين ، فمن الدساتير التي اقرت بالتعددية الحزبية والسياسية نرى الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ المعدل حيث نص في الفقرة الأولى من المادة (٢١) على (تشارك الأحزاب في بناء الارادة السياسية للشعب ولا قيود على حرية تأسيسها ويجب ان يستجيب نظام الأحزاب الداخلي للمبادئ الديمقراطية الاساسية كما يجب على الأحزاب ان تقدم حسابات علنية عن مصادر مواردها وثرواتها وكيفية استعمالها)<sup>(١)</sup>

وأقر الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل هذه التعددية في المادة (١٦ / ٢) منه التي انتظم نصها كالآتي (للاردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على ان تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف الدستور)<sup>(٢)</sup>

وأشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٣٩) منه الى حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب والانتساب الطوعي لها إذ جاء فيها ما نصه (أولاً : حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية او الانضمام اليها مكفولة وينظم ذلك بقانون ، ثانياً : لا يجوز اجبار أي احد على الانضمام الى أي

---

(١) : وهذا ما اكدته الفقرتان (١ ، ٢) من المادة الأولى من قانون الأحزاب الالمانى لسنة ١٩٩٤ المعدل إذ جاء فيها (١- الأحزاب هي دستورياً مكون لا غنى عنه من مكونات النظام الاساسي الديمقراطي الحر وهي بنشاطها الحر والمستمر في تكوين الارادة السياسية تنهض بمهمة علنية يلزمها بها ويضمنها القانون الاساسي (الدستور) . ٢- تساهم الأحزاب في تكوين الارادة السياسية للشعب في كافة مجالات الحياة العامة وذلك بتأثيرها بوجه خاص في تشكيل الرأي العام والقيم بنشر الثقافة السياسية وتعميقها وتشجيع المشاركة الفعالة للمواطنين في الحياة السياسية وتنشئة مواطنين قادرين على تولي المسؤولية العامة وبالمشاركة بمرشحين لها في الانتخابات على مستوى الدولة والولايات والمحليات وبالتأثير في التطور السياسي للبرلمان والحكومة والعمل على تطبيق الاهداف السياسية التي تتبناها في اطار عملية تكوين الارادة السياسية في الدولة وكذلك بالعمل في توفير علاقة حيوية دائمة بين الشعب وهيئات الدولة) . قانون الأحزاب السياسية الالمانى متاح في الانترنت على الرابط الالكتروني الاتي :

تأريخ الزيارة : ١٢ / ٣ / ٢٠١٤

[www.bundestag.de/ar/includes/bausteine/parteiengesetz.pdf](http://www.bundestag.de/ar/includes/bausteine/parteiengesetz.pdf)

(٢) : وقد اكد قانون الأحزاب السياسية رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ الأردني هذا الامر إذ نص في المادة (٤) على (أ- للاردنيين الحق في تأليف الأحزاب والانتساب اليها وفقاً لاحكام الدستور وهذا القانون . ب- للحزب الحق في المشاركة في الانتخابات في مختلف المواقع والمستويات)



حزب او جمعية او جهة سياسية او اجباره على الاستمرار في العضوية فيها<sup>(١)</sup> ، كما ان بعض الدول لم يرد في دساتيرها او قوانينها ما يشير الى التعددية الحزبية وتكوين الأحزاب السياسية الا ان النظام الحزبي فيها قائم بالفعل ويؤدي وظائفه بكل حرية وكفاءة عالية كما في بريطانيا واليابان<sup>(٢)</sup>.

وذهب اتجاه آخر من الدساتير والقوانين الى منع التعددية الحزبية وعدم السماح بتشكيل الأحزاب بل تجريم العمل الحزبي<sup>(٣)</sup> فكانت عائقاً امام نمو التعددية السياسية كما في دستور الاتحاد السوفيتي لعام ١٩٧٧ الملغي إذ نصت المادة السادسة منه على ان (الحزب الشيوعي هو القوة التي تدير وتوجه المجتمع السوفيتي وانه العامل الرئيسي في النظام السياسي السوفيتي)

وعلى أي حال فان الذي يهمننا بيانه في هذا المطلب هو تأثير المشروع المقترح لقانون الأحزاب السياسية في العراق فيما لو تم اقراره على هذه الصيغة على واقع السلطة التنفيذية وبالتالي على كيفية تشكيل الحكومات من جهة كونها حكومات اغلبيه او ائتلافية والذي سينعكس بشكل كبير على ادائها التنفيذي ، ولأجل الوصول لهذه النتيجة فاننا سنشير الى بعض المواد المهمة التي تناولها مشروع القانون والمتعلقة بالجانب التأسيسي للحزب والتمويلي له والمبادئ التي يجب اعتمادها في عمل الحزب ، كل ذلك في الفروع الثلاث الآتية :

---

(١) : وهذا ما اكده مشروع قانون الأحزاب السياسية العراقي في المادة (٤) التي نصت على (أولاً : للمواطنين رجالاً ونساء حق المشاركة في تأسيس حزب سياسي او الانتماء اليه او الانسحاب منه . ثانياً : لا يجوز اجبار أي احد على الانضمام الى أي حزب سياسي او اجباره على الاستمرار فيه . ثالثاً : لا يجوز ان ينتمي أي مواطن لأكثر من حزب سياسي في ان واحد . رابعاً : يتمتع كل فرد بحق الالتحاق بحزب سياسي آخر بشرط استقالته من الحزب الذي كان عضواً فيه سابقاً . خامساً : لا يجوز التعرض للمواطن او مساءلته او محاسبته او المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتماءه السياسي)

(٢) : د. حسين عبد الحميد احمد ، المصدر السابق ، ص ١١٧

(٣) : إذ نصت المادة (٣) من قانون الأحزاب الليبي رقم (٧١) لسنة ١٩٧٢ على (يعاقب بالاعدام كل من دعا الى اقامة أي تجمع او تنظيم او تشكيل محظور بموجب القانون او قام تأسيسه او تنظيمه او ادارته او تمويله او اعد

مكاناً لاجتماعاته وكل من انضم اليه او حرض على ذلك باي وسيلة كانت) ، د. سليمان صالح الغويل ، المصدر السابق ، ص ٣٩٢

## الفرع الأول

### الشروط الواجب توافرها في تأسيس الحزب

ذهبت العديد من قوانين وتشريعات الأحزاب والتنظيمات السياسية الى اشتراط شروط معينة يجب توافرها في الكيان الحزبي المراد تأسيسه رسمياً وان اختلفت في عددها ، وعند ملاحظة الوضع القانوني للدول موضوع المقارنة نجد ان الواقع الدستوري والتشريعي في بريطانيا لم يشر الى تنظيم الأحزاب السياسية وبالتالي فلم يشترط البرلمان تحقق شروط معينة للاعتراف والموافقة على تشكيل الحزب ويعود السبب في ذلك الى الخصوصية التي تتمتع بها التجربة السياسية البريطانية ، فقد كانت البذرة الأولى لظهور الأحزاب السياسية فيها انقسام مجلس العموم في عهد الملك شارل الأول (١٦٢٥ - ١٦٤٩) الى قسمين ، قسم محافظين يميلون الى المصالحة مع الملك والابقاء على الاوضاع السائدة وقسم احرار كانوا يعارضون الملك في ادعائه الحق الالهي في الحكم ويطالبون بان تكون السيادة لمجلس العموم المنتخب من الشعب وضرورة تقييد سلطات الملك<sup>(١)</sup> ، ان هذا الانقسام في مواقف اعضاء مجلس العموم كان هو الاساس الذي تكون منه الحزبان الرئيسيان وهما حزب التوري (والذي اصبح فيما بعد حزب المحافظين) وحزب الويك (الذي اصبح فيما بعد حزب الاحرار)<sup>(٢)</sup> ، وقد نشأ في عام ١٨٩٣ حزب جديد هو حزب العمال المستقل ، واصبحت الحياة السياسية في انكلترا محكومة بهذه الأحزاب الثلاث مع تفاوت في نسبة تمثيلها البرلماني<sup>(٣)</sup> .

وعلى هذا الاساس فان تأسيس الأحزاب في بريطانيا لا يشترط فيه شروط خاصة بل ان كل المواطنين لهم الحرية المطلقة في تشكيل الأحزاب مهما كان عددهم ، ولكن هذا الحق الثابت يتأثر

---

(١) : حسين جميل ، نشأة الأحزاب السياسية ، ط ١ ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٨٤ ، ص ١٣ ، ١٧

(٢) : يعود السبب في هذه التسمية الى مشروع قانون الاقصاء او الحرمان الذي تقدم به اعضاء مجلس العموم لحرمان جيمس الثاني ابن شارل الأول الذي كان يعتنق المذهب الكاثوليكي من تولي العرش باعتبار ان الاكثرية في انكلترا هم من اتباع الكنيسة الانجليكانية ، ورفضه البعض الأخر واثناء مناقشة مشروع القانون وصف معارضو القانون النواب المقدمين له بانهم (ويك) وهي كلمة اسكتلندية تعني الخارجين على القانون وكانت قد اطلقت سابقاً على المنشقين على الكنيسة الانجليكانية الرسمية ، ووصف مؤيدو القانون معارضيه بانهم (توري) وهي كلمة ايرلندية تعني المعنى نفسه وكانت سابقاً تطلق على لصوص ايرلندا . حسين جميل ، المصدر نفسه ، ص ٢١ - ٢٢

(٣) : دخل حزب العمال المستقل الانتخابات سنة ١٩٠٠ بخمسة عشر مرشحاً ولم يفز الا مرشحين اثنين فقط منهم وفي سنة ١٩٠٦ غير الحزب اسمه الى حزب العمال واصبح له (٢٩) عضواً في البرلمان في انتخابات نفس العام ، وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى حصد الحزب اغلب مقاعد البرلمان فقد حصل على (٣٩٤) مقعداً في حين حصل حزب المحافظين على (١٩٧) مقعد ، ويعد حزب العمال اليوم من الأحزاب الرئيسية في الحياة السياسية في

بريطانيا بالاضافة الى حزب المحافظين ، وحزب الاحرار الذي اصبح يمثل المرتبة الثالثة سياسياً وبرلمانياً .  
حسين جميل ، المصدر نفسه ، ص ١٠٩

بشكل كبير بطبيعة النظام الانتخابي المعتمد في الانتخابات البرلمانية ، ولذا نجد ان بريطانيا من الدول - مع هذه الحرية - التي تتصف بنظام الثنائية الحزبية ويرجع السبب في ذلك الى النظام الانتخابي الذي تجري الانتخابات على وفقه<sup>(١)</sup> .

وفي المانيا الاتحادية أقر دستور عام ١٩٤٩ المعدل حرية تشكيل الأحزاب في المادة (٢١) التي تقدم ذكرها ، وأشار في الفقرة الثالثة من ذات المادة على ان يتم بيان التفاصيل الخاصة بالأحزاب من خلال قوانين اتحادية ، وقد صدر قانون الأحزاب لسنة ١٩٦٧ في المانيا الاتحادية ونص في المادة الأولى منه على تعريف الحزب السياسي بقولها (الأحزاب السياسية هي عنصر اساسي منشئ وضروري في النظام الحر الديمقراطي يشارك بحرية في تشكيل الإدارة السياسية للشعب في جميع المجالات وخاصة في تشكيل الرأي العام من خلال الحث على التعلم السياسي وتشجيع المشاركة في الحياة السياسية ليكون في النهاية الشعب قادر على المساهمة وتحمل المسؤوليات العامة وكل ذلك يجب ان يكون تحت غطاء ومظلة القانون)<sup>(٢)</sup> ، و صدر قانون آخر للأحزاب السياسية عام ١٩٩٤ اشار في المادة (٢ / ١) منه الى ان الحزب هو (كل تنظيم اسسه ويشارك في عضويته مواطنون ويعتزم التأثير بصورة دائمة او لامتد طويل في تكوين الارادة السياسية على مستوى الدولة او الولاية ويسعى للمشاركة في تمثيل الشعب في مجلس النواب الاتحادي البوندستاغ او في مجلس النواب الخاص بالولاية اللانداغ وذلك في حال تقديمه ضمانات كافية لجدية اهدافه وفقاً للتصور الواقعي الشامل لاوضاعه لاسيما فيما يتعلق بحجم تنظيمه الحزبي ومدى تماسكه وعدد اعضائه وظهورهم في الحياة العامة وتقتصر العضوية في الحزب على الاشخاص الطبيعيين فقط) ويتضح لنا من خلال هذا النص القانوني ان على الأحزاب في المانيا الاتحادية جملة من الشروط التي يجب توافرها حتى يجوز لها ممارسة الحياة الحزبية ، ومن جملة هذه الشروط ما اشارت اليه الفقرة (٢) من ذات المادة إذ جاء فيها (يفقد التنظيم وضعه القانوني كحزب إذا لم يشارك خلال ست سنوات بقوائم مرشحين خاصة به في انتخابات مجلس النواب الاتحادي او مجلس النواب في الولاية) ونصت الفقرة (٣) من ذات المادة ايضاً على مايلي (لا تعد التنظيمات السياسية احزاباً في الحالات التالية : ١- إذا كان اغلب اعضائها او غالبية اعضاء مجلس رئاستها من الاجانب . ٢- إذا كان مقر الحزب او مقر رئاسته يقع خارج نطاق سريان هذا القانون) كما وان المادة (٦) من القانون اشترطت على كل حزب ان يكون له نظام داخلي مكتوب يتضمن

---

(١) : ان النظام الانتخابي الذي تجري الانتخابات على اساسه له مدخلة كبيرة في تنظيم الحالة الحزبية في الدولة وسنبين في المبحث اللاحق أنواع النظم الانتخابية بشكل مفصل .

(٢) : عامر فاخوري ، الأحزاب السياسية ودورها في الحياة الديمقراطية ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية ، مركز الدراسات القانونية والسياسية ، الاوفيرون - فرنسا ، إذار ، ٢٠٠٤ ، ص ٩٠

برنامج الحزب والاهداف التي يسعى الى تحقيقها ، ويتوجب عليه ايضاً اطلاع مدير الانتخابات الاتحادي على كل ذلك مع التغييرات التي قد تطرأ على الحزب .

واجاز القانون الصادر سنة ١٩٦٧ تشكيل الأحزاب على اسس اقليمية فيجوز لمواطني الاقليم تشكيل حزب سياسي يمثل مصالحهم واهدافهم بشكل خاص ولا يشترط ان يعمل هذا الحزب خارج حدود الاقليم بل هو حر في ذلك فان شاء فتح فروع اخرى له في الاقاليم الأخرى وان شاء العمل ضمن احد الاقاليم<sup>(١)</sup> ، وهو الامر الذي اكده القانون الحالي الصادر سنة ١٩٩٤ المعدل في المادة (٧) منه .

واحال دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (١٦ / ٣) تنظيم طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها الى القانون وقد صدرت عدة قوانين استناداً لهذا النص الدستوري لتنظيم الحياة السياسية في المملكة كان اخرها القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ والذي اكد ما نص عليه الدستور من حرية تشكيل الأحزاب السياسية والانتساب لها بموجب المادة (٤ / أ) منه التي تقدم ذكرها ، وقد عرّف القانون الحزب السياسي في المادة (٣) التي جاء فيها (يعدّ حزباً كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً للدستور واحكام القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق اهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية) ، وبيّنت المادة (٦) من القانون الشروط الواجب توافرها في تشكيل الحزب السياسي إذ نصت على (أ- يجب ان لا يقل عدد الاعضاء المؤسسين لاي حزب عن خمسمئة شخص من سبع محافظات على ان لا تقل نسبة النساء بينهم عن ٥%) ونسبة المؤسسين من كل محافظة عن (١٠%) . ب- يشترط في المؤسس مايلي : ١- ان يكون اردنياً منذ عشر سنوات على الاقل . ٢- ان يكون قد اكمل الحادية والعشرين من عمره . ٣- ان لا يكون محكوماً بجنحة مخلة بالشرف او بالاخلاق والاداب العامة او باي جناية باستثناء الجنائيات ذات الصفة السياسية ما لم يكن قد اعيد اليه اعتباره . ٤- ان يكون متمتعاً بالاهلية المدنية والقانونية الكاملة . ٥- ان يكون مقيماً عادة في المملكة . ٦- ان لا يكون قاضياً . ٧- ان لا يكون عضواً في أي حزب آخر او أي تنظيم سياسي غير اردني . ٨- ان لا يكون من المنتسبين للقوات المسلحة الأردنية او أي من الاجهزة الامنية او الدفاع المدني . كما اشارت المادة (١٣) من القانون الى حالة فقدان الشرط المشار اليه في الفقرة (١) من المادة (٦) فقضت بإلغاء الموافقة على تشكيل الحزب عند فقدته لهذا الشرط ، فقد نصت على (إذا نقص عدد الاعضاء المؤسسين عن الحد الأدنى

المنصوص عليه في الفقرة (أ) من المادة (٦) من هذا القانون لاي سبب من الأسباب قبل الإعلان عن تأسيس الحزب وفق احكام هذا القانون فيعد طلب التأسيس ملغى)

(١) : عامر فاخوري ، المصدر السابق ، ص ١٠٥

وفي العراق اشار دستور سنة ٢٠٠٥ الى حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية بموجب المادة (٣٩) منه التي تقدّم ذكرها ، وهذا ما اكده مشروع القانون المقترح لتنظيم عمل الأحزاب السياسية في العراق في المادة (٤) منه ، و اشار مشروع القانون الى الشروط الواجب توافرها في تأسيس او استمرار عمل الحزب في المادة (٨) التي نصت على (يشترط لتأسيس او استمرار أي حزب ما ياتي : أولاً : عدم تعارض مبادئ الحزب او برامجه او اهدافه في ممارسة نشاطه مع أ- احكام الدستور . ب- مبادئ حقوق الانسان . ج - مبدأ الوحدة الوطنية . د- مبدأ التداول السلمي للسلطة ، ثانياً : تميّز برنامج الحزب في تحقيق اغراضه تميزاً واضحاً عن برامج الأحزاب الأخرى<sup>(١)</sup>. ثالثاً : ان لا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية او شبه العسكرية كما لا يجوز الارتباط باية قوة مسلحة<sup>(٢)</sup>. رابعاً : ان لا يكون من بين مؤسسي الحزب او قيادته او اعضائه من ثبت بحكم بات قيامه بالدعوة او المشاركة لترويج باية طريقة من طرق العلانية لافكار تتعارض مع المبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور) ، كما واشترط مشروع القانون في المادة (٩) فيمن يريد تأسيس الحزب ان يكون عراقياً اتم الخامسة والعشرين من عمره ومتمتعاً بالاهلية القانونية وان يكون غير محكوم عليه بحكم بات من محكمة مختصة بجريمة القتل العمد او جريمة مخلة بالشرف او جرائم الارهاب او الفساد المالي او الاداري او الجرائم الدولية ، وان يكون من غير اعضاء السلطة القضائية وهيئة النزاهة ومفوضية الانتخابات ومنتسبي الجيش وقوى الامن الداخلي .

واشارت المادة (١١ / أولاً) من مشروع القانون الى اجراءات وشروط التسجيل فنصت على (يشترط لتأسيس أي حزب مراعاة ما ياتي : أولاً : أ- يقدم طلب التأسيس تحريرياً الى رئيس محكمة القضاء الاداري في بغداد مرفق به قائمة باسماء عدد لا يقل عن (٢٠٠٠) عضواً مؤسس مقيمين في (٦) ستة محافظات عراقية على ان لا يقل عدد المؤسسين عن (١٠٠) مئة عضواً في

(١) : ان اشتراط التمييز الواضح في برامج الحزب المؤسس في تحقيق اهدافه عن برامج الأحزاب الأخرى يعدّ امراً صعباً للغاية إذ ان كثيراً من الأحزاب تكون برامجها متماثلة ان لم تكن متشابهة ، ثم ومن هي الجهة التي تحدد هذا التمييز وما هو المعيار او الضابط فيه . د. ضياء عبد الله عبود الاسدي ، قراءة قانونية في مشروع قانون الأحزاب السياسية ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في الندوة الحوارية التي عقدها وحدة ابحاث القانون والدراسات الدولية بالتعاون مع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، كلية القانون - جامعة كربلاء ،

٢٠١١ ، ص ٢٧

(٢) : وهذا ما اشار اليه امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ الناخذ في القسم (٤) / الفقرة (٣) / البند (أ) إذ نص على (لا يجوز لاي كيان سياسي الارتباط مع او تكوين اية علاقة مع اية قوة مسلحة او ميليشيا او وحدة عسكرية متبقية)

كل محافظة من هذه المحافظات (١) . ب- تستثنى الأحزاب التي تمثل الاقليات من الشرط الوارد بالفقرة (أ) من البند أولاً والمتعلق باقامة الاعضاء المؤسسين في (٦) ستة محافظات (٢) .

واشترطت المادة (٢٦) من مشروع القانون مجموعة امور يتوجب على الحزب السياسي واعضائه الالتزام بها هي : ١- مراعاة احكام الدستور واحترام سيادة القانون (٣) . ٢- مبدأ التعددية السياسية ومبدأ التداول السلمي للسلطة . ٣- المحافظة على استقلال الدولة وامنها وصيانة وحدتها الوطنية . ٤- اعتماد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين عند تولي المسؤولية او المشاركة فيها . ٥- عدم الاخلال بالامن والنظام العام ونبذ العنف بجميع اشكاله . ٦- المحافظة على حيادية الوظيفة العامة والمؤسسات العامة . ٧- عدم تملك الاسلحة والمتفجرات او حيازتها خلافاً للقانون . ٨- تزويد دائرة الأحزاب بنسخة من نظامه الاساسي وبرنامجه السياسي وقرار تأسيسه واسماء

(١) : وجدير بالذكر ان امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ الناخذ حالياً اشترط في القسم (٢) الفقرة (٢) منه ان لا يتجاوز اجمالي عدد الناخبين المؤهلين اللازم لمنح المصادقة للأحزاب والكيانات عن (٥٠٠) خمسمئة ناخب مؤهل .

(٢) : ذهب البعض الى ان اشترط مشروع القانون هذا العدد في الهيئة التأسيسية البالغ (٢٠٠٠) عضواً في (٦) محافظات مختلفة من شأنه اعاققة تشكيل احزاب جديدة إذ أنه يعدّ كبيراً قياساً بالقوانين الحزبية لعدد من الدول الاوربية التي تشترط ان يكون عدد اعضاء الهيئة التأسيسية لا يزيد عن الخمسمئة عضواً ، وايد بعض آخر زيادة عدد اعضاء الهيئة واعتبر ان هذا العدد المشار اليه في مشروع القانون قليل جداً ولا يكشف عن شعبية الحزب المراد تأسيسه لذا اقترح ان يكون العدد المطلوب في التأسيس (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون الف عضو . د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، دراسة في مشروع قانون الأحزاب العراقي ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث عرضت في الندوة الحوارية التي عقدها وحدة ابحاث القانون والدراسات الدولية بالتعاون مع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، كلية القانون – جامعة كربلاء ، ٢٠١١ ، ص ٦٣ - ٦٤ ، د. ضياء عبد الله عبود الاسدي ، المصدر السابق ، ص ٣٠ ، ونحن نميل الى زيادة عدد اعضاء الهيئة التأسيسية إذ ان ذلك من شأنه ان يقلص عدد الأحزاب وينظم عملها ويبعدها عن واقع الفوضى القائم حالياً مما يساهم في تقوية السلطة التنفيذية ، ثم ان الاعتراف بالأحزاب سوف يرتب اثاراً مالية من الموازنة العامة للدولة كما هو مقترح مشروع القانون الامر الذي قد يدفع الكثيرون لتشكيل الأحزاب فيما لو كان العدد المطلوب قليلاً وهذا سيؤدي الى تحميل الدولة مبالغ طائلة لا جدوى من ورائها .

(٣) : ان هذا النص لا يمكن قبوله على اطلاقه لانه يتعامل مع الحزب وكأنه جهاز تابع لاحد اجهزة الدولة وليس كتنظيم سياسي مستقل له اهدافه وبرامجه الخاصة إذ ان الحزب قد يهدف وضمن الشرعية الدستورية الى تغيير وتعديل احكام الدستور فكيف يطلب منه مراعاة احكامه مطلقاً ، لذا نرى ان من الافضل ان يصر الى الزام الحزب

واعضائه بالمبادئ الاساسية للدستور في ممارسة نشاطهم لا مراعاة احكام الدستور . د. سامر مؤيد عبد اللطيف ،  
المصدر السابق ، ص ٦٥

الاعضاء المؤسسين والمنتمين على ان يتم تحديثها حينما يطرأ عليها أي تغيير<sup>(١)</sup> . ٩- اعلام دائرة  
الأحزاب عن نشاطاته وعلاقاته بالأحزاب والمنظمات السياسية غير العراقية . ١٠- تحريك الدعوة  
الجزائية ضد أي من اعضائه عند مخالفتهم لاحكام هذا القانون .

كما ومنع مشروع القانون الأحزاب السياسية بموجب المادة (٢٧) من القيام بجملة امور هي :

١- الارتباط التنظيمي او المالي باي جهة غير عراقية او توجيه النشاط الحزبي بناء على اوامر او  
توجيهات من أي دولة او جهة خارجية . ٢- التدخل في شؤون الدولة الأخرى . ٣- التعاون مع  
الأحزاب التي تحظرها الدولة ، او ان يكون الحزب منفذاً للدول الأخرى للتدخل في الشؤون الداخلية  
للعراق . ٤- التنظيم والاستقطاب الحزبي في صفوف الجيش وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية  
الأخرى والقضاء وهيئة النزاهة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات . ٥- استخدام دور العبادة  
والمؤسسات التعليمية لممارسة النشاط الحزبي او الدعاية لصالح او ضد حزب سياسي<sup>(٢)</sup> .

---

(١) : لقد اشار مشروع القانون في المادة (١٩) الى تشكيل دائرة تسمى دائرة شؤون الأحزاب السياسية تابعة  
لوزارة العدل ويرأسها موظف بدرجة مدير عام ، ومهمتها متابعة اعمال ونشاطات الأحزاب السياسية وتقييم مدى  
مطابقتها وامتثالها لاحكام القانون وتقديم مقترح لوزارة المالية بالتقدير السنوي للمبلغ الكلي للاعانة المالية للحزب  
ورصد المخالفات الصادرة عن الأحزاب السياسية والتحقيق فيها وتحريك الشكاوى والدعاوى ضد الأحزاب  
السياسية او أي عضو من اعضائها عند مخالفة احكام القانون ، وحضور جلسات المحاكم في القضايا المتعلقة  
بالأحزاب . ان تشكيل تلك الدائرة بهذه الكيفية يخل بمبدأ حرية تكوين الأحزاب وحرية عملها في اطار القانون لان  
المهام التي اوكلت لها من شأنها ان تؤثر على عمل الأحزاب بشكل كبير خصوصاً مع كونها تابعة للسلطة التنفيذية  
ممثلة بوزارة العدل وان هذا الامر لا يمكن قبوله لان السلطة التنفيذية مكونة من حزب واحد او احزاب سياسية  
فكيف جاز لها الاشراف وتقييم ومنح التراخيص لاحزاب اخرى ، لذا نرى بان كل الدول المتطورة ديمقراطياً تتأى  
بالسلطة التنفيذية عن شؤون الأحزاب ، وعليه لا بد من تشكيل هيئة مستقلة يمكن استحداثها استناداً للمادة (١٠٨)  
من الدستور النافذ تُعنى بالأحزاب السياسية . د. ضياء عبد الله عبود الاسدي ، المصدر السابق ، ص ٣٣ ،  
د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٥٦ - ٥٧

(٢) : جدير بالذكر ان المادة (٤٠ / أولاً / أ) من مشروع القانون اجازت لمحكمة القضاء الاداري بحل الحزب بناء على طلب دائرة الأحزاب في حالة عدم مشاركته في انتخابات مجلس النواب او انتخابات مجلس المحافظات والاقاليم لدورتين انتخابيتين متعاقبتين .

## الفرع الثاني

### تمويل الأحزاب

اختلفت تشريعات الدول الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية فبعض منها ذهب الى منح الأحزاب السياسية نسبة معينة من الاموال من الموازنة العامة للدولة وبعض آخر لم يمنحها شيئاً ولاجل ذلك تنوعت مصادر تمويل الأحزاب بين المصادر الرسمية العامة والمصادر غير الرسمية الخاصة ، ففي بريطانيا لا يتم منح الأحزاب أي تخصيصات مالية من الدولة لذا فان مصادر التمويل فيها انحصرت في المصادر غير الرسمية الخاصة التي تشمل التبرعات والهيئات والمنح المالية من المؤسسات ، فمثلاً حزب المحافظين يعتمد بشكل رئيسي على تمويل عدد كبير من رجال الاموال في بريطانيا ولا يلزم نظامه الداخلي الاعضاء بالتبرع لتمويل الحزب ، بينما نجد ان حزب العمال يعتمد بشكل رئيسي على الاشتراكات والتبرعات التي يدفعها الاعضاء فنقابات العمال والجمعيات الاشتراكية والتعاونية والفروع المحلية للحزب تدفع لصندوق الحزب مبلغاً معيناً عن كل عضو سنوياً ، لدرجة ان الفروع المحلية للحزب تلجأ الى التخلي عن ترشيح بعض المرشحين الاكفاء إذا لم يحصلوا على تأييد تلك النقابات (١).

والتمول الخاص للأحزاب في بريطانيا لا يقف عند حد معين بل هو مفتوح طالما ان الجهات المتبرعة مسجلة في اللوائح الانتخابية للحزب ، وكذلك يجوز للأحزاب الاعتماد على المساعدات التي تأتي من خارج بريطانيا شريطة ان لا تتجاوز (٥٠٠٠) جنيه استرليني (٢).

وخلافاً لبريطانيا فان قانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٩٤ المعدل في المانيا الاتحادية اجاز لها الحصول على مصادر التمويل الخاص المتمثلة بالاشتراكات والتبرعات والمساعدات والهبات بالإضافة الى مصادر التمويل العام المقدمة من قبل الدولة مع ان القانون لم يمنح جميع الأحزاب ولم يساوي بينها في التمويل العام الممنوح من قبل الدولة ، فقد اشترط حصول الأحزاب على

---

(١) : الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني ، الأحزاب في النظامين البرلماني والرئاسي ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني للجمعية الاتي :

تأريخ الزيارة : ٨ / ٢ / ٢٠١٤

[www.eaddla.org](http://www.eaddla.org)

(٢) : صحيفة المستقبل اللبنانية ، مقال منشور في الانترنت على موقع الصحيفة على الرابط الالكتروني :



وجدير بالذكر ان الأحزاب المعارضة في البرلمان البريطاني اصبحت مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي منذ العام ١٩٣٧ ، إذ أصبح رئيس المعارضة منذ هذا العام الذي يطلق عليه تسمية (رئيس حكومة الظل) يتقاضى تعويضات مالية من الدولة تعويضاً له ولمساعديه في الحزب . د عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص ١٠٧

نسبة معينة من اصوات الناخبين حتى يكونوا مشمولين بالتمويل العام ، وقد نظمت المادتين (١٨ ، ١٩) من قانون الأحزاب مصادر التمويل المقدمة الى الأحزاب من الدولة ، فجاء في المادة (١٨) مايلي : (١) - تحصل الأحزاب على اموال كتمويل جزئي للنشاط الملزمة به وفقاً للقانون الاساسي (الدستور) ويعد النجاح الذي يحققه الحزب في كل من انتخابات البرلمان الاوربي والبونديستاغ واللانداغ هو المقياس الذي يتم على اساسه توزيع الاموال التي تقدمها الدولة للأحزاب كما يعد مقياساً لذلك اجمالي الاشتراكات التي يسدها الاعضاء والنواب ومقدار التبرعات التي جمعها الحزب . ٢- لا يجوز ان يتعدى الاجمالي السنوي للاموال التي تدفعها الدولة الى كافة الأحزاب (١٣٣) مليون يورو كحد اقصى . ٣- في اطار التمويل الجزئي من الدولة يحصل الحزب على : ١. ٠,٧٠ يورو عن كل صوت صحيح اعطي لاي من قوائمه . ٢. ٠,٧٠ يورو عن كل صوت صحيح اعطي للحزب في أي دائرة انتخابية إذا لم يكن لهذا الحزب أي قائمة مسموح بها في ولاية من الولايات . ٣. ٠,٣٨ يورو عن كل صوت تحصل عليه الأحزاب كمنحة مالية (وهي الاشتراكات التي يسدها الاعضاء والنواب او التبرعات التي يتلقاها الحزب بطريقة شرعية) على ان يكون الحد الاقصى للمنحة المالية (٣٣٠٠ يورو) لكل شخص طبيعي ، ويحصل الحزب وخلافاً لما ورد في البندين (١ ، ٢) على (٠,٨٥ يورو) عن كل صوت صحيح حصل عليه في أي انتخابات وبعد اقصى اربعة ملايين صوت . ٤. يحق للحزب الحصول على اموال من الدولة وفقاً للبندين (١ ، ٣) من الفقرة (٣) إذا كان قد حصل بعد النتيجة النهائية لانتخابات البرلمان الاوربي او البونديستاغ على ما لا يقل عن (٠,٥) في المئة او على (١,٠) في المئة في انتخابات اللانداغ من مجموع الاصوات الصحيحة المعطاة للقوائم ، اما فيما يتعلق بالمبالغ المدفوعة طبقاً للبندين (١ ، ٢) من الفقرة (٣) فينبغي على الحزب ان يفي بالشروط المذكورة في الانتخابات المعينة ، ويكون من حق الحزب الحصول على اموال من الدولة وفقاً للبند (٢) من الفقرة (٣) في حالة بلوغه بعد إعلان النتيجة النهائية نسبة (١٠) في المئة من الاصوات الصحيحة في دائرة انتخابية) ، وأشار القانون في المادة (١٩) الى وجوب ان يقدم الحزب الذي يرغب بالحصول على التمويل العام من قبل الدولة طلباً كتابياً الى رئيس البونديستاغ الالمانى قبل الثلاثين من سبتمبر من سنة الاستحقاق لتحديد مقدار حصته من الاموال العامة وفقاً للقانون ويجب ان يكون هذا الطلب بتوقيع عضو من اعضاء الهيئة الرئاسية للحزب .

واجاز القانون في المادة (٢٥) قبول التبرعات المقدمة للحزاب باستثناء بعض الحالات التي منعت المادة من قبولها كالتبرعات المقدمة من قبل الهيئات التابعة للحق العام والتبرعات الواردة من الممتلكات الوقفية او المؤسسات السياسية او اتحادات الاشخاص المخصصة لاغراض عامة او خيرية او كنسية ، وكالتبرعات المقدمة من الاجانب إذا زادت على (١٠٠٠) يورو ، او التبرعات التي تمنح للحزب بهدف الحصول على منفعة سياسية او اقتصادية الى غير ذلك .

وقد ألزمت المادة (٢٤) من القانون الأحزاب السياسية ان تقدم تقرير المحاسبة مرفقاً معه كشف حساب دقيق لكل المنح المالية التي حصلت عليها واسم الجهة المانحة وعنوانها .

وعاقبت المادة (٣١ / د) من القانون الحزب الذي يخالف هذه الضوابط والتعليمات كأن يخفي عمداً مصادر تمويله او طريقة استخدام امواله وممتلكاته او يتحايل على تقارير المحاسبة وغيرها بالحبس مدة لا تتجاوز ثلاث سنوات او بغرامة مالية .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية اجاز قانون الأحزاب رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ قبول الهبات والتبرعات المقدمة للحزاب شريطة ان تكون مقدمة من الأردنيين بالذات ، فقد نصت المادة (٢٥) من القانون على (أ - على الحزب الاعتماد الكلي في موارده المالية على مصادر تمويل اردنية معروفة ومعلنة ومحددة بما يتفق مع احكام هذا القانون . ب - للحزب قبول الهبات والتبرعات من الاشخاص الأردنيين الطبيعيين على ان تكون معروفة ومعلنة وعلى ان لا يزيد مجموع ما يقدمه الشخص الطبيعي الواحد على خمسين الف دينار سنوياً . ج - يحظر على الحزب تلقي اي تمويل او هبات او تبرعات نقدية او عينية من : ١- أي دولة او جهة خارجية . 2 - اي شخص اعتباري عام او خاص . 3 - أي مصدر مجهول) ، كما اجاز القانون للحزب بموجب المادة (٢٦) منه استثمار امواله وموارده داخل المملكة بصورة معروفة ومعلنة ، واعفت المادة (٢٧) مقار الحزب من جميع الضرائب والرسوم الحكومية التي تترتب على الاموال غير المنقولة ، كما ان القانون منح الأحزاب حصة من اموال الخزينة بموجب المادة (٢٨) منه واحال بيان تفاصيل ذلك الى نظام يتم اصداره لاحقاً إذ جاء فيها (يتم تخصيص بند في الموازنة العامة للدولة للمساهمة في دعم الأحزاب من اموال الخزينة ، وتحدد شروط هذا الدعم ومقداره واجراءات صرفه بموجب نظام يصدر لهذه الغاية) ، والزمّت المادة (٢٩ / ب / ١) من القانون الحزب بان يرسل سنوياً الى لجنة شؤون الأحزاب خلال ثلاثة اشهر من تاريخ انتهاء كل سنة مالية نسخة من موازنته السنوية وبياناته المالية المصادق عليها للسنة السابقة وفق احكام نظامه الاساسي .

وبيّنت المادة (٣٣ / أ ، ب) من القانون الجزاء القانوني المترتب على الحزب المخالف إذ نصت على (مع مراعاة اي عقوبة اشد ورد النص عليها في اي قانون آخر: أ - 1 - يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة كل عضو من اعضاء الحزب تسلم او وافق على تسلم مال لحساب الحزب من اي

دول او جهة خارجية . ٢- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنتين إذا كان مرتكب الافعال المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة عضواً في قيادة الحزب . ب- 1 - يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد على سنة او بغرامة لا تتجاوز خمسمئة دينار او بكلتا هاتين العقوبتين كل عضو من اعضاء الحزب تسلم مالاً من اي شخص اعتباري عام او خاص او من اي مصدر مجهول . ٢- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة اشهر ولا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز خمسمائة دينار إذا كان مرتكب الافعال المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة عضواً في قيادة الحزب)

واجاز مشروع قانون الأحزاب السياسية<sup>(١)</sup> في العراق الأحزاب السياسية ان تعتمد في تمويلها على التمويل الخاص الشامل للتبرعات والاشتراكات وعوائد الاستثمارات الخاصة بامواله ومطبوعاته ونشاطاته ولم يحدد مشروع القانون سقفاً معيناً لمبلغ هذه التبرعات فيمكن للأحزاب ان تقبل هذه التبرعات مهما بلغت حتى وان كانت مبالغها مرتفعة جداً<sup>(٢)</sup> ، وعلى التمويل العام الممنوح من قبل الدولة ضمن قانون الموازنة العامة ، فقد نصت المادة (٤١) من مشروع القانون على الاتي (تشتمل مصادر تمويل الحزب السياسي على : أولاً : اشتراكات اعضاءه . ثانياً : التبرعات والمنح الداخلية . ثالثاً : عوائد استثمار امواله في المجالات التي لا تعد اعمالاً تجارية وفق قانون التجارة رقم (٣٠) لسنة ١٩٨٤ . رابعاً : عوائد صفحاته ومطبوعاته ونشاطاته الأخرى . خامساً : الاعانات المالية من الموازنة العامة للدولة بموجب قانون الموازنة السنوية) ، ومنعت المادة (٤٤ / ثالثاً) من المشروع التبرع للحزب بالسلع المادية او المبالغ المعدة اصلاً لكسب منفعة غير مشروعة للحزب او للمتبرع .

وكذلك منعت المادة (٤٥) تسلم الحزب السياسي التبرعات من بعض الجهات إذ جاء فيها (أولاً: لايجوز للحزب السياسي ان يتسلم التبرعات من المؤسسات والشركات العامة الممولة ذاتياً ومن الشركات التجارية والمصرفية التي يكون معظم راسمالها من الدولة . ثانياً : تمنع كل التبرعات المرسلة من اشخاص او دول او تنظيمات اجنبية)<sup>(٣)</sup> ، وللاسف فاننا نلاحظ نتيجة لعدم وجود الرادع القانوني ان الكثير من الأحزاب تملك الاموال الطائلة مع عدم وجود تأثير اجتماعي لها مما يمنع فرضية ان تكون تلك الاموال من اعضاء الحزب او المؤيدين له ويؤكد ان تمويلها خارجي من بعض الدول الاقليمية وغيرها الامر الذي يشكل تهديداً حقيقياً على سيادة الدولة وامنها. ووجب مشروع القانون بموجب المادة (٤٧) على الأحزاب ان تقدم تقريراً سنوياً بحساباته يتضمن ايراداته ونفقاته ويتم اعداده من قبل مكتب محاسب قانوني مرخص على ان يتم رفعه الى ديوان الرقابة المالية الذي يقوم بدوره باعداد تقرير ختامي عن الاوضاع المالية للأحزاب الى مجلسي

(١) : وجدير بالذكر ان امر سلطة الائتلاف المؤقتة ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ لم يشر اطلاقاً الى مصادر تمويل الأحزاب عامة كانت ام خاصة .

(٢) : ان عدم تحديد سقف واضح لمبلغ التبرعات يعدّ خطأ كبيراً في مشروع القانون إذ ان ذلك قد يكون وسيلة لغسيل الاموال او التهرب الضريبي . د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص ٦٦ - ٦٧

(٣) : ومنع امر سلطة الائتلاف المؤقتة ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ قبول أي تمويل مباشر او غير مباشر من اية قوة مسلحة او ميليشيا او وحدة عسكرية متبقية بموجب الفقرة (٣ / ب) من القسم (٤) من الامر لكنه لم يشر الى المنع من التمويل الخارجي .

النواب والوزراء ودائرة الأحزاب في وزارة العدل ، واشترطت المادة (٤٩ / ثانياً) من مشروع القانون على الأحزاب السياسية اخذ موافقة دائرة الأحزاب عند رغبتها بارسال اموال او مبالغ الى جمعيات او منظمات او جهات اجنبية ، وهذا يعني ان مشروع القانون قد اخذ بمبدأ الرقابة الادارية على الشؤون المالية للحزب والتي تمارسها وزارة العدل بواسطة دائرة الأحزاب ونحن نرى ان من الافضل ايكال هذه المهمة الى جهة مالية مستقلة بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية ، ومنحت المادة (٥١) من المشروع وزارة المالية صلاحية الموافقة على التقدير السنوي للمبلغ الكلي للاعانة المالية المقدمة للأحزاب من خلال تقديم مقترح بذلك الى مجلس الوزراء للموافقة عليه وتضمينه في مشروع قانون الموازنة العامة للدولة ، ولم يساوي مشروع القانون بين الأحزاب في مبالغ الاعانة المالية فقد نصت المادة (٥٢) على (تتولى دائرة الأحزاب توزيع المبلغ الكلي للاعانة المالية على الأحزاب وفقاً للنسب الاتية :

أولاً : (٣٠%) ثلاثون بالمئة بالتساوي على الأحزاب المسجلة وفق احكام هذا القانون .

ثانياً : (٧٠%) سبعون بالمئة على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حاز عليها مرشحوها في الانتخابات .

ثالثاً : يعمل باحكام هذه المادة في الدورة الانتخابية القادمة) (١) .

وقضت المادة (٥٨) بفقرتها (أولاً) بمعاقبة كل مسؤول في الحزب او احد اعضائه اخذ مالياً او حصل على ميزة او منفعة بدون وجه حق من شخص عراقي طبيعي او معنوي بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة اشهر ولا تزيد عن سنة ، وبيّنت الفقرة (ثانياً) من ذات المادة عقوبة من استلم مالياً او حصل على منفعة من شخص اجنبي طبيعي او معنوي وقضت بان يكون السجن مدة لا تقل عن ستة سنوات ولا تزيد على عشر سنوات ، وجاء في المادة (٥٩) حكم من ارسل اموالاً عائدة للحزب الى جمعيات او منظمات او اشخاص او اية جهة اخرى خارج العراق دون موافقة دائرة الأحزاب وقضت بان يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات .

(١) : ان طريقة توزيع المبالغ المشار اليها في هذه المادة تعدّ مجحفة وغير عادلة إذ ان الأحزاب الممثلة بالبرلمان سوف تحصل على حصتين حصة كونها مسجلة كاحزاب رسمية في الدولة وحصة اخرى كونها ممثلة في البرلمان والثانية اكبر من الأولى ، وهذا يعني ان مشروع القانون يضمن حصة الاسد لاحزاب السلطة على حساب باقي الأحزاب وهو تمييز واضح لا يمكن قبوله. د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، المصدر السابق ، ص٦٧

### الفرع الثالث

#### المبادئ التي يجب اعتمادها في عمل الحزب

أكدت العديد من الدساتير والتشريعات المتعلقة بعمل الأحزاب على جملة من المبادئ والقيم والزمّت الأحزاب العمل على أساسها ، منها الالتزام بالتداول السلمي للسلطة ومبادئ الديمقراطية ووحدة سيادة الدولة وغيرها كما منعت من تبني بعض المناهج والمفاهيم كالعنصرية والارهاب والطائفية ، ففي بريطانيا مثلاً يتوجب على الأحزاب التسليم بالقيم الديمقراطية والتعددية الثقافية والسياسية والعمل بمبدأ التداول السلمي للسلطة والابتعاد عن التمييز والعنصرية والكرهية وعليه فان الحزب الذي لا يلتزم بهذه المبادئ فانه يلاحق قضائياً ويمنع من ممارسة العمل السياسي وهذا ما حصل مع الحزب الوطني البريطاني الذي تأسس عام ١٩٨٢ والذي رفع شعار (من اجل بريطانيا بيضاء) حيث كان برنامجه يؤكد على خطر الهجرة باعتبارها تشكل خطراً على البريطانيين وترحيل اللاجئين والحاصلين على الجنسية من غير الاصول البريطانية عن بريطانيا<sup>(١)</sup> ، وكان يرفض عضوية البريطانيين غير الاصليين في حزبه ، مما دعا القضاء البريطاني الى اصدار امر من محكمة وسط لندن الجزائية بالزام الحزب بتعديل نظامه الاساسي وفتح باب العضوية اليه لغير البيض وعلى اثر هذا الامر عقد الحزب اجتماعاً عاماً لأعضائه وتقرر تعديل نظامه الاساسي بما يسمح بقبول عضوية غير البيض فيه ، وبهذا اصبح بإمكان السود والاسيويين الانضمام اليه<sup>(٢)</sup> .

واشترط الدستور الالمانى لعام ١٩٤٩ على الأحزاب الالمانية ان يكون نظامها الداخلى موافقاً للمبادئ الديمقراطية الاساسية بموجب الفقرة الأولى من المادة (٢١) الدستورية ، وبينت الفقرة الثانية من ذات المادة بانه لا يجوز للأحزاب المساس بالنظام الاساسي الديمقراطي الحر في المانيا حيث انها نصت على (تعدّ الأحزاب التي تسعى من خلال اهدافها او من خلال تصرفات اتباعها الى المساس بالنظام الاساسي الديمقراطي الحر او ازالته او تهديد كيان جمهورية المانيا الاتحادية ، تعدّ هذه الأحزاب مخالفة للدستور وتكون المحكمة الدستورية صاحبة القرار في مسألة المخالفة

الدستورية الناجمة ومداهها) ، وقد اكد قانون الأحزاب السياسية لعام ١٩٩٤ المعدل في المادة (٣٢ / ١) صلاحية المحكمة الدستورية الاتحادية بالبت بدستورية الأحزاب من عدمها إذ جاء فيها

(١) : صرح رئيس الحزب (غريفين) في احدى المناسبات بان (بريطانيا ممثلة عن اخرها ولهذا فلنوصد الابواب امام طالبي اللجوء المزيفين والمجرمين الاجانب ولنجبر الموجودين منهم على اراضينا بالمغادرة الان ولنقتع بالحوافز المالية ابناء الجاليات بالرجوع الى مواطنهم الاصلية). عبد الحسين صالح الطائي ، المصدر السابق ، ص ٢٠٨

(٢) : عبد الحسين صالح الطائي ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٩

(إذا صدر حكم بعدم دستورية حزب او أي فرع تابع له طبقاً لاحكام الفقرة (٢) من المادة (٢١) من القانون الاساسي (الدستور) فعلى المصالح الحكومية المختصة التابعة لحكومات الولايات ان تتخذ كل الاجراءات القانونية اللازمة لتنفيذ الحكم والاحكام الاضافية الأخرى التي قد تقررها المحكمة الدستورية الاتحادية ، ولهذا الغرض تتمتع السلطات الحكومية العليا في الولايات بالحق المطلق في اصدار التوجيهات والارشادات الى المصالح والجهات الحكومية المسؤولة عن الحفاظ على الامن والنظام العام في كل ولاية)

ومنعت المادة (٣٣) من القانون تأسيس المنظمات البديلة للأحزاب المحظورة من قبل المحكمة الدستورية الاتحادية فقد نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على ما يلي (يحظر تأسيس أي منظمة تسعى الى ان تحل محل حزب محظور طبقاً لاحكام الفقرة (٢) من المادة (٢١) من الدستور واحكام المادة (٤٦) من قانون المحكمة الدستورية الاتحادية في مواصلة نشاطاته المخالفة للدستور كما يحظر تحويل منظمة قائمة بالفعل الى منظمة بديلة)

وعلى الصعيد العملي فقد قضت المحكمة الدستورية الاتحادية في عام ١٩٥٢ بعدم دستورية الحزب القومي الاشتراكي لان المبادئ التي يتبناها هذا الحزب تتعارض مع النظام الاساسي الديمقراطي الحر الذي نص عليه الدستور ، كما انها قضت في عام ١٩٥٦ بحل الحزب الشيوعي الالمانى لانه يسعى الى تطبيق النظرية الماركسية اللينينية في المجتمع كما انه يدعو الى اقامة ديكتاتورية البروليتاريا وكلا الامرين يخالفان مبادئ النظام الديمقراطي الحر<sup>(١)</sup>.

والزم قانون الأحزاب السياسية رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢ الأردني الأحزاب بالعمل على اساس المواطنة في المادة (٥) التي نصت على (أ - يؤسس الحزب على اساس المواطنة والمساواة بين الأردنيين والالتزام بالديمقراطية واحترام التعددية السياسية . ب - لا يجوز تأسيس الحزب على اساس ديني او طائفي او عرقي او فئوي او على اساس التفرقة بسبب الجنس او الاصل) وجاءت المادة (٢٠) من القانون بفقرتها (ب ، ج) لتؤكد هذا الامر بقولها ان على الحزب الالتزام بالمحافظة على استقلال الوطن وامنه وصون الوحدة الوطنية وعدم التمييز بين المواطنين ونبت

العنف بجميع اشكاله والامتناع عن اقامة اي تنظيمات عسكرية او شبه عسكرية ، و اشارت المادة (٣٤) من القانون الى حالات حل الحزب بقرار من المحكمة إذ جاء فيها (أ - لا يجوز حل الحزب الا بقرار من محكمة استئناف عمان بناء على دعوى تقدمها اللجنة في اي من الحالات التالية :

(١) : د. رجب حسن عبد الكريم ، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٨ ، ص ٨٥٦ - ٨٥٧

١- إذا خالف الحزب احكام اي من الفقرتين (2) و (3) من المادة (16) من الدستور<sup>(١)</sup>.  
2- إذا ثبت في دعوى جزائية ارتباط الحزب بجهة اجنبية . ٣- إذا قبل الحزب تمويلاً من جهة خارجية .

وفي العراق اكد دستور سنة ٢٠٠٥ في المادة (٦) منه على التداول السلمي للسلطة عبر الوسائل الديمقراطية ، وحظر النهج العنصري والتكفيري والارهابي والطائفي بموجب المادة (٧) الفقرة (أولاً) التي نصت على (يحظر كل كيان او نهج يتبنى العنصرية او الارهاب او التكفير او التطهير الطائفي او يحرض او يمهد او يمجّد او يروج او يبزر له وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق وينظم ذلك بقانون)<sup>(٢)</sup> .

وجاء مشروع قانون الأحزاب السياسية ليؤكد على وجوب ان يكون تأسيس الأحزاب على اساس المواطنة لا اساس العنصرية والارهاب في المادة (٥) منه التي انتظم نصها كالآتي : (أولاً : يؤسس الحزب على اساس المواطنة وبما لا يتعارض مع احكام الدستور . ثانياً : لا يجوز تأسيس الحزب على اساس العنصرية او الارهاب او التكفير او التعصب الطائفي او العرقي او القومي)<sup>(٣)</sup> .

والزمت المادة (٢٦) من مشروع القانون الحزب السياسي بالمحافظة على استقلال الدولة وامنها وصيانة وحدتها الوطنية والايمان بمبدئي التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة ، ومنح مشروع القانون في المادة (٤٠) محكمة القضاء الاداري صلاحية حل الحزب في حالات عديدة منها ارتكاب الحزب لاي نشاط يهدد امن الدولة او وحدة اراضيها او سيادتها او استقلالها ، وقضت المادة (٥٥) الفقرة (ثانياً) التي سبقت الاشارة اليها بمعاقبة كل من انشأ او نظم او ادار او انتمى او مؤل حزباً غير مرخص كان يحمل فكراً تكفيرياً او ارهابياً او تطهيراً طائفيّاً او عرقيّاً يحرض او يروج له بالسجن مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات .

(١) : نصت الفقرة (٢) من المادة (١٦) الدستورية على ان (للاردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على ان تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف احكام الدستور) ونصت الفقرة (٣) من ذات المادة على ان (ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها)

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقراريها المرقمين بالعدد ٤٥ / اتحادية / ٢٠٠٩ و ٨١ / اتحادية / ٢٠٠٩ المتخذ في جلسيتها المنعقدتين بتاريخ ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٩ و ٢٢ / ١٢ / ٢٠٠٩ على التوالي .

(٣) : واوجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم ٩٧ لسنة ٢٠٠٤ النافذ على الكيانات السياسية الالتزام بعدم التحريض على العنف والكراهية في القسم (٣) / الفقرة (٣) / البند (د) الذي جاء فيه (يجب ان تتقيد الكيانات السياسية بكافة القوانين والانظمة في العراق بما في ذلك احكام الاجتماعات العامة وحالات حظر التحريض على العنف وتحريض الآخرين على الكراهية وتخويف الآخرين ودعم الارهاب وممارسته واستخدامه) وختاماً وعند ملاحظتنا للواقع القائم حالياً نؤكد على ضرورة الاسراع بتشريع قانون الأحزاب السياسية لاهميته إذ ان بقاء الوضع على هذا الحال يساهم في :

١- استمرار الفوضى القائمة في الواقع السياسي وادّل دليل على ذلك عدد الأحزاب الموجودة في العراق إذ بلغ عدد الأحزاب المصادق عليها من قبل المفوضية بحسب تصريح احد الخبراء في الشأن الانتخابي (٥٠٤) حزباً<sup>(١)</sup> وذلك كله بسبب عدم تشريع قانون يقنن تشكيلها .

٢- ان معظم الأحزاب الموجودة لا تُعرف مصادر تمويلها الداخلية فضلاً عن الخارجية نتيجة لعدم خضوعها لجهة رقابية تتكفل بهذه المهمة .

٣- ان الكثير من الأحزاب تتبنى مبادئ مخالفة للمبادئ التي اشار اليها الدستور النافذ مما يؤكد الحاجة الملحة لتشريع القانون .

### صفوة القول :

ان النظام الحزبي الذي يعتمد في الدولة له تأثير كبير على اضعاف او تقوية السلطة التنفيذية وعلى تكوين وتشكيل مؤسسات الدولة وخاصة البرلمان والحكومة وهذا الامر يلقي بظلاله على أداء وعمل هذه المؤسسات ، فنظام تعدد الأحزاب يؤدي الى تشكيل حكومة ائتلافية غير متجانسة من تحالف احزاب وقوى سياسية متعددة تختلف في الاتجاهات وتعتمد هذه الحكومة على دعم اغلبية برلمانية غير مستقرة لانها رهن باستمرار التحالف الذي تشكلت بموجبه ، وهذا التحالف قد ينحل نتيجة الخلافات التي تنشأ بين مكوناته لاسباب عديدة الامر الذي يؤدي الى ضعف أداء الحكومة وعدم استقرارها بسبب انقلاب وتغيير الاغلبية البرلمانية من حين لآخر ولذا فان الحكومة في ظل هذا النظام عادة ما تكون قصيرة العمر ، واما نظام الثنائية الحزبية فانه يؤدي الى ايجاد بيئة سياسية وبرلمانية داعمة للسلطة التنفيذية بشقها الحكومي في عملها وتنفيذها لبرامجها ، فالحكومة في ظلها تتسم بالتجانس وتستمر عادة الى نهاية دورتها لانها تحظى بدعم اغلبية برلمانية ثابتة ومستقرة وبالتالي فانها تكون امام فرصة كبيرة لتحقيق وانجاز اعمالها بشكل افضل ، والثنائية الحزبية على صعيد العمل البرلماني تساهم في ايجاد بيئة تشريعية مناسبة وبالتالي سهولة وسرعة اصدار التشريعات اللازمة للعمل الحكومي ، واما نظام الحزب الواحد الذي يقوم على تركيز السلطات في



يد الحزب الحاكم فانه يكرس مبدأ دمج السلطات واختزالها في سلطة واحدة يحتكرها في العادة اعضاء الحزب الواحد ومعه لا معنى للحديث عن تعدد السلطات فضلاً عن الفصل فيما بينها ، واخيراً فان طبيعة النظام الحزبي المطبق في الحياة السياسية يتأثر بمجموعة من العوامل الخاصة ويعدّ النظام الانتخابي المعتمد من اهم تلك العوامل .

(١) : التصريح متاح في الانترنت على الرابط الالكتروني الاتي : تاريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ١٤

www.almokhtsar.com

## المبحث الثاني

### قانون الانتخابات

تعدّ الانتخابات من القضايا المهمة التي ترتبط بالديمقراطية النيابية (التمثيلية) ارتباطاً وثيقاً إذ ان الاخيرة تقوم على اساس حكم الشعب لنفسه ، فالشعب هو مصدر السلطة في الدولة وحيث انه لا يمكن ان يمارس السلطة بنفسه فانه يلجئ الى تفويض البعض لممارستها بدلاً عنه ، وهذا لا يكون الا بالانتخاب ، لذا فان الانتخابات تعدّ من دعائم الشرعية الديمقراطية ، وكذلك تعدّ هي الحجر الاساس في تعزيز قيم الانتماء الى الدولة ، فمواطنو الدولة يشعرون بهذا الانتماء عندما يمارسون حرية الانتخاب لممثلهم وحكامهم في اعلى مستويات السلطة ، ولذا فان الانتخابات تعد من اهم وسائل اسناد السلطة السياسية في الدولة الديمقراطية لانها تعني المشاركة الفعلية للافراد في الحياة السياسية لايجاد حكومة ديمقراطية مستندة على الارادة الشعبية .

ان الهدف من دراسة قانون الانتخابات في هذا المبحث هو بيان تأثير النظام الانتخابي المعتمد على واقع السلطة التنفيذية وبالتالي أداء الحكومة في الجانب التنفيذي .

ان بيان هذا الامر يستدعي التعرض الى النظم الانتخابية ومن خلالها التعرف على مدى تأثيرها على السلطة التنفيذية سلباً او ايجاباً ولكن قبل ذلك لابد من التعريف بالانتخاب ، ولجل ذلك ارتأينا ان نقسّم هذا المبحث على مطلبين وكالاتي :

المطلب الأول : التعريف بالانتخاب .

المطلب الثاني : أنواع النظم الانتخابية ومدى تأثيرها على واقع السلطة التنفيذية .

## المطلب الأول

### التعريف بالانتخاب

يعدّ الانتخاب ركيزة أساسية لنظام الحكم الديمقراطي فهو الوسيلة التي من خلالها يمارس المواطنون حقهم السياسي بالمشاركة في الحياة السياسية ، وهو الذي يضفي صفة الشرعية على السلطة السياسية لأنه يمثل ارادة الشعب ، فالسلطة السياسية لا يمكن عدها شرعية الا إذا استمدت وجودها من ارادة الشعب والشعب انما يعبر عن ارادته من خلال الانتخاب ، وعليه فان الشرعية مصدرها الشعب والانتخاب كاشف عنها ، وكل سلطة او حكومة لا تستند على رأي الشعب فانها سلطة غير شرعية لان الشرعية انما تكون من الشعب فهو المالك لها وفقاً للمبدأ الديمقراطي ويمنحها لمن يشاء بالانتخاب (1) .

وبذلك فان الانتخاب هو التنظيم القانوني لمبدأ شرعية السلطة ومشروعية ممارستها باسم الشعب وللتعريف بالانتخاب سوف نقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الأول تعريف الانتخاب ونخصص الآخر لبيان الطبيعة القانونية له وكالاتي :

### الفرع الأول

#### تعريف الانتخاب

ان اختيار الحكام من قبل المحكومين تعدّ فكرة حديثة نسبياً إذ ان الحكام كانوا يفرضون سابقاً على الامة كونهم يتمتعون بالقداسة ، وهذه القداسة تحرم مقدماً فكرة انتخابهم من قبل المحكومين ولكن التطور الفكري والاجتماعي والسياسي في العصور الحديثة غير الواقع فاصبح الشعب هو مصدر السلطة وصاحبها وحيث انه لا يمكن له ممارستها بنفسه لذا فانه فوض امر ممارستها الى جماعة ينتخبهم كممثلين عنه ، وقد وجد الفلاسفة والمفكرون وبعض الحكام في القرن الثامن عشر في اوربا وفرنسا تحديداً ان انتخاب المجالس التشريعية هو خير وسيلة لابعاد الجماهير التي يخشونها عن امور السلطة فظهر بذلك مفهوم الانتخاب (2) .

وعند البحث عن تعريف الانتخاب نجد ان الفقهاء لم يتفقوا على تعريف محدد له ، فقد عرفه جان جاك روسو في مؤلفه (العقد الاجتماعي) بانه (حق لا يمكن انتزاعه من المواطنين) وهذا يعني انه من الحقوق الطبيعية الملازمة لكل انسان وبالتالي فانه من الحقوق التي تسبق التنظيم القانوني للدولة ، فهو للجميع ولا يمكن لاحد ان يستثني من ممارسته بعض الافراد<sup>(٣)</sup>.

(١) : د. منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص ٥٧

(٢) : د. منذر الشاوي ، المصدر نفسه ، ص ٢٠١ – ٢٠٢

(٣) : د. منذر الشاوي ، المصدر نفسه ، ص ٢٠٦

وذهب البعض الى انه (مكنة المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية للمساهمة في اختيار الحاكم وفقاً لما يروونه صالحاً لهم)<sup>(١)</sup> ، فالانتخاب وفقاً لهذا التعريف هو حق جماعي لكل المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية التي يحددها وينظمها القانون الصادر من الجهات المختصة ، وعرفه آخربانه (مكنة قانونية تنظم من قبل المشرع بما يتفق وتطور المجتمع في كافة مجالات الحياة) ومن ثم فانه لا يجوز التعسف في استخدام القانون كاداة لحرمان الافراد من مباشرة الحقوق السياسية ، كما وان هذه المكنة تكون مقررة لمصلحة الفرد والجماعة ولذا لا بد من وجود توازن وتناسب ما بين هاتين المصلحتين فلا يصح حرمان الفرد من المشاركة في النشاط السياسي بحجة ان الانتخاب مقرر لمصلحة الجماعة كما لا يصح ان تترك المشاركة من دون ضوابط وتنظيم كون الانتخاب مقررة لمصلحة الفرد<sup>(٢)</sup>.

وعرف قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ الانتخاب في المادة (٤) منه بانه (حق لكل عراقي ممن توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون لممارسة هذا الحق دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الراي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي)

وعلى أي حال فاننا نعتقد بان عدم الاتفاق على تعريف محدد بشأن مفهوم الانتخاب منشأه هو عدم الاتفاق على التكييف القانونية له من ناحية كونه حقاً شخصاً او وظيفة اجتماعية او مكنة قانونية ، وهذا ما سنبينه في الفرع الاتي :

(١) : د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٣٥

(٢) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٤١ - ٤٢

## الفرع الثاني

### الطبيعة القانونية للانتخاب

تباينت اراء الفقهاء في الطبيعة والتكيف القانوني للانتخاب ففي حين يذهب بعض منهم بان الانتخاب هو حق شخصي يرى آخرون بأنه وظيفة اجتماعية وذهب اتجاه ثالث الى الجمع بين الرأيين السابقين فجعل التكيف القانوني للانتخاب حقاً ووظيفة ، بينما تبنى اتجاه رابع كون الانتخاب مكنة او سلطة قانونية يمارسها الناخب من اجل المصلحة العامة ، وسنبين هذه الاتجاهات الاربع تباعاً<sup>(١)</sup> :

**أولاً : الانتخاب حق شخصي :** يستند هذا الرأي على اساس ان الانتخاب حق شخصي لكل من يملك صفة المواطن ، لان الافراد جميعاً متساوون في الحقوق المدنية والسياسية ، وان السيادة لجميع افراد الشعب فكل واحد منهم يملك جزءاً منها وبالتالي فان من حق كل فرد ان يمارس الانتخاب لانه مالك لجزء من السيادة ، فالانتخاب وفقاً لهذا الرأي يعد حق طبيعي لكل المواطنين فهو ملازم لهم ولا يمكن ان يسلب منهم كما قال جان جاك روسو ، والتسليم بهذا الراي تترتب عليه عدة نتائج اهمها :

١- تقرير مبدأ الاقتراع العام ، فلا يجوز تقييد الانتخاب باي شرط من الشروط لانه من الحقوق الطبيعية الثابتة للجميع بدون استثناء وليس هو من الحقوق المكتسبة القابلة للتقييد .

٢- حرية استعمال الحق ، حيث ان الانتخاب حق للمواطنين لذا فان استعمال هذا الحق يعود الى المواطن نفسه فله مطلق الحرية في ان يمارسه او يتخلى عنه ، وعليه فلا يحق لاي احد ان يجبر المواطنين على المشاركة في الانتخاب والتصويت ، ومعه فلا معنى لقبول فكرة التصويت الاجباري .

**ثانياً : الانتخاب وظيفة اجتماعية :** يرى اصحاب هذا الرأي بان الانتخاب ليس حقاً كما ذهب اصحاب الرأي السابق وانما هو مجرد وظيفة يؤديها المواطن نتيجة لانتمائه الى الامة التي هي صاحبة السيادة ، فاصحاب هذا الرأي لا يرون بان السيادة يمكن تجزئتها بل هي وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة تعود للامة بمجموعها فالامة بوصفها شخصية معنوية قانونية هي صاحبة السيادة ، والسيادة كيان واحد لا يمكن تقسيمه وبالتالي فان الافراد لا يملكون حصة او جزء فيها حتى يكون لهم الحق في الانتخاب بل ان هذا الحق مقرر للامة بوصفها الكلي ، وعليه فان مشاركة الافراد في

(١) : د. داوود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٦٦ - ٧٢ ، د. رحيل غرايبة ، الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الاسلامية ، ط ١ ، الشبكة العربية للابحاث والنشر ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٥٨ - ١٦٢ ،

الانتخاب لا يكون على اساس امتلاكهم الحق في ذلك او على اساس انهم شركاء في السيادة بل يكون على اساس ان الانتخاب هو وظيفة اجتماعية الهدف منها اختيار من ينوب عن الامة بمجموعها في تولي السلطة فممارسة الافراد للانتخاب هو ممارسة لوظيفة يقومون بها نيابة عن الامة ويعتمدون في مباشرة هذه الوظيفة على القوانين النافذة التي لا تجيز عادة ممارسة هذه الوظيفة للجميع بل تجعله لمن تتوافر فيه شروط خاصة ، ويترتب على هذا الرأي نتائج تختلف عن النتائج السابقة هي :

١- الزام المواطنين بالانتخاب : فيجوز للامة ان تلزم الافراد على المشاركة في الانتخاب باعتباره وظيفة ولها الحق في ايقاع الجزاء المناسب على الممتنع منهم ، وهذا يعني ان من حق الامة جعل التصويت اجبارياً فيكون ملزماً للجميع وللسلطة العامة اتخاذ كافة الاجراءات التي تراها مناسبة تجاه من لم يلتزم بذلك لان الانتخاب وفقاً لهذا التصور وظيفة اجتماعية وتكليف اجتماعي يمارسه الفرد لمصلحة الكل فلا يجوز اهماله .

٢- حرية الامة في تحديد شروط معينة للانتخاب : حيث ان الانتخاب وظيفة اجتماعية وان الامة هي صاحبة السيادة لذا فانها تكون حرة في تحديد الشروط الخاصة التي يجب توافرها في من يشارك في أداء هذه الوظيفة ، وعليه فالامة مطلق الحرية في توسيع او تضيق قاعدة هيئة الناخبين من خلال صلاحيتها في فرض الشروط التي تراها مناسبة لحسن الانتخاب ، وهذا يعني ان لها الاخذ بمبدأ الاقتراع المطلق او الاقتراع المقيد ، وبناء على ذلك فان هذا الاتجاه يؤدي الى تقسيم المواطنين الى قسمين :

أ- المواطنون الايجابيون : وهم الذين يتمتعون بممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب لانهم يمتلكون الشروط التي اوجب القانون توافرها فيمن له صلاحية مباشرة مثل هذه الحقوق .

ب- المواطنون السلبيون : وهم الذين لا يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية وحق الانتخاب لانهم فاقدون للشروط المطلوبة قانوناً<sup>(١)</sup> .

**ثالثاً : الانتخاب حق ووظيفة :** يرى اصحاب هذا الاتجاه بان الانتخاب يحمل صفتين فهو في مرحلة قيد الناخب لاسمه في قوائم الانتخاب يعدّ حقاً وهو في مرحلة ممارسة الناخب لعملية الانتخاب يعدّ وظيفة ، فهذا الاتجاه يجمع بين الرأيين السابقين على اساس تكيف الانتخاب بانه ذو معنيين ، الأول معنى الحق فكل ناخب من الناخبين له حق شخصي في ان يقيد اسمه في سجل

---

(١) : فوفقاً للقسم الثاني من دستور عام ١٧٩١ في فرنسا هناك نوعان من المواطنين ، المواطنون السلبيون (غير العاملين) وهم من كانوا فرنسيين بالولادة او بالتجنيس ويتمتعون بكل الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور باستثناء الانتخاب ، لان الاهلية الانتخابية حصرت بالنوع الثاني من المواطنين وهم المواطنون الايجابيون (العاملون) القادرون على دفع ضرائب معينة . د. منذر الشاوي ، المصدر السابق ، ص ٢١٨ ، هامش رقم (١)

الانتخابات والآخر معنى الوظيفة المتمثل بالمشاركة في عملية الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة في الدولة ، فالانتخاب وفقاً لهذا الرأي يعدّ حقاً ووظيفة ليس في نفس الوقت وانما في مرحلتين متعاقبتين .

**رابعاً : الانتخاب مكنة قانونية :** يذهب اغلب فقهاء القانون الدستوري الى ان التكيف القانوني السليم للانتخاب هو اعتباره مكنة او سلطة قانونية منحها الدستور والقانون للناخبين لممارسة الشأن السياسي تحقيقاً للمصلحة العامة ، فالقانون بمعناه العام هو الذي يحدد مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها ، فالسلطة العامة المخولة باصدار هذا القانون لها الحق في تنظيم الانتخاب وكيفية ممارسته والشروط الواجب توافرها في هيئة الناخبين كل ذلك من خلال اصدار التشريع الخاص به ويترتب على هذا الرأي ان المشرع هو صاحب الحق في وضع الشروط الخاصة بالانتخاب او تعديلها سواء بالتوسعة او التقيد طبقاً لمتطلبات المصلحة العامة ولا يجوز لاحد الاعتراض على ذلك<sup>(١)</sup> .

(١) : ان هذا الرأي هو ارجح من الاراء السابقة لان كون الانتخاب حقاً يعني ان له التنازل عنه لغيره او بيعه للغير وهذا امر لا يقبله اصحاب هذا الرأي ، كما ان اعتباره وظيفة يتطلب وجود تنظيم قانوني له لان مباشرة هذه الوظيفة لا يكون الا بقانون وعليه فان اعتبار الانتخاب سلطة قانونية هو الاصوب . د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٤١ - ٤٢ ونحن نرى بان هذا الخلاف بين الفقهاء حول التكيف القانوني للانتخاب لا اهمية له من الناحية العملية إذ يكفي ان يتم تقرير حق الانتخاب لعموم الشعب ، ويجوز للمشرع تنظيم هذا الامر حسب مقتضيات المصلحة العامة حاله حال كل الامور الأخرى في الدولة .

## المطلب الثاني

### أنواع النظم الانتخابية ومدى تأثيرها على واقع السلطة التنفيذية

كثيرة هي النظم الانتخابية المطبقة في دول العالم <sup>(١)</sup> وقد تباينت التشريعات الانتخابية في تبني نظام انتخابي على حساب آخر تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والثقافية والاجتماعية في كل دولة ، ولذا نجد ان بعض الدول تعتمد نظاماً انتخابياً معيناً في حين ان البعض الآخر تعتمد نظاماً انتخابياً آخر ، وإذا كانت نظم الانتخاب تقوم بعملية فرز وترجمة اصوات الناخبين الى مقاعد في مواقع مؤسسات الدولة سواء كانت في المجلس النيابي او المجالس المحلية ، فان لهذه النظم اهمية كبرى وتأثير واسع على عمل مؤسسات الدولة من خلال تحديد احجام تمثيل القوى السياسية وطبيعة التحالفات القائمة فيما بينها ، كما ان للنظم الانتخابية دوراً كبيراً في حث جميع الجماعات القومية واللغوية والدينية على المشاركة في العملية السياسية كما ان بإمكانها اقضاء تلك الجماعات من المشاركة في الحياة السياسية <sup>(٢)</sup> ، فتطبيق بعض النظم الانتخابية في دولة ما يؤدي الى رسم الواقع السياسي والمؤسستي فيها على اسس معينة تختلف كلياً عن الاسس التي يمكن لنظام انتخابي مغاير ايجادها في الحياة السياسية ، وهذا يعني ان طبيعة النظام الانتخابي له مدخلة كبيرة في تنظيم الحياة الحزبية وبناء وتشكيل السلطات العامة في الدولة ومنها السلطة التنفيذية وبالتالي فان النظام المعتمد قد يكون سبباً في تقوية او اضعاف تلك السلطة وهذا هو بالذات ما نريد بحثه في هذا المطلب لاجل ذلك سنحاول التطرق الى اهم النظم الانتخابية المطبقة في دول العالم من خلال تصنيفها الى صنفين الأول النظم الانتخابية التي تساهم في انشاء سلطة تنفيذية قوية والثاني النظم الانتخابية التي تساهم في انشاء سلطة تنفيذية ضعيفة في الفرعين الآتيين <sup>(٣)</sup> :

(١) : هنالك اكثر من ٢١١ نظاماً انتخابياً في العالم ، القاضي قاسم حسن العبودي ، الاطار القانوني للانتخاب واثره في الارادة الشعبية - الانتخابات العراقية نموذجاً - بحث منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

[www.althakafaaljadedda.com](http://www.althakafaaljadedda.com)

تأريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ١٠

(2) : Sujit choudhry:constitutional Design For Divided Societies, oxforduniversity prees, 2008 , p 69

(٣) : د. سعاد الشراوي ، د. عبد الله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٤ ، ص ٨٧ وما بعدها ، د. داوود الباز ، المصدر السابق ، ص ٦٨٩ - ٦٩١ ، د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، دراسة مقارنة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي ، ط ٢ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٣١ وما بعدها .

## الفرع الأول

### النظم الانتخابية التي تساهم في انشاء سلطة تنفيذية قوية

ويتمثل ذلك في نظام الانتخاب بالاغلبية الذي يعدّ من ابسط واقدم نظم الانتخاب في العالم ، إذ يرجع تاريخه الى بريطانيا في عام ١٢٦٥ حيث جرى على وفقه انتخاب اعضاء البرلمان في حينها ويعني هذا النظام بان المرشح الذي يحصل على اعلى عدد من الاصوات هو الذي يفوز بالانتخاب ، حتى وان كانت الاصوات التي حصل عليها باقي المرشحين تزيد عن نصف مجموع الاصوات المعطاة في الدائرة ، فلو فرضنا ان دائرة معينة اجريت فيها الانتخابات على اساس التصويت الفردي مثلاً وكان فيها ثلاثة مرشحين حصلوا على النتائج الاتية ، المرشح (أ) حصل على (٦٠٠٠) الف صوت ، والمرشح (ب) حصل على (٥٠٠٠) خمسة الاف صوت والمرشح (ج) حصل على (٣٠٠٠) ثلاثة الاف صوت ، فان المرشح الذي يفوز بالانتخاب هو المرشح (أ) بالرغم من ان مجموع ما حصل عليه كلا المرشحين (ب،ج) في نفس الدائرة يزيد عن نصف اصواته ، ونظام الاغلبية كما يمكن تصوره في التصويت الفردي يمكن افتراضه على اساس التصويت بالقائمة ، فالقائمة التي تحصل على اكثر الاصوات هي التي تعدّ فائزة في الانتخاب ، وبالتالي تكون جميع المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية لها ، ولنظام الانتخاب بالاغلبية صورتان هما :

أولاً : نظام الاغلبية ذو الدور الواحد : ويسمى هذا النوع من الاغلبية بالاغلبية النسبية او البسيطة وفيه يفوز بالانتخابات المرشح الذي يحصل على اعلى الاصوات بغض النظر عن نسبة ما حصل عليه الى مجموع اصوات الناخبين المشاركين معه في الانتخابات إذا كان الانتخاب فردياً ، وتفوز القائمة بالمقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية إذا حصلت على اعلى الاصوات بغض النظر عن نسبة ما حصلت عليه الى مجموع اصوات القوائم الأخرى المشاركة في الانتخابات إذا كان



الانتخاب بالقائمة ، فمثلاً لو افترضنا ان الانتخاب يجري على اساس الاخذ بالنظام الفردي ، وكان هنالك ثلاثة مرشحين حصل الأول منهم على (١٠٠٠٠) عشرة الاف صوت ، وحصل الثاني على (٨٠٠٠) ثمانية الاف صوت وحصل الثالث على (٦٠٠٠) ستة الاف صوت ، فان المرشح الأول يعدّ فائزاً بالمقعد المخصص للدائرة الإنتخابية على الرغم من ان المرشحين الآخرين قد حصلوا على اكثر من نصف الاصوات المعطاة في الدائرة ، ولو افترضنا ان الانتخاب يجري على اساس الاخذ بنظام القائمة وان الدائرة الإنتخابية قد خصص لها ثلاث مقاعد وحصلت قائمة الحزب (أ) على (١٠٠٠٠) عشرة الاف صوت وقائمة الحزب (ب) على (٨٠٠٠) ثمانية الاف صوت ، وقائمة الحزب (ج) على (٦٠٠٠) ستة الاف صوت فان قائمة الحزب (أ) تعدّ هي الفائزة بالمقاعد الثلاث المخصصة للدائرة الإنتخابية مع ان القائمتين الآخرين قد حصلتا على اكثر من نصف عدد الاصوات المعطاة ، وقد اعتمدت عدة دول هذا النظام وفي مقدمتها بريطانيا منذ القرن الثالث عشر واخذت الولايات المتحدة الامريكية واغلب دول الكومنولث منها هذا النظام ، واخذت به ايضاً الهند منذ استقلالها عام ١٩٤٧ ، كما اخذ به قانون انتخاب مجلس النواب العراقي لعام ١٩٢٤ وعام ١٩٤٦ وقانون المجلس الوطني لعام ١٩٨٠<sup>(١)</sup> ، وحيث ان لكل نظام انتخابي عيوب ومزايا فقد ذكرت جملة من العيوب التي تنشأ من اعتماد هذا النظام تمثلت في<sup>(٢)</sup> :

١- فقدانه لعدالة التمثيل : ان مقتضى العدالة هو ان الحزب الذي يحصل على نسبة معينة من الاصوات يجب ان يفوز بنسبة موازية لها من المقاعد البرلمانية ولكن ما يحصل في ظل نظام الاغلبية ذو الدور الواحد هو خلاف ذلك ، ففي انتخابات عام ١٩٨٣ لمجلس العموم البريطاني حصل تحالف الحزب التحريري الديمقراطي على خمسة وعشرين بالمئة من الاصوات لكنه فاز بثلاثة بالمئة فقط من المقاعد ، وفي الانتخابات التي جرت في نيوزيلندا عام ١٩٨١ حصل حزب التضامن الاجتماعي على واحد وعشرون بالمئة من الاصوات لكنه كسب على اثنين بالمئة فقط من المقاعد .

٢- استبعاد الاقليات من التمثيل العادل : في ظل هذا النظام عندما يكون التصويت فردياً فان الاطراف المتنافسة تعمل على ترشيح شخص يحظى بقبول وتأييد شريحة كبيرة من من ابناء الدائرة الإنتخابية حتى يتم تجنب خسارة هذا المقعد فيما لو تم ترشيح شخص مقبول من قبلهم ، لذا فانه لا يمكن في الدوائر الإنتخابية التي تكون من الاغلبية البيضاء ترشيح مواطن اسود في بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية ، وكذلك لا يمكن ترشيح المسلمين في بريطانيا ضمن دوائر انتخابية رافضة لهم او على الاقل غير مؤيدة لهم الامر الذي يؤدي الى ضعف تمثيل الاقليات العرقية او الدينية في البرلمانات .

٣- استبعاد تمثيل النساء في البرلمان : ان سعي الأحزاب على الفوز بالمقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية يدفعها الى ترشيح اشخاص قادرين على جذب الجماهير الامر الذي يؤدي العزوف عن ترشيح النساء لانهن اقل قدرة على التأثير على الناخبين وتحفيزهم على التصويت لهن<sup>(٣)</sup> .

٤- اهدار نسبة كبيرة من الاصوات : ان الناخبين الذين يمثلون اقلية ضمن الدائرة الانتخابية لا يندفعون الى المشاركة في التصويت لانهم متأكدون ان لا امل في فوز مرشحهم ، وتسمى هذه

---

(١) : د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٤٥ - ٤٦

(٢) : د. عصام نعمة اسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٤٤ - ٣٤٧

(٣) : وفي دراسة للاتحاد البرلماني الدولي حول تمثيل النساء في البرلمان اجريت في عام ١٩٩٥ توصلت الى ان نسبة ١١% من النساء استطعن دخول البرلمان في الدول الديمقراطية التي تعتمد نظام الاغلبية البسيطة او النسبية بينما ارتفعت هذه النسبة الى ٢٠% في البلدان التي اعتمدت نظام التمثيل النسبي . د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٣٤٥

الاصوات بالاصوات المهذورة او الضائعة ، وهذا الاحجام يولد فجوة كبيرة بين الناخبين والنظام السياسي الامر الذي قد يدفع المتطرفين منهم على الثورة ضده . وفي مقابل هذه العيوب ذكرت مزايا عديدة لتطبيق هذا النظام كان اهمها<sup>(١)</sup> :

١- ان هذا النظام يتميز بالبساطة والسهولة والوضوح وهو ما يسهل عملية الاحصاء وفرز الاصوات وسرعة إعلان النتائج حيث يمكن إعلانها في نفس اليوم الذي جرت فيه .

٢- يتولد من تطبيق هذا النظام انشاء سلطة تنفيذية قوية تتمثل في تشكيل حكومة الحزب الواحد التي تتصف بالتجانس والبرامج المشتركة لان حزب الاغلبية البرلمانية هو الذي سوف يشكل الحكومة بمفرده وهذا الامر يساهم بدرجة كبيرة في تهيئة البيئة المناسبة لتمكين الحكومة في انجاز مهامها وواجباتها الدستورية ، فالاصل وفق هذا النظام هو حكومة الاغلبية والاستثناء هو الحكومة الائتلافية<sup>(٢)</sup> .

٣- ان تطبيق هذا النظام يؤدي الى تكوين معارضة قوية ومتماسكة تقوم بأداء الدور الرقابي على اكمل وجه وتقدم نفسها كبديل واقعي عن الحكومة عند فشلها .

٤- يمنع تطبيق هذا النظام من صعود الأحزاب المتطرفة الى البرلمان ، فإذا لم تكن هذه الأحزاب المتطرفة قد تركزت قواعدها الشعبية في دائرة انتخابية معينة فانها من غير المحتمل ان تفوز باي مقعد نيابي في ظل هذا النظام وهذا بعكس تطبيق نظام التمثيل النسبي حيث يمكن للمتطرفين ان يتجمعوا على الصعيد الوطني ويضمنوا التمثيل في البرلمان .

ثانياً : نظام الاغلبية ذو الدورين : ويسمى نظام الاغلبية المطلقة ، وطبقاً لهذا النظام يفوز المرشح او القائمة بالمقعد او المقاعد المخصصة للدائرة إذا ما حصل على اكثر من نصف عدد الاصوات الصحيحة لمن شاركوا في الاقتراع ، فلكي يفوز المرشح او القائمة لا بد من الحصول على اكثر من ٥٠% خمسين بالمئة من الاصوات الصحيحة المعطاة من الناخبين أي الاغلبية المطلقة مهما كان عدد المرشحين ، وفي حالة عدم حصولهم على هذه النسبة فانه يلجأ الى اعادة الانتخابات مرة ثانية بين المرشحين الذين حصلوا على اعلى عدد من الاصوات ويكون الفائز في هذه المرحلة من

(١) : د. عصام نعمة اسماعيل ، المصدر السابق ص ٣٣٩ - ٣٤١

(٢) : إذا كان الاصل في تطبيق نظام التصويت بالاغلبية ذي الدور الواحد هو تحقيق اغلبية برلمانية لاحد الأحزاب مما يؤدي الى تشكيل حكومة اغلبية فان الاستثناء هو عدم تحقق الاغلبية لاحد الأحزاب ، الامر الذي يدفع حزبان او اكثر الى تشكيل تحالف يتم من خلاله تشكيل حكومة ائتلافية وهذا ما حصل في بريطانيا في الاعوام (١٩١٥ - ١٩٢٢) و (١٩٤٠ - ١٩٤٥) . د. صالح جواد الكاظم . د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ١٣٧

يحصل على اعلى الاصوات من المرشحين الآخرين الذين اشتركوا معه في الجولة الثانية ، ولا يشترط هنا ان تتحقق الاغلبية المطلقة بل يكفي تحقق الاغلبية البسيطة او النسبية في هذه الجولة . فلو افترضنا ان المرشح الأول حصل على (٦٠٠٠) ستة الاف صوت والمرشح الثاني حصل على (٥٠٠٠) خمسة الاف صوت والثالث على (٣٠٠٠) ثلاثة الاف صوت ، فهنا لا يمكن اعتبار المرشح الأول هو الفائز في التصويت الفردي لانه لم يحصل على الاغلبية المطلقة وهي (٥٠% + ١) ولذا فانه في هذه الحالة يعاد الانتخاب مرة ثانية وحينئذ يعد المرشح الذي يحصل على اعلى الاصوات (الاغلبية البسيطة) فائزاً في التصويت ، وكذلك الحال فيما لو كان التنافس ما بين القوائم في نظام التصويت بالقائمة ، ويرجع هذا النظام الى العصور الوسطى في اوربا حيث كان سائداً فيها لانتخاب الهيئات العامة ومجالس الدويلات والمجالس المحلية والمؤسسات الدينية ، وقد اخذت به ايضاً كل من ايران وكوبا والكونغو وبعض دول الاتحاد السوفيتي السابق مثل مقدونيا وبييلوروسيا واوركرانيا وغيرها كما اخذت فرنسا بهذا النظام الانتخابي منذ الثورة الفرنسية وحتى عام ١٩٤٥ ثم عادت اليه في انتخابات عام ١٩٨٨<sup>(١)</sup> ، ولكنه ما لبث ان تم العدول عنه في الدول الاوربية الأخرى سوى سويسرا التي تعتمده في انتخابات مجلس الدويلات في اغلب مقاطعاتها<sup>(٢)</sup> . واخذ مرسوم انتخاب النواب العراقي رقم (٦) لسنة ١٩٥٢ بنظام الاغلبية ذي الدورين إذ نصت الفقرة الأولى من المادة (٥٢) من المرسوم على الاتي : (يكون نائباً المرشح الذي نال العدد الاكبر من اراء الناخبين الذين ابدوا اراءهم بشرط ان لا يقل هذا العدد عن اربعين بالمئة من الاراء الصحيحة فإذا لم يحصل احد المرشحين في المرة الأولى على هذا العدد من الاراء يعاد الانتخاب في المنطقة الإنتخابية خلال مدة سبعة ايام بين المرشحين الذين حصلوا على ما لا يقل عن عشرة

بالمئة من اراء الناخبين الذين ابدوا اراءهم وفي المرة الثانية يكون نائباً المرشح الذي يحصل على العدد الاكبر من الاراء الصحيحة<sup>(٣)</sup>.

(١) : د. سعاد الشراوي ، د. عبد الله ناصف ، المصدر السابق ، ص ١٠٢

(٢) : ومنذ صدور قانون الانتخاب لعام ١٩٦٦ في فرنسا فانه بالاضافة الى ان الانتخابات تجري على اساس الدائرة الفردية وفقاً لنظام الاغلبية ذي الدورين يشترط لجواز اشتراك المرشحين في الجولة الثانية حصولهم على نسبة ١٢,٥% من اصوات الناخبين المسجلين ، فالمرشح الذي لا يحصل على هذه النسبة يتم منعه من المشاركة في الجولة الثانية من الانتخابات . د. عصام نعمة اسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٥٦

(٣) : د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، مطبعة بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٠٩

ولهذا النظام عيوب عديدة بنظر منتقديه اهمها<sup>(١)</sup> :

١- ان هذا النظام الانتخابي يفرض عبئاً كبيراً على الإدارة الانتخابية حيث يضع على عاتقها التحضير السريع للجولة الانتخابية الثانية بعد انتهاء الأولى ، كما انه يضع عبئاً اضافياً على نفس الناخب إذ يفرض عليه الخروج مرتين للاقتراع ، وكذلك يزيد تطبيق هذا النظام من التكلفة المالية للعملية الانتخابية .

٢- وفقاً لهذا النظام تحصل عادة انسحابات من المرشحين الضعاف بارادتهم او بسبب المساومات الحاصلة قبل الانسحاب ، الامر الذي يؤدي الى خلل في تمثيل بعض القوى السياسية .

٣- ان هذا النظام كسابقه يؤدي الى التفاوت في التمثيل فلا يتحقق التمثيل الحقيقي للقوى السياسية في البرلمان بحسب احجامها بل نجد ان بعض الأحزاب تحصل على مقاعد اعلى بكثير من من نسبة الاصوات الحاصلة عليها في الانتخابات فمثلاً في الانتخابات التشريعية الفرنسية لعام ١٩٣٦ لم يمثل النواب البالغ عددهم (٥٩٨) الذين تتألف منهم الجمعية الوطنية سوى ٤٦,٣% من اصوات الناخبين وحتى داخل الجمعية لم يكن هنالك تمثيل حقيقي للأحزاب السياسية يتناسب مع قوتها الانتخابية الحقيقية ، ففي حين حصل الحزب الشيوعي الفرنسي على (٧٢) مقعداً في مقابل مليون ونصف المليون صوت حصل الاشتراكيون على (١٠٦) مقعد في مقابل مئة الف صوت فقط .

وإذا كانت تلك رؤية منتقدي هذا النظام فان مؤيدوه يروّون فيه مزايا عديدة هي<sup>(٢)</sup> :

١- ان هذا النظام يساعد في ايجاد سلطة تنفيذية قوية مع السماح بتعددية حزبية في الحياة السياسية اكثر من نظام الاغلبية ذي الدور الواحد .

- ٢- ان هذا النظام الانتخابي يترك للناخبين والأحزاب حرية كبيرة خلال الجولة الأولى من الانتخاب بتأييد مرشحيهم وفي تغيير ارائهم بمنح اصواتهم لمرشح آخر في الجولة الثانية .
- ٣- ان اعتماد هذا النظام يؤدي الى تشجيع التفاوض والتقارب بين الاطراف والمرشحين .

(١) : د. عصام نعمة اسماعيل ، المصدر السابق ، ص ٣٥٨ - ٣٥٩

(٢) : د. سعاد الشراوي ، د. عبد الله ناصف ، المصدر السابق ، ص ١٠٧ - ١٠٨

## الفرع الثاني

### النظم الانتخابية التي تساهم في انشاء سلطة تنفيذية ضعيفة

وتتمثل في النظامين الآتيين :

**أولاً : نظام التمثيل النسبي :** وهو من اهم النظم الانتخابية التي تؤدي الى تأسيس سلطة تنفيذية ضعيفة وغير مؤثرة ويفترض هذا النظام الاخذ بالانتخاب عن طريق القائمة ولا يصح معه الانتخاب الفردي<sup>(١)</sup> ، وبموجبه يتم تقسيم البلاد الى عدة دوائر انتخابية وتوزع المقاعد المخصصة لها على القوائم المتنافسة تبعاً لنسبة الاصوات التي تحصل عليها كل قائمة ، فلو افترضنا ان هنالك ثلاثة قوائم متنافسة على عشرة مقاعد في دائرة انتخابية معينة وحصلت القائمة (أ) على (٦٠٠٠) ستة الاف صوت والقائمة (ب) على (٣٠٠٠) ثلاثة الاف صوت والقائمة (ج) على (١٠٠٠) الف صوت فان المقاعد العشرة سيتم توزيعها على هذه القوائم بنسبة الاصوات التي حصلت كل قائمة عليها وعليه فان هذا النظام الانتخابي يمنح كل قائمة فرصة للحصول على عدد معين من المقاعد يساوي النسبة التي حصلت عليها من الاصوات ، ففي مثالنا تحصل القائمة (أ) على ستة مقاعد ، والقائمة (ب) على ثلاثة مقاعد والقائمة (ج) على مقعد واحد وهكذا .

ولنظام التمثيل النسبي صور عديدة في الواقع التطبيقي اهمها :

**أ- القوائم المغلقة :** وبموجب هذا الاسلوب يلتزم الناخب بالتصويت على احد القوائم ولا يحق له اجراء أي تعديل عليها او تغيير في الاسماء التي تم ترشيحها من الحزب في القائمة وقد تم اعتماد هذا الاسلوب في انتخابات الجمعية الوطنية في العراق وانتخابات مجلس النواب العراقي التي جرت

على وفق قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ إذ نصت المادة (٩) منه على (يكون الترشيح بطريقة القائمة المغلقة ويجوز الترشيح الفردي)

**ب- القوائم المغلقة مع التفضيل :** وفي هذا الاسلوب يكون الناخب مقيداً بالاسماء الموجودة في القائمة ولكن له الحرية في اعادة ترتيب الاسماء التي فيها حسب ارادته ويكون ذلك بانتخاب الشخص الذي يرغب فيه مهما كان تسلسله في القائمة ، وهو ما اعتمده قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ في المادة (١٢) التي نصت (يكون الترشيح بطريقة القائمة المفتوحة ولا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ويحق للناخب التصويت للقائمة او القائمة واحد المرشحين فيها ويجوز الترشيح الفردي)

(١) : وذهب البعض الى ان نظام التمثيل النسبي كما يصح بالتصويت بالقائمة يمكن تصوره بدون القائمة وهذا ما يجري بالفعل في انتخابات جمهورية ايرلندا وانتخابات مجلس الشيوخ الفيدرالي في استراليا منذ عام ١٩٤٩ ، فيتمتع كل ناخب في هذا النظام بصوت وحيد يمنحه لمرشح واحد في الدائرة الانتخابية التي لها ثلاثة مقاعد برلمانية. د. سعاد الشرقاوي ، د. عبد الله ناصف ، المصدر السابق ، ص ١٣٠ - ١٣١

**ج - القوائم المفتوحة :** وهذا الاسلوب هو الاكثر حرية للناخب فهو يعطيه القدرة على اختيار من يراه مناسباً من المرشحين سواء بالتغيير في نفس القائمة او المزج بين مرشحين مختلفين من قوائم مختلفة وهذا الاسلوب مع انه يتسم بالحرية الا ان اجراءاته توصف بالتعقيد وقد تم اعتماده في دول عديدة منها بولندا وفلندا وسويسرا .

ونظام التمثيل النسبي نوعان فهو اما ان يكون شاملاً لكل الدولة او ان يكون جزئياً يشمل مناطق انتخابية معينة وتوضيح ذلك على وفق الاتي :

**١- التمثيل النسبي الشامل :** وفي هذا النوع يتم احتساب اصوات جميع الناخبين في البلاد وتقسّم على عدد المقاعد النيابية التي يتكون منها المجلس وناتج القسمة يكون هو المعدل الوطني الذي يمثل الحد الأدنى للحصول على مقعد نيابي واحد ، فإذا حصلت القائمة على هذا المعدل فان لها مقعداً في المجلس ، وإذا حصلت على ضعف المعدل يكون لها مقعدان وهكذا ، واما كيفية تطبيق هذا النظام فانه يكون من خلال ان كل حزب يتقدم بقائمة مرشحين محلية في كل منطقة انتخابية كما يتقدم بقائمة مرشحين على المستوى الوطني ، ويتم احتساب عدد المقاعد التي تحصل عليها القائمة من خلال قسمة عدد الاصوات التي حصلت عليها في كل دائرة انتخابية على المعدل الوطني وإذا تبقى لها اصوات اخرى بعد هذه القسمة فانها ترحل الى القائمة الوطنية ، وكمثال على ذلك لو فرضنا ان المعدل الوطني بلغ (٢٠٠٠٠) عشرين الف صوتاً وقد حصلت احد القوائم في مناطق انتخابية متعددة على (٥٠٠٠٠) خمسين الف صوت ، فانها تحصل على مقعدين في المجلس وتبقى لها (١٠٠٠٠) عشرة الاف صوت غير مستعملة ، فإذا حصل الامر نفسه في مناطق اخرى وتبقى

للقائمة اصوات غير مستعملة بلغت بمجموعها (١٠٠٠٠٠) مئة الف صوت غير مستعملة فانها ستحصل على خمسة مقاعد نيابية اضافية ، وهكذا يطبق الامر على باقي القوائم والأحزاب ، وقد تم اعتماد هذا النظام في المانيا في ظل دستور فايمار ، حيث كان احد الأسباب المهمة في مجيء النازية فيها <sup>(١)</sup> ، ويعاب على هذا النظام انه يساهم في اضعاف السلطة التنفيذية من خلال ايجاد تعددية حزبية غير محدودة الامر الذي يؤدي الى القضاء على تماسك ووحدة المجلس النيابي بالحيلولة دون تكوين اغلبيه نيابية ، فالأحزاب الصغيرة يمكن لها ان تحصل وفقاً لهذا النظام على المعدل الوطني مرة او مرتين من خلال جمع الاصوات غير المستعملة على المستوى الوطني وبالتالي يحصل انقسام وعدم توافق في البرلمان وهذا بدوره سوف يؤثر سلباً على أداء السلطة التنفيذية لمهامها والاستقرار الحكومي كما انه يمنح قادة الأحزاب سلطة في توزيع المقاعد المتبقية على المستوى الوطني حيث يكون لهم القرار الحاسم في تنظيم القوائم الوطنية وهذا يعني ان اختيار النواب سيكون بناء على ارادتهم لا ارادة الناخبين .

(١) : د. عصام نعمة اسماعيل ، المصدر السابق ، ٣٨٨

**٢- التمثيل النسبي الجزئي :** وفي هذا النوع يتم توزيع المقاعد على الصعيد المحلي ، فيكون لكل دائرة انتخابية قاسم انتخابي خاص بها يستخرج من خلال قسمة عدد الاصوات الصحيحة المعطاة في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد المخصصة لها ، وقد وجدت عدة طرق لتطبيق نظام التمثيل النسبي الجزئي في الانتخابات منها طريقة (هوندت) <sup>(١)</sup> وطريقة (سانت ليغو) التي تم اكتشافها عام ١٩١٠ واخذت بها كل من الدنمارك والنرويج والسويد ، ومن بين الدول التي اخذت بطريقة سانت ليغو العراق إذ اعتمدها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ بعد تعديلها في توزيع المقاعد النيابية في المادة (١٤) من القانون ، ومن الواضح ان هذا النظام الذي اعتمده قانون الانتخابات العراقي يمنح الأحزاب الصغيرة فرصة الحصول على تمثيل نيابي ، كما انه يؤدي الى تعددية شبه كاملة الامر الذي سيؤثر سلباً على انسجام وعمل مجلس النواب ومعه يضطر الى اللجوء الى التوافق مع الكتل لضمان النصاب المطلوب لتشريع القوانين ، وهو كذلك يؤثر سلباً على واقع السلطة التنفيذية فيؤدي الى اضعافها من خلال تشكيل الحكومة فمعه يصعب تشكيل حكومة اغلبيه تمنح كامل الصلاحيات لأداء برامجها وتنفيذ مهامها وعادة ما تكون الحكومات التي تتمخض من تطبيق هذا النظام هي حكومات ائتلافية تفتقد الانسجام والاستقرار ، ولذا فنحن ندعو المشرع الى تبني نظام انتخابي مغاير يحقق التماسك والانسجام في المجلس النيابي ويمنح السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة القوة في ممارستها اختصاصاتها وصلاحياتها الدستورية كيما تتمكن من تحقيق المهام المكلفة بها من خلال تعديل قانون الانتخابات العراقي النافذ .

ولنظام التمثيل النسبي عيوب عديدة اهمها :

١- ان هذا النظام الانتخابي يساعد على زيادة التعددية الحزبية اما من خلال انقسام احزاب قائمة الى احزاب صغيرة او بظهور احزاب جديدة فيتولد في الحياة السياسية عدد كبير من الأحزاب تعمق الانقسام المجتمعي<sup>(٢)</sup> ، وبالتالي يكون من الصعوبة بمكان تكوين رأي عام داعم للثوابت

(١) : كان العالم البلجيكي (هوندت) استاذاً للقانون المدني في جامعة (كانت) البلجيكية ومولعاً بالحساب والرياضيات وقد طلب منه وزير العدل البلجيكي (هيرفن) وضع طريقة لتوزيع المقاعد النيابية في الانتخابات التي تأخذ بنظام التمثيل النسبي فوضع هذه الطريقة وعرفت فيما بعد باسمه وقد اعتمدها قانون الانتخاب البلجيكي لعام ١٨٩٩ . د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٥٣

(٢) : فمثلاً عندما اخذ النرويج بنظام التمثيل النسبي عام ١٩٢١ ظهر حزبان جديدان هما الحزب الديمقراطي الراديكالي والحزب الاشتراكي ثم مالبت ان ظهر الحزب الشيوعي في انتخابات عام ١٩٢٤ ثم الحزب الليبرالي في عام ١٩٢٧ ثم الحزب المسيحي الديمقراطي ، والامر نفسه في هولندا عندما تبنت هذا النظام عام ١٩١٨ حيث ظهرت فيها عشرة احزاب جديدة اهمها الحزب الاشتراكي المستقل والحزب الشيوعي والحزب المسيحي الاشتراكي والحزب المسيحي الديمقراطي وحزب الدفاع الوطني وحزب الطبقة الوسطى وغيرهم . د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصر ، المصدر السابق ، ص ٣١٤ ، هامش رقم ١٤

الوطنية والاساسية في الدولة حيث ان كل حزب يسعى الى اسقاط الآخر لكسب مؤيده لجانبه فطبيعة هذه التعددية تكون غير محدودة وبالتالي فانها تساهم في إذكاء الصراعات الداخلية .

٢- ان هذا النظام يساهم بدرجة كبيرة في اضعاف السلطة التنفيذية وتهميش دورها إذ أنه يحول دون تكوين اغلبيية برلمانية مما يؤدي الى قيام حكومات ائتلافية جامدة وفاقدة للثبات والاستقرار ، فمن حيث الجمود فان عدم وجود اغلبيية يؤدي الى عرقلة صدور واتخاذالقرارات ، الامر الذي يجعل سلطات الدولة في حالة توقف وجمود سياسي لا نهاية له حتى مع اعادة الانتخابات في ظل نفس النظام ، واما من حيث عدم الاستقرار والثبات الحكومي فان الحكومة تكون رهينة باستمرار وديمومة الائتلاف الذي تشكلت على اساسه فاي ازمة داخلية او خارجية تؤثر على هذا الائتلاف وتؤدي الى تفككه تؤثر بالنتيجة على الحكومة ولذا يضطر رئيس الحكومة في الحكومات الائتلافية الى الخضوع التام لارادة الائتلاف حفاظاً على استمرارية الحكومة وخوفاً من انحلال الائتلاف الداعم لها وكلا الامرين ينتجان حكومة ضعيفة غير متجانسة لا تتمكن من أداء ابسط الواجبات الملقاة على عاتقها ، وهذا ما حصل في دول عديدة منها فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة في العام ١٩٤٥ - ١٩٥٨ والمانيا في ظل دستور فايمار عام ١٩١٩ .

واما اهم مزايا هذا النظام فانها تكمن في العدالة في توزيع المقاعد النيابية وبالسماح بتمثيل جميع الاتجاهات والأحزاب والاراء في المجلس النيابي<sup>(١)</sup> .

**ثانياً : النظم الانتخابية المختلطة :** وهو من النظم التي تساهم في ايجاد سلطة تنفيذية ضعيفة وقد اتجهت ارادة بعض الدول الى الاخذ به لتلافي العيوب التي تنشأ من تطبيق بعض النظم بصورة



منفردة ، ولذا ذهب البعض منها الى المزج ما بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة وبين نظام الانتخاب بالاغلبية ونظام التمثيل النسبي وهكذا وللنظم الانتخابية المختلطة نوعان هما :  
أولاً : **النظم الانتخابية المختلطة البسيطة** : وفيها نظامان هما :

١- التمثيل النسبي الناقص : وبموجبه يتم تخفيض عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية الى ثلاثة او اربعة مقاعد ويتم انتخاب المرشحين بالتمثيل النسبي ، في حين يتم اختيار مرشحين من قائمة اخرى عن طريق نظام الاغلبية .

٢- تقسيم الدولة الى دوائر : فيتم تقسيم الدولة الى عدة دوائر انتخابية يطبق في بعضها نظام التمثيل النسبي ويطبق في البعض الآخر نظام الاغلبية ، وبالتالي فان هذا النظام سيؤدي الى وجود مجموعتين من الناخبين ومجموعتين من النواب ، المجموعة الأولى من الناخبين تقترح على اساس نظام التمثيل النسبي والمجموعة الثانية منهم تقترح على اساس نظام الاغلبية ، والمجموعة الأولى

---

(١) : د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، المصدر السابق ، ص ٥٦

من النواب سيكون اختيارهم على اساس التمثيل النسبي والمجموعة الثانية منهم سيتم اختيارهم على اساس الاغلبية ، وقد اعتمدت فرنسا في انتخابات عام ١٩١٩ و عام ١٩٢٤ هذا النظام في توزيع المقاعد .

**ثانياً : النظم الانتخابية المختلطة المعقدة** : وهذه النظم تجمع بين صور عديدة من النظم الانتخابية حيث تأخذ من حيث الترشيح والاختيار بالانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة ومن حيث توزيع المقاعد بالانتخاب بالاغلبية والانتخاب بالتمثيل النسبي<sup>(١)</sup> ، وقد تبنت فرنسا هذا النظام من عام ١٩٥١ الى عام ١٩٥٦ ، كما تعد المانيا الاتحادية من الدول التي تميزت في تطبيق هذا النظام منذ عام ١٩٤٩ الى اليوم ، إذ ان تطبيق هذا النظام يقوم على اساس توزيع مقاعد مجلس النواب الالمانى (البندستاغ) البالغة (٦٥٦) مقعداً مناصفة ، حيث يتم انتخاب نصف الاعضاء بالانتخاب الفردي وبالاغلبية ذات الدور الواحد ، ويكون انتخاب النصف الآخر على اساس القائمة والتمثيل النسبي ، ولذا فان الناخب الالمانى يمنح بطاقتين في يوم الانتخاب واحدة لاجل التصويت الفردي من اجل اختيار نائب واحد يتم احتساب فوزه على اساس الاغلبية البسيطة ، واخرى لاجل التصويت لاحدى القوائم الحزبية والتي يتم احتساب الفوز فيها على اساس التمثيل النسبي ، وعليه فان القوائم الحزبية سوف تحصل على عدد من المقاعد يتناسب مع عدد الاصوات التي حصلت عليها ، وقد اشترط القانون الانتخابي الالمانى لعام ١٩٥٦ لاستبعاد الأحزاب التي ليس لها تأثير شعبي كبير ولضمان الاستقرار الحكومي شرطاً آخر على عملية توزيع مقاعد القوائم الحزبية تمثل في وجوب حصول الحزب على ٥% من اصوات الناخبين في الدوائر الكبيرة (التي تتنافس فيها قوائم الاحزاب) او حصوله على ثلاثة مقاعد في الدوائر الصغيرة (التي يجري فيها التصويت

الفردية) في الحد الأدنى ، وبالتالي فان القوائم الحزبية التي لا تتمكن من تحقيق هذا الشرط يتم استبعادها من التمثيل البرلماني (٢) .

والنظام الانتخابي المختلط كباقي النظم الانتخابية له عيوب ومزايا فاما اهم عيوبه فانها تكمن في التعددية الحزبية التي يوجد تطبيق هذا النظام بما لها من اثار سلبية على الواقع البرلماني وعلى السلطة التنفيذية بشقها الحكومي ، واما اهم مزاياه فان فيه ضمان لتمثيل الاقليات والكتل الصغيرة بشكل عادل .

(١) : د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص٥٧

(٢) : ان هذا الشرط أدى الى فقدان عدة احزاب لمقاعد البرلمانية ، ومنها حزب اللاجئين الذي كان له (٢٧) مقعداً في البندستاغ عام ١٩٥٣ لانه حصل على ٥,٩% من الاصوات لكنه خسر هذه المقاعد في عام ١٩٥٧ لانه لم يحصل الا على ٤,٦% من الاصوات ، وكذلك الحزب الشيوعي الذي حصل عام ١٩٦٩ على ٠,٦% من الاصوات ، وقد انتج هذا الامر تقليل عدد الأحزاب الالمانية فبينما كان عددها يبلغ (١٧) حزباً في عام ١٩٤٩ (١٢) حزباً منها له تمثيل في البندستاغ ، اصبح العدد (٨) احزاب (٣ - ٤) فقط منها له تمثيل في البرلمان ويعد الحزبان

**خلاصة القول :** من خلال استعراضنا لاهم النظم الانتخابية المطبقة في دول العالم ظهر لنا تأثير هذه النظم على طبيعة الحياة السياسية ومؤسسات الدولة بشكل عام والسلطة التنفيذية بشكل خاص ، إذ ان النظام الانتخابي المعتمد في الانتخابات له دور بارز و اساسي في تكوين نوع النظام الحزبي في الحياة السياسية ، وهذا الامر له انعكاساته الايجابية او السلبية بحسب طبيعته على الواقع البرلماني والحكومي ، فنظام الاغلبية الانتخابية ذو الدور الواحد يساعد على قيام الثنائية الحزبية كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية ، فالأحزاب الصغيرة نادراً ما تحظى بمقاعد في المجالس النيابية وان حظيت بمقاعد فان عددها يكون ضئيلاً في ظل هذا النظام ، وهذه الثنائية الحزبية تؤدي الى نتائج ايجابية على عمل مؤسسات الدولة ، فعملية اتخاذالقرارات والتصويت على مشاريع القوانين في المجلس النيابي ستكون سريعة وسهلة ومنتظمة لوجود الاغلبية البرلمانية الداعمة لهذه التشريعات ، وكذلك عملية اتخاذالقرارات وتبني المشاريع التنفيذية في داخل الحكومة هي الأخرى تأخذ السياقات الطبيعية بدون عرقلة او تأخير ، لان تشكيلة الحكومة عادة ما تكون في ظل الثنائية الحزبية من حزب الاغلبية وقد يشاركه حزب آخر في بعض مواقع المسؤولية ، ولكن بشكل عام فان السلطة التنفيذية ممثلة بالحكومة ستكون منسجمة وموحدة تجاه السياسات والبرامج الاساسية التي تسعى الى تنفيذها وتتسم بالقوة وبالتالي فان الحكومة في ظل هذا النظام تتمتع بميزتي الاستقرار والقدرة على الانجاز .

واما نظام التمثيل النسبي فانه يساعد على قيام التعددية الحزبية في الواقع السياسي لانه يفسح المجال واسعاً امام تمثيل الأحزاب الصغيرة وغيرها في البرلمان ، فالأحزاب التي تفقد الفرصة

بالحصول على مقاعد نيابية في نظام الاغلبية يمكنها ان تحظى بمقاعد في ظل هذا النظام ، وهذه التعددية قد تكون غير محدودة مما يؤدي الى اضطراب عمل المؤسسات الدستورية ، فالعمل داخل المجلس النيابي سيكون معقداً وعملية اتخاذالقرارات ستكون بطيئة وغير فاعلة والحال نفسه في الواقع الحكومي حيث انها ستكون عاجزة امام التحديات التي تواجهها وتكون رؤيتها واستراتيجيتها غير موحدة لانها عادة تنشأ من تحالف يضم احزاباً عديدة غير متوافقة ومنسجمة في رؤاها واهدافها ، ويضاف الى ذلك كله ان الحكومة ستكون غير قادرة عن أداء مهامها لانها معرضة للانحيار والسقوط في أي لحظة لافتقادها الاغلبية البرلمانية المساندة لها داخل المجلس النيابي ، لذا فان السلطة التنفيذية تكون اضعف ما يكون في ظل هذا النظام .

---

(الديمقراطي المسيحي) و (الديمقراطي الاشتراكي) الحزبان الرئيسان في الحياة السياسية إذ أنهما يحصلان على ما يقارب ٩٠% من اصوات الناخبين ويأتي بعدهما في الاهمية الحزب الليبرالي والذي يحصل على ما يقارب من (٦ – ٨) % من مجموع مقاعد البرلمان ولجل ذلك يسمى البعض المانيا الاتحادية اليوم بدولة (الحزبين والرابع) او (الحزبين والنصف) اشارة الى ثقل واهمية هذه الأحزاب . د. عصام سليمان ، المصدر السابق ، ص ٢١٣ – ٢١٤ ، د. سعاد الشرقاوي ، د. عبد الله ناصف ، المصدر السابق ، ص ١٤٦ – ١٤٧

ولا تختلف النتائج كثيراً عند تبني النظام الانتخابي المختلط ، ولذا يجب التفكير طويلاً ودراسة كل العوامل المؤثرة في عملية الانتخاب والنتائج المترتبة عليها قبل تبني نظاماً انتخابياً معيناً ولا بد من التأكيد على ان هذا النظام الانتخابي يجب ان يضمن الاستقرار في عمل مؤسسات الدولة ويمنحها القدرة على أداء مهامها والتمثيل العادل للاقليات ، ولذا فاننا ندعو المشرع الى اعادة النظر بتبني نظام التمثيل النسبي في قانون الانتخابات واعتماد نظام انتخابي يحقق كلا الغرضين ونقترح اما ان يتم اعتماد نظام الاغلبية ذو الدور الواحد مع ضمان حقوق الاقليات من خلال تخصيص حصص لهم على اساس نظام الكوتا او الابقاء على نظام التمثيل النسبي مع اشتراط حصول القائمة على نسبة معينة كعشرة بالمئة من اصوات الناخبين كما في تركيا ، كشرط لشمولها بنظام التمثيل فالقائمة التي لا تحصل على هذه النسبة يتم استبعادها من التمثيل والهدف من ذلك استبعاد القوائم التي لا تحظى بتمثيل شعبي واسع ولضمان انشاء سلطة تنفيذية قوية قادرة على تحقيق الانجازات المطلوبة وتحقيق اغلبية مستقرة في المجلس النيابي وهذا بدوره سينعكس ايجاباً على تشكيل وعمل المؤسسات الدستورية في الدولة .

### المبحث الثالث

#### قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل

شرّع مجلس النواب العراقي قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي نظم اختصاصات المحافظات وكل ما يتعلق بشؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية<sup>(١)</sup> وقد استند المجلس في ذلك على المادة (١٢٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي انتظمت كالآتي : (أولاً : تتكون المحافظات من عدد من الاقضية والنواحي والقرى . ثانياً : تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية<sup>(٢)</sup> وينظم ذلك بقانون . ثالثاً : يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس . رابعاً : ينظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ وصلاحياتهما . خامساً : لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة)

ان هذا النص الدستوري جاء ليرسم طريقاً جديداً لاختصاصات المحافظات غير المنتظمة في اقليم ، فقبله كان العراق يخضع لنظام مركزي شمولي خلال الفترة مابين ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ بالرغم من ان بعض دساتير هذه الحقبة كدستور عام ١٩٧٠ الذي نص في المادة (٧) منه على تبني الجمهورية العراقية لاسلوب اللامركزية وبعض القوانين المتعلقة بتنظيم شؤون المحافظات مثل قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ قبل اجراء بعض التعديلات عليه ، كانت تشير الى منح المحافظات صلاحيات مهمة وفقاً لنظام اللامركزية الادارية لكن هذه

الصلاحيات تم إلغائها بموجب التعديلات التي اجريت على القانون او تم تعطيلها بموجب قوانين او قرارات اخرى صدرت من مجلس قيادة الثورة المنحل<sup>(٣)</sup> ، وبالإضافة الى تبني الدستور لنظام اللامركزية الادارية منح امتياز آخر للمحافظات في المادة (١١٥) منه عندما جعل الأولوية

(١) : جدير بالذكر ان الحاكم المدني لسلطة الائتلاف المؤقتة اصدر الامر رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ لتنظيم صلاحيات مجالس المحافظات ، وهذا الامر هو بمرتبة القانون بل انه قانون بحسب رأي مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد ٣٩ / ٢٠٠٨ في ١١ / ٣ / ٢٠٠٨ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، كراس صادر من وزارة العدل العراقية ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٧

(٢) : وقد عرّف بعض الفقهاء اللامركزية الادارية او الإدارة المحلية في الفقه الانكليزي بانها (قيام الحكومة المركزية بنقل صلاحياتها في شؤون التخطيط وإدارة الموارد وتخصيصها الى الوحدات المحلية)

Rondilicll.aetel , Analysis Decentralization Policies In Developing countries , London , 1980 , p 120

(٣) : د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته - دراسة مقارنة - ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ ، ص ١١٥

لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم على الحكومة الاتحادية في الصلاحيات المشتركة بينهما عند حصول الخلاف بينهم ، إذ جاء فيها (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الأولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما)<sup>(١)</sup>، ونلاحظ على هذا النص ان المشرع الدستوري سعى الى اضعاف السلطات الاتحادية ومنها السلطة التنفيذية والدليل على ذلك ما يأتي :

١- انه ساوى بين الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم عندما اسند لها كل الاختصاصات العامة عدا الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهذا يعني ان الدستور منح المحافظات كل شروط اللامركزية السياسية رغم انه اكد في المادة (١٢٢ / ثانياً) على اعتماد مبدأ اللامركزية

(١) : اتجهت الدساتير الاتحادية الى اللجوء الى واحدة من الطرق الاتية في توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية والولايات او الاقاليم والمحافظات لمنع تداخل الاختصاصات بينهما : ١- ان يحدد الدستور اختصاصات كل من دولة الاتحاد واختصاصات الولاية او الاقليم على سبيل الحصر ، فاختصاصات السلطات الاتحادية واختصاصات الاقاليم تكون محددة دستورياً ويعاب على هذه الطريقة ان تحديد الاختصاصات مهما كان دقيقاً وتفصيلاً فانه لا يمكن له ان يشمل جميع المسائل المستقبلية التي تظهر بفعل تطور الحياة وتغير الظروف ، وفي هذه الحالة يصعب تحديد الجهة التي تباشر هذه المسائل الجديدة . ٢- ان يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات الولايات والاقاليم والمحافظات على سبيل الحصر ويترك ماعداها لسلطات الدولة الاتحادية ، ومن الدول التي اخذت بهذه الطريقة بريطانيا والهند وفنزويلاً . ٣- ان يحدد الدستور الاختصاصات الحصرية لدولة الاتحاد ويترك ماعداها لسلطات الاقليم وفي هذه الطريقة سيكون اختصاص السلطات الاتحادية محددة بينما اختصاصات

الولايات والاقاليم مفتوحاً وبمرور الزمن ستكون اختصاصات الاقليم اوسع واكبر من اختصاصات الدولة الاتحادية لان الاخيرة ثابتة ومحددة ، ويؤخذ بهذه الطريقة عندما يراد تغليب مظاهر الاستقلال على مظاهر الوحدة في الدولة الاتحادية وقد اخذت الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي سابقاً والارجنتين والمانيا الاتحادية وسويسرا والعراق في دستور سنة ٢٠٠٥ بهذه الطريقة . ٤- ويضيف البعض هذه الطريقة الى الطرق السابقة في توزيع الاختصاصات والتي تأخذ بها بعض الدساتير وتنص على ان الاختصاصات تكون مشتركة ما بين سلطة الاتحاد وسلطة الاقاليم ، والهدف من ذلك هو لتمكين الدولة الاتحادية من وضع الاسس والقواعد العامة للموضوع وترك التفاصيل للولايات والاقاليم . د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ٥٣ - ٥٥ ، وكنا نتمنى لو ان المشرع الدستوري العراقي اخذ بالطريقة الثانية التي تقضي بتحديد اختصاصات الولايات والاقاليم على نحو الحصر وترك ما سواها لسلطة الدولة الاتحادية ، إذ ان تبني المشرع الدستوري للطريقة الحالية فيه اضعاف كبير لصلاحيات واختصاصات السلطات الاتحادية .

الادارية وهذا يعني ان المشرع قد وقع في خلط كبير بين مفهومي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية (١) .

٢- حدّد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على نحو الحصر وابقاء اختصاصات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم مفتوحة لاستقبال المزيد من الاختصاصات بمرور الزمن وهذا يعني ان هناك توسعاً في صلاحيات المحافظات خارج حدود الاختصاصات الحصرية ، وهذا الامر من شأنه ان يجعل الإدارة في المحافظات قادرة على مواجهة الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وقد يؤدي ذلك الى المساس بنطاق الاختصاصات الفدرالية ، وهذا غاية الضعف .

٣- منح الدستور المحافظات اختصاصات واسعة جداً في مقابل السلطة الاتحادية ولم يكتفي بذلك بل توسع في ذلك عندما اعطى الأولوية لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة التعارض بينهما في الاختصاصات المشتركة (٢) وهذا يعني ان الاختصاصات المشتركة ستكون من الناحية الفعلية بيد الاقاليم والمحافظات طالما ان الدستور قد اعطى الأولوية لقانون الاقاليم والمحافظات وليس امام السلطة الاتحادية الا الرضوخ والتسليم بذلك (٣) .

وعليه فنحن ندعو المشرع الدستوري الى تعديل هذه المادة بما يتوافق مع القواعد المعروفة في مبدأ اللامركزية الادارية لان بقاء الوضع على ما هو عليه من شأنه اضعاف السلطات الاتحادية .

ان الإدارة اللامركزية ترتبط عادة بالنظام السياسي والفلسفة السياسية التي تأخذ بها الدولة ومدى تأثير ذلك على حرية الهيئات المحلية في الاشراف على المصالح المحلية (٤) ، ولكنها على أي حال

(١) : ومثل هذا الخلط نجده في المادة (١١٤) الدستورية التي بيّنت الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقليم ، إذ أنها اثناء استعراضها للاختصاصات المذكورة اشركت المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ذلك وساوت بينها وبين الاقليم وهو امر مستنكر لا يمكن قبوله مطلقاً . د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد (١) ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٠ - ٢١

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٦ / اتحادية / ٢٠٠٩ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٤ / ٢ / ٢٠٠٩

(٣) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٦٢ - ٦٣

(4) : Byrne Tony , Local Government in Britain Penguin Books , 5 th edition , 1990 , p.7

تقوم على ثلاث اركان هي <sup>(١)</sup> :

١- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة : فلكل ولاية او محافظة مصالحها الخاصة بها في مجال التربية والتعليم والصحة والخدمات وغيرها ولذا كان من المناسب ان تباشر الهيئات المحلية هذه المصالح وتقوم بمهمة الاشراف عليها وتبقى المهام التي تتصل بالدولة ككل من واجبات السلطات الاتحادية او الإدارة المركزية .

٢- تشكيل هيئات محلية مستقلة : والهدف من تشكيل هذه الهيئات هو مباشرة الانشطة ذات الطبيعة المحلية في المحافظات ، ويتم تشكيل هذه الهيئات اما بالانتخاب او التعيين او الجمع بين الطريقتين .

٣- خضوع تلك الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية او الاتحادية ، فمع ان الهيئات المحلية تتمتع بالاستقلال الا ان للسلطة المركزية الرقابة على اعمالها والهدف من هذه الرقابة هو لضمان احترام الهيئات اللامركزية لمبدأ المشروعية وعدم تجاوز اختصاصاتها او تجاوز السياسة العامة للدولة .

وعند ملاحظتنا لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل نجد ان هذا القانون قد انحرف عن مسار القواعد الادارية العامة المعروفة في مبدأ اللامركزية الادارية ، ولذا منح المحافظات استقلالاً شبه كامل تجاه الحكومة الاتحادية وكذلك صلاحيات غير مألوفة في تطبيقات اللامركزية الادارية ، الامر الذي نعتقد انه سيؤثر سلباً على عمل وأداء السلطة التنفيذية وخاصة الحكومة الاتحادية في تحقيق برامجها وواجباتها الدستورية .

وقد ارتأينا ان نتناول في هذا المبحث الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات والمحافظين لتتعرف ضمناً على مدى تأثيرهما في اضعاف السلطة التنفيذية في تنفيذ مهامها ، لذا سنذهب الى تقسيم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الأول اختصاصات مجلس المحافظة ، فيما سنكرّس الثاني لاختصاصات المحافظ وكالاتي :

---

(١) : لقد اختلف الفقهاء في تحديد عدد اركان اللامركزية الادارية فبعضهم حددها بركنين وبعض جعلها اربع ولكن الرأي الراجح عند معظمهم انها ثلاثة اركان ، د. عامر ابراهيم احمد الشمري ، الإدارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ١٢٣ - ١٢٥ .

Jamal AL- Shooki , Decentralization , Is it an Internal or an external need ? pass , la , Meetings on Governance , November , 2003 , p .1

### المطلب الأول

#### اختصاصات مجلس المحافظة

بيّن قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اختصاصات عديدة وصلاحيات لمجلس المحافظة سنبينها تباعاً في الفروع الاتية<sup>(١)</sup> :

### الفرع الأول

#### الاختصاص الاداري لمجلس المحافظة

وهو من الاختصاصات التي نظمها التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية في العديد من الدول<sup>(٢)</sup> ، ففي بريطانيا حدد البرلمان اختصاصات المجالس المحلية على نحو الحصر وابقى ما عداها ضمن اختصاصات السلطة المركزية ، ولكن التشريعات المنظمة لهذه الاختصاصات ليست جميعها متشابهة بل هي متنوعة بحسب طبيعة وظروف كل منطقة<sup>(٣)</sup> ومع هذا فان هنالك اختصاصات عامة تشترك بها سائر المجالس المحلية ، ومنها الاختصاص الاداري ، حيث ان المجلس يمارس هذا الاختصاص من خلال انتخاب رئيس له ونائب للرئيس من بين اعضائه في اول جلسة له ، وللمجلس ايضاً تعيين الموظفين في السلطة المحلية وفقاً للشروط والاجراءات التي يحددها المجلس نفسه ، كما انه يقوم بتوزيع اللجان التابعة له وتحديد اعضائها والاختصاصات التي تناط بكل منها ، ويصادق المجلس على القرارات التي توصلت اليها اللجان كما انه ينظر في القضايا والخطط التي



(١) : وجدير بالذكر ان هذه الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات ليست حصرية بل للمجالس ممارسة أي اختصاص ممنوح لها بموجب الدستور العراقي او القوانين الأخرى ولم يتضمنه قانون المحافظات ومنها ما ورد في المادة (١٢١ / رابعاً) من الدستور فيما يتعلق بتأسيس مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية ، وما ورد في المادة (٥) من قانون الاستثمار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ التي اجازت للاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم تشكيل هيئات استثمار في المناطق الخاضعة لها وغيرها من الاختصاصات الأخرى . د. حنان محمد القيسي ، د. طه حميد العنبي ، د. أسامة باقر مرتضى ، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مؤسسة النور الجامعة ، بدون مكان الطبع ، ٢٠١٠ ، ص ١١٨ ،

(٢) : وجدير بالذكر اننا سوف لا نتناول الاختصاصات التي تتمتع بها المقاطعات والولايات الالمانية ذلك انها تعمل على اساس اللامركزية السياسية وفقاً للنظام الفيدرالي الاتحادي في المانيا وهذا خارج عن نطاق بحثنا في هذا المبحث الخاص ببيان اختصاصات الوحدات الادارية التي تعمل وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية .

(٣) : د. هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية – الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا - ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن – عمان ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٧٣

تطرحها اللجان والتي تتطلب اخذ موافقة المجلس عليها للنظر في تنفيذها او لاقرار التعديلات اللازمة عليها<sup>(١)</sup>.

واشار قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل في المملكة الأردنية الهاشمية الى بعض الاختصاصات الادارية التي تتمتع بها المجالس البلدية إذ يباشر اعضاء المجالس انتخاب نائب لرئيس المجلس من بينهم باكثرية اصوات الاعضاء بموجب المادة (٣٤ / ١) من القانون<sup>(٢)</sup> ، كما يجوز للمجلس تعيين لجان من بين اعضائه لمعالجة أي امر من الامور المعروضة عليه وتكون قراراتها نافذة حال اقرارها من المجلس استناداً للمادة (٣٩ / ط) من القانون ، كما واثار القانون في المادة (٤٠ / أ) منه الى مجموعة من الصلاحيات التي تتمتع بها المجالس البلدية منها تخطيط البلدة والشوارع ومنح رخص البناء وتنظيم الحرف والصناعات والاسواق العامة ووسائل النقل البري والمحلات العامة وغير ذلك ، ولها ايضاً إدارة املاك البلدية واموالها واقامة الابنية اللازمة فيها كما وان استقالة رئيس المجلس ونائبه او احد الاعضاء تقدم بكتاب الى المجلس بموجب المادة (٣٥) من القانون ، ويمارس المجلس مهمة تنسيب مدير تنفيذي لكل بلدية على ان يكون قرار التعيين بيد الوزير .

وافرد القانون في المادة (٤١) بعض الاختصاصات الادارية لرئيس المجلس البلدي وهي :

١- دعوة المجلس الى الانعقاد في مواعيد يعينها ويعلن عنها ويعد جدول الاعمال ويبلغها الى الاعضاء ويرأس جلساته ويتولى ادارتها والمحافظة على النظام فيها ويشرف على عمل جميع اللجان المنبثقة عن المجلس او أي لجان اخرى لها علاقة بعمل البلدية .

٢- ينوب عن المجلس في توقيع عقود البيع والشراء والصلح والعهادات والتعهدات والمقاولات والالتزامات والرهن والايجار والاقتراض وفقاً لللائحة السارية المفعول .

٣- يمثل البلدية في الاجتماعات والمؤتمرات ولدى الجهات الرسمية ولدى أي مجالس تُنشئ على مستوى المحافظة .

٤- يقوم بالمحافظة على حقوق البلدية والدفاع عن مصالحها بالطرق القانونية ويتولى جميع مراسلات البلدية .

(١) : فهمي محمود شكري ، نظام الحكم المحلي في بريطانيا ، ط ١ ، دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون مكان الطبع ، ١٩٩٣ ، ص ١٠٠ - ١٠١

(٢) : اما بالنسبة لانتخاب رؤساء المجالس البلدية فيتم انتخابهم انتخاباً مباشراً كاعضاء المجالس باستثناء امانة عمان الكبرى فيتولى ادارتها مجلس يحدد مجلس الوزراء عدد اعضائه على ان ينتخب ثلثاهم انتخاباً مباشراً وفقاً لاحكام القانون استناداً للفقرة (الثانية) من المادة (٣) من القانون .

٥- يلتزم بقرارات المجلس ويشرف على تنفيذها .

٦- ينوب عن المجلس في التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبروتوكولات والتوأمة مع الجهات ذات العلاقة داخل المملكة التي يوافق عليها المجلس اما إذا كانت الجهات ذات العلاقة خارج المملكة فيتم ذلك بموافقة الوزير .

٧- يقدم للمجلس مشروع الخطة الاستراتيجية للبلدية ومشروع دليل الحاجات المحلية لمناقشتها واقرارها من المجلس .

٨- يقدم للمجلس جميع المراسلات المرفوعة له من المدير التنفيذي للبلدية والتي تتطلب عرضها على المجلس البلدي لاتخاذالقرارات اللازمة بشأنها .

٩- يحيل قرارات المجلس التي يكون المدير التنفيذي مسؤولاً عن تنفيذها .

وفي العراق تمارس مجالس المحافظات جوانب عديدة من الاختصاصات الادارية وفقاً لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، وهذه الاختصاصات يمكن تنظيمها وفق ثلاثة محاور رئيسة هي <sup>(١)</sup> :

**أولاً : الاختصاصات الادارية المتعلقة بالوظيفة العامة :** وتتمثل هذه الاختصاصات في :

١- اختيار العاملين في بعض الوظائف : منح القانون مجلس المحافظة اختصاص اختيار بعض

الشخصيات للمناصب المهمة في المحافظة وهم كل من :

أ- رئيس المجلس ونائبه : وهو ما اشارت اليه المادة ( ٧ / أولاً) من القانون التي انتظم نصها كالآتي (يختص مجلس المحافظة بما يلي : أولاً : انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سنأً) (٢) .

ب- المحافظ ونائبه : وهذا ما اشارت اليه المادة ( ٧ / سابعاً) إذ جاء فيها (١- انتخاب المحافظ ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ انعقاد اول جلسة له . ٢- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس يتم

(١) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٦٥ - ٧١ ، د. سامي حسن نجم ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط ١ ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤ ، ص ٣١١ - ٣٢٠

(٢) : وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد (٧٦ / ٢٠٠٩) في ١٣ / ٢ / ٢٠٠٩ ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، كراس صادر من وزارة العدل العراقية ، ٢٠١٠ ، ص ٨٤

التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات وينتخب من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني) (١) .

ج- المحافظ الجديد بعد اقالة السابق : ففي حالة اقالة المحافظ لسبب من اسباب الاقالة المشار اليها في القانون يقوم مجلس المحافظة باختيار محافظ جديد بدلاً عنه وفقاً للالية المتبعة في انتخاب المحافظ ونائبه خلال مدة اقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ التصديق او انتهاء مدة الطعن وفقاً لاحكام المادة (٧/ ثامناً / ٥) من القانون .

د- اصحاب المناصب العليا في المحافظة : لمجلس المحافظة استناداً للمادة (٧ / تاسعاً / ١) من القانون صلاحية ترشيح ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبناء على اقتراح من المحافظ بما لا يقل عن خمسة وعلى الوزير المختص تعيين احدهم ، وقد بينت المادة (١) من القانون المقصود باصحاب المناصب العليا وهم كل من (المدراء العامون ورؤساء الاجهزة الامنية في المحافظة ولا تشمل الجامعات والقضاة وقادة الجيش) (٢) .

ونحن نرى بان هذه الالية التي اعتمدها القانون تخالف المبادئ العامة المعتمدة في اللامركزية الادارية إذ ان اصحاب المناصب العليا يرتبطون بالسلطة التنفيذية ممثلة بالوزير المختص وهم يقومون بأداء المهام التنفيذية المكلفين بها وفق السياسية والخطط العامة المعتمدة من قبل مجلس الوزراء استناداً للمادة (٨٠ / أولاً) من الدستور ، ولذا فان منح مجلس المحافظة صلاحية تعيين اصحاب المناصب العليا سوف يؤدي الى خضوع هذه الفئة الى جهتين في ان واحد ، الجهة الأولى

الوزارة التي ينتمون لها والجهة الثانية مجلس المحافظة الذي له سلطة الترشيح والاقالة على وفق قانون المحافظات ، وهذا الامر لا يمكن قبوله لان فيه مساساً في اختصاصات السلطات الاتحادية وفروع الوزارات الاتحادية في المحافظات كما انه مخالف لما تعارفت عليه تطبيقات اللامركزية

(١) : وجدير بالذكر ان انتخاب المحافظ ونائبيه يجوز ان يكون من داخل المجلس او من خارجه كما ان المحافظ لا يجوز له مباشرة عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه ، وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد (٧٦ / ٢٠٠٩) لسنة ٢٠٠٩ إذ جاء فيه (ولا يجوز للمحافظ ان يباشر عمله قبل صدور المرسوم الجمهوري بتعيينه وان المحافظ المنتهية ولايته يستمر بعمله كمحافظ لحين مباشرة المحافظ الجديد.....)

(٢) : وقد منح امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ في الفقرة (١) من القسم (٢) مجلس المحافظة صلاحية اختيار اصحاب المناصب العليا بشكل مباشر وكذلك حق رفض التعيين الذي تجريه الوزارات الاتحادية لاصحاب المناصب العليا خلال اسبوعين من تاريخ تبلغها به ، وهو ما اكده المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٧ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١١ / ٩ / ٢٠٠٧ إذ جاء فيه ان التعيين والاقالة للاجهزة الامنية يكون من صلاحيات الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .

الادارية في دول العالم<sup>(١)</sup> لذا ندعو المشرّع الى تعديل هذا النص القانوني بما يتلائم مع قواعد اللامركزية الادارية المعروفة .

٢- انتهاء الرابطة الوظيفية : منح القانون مجلس المحافظة صلاحية انتهاء الرابطة الوظيفية لبعض العاملين في المجلس او اصحاب الدرجات العليا وكما ياتي :

أ- رئيس مجلس المحافظة او نائبه : فقد قضت المادة (٧ / ثانياً) بان تتم اقالة رئيس المجلس او نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في حالة تحقق احد اسباب الاقالة المشار اليها في الفقرة (ثامناً) من ذات المادة<sup>(٢)</sup> .

ب- اصحاب المناصب العليا : وهو ما اشارت اليه الفقرة (تاسعاً) البند (٢) من المادة (٧) من القانون التي جاء نصها كالآتي : (اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس بناء على طلب خمس عدد اعضاء المجلس او بناء على اقتراح من المحافظ ولمجلس الوزراء كذلك حق الاقالة باقتراح من الوزير المختص استناداً للاسباب الواردة في الفقرة (٨) من هذه المادة)<sup>(٣)</sup> ، ونحن نرى ان اعفاء اصحاب المناصب العليا من قبل مجلس المحافظة هو امر غير مقبول لان فيه تدخلاً سافراً غير محمود في عمل السلطة التنفيذية الاتحادية وكان على المشرع القانوني ان يمنح هذا الحق لخصوص مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص لان ذلك هو ما تقتضيه مبادئ اللامركزية الادارية .

ثانياً : الاختصاصات الادارية المتعلقة برسم السياسة العامة للمحافظة : جعل المشرّع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم من اختصاصات مجلس المحافظة رسم السياسة العامة

للمحافظة في مجال تطوير الخطط المتعلقة بالمحافظة وبالتنسيق مع الوزارات المعنية بموجب المادة (٧ / رابعاً) من القانون ، كما ومنح المشرع مجلس المحافظة صلاحية تحديد اولويات

(١) : ففي بريطانيا مثلاً تكون صلاحية تعيين ضباط الشرطة في مناصب معينة من اختصاصات وزير الداخلية ولا تتمتع المجالس المحلية باي سلطة في ذلك . فهمي محمود شكري ، المصدر السابق ، ص ١٨١

(٢) : نصت الفقرة (ثامناً) / البند (١) من المادة (٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل على (١) - استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضاءه وعند عدم قناعة الاغلبية البسيطة باجوبة المستجوب يعرض للتصويت على الاقالة في جلسة ثانية ويعدّ مقالاً بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ويكون طلب الاقالة او التوصية بها مستنداً على احد الاسباب الحصرية الاتية :

أ- عدم النزاهة او استغلال المنصب الوظيفي . ب- التسبب في هدر المال العام . ج- فقدان احد شروط العضوية .

د- الاهمال او التقصير المتعمدين في أداء الواجب والمسؤولية)

(٣) : وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد ١٦ / ٢٠١١ بتاريخ ١٦ / ٢ / ٢٠١١ . قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة لعام ٢٠١١ ، المصدر السابق ، ص ٨١

المحافظة في المجالات كافة ورسم سياستها ووضع الخطط الاستراتيجية لتنميتها بما لا يتعارض مع التنمية الوطنية استناداً للفقرة (١٥) من ذات المادة (١).

**ثالثاً : تقديم الخدمات العامة :** ويعدّ هذا الامر من اسباب تبني اللامركزية الادارية وعليه فانه يقع على عاتق مجالس المحافظات تقديم الخدمات العامة لمواطني المحافظة باعتبارها الممثل الحقيقي المنتخب من قبلهم ولذا يتوجب على المجالس القيام بإدارة المرافق العامة بالتنسيق مع الدوائر الخدمية التابعة للوزارات الاتحادية لتقديم افضل الخدمات واسرعها ، وقد منح القانون مجلس المحافظة في سبيل تحقيق هذا الهدف الاختصاصات الاتية :

١- المصادقة على الخطط الامنية المحلية : بموجب الفقرة (١٠) من المادة (٧) من القانون يملك مجلس المحافظة صلاحية المصادقة على الخطط الامنية المحلية المقدمة من قبل المؤسسات الامنية (٢) في المحافظة عن طريق المحافظ بالتنسيق مع الدوائر الامنية الاتحادية مع مراعاة خطتها الامنية ، ويراد بالتنسيق هو اعتماد نظام لتبادل المعلومات بين الجهات المختلفة بما يحقق العمل المشترك والمتناسق بين المحافظة والحكومة المركزية .

٢- المصادقة على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي : وهو ما اشارت اليه الفقرة (١١) من المادة (٧) من القانون التي انتظم نصها كالتالي (المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومركزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة بناء على اقتراح المحافظ او ثلث اعضاء المجلس)، كما وان لمجلس المحافظة اختيار شعار للمحافظة مستوحى من

الارث التاريخي والحضاري لها بموجب نص الفقرة (١٣) من ذات المادة من القانون ، ولاشك ان منح مجلس المحافظة اختصاص استحداث الوحدات الادارية يعدّ تطوراً نوعياً مهماً في توزيع الصلاحيات قياساً بقوانين المحافظات السابقة التي حصرت هذه الصلاحية بالسلطة المركزية (٣) .

(١) : ومن الناحية العملية فانه تتم التهيئة في بداية شهر اذار من كل سنة لاعداد خطة التنمية من قبل المحافظ ويصادق عليها مجلس المحافظة وترسل بعدها الى وزارة التخطيط في شهر تموز من كل سنة وفقاً لما جاء به قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٥٤ لسنة ٢٠٠٤ . د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ٣١٧

(٢) : وقد بيّن مجلس شوري الدولة بقراره المرقم بالعدد ٢٠٠٩ / ٧٥ في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ المقصود بالمؤسسات الامنية بانها (كل جهاز في المحافظة عمله ينصب على استتباب الامن والنظام ومكافحة الجريمة بكل أنواعها وحماية المواطن ويشمل ذلك اجهزة قوى الامن الداخلي و اجهزة الامن الاتحادية في المحافظة وغيرها من التشكيلات الامنية) . قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠١٠ ، المصدر السابق ، ص ٥٨

(٣) : فقد نصت المادة (٥) من قانون المحافظات الملغى رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩ المعدل على انه (يستحدث القضاء ويعين ويغير مركزه واسمه وتعديل حدوده ويفك ارتباط الاقضية والنواحي منه وتلحق بقضاء آخر بمرسوم جمهوري.....) ونصت المادة (٦) من ذات القانون على انه (تستحدث الناحية وتلغى وتعين حدودها ومركزها بمرسوم جمهوري.....)

## الفرع الثاني

### الاختصاص التشريعي

ويعني صلاحية اصدار التشريعات الفرعية المتعلقة بإدارة المقاطعة او الوحدة الادارية التي يتولى المجلس الاشراف عليها ، ففي بريطانيا يحق للمجالس المحلية اصدار التشريعات الفرعية التي تستمد قوتها من القانون المشرع من قبل البرلمان ، وتتناول هذه التشريعات الفرعية طريقة إدارة وتنظيم المقاطعة او المنطقة التي يكون المجلس المحلي مشرفاً عليها ، ولم يمنح البرلمان أي صلاحية بخصوص اصدار التشريعات والقوانين للمجالس المحلية لان ذلك من الاختصاصات الرئيسية له ، وعليه فان صلاحية المجالس في بريطانيا تنحصر في اصدار الانظمة او اللوائح المستندة لقانون (١) .

وفي المملكة الأردنية الهاشمية منح قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل في المادة (٤١ / ب) المجالس البلدية اختصاصات تشريعية بناء على موافقة مجلس الوزراء تمثلت في اصدار انظمة متعددة في المجالات الآتية :

١- القيام باية وظيفة من الوظائف او ممارسة اية صلاحية من الصلاحيات التي تدخل في سلطته والمذكورة في الفقرة (أ) من المادة (٤١) من القانون .

٢- فرض غرامات مالية لا تتجاوز الخمسين ديناراً على من يخالف بعض قرارات المجلس البلدي .

٣- يحق للمجلس البلدي تعيين الاشغال التي يجب على المكلف القيام بها بشرط ان تكون على نفقة المكلف الخاصة بعد انذاره خطياً بوجوب انجازها خلال مدة معينة .

٤- يحق للمجلس البلدي استيفاء رسوم عن الخضار والفواكه التي تعرض في الاسواق العامة وكذلك عن الاعمال والامور المبينة في مختلف اختصاصات المجلس ويتم تعيين مقادير ونسب هذه الرسوم بواسطة انظمة خاصة بذلك .

٥- يحق للمجلس البلدي استيفاء رسوم عند تعبيد الطرق او تزفيتها لأول مرة من اصحاب الاملاك المتاخمة لجانبي الطرق .

وعلى اية حال فان المشرّع الأردني لم يمنح المجالس البلدية في جانب الاختصاص التشريعي سوى اصدار الانظمة واللوائح بعد اخذ موافقة مجلس الوزراء في المجالات التي تقدم ذكرها .

وسلك المشرّع العراقي مسلكاً غريباً لم تأتي بمثله القوانين العراقية السابقة ولا القوانين المقارنة تمثل في منح مجالس المحافظات اختصاصات تشريعية في اصدار التشريعات المحلية بالاضافة الى اصدار الانظمة والتعليمات ، فقد منحت المادة (١١٥) من دستور سنة ٢٠٠٥ الأولية لقانون

(١) : د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص ٢٥٥

الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف مع الحكومة الاتحادية وهذا يعني ضمناً ان المحافظات لها الحق باصدار تشريعات خاصة بها ، كما واعتبرت المادة (٢ / أولاً) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة ولها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية<sup>(١)</sup> ونصت المادة (٧ / ثالثاً) من القانون التي بيّنت اختصاصات مجلس المحافظة على ما يلي (اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات لتنظيم الشؤون الادارية والمالية بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية وبما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية) وعلى هذا الاساس اصدرت بعض مجالس المحافظات قوانين محلية منها مجلس محافظة بابل الذي اصدر قانون المولدات ذات النفع الخاص رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ ، وقانون العيادات الطبية رقم (١) لسنة ٢٠١١ ، وقانون الحراس الليلييين رقم (٧٠) لسنة ٢٠١١ ، كما اصدر مجلس محافظة كربلاء قانوني رسم الخدمة رقم (٣١) لسنة ٢٠١٠ والجباية المفروضة على سيارات حمل المواد الانشائية<sup>(٢)</sup> ، ومن الغريب حقاً ان نرى ان موقف القضاء العراقي لم يكن بمستوى الوضوح والحزم في التصدي لهذا الموضوع ، الامر الذي اوجد جدلاً واسعاً في الاوساط القانونية ، فنلاحظ مثلاً ان احكام المحكمة الاتحادية العليا في هذا الموضوع كانت في غاية الاقتضاب والابتعاد عن اصل الموضوع وذهبت في اكثر من مرة الى رد الطلبات المرفوعة لها بخصوصه بدعوى عدم

الاختصاص<sup>(٣)</sup> وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في بعض احكامها بعدم صلاحية مجالس المحافظات باصدار التشريعات كقرارها المرقم بالعدد ١٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ والمتعلق بتفسير المادة (١١٥) من الدستور<sup>(٤)</sup> ، ولكنها اصدرت قراراً تفسيرياً آخر اقرت فيه بان لمجالس

(١) : جدير بالذكر ان التشريعات التي يحق لمجلس المحافظة اصدارها هي خصوص التشريعات المتعلقة بالجانبين الاداري والمالي فلا يجوز له مثلاً اصدار تشريعات عقابية او جزائية تجرم افعالاً او تحدد عقوبات معينة كما لا يجوز له اصدار تشريعات مدنية تنظم العلاقات التعاقدية بين افراد المجتمع في المحافظة بمقتضى هذا القانون . حسن العكلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد (٤) ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٣

(٢) : يمامة محمد حسن كشوك ، اثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين ، دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون – الجامعة المستنصرية – المجلد الرابع ، العدد (١٨) ، ٢٠١٢ ، ص ٢٠٥

(٣) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٧٦

(٤) : المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٦ / ٧ / ٢٠٠٧ وقد جاء فيه (من خلال تدقيق احكام المادة (١١٥) والمواد الأخرى من دستور العراق ٢٠٠٥ تبين ان مجلس المحافظة لا يتمتع بصفة تشريعية لسن القوانين المحلية) المحافظات سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون الادارية والمالية فيها<sup>(١)</sup> ، وفي مقابل ذلك ذهب مجلس شورى الدولة في بعض قراراته الافتائية الى عدم تمتع مجالس المحافظات بصلاحيات اصدار القوانين المحلية<sup>(٢)</sup> .

وبشكل عام وبغض النظر عن الجدل الدائر بين بعض الفقهاء بين مثبت ومنكر لصلاحية مجالس المحافظات التشريعية دستورياً وهل ان الصلاحية الممنوحة للمجالس في قانون المحافظات هي قاعدة منشئة او كاشفة<sup>(٣)</sup> ، فنحن نرى وفاقاً لرأي جانب من الفقه<sup>(٤)</sup> ان منح مجالس المحافظات صلاحية اصدار القوانين المحلية يخالف كلياً مبدأ اللامركزية الادارية الذي اعتمده الدستور كإطار عام لتنظيم علاقة المحافظات بالسلطات الاتحادية حيث ان هذا المبدأ كما هو واضح يقوم على توزيع الوظيفة الادارية دون الوظيفة التشريعية والقضائية ، لذا ندعو المشرع الى تعديل نص المادة (١١٥) من الدستور والمواد القانونية الواردة في قانون المحافظات التي تعد المحافظة اعلى سلطة تشريعية وتمنحها صلاحية اصدار القوانين المحلية<sup>(٥)</sup> .

(١) : قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم بالعدد ٢٥ / اتحادية / ٢٠٠٨ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٣ / ٦ / ٢٠٠٨ والمتعلق بطلب استيضاح مقدم من مجلس محافظة البصرة بخصوص صلاحياته في فرض الضرائب والرسوم المحلية .



(٢) : وهو القرار المرقم بالعدد ١٩٧٢ / ٢٠٠٩ بتاريخ ٢٥ / ١٠ / ٢٠٠٩ بخصوص صحة قانون المولدات ذات النفع العام رقم (٢) لسنة ٢٠٠٩ الذي اصدره مجلس محافظة بابل ، ومما جاء فيه : ان المادة (١٢١) من الدستور خولت سلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية واصدار القوانين وفقاً لاحكامه ولم يخول المحافظات غير المنتظمة في اقليم هذه الصلاحية ولم يرد فيه اشارة بان تصدر المحافظات قوانين ، د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٧٨ ، والقرار المرقم بالعدد ١٠٢ / ٢٠١١ بتاريخ ٣١ / ١٠ / ٢٠١١ بخصوص صحة قانون العيادات الطبية الخاصة رقم (١) لسنة ٢٠١١ الذي اصدره مجلس محافظة بابل ومما جاء فيه : حيث ان الية تشريع القوانين محددة بموجب احكام البند (أولاً) من المادة (٦١) من الدستور والذي اناط الصلاحية في تشريع القوانين الاتحادية بمجلس النواب حصراً ولم يمنح مجلس المحافظة اية صلاحية في هذا الشأن ، لذا فان اصدار هذا التشريع من مجلس المحافظة لا سند له من القانون ، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٨

(٣) : د. احمد عبد الزهرة كاظم ، المصدر السابق ، ص ٢٥٤ - ٢٦١ ، د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ٣٠٧ - ٣١١ ، اريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (٣) ، ٢٠١١ ، ص ١٤٧ - ١٥٠

(٤) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٧٦ وغيرها .

(٥) : والغريب ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ اجريت عليه عدة تعديلات الا انها جميعاً لم تتناول الاختصاصات التشريعية لمجالس المحافظات رغم كثرة الجدل حولها واقتصرت في مجملها

### الفرع الثالث

#### الاختصاص المالي

اشارت التشريعات المنظمة لاختصاصات المجالس المحلية والمحافظات الى جملة من الاختصاصات ذات الطبيعة المالية ، ففي بريطانيا منح القانون المجالس المحلية صلاحية فرض ضريبة سميت بضريبة المجلس المحلي وهي عبارة عن ضريبة محلية يفرضها المجلس المحلي كل في منطقتة ، ويكون موردها لصالح موازنة المجلس وذلك لتأمين نفقات الخدمات التي يباشرها المجلس في المناطق المشرف عليها وتعدّ هذه الضريبة ضريبة عقارية لانها تفرض على دور السكن سواء كانت بيوتاً او شققاً او مراكز نهرية ثابتة مستخدمة لاغراض السكن وكذلك البنائات ويمارس المجلس المحلي ايضاً صلاحية الاقتراض وفقاً لقانون الحكم المحلي لعام ١٩٧٢ وعام ١٩٧٣ ، هناك طرق عديدة يمكن للمجلس ان يفترض بموجبها لكن يتوجب على المجلس المحلي اذا اراد الاقتراض الحصول أولاً على موافقة الحكومة المركزية مع بيان الأسباب الداعية للاقتراض والاقتراض قد يكون من الصندوق القومي للاقراض الحكومي او هيئات اقراض خاصة او هيئات اقراض اهلية في مقابل دفع فوائد بنسبة ثابتة ، ويعدّ اعداد موازنة المجالس المحلية من

ضمن الصلاحيات المالية التي تتمتع بها المجالس وتتضمن الموازنة التي يتكفل المجلس باعدادها تفاصيل تقديرات الاعتمادات الرأسمالية والجارية المطلوب انفاقها في السنة القادمة وبيان الايرادات المتوقعة الحصول من مصادر التمويل سواء كانت هذه المصادر ذاتية متأتية من المنطقة نفسها مثل الضرائب والرسوم والاجور او كانت مصادرها خارجية عن طريق المعونات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية او عن طريق الاقتراض وبعد ان يتم اعداد الموازنة من اللجان المختصة يصادق المجلس عليها لتكون نافذة<sup>(١)</sup>.

وفي المملكة الأردنية الهاشمية منح قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل المجالس البلدية بعض الاختصاصات المالية فقد اشارت المادة (٤١/ أ) من القانون الى صلاحية المجالس في بيع فضلات الطرق وما استملك للمشاريع العامة او استغلالها وإدارة املاك البلدية واموالها واقامة الابنية اللازمة فيها وتأجيرها ورهنها وبيعها وقبول الهيئات والوصايا والتبرعات وفقاً لاحكام القانون ، واجازت المادة (٤٤) من القانون المجالس بتحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المعطى حق تحصيلها وجبايتها للمجالس بنص القوانين والانظمة المختلفة بهذا الشأن ، كما ومنحت المادة (٤٥) من القانون المجالس صلاحية الاقتراض من أي جهة بعد استحصال موافقة وزير الشؤون

---

على مواضيع اخرى كطعن عضو مجلس المحافظة بقرار انهاء عضويته او المحافظ بقرار اقالته وغير ذلك. يمامة محمد حسن كشوك ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤

(١) : فهمي محمود شكري ، المصدر السابق ، ص ٢٧٣ وما بعدها .

البلدية على الجهة التي يؤخذ منها القرض والغاية التي سينفق من اجلها ومقدار الفائدة وكيفية التسديد واي شروط خاصة قد يستلزمها الحصول على القرض ، واشارت المادة (٥٥) من القانون الى صلاحية المجالس بوضع موازنة سنوية لها يتم العمل بها بعد اقرارها من قبله وتصديقها من الوزير ، واخيراً اوجبت المادة (٥٦) من القانون على رئيس المجلس البلدي ان يضع حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال اربعة اشهر على الاكثر بعد انتهائها ويرسله الى الوزير لتصديقه بعد اقراره من قبل المجلس .

ومنح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في العراق مجالس المحافظات اختصاصات مالية عديدة تمثلت في<sup>(١)</sup> :

١- اعداد مشروع الموازنة الخاصة بالمجلس : فبموجب المادة (٧ / ٥ / ١) من القانون يقوم مجلس المحافظة باعداد مشروع الموازنة الخاصة به لدرجها ضمن الموازنة العامة للمحافظة .

٢- المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة : منح المشرّع مجلس المحافظة في المادة (٧ / ٥ / ٢) من القانون صلاحية المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة ، إذ نصت على (المصادقة على مشروع الموازنة العامة للمحافظة المحال اليها من المحافظ<sup>(٢)</sup>) واجراء

المنافلة بين ابوابها بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء على ان تُراعى المعايير الدستورية في التوزيع لمركز المحافظة والاقضية والنواحي ورفعها الى وزارة المالية في الحكومة الاتحادية لتوحيدها مع الموازنة الفيدرالية)

٣- المصادقة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس على قبول او رفض التبرعات والهبات : فقد اجازت الفقرة (١٦) من المادة (٧) من القانون لمجلس المحافظة المصادقة على قبول او رفض التبرعات والهبات التي تحصل عليها المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلسها ، ويلاحظ هنا ان المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم التبرعات والهبات فاطلق الحكم من دون تفصيل مع ان المفروض ان يميز ويفصل المشرع بين التبرعات والهبات التي يكون منشؤها داخلياً فلا تشكل خطراً على سيادة الدولة وبين التبرعات والهبات التي تكون من الخارج عن طريق الدول الاجنبية او المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية والتي قد تؤدي الى المساس بسيادة الدولة وربما تكون وسيلة من وسائل التدخل في الشؤون الداخلية ، لذا كان الاحرى بالمشرع العراقي ان يعلق قبول هذا النوع من التبرعات والهبات على موافقة السلطات الاتحادية كون الامر له صلة وثيقة بسيادة الدولة واستقلالها (٣).

(١) : د. عامر ابراهيم احمد ، المصدر السابق ، ص ٣١٧ - ٣١٨

(٢) : استناداً الى المادة (٣١ / أولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل .

(٣) : د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ٣٢٣

## الفرع الرابع

### الاختصاص الرقابي

من ضمن الاختصاصات التي تمارسها الهيئات والمجالس المحلية الاختصاص الرقابي وهو يعدّ من الاختصاصات المهمة التي منحها التشريعات المتعلقة بالإدارة المحلية لهذه المجالس هذا من جانب ومن جانب آخر، تملك السلطة المركزية حق الرقابة على الهيئات المحلية وتعد هذه الرقابة ركناً أساسياً من اركان قيام الإدارة المحلية (١) ، ففي بريطانيا تملك المجالس المحلية الحق في ممارسة الرقابة في مجالات عديدة اهمها المجال المالي ويكون العمل الرقابي من خلال اللجان لان السلطات في المجالس المحلية تكون موزعة على اللجان المختصة ويتوزع اعضاء المجلس على هذه اللجان ، وتتولى النظر في الشؤون المالية لجنة خاصة هي لجنة الشؤون المالية المتفرعة عن لجنة السياسية والموارد ، وتقوم هذه اللجنة بالرقابة على الصرف وسير عملية أداء وتنفيذ الخدمات وبالتالي فان المجلس المحلي سيكون هو المشرف والمراقب المباشر على اعماله بواسطة اعضائه (٢).

من جانب آخر فان السلطات المركزية في بريطانيا لها الحق في الرقابة على اعمال المجالس المحلية ، والرقابة المقررة للسلطة المركزية وفق القانون البريطاني على ثلاثة أنواع هي<sup>(٣)</sup> :

١- الرقابة السياسية : وتسمى بذلك لانها تمارس من جهات على تماس مباشر بالعمل السياسي كالشعب السياسي والمنظمات والنقابات والأحزاب السياسية والبرلمان ولذا فهي تنقسم الى أنواع هي ، الرقابة الشعبية ، رقابة الراي العام ، الرقابة البرلمانية<sup>(٤)</sup> .

فالبرلمان البريطاني باعتباره هو صاحب الاختصاص التشريعي يمارس الرقابة على المجالس المحلية لان وجودها وانقضائها يكون بتشريع من قبله ، وهي لا يمكن لها ان تباشر أي اختصاصات خارجة عن الاختصاصات التي حددها ورسمها التشريع البرلماني كما ان البرلمان هو صاحب الحق في تعديل قوانين الإدارة المحلية وزيادة او اضعاف اختصاصاتها وصلاحياتها غير ان الرقابة البرلمانية تقف عن هذا الحد ولذا فانها لا تكون قادرة على مراقبة سير العمل في

---

(١) : ذهب اغلب فقهاء القانون الاداري الى اعتبار الرقابة من الاركان الاساسية لقيام الإدارة المحلية وفي مقابل ذلك ذهب البعض الى ان الرقابة ليست ركناً بل هي من مقتضيات وجود الإدارة لا غير . د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ١٤٤ ، هامش رقم (١)

(٢) : فهمي محمود شكري ، المصدر السابق ، ص ٢٨٥

(٣) : د. خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة – ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٣ ، ص ٢١٣ – ٢١٩

(٤) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ٩١

المجالس المحلية ومدى التزامها بالتشريعات والضوابط المحددة لاختصاصاتها ونشاطها ، كما ان من النادر ان يقوم البرلمان البريطاني بالتدخل في انفاص صلاحيات وحريات السلطات المحلية بل ان تدخله غالباً يكون لمنح السلطات المحلية المزيد من الاختصاصات الجديدة ، ومن التقاليد التي تعمل عليها الحكومة البريطانية انها تلجأ الى استشارة المجالس المحلية في مشروعات القوانين التي تمس واقعها قبل اتخاذ اجراءات رفعها الى البرلمان .

وتلعب الرقابة الشعبية دوراً مهماً في الجانب الرقابي على عمل المجالس المحلية في بريطانيا إذ ان التقاليد البريطانية تحترم الراي العام وتوليه عناية كبيرة ، فالناخبون يعبرون عن قناعتهم ورضائهم او رفضهم للمجالس المحلية يوم الانتخاب كما تمارس الصحافة ووسائل الاعلام دوراً أساسياً في الرقابة على السلطات المحلية .

٢- الرقابة القضائية : وهي الرقابة التي تباشرها السلطة القضائية ممثلاً بمحاكمها على اختلاف درجاتها وأنواعها ، وتأتي رقابة القضاء على الهيئات المحلية انطلاقاً من خضوع الهيئات العامة باجمعها الى رقابة القضاء ، فإذا ما خالفت الهيئات المحلية القوانين التي تحكم اختصاصاتها

فالحكومة المركزية ان تلجأ الى القضاء العادي<sup>(١)</sup> ، والرقابة القضائية في بريطانيا لا تقف عند حد إلغاء الاوامر الادارية الفردية والتنظيمية المخالفة للقوانين واللوائح او التعويض عنها فحسب بل تمتد الى ابعد من ذلك لان القاضي يملك ان يصدر الى الإدارة وعمالها الاوامر والنواهي الملزمة وعدم تنفيذ الإدارة لهذه الاوامر القضائية او النواهي يعد جريمة يعاقب عليها فاعلها بعقوبة جزائية كالسجن .

٣- الرقابة الادارية : وهي الرقابة التي تقوم بها الجهات الادارية ذاتها بمراجعة قراراتها مع ما يمكن ان تؤدي اليه تلك المراجعة من سحب لهذه القرارات او الغائها او تعديلها ، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية وتتولى الإدارة هذه الرقابة اما من تلقاء نفسها او بناء على تظلم من ذوي الشأن يطلق عليه اصطلاحاً التظلم الاداري تمييزاً له عن التظلم القضائي الذي يكون امام القضاء<sup>(٢)</sup> .  
وتمارس الحكومة المركزية في بريطانيا الرقابة الادارية في الموارد الاتية :

أ- الرقابة على اعمال المجالس المحلية : وتتمثل هذه الرقابة في التصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية او بالرقابة على اللوائح والاعمال القانونية ، ففي مجال التصديق تنص بعض

---

(١) : جدير بالذكر ان القضاء العادي يكون مندمجاً مع القضاء الاداري في الدول الانكلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الامريكية ويُدعى (نظام القضاء الموحد) ويكون منفصلاً عنه كما في الدول اللاتينية كفرنسا ومصر والعراق ويدعى (نظام القضاء المزدوج) . د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، المصدر السابق ، ص ١١٨ ،

(٢) : د. نجيب خلف احمد ، محمد علي جواد كاظم ، المصدر السابق ، ص ٦٧

القوانين على ضرورة قيام الوزير المختص بالتصديق على اللوائح المحلية التي تصدرها مجالس المدن بهدف المحافظة على الامن والصحة العامة ويمارس الوزير هذا الحق اما بالموافقة على اللائحة او رفضها كلياً من دون ممارسة حق التعديل عليها ، كذلك تمارس الوزارات المعنية في بريطانيا التصديق على بعض المشاريع المحلية للتأكد من سلامة المخططات وانسجامها مع سياسة الحكومة وبرنامجهما الوزاري مثل مشاريع تخطيط المدن والمشاريع الانتاجية المتعلقة بالتعليم ، اما مجال الرقابة فيكون من خلال اللوائح التنفيذية او التنظيمية او التعليمات التي تصدرها الحكومة وتلزم المجالس المحلية العمل على ضوئها في مجال المشاريع الانشائية مثل الطرق والمباني والمجاري او مجال التعيين والترقية والتأديب لبعض الموظفين كرجال الاطفاء .

ب- الرقابة على بعض قرارات المجالس المحلية : وهذه القرارات تتعلق بتعيين الموظفين في رعاية الاطفال وتحديد مرتبات السكرتاريين في المجالس وقرارات فصل بعض الموظفين كالاطباء .

ج- الرقابة المالية : منح قانون المنح الصادر عام ١٩٣٩ الحكومة المركزية حق الرقابة على المجالس المحلية المستفيدة من الاعانات المالية الحكومية ، حيث تمارس السلطة المركزية صلاحية فحص ميزانية المشروع المطلوب دعمه إذا ما وجدت ضرورة لذلك ، واجاز القانون للادارات المحلية حق الاقتراض من السلطة المركزية لتنفيذ بعض المشاريع الانشائية المحلية كبناء المستشفيات والمسكن واستصلاح الاراضي وغيرها ولكن الزم القانون الحصول على موافقة السلطة المركزية على ذلك ، وللسلطة المركزية الحق ايضاً في مراقبة الرسوم الاضافية التي تفرضها الادارات المحلية لتغطية نفقات بعض المرافق العامة ، فمثلاً تخضع رسوم دفن الموتى والاسواق العامة لموافقة وزارة الصحة وهكذا ، ومن موارد الرقابة المالية في بريطانيا ايضاً اخضاع الحسابات الختامية لبعض المجالس المحلية وخاصة الصغيرة منها لرقابة السلطة المركزية للتأكد من قانونية المصروفات المحلية .

د- التفتيش الاداري والمالي : ان الهدف من التفتيش الاداري هو التأكد من حسن وأداء المجالس المحلية للخدمات الملقاة على عاتقها وتتولى كل وزارة التفتيش على اعمال المرفق المماثل لنشاطها ، فمثلاً تقوم وزارة التربية والتعليم بواسطة مفتشيها بالتفتيش على المدارس التي تديرها المجالس المحلية ، واما التفتيش المالي فتمارسه عادة وزارتا الاسكان والحكم المحلي بواسطة مفتشيها الذين يقومون بمراجعة الاعمال المالية للمجالس المحلية والتأكد من قانونية اوامر الصرف الصادر عنه ، وتؤثر نتائج التفتيش الاداري والمالي على حجم الاعاقات السنوية التي تقدمها السلطة المركزية للمجالس المحلية .

وتمارس المجالس البلدية وفق قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل الأردني مهام رقابية عديدة اشارت اليها المادة (٤٠ / أ) من القانون تشمل مراقبة انشاء الابنية وهدمها وتغيير اشكالها ومراقبة المجاري ومراقبة الفنادق والمطاعم والملاهي والمقاهي والنوادي ودور السينما وغيرها من المحلات العامة ، وكذلك مراقبة المواد الغذائية واتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع الغش فيها واتلاف الفاسد منها وتحديد اسعارها ومراقبة الإعلانات واللوحات ومراقبة وفحص الحيوانات والدواجن المعدة للذبح واتخاذ الاحتياطات لمنع اصابتها بالامراض ومراقبة المساكن والمحلات للتثبت من تصريف اذارها بصورة منتظمة ومراقبة الباعة والمصورين المتجولين والحمالين واصحاب البسطات والمظلات ومراقبة الاوزان والمكاييل والمقاييس ودمغها كما وتراقب المجالس البلدية مكاتب الاستخدام واليانصيب والقمار والمحلات المضرة بالصحة العامة والمواد المشتعلة والوقود وتنظيم بيعها وخرزنها .

وتمارس السلطات المركزية الأردنية الأنواع الثلاث للرقابة على المجالس البلدية<sup>(١)</sup> ، فالرقابة السياسية ممثلة بالبرلمان الأردني تمارس من خلال تحديد الاختصاصات التي تتمتع بها المجالس

على نحو الحصر وتحديد مصادر التمويل المحلي ، والكيفية التي يتم بها انشاء المجالس او حلها كل ذلك من خلال التشريعات البرلمانية المنظمة لذلك التي يقوم باصدارها وفق الاجراءات المعتمدة ، وتمارس المحاكم القضائية الأردنية الرقابة القضائية على عمل المجالس البلدية ، نظراً لما تتمتع به المجالس من شخصية قانونية فيكون لها الحق في ان تُقاضى وتُقاضي بهذه الصفة (٢) وتعد المحاكم النظامية هي صاحبة الاختصاص في النظر بالدعاوى المرفوعة لها من قبل الافراد ضد المجالس او المجالس ضد الافراد مثل دعاوى التعويض عن الاضرار او تقدير قيمة العقارات المستملكة للنفع العام .

وتملك السلطة الادارية المركزية (التنفيذية) الحق بالرقابة الادارية على المجالس البلدية ، وتُمارس هذه الرقابة اما من قبل مجلس الوزراء او وزير الشؤون البلدية او الحكام الاداريين العاملين في الوحدات الادارية بصفتهم ممثلين للسلطة التنفيذية ، وتشمل الرقابة الادارية على المجالس واعمالها صور عديدة هي :

١- حل المجالس : اجازت المادة (٨) الفقرة (أ) من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير البلدية حل المجلس البلدي قبل انتهاء مدة دورته ويتم تعيين لجنة تقوم مقامه لمدة لا تزيد عن سنة يجري خلالها انتخاب المجلس الجديد ، وقد اشترط المشرع ان يكون قرار الحل متضمناً للأسباب الموجبة لذلك .

(١) : د. خالد سمارة الزعبي ، المصدر السابق ، ص ٣٢٨ - ٣٣٤

(٢) : المادة (٣) الفقرة (ج) من قانون البلديات رقم (١٣) لسنة ٢٠١١ المعدل .

٢- الرقابة على اشخاص اعضاء المجالس البلدية : يتم تشكيل المجالس البلدية عن طريق الانتخاب المباشر بموجب البند (٢) من الفقرة (ب) من المادة (٣) من القانون ، الا ان المشرع منح وزير الشؤون البلدية استثناء من هذا الاصل بعض الصلاحيات التي تتعلق بعضوية المجالس والتي من خلالها يستطيع ان يمارس مهام الرقابة على المجالس وهذه الصلاحيات هي :

أ- منح المشرع الوزير بموافقة مجلس الوزراء تعيين عضوين اضافيين الى كل مجلس بلدي ويكون لهذين العضوين حقوق الاعضاء المنتخبين نفسها استناداً الى ما ورد في المادة (٢٦) من القانون .

ب- بموجب المادة (٣٣ / أ) يحق لمجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية ان يعفي رئيس المجلس البلدي من منصبه او احد اعضائه لاسباب مبررة تقتضيها مصلحة البلدية .

ج- يعين وزير الشؤون البلدية رئيساً للانتخاب في كل بلدية بموجب المادة (١٠ / أ) وله صلاحية تحديد موعد الاقتراع استناداً للمادة (١٦) من القانون .

د- لوزير الشؤون البلدية بناء على موافقة مجلس الوزراء تعيين بعض المرشحين كاعضاء في المجالس البلدية التي ينقص عدد اعضائها عن النصاب القانوني كما جاء في الفقرة (ج) من المادة (٨) من القانون .

اما بالنسبة الى مجلس امانة عمان الكبرى فان لها وضعاً خاصاً فقد قضت المادة (٣ / ب / ٣) من القانون بان يقسم مجلس الوزراء امانة عمان الكبرى الى دوائر انتخابية يحددها ويحدد عدد الاعضاء الذين ينتخبون من كل دائرة منها ويعين الثلث الباقي من اعضاء مجلس الامانة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الشؤون البلدية ، ويتم تعيين امين عمان من بين اعضاء مجلس الامانة من قبل مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير .

٣- الرقابة على اعمال المجالس المحلية : وتشتمل على الامور الاتية :

١- موافقة مجلس الوزراء على الانظمة التي تضعها المجالس المحلية من اجل تنظيم اعمالها وأداء وظائفها واختصاصاتها التي تتمتع بها بموجب القانون استناداً الى الفقرات (ب ، د ، هـ ، ج) من المادة (٤٠) من القانون .

٢- موافقة وزير الشؤون البلدية على تحديد منطقة البلدية بعد الاطلاع على رأي وزير المالية استناداً الى المادة (٥ / ب / ٢) من القانون .

٣- موافقة وزير الشؤون البلدية على تقسيم منطقة البلدية الى دوائر انتخابية وتحديد عدد الاعضاء الذين ينتخبون في كل دائرة منها استناداً الى المادة (١٩ / أ) من القانون .

٤- موافقة وزير الشؤون البلدية على التوقيع على الاتفاقيات ومذكرات التفاهم مع الجهات الاجنبية استناداً الى المادة (٤١ / أ / ٦) من القانون .

٥- موافقة وزير الشؤون البلدية على قرارات المجالس البلدية المتعلقة ببيع اموال البلدية غير المنقولة او رهنها او ايجارها لمدة تزيد على ثلاث سنوات استناداً الى المادة (٤٣ / أ)

٦- موافقة وزير الشؤون البلدية على اقتراض المجالس البلدية للاموال استناداً للمادة (٤٥) من القانون .

٧- مصادقة وزير الشؤون البلدية على الموازنة المقررة من قبل المجالس البلدية استناداً للفقرة (أ) من المادة (٥٥) من القانون .

٨- موافقة وزير الشؤون البلدية على نقل المخصصات من فصل الى آخر او من مادة الى اخرى استناداً الى المادة (٥٥ / ج) من القانون .



٩- مصادقة وزير الشؤون البلدية على اقرار المجلس البلدي للحساب الختامي استناداً للمادة (٥٦) من القانون .

١٠- يضع رئيس المجلس البلدي تقريراً سنوياً عن الاعمال التي تمت في بلديته وترسل نسخة منه الى وزير الشؤون البلدية استناداً للمادة (٦١) من القانون .

١١- يتم تدقيق حسابات البلدية من الوزارة وديوان المحاسبة استناداً للمادة (٦٠) من القانون .

١٢- قضت المادة (٥٩ / أ) من القانون بان لوزير الشؤون البلدية ولاي موظف مفوض من قبله ان يقوم في أي وقت بتفتيش أي بلدية وباجراء فحص فجائي على صندوقها والاطلاع على جميع معاملاتها المالية والادارية وقرارات المجلس ومحاضر التحقيق وتفتيش المستودعات والمكاتب واماكن العمل والاتصال المباشر باي موظف او مستخدم واستجوابه وعلى رئيس المجلس البلدي والاعضاء وموظفي البلدية ومستخدميها ان ينفذوا طلباته ويجيبوا على اسئلته ويسهلوا مهمته .

٤- الرقابة المتعلقة بشؤون الموظفين : وتتضمن الاتي :

أ- لا يجوز تعيين موظفي الصنف الأول في المجالس البلدية الا بعد استحصال موافقة الوزير وموظفي الصنف الثاني بموافقة الحاكم الاداري .

ب- يشترط موافقة الوزير على قرارات المجالس البلدية المتضمنة عزل او اعفاء الموظف من عمله إذا كان من موظفي الصنف الأول وموافقة الحاكم الاداري إذا كان من موظفي الصنف الثاني .

وفي العراق اشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى جملة من الاختصاصات الرقابية التي تمارسها مجالس المحافظات تمثلت في :

١- لمجلس المحافظة صلاحية اقالة رئيسه او نائبه من المنصب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (٧) من القانون التي تقدمت الاشارة اليها .

٢- للمجلس صلاحية استجواب المحافظ او احد نائبيه بناء على طلب ثلث اعضائه واقالته عند عدم القناعة باجاباته بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بموجب الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من القانون التي تقدمت الاشارة الى نصها سابقاً .

٣- للمجلس صلاحية اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بموجب الفقرة (تاسعاً) من المادة (٧) من القانون التي تقدمت الاشارة الى نصها سابقاً .

ونحن نعتقد ان المشرع لم يكن موفقاً في منح مجلس المحافظة هذا الصلاحية لان فيها تدخلاً واضحاً في عمل السلطة التنفيذية مما قد يؤدي الى اضعاف ادائها إذ ان هذه المناصب هي مناصب تنفيذية تابعة لها كما ان رقابة المجلس تثير اشكالية الرقابة المزدوجة كون الوزارات المختصة هي

الجهة الرقابية المكلفة بذلك ، لاجل ذلك فاننا ندعو الى إلغاء هذا الامر والاكتفاء بالرقابة المركزية اسوةً بالتجارب المقارنة .

٤- للمجلس الحق في ممارسة الرقابة كما قضت به الفقرة (سادساً) من المادة (٧) من القانون على جميع أنشطة الهيئات التنفيذية المحلية<sup>(١)</sup> باستثناء المحاكم والوحدات العسكرية والكليات والمعاهد لضمان حسن أداء أعمالها عدا الدوائر ذات الاختصاص الاتحادي<sup>(٢)</sup> .

٥- يحق للمجلس ان يحل المجالس المحلية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من القائم مقام بالنسبة لمجلس القضاء او مدير الناحية بالنسبة لمجلس الناحية بموجب المادة (٢٠ / ثالثاً / ١) من القانون .

واما بالنسبة الى الرقابة المركزية التي تُمارس من السلطات الاتحادية على مجالس المحافظات فانها وفق نصوص قانون المحافظات تتمثل في الاتي :

١- الرقابة السياسية : وهي تشمل رقابة مجلس النواب العراقي والرقابة الشعبية ، ففيما يتعلق برقابة مجلس النواب اشارت المادة (٢ / ثانياً) من القانون الى ان مجلس المحافظة والمجالس المحلية تخضع لرقابة مجلس النواب ، وهذه الرقابة تاخذ ثلاثة صور فقد تكون على المجالس ذاتها وهو ما نصت عليه الفقرة (ثانياً) من المادة (٢٠) من القانون إذ جاء فيها (لمجلس النواب حل

---

(١) : وقد بيّن مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد ٢٠٠٩ / ٧٥ في ١٧ / ٩ / ٢٠٠٩ المقصود بالهيئات التنفيذية المحلية بانها جميع تشكيلات الدولة والقطاع العام التي لها دور في أداء الخطط والخدمات في المجالات كافة باستثناء ما ورد النص عليه . قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص٥٧

(٢) : ان استثناء المحاكم من الرقابة المحلية يعود الى انها تعد جزء من السلطة القضائية وقد منح الدستور في المواد (١٩ / أولاً) و (٨٧) و (٨٨) الاستقلالية الكاملة للسلطة القضائية اما بالنسبة الى استثناء الوحدات العسكرية (الجيش) فمرجعها انها تعد من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية التي لا يجوز التدخل بشؤونها سواء كان بالتنظيم او الاشراف استناداً الى المادة (١١٠ / ثانياً) من الدستور ، واما استثناء الكليات والمعاهد من رقابة

المجلس بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من المحافظ او طلب ثلث عدد اعضائه ....) ، وقد تكون الرقابة على اعمال المجالس وهو ما اشارت اليه المادة (٤) من قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ ، الذي انتظم نصها كالآتي (ثانياً : أ- لمجلس النواب ان يعترض على القرارات الصادرة من المجلس إذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة وفي حالة عدم ازالة المخالفة فلمجلس النواب إلغاء القرار بالاغلبية البسيطة ....)<sup>(١)</sup> واخيراً تكون رقابة مجلس النواب على المحافظ بحسب ما اشارت اليه الفقرة (ثامناً / ٢) من المادة (٧) من القانون .

واما فيما يتعلق بالرقابة الشعبية فهي تُمارس من قبل هيئة الناخبين ، حيث ان أي تقصير في أداء اعضاء المجالس سينعكس سلباً على فوزهم بالعضوية مرة اخرى ، وتسهم وسائل الاعلام المختلفة والتظاهرات السلمية التي كفل الدستور حمايتها في تفعيل وتطوير دور الرقابة الشعبية .

٢- الرقابة القضائية : وقد اشار قانون المحافظات الى خضوع بعض القرارات التي تصدرها مجالس المحافظات لرقابة المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة القضاء الاداري ، ففي ما يتعلق برقابة المحكمة الاتحادية العليا نجد ان القانون في المادة ( ٣١ / ١١ / ١ ) اجاز للمحافظ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة ومجلسي القضاء والناحية إذا كانت مخالفة للدستور او القوانين النافذة او انها خارجة عن اختصاصات المجالس او كونها مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة وله ان يعيد القرار الى المجلس المعني خلال مدة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه ، فان اصّر المجلس المعني على قراره او عدل فيه من دون ازالة المخالفة التي بينها المحافظ فعليه احالة الامر الى المحكمة الاتحادية العليا للبت فيه بموجب البند (٣) من ذات الفقرة (٢) .

المجالس فالسبب فيه هو لانها تعد مؤسسات مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي اضافة لتمتعها بالاهلية القانونية الكاملة لذا فانها تعد من المؤسسات ذات النفع العام لجميع انحاء العراق ولا يقتصر نفعها على المحافظة بالذات ، وعليه فان هذه المؤسسات لا تكون خاضعة لاي جهة سوى وزارة التعليم العالي والبحث العلمي استناداً الى القوانين والانظمة والتعليمات الخاصة بها . د. حنان محمد القيسي واخرون ، المصدر السابق ، ص ١١٣

(١) : ان منح مجلس النواب هذه الوسيلة الرقابية المتمثلة بالاعتراض على قرارات مجلس المحافظات ومن ثم إلغائها إذا كانت مخالفة للدستور والقوانين النافذة هو خروج عن مهام مجلس النواب الاصلية وذلك لان الجهة المختصة دستورياً بالنظر في دستورية القرارات من عدمها هي المحكمة الاتحادية العليا ، وان الجهة المختصة بالنظر في موافقة قرارات مجالس المحافظات للقوانين النافذة هي محكمة القضاء الاداري ، وعليه فلا يوجد مبرر لاسناد هذا الامر الى مجلس النواب خصوصاً وان عمله الرقابي خاضع الى التوافقات السياسية . د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨

(٢) : ان اسناد هذا الامر الى المحكمة الاتحادية العليا امر غير صحيح لان النظر بصحة القرارات الادارية الصادرة من مجلس المحافظة هو من اختصاص محكمة القضاء الاداري بموجب المادة (٧ / ثانياً / د) من قانون

واما فيما يتعلق برقابة محكمة القضاء الاداري فقد اجاز المشرع في قانون المحافظات في المادة (٧ / ثامناً / ٤) للمحافظ الاعتراض على قرار الاقالة امام محكمة القضاء الاداري خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه به على ان تبت المحكمة بالطعن خلال مدة شهر من تاريخ استلامها الطعن (١) ، كما ويمارس القضاء الاداري صلاحية الرقابة على جميع القرارات الادارية الصادرة من مجلس المحافظة حتى وان لم ينص قانون المحافظات على ذلك استناداً الى المادة (١٠٠) من الدستور التي منعت تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن (٢) .

واما بالنسبة للرقابة الادارية من قبل السلطة المركزية على مجالس المحافظات فقد منع المشرع الدستوري هذا النوع من الرقابة إذ نصت الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور على الاتي: (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة او اشراف اية وزارة او اية جهة غير مرتبطة بوزارة وله مالية مستقلة) وهو بهذا المنع قد منح مجالس المحافظات الاستقلالية التامة في مزاوله اعمالها ومهامها الادارية والمالية في المحافظة وبالتالي فهي غير خاضعة لرقابة حكومة المركز في هذا المجال ولا تستطيع السلطة المركزية ممارسة أي وصاية ادارية عليها<sup>(٣)</sup> وهذا يعني ان المشرع الدستوري قد اسقط ركناً اساسياً من اركان قيام اللامركزية الادارية ، وهو خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية ، والمشرع الدستوري بموقفه هذا قد وقع في تناقض واضح فهو من جهة تبنى نظام اللامركزية الادارية ومن جهة اخرى اسقط دعامة من دعائم هذا النظام الرئيسية<sup>(٤)</sup> .

ولذا فاننا ندعو الى تعديل هذا النص الدستوري بمنح السلطة المركزية ممثلة بمجلس الوزراء دوراً رقابياً واضحاً على مجالس المحافظات اسوة بالتجارب المقارنة لتحقيق عناصر قيام اللامركزية الادارية وضمان تطبيقها بشكل صحيح .

---

مجلس شوري الدولة رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩ المعدل وليس هو من مهام المحكمة الاتحادية العليا .

(١) : وجدير بالذكر ان المشرع سابقاً كان قد جعل حق تقديم الاعتراض على قرار الاقالة امام المحكمة الاتحادية العليا قبل ان يصحح موقفه - وقد احسن في ذلك - بموجب قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠

(٢) : وهذا ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٣٨ / اتحادية / ٢٠٠٩ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٩

(٣) : وجدير بالذكر ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد منح بعض الهيئات المستقلة صلاحية الرقابة على مجالس المحافظات كرقابة ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة من خلال رقابتهما على المال العام ومكافحة الفساد الاداري والمالي .

(٤) : د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، المصدر السابق ، ص ٢٤ ، د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ٣٤

## المطلب الثاني

### اختصاصات المحافظ

يعد منصب المحافظ من المناصب العليا المهمة في مجال الوظيفة الادارية ، فهو الرئيس التنفيذي الاعلى في المحافظة استناداً الى المادة (١٢٢ / ثالثاً) من الدستور ، والمادة (٢٤) من قانون

المحافظات غير المنتظمة رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل<sup>(١)</sup> ولذا فقد منحه القانون جملة من الاختصاصات المهمة التي يمارسها في حدود المحافظة ، وهذا ما سنبينه في الفروع الآتية :

## الفرع الأول

### الاختصاصات التنفيذية

أشارت العديد من التشريعات الخاصة بالإدارة المحلية الى مجموعة من الاختصاصات التنفيذية التي يمارسها المحافظون ضمن حدود الوحدة الادارية التي يراسونها ، ففي بريطانيا يمارس محافظ لندن<sup>(٢)</sup> اختصاصات عديدة منها تقديم المقترحات والطلبات الى مجلس محافظة لندن والذي بدوره يقوم بفحصها ومراجعتها واتخاذ القرارات بصددھا ، كما ويقع على عاتقه تنفيذ السياسة العامة للسلطة المركزية من خلال تنفيذ تلك السياسات في نطاق الحدود الادارية المشرف عليها ، فهو يمارس دور التنفيذ في جانب التنمية الاقتصادية والمحافظة على البيئة ودعم الثقافة ويتولى مسؤولية المواصلات واداراتها اليومية ، الى غير ذلك من المهام المتعلقة بالجانب التنفيذي<sup>(٣)</sup> . وفي المملكة الأردنية الهاشمية بين نظام التشكيلات الادارية رقم (١) لسنة ١٩٦٦ المهام التنفيذية التي يمارسها المحافظ الذي يعد ممثلاً للحكومة المركزية في المحافظة ينفذ سياستها ويلتزم بتوجيهاتها ولذلك فان الحكومة المركزية تتمتع بحرية تامة في تعيينه دون تقييد بشروط معينة من حيث المؤهل او مدة الخبرة وغيرها ، ويتم تعيينه بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من

---

(١) : عرّفت المادة (٢٠) من قانون المحافظات الملغى رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩ المحافظ بانه (الموظف التنفيذي الاعلى في المحافظة وعليه تنفيذ القوانين والانظمة والتعليمات والامر الصادر من الوزراء) اما امر سلطة الائتلاف المؤقتة الملغى رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤ فقد عرّفه في البند (١) من القسم (٣) بانه (المسؤول المدني الاعلى في المحافظة وهو مسؤول امام مجلس المحافظة.....)

(٢) : تمارس المجالس المحلية في بريطانيا اختصاصاتها في حدود المداولة والتقرير ويعهد تنفيذ قراراتها الى لجان تعمل تحت اشرافها ، فهذه اللجان تعد هي الجهاز التنفيذي للمجالس المحلية ولا يوجد منصب تنفيذي في المحافظة يعادل منصب المحافظ باستثناء العاصمة لندن التي تم استحداث هذا المنصب فيها بموجب قانون سلطة لندن الكبرى الصادر سنة ١٩٩٩ ، د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص ١٨٨ - ١٨٩ ، لذا سيكون الكلام عن اختصاصات المحافظ في هذا المطلب خاصاً بمحافظ (عمدة) لندن عند تناولنا لتجربة الإدارة المحلية في بريطانيا .

(٣) : د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص ٣١٠

وزير الداخلية و صدور ارادة ملكية بذلك ، ولذا فان المحافظ يعد اكبر سلطة في المحافظة ويتقدم على جميع موظفي الدولة فيها وتخضع جميع دوائر المحافظة لاشرافه باستثناء القضاة وهو مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في المحافظة في جميع المجالات وهو حلقة الوصل بين الإدارة المركزية وبين سكان المحافظة ويتوجب عليه العمل على تعميم وتنفيذ القوانين والانظمة والقرارات والتعليمات الوزارية في دوائر المحافظة كما يقوم بالاشراف على الخدمات المحلية في

المحافظة ورعايتها والعمل على تحقيقها بالتعاون مع السلطات المختصة وفقاً للقوانين والانظمة النافذة ومن هذه الخدمات فتح الطرق وتوفير المياه الصالحة للشرب وتشجيع التعليم ومكافحة الامية وتنظيم العمران في المدن والقرى واقامة الاسواق العامة ورعاية الاعمال الخيرية والرياضية وتحسين الوضع الاقتصادي وغير ذلك من الموارد التي تتعلق بالجانب الخدمي<sup>(١)</sup>.

وفي العراق منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ عدة اختصاصات تنفيذية تمثلت في الاتي<sup>(٢)</sup>:

١- تقديم الاقتراحات والطلبات الى مجلس المحافظة : يمارس المحافظ اختصاص تقديم عدد من الاقتراحات والطلبات الى مجلس المحافظة ، فقد اشارت المادة (٧ / تاسعاً) من القانون الى صلاحية المحافظ في اقتراح خمسة اشخاص لتولي المناصب العليا في المحافظة ، وكذلك صلاحيته في اقتراح اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة ، ومنحت الفقرة (الحادية عشر) من ذات المادة المحافظ حق اقتراح اجراء التغييرات الادارية على الاقضية والنواحي والقرى بالدمج والاستحداث وتغيير اسمائها ومراكزها وما يترتب عليها من تشكيلات ادارية ضمن حدود المحافظة ، وبينت المادة (٨) الفقرة (ثالثاً / ٢) صلاحية المحافظ بتقديم طلب الى مجلس المحافظة باقالة القائم مقام في حال تحقق احد اسباب الاقالة التي نص عليها القانون ، واخيراً اشارت المادة (٢٠) الفقرة (ثانياً) من القانون الى صلاحية المحافظ بتقديم طلب لحل مجلس المحافظة الى مجلس النواب عند تحقق الشروط التي نصت عليها ذات المادة وهي الاخلال الجسيم بالاعمال والمهام الموكلة بالمجلس ومخالفة الدستور والقوانين وفقدان ثلث الاعضاء لشروط العضوية .

٢- تنفيذ قرارات مجلس المحافظة : يتوجب على المحافظ تنفيذ قرارات مجلس المحافظة بموجب المادة (٣١) الفقرة (ثانياً) والتي نصت على (تنفيذ القرارات التي يتخذها مجلس المحافظة بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين النافذة) ، وقد منح القانون للمحافظ حق الاعتراض في الفقرة

(١) : د. محمد وليد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨ ، ص ١١٧ - ١١٨

(٢) : د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق - دراسة تشريعية مقارنة - ط ١ ، مكتب الغفران للخدمات الطباعية ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٨٩

(الحادية عشر) من ذات المادة / البند (١) على قرارات مجلس المحافظة او المجلس المحلي في الحالات الاتية : أ- إذا كانت القرارات مخالفة للدستور او القوانين النافذة . ب- إذا لم تكن من اختصاصات المجلس . ج- إذا كانت مخالفة للخطة العامة للحكومة الاتحادية او للموازنة .

وقد بيّن القانون في البندين (٢ ، ٣) من ذات الفقرة الالية التي يتوجب على المحافظ اتباعها للاعتراض على القرارات التي تنطبق عليها الحالات المتقدمة<sup>(١)</sup>.

٣- تنفيذ السياسة العامة للحكومة الاتحادية : وهو ما اشارت اليه الفقرة (ثالثاً) من المادة (٣١) من القانون ، فحيث ان رسم السياسة العامة للدولة الاتحادية من اختصاصات الحكومة الاتحادية حصراً لذا كان من اللازم على المحافظ ان ينفذ تلك السياسات في حدود محافظته ، ونحن نرى وفقاً لرأي بعض الفقهاء بان المشرّع لم يكن موقفاً حينما قصر اختصاص المحافظ على تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المحافظة فحسب بل كان عليه ان يشير بشكل واضح الى اختصاص المحافظ ايضاً في تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء والوزراء باعتبار ان هذا التنفيذ يدخل ضمن مفهوم السياسات العامة للدولة الاتحادية (٢) .

## الفرع الثاني

### الاختصاصات الادارية

يتمتع المحافظ باختصاصات ادارية عديدة يمارسها في حدود محافظته او الوحدة الادارية التي يرأسها ، ففي بريطانيا يعدّ محافظ لندن الجهة المخولة بإدارة شؤون لندن الكبرى وهو الذي يمثلها ويتكلم باسمها ، وله صلاحية التخطيط ووضع الاستراتيجيات الخاصة بالوظائف المناطة به ، ويتولى المحافظ إدارة هيئة المواصلات التي تُعنى بتأمين خدمات المواصلات وصيانة الطرق وإدارة السير وخدمات النقل البري والنهري ، كما يتولى إدارة وكالة التنمية الاقتصادية في لندن التي تهدف الى تشجيع المناقشات الاقتصادية والمساعدة في تنفيذ استراتيجية المحافظ التنموية وتحقيق المشاركة مع المؤسسات العاملة في هذا المجال وتطوير المهارات المهنية ، واخيراً لمحافظ لندن صلاحية إدارة الشؤون الأخرى الخاصة بمدينة لندن والمتعلقة بتقديم الخدمات والمحافظة على سير وانتظام المرافق العامة فيها (٣) .

(١) : وقد اعترض البعض على منح هذه الصلاحية للمحافظ بدعوى انها مخالفة للمنطق القانوني إذ كيف يمكن ان يكون المحافظ رقيباً على مجلس المحافظة وله صلاحية الاعتراض على قراراته وهو خاضع لرقابة المجلس ومساءلته ومنتخباً من قبله ؟ اريج طالب كاظم ، المصدر السابق ، ص١٥٧

(٢) : د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص٩٨

(٣) : د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص٣١٠ - ٣١٤

ويمارس المحافظ في المملكة الأردنية الهاشمية وفق نظام التشكيلات الادارية رقم (١) لسنة ١٩٦٦ اختصاصات ادارية مختلفة منها صلاحيته في نقل أي موظف من المحافظة إذا كان وجوده مخالفاً لمقتضيات المصلحة العامة ، ويتوجب على جميع الموظفين الذين توكل لهم مهام رسمية في المحافظة اعلامه والاتصال به قبل مباشرتهم المهمة ، كما ان موظفي دوائر المحافظة ملزمون بتنفيذ اوامر المحافظ ولا يجوز لاي رئيس دائرة مغادرة المحافظة الا بعلمه لانه يعدّ رئيس الإدارة

العامّة في المحافظة واعي سلطة فيها ، ويساعد المحافظ في ممارسة اختصاصاته اجهزة اخرى تتمثل في :

١- مساعد المحافظ : وهو يعاون المحافظ في أداء عمله وقد يكون شخصاً واحداً او اكثر يتم تعيينه برتبة متصرف (بمنزلة القائم مقام في العراق) ويقوم مقام المحافظ في حالة غيابه رسمياً او عند خروجه خارج المحافظة .

٢- المجلس التنفيذي : وهو يتكون من مدراء فروع الدوائر المركزية في المحافظة بالاضافة الى قائد الشرطة ومساعد المحافظ باستثناء الحاكم ، ويجتمع هذا المجلس برئاسة المحافظ وهو الذي يديره وقد اوكلت له مهمة تحديد مواعيد اجتماعه مكانياً وزمانياً ، ويتم فيه التداول بشؤون المحافظة المختلفة ويتخذ القرارات اللازمة بشأنها ويتولى المحافظ الاشراف على تنفيذ تلك القرارات .

٣- المجلس الاستشاري : وهو عبارة عن مجلس اهلي من مواطني المحافظة يتم تشكيله بقرار من وزير الداخلية بناء على تنسيب من المحافظ ووظيفته تقديم الاستشارة عن طريق مناقشة جميع الامور التي تهّم المحافظة وبيان الاراء حولها وتقديم التوصيات والمقترحات بخصوصها ، ويتولى المحافظ إدارة هذا المجلس ويرأس اجتماعاته التي تعقد مرة كل شهرين بناء على دعوة منه في المكان والزمان اللذين يحددهما ، ويحق للمحافظ دعوة أي موظف من موظفي الحكومة في المحافظة لحضور اجتماعات هذا المجلس لكن لا يحق له المشاركة في التصويت<sup>(١)</sup> .

وفي العراق منح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظ اختصاصات ادارية عديدة تجسدت في الاتي<sup>(٢)</sup> :

١- دعوة مجلس المحافظة الى عقد الجلسة الأولى : وهو آخر اختصاص يمارسه المحافظ قبل التنحي عن منصبه وقد اشارت اليه المادة (٧ / أولاً) التي جاء نصها كالآتي (انتخاب رئيس المجلس ونائبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس في اول جلسة يعقدها المجلس يدعو لها

(١) : د. محمد وليد العبادي ، المصدر السابق ، ص ١١٧ – ١١٩

(٢) : د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص ٦٠ – ٨١

المحافظ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وتنعقد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً) ولا يجوز للمحافظ الامتناع عن توجيه دعوة المجلس الجديد للانعقاد لاي سبب كان ويتوجب على اعضاء المجلس الحضور عندئذ كما لا يجوز للمحافظ ان يوكل غيره في توجيه الدعوة<sup>(١)</sup> .



٢- الاشراف على سير المرافق العامة (٢) في المحافظة وتفتيشها : وهذا ما اشارت اليه الفقرة (رابعاً) من المادة (٣١) من القانون إذ نصت على (الاشراف على سير المرافق العامة في المحافظة وتفتيشها ما عدا المحاكم والوحدات العسكرية والجامعات والكليات والمعاهد) فالمحافظ بموجب هذا النص له صلاحية الاشراف والتفتيش على عمل تلك المرافق العامة وذلك لضمان تحقيقها لاهدافها على وفق المبادئ العامة التي تحكم سيرها ، ولكن هذه الصلاحية لا تمتد الى جميع الموظفين في المحافظة لان القانون استثنى بعض الفئات من ذلك وهي (٣) :

١- الموظفين غير التابعين للسلطة التنفيذية كرجال القضاء ومن في حكمهم ، وكذلك موظفو السلطة التشريعية والاقسام العلمية .

٢- الوحدات العسكرية والجنود التابعين لها .

٣- الجامعات والمعاهد والاقسام العلمية التابعة لها (٤) .

٤- العاملون التابعون للهيئات (المؤسسات العامة) والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

٥- الوزارات التي لم تنقل اختصاصاتها الى المجالس المحلية .

---

(١) : وهذا ما اكده مجلس شورى الدولة في فتواه المرقمة بالعدد ٧٦ / ٢٠٠٩ بتاريخ ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ .  
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ٦٠

(٢) : المرفق العام هو نشاط تتولاه الدولة او الاشخاص العامة الأخرى (كالمحافظة او البلدية او المؤسسة العامة او الهيئة العامة او ..... ) مباشرة او تعهد به الى الآخرين كالأفراد او الاشخاص المعنوية الخاصة ولكن تحت اشرافها ومراقبتها وتوجيهها لاشباع حاجات عامة لتحقيق الصالح العام . د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٢٤٧

(٣) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، المصدر السابق ، ص ١٢٧

(٤) : وهو ما اكده مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد ١٠٩ / ٢٠١١ في ٨ / ١٢ / ٢٠١١ .  
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ٢١٧

٣- تعيين الموظفين : منح قانون المحافظات المحافظ اختصاص تعيين بعض الفئات من الموظفين وهم كل من :

أ- تعيين نائبي المحافظ والقائم مقام ومدير الناحية : وهو ما اشارت اليه المادة (٢٧) الفقرة (أولاً) من القانون إذ جاء فيها (يكون لكل محافظ نائبان بدرجة مدير عام ينتخبها المجلس من داخله او خارجه ويصدر امر المحافظ بتعيينهما خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب المجلس لهما)

والمادة (٣٩) الفقرة (ثالثاً) التي انتظم نصها كالاتي (يصدر المحافظ امراً ادارياً بتعيين كل من القائم مقام ومدير الناحية ويكونا خاضعين لتوجيهه واشرافه) ، والقانون لم يمنح المحافظ صلاحية تعيين هؤلاء ابتداء وانما تكون صلاحيته منحصرة باصدار اوامر تعيينهم بعد انتخابهم من المجالس المحلية ، فنابا المحافظ يتم انتخابهما من قبل مجلس المحافظة والقائم مقام ومدير الناحية يتم انتخابهم من مجلسي القضاء والناحية على التوالي ، وعلى الرغم من ان القانون الزم المحافظ باصدار امر التعيين لهذه الفئات ولم يمنحه حق الاعتراض على ذلك الا انه يملك حق الاعتراض والامتناع عن اصدار امر التعيين فيما لو كان انتخابهم غير مستوف للشروط القانونية او كان مخالفاً للدستور او القوانين النافذة استناداً للفقرة (الحادية عشر) من المادة (٣١) من قانون المحافظات التي مر نصها .

ب- تعيين معاوني المحافظ : اجاز المشرع في قانون المحافظات للمحافظ تعيين عدد من معاونين له في الشؤون الادارية والفنية شريطة عدم تجاوز عددهم الخمسة ، ويقوم معاونون بأداء المهام التي يكلفهم بها المحافظ ويعملون تحت اشرافه ، استناداً الى الفقرة (أولاً) من المادة (٣٣) من القانون (١) .

ج- تعيين الموظفين المحليين في المحافظة : وهو ما اشارت اليه الفقرة (سابعاً) من المادة (٣١) من القانون في البند (١) الذي نص على (اصدار امر تعيين الموظفين المحليين في المحافظة ممن هم في الدرجة الخامسة فما دون من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون اللذين يتم ترشيحهم من الدوائر المختصة وفقاً لخطة الملاك التي وافق عليها المجلس)

٤- تثبيت الموظفين المحليين في المحافظة : وهو من الصلاحيات الادارية الممنوحة للمحافظ بموجب البند (٢) من الفقرة (سابعاً) من المادة (٣١) من القانون ، وهذا التثبيت لا يشمل جميع الموظفين بل هو يختص بموظفي الدرجة الرابعة فما فوق من درجات السلم الوظيفي المنصوص عليها في القانون كما انه لا يشمل المناصب العليا التي رسم القانون الية خاصة لها .

(١) : وجدير بالذكر ان القانون لم يحدد الجهة التي تتولى تعيين هؤلاء معاونين ، لذا افتى مجلس شورى الدولة بقراره المرقم بالعدد ٢١ / ٢٠١٠ في ١٧ / ٢ / ٢٠١٠ بان معاون المحافظ يعين من بين موظفي المحافظة ممن لديهم خدمة وظيفية فعلية في مجال اختصاصهم مدة لا تقل عن (١٠) سنوات بعد توافر الدرجة ، ويقوم المحافظ

٥- اختيار اعضاء هيئة مستشاري المحافظ : اوجب القانون في الفقرة (أولاً) من المادة (٣٤) تشكيل هيئة استشارية لا يزيد عددها عن سبعة خبراء تضم موظفين يختارهم المحافظ شريطة ان يكونوا متخصصين في الشؤون القانونية والفنية والمالية وحسب ما يقتضيه الحال وترتبط هذه الهيئة بالمحافظ مباشرة وتعمل تحت اشرافه وتوجيهه (١) .

٦- تأديب الموظفين المحليين : منح القانون في الفقرة (ثامناً) من المادة (٣١) المحافظ سلطة اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية للمدراء العاميين والموظفين العاملين في المحافظة على ان يتم ذلك بمصادقة مجلس المحافظة بالاغلبية البسيطة ، والمراد بالاجراءات الادارية والقانونية هي الاجراءات التي لا تدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للوزير المختص وتقتصر على التوجيه والمحاسبة وتشكيل لجان تحقيقية بحق الموظفين العاملين في المحافظة ضمن صلاحيته كمحافظ عند مخالفتهم لالتزاماتهم القانونية تجاه المحافظ ، ويقوم المحافظ باعلام الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة بتوصيات اللجان التحقيقية بشأن موظفيهم<sup>(٢)</sup> .

٧- استحداث الجامعات والكليات والمعاهد في المحافظة : ويكون ذلك بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في حدود موازنة المحافظة على ان تتم مصادقة مجلس المحافظة على ذلك بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، استناداً للفقرة (سادساً) من المادة (٣١) من القانون<sup>(٣)</sup> .

٨- تمثيل المحافظة في المؤتمرات والندوات وغيرها : وهو ما اشارت اليه الفقرة (خامساً) من المادة (٣١) من القانون ، فالمحافظ هو الذي يمثل المحافظة في المؤتمرات والندوات والمحافل التي يدعى اليها والمتعلقة بشؤون المحافظة وادارتها المحلية وله كذلك ايفاد موظفي المحافظة وفقاً للقانون والاصول المرعية .

---

باصدار امر التعيين له بعد حصول موافقة الامانة العامة لمجلس الوزراء على المرشح لحين اجراء تدخل تشريعي بتوسيع صلاحيات المحافظ . قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ١١٧

(١) : وهو ما اكده مجلس شورى الدولة بقراره المرقم ٧٥ / ٢٠٠٩ في ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ .  
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ٥٩

(٢) : جاء ذلك في قرار مجلس شورى الدولة المرقم بالعدد ٧٦ / ٢٠٠٩ بتاريخ ١٣ / ٩ / ٢٠٠٩ .  
قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، المصدر السابق ، ص ٩٤ - ٩٥

(٣) : وذهب جانب من الفقه ونحن نميل الى ذلك الى ان هذا الاختصاص غير قانوني لان استحداث المرافق العامة (وطنية ام محلية) لا يكون الا بقانون ، كما ان فيه معارضة صريحة مع احكام قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (٤٠) لسنة ١٩٨٨ المعدل إذ ان المادة (٤) منه تشير الى ان استحداث الكليات والمعاهد والتوصية بفتح الجامعات من الاختصاصات التي تمارسها الوزارة ، لذا لا بد من إلغاء هذا الاختصاص من اختصاصات المحافظ .  
د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص ٧٧ - ٧٨

٩- الاطلاع على المخاطبات التي تجريها الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة مع دوائرها في المحافظة : وهو ما قضت به المادة (٣٢) من القانون التي انتظم نصها كالآتي (على الوزراء والجهات غير المرتبطة بوزارة ان تشعر المحافظ بالمحافظات التي تجريها مع دوائرها ومرافقها في نطاق المحافظة لاطلاعه عليها ومراقبة تنفيذها وعلى رؤساء الدوائر والمرافق العامة في نطاق المحافظة الالتزام بما يلي :

أولاً : اعلام المحافظ بمخاطباتهم الرسمية مع دوائرهم في مركز الدائرة .

ثانياً : رفع التقارير الى المحافظ بخصوص الامور التي يحيلها اليهم .

ثالثاً : احاطة المحافظ علماً باعمالهم التي لها مساس بالامن او الامور المهمة او القضايا التي تتعلق باكثر من دائرة واحدة في المحافظة او سلوك موظفيهم .

رابعاً : اعلام المحافظ بمباشرتهم الوظيفة وانفكاكهم منها وتركهم العمل .

خامساً : انجاز المهام واعمال اللجان التي يكلفهم بها .

وفي حالة امتناع احدى الوزارات او الجهات غير المرتبطة بوزارة من الالتزام بذلك فللمحافظ اللجوء الى الهيئة التنسيقية العليا التي اشارت اليها الفقرة (أولاً) من المادة (٤٥) من القانون والتي يرئسها رئيس مجلس الوزراء وتشمل في عضويتها المحافظين ، وتختص بالنظر في شؤون المحافظات واداراتها المحلية والتنسيق بينها ومعالجة المشكلات والمعوقات التي تواجهها وبكل ما يتعلق بالشؤون المشتركة بين المحافظات ، كما وللمحافظ ايضاً اتخاذ الاجراءات الادارية والقانونية بحق الموظفين العاملين في المحافظة في حالة امتناعهم من تزويده بالمعلومات والتقارير المطلوبة استناداً الى الفقرة (ثامناً) من المادة (٣١) من القانون التي تقدمت الاشارة اليها .

### الفرع الثالث

#### الاختصاصات الضبطية

يعرّف الضبط الاداري بانه النشاط الذي تباشره الهيئات الادارية وتمس به حريات الافراد ونشاطهم الخاص بهدف المحافظة على النظام العام<sup>(١)</sup> ، وتعد الاختصاصات الضبطية التي يمارسها المحافظ او رئيس الوحدة الادارية من اهم الاختصاصات التي منحتها اليه التشريعات المنظمة للإدارة

المحلية ، كونه يتعلق بحريات المواطنين ويتضمن اجراءات وقائية وجبرية قد تتخذها السلطات المحلية عند الضرورة .

ففي بريطانيا يمارس محافظ لندن عدة اختصاصات ضببية منها انه يعمل مع سلطة شرطة لندن في فرض الامن والاستقرار ومنع حدوث الجريمة فبمقتضى القانون الصادر عام ١٩٩٩ تم تشكيل هيئة جديدة سميت بشرطة لندن تتكون من (٢٣) عضواً يتوزعون كالاتي (١٢) عضو من مجلس المحافظة ، و(٦) اعضاء يتم تعيينهم حسب الشروط والمؤهلات التي اوردها القانون وعضو واحد يعينه وزير الداخلية ليكون حلقة وصل بين سلطة الشرطة والوزارة ، و(٤) اعضاء يتم تعيينهم من قضاة المحاكم وفقاً لقانون قضاة الصلح عام ١٩٩٧ ، وهذه الهيئة تمارس نشاطها بشكل مستقل وترتبط بوزير الداخلية في حدود معينة بينها القانون لان الوزارة تعد هي الجهة التنفيذية العليا المشرفة على قوات الشرطة كاملة ، وتعمل هذه الهيئة المشرفة على قوات الشرطة في لندن مع محافظ لندن في حفظ النظام العام بكل عناصره . كما يتولى المحافظ تنظيم النشاطات الهادفة الى المحافظة على بيئة لندن ، فالمحافظ يقع على عاتقه اعداد خطة للعمل تشمل جميع الجوانب البيئية للمحافظة والسبل الكفيلة بالمحافظة على تنقية الهواء والماء والتربة وتحقيق الهدوء ومنع الضوضاء ، ويتوجب على المحافظ ان يقدم تقريراً في نهاية ولايته الى الحكومة المركزية يبين فيه اوضاع وظروف البيئة في مدينة لندن وكيفية المحافظة عليها ، ويشرف المحافظ ايضاً على عمل سلطة الاطفاء والتخطيط للطوارئ في المحافظة ، وتتكون هيكله سلطة الاطفاء من (١٧) عضواً يعين المحافظ (٩) منهم ويعين (٨) الباقين من قبل اعضاء السلطات المحلية لمناطق لندن ، وتتكفل هذه السلطة بتوفير سبل الحماية المدنية وفرق اطفاء الحرائق وكل ذلك يكون باشراف ومتابعة محافظ لندن<sup>(٢)</sup> .

---

(١) : د. علي محمد بدير واخرون ، المصدر السابق ، ص ٢١١ ، والنظام العام هو فكرة مرنة تختلف باختلاف الزمان والمكان كما انها تختلف بحسب اختلاف الانظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وفلسفتها السائدة في الدولة وهو يتضمن اربعة عناصر اساسية هي الامن العام والصحة والسكينة العامة والاداب العامة .  
د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص ٨٣

(٢) : د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص ٣١٠ - ٣١٥

واشار نظام التشكيلات الادارية رقم (١) لسنة ١٩٦٦ المعدل في الاردن الى اختصاصات المحافظ الضببية فقوى الامن في المحافظة تكون تحت اشرافه وتصرفه وهي مكلفة بتنفيذ توجيهاته واوامره ، وللمحافظ ان يطلب من وزير الداخلية الاستعانة بالقوات المسلحة في حالة عدم كفاية قوى الامن الموجودة في المحافظة في تحقيق الاستقرار والامن ، وله ممارسة صلاحية الضبط الاداري والمحافظة على النظام العام بعناصره الاربعة في المحافظة فيصدر قرارات الضبط الاداري سواء كانت لائحية ام فردية في مجالات متعددة كحماية الحريات العامة وازالة الغضب

عن الاموال المنقولة وغير المنقولة واتخاذ القرارات المتعلقة بالتمويل ومراقبة الاسعار واتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة للتخلص من الكوارث الطبيعية وتنظيم شؤون الدفاع المدني والمحافظة على الاخلاق العامة وصيانة الحقوق والسلامة الشخصية في حدود استقلال القضاء<sup>(١)</sup>.  
وُمنح المحافظ في العراق عدة اختصاصات ضببية بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل تمثلت في الاتي<sup>(٢)</sup>:

١- توجيه الامر الى الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع في المحافظة : وهذا ما اشارت اليه المادة (٣١) الفقرة (تاسعاً) في البند (١) من القانون إذ جاء فيها (للمحافظ ان يأمر الشرطة باجراء التحقيق في الجرائم التي تقع ضمن الحدود الادارية للمحافظة وفقاً للقانون وتقدم اوراق التحقيق الى القاضي المختص على ان يتم اعلام المحافظ بنتيجة التحقيق)

٢- استحداث وإلغاء مراكز الشرطة في المحافظة : ويتم ذلك بمصادقة مجلس المحافظة بالاجلبية المطلقة لعدد اعضائه وفقاً للشروط الواردة في القوانين المختصة وضوابط وزارة الداخلية استناداً لما ورد في البند (٢) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٣١) من القانون<sup>(٣)</sup>.

٣- للمحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية : لقد منح القانون في الفقرة (عاشراً) البند (١) من المادة (٣١) المحافظ سلطة مباشرة على الاجهزة الامنية المحلية وجميع الجهات المكلفة بواجبات الحماية وحفظ الامن والنظام العاملة في المحافظة باستثناء القوات المسلحة (قطعات الجيش)

٤- الطلب من وزير الداخلية تعزيز قدرة الاجهزة الامنية في المحافظة : لقد قضت الفقرة (عاشراً) البند (٢) من المادة (٣١) من القانون بان للمحافظ عندما يرى ان الاجهزة الامنية في المحافظة غير

---

(١) : د. محمد وليد العبادي ، المصدر السابق ، ص ١١٧ - ١١٨

(٢) : د. عامر ابراهيم احمد الشمري ، المصدر السابق ، ص ٣٢٦ - ٣٢٧

(٣) : وهذا الامر غير مقبول لان مراكز الشرطة من المرافق العامة التي لا يجوز انشائها او الغائها الا بقانون .  
د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص ٨٧

قادرة على انجاز واجباتها في حفظ الامن والنظام ان يعرض الامر فوراً على وزير الداخلية لتأمين الدعم للاجهزة الامنية مبيناً مقدار القوة الكافية لانجاز تلك الواجبات<sup>(١)</sup>.

## الفرع الرابع

### الاختصاصات المالية

وهو من الاختصاصات التي يمارسها المحافظون او رؤساء الوحدات الادارية في دول العالم ، ففي بريطانيا يقوم محافظ لندن بتحضير مشروع الموازنة متضمناً الايرادات والنفقات بكل أنواعها

، ويتم رفعها الى مجلس المحافظة الذي بدوره وبما له من صلاحيات يقوم بتعديل او رفض مشروع الموازنة باغلبية ثلثي اعضاء المجلس ، وحينئذ يتم ارجاعها للمحافظ لاجراء التعديلات اللازمة<sup>(٢)</sup> . وفي المملكة الأردنية الهاشمية تملك المحافظة موازنة خاصة بها استناداً الى نظام التشكيلات الادارية رقم (١) لسنة ١٩٦٦ المعدل تتألف من اموال الدولة والهبات والوصايا والتبرعات والقروض والاموال الأخرى التي تتم جبايتها من المواطنين ، وتقوم المجالس التنفيذية بوضع الموازنة الخاصة بالمحافظة باشراف المحافظ نفسه ، وبعدها يتم رفعها الى السلطة المركزية للبت فيها<sup>(٣)</sup> .

واما في العراق فقد اشار قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الى اختصاص مالي وحيد يمارسه المحافظ يتمثل في اعداد الموازنة العامة للمحافظة وفق المعايير الدستورية عدماً ما يقع ضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية ومن ثم رفعها الى مجلس المحافظة للمصادقة عليها كل ذلك استناداً للفقرة (أولاً) من المادة (٣١) من القانون .

---

(١) : نلاحظ ان المشرع قد اكد في الاختصاصات الضبطية التي منحها للمحافظ على جانب الامن العام دون باقي عناصر النظام العام ولعل السبب في ذلك يعود لامرين : الأول طبيعة الامر الاستثنائي الذي تمر به البلاد اثناء فترة تشريع قانون المحافظات الامر الذي القى بظلاله على مواد القانون ، الثاني : ان الامن العام يعد من اهم عناصر النظام العام لذا اقتضى التاكيد عليه دون سواه . د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق ، المصدر السابق ، ص ٨٦

(٢) : د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص ٣١٠ - ٣١١

(٣) : د. محمد وليد العبادي ، المصدر السابق ، ص ١١٦

### خلاصة القول

بعد ما استعرضنا الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات والمحافظين بمقتضى قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل اتضح لنا الاتي :

١- ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد سعيا الى اضعاف السلطة التنفيذية من خلال منحها المحافظات وضعاً خاصاً واختصاصات واسعة لم يكن لها نظير في التجارب البرلمانية المقارنة ، فبالاضافة الى الحرية

الكاملة في إدارة الشؤون المحلية على وفق مبدأ اللامركزية الادارية اصبحت المحافظات له اختصاصات تشريعية تمكنها من اصدار القوانين المحلية وان قوانينها تكون لها العلية والأولية في المسائل الخلافية التي تحصل ما بين الحكومة الاتحادية وبينها في موضوع الاختصاصات المشتركة .

٢- مع اقرار الدستور وقانون المحافظات بشكل صريح ان العلاقة ما بين السلطة المركزية والمحافظات تحكمها قواعد اللامركزية الادارية الا انها خالفاً شرطاً اساسياً وجوهرياً من هذه القواعد وهو رقابة السلطة المركزية على المحافظات ، فاصبحت العلاقة بين الاثنين اقرب ما تكون الى اللامركزية السياسية منها للامركزية الادارية .

٣- والذي يؤيد ما تقدّم هو منح الاختصاصات والصلاحيات الواسعة للمحافظات ومساواتها بالاقاليم التي هي من نتائج تطبيق اللامركزية السياسية ، ومنحها المكنة التشريعية في حدودها الادارية ، بل واجاز الدستور للمحافظات في المادة (١٢١) / الفقرة (رابعاً) تأسيس مكاتب للمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية<sup>(١)</sup> .

٤- منح قانون المحافظات المحافظين اختصاصات وصلاحيات واسعة بعضها من صلب اختصاصات السلطة التنفيذية المركزية كترشيح اصحاب المناصب العليا واعفائهم وغيرها من الاختصاصات التي اشار اليها القانون ، وفي مقابل هذا لم تمنح السلطة المركزية أي رقابة على عمل المحافظين سوى ما اشارت اليه المادة (٧) الفقرة (ثامناً) في البند (٢) من القانون التي انتظم نصها كالآتي (لمجلس النواب اقالة المحافظ بالاغلبية المطلقة بناء على اقتراح رئيس الوزراء ..... ) وهذا النص لا يولد باعتقادنا رقابة حقيقية على عمل المحافظين لان الاقالة معلقة على موافقة مجلس النواب الامر الذي يعني خضوعها الى المساومات والصفقات السياسية حالها حال كل القضايا الأخرى التي تعرض على المجلس لذا فاننا نعتقد ان مثل هذه الرقابة الشكلية للسلطة

---

(١) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم ٤٩ / اتحادية / ٢٠١١ المتخذ في جلستها المنعقدة بتاريخ ١٨ / ٧ / ٢٠١١

التنفيذية ممثلة برئيس الوزراء غير مؤثرة وراذعة من الناحية العملية لذا نفترض ان تكون الجهة المختصة باتخاذ قرار الاقالة مجلس الوزراء دون مساوها كون المجلس هو المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بنص الدستور<sup>(١)</sup> .



(١) : وذهب البعض الى ان قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل قد منح في المادة (٢٦ / أولاً) منه رئيس الجمهورية الرقابة على المحافظ حيث ان القانون علق مباشرة المحافظ لعمله على صدور امر تعيينه من رئيس الجمهورية . د. سامي حسن نجم ، المصدر السابق ، ص٤١٥ ، ونحن نرى بان هذا الاجراء لا يمكن اعتباره من الاجراءات الرقابية الفاعلة التي وضعها القانون على المحافظ لان رئيس الجمهورية ليست له صلاحية النقض فلا يتمكن من تعطيل او إلغاء تعيين المحافظ بل هو ملزم باصدار امر التعيين ، وانما احال القانون اصدار امر التعيين لرئيس الجمهورية لامور اعتبارية لا غير كونه يمثل رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن بنص الدستور .

### الخاتمة

خلصنا في نهاية هذه الدراسة الى مجموع من النتائج التي نعتقد انها تمثل المؤشرات الرئيسة والمهمة لاسباب القانونية لضعف أداء السلطة التنفيذية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وفي ضوء هذه النتائج حاولنا صياغة بعض التوصيات التي نراها مناسبة في معالجة مكامن هذا الضعف ، وهي كالآتي :

أولاً : النتائج :

١- لقد مرّت السلطة التنفيذية بمراحل عديدة حتى وصلت الى ماهي عليه اليوم من الاستقلال الكامل عن باقي سلطات الدولة في أداء مهامها ووظائفها المحددة دستورياً وقد تباينت هذه المهام من دولة الى اخرى تبعاً للنظام السياسي المطبق فيها فمهامها في النظام الرئاسي لا تشابه بشكل كامل مهامها في النظام البرلماني وهكذا في النظام المجلسي .

٢- تتميز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بالوحدة والبساطة وفي النظام البرلماني بالتركيب والثنائية بينما هي في النظام المجلسي تكون تابعة للسلطة التشريعية وخاضعة لها خضوعاً تاماً.

٣- يعدّ رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية رئيساً للسلطة التنفيذية سواء كان ملكاً او اميراً او سلطاناً ويتمتع بمبدأ عدم المسؤولية والذي يعني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم امام السلطة التشريعية .

٤- من النتائج المترتبة على مبدأ انعدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم البرلمانية انتقال السلطات الفعلية الى الوزارة وعدم جواز عمله بشكل منفرد .

٥- لقد منح الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات وصلاحيات فعلية عديدة لرئيس الدولة ولاجل ذلك الغى حصانته وجعله خاضعاً لرقابة البرلمان ومساءلته ، وقد خالف الدستور بذلك ما جرت عليه الانظمة البرلمانية التقليدية .

٦- تتمتع الوزارة (الحكومة) في النظام البرلماني بجملة من الخصائص منها استنادها الى ثقة البرلمان وكونها تشكل وحدة متجانسة ومتضامنة كما انها تعدّ اداة للحكم بالاضافة الى التنفيذ وان وزرائها يدخلون البرلمان بهذه الصفة .

٧- تتنوع الأسباب القانونية التي تكمن وراء ضعف أداء السلطة التنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين اسباب دستورية واخرى تشريعية .

٨- مع ان الدستور العراقي النافذ منح رئيس الدولة اختصاصات عديدة تتعلق بالجانب التشريعي والقضائي والعسكري والشؤون الخارجية والتنفيذي وتعديل الدستور خلافاً لما هو متعارف عليه في النظم البرلمانية العريقة التي تعمل على ايكال الاختصاصات والصلاحيات الفعلية لمجلس الوزراء وتجعل من دور الرئيس دوراً فخرياً فحسب الا انه سعى الى بعثرة تلك الاختصاصات بهدف اضعاف السلطة التنفيذية .

٩- كرّس الدستور العراقي النافذ حالة اضعاف السلطة التنفيذية من خلال سلب العديد من الاختصاصات التي منحت لمجلس الوزراء ورئيسه في الدساتير البرلمانية المقارنة ومنها صلاحيته في تعيين كبار موظفي الدولة وغيرها .

١٠- قرّر الدستور في اكثر من نص تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبالاخص على مجلس الوزراء ورئيسه ومن موارد هذا التفوق انه منح البرلمان وسائل عديدة للتأثير والرقابة على المجلس وفي مقابل ذلك لم يمنح المجلس أي وسيلة للتأثير على البرلمان الامر الذي أدى الى اختلال التوازن في العلاقة الحاكمة بين الاثنتين واضعف الأداء التنفيذي والرقابي لمجلس الوزراء.

١١- ان الديمقراطية التوافقية لها خصائصها الذي تميزها عن باقي أنواع الديمقراطيات ولها مزاياها وعيوبها وقد اختلف الفقهاء بشأنها بين مثبت ومنكر له في الدستور الحالي ، والذي نراه هو ان التوافقية من الموضوعات التي اقرّها الدستور في بعض الموارد ولم يقرّها في موارد أخرى ومنها اختيار اعضاء الرئاسات الثلاث والمناصب العليا في الدولة ، وعليه فان ماجرت عليه عادة السياسيين في اعتماد التوافق في اختيار هذه المواقع لا سند له من الدستور .

١٢- ان النظام الحزبي المعتمد في الدولة له تأثير كبير على واقع السلطة التنفيذية وعلى تكوين وتشكيل مؤسسات الدولة وخاصة البرلمان والحكومة ، وان طبيعة هذا النظام تتأثر بجملة من العوامل يقف في صدارتها النظام الانتخابي .

١٣- ان نوع النظام الانتخابي المعتمد في الانتخابات له دور مهم في تكوين طبيعة النظام الحزبي في الحياة السياسية ولا شك ان لهذا الامر آثاره الايجابية او السلبية على واقع السلطتين التنفيذية والتشريعية .

١٤- لقد منح الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل المحافظات وضعاً خاصاً واختصاصات واسعة لا يوجد لها نظير في التجارب البرلمانية المقارنة فبالإضافة الى منحها الأولوية في المسائل الخلافية التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وبينها وفي ذلك اضعاف واضح للسلطة التنفيذية ، منحت اختصاصات تشريعية تمكنها من إصدار قوانين محلية وكل ذلك مخالف لمبدأ اللامركزية الإدارية التي اعتمده الدستور والقانون كإطار ينظم علاقة المركز بالمحافظات وقد خرق المشرّع هذا المبدأ بإلغاء ركن أساسي من أركانه الا وهو خضوع المحافظات الى رقابة السلطة التنفيذية الاتحادية فأصبحت العلاقة بينهما ضرباً من الخيال لفقدها هذا الركن فكانت اقرب الى اللامركزية السياسية منها للامركزية الإدارية .

## ثانياً : التوصيات :

١- ان طبيعة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة تستدعي السرعة في اتخاذ الإجراءات اللازمة للمواجهة لذا نوصي المشرّع الدستوري بإعادة النظر بالإجراءات التي حددها لإعلان حالتها الطوارئ والحرب وجعلها بيد رئيس مجلس الوزراء على ان يبدأ مجلس النواب بدور الرقابة والتقييم للإجراءات المتخذة بعد انتهائهما وعليه فاننا نقترح ان يتم تعديل البندين (أ ، ج) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور لتكونا على النحو الاتي :

أ- يجب على رئيس الجمهورية إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب في حالة انعقاده خلال فترة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً ليقرر ما يراه بشأنه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ، ويتوجب الدعوة لانعقاد المجلس فوراً إذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد .

ج- يُخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة الإعلان ولمجلس الوزراء اصدار انظمة الضبط والضرورة عند الحاجة وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور .

٢- ندعو المشرّع الدستوري الى تعديل نص الفقرة (خامساً) من المادة (٦١) من الدستور التي تمنح مجلس النواب الحق بالموافقة على تعيين مجموعة من الفئات كالقضاة والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والقيادات العسكرية ومنح هذا الحق الى الجهات المختصة ، فالقضاة الى مجلس القضاء الاعلى باعتباره الجهة التي تتولى شؤون الهيئات القضائية بموجب المادة (٩٠) من الدستور وباقي الفئات الى مجلس الوزراء كونها الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٨٠) من الدستور ورئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة (٧٨) الدستورية ، إذ ان منح هذه الصلاحيات في التعيين لمجلس النواب يتنافى مع مبدأ استقلال السلطة القضائية التي نص عليه الدستور في اكثر من مورد كما ان المجلس يعد مؤسسة سياسية تخضع للصفقات والمساومات السياسية بين أعضائه الامر الذي يجعل من التعيين رهينة خاضعة للمساومات بعيداً عن معايير الكفاءة والنزاهة ، لذا نقترح ان يتم تعديل تلك الفقرة على النحو الآتي :

أ- يتولى مجلس القضاء الاعلى تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي .

ب- يتولى مجلس الوزراء تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة .

ج- يتولى رئيس مجلس الوزراء تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات .

٣- ندعو المشرّع الدستوري الى تعديل المادة (٦٥) من الدستور الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد بان يُصار تنظيم شؤون هذا المجلس وشروط العضوية فيه واختصاصاته ضمن نصوص الوثيقة الدستورية لكي تكون منزلته في نفس منزلة مجلس النواب كونه المجلس التشريعي الثاني بنص الدستور .

٤- نوصي المشرّع الدستوري الى تعديل نص المادة (٦٤ / أولاً) التي علّقت طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب على موافقة رئيس الجمهورية وعدم الاخذ بالحل الذاتي للبرلمان بل يتم اعتماد الحل الوزاري بمنح رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور صلاحية حل مجلس النواب دون الرجوع اليه وان يكون تقديم الطلب الى رئيس الجمهورية شكلياً نظير ما هو جارٍ في التجارب البرلمانية العريقة ، وعليه فاننا نقترح ان تكون تلك الفقرة على النحو الاتي :

**أولاً : يُحل مجلس النواب بناءً على طلب من ثلث اعضائه وبموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء او بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وحينئذ يجب على رئيس الجمهورية اصدار مرسوم جمهوري بذلك .**

٥- اشار الدستور في المادة (٨١ / أولاً) الى حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه ، وفي ذلك مخالفة واضحة وصريحة لثوابت ومبادئ النظم البرلمانية لذا نوصي المشرّع الدستوري تعديل هذا النص وان يجعل ممارسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه الى نائبه ، وعليه فاننا نقترح ان تُصاغ تلك الفقرة على النحو الاتي :

**أولاً : يقوم نائب رئيس مجلس الوزراء مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لاي سبب كان .**

٦- يعدّ رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة لذا نوصي بمنحه الصلاحية الكاملة لاقالة الوزراء في حال اخلاهم بالواجبات المكلفين بها من خلال تعديل المادة (٧٨) من الدستور التي نقترح ان تكون على النحو الاتي :

**(رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتراًس اجتماعاته وله الحق باقالة الوزراء دون الرجوع الى مجلس النواب)**

٧- مع اقرار الدستور في المادة (٣٩) حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية والانضمام اليها الا انه احال تنظيم ذلك الى قانون يسن من قبل مجلس النواب العراقي وهو الذي لم يحصل حتى الان لذا ندعو المشرّع القانوني الى الإسراع بسن قانون الأحزاب السياسية لتنظيم الفوضى الموجودة حالياً في الواقع السياسي مع ضرورة التأكيد على ان يتضمن التشريع الجديد بعض الشروط الواجب توافرها في تشكيل الحزب كاشتراط ان يكون عدد اعضاء الهيئة التأسيسية (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرون ألف عضواً لمنع حدوث التعددية الحزبية المفرطة في الحياة السياسية والتي لها انعكاساتها السلبية على عمل وأداء السلطة التنفيذية وباقي المؤسسات ، كما ونؤكد على ضرورة تشكيل هيئة مستقلة خاصة بشؤون الأحزاب استناداً الى المادة (١٠٨) من الدستور

لضمان عدم تدخل أي جهة تنفيذية في شؤونها ومنحها الحرية الكاملة في ممارسة أعمالها وفقاً للمبادئ الدستورية .

٨- ان النظام الانتخابي المعتمد في الانتخابات له انعكاسات مهمة على تكوين نوع النظام الحزبي في الحياة السياسية وفي عملية اتخاذ القرارات وتشكيل سلطات الدولة وبشكل خاص السلطة التنفيذية وكذلك على أداء الدور الرقابي والتنفيذي في الواقع البرلماني والحكومي لذا ندعو المشرع القانوني الى تعديل المادة (١٤) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ بإلغاء نظام سانت ليغو المعدل واعتماد نظام انتخابي جديد يضمن الاستقرار والدعم للسلطة التنفيذية وعمل مؤسسات الدولة بالإضافة الى التمثيل العادل للأقليات ونحن نقترح ان يتم اعتماد نظام الأغلبية ذي الدور الواحد مع ضمان حقوق الاقليات من خلال تخصيص مقاعد خاصة لهم على اساس نظام الكوتا ، وإذا كانت هنالك ضرورة للبقاء على نظام التمثيل النسبي فاننا ندعو الى عدم اعتماده بالصيغة الحالية بل لابد من تعديله بان يُشترط حصول القائمة على نسبة معينة كأن تكون عشرة بالمئة من اصوات الناخبين كما هو معمول به في بعض الدول لشمولها بنظام التمثيل ، والهدف من هذا الشرط هو ضمان تحقيق أغلبية مستقرة في مجلس النواب والحكومة .

٩- ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سعى الى اضعاف السلطات الاتحادية في اكثر من موضع وفي مقابل ذلك منح الاقاليم والمحافظات ميزات واسعة ليس لها نظير في التجارب البرلمانية المقارنة لذا ندعو المشرع الدستوري الى :

أولاً : اعادة صياغة المواد (١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ ، ١١٣ ، ١١٤) من الدستور بما يكفل تحقيق سلطات اتحادية قوية قادرة على المحافظة على وحدة البلاد واستقلالها وسيادتها ودفع المخاطر عنها وتحقيق تنمية شاملة وتطور واسع على المستويات كافة ، واعتماد فكرة حصر الاختصاصات بالنسبة للاقاليم والمحافظات واطلاقها بالنسبة للسلطات الاتحادية .

ثانياً : ان يعدل المادة (١١٥) من الدستور التي منحت الأولوية لقانون الاقليم والمحافظات في حالة الخلاف بين الحكومة الاتحادية وبينها ، بان تكون الأولوية للقانون الاتحادي لمنح السلطات الاتحادية القدرة على تحقيق اهدافها ولضمان الحفاظ على وحدة الدولة ، ونقترح ان تكون على النحو الاتي :

(كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للاقاليم والمحافظات يكون من اختصاص السلطات الاتحادية وتكون الأولوية للقانون الاتحادي في الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية والاقاليم في حالة الخلاف)

ثانياً : ان يعدل الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من الدستور التي منعت رقابة الحكومة الاتحادية على المحافظات بان يتم منح هذا الحق لها لان ذلك من الاركان الاساسية والجوهرية لمبدأ

اللامركزية الإدارية التي اعتنقها الدستور صراحة في الفقرة (ثانياً) من ذات المادة ، لذا فإننا نقترح ان تكون تلك الفقرة على النحو الاتي :

**(يخضع مجلس المحافظة لرقابة الحكومة الاتحادية وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية وتكون له مالية مستقلة)**

١٠- نظراً لمخالفة منح مجلس المحافظة سلطة التشريع للمبادئ المعروفة في نظام اللامركزية الإدارية التي تقوم على اساس توزيع الوظيفة الإدارية دون التشريعية والقضائية لذا ندعو المشرع القانوني الى تعديل الفقرة ( أولاً) من المادة (٢) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بان يتم إلغاء الاختصاصات التشريعية الممنوحة للمحافظات ونقترح ان تتم صياغة تلك الفقرة على النحو الاتي :

**(مجلس المحافظة هو اعلى سلطة ادارية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها الحق باصدار القرارات التنظيمية والفردية في حدود المحافظة بما يمكنها من إدارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية)**

١١- نوصي بتعديل الفقرة (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون المحافظات رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل بخصوص بعض الصلاحيات الممنوحة للمحافظين كترشيح اصحاب المناصب العليا واعفائهم وجعل هذا الحق من اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء كونها الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٨٠) من الدستور ، ونقترح ان تُصاغ تلك الفقرة على النحو الاتي :

١- يرشح المحافظ ثلاثة اشخاص لاشغال المناصب العليا في المحافظة وعلى الوزير المختص عرض الموضوع على مجلس الوزراء لتعيين احدهم .

٢- لمجلس الوزراء صلاحية اعفاء اصحاب المناصب العليا في المحافظة بناءً على اقتراح من المحافظ او الوزير المختص استناداً للأسباب الواردة في الفقرة (٨ / ١) من القانون .

١٢- نوصي بان يتم التنصيب في الفقرة (ثالثاً) من المادة (٣١) من القانون على اختصاص المحافظ في تنفيذ التعليمات والقرارات الصادرة من مجلس الوزراء والوزراء كون ان هذا التنفيذ يدخل ضمن مفهوم السياسات العامة للحكومة الاتحادية التي اوجب القانون تنفيذها على المحافظ بموجب نفس الفقرة ، كما ونوصي بان يتم التنصيب في الفقرة (أولاً) من المادة (٣٣) من قانون المحافظات على صلاحية المحافظ بتعيين معاونيه لسد الفراغ التشريعي الموجود حالياً في القانون وعليه فإننا نقترح ان تكون كلا الفقرتين على النحو الاتي :

المادة (٣١) : ثالثاً : تنفيذ السياسة العامة الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية والتعليمات والقرارات الصادرة منها في حدود المحافظة .

المادة (٣٣) : أولاً : للمحافظ عدد من معاونين للشؤون الادارية والفنية لا يزيد عددهم على خمسة يتم تعيينهم من قبله ويقومون بالاعمال التي ينيطها بهم ويعملون تحت اشرافه .

١٣- نرى من الضروري ان يُصار الى تعديل البند (٢) من الفقرة (ثامناً) من المادة (٧) من قانون المحافظات التي منحت مجلس النواب صلاحية اقالة المحافظ بناء على اقتراح رئيس الوزراء بان تمنح هذه الصلاحية الى مجلس الوزراء كونه الجهة الدستورية المسؤولة عن السياسة العامة للدولة دستورياً ، ولذا فاننا نقترح ان تكون صياغة هذا البند على الوجه الاتي :

**(لمجلس الوزراء اقالة المحافظ لنفس الأسباب المذكورة اعلاه)**

### مصادر البحث ومراجعته

أولاً : الكتب العربية :

(١) : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، النظم السياسية - الدول والحكومات - دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦

(٢) : د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦

(٣) : اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق ، ط ١ ، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠١١

(٤) : د. إحسان حميد ألمفرجي ، د. كطران زغير نعمه ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٩٠

(٥) : د. احمد سعيقان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨



- (٦) : د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣
- (٧) : د. احمد عبد الحميد الخالدي ، النظم السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١
- (٨) : د. احمد عبد الحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١ ،
- (٩) : د. احمد عبد الزهرة كاظم الفتلاوي ، النظام اللامركزي وتطبيقاته - دراسة مقارنة - ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣
- (١٠) : د. اسامة الغزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، مطابع الرسالة ، الكويت ، ١٩٨٧
- (١١) : د. اسماعيل مرزه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، دار الملاك للفنون والاداب والنشر ، بغداد ، ٢٠٠٤
- (١٢) : د. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا ، المطبعة العالمية ، مصر ، ١٩٥٣
- (١٣) : د. بختيار غفور البالكي ، الوظائف غير التشريعية للبرلمان ، ط ١ ، مطبعة شهاب ، العراق - اربيل ، ٢٠١٠
- (١٤) : د. جمال سلامة علي ، النظام السياسي والبناء الاجتماعي ، ط ١ ، دار الطباعة الحديثة ، القاهرة ، ٢٠٠٦
- (١٥) : د. حافظ عنوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن - عمان ، ٢٠٠١
- (١٦) : حسين جميل ، نشأة الأحزاب السياسية ، ط ١ ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٨٤
- (١٧) : د. حسين عبد الحميد احمد ، الأحزاب السياسية وجماعات المصلحة والضغط ، ط ٢ ، مركز الاسكندرية للكتاب ، الاسكندرية ، ٢٠١١
- (١٨) : د. حسين عبيد ، الانظمة السياسية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣
- (١٩) : د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠
- (٢٠) : د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣
- (٢١) : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠
- (٢٢) : د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الاتحاد ، ط ١ ، بيت الحكمة ، العراق - بغداد ، ٢٠١٢
- (٢٣) : د. حنان محمد القيسي ، حقوق وواجبات اعضاء مجلس النواب في العراق ، ط ١ ، بيت الحكمة ، العراق - بغداد ، ٢٠١١
- (٢٤) : د. حنان محمد القيسي ، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٠

- (٢٥) : د. حنان محمد القيسي ، د. طه حميد العنكي ، د. أسامة باقر مرتضى ، شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، مؤسسة النور الجامعة ، بدون مكان الطبع ، ٢٠١٠
- (٢٦) : د. حنان محمد القيسي ، المحافظون في العراق – دراسة تشريعية مقارنة – ط ١ ، مكتب الغفران للخدمات الطباعة ، بغداد ، ٢٠١٢
- (٢٧) : د. خالد سمارة الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية – دراسة مقارنة – ط ٣ ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٣
- (٢٨) : د. خليل حميد عبد الحميد ، القانون الدستوري ، المكتبة القانونية ، العراق – بغداد ، ٢٠٠٥
- (٢٩) : د. داوود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠٠٦
- (٣٠) : د. داود مراد حسين ، سلطات الرئيس الأمريكي بين النص الدستوري والواقع العملي ، ط ١ ، مركز الكتاب الأكاديمي ، الأردن – عمان ، ٢٠١١
- (٣١) : د. رأفت دسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦
- (٣٢) : د. رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١
- (٣٣) : د. رافع خضر صالح شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٣
- (٣٤) : د. رجب حسن عبد الكريم ، الحماية القضائية لحرية تأسيس وأداء الأحزاب السياسية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠٠٨
- (٣٥) : د. رحيل غرابية ، الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الاسلامية ، ط ١ ، الشبكة العربية للابحاث والنشر ، بيروت ، ٢٠١٢
- (٣٦) : د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، ط ١ ، مطبعة بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤
- (٣٧) : د. رفعت عيد سيد ، تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥
- (٣٨) : د. سامي حسن نجم ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة ، ط ١ ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠١٤
- (٣٩) : د. سحر محمد نجيب ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١
- (٤٠) : د. سعاد الشرقاوي ، د. عبد الله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، مصر ، ١٩٩٤
- (٤١) : د. سعيد السيد علي ، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، دار (ابو المجد) للطباعة ، مصر ، ٢٠٠٣

- (٤٢) : د. سليمان صالح الغويل ، ديمقراطية الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة ، دراسة تحليلية في ضوء القوانين الدستورية المقارنة ، ط ١ ، منشورات جامعة قار يونس ، بنغازي ، ٢٠٠٣
- (٤٣) : د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، ط ٥ ، مطبعة جامعة عين شمس ، ١٩٨٦
- (٤٤) : شاكرا الاتباري ، الديمقراطية التوافقية – مفهومها ونماذجها – ط ١ ، معهد الدراسات الاستراتيجية ، العراق ، ٢٠٠٧
- (٤٥) : د. صالح جواد كاظم ، د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، جامعة بغداد ، بغداد ، ١٩٩٠
- (٤٦) : د. صباح مصطفى المصري ، النظام الحزبي ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ٢٠٠٧
- (٤٧) : د. صبري محمد السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر ، دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥
- (٤٨) : د. طارق علي الربيعي ، الأحزاب السياسية ، مطابع التعليم العالي ، الموصل ، ١٩٩٠
- (٤٩) : د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٢
- (٥٠) : د. عامر ابراهيم احمد الشمري ، الإدارة اللامركزية الاقليمية في القانون العراقي ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣
- (٥١) : عبد الحسين صالح الطائي ، التعددية في المجتمع البريطاني ، ط ١ ، دار الحكمة ، لندن ، ٢٠١٣
- (٥٢) : عبد الستار الكعبي ، الديمقراطية التوافقية – العراق نموذجاً – ط ١ ، مطبعة الزين ، بغداد ، ٢٠١١
- (٥٣) : د. عبد العاطي السيد ، د. محمد احمد بيومي ، علم الاجتماع ، ط ٢ ، دار المعرفة الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠٠٢
- (٥٤) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي ، الدار الجامعية ، ١٩٨٥
- (٥٥) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، الإسكندرية ، ٢٠٠٤
- (٥٦) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون مكان الطبع ، ١٩٩٥
- (٥٧) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ٢٠٠٥
- (٥٨) : د. عبد الفتاح ساير ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، دار الكتاب العربي ، مصر ، ٢٠٠٤
- (٥٩) : د. عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية ، العراق انموذجاً ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١
- (٦٠) : د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الاشرف ، ٢٠١٢

- (٦١) : د. عدنان عاجل عبيد ، اثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون ، ط ١ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الاشرف ، ٢٠٠٨
- (٦٢) : د. عصام الدبس ، النظم السياسية – أسس التنظيم السياسي – الكتاب الأول ، ط ٢ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠١٣
- (٦٣) : د. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط ٢ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٢
- (٦٤) : د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٠
- (٦٥) : د. عصام نعمة اسماعيل ، النظم الانتخابية ، دراسة مقارنة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي ، ط ٢ ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠٠٩
- (٦٦) : د. عفيفي كامل عفيفي ، الأنظمة النيابية الرئيسية ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٢
- (٦٧) : د. علي خطار شطناوي ، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن ، ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠١٣
- (٦٨) : د. علي محمد بدير ، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، د. مهدي ياسين السلامي ، مبادئ واحكام القانون الاداري ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٣
- (٦٩) : د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢
- (٧٠) : د. علي يوسف الشكري ، مباحث في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٤
- (٧١) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط ١ ، مطبعة الفرقان ، العراق - النجف الاشرف ، ٢٠٠٩
- (٧٢) : د. غازي كرم ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، إثراء للنشر والتوزيع ، الأردن – عمان ، ٢٠٠٩
- (٧٣) : د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط ١ ، موسوعة الثقافة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨
- (٧٤) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – النجف الاشرف ، ٢٠١٣
- (٧٥) : د. غسان رباح ، الوجيز في عقوبة الاعدام - دراسة مقارنة حول نهاية العقوبة - ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨
- (٧٦) : فهمي محمود شكري ، نظام الحكم المحلي في بريطانيا ، ط ١ ، دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع ، بدون مكان الطبع ، ١٩٩٣

- (٧٧) : لقمان عمر حسين ، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، مطبعة الحاج هاشم ، العراق – اربيل ، ٢٠٠٨
- (٧٨) : د. ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥
- (٧٩) : د. محمد المجنوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، ط ٤ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٢
- (٨٠) : د. محمد المصالح ، التجربة الحزبية السياسية في الاردن ، دراسة تحليلية مقارنة ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن – عمان ، ١٩٩٩
- (٨١) : د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن – عمان ، ٢٠٠٣
- (٨٢) : د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧
- (٨٣) : د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط ٨ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣
- (٨٤) : محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنات العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، ١٩٨٨
- (٨٥) : د. محمد عمر مولود ، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٩
- (٨٦) : د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٧
- (٨٧) : د. محمد جاب الله عمارة ، العلوم السياسية بين الاقلمة والعولمة ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٣
- (٨٨) : د. محمد نصر مهنا ، في النظام الدستوري والسياسي ، دراسة تطبيقية ، ط ١ ، المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، ٢٠٠٥
- (٨٩) : د. محمد وليد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ١٩٩٨
- (٩٠) : د. منذر الشاوي ، فلسفة الدولة ، ط ١ ، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٢
- (٩١) : د. مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الاردن – عمان ، ٢٠٠٩
- (٩٢) : نبيل عبد الرحمن حياوي ، السلطة التنفيذية ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤
- (٩٣) : د. نجيب خلف احمد ، د. محمد علي جواد كاظم ، القضاء الإداري ، مكتب الغفران للخدمات الطباعية ، بغداد ، ٢٠١٠
- (٩٤) : د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، ط ٢ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان – طرابلس ، ٢٠٠٨

- (٩٥) : د. نعمان احمد الخطيب ، الأحزاب السياسية ودورها في انظمة الحكم المعاصرة ، ط ١ ، منشورات جامعة مؤتة ، الاردن - الكرك ، ١٩٩٤
- (٩٦) : د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن - عمان ، ٢٠٠٦
- (٩٧) : د. نواف كنعان ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني ، ط ١ ، اثناء للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠١٣
- (٩٨) : د. هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية - الحكم المحلي في الاردن وبريطانيا - ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٤
- (٩٩) : د. وليد بيطار ، القانون الدولي العام ، ط ١ ، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٨
- (١٠٠) : د. يوسف كوران ، التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية ، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية ، العراق - السليمانية ، ٢٠١٠

#### ثانياً : الكتب المترجمة :

- (١) : ارنت لبيهارت ، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد ، ترجمة : حسني زينة ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بيروت ، ٢٠٠٦
- (٢) : فولف ليندر ، الديمقراطية السويسرية ، ترجمة : هاني شلبي ، ط ١ ، منشورات الجمل ، بيروت ، ٢٠١٣

#### ثالثاً : الرسائل والأطاريح :

- (١) : . سفيان بن معمر ، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة دمشق ، ٢٠٠٩
- (٢) : عبد العظيم جبر حافظ ، التحولات الديمقراطية في العراق - الواقع والمستقبل - ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية - جامعة النهرين ، ٢٠٠٧
- (٣) : عمار عيد رسن جعفر ، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٣
- (٤) : فاطمة احمد عبد الله ، الرقابة على تنفيذ الميزانية ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد ، ١٩٩٩
- (٥) : د. محمد أيمن شرف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة ، ٢٠٠٥

#### رابعاً : البحوث والمقالات والتقارير :

- (١) : اريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (٣) ، ٢٠١١
- (٢) : امحمد مالكي ، مستقبل الديمقراطية التوافقية في المغرب ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد ٣٣٤ ، ٢٠٠٦
- (٣) : اونيسي لينده ، النظام الحزبي واثره في تركيز السلطات لصالح السلطة التنفيذية ، بحث منشور في مجلة الفكر البرلماني ، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الامة ، الجزائر ، العدد ٢٧ ، ٢٠١١
- (٤) : حسن العكيلي ، الاختصاص التشريعي لمجالس المحافظات في العراق ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد (٤) ، ٢٠٠٩
- (٥) : د. حميد حنون خالد ، قراءة في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في مؤلف دراسات دستورية عراقية حول موضوعات اساسية للدستور العراقي الجديد ، ط ١ ، المعهد الدولي لحقوق الانسان - كلية الحقوق في جامعة دي بول ، ٢٠٠٥
- (٦) : د. خليل حميد عبد الحميد ، السلطة التنفيذية في ميزان السلطات بين مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ وحدة السلطة ، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، العدد (١) ، المجلد (١٣) ، آذار / ٢٠١١
- (٧) : رضوان زيادة ، الديمقراطية التوافقية كمرحلة اولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي ، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، العدد ٣٣٤ ، ٢٠٠٦
- (٨) : د. رعيد الصلح ، الديمقراطية التوافقية في اطارها العالمي والبناني ، بحث منشور في مجلة سلسلة الدراسات والمعلومات ، العدد ١٦ ، كانون الثاني ٢٠٠٧
- (٩) : د. سامر مؤيد عبد اللطيف ، دراسة في مشروع قانون الأحزاب العراقي ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث عرضت في الندوة الحوارية التي عقدتها وحدة ابحاث القانون والدراسات الدولية بالتعاون مع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، ٢٠١١
- (١٠) : صلاح نيوف ، الأحزاب السياسية من منظور عالمي مقارن ، بحث منشور في مجلة سلسلة الدراسات والمعلومات ، بيروت ، العدد ١٩ ، نيسان ٢٠٠٦
- (١١) : د. ضياء عبد الله عبود الاسدي ، قراءة قانونية في مشروع قانون الأحزاب السياسية ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في الندوة الحوارية التي عقدتها وحدة ابحاث القانون والدراسات الدولية بالتعاون مع مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، ٢٠١١
- (١٢) : عامر فاخوري ، الأحزاب السياسية ودورها في الحياة الديمقراطية ، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية وسياسية ، مركز الدراسات القانونية والسياسية ، الاوفيرون - فرنسا ، آذار ٢٠٠٤
- (١٣) : د. عدنان عاجل عبيد ، مآل النظام الاتحادي في العراق ، بحث منشور في مجلة القانون المقارن ، العدد (٥٥) ، ٢٠٠٨
- (١٤) : د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، العدد (١) ، ٢٠٠٩
- (١٥) : فالح عبد الجبار ، التوافقية والدين والدولة وهوية العراق ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في كتاب مآزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦
- (١٦) : فالح عبد الجبار ، متضادات الدستور الدائم ، بحث ضمن مجموعة بحوث جمعت في كتاب مآزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦
- (١٧) : د. قاسم محمد عبيد ، الديمقراطية التوافقية - مفهومها ونماذجها - بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية - جامعة النهريين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨

- (١٨) : د. كاظم علي عباس ، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، بحث منشور في مجلة الحقوق – الجامعة المستنصرية ، العدد (١١-١٢) ، المجلد (٣) ، ٢٠١٠ ،
- (١٩) : لمياء الكناني ، الديمقراطية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ المفهوم والواقع ، بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية في جامعة النهرين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨
- (٢٠) : د. محمد عبد صالح ، الديمقراطية التوافقية بين المحاصصة والمشروع الوطني ، بحث منشور في نشرة (شؤون عراقية) ، مركز الدراسات القانونية والسياسية في جامعة النهرين ، العدد ١٠ ، حزيران ٢٠٠٨
- (٢١) : ناثان براون ، ملاحظات تحليلية حول الدستور ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث في كتاب مأزق الدستور ، ط ١ ، الفرات للنشر والتوزيع ، بغداد ، ٢٠٠٦
- (٢٢) : د. ياسين سعد محمود ، اشكاليات الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية ، بحث منشور في مجلة المستنصرية ، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد ٢٧ ، ٢٠٠٩
- (٢٣) : يمامة محمد حسن كشوك ، اثر الصياغة التشريعية على تطبيق القوانين ، دراسة في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة الحقوق ، كلية القانون – الجامعة المستنصرية – المجلد الرابع ، العدد (١٨) ، ٢٠١٢

#### خامساً : مصادر الشبكة المعلوماتية ( الانترنت ) :

- (١) : الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني ، الأحزاب في النظامين البرلماني والرئاسي ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني للجمعية الاتي :

تاريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ٨

[www.eaddla.org](http://www.eaddla.org)

- (٢) : د. ايمن الهاشمي ، تحويل الطالباني نائبه الخزاعي تصديق الإعدامات قرار باطل وغير دستوري ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

تاريخ الزيارة : ١٢ / ١١ / ٢٠١٣

[www.albasrah.net](http://www.albasrah.net)

- (٣) : تصريح منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

تاريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ١٤

[www.mokhtsar.com](http://www.mokhtsar.com)

- (٤) : تقرير منظمة الامم المتحدة (يونامي) متاح في الانترنت على الرابط الالكتروني الاتي :

[www.yunami.com](http://www.yunami.com)

تاريخ الزيارة : ٢٠١٣ / ١٠ / ٦

- (٥) : تقرير هيئة النزاهة متاح في الانترنت على موقعها الالكتروني :

[www.nazaha.iq](http://www.nazaha.iq)

تاريخ الزيارة : ٢٠١٣ / ١٠ / ١٢

- (٦) : د. خالد عليوي العرداوي ، الديمقراطية التوافقية والدولة الوقفية في العراق ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

[www.tellskuf.com](http://www.tellskuf.com)

تاريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ١ / ١٢



(٧) : صحيفة المستقبل اللبنانية ، مقال منشور على موقع الصحيفة في الانترنت على الرابط الالكتروني :

WWW.AL-MUSTAKBAI.COM

تأريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ٨

(٨) : د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط - دراسة دستورية مقارنة - بحث منشور في الانترنت متاح على الرابط الالكتروني الاتي :

[www.nahrainlaw.org](http://www.nahrainlaw.org)

تأريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ١ / ١٢

(٩) : القاضي قاسم حسن العبودي ، الاطار القانوني للانتخاب واثره في الارادة الشعبية - الانتخابات العراقية نموذجاً ، بحث منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

[www.althakafaaljededa.com](http://www.althakafaaljededa.com)

تأريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ٢ / ١٠

(١٠) : د. ماجد احمد الزاملي ، الديمقراطية التوافقية للمجتمعات المتعددة الاعراق والطوائف ، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني :

[www.iraqicp.com](http://www.iraqicp.com)

تأريخ الزيارة : ٢٠١٤ / ١ / ١٢

(١١) : مجموعة الأزمات الدولية ICG ، التقرير رقم (٤٢) حول الشرق الاوسط ، العراق : لا تستعجلوا الدستور ، ص ٩ ، متاح في الانترنت على الرابط الالكتروني :

[www.cricisgroup.org](http://www.cricisgroup.org)

تأريخ الزيارة : ٢٠١٣ / ١٢ / ١١

سادساً : التشريعات العراقية :

أ- الدساتير العراقية :

(١) : القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥

(٢) : دستور سنة ١٩٦٣

(٣) : دستور سنة ١٩٦٤

(٤) : دستور سنة ١٩٦٨

(٥) : دستور سنة ١٩٧٠

(٦) : قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

(٧) : دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

ب- القوانين :

(١) : قانون المحافظات رقم ( ١٥٩ ) لسنة ١٩٦٩

(٢) : امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٤

(٣) : امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤

(٤) : النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

(٥) : قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨

(٦) : قانون التعديل الأول لقانون المحافظات رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠

(٧) : قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣

ت - القرارات :

(١) : قرارات وفتاوى مجلس شورى الدولة ، كراس صادر من وزارة العدل العراقية ، للسنوات (٢٠٠٩ ، ٢٠١٠ ، ٢٠١١ )

(٢) : قرارات المحكمة الاتحادية العليا : متاحة في الانترنت على موقع المحكمة على الرابط الالكتروني الاتي :

[www.iraqja.iq](http://www.iraqja.iq)

سابعاً : التشريعات العربية :

أ- الدساتير :

(١) : الدساتير المصرية للسنوات ( ١٩٢٣ ، ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ ، ٢٠١٢ )

(٢) : الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦

(٣) : الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢

ب- القوانين :

(١) : قانون البلديات الأردني رقم (١٣) لسنة ٢٠١١

(٢) : قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (١٦) لسنة ٢٠١٢

(٣) : قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٢

ثامناً : التشريعات الاجنبية :

(١) : الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩

(٢) : دستور الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٧٧

(٣) : قانون الأحزاب السياسية الالمانى لسنة ١٩٩٤

تاسعاً : الكتب الأجنبية :

(1) : Byrne Tony , Local Government in Britain Penguin Books , 5 th edition , 1990

(2) : Rondilicll.aetel , Analysis Decentralization Policies In Developing countries , London , 1980

(3) : Sujit choudhry : constitutional Design For Divided Societies ,

**Oxforduniversity prees , 2008**

**(4) : Jamal AL- Shooki , Decentralization , Is it an Internal or an external need ?  
pass , la , Meetings on Governance , November , 2003**

ثبت المحتويات

| رقم الصفحة<br>من - إلى | الموضوع  |
|------------------------|--|
| ٧-١                    | المقدمة  |
| ٥٣-٨                   | الفصل التمهيدي : ماهية السلطة التنفيذية  |
| ٢٩-٩                   | المبحث الأول : التعريف بالسلطة التنفيذية   |
| ١٣-٩                   | المطلب الأول : تعريف السلطة التنفيذية  |
| ١٦-١٣                  | المطلب الثاني : التطور التاريخي للسلطة التنفيذية                                   |
| ٢٩-١٧                  | المطلب الثالث : وظائف السلطة التنفيذية   |
| ٥٣-٣٠                  | المبحث الثاني : تشكيل السلطة التنفيذية   |
| ٤٥ -٣١                 | المطلب الأول : تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني                          |
| ٤٨-٤٦                  | المطلب الثاني: تشكيل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي                            |
| ٥٣-٤٩                  | المطلب الثالث : تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي                           |
| ١٣٦-٥٤                 | الفصل الأول : الأسباب الدستورية لضعف أداء السلطة التنفيذية                         |
| ٩٣-٥٥                  | المبحث الأول : اختصاصات رئيس الدولة  |
| ٦٤-٥٦                  | المطلب الأول : اختصاصات رئيس الدولة في المجال التشريعي                             |
| ٦٦-٦٤                  | المطلب الثاني : اختصاصات رئيس الدولة في مجال الشؤون الخارجية                       |
| ٧٠-٦٧                  | المطلب الثالث : اختصاصات رئيس الدولة في المجال العسكري والحربي وإعلان حالة الطوارئ |
| ٨٥-٧٠                  | المطلب الرابع : اختصاصات رئيس الدولة في مجال علاقته بسلطات الدولة الأخرى           |
| ٩١-٨٦                  | المطلب الخامس : اختصاصات رئيس الدولة في مجال الوظيفة التنفيذية                     |

|         |   |
|---------|---|
| ٩٣-٩١   | المطلب السادس : اختصاصات رئيس الدولة في مجال التعديل الدستوري                 |
| ١١٦-٩٤  | المبحث الثاني : اختصاصات هيئة مجلس الوزراء                                    |
| ١٠٤-٩٥  | المطلب الأول : اختصاصات رئيس مجلس الوزراء                                     |
| ١١٦-١٠٥ | المطلب الثاني : اختصاصات مجلس الوزراء   |
| ١٣٦-١١٧ | المبحث الثالث : الديمقراطية التوافقية في دستور سنة ٢٠٠٥                       |
| ١٢٨-١١٧ | المطلب الأول : التعريف بالديمقراطية التوافقية                                 |
| ١٣٦-١٢٩ | المطلب الثاني : الأساس الدستوري للديمقراطية التوافقية                         |
| ٢٢٢-١٣٧ | الفصل الثاني : الأسباب التشريعية لضعف أداء السلطة التنفيذية                   |
| ١٦٦-١٣٨ | المبحث الأول : قانون الأحزاب السياسية   |
| ١٤٢-١٣٩ | المطلب الأول : التعريف بالأحزاب السياسية                                      |
| ١٤٩-١٤٣ | المطلب الثاني : أنواع النظم الحزبية   |
| ١٦٦-١٥٠ | المطلب الثالث : تأثير قانون الأحزاب السياسية على واقع السلطة التنفيذية        |
| ١٨٥-١٦٧ | المبحث الثاني : قانون الانتخابات  |
| ١٧٢-١٦٨ | المطلب الأول : التعريف بالانتخاب  |
| ١٨٥-١٧٣ | المطلب الثاني : أنواع النظم الانتخابية ومدى تأثيرها على واقع السلطة التنفيذية |
| ٢٢٢-١٨٦ | المبحث الثالث : قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل |
| ٢٠٩-١٩٠ | المطلب الأول : اختصاصات مجلس المحافظة   |
| ٢٢٢-٢١٠ | المطلب الثاني : اختصاصات المحافظ  |
| ٢٢٩-٢٢٣ | الخاتمة   |
| ٢٤٠-٢٣٠ | مصادر البحث ومراجعته  |
| A       | Abstract  |



**Republic of Iraq**

**Ministry of Higher Education and Scientific Research**

**Al Nahrain University / College of Law**

**The Legal Reasons of Weakness in Performance of  
Executive Authority in Constitution of Iraqi republic for  
The Year 2005**

**(Comparative Study)**

**A letter Presented by the student**

**ALI ABBAS KHALAF**

**To Board of Law College / Al-Nahrain University**

**And its apart of getting the master degree in  
general law**

**Supervision by The Assistant Doctor**

**ADNAN AJEL OBAID**

## **Abstract**

**According to the separation principle between authorities there is three main authorities in each country ,the Legislative authorities specialized in laws legislation and executive authority works on represent it while the power of judicial specialized in law enforcement and make every one respect it through punishment imposing on each person who dissent the rules and those authorities should do it's constitute limited works without getting the other missions and according to the introducing principle so the separation that should be between the authority is the balance separation that provides cooperation to represent the missions of each in agreement with reciprocal control to stand each authority on it without overrun the other authorities .**

**The scholars agreed on the necessary to distribution the government's functions to those authorities and each authority gain a set of competencies and powers that issued by constitutions and legislation with that there is a variation in political systems in the constitutions of the world but it possible to say that all of it depends on the principle of the distribution of competencies between the authorities even with unevenly .**

**The magnitude of the competencies for the authorities affective on the achievement of those authorities and then the failure in goals achievement and missions performs and the costs that assigned to them from the legal side back to the size and the amount of these specialization.**

**And the matter applies undoubtedly on the executive authority work by considering it one of the major authority in the country it's just like the others has its own specialization and The constitutional duty and the failure in the duties achievement back an important job in the specialization nature that granted to it.**

**Any failure in the executive authority in doing its work has its own reflection on the political ,economic and social sides and others in the country and it has a big reflection on the peoples life and providing services and it could be developed to be more dangerous on the entity of state and its political united .**



From this reasons which stands behind the weakness of execution of executive authority is an impotent issue and there is no doubt that induction that reasons needs a lot , and there is a political reasons , economic and international addition to the legal and is not possible to explanation all in this letter and it's not our aim and specialization so we decided to search on the legal reasons at the constitution of Iraq for the year 2005 that we believe that is the main legal reason to performance the executive of executive authority, those reasons has focused on two main axes are constitution and legislation that are issued or work on, the constitution represents an important legal document in state that included Terms of reference of which was granted to those authorities, including the executive, both twin president of the republic and the council of ministers Also included some of the texts which adopted a consensual approach to Issuing decisions or the formation of institutions , and the legislation, which occupies the legislative authorities issued the second place after the Constitution in the legal pyramid that deal with the particulars and the details that related to the one of aspects that issued in the constitution and it consider as an important source that effect on the executive authority that is bending on them in addition the other authorities and that means the executive authority observance of what issued in the legislation When issuing decisions and doing business or it will be regarded as illegal and no doubt that the legislation that related to the work and the composition of the executive authority direct effective or in direct on work and performance of authority even if positive or negative .

This study tried to pay attention on the important legal reasons which including in the constitution and the legislation that issued by Iraqi council of representatives or seek to be issued by the connection of theoretical and applied aspects and look for finding legality treatment that support the executive authority to performance their constitutional duties .

## المستخلص

استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات ثمة ثلاث سلطات رئيسية في كل دولة من الدول ، فالسلطة التشريعية تختص بتشريع القوانين والسلطة التنفيذية تعمل على تنفيذها أما السلطة القضائية فإنها تختص بتطبيق القانون وتعمل على إلزام الجميع على احترامه عن طريق فرض الجزاء على كل من يخالف أحكامه ، ويتعين على هذه السلطات أن تمارس مهامها المحددة لها دستورياً دون التدخل في مهام الأخرى واستناداً إلى المبدأ المتقدم فإن الفصل الذي ينبغي أن يكون ما بين هذه السلطات هو الفصل المتوازن الذي يوفر قدرأً من التعاون فيما بينها لتنفيذ وظائف كل واحدة منها في توافق وانسجام ، مع وجود رقابة متبادلة لضمان وقوف كل سلطة عند حدودها دون تجاوزها على السلطات الأخرى .

وقد اتفقت كلمات الفقهاء على ضرورة توزيع وظائف الدولة على هذه السلطات فكانت لكل سلطة منها جملة من الاختصاصات والصلاحيات التي تكفلت الدساتير والتشريعات ببيانها ، ومع ان هنالك تبايناً في النظم السياسية المعتمدة في دساتير الدول الا انه من الممكن القول انها جميعاً اعتمدت مبدأ توزيع الاختصاصات بين سلطاتها وان كان ذلك بشكل متفاوت .

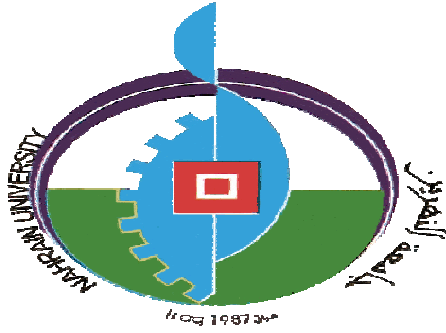
ان حجم ومقدار الاختصاصات الممنوحة للسلطات يؤثر بشكل كبير على عمل وانجاز تلك السلطات ، وبالتالي فان الفشل في تحقيق الانجازات وأداء المهام والتكاليف الموكلة بها يعود من الناحية القانونية إلى حجم ومقدار تلك الاختصاصات .

وهذا الامر ينطبق بلا شك على عمل السلطة التنفيذية باعتبارها إحدى السلطات الرئيسية في الدولة ، فهي كغيرها له اختصاصاتها وواجباتها الدستورية وان الفشل في تحقيق هذه الواجبات يرجع في جزء مهم منه إلى طبيعة الاختصاصات الممنوحة لها .

ان إخفاق وفشل السلطة التنفيذية في تنفيذ مهامها الدستورية له انعكاساته السلبية الكبيرة على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة كما ان له تأثيره الكبير على حياة المواطنين وتقديم الخدمات وقد يتطور الامر ليشكل خطورة على كيان الدولة ووحدتها السياسية ، من هنا فان البحث في موضوع الاسباب التي تقف وراء ضعف أداء السلطة التنفيذية يعتبر مسألة ذات أهمية كبيرة ولا شك ان استقراء جميع تلك الأسباب يحتاج إلى الكثير فهناك أسباب سياسية وأخرى اقتصادية وثالثة دولية وغيرها بالإضافة إلى القانونية وبيانها جميعاً غير ممكن في هذه الرسالة كما انه ليس هدفنا ولا اختصاصنا ، لذا فإننا أرتائنا البحث في خصوص الأسباب القانونية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نعتقد بانها تشكل السبب القانوني الرئيس في ضعف أداء السلطة التنفيذية ، وقد تمحورت تلك الأسباب حول محورين أساسيين هما

الدستور والتشريعات التي صدرت أو يُراد إصدارها في ظلّه ، فالدستور يمثل الوثيقة القانونية العليا في الدولة وقد تضمن جملة من الاختصاصات التي مُنحت للسلطات الثلاث ومنها التنفيذية بشقيها المتمثلين برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كما تضمن بعض النصوص التي اعتمدت النهج التوافقي في إصدار بعض القرارات أو تشكيل المؤسسات ، وتحلّ التشريعات التي تصدرها السلطات التشريعية المرتبة الثانية بعد الدستور في الهرم القانوني وهي تتناول الجزئيات والتفاصيل المتعلقة بجانب من الجوانب التي جاءت مجملة في الدستور وتمثل مصدراً هاماً له تأثيره على واقع السلطة التنفيذية إذ انها تكون ملزمة لها بالإضافة للسلطات الأخرى وهذا يعني ان على السلطة التنفيذية التقيد بما ورد في تلك التشريعات عند إصدارها القرارات والقيام بالأعمال والا اعتبر فعلها غير قانوني ، ولا شك ان للتشريعات التي لها علاقة بعمل وتكوين السلطة التنفيذية تأثير مباشر أو غير مباشر على عمل وأداء السلطة سواء كان ايجابياً أو سلبياً .

ان هذه الدراسة حاولت التركيز على بيان أهم الأسباب القانونية التي تضمنها الدستور النافذ والتشريعات التي أصدرها مجلس النواب العراقي او يسعى إلى إصدارها في ظلّه من خلال الجمع بين الجوانب النظرية والتطبيقية ومحاولة إيجاد المعالجات القانونية التي تساهم في دعم وإسناد السلطة التنفيذية في أداء واجباتها ومهامها الدستورية .



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة النهرين / كلية الحقوق

**الأسباب القانونية لضعف  
أداء السلطة التنفيذية في  
دستور جمهورية العراق لسنة  
٢٠٠٥  
(دراسة مقارنة)**

رسالة تقدم بها  
الطالب

**علي عباس خلف**

إلى مجلس كلية الحقوق / جامعة النهرين  
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة ماجستير  
في القانون العام

بإشراف

الأستاذ المساعد الدكتور

**عدنان عاجل عبيد**

٢٠١٤ م

١٤٣٥ هـ

## شكر و عرفان

الحمد لله رب العالمين وأفضل الصلاة وأتم التسليم على خير خلقه أجمعين محمد وآله الطيبين الطاهرين وأصحابه المنتجبين .

أما بعد :

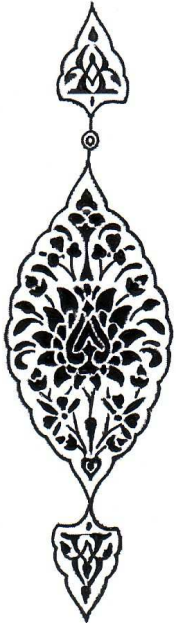
لا يسعني بعد أن وفقني الله سبحانه وتعالى على إتمام هذه الرسالة إلا أن اتقدم بخالص شكري ، وعميق امتناني إلى أستاذي الفاضل الدكتور (عدنان عاجل عبيد) الذي تفضل بقبول الإشراف على هذه الرسالة وأعطاني من وقته وعلمه وجهده ما اعجز عن إيفاء حقه من الشكر وتفضل عليّ بتوجيهاته العلمية ونصائحه القيمة التي كان لها عظيم الأثر في إخراج هذه الرسالة بهذا الشكل فجزاه الله عني خير الجزاء .

واتقدم بالشكر الجزيل إلى جميع الكادر التدريسي في كلية الحقوق - جامعة النهرين وأخص بالذكر منهم أساتذتي الأفاضل في السنة التحضيرية الذين تعلمت من أدبهم قبل علمهم ، فلهم مني جميعاً كل التقدير والاحترام .

ولا يفوتني أن أخص بالشكر والتقدير منتسبي مكتبة كلية الحقوق - جامعة النهرين ومنتسبي مكاتب كلية القانون - جامعة بغداد والجامعة المستنصرية وجامعة كربلاء وجامعة القادسية ومنتسبي قسم الدراسات والبحوث في مجلس النواب العراقي وبالذات السيد (محمود شاكر) ، لما قدموه لي من مساعدة كبيرة بتزويدي بالمصادر المهمة لإنجاز هذه الرسالة ، فلهم مني جميعاً كل الشكر والثناء .

الفصل التمهيدي

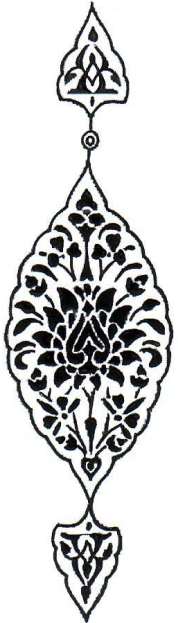
ماهية السلطة التنفيذية



# الفصل الأول

الأسباب الدستورية لضعف

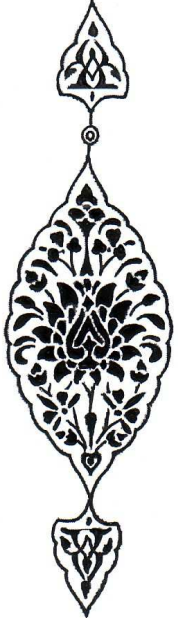
أداء السلطة التنفيذية



# الفصل الثاني

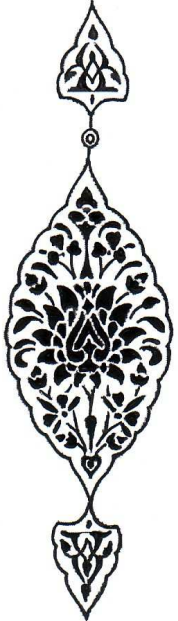
الأسباب التشريعية لضعف

أداء السلطة التنفيذية





# المصادر والمراجع



# الخاتمة

