



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة تكريت  
كلية الحقوق

## دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية

اطروحة تقدم بها الطالب:

وديع دخيل ابراهيم

الى مجلس كلية الحقوق - جامعة تكريت / وهي جزء من متطلبات نيل درجة  
الدكتوراه فلسفة في القانون العام

بإشراف

الدكتور: عامر عياش عبد

استاذ القانون الدستوري

٢٠٢٢م

١٤٤٣هـ

قال تعالى « وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ  
وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ  
تَعْمَلُونَ » (التوبة - ١٠٥)

## الاهداء

الى سيد ولد آدم نبينا محمد صلى الله تعالى عليه وعلى اله وسلم ...

الى والدي العزيزين فخرا واعتزازا ...

الى استاذي العزيز ا.د. عامر عياش عبد المحترم ...

الى اخوتي جميعاً ، واختي الوحيدة نور ام مالك ...

الى عائلتي (زوجتي واولادي) ...

الى جميع اساتذتي في مرحلة الدكتوراه ...

رويع وخبيل

## الشكر والثناء

احمد الله سبحانه وتعالى القائل في محكم التنزيل (اللَّهُمَّ صَلِّ عَلَى الْأَنْبِيَاءِ وَعَلَىٰ آلِهِمْ وَتَوَقَّعْ) فله الحمد والشكر حمدا كثيرا طيبا مباركا .

اتقدم في بداية الامر بالشكر والتقدير الكبير الى استاذنا العزيز ا. د. عامر عياش عبد لتفضله بالموافقة على الاشراف على هذه الاطروحة فله منا وافر الشكر والتقدير على ما قدمه من تعليمات وتوجيهات مكنتنا من انجاز هذه الدراسة .

كما اتقدم بالشكر والعرفان الى كلية الحقوق جامعة تكريت ابتداء بالسيد العميد المحترم وكل اساتذتها ، لما وجدناه من انسانية كبيرة وحسن تعامل علمنا الكثير خدمة للعلم وطالبيه .

واتقدم بالشكر والعرفان الكبير لابي وامي وجميع اخوتي، واختي نور والى الحقوقية السيدة وجدان قاسم لما قدموه من مساندة وتشجيع طلية فترة الدراسة .

ولا يسعني في هذا المقام الا ان اتقدم بالشكر والتقدير لزوجتي العزيزة التي صبرت وتحملت معي كل الصعاب الى حين اكمال هذا الجهد العلمي .

ومن واجب التقدير والاحترام يجب ايضا ان اتقدم مقدما بالشكر والتقدير لكل اعضاء لجنة المناقشة الذين سيتحملون عناء مناقشة هذه الاطروحة فلهم وافر الشكر والعرفان . وفي الختام اتقدم بالشكر والتقدير لكل من ساعدني وساندني في انجاز هذه الاطروحة .

الباحث

## المستخلص

مما لا شك فيه ان السلطة التشريعية تمارس اعمالها بموجب الدستور والقانون ولها دور كبير في عمل السلطات الاخرى خصوصا السلطة التنفيذية، التي تمارس الكثير من الاعمال التنفيذية بإجازة او اقرار من السلطة التشريعية، لان الاعمال التي تقوم بها اي سلطة في الدولة يجب ان يكون لها اساس قانوني، لان القانون هو الذي يخول سلطات الدولة الصلاحيات اللازمة لادارة شؤونها بدون تعدٍ او تجاوز على السلطات الاخرى، بالشكل الذي يضمن استقلال كل سلطة عن الاخرى، وفي حالة تدخل اي سلطة في عمل الاخرى وخصوصا السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية فان هذا التدخل لابد وان يكون بموجب القانون حتى لا يتم ابطاله من الجهات المختصة، وعليه فان وجود دور للسلطة التشريعية في عمل الحكومة اصبح امرا واقعا ومنظما بموجب الدستور والقانون لان هناك اسباباً كثيرة دعت لوجود هكذا دور يعزز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويؤثر في عمل الحكومة بشكل او باخر، فحتى طريقة تكوين السلطة التشريعية لها اثر كبير على عمل الحكومة التنفيذي، سيما وان هذه السلطة تتدخل حتى في تكوين السلطة التنفيذية وكيفية تشكيلها ومنحها الثقة لممارسة اعمالها، مما ادى ذلك الى اتساع دورها في ادارة شؤون الدولة المختلفة، الذي يعد من صميم عمل السلطة التنفيذية سواء في المجالات الداخلية كالأمور الادارية والسياسية والتشريعية او المجالات الخارجية كإبرام المعاهدات والمصادقة عليها وغيرها ، فهناك اسباب كثيرة ادت الى اتساع هذا الدور من حيث وجود رجحان لكفة السلطة التشريعية على التنفيذية، بالإضافة الى وجوب حصول موافقة هذه السلطة لإنجاز الكثير من الاعمال في الدولة حتى وان مرت بظروف غير اعتيادية، كونها هي الممثلة للشعب وهو من قام باختيارها بشكل مباشر عكس السلطة التنفيذية، لذا فان هذا التدخل الذي يحصل في عمل الحكومة له العديد من الايجابيات فهو يعزز الرقابة على الحكومة ويحارب الفساد، ويضمن مشاركة الشعب في ادارة شؤون الدولة، ويعزز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الا انه رغم وجود هكذا ايجابيات فان الامر لابد وان يحدث فيه بعض السلبيات مثل تأخر انجاز الاعمال الحكومية واضعاف دورها التنفيذي وغيرها، لذا فان دور السلطة التشريعية لم ينحسر في شؤون الدولة، بل يتمدد في مجالات مختلفة من اجل تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما سنبينه في هذه الدراسة المكونة من مقدمة وبابين وخاتمة .

## المحتويات

اسم الموضوع	رقم الصفحة
الآية	أ
الاهداء	ب
الشكر والتقدير	ت
المستخلص	ث
المحتويات	ج
مقدمة	١
الباب الاول: ماهية دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية	٤-٨١
الفصل الاول: مفهوم السلطة التشريعية والاعمال التنفيذية الحكومية	٥
المبحث الاول : تعريف السلطة التشريعية	٥
المطلب الاول : تكوين السلطة التشريعية واثره على اعمال الحكومة	٦
الفرع الاول : تكوين السلطة التشريعية الاحادي واثرة على اعمال الحكومة	٧
الفرع الثاني : تكوين السلطة التشريعية الثنائي واثره على اعمال الحكومة	١١
الفرع الثالث : اختصاصات السلطة التشريعية	١٦
المطلب الثاني : التمييز بين اعمال السلطة التشريعية والتنفيذية	١٩
الفرع الاول : المعيار الشكلي	٢٠

٢٢	الفرع الثاني : المعيار الموضوعي
٢٥	المبحث الثاني : مفهوم الاعمال التنفيذية الحكومية
٢٥	المطلب الاول : تعريف الاعمال التنفيذية الحكومية
٢٥	الفرع الاول : التعريف اللغوي والاصطلاحي
٢٩	الفرع الثاني : تزايد الاعمال الحكومية
٣٣	المطلب الثاني : دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية
٣٣	الفرع الاول : دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٣٧	الفرع الثاني : دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي
٣٨	الفرع الثالث : دور السلطة التشريعية في تشكيل الحكومة في النظام المختلط
٤٠	الفرع الرابع : دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي
٤٢	الفصل الثاني : اتساع دور السلطة التشريعية في ادارة الشؤون التنفيذية للدولة
٤٢	المبحث الاول : تدخل السلطة التشريعية في الاعمال الادارية الحكومية
٤٣	المطلب الاول : دور السلطة التشريعية في اعداد المنهاج الوزاري والسياسة العامة للدولة
٤٣	الفرع الاول : دور السلطة التشريعية في اعداد المنهاج الوزاري والمصادقة عليه
٤٩	الفرع الثاني : دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة للدولة

٥٦	الفرع الثالث : دور السلطة التشريعية في الوظيفة الادارية
٥٨	المطلب الثاني : دور السلطة التشريعية في الشؤون الخارجية
٥٩	الفرع الاول : دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية
٦٣	الفرع الثاني : دور السلطة التشريعية في ابرام المعاهدات الدولية
٦٧	المبحث الثاني : دور السلطة التشريعية في الاعمال التشريعية الحكومية
٦٧	المطلب الاول : دور السلطة التشريعية في التشريع الفرعي
٦٨	الفرع الاول : تعريف التشريع الفرعي
٧٣	الفرع الثاني : التشريع العادي والفرعي بين الاطلاق والتقييد
٧٦	المطلب الثاني : التمييز بين التشريع الفرعي و القرار التشريعي البرلماني
٧٦	الفرع الاول : مفهوم القرار التشريعي البرلماني
٧٩	الفرع الثاني : اثر القرار التشريعي البرلماني على اعمال الحكومة
١٥٩ - ٨٢	الباب الثاني : احكام دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية
٨٣	الفصل الاول : اسباب اتساع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية
٨٣	المبحث الاول : ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
٨٤	المطلب الاول : اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
٨٤	الفرع الاول : الاسباب القانونية
٩١	الفرع الثاني : الاسباب السياسية



٩٥	المطلب الثاني : قوة السلطة التشريعية بمواجهة الحكومة
٩٥	الفرع الاول : رقابة السلطة التشريعية على الحكومة
١٠٤	الفرع الثاني : وسائل تأثير الحكومة على السلطة التشريعية
١٠٩	المبحث الثاني : ارجاء تنفيذ الاعمال الحكومية على موافقة السلطة التشريعية
١٠٩	المطلب الاول : موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات المالية والاصلاحات الحكومية
١٠٩	الفرع الاول : الموافقة على الاعتمادات المالية
١١٥	الفرع الثاني : الموافقة على الاصلاحات الحكومية
١١٩	المطلب الثاني : الموافقة على اعمال الحكومة في حالة الطوارئ
١١٩	الفرع الاول : مفهوم حالة الطوارئ
١٢١	الفرع الثاني : دور السلطة التشريعية في حالة الطوارئ
١٢٤	الفصل الثاني : تقييم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية
١٢٥	المبحث الاول : ايجابيات تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية
١٢٥	المطلب الاول : اتقان العمل التنفيذي الحكومي ومحاربة الفساد
١٢٥	الفرع الاول : اتقان العمل التنفيذي الحكومي
١٢٨	الفرع الثاني : محاربة الفساد
١٣٦	المطلب الثاني : تعزيز مبادئ الديمقراطية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
١٣٦	الفرع الاول : تحقيق مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

١٤٢	الفرع الثاني : ضمان مشاركة الشعب في ادارة الشؤون العامة
١٤٤	المبحث الثاني : آثار تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية
١٤٤	المطلب الاول : تأخر انجاز الاعمال الحكومية وتركيز البرلمان على الجانب الرقابي دون التشريعي
١٤٤	الفرع الاول : تأخر انجاز الاعمال الحكومية
١٤٩	الفرع الثاني : تركيز البرلمان على الجانب الرقابي واهمال التشريعي
١٥٠	المطلب الثاني : اضعاف دور الحكومة التنفيذي
١٥٠	الفرع الاول : خضوع الاعمال الحكومية لتأثيرات الاحزاب والخلافات السياسية
١٥٥	الفرع الثاني : تزايد تدخل السلطة التشريعية في الاعمال الحكومية
١٦٠	الخاتمة
١٦٤	المصادر
A-B	المستخلص بالإنكليزية

## مقدمة :

ان الدولة توجد فيها ثلاثة سلطات وهي التشريعية والتنفيذية والقضائية التي يوجد كل منها نظامها الدستوري بموجب نصوص الوثيقة الدستورية اذا كان الدستور الذي تعتمده الدولة مكتوبا، اما اذا كان عرفيا فانه يحدد سلطات الدولة وفق الاعراف التي سار عليها هذا الدستور منذ نشأتها في البلاد، وبالتالي تمارس كل منها اختصاصاتها وصلاحياتها بموجب الدستور والتشريع العادي الذي نظم هذه الاختصاصات ، وعلى ذلك فان السلطتين التشريعية والتنفيذية تتولى القيام بالمهام الموكلة اليهم على وفق القواعد القانونية المعمول بها في كل بلد ، فتمارس السلطة التشريعية سلطة تشريع القوانين، وتمارس التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين وتسيير شؤون الدولة المختلفة من خلال وضع القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية موضع التنفيذ، او القيام بإشباع الحاجات العامة للأفراد وتسيير شؤون الدولة المختلفة من خلال الاعمال التنفيذية التي تقوم بها بمختلف الميادين والمجالات، وهذه الاعمال يبدو للوهلة الاولى انها خالصة للسلطة التنفيذية و لا علاقة لاي سلطة اخرى بها طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نصت عليه الدساتير في مختلف الانظمة العالمية ، الا ان الامر مختلف للسلطة التشريعية دور كبير في توجيه الحكومة لتنفيذ هذه الاعمال من خلال التدخل في اقرار قسم منها فلا يمكن القيام بهذه الاعمال مالم تقر من هذه السلطة باعتبارها الممثلة للشعب ، او تعلق انفاذها على مصادقة السلطة التشريعية، فهناك الكثير من الاعمال تقوم بها الحكومة لا تنفذ الا بعد حصول المصادقة عليها، اذ تقوم بالاجراءات اللازمة لهذه الاعمال ومن ثم يأتي دور السلطة التشريعية لاجازتها لكي تصبح نافذة، وبذلك يظهر دور للسلطة التشريعية في الاعمال التي تقوم بها الحكومة فلا يمكن ان تمارس كل هيئة اعمالها بشكل منفرد ومنعزل عن هيئات الدولة الاخرى، وانما يكون بشكل تكاملي بحيث تقوم هيئة بعمل معين ومن ثم يأتي دور الاخرى لتكمل ما تبقى منها، وهكذا الى ان يتم انجاز كل الاعمال لتحقيق المصلحة العامة التي هي غاية العمل الحكومي والتشريعي في الدولة، وبذلك يجب بيان هذا الدور والاسباب التي ادت الى اتساعه وتقييمه من حيث الايجابيات والاثار الناتجة عنه فكل عمل لابد وان تكون له بعض الايجابيات والاثار التي قد تنتج عنه ولكن من الضروري ان تكون ايجابيات العمل اكثر من اثاره الضارة .

**أولاً : أهمية الموضوع :** تتجلى أهمية الموضوع في أن الحكومة تقوم بالأعمال التنفيذية وهي صاحبة الاختصاص وبدون منازع ، الا ان السلطة التشريعية تتدخل في هذه الاعمال بشكل او باخر بل قد لا يمكن ممارسة عمل ما الا بعد موافقتها عليه، فالحكومة عندما تؤدي عملا ما فانها تحتاج اساس قانوني تستند عليه ، وهذا الاساس يأتي من السلطة التشريعية الذي تضعه بشكل قواعد قانونية، وكذلك فان دورها يكون حتى في تشكيل السلطة التنفيذية وليس مجرد التدخل في اعمالها فبدونه لا يمكن ان تمارس الحكومات اعمالها خصوصا في الانظمة البرلمانية والمختلطة التي تحتاج فيها الحكومة الى منح الثقة من البرلمان وبالتالي فان هذا التدخل سيكون خروج على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يجب ان تعمل سلطات الدولة بموجبه بحسب الدستور الذي ينص عليه .

**ثانيا : مشكلة الموضوع :** تبرز مشكلة الموضوع في ان السلطة التشريعية غير مختصة في تنفيذ الاعمال التنفيذية الحكومية ، وبالتالي فما هو دور البرلمان في الاعمال التنفيذية الحكومية ؟ وبماذا يتمثل هذا الدور ؟ وهل تستطيع السلطة التشريعية ايقاف الاعمال التنفيذية الحكومية او تعديلها او الغائها ؟ وما هي الاسباب التي تؤدي الى بروز دورها في الاعمال التنفيذية ؟ وهل ان تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية سلبيا ام ايجابيا ؟ فهل سيضعف الدور التنفيذي للحكومة ام سيساهم في تقويته ؟

**ثالثا: منهجية الموضوع :** سنعتمد على المنهج التحليلي الوصفي في دراسة موضوع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية للحكومة مع الاستعانة بالمنهج الاستنتاجي كلما اقتضى الامر وكذلك المقارن لكون الدراسة تحتاج الى مقارنة بين دول مختلفة مع العراق .

**رابعا : خطة الدراسة :** تتكون خطة الدراسة من مقدمة وبابين وخاتمة ، الباب الاول سنبين فيه ماهية دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية وسنقسمه الى فصلين ، الفصل الاول سنوضح فيه مفهوم السلطة التشريعية والاعمال التنفيذية الحكومية وسنقسمه ايضا الى مبحثين ، المبحث الاول سنتناول فيه تعريف السلطة التشريعية ، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه مفهوم الاعمال التنفيذية الحكومية .

اما الفصل الثاني فسنوضح فيه اتساع دور السلطة التشريعية في ادارة الشؤون التنفيذية للدولة وسنقسمه الى مبحثين ، المبحث الاول سنبين فيه تدخل السلطة التشريعية في الاعمال الادارية الحكومية، اما المبحث الثاني فسنوضح فيه دور السلطة التشريعية في الاعمال التشريعية الحكومية.

اما الباب الثاني فسنوضح فيه احكام دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية وسنقسمه الى فصلين ايضا، الفصل الاول سنبين فيه اسباب اتساع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية وسنقسمه الى مبحثين ، المبحث الاول سوف نبين فيه ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، اما المبحث الثاني فسنبين فيه ارجاء تنفيذ الاعمال الحكومية على موافقة السلطة التشريعية .

اما الفصل الثاني فسنبين فيه تقييم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية وسنقسمه الى مبحثين ، المبحث الاول سنتناول فيه ايجابيات تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية ، اما المبحث الثاني فسنوضح فيه اثار تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية ، ونختم البحث ببعض الاستنتاجات والمقترحات

## الباب الاول

### ماهية دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية

أن السلطة التشريعية لها دور في الاعمال التنفيذية التي تقوم بها الحكومة بشكل أو بآخر، لأن هناك الكثير من الاعمال الحكومية لا يمكن القيام بها إلا بعد موافقة البرلمان أو تدخله بها بطريقة ما حتى تستطيع الحكومة ممارستها وتنفيذها لتوفير احتياجات الافراد، اذ ان هذا التدخل الذي تقوم به السلطة التشريعية بعمل الحكومة يجعل هذه الاعمال تحت رقابة ممثلي الشعب مما يؤدي الى جودة هذه الاعمال وعدم حيادها عن خدمة المواطنين الذين ينظرون الى الحكومة على انها المسؤولة عن تقديم الخدمات لهم، فيجب ان تكون هذه الخدمات على وفق ما يطمح اليه الشعب، لذا لا بد وان يكون له شأن بهذه الاعمال ويكون ذلك من خلال ممثليه بالسلطة التشريعية التي تسعى دائما لارضاء الشعب من اجل الحفاظ على المكاسب الانتخابية من جهة والرقابة على اعمال الحكومة من جهة اخرى لتصل الى الغاية الاساسية وهي المصلحة العامة، ولكي يتضح هذا الدور بشكل صحيح وسليم لا بد من بيان تعريف السلطة التشريعية من النواحي اللغوية والاصطلاحية و كذلك الاعمال التنفيذية الحكومية ، مع بيان كيفية اتساع دور السلطة التشريعية في هذه الاعمال التي تقوم بها الحكومة بمختلف المجالات ، لذا سنقسم هذا الباب إلى فصلين ، سنتناول في الفصل الاول مفهوم السلطة التشريعية ، والاعمال التنفيذية الحكومية. أما الفصل الثاني فسننتاول فيه اتساع دور السلطة التشريعية في إدارة الشؤون التنفيذية للدولة ، وعلى النحو الآتي :

## الفصل الاول

### مفهوم السلطة التشريعية والاعمال التنفيذية الحكومية

ان السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ولكل منهما عملها واختصاصها و مفهومها الخاص الذي يميزها عن الاخرى، ومن اجل معرفة ذلك لابد من تعريف السلطة التشريعية التي هي محور هذه الدراسة حتى يتبين مفهومها وطريقة تكوينها ومدى تدخلها بالعمل التنفيذي الحكومي ، وكذلك الاعمال التنفيذية الحكومية على اعتبار أن السلطة التشريعية لها دور في هذه الاعمال فلا بد من بيانها والوقوف على تفاصيلها المختلفة من اجل معرفة هذه الاعمال وكيفية وجود دور للسلطة التشريعية بها، فتطورات العصر الحديث اوجدت ميادين مختلفة للعمل الحكومي مما نتج عنه ايضا ضرورة وجود دور لممثلي الشعب بهذه الامور من اجل تقديم مستلزمات الحياة اليومية للافراد بشكل مناسب، لذا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين ، المبحث الاول سنوضح فيه تعريف السلطة التشريعية، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه مفهوم الاعمال التنفيذية الحكومية وعلى النحو الآتي :

### المبحث الاول

#### تعريف السلطة التشريعية

ينبغي في بداية الامر أن نعرف السلطة التشريعية من الناحية اللغوية والاصطلاحية قبل الخوض في تفصيلات هذا المبحث، وعليه فإن السلطة التشريعية تتكون من كلمتين هما السلطة والتشريعية ، فالسلطة من الناحية اللغوية لها مدلولات مختلفة إلا انها تصب في معنى واحد وهو الدلالة على القوة والقهر والحكم، وقيل السين واللام والطاء اصل واحد وهو القهر والقوة ، ومن ذلك السلطة من التسلط وهو القهر، ولذلك سمي السلطان سلطاناً، و سلطان كل شيء حدثه وسطوته، والسلطة القهر، وقد سلط الله فتسلط عليهم، الاسم سلطنة بالضم<sup>(١)</sup> ، أما المعنى اللغوي لـ (التشريعية) فمأخوذة من (تشريع) وباللغة يعني :تشرع ، والتشرع نهج الطريق الواضح ، يقال شرعت له طريقاً ثم جعل الشرع اسماً للطريق النهج فقيل له شرعاً وشريعة ، قال تعالى :

---

(١) ابن منظور محمد بن مكرم بن علي ، لسان العرب، ط٣، ، دار صادر ، بيروت ، ص٣٢٠ ، وابو عبدالرحمن الخليل بن احمد بن عمر بن تميم البصري الفراهيدي ، كتاب العين ، مكتبة الهلال، لبنان ، ص٢١٣ .

(لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَا جَا ۙ) (١) ، وقيل أيضاً : شرع لهم أي سن لهم (٢) . وبالتالي

يتبين ان معنى السلطة التشريعية من الناحية اللغوية هي القوة التي ترسم وتسن الطرق التي تسير عليها سلطات الدولة .

وبعد أن تبين تعريف السلطة التشريعية من الناحية اللغوية فإن تعريفها من الناحية الاصطلاحية له تعريفات مختلفة واغلبها تصب في معنى واحد ايضاً وان اختلفت التعابير ، فهي تعني أنها السلطة العامة في الدولة المختصة بتشريع القوانين واعطائها القوة الملزمة بصورة مكتوبة، وتعني كذلك السلطة المنتخبة من الشعب وتستمد قوتها وشرعيتها منه (٣) ، وعرفت بانها السلطة التي تختص بوظيفة تشريع القوانين والرقابة على اعمال الحكومة (٤) .

وبعد أن تبين المعنى اللغوي والاصطلاحي للسلطة التشريعية لا بد وأن يتم تمييز أعمال هذه السلطة وكيفية تكوينها، وهذا ما سنبينه في مطلبين، المطلب الاول سنبين فيه تكوين السلطة التشريعية واثره على اعمال الحكومة، والمطلب الثاني سنتناول فيه التمييز بين اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى النحو الآتي :

## المطلب الاول

### تكوين السلطة التشريعية وأثره على اعمال الحكومة

إن السلطة التشريعية في مختلف دول العالم يتم تكوينها حسب النظام الدستوري المعمول به في كل دولة ، وهذا التكوين إما أن يكون أحادي أو ثنائي، و لهذا التكوين أثر على أعمال الحكومة من حيث سرعة اقرار التشريعات التي تحتاجها الحكومة مثلاً أو ما شابهه ذلك ، لذا سنبين هذا الموضوع في ثلاثة فروع ، سنتناول في الفرع الاول تكوين السلطة التشريعية الاحادي وأثره على أعمال الحكومة ، وسنوضح في الفرع الثاني تكوين السلطة التشريعية الثنائي واثره

(١) سورة المائدة ، الآية ٤٨ .

(٢) مجد الدين محمد يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، ج٣ ، باب العين ، فصل الشين ، ط٢ ، مكتب تحقيق التراث ، ومؤسسة الرسالة ، بيروت ، ص ٤٤ .

(٣) د. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي ، دار الحمامي ، مصر ، ١٩٦٧م ، ٤٢ .

(٤) د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٦م ، ص ١٦٧ .



على أعمال الحكومة، وفي الفرع الثالث سنوضح اختصاصات السلطة التشريعية و على النحو الآتي :

## الفرع الاول

### تكوين السلطة التشريعية الأحادي وأثره على أعمال الحكومة

ينبغي في بداية الامر أن نوضح تكوين السلطة التشريعية الاحادي حتى تتضح معالمه، ومن ثم نبين اثر هذا التكوين أو التشكيل على أعمال الحكومة لذا سنقسم هذا الفرع إلى بندين سنيين في أولاً تكوين السلطة التشريعية الاحادي، وثانياً سنيين أثره على اعمال الحكومة وعلى النحو الآتي :

#### أولاً : تكوين السلطة التشريعية الأحادي :-

بموجب هذا النظام تتكون السلطة التشريعية في الدولة من مجلس واحد فقط، إذ يتم انتخاب اعضاء السلطة التشريعية بالطريقة المحددة قانوناً، والطريقة الاكثر شيوعاً في اختيار الاعضاء هي الانتخابات، وإلى جانبها توجد طريقة التعيين لكن المعمول به هو الانتخاب، وقد يتم المزج بين الطريقتين، ولكل طريقة محاسنها في اختيار الاعضاء، فالانتخاب طريقة ديمقراطية حرة تعطي الشعب القدرة والحرية على اختيار الاعضاء الذين يتولون إدارة شؤون السلطة التشريعية من خلال الانتخاب الحر المباشر السري<sup>(١)</sup>، كما هو الحال في اختيار اعضاء مجلس الامة الكويتي إذ يتم اختيارهم من قبل الشعب بالانتخاب العام بشكل مباشر وسري<sup>(٢)</sup>، ومن الدساتير من جمعت بين طريقة الانتخاب وطريقة التعيين هو الدستور المصري لسنة ١٩٧١م الملغي الذي اخذ بطريقة الانتخاب إلا أنه في نفس الوقت اعطى لرئيس الدولة الحق في تعيين عدد معين من النواب<sup>(٣)</sup>.

وبذلك يتضح من خلال البحث أن تكوين السلطة التشريعية الاحادي يكون من خلال طريقتين هما الانتخاب أو التعيين أو الجمع بينهما، وفي حالة اتباع اسلوب الانتخاب فأن هذا

---

(١) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٥م ، ص ٢٦٣ .

(٢) المادة(٨٠) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ م النافذ التي نصت على أنه (يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للأحكام التي يبينها قانون الانتخاب ، ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الامة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم) .

(٣)المادة(٨٧)من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي .

دليل على وجود النظام الديمقراطي النيابي، الذي يعطي الشعب حرية في اختيار من يمثله في البرلمان من خلال المفاضلة بين المرشحين المتنافسين في الانتخابات، فطريقة الانتخاب تعد من أفضل الطرق في تكوين السلطة التشريعية، أما طريقة التعيين فأنها تصدر حق الشعب في اختيار من يمثله ولا تكون له القدرة على اختيار الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة والنزاهة، لأن التعيين من قبل رئيس الدولة سوف يغلب عليه الطابع السياسي ويختار الأشخاص الذين يؤيدون سياسية الرئيس وتوجهاته ، وكذلك يؤدي التعيين إلى عدم اضافة صفة النظام التمثيلي أو النيابي على المجلس التشريعي الذي يتم تشكيله لأن الشعب ليس له دور في اختيار هؤلاء الاعضاء، وعلى ذلك يجب أن يكون المجلس الذي يمثل الشعب منتخباً انتخابياً حراً من قبل الشعب أو على الأقل اكثره منتخباً منه.

إن ما تجدر الإشارة إليه هو وجوب توافر الشروط القانونية في من يرشح إلى عضوية المجلس النيابي او مجلس الشعب أو الأمة أو البرلمان أياً كانت التسمية، أذ يجب أن تتوفر الاهلية والجنسية وتوفر كافة شروط الترشيح التي ينص عليها الدستور أو التشريع العادي، فبعض الانظمة تشترط أن يكون المرشح حاصل على شهادة تعليمية معينة كان يكون حاصلًا على شهادة الاعدادية أو الجامعية وما شابه ذلك، فكل هذه الشروط لا تعني تقييد حرية الافراد في الترشيح بقدر ما تعني تنظيم هذا الحق من اجل ضمان وصول أكفأ الأشخاص لقيادة الدولة وخصوصاً في الجانب التشريعي الذي يتطلب خبرة ودراية في الامور القانونية (١) .

إن تكوين السلطة التشريعية الأحادي (نظام المجلس الواحد) له العديد من المميزات وهي

الآتي :

١. السرعة في العمل : لا ريب أن وجود مجلس واحد سوف يكون هناك سرعة في تشريع القوانين التي تعرض على المجلس، لأنه سوف يناقش هذه القوانين لوحده من خلال اتباع الاجراءات الخاصة بالتشريع دون التقيد بوجود جهة اخرى تنتظر نفس التشريع كما هو الحال في نظام المجلسين، مما يوفر الوقت والجهد لأن المناقشات والآراء تكون في مجلس واحد وليس في مجلسين، وان لم يكن ذلك قاعدة عامة(اي

(١) د. محمد نصر مهنا ، الدولة والنظم السياسية المقارنة ، ط ١ ، دار الوفاء ، مصر ، ٢٠١١م، ص ١٦٩ .

السرعة في انجاز العمل ) الا ان الاغلب هو تحقق السرعة في انجازه اكثر من المجلسين (١) .

٢. القضاء على روح الانقسام والتنازع داخل السلطة التشريعية : يؤدي المجلس الواحد إلى جعل السلطة التشريعية موحدة بهيئة واحدة أو مجلس واحد مما يكفل روح الوحدة في هذه السلطة، خصوصاً وان المناقشات تكون في مجلس واحد وليس مجلسين الذي يؤدي إلى الانقسام والاختلاف، كما انه يتلاءم مع مبدأ سيادة الامة وليس القضاء على روح الانقسام فحسب (٢) .

### ثانياً : أثر تكوين السلطة التشريعية الأحادي على اعمال الحكومة :-

بعد أن تبين تكوين السلطة التشريعية الاحادي فإن أثر هذا التكوين على اعمال الحكومة يتمثل في سرعة حصول الحكومة على موافقة السلطة التشريعية على الاعمال التي تحتاج لمثل هذه الموافقة، كالا اعتمادات المالية مثلاً، فنظام المجلس الواحد يتميز بالسرعة في انجاز العمل، وهذا يؤدي إلى عدم تأخر الحكومة في الحصول على الامور التي تسهل عليها القيام بأعمالها الخاصة بإدارة الدولة، لأن المجلس الواحد تكون فيه المناقشات والمداولات مقتصرة على هذا المجلس دون غيره، بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة قد نالت ثقة المجلس سابقاً وتكون في منأى عن الرقابة الصارمة، و إن وجدت فتكون مجرد رقابة روتينية بسبب الأغلبية المؤيدة للحكومة (٣).

و تجدر الاشارة إلى أن وجود مجلس واحد قد يؤدي إلى وجود هيمنة للحكومة على البرلمان (السلطة التشريعية) وتكون الاخيرة أشبه بالهيئة التابعة للسلطة التنفيذية ، خصوصاً مع وجود الاغلبية المؤيدة للحكومة ، وكذلك وجود الخبرة والكفاءة لدى الحكومة وقربها من الواقع العملي وحاجات الافراد اليومية مما يجعل تأييد الافراد للحكومة أكثر من البرلمان (ممثل الشعب) وبالتالي يكون التكوين الاحادي لمصلحة الحكومة (٤) .

(١) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق، ص ٢٦٣ .

(٢) د. احمد عبدالحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية، مصر ، ٢٠١١ م، ص ١٩٦ .

(٣) د. سامي جمال الدين ، المصدر السابق ، ص ٢٦٤ .

(٤) د. طه حميد حسن العنبيكي ، النظم السياسية والدستورية المعاصرة ، ط ٥ ، دار السنهوري ، العراق ، ٢٠٢٠ م، ص ٢٨٤ .

ومن الجدير بالذكر ايضاً إن تكوين السلطة التشريعية الاحادي له أثر أيضاً على اعمال الحكومة ، من ناحية الابتعاد عن الاشكالات التي توجد في نظام المجلسين ، وخصوصاً في حالة وجود خلافات حول موضوع معين ، مما يتطلب معه تشكيل لجنة مشتركة بين المجلسين وهذا يؤدي إلى تأخر انجاز الاعمال من قبل الحكومة ، و بالتالي فإن نظام المجلس الواحد لا توجد فيه مثل هذه الحالة مما يساهم في تعزيز وتسهيل إنجاز الاعمال من قبل الحكومة مما يجعل الخدمات التي تقدم للأفراد من قبلها أفضل بكثير مما لو تأخرت بسبب الخلافات الحاصلة عليها في السلطة التشريعية (١) .

ويعد ان تم بيان الاثر الايجابي لنظام التكوين الاحادي للسلطة التشريعية، فإن الاثر السلبي يتمثل في أن عامل السرعة قد يغلب عامل الدقة، وبالتالي تكون التشريعات التي تصدر من البرلمان غير دقيقة ولا تتسجم مع تطلعات الحكومة وسياستها المتبعة في إدارة الدولة ، مما يسبب إرباك في العمل وعدم تقديم الخدمات بشكل مناسب، وكذلك الانقسامات في حالة حصولها بين الحكومة والمجلس النيابي الواحد، سوف تؤدي إلى وجود عراقيل كبيرة في وجه الحكومة من خلال تأخر المجلس في اقرار القوانين التي تحتاجها، أو من خلال تعمد المجلس توجيه المسؤولية ضدها، بالسؤال أو الاستجواب أو سحب الثقة أو أي وسيلة رقابية أخرى، فهذا بدون شك سوف يكون اثره سلبياً على أعمال الحكومة، وكذلك مسألة كثرة الكتل السياسية أو الاحزاب داخل المجلس الواحد في حالة اختلافها سوف يؤثر على الاستقرار السياسي مما يؤدي إلى عرقلة عمل الحكومة بسبب وجود فئة مؤيدة لعملها، والآخرى معارضة له، فاذا رجحت كفة الفئة المعارضة سوف تنقيد الاعمال التشريعية التي تحتاجها الحكومة، خصوصاً مع وجود الفصل التقليدي بين السلطات الذي لا يسمح بمشاركة اي سلطة للأخرى في إدارة شؤون الدولة، مما يؤثر على عملها بشكل سلبي بسبب عدم وجود تعاون بين الحكومة والبرلمان (٢) .

علما ان الرقابة على اعمال الحكومة في نظام المجلس الواحد الذي يعاني من عدم الانسجام والتجانس سوف تكون ضعيفة وليست بالمستوى المطلوب الذي يخدم المصلحة العامة، مما يؤدي إلى وجود قصور في تقديم الخدمات للأفراد، وكذلك مخالفة الحكومة للقوانين

---

(١) د. احمد عبدالحميد الخالدي ، المصدر السابق ، ص ١٩٥ .

(٢) د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية، دار الكتب القانونية ، مصر، ٢٠٠١م،

دون أن يكون عليها رقابة من المجلس الذي يمثل الشعب، مما يتطلب معه الاستعانة بوسائل رقابية أخرى كالرقابة الإدارية أو الشعبية أو حتى القضائية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### تكوين السلطة التشريعية الثنائي وأثره على الحكومة

بعد أن تبين التكوين الاحادي للسلطة التشريعية وما فيه من آثار على أعمال الحكومة لا بد من تناول التكوين الثنائي لهذه السلطة ومدى تأثيره على أعمال الحكومة ، لذا سوف نتناول هذين الموضوعين في بندين على النحو الآتي :-

#### أولاً : التكوين الثنائي للسلطة التشريعية :-

أن السلطة التشريعية وفق هذا النظام تتكون من مجلسين مستقل كل واحد منهم عن الآخر في كثير من الامور، فنظام المجلسين ظهر في المملكة المتحدة في بداية الامر، ولم يكن ظهوره وليد اللحظة وإنما كان نتيجة تطورات سياسية، ومطالبات وحتى ثورات إلى أن تم انشاء هذين المجلسين في المملكة المتحدة ومنها أنتشر في بعض الدول الاخرى ، فتكوين هذين المجلسين فيه اختلافات من حيث تشكيل المجلسين والاختصاصات التي يمارسها كل منهما، فمن حيث تشكيل المجلسين فإن هناك اختلاف في طريقة التشكيل، فمن الضروري أن يكون احد المجلسين قد تم انتخابه انتخاباً عاماً من قبل الشعب، بكونه الممثل الحقيقي والمعبر عن رأي الامة فيتم اختيار الاعضاء من خلال الانتخابات، وهؤلاء الاعضاء بالتأكيد سوف تكون الشروط الخاصة بترشيحهم مختلفة عن المجلس الاخر من حيث السن أو التحصيل العلمي أو الخدمة أو ما شابه ذلك من الاختلافات و الشروط اللازم توفرها بأعضاء كل مجلس ، كما إن هناك اختلاف آخر يتعلق بأن المجلس الاعلى قد يكون اعضاءه أو البعض منهم يأتي عن طريق التعيين من قبل السلطة التنفيذية ، أو من خلال الوراثة كما في مجلس اللوردات البريطاني، وقد يتم اتباع أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار اعضاء أي من المجلسين، إلا أن المجلس الذي يمثل الشعب (النيابي) يجب أن يكون منتخباً كله أو معظمه<sup>(٢)</sup>.

(١) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦ م، ص١٩٣ .

(٢) د. نزيه رعد ، الانظمة السياسية، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٢ م، ص١٣٨ . و د. احمد عبدالحميد الخالدي ، المصدر السابق ، ص١٨١ .

ومن الجدير بالذكر هناك اختلاف بين المجلسين من حيث عدد الاعضاء، فالمجلس النيابي الذي يمثل الشعب سوف يكون عدد اعضاءه حسب التوزيع السكاني في البلاد، بحيث كل نسبة معينة في منطقة معينة لها عدد محدد من المقاعد النيابية، مما يؤدي إلى وجود تفاوت في عدد النواب بين المناطق الانتخابية بسبب اختلاف الكثافة السكانية، في حين أن المجلس الاخر سوف يكون بعدد معين ومساوٍ بين جميع المناطق في الدولة كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الامريكي حيث يمثل به شيخين عن كل ولاية في حين ان مجلس النواب يمثل سكان الولايات الامريكية كلها حسب نسبة السكان فيها، حتى يكون هناك نوع من التوازن بين الولايات من حيث التصويت وغيره (١) .

وكذلك الحال بالنسبة لمدة ولاية كل مجلس فقد تكون مدة الولاية نفسها لكلا المجلسين، وقد يكون هناك اختلاف في مدة الولاية، فالمجلس الشعبي في أغلب الاحيان تكون مدته أقل من المجلس الاخر (الاعلى) وقد يكون اعضاء هذا المجلس باقون فيه كما في مجلس اللوردات البريطاني إذ يتوارثون البقاء في المجلس بالوراثة، لكن هناك مجالس يتم انتخاب اعضاءها لمدة قد تكون خمس سنوات أو اكثر وفي أغلب الاحيان تختلف هذه المدة بين المجلسين، وكذلك طريقة تجديد الاعضاء في المجلس، او ممارستهم لاختصاصاتهم المختلفة (٢) .

وبعد أن تبين الفرق بين المجلسين لا بد من الاشارة إلى مميزات نظام التكوين الثنائي للسلطة التشريعية وتتمثل بالآتي :

١. يتلائم التكوين الثنائي مع الدول الاتحادية (الاتحاد المركزي خصوصاً) :- يتحتم على الدول الاتحادية أن تأخذ بنظام التكوين الثنائي للسلطة التشريعية، كون إن هذه الدول تتكون من ولايات متعددة لها بعض مظاهر الاستقلال، وتختلف فيما بينها من حيث عدد السكان مما يلزم معه أن يكون هناك مجلس يمثل الولايات كافة حسب

---

(1) Mark Tushnet , the constitution of the united states of America a contextual Analysis , constitution alsystems of the world , 2008 , Hart publishing , kindle Edition , p44

(٢) د. حسين عبيد ، د. صالح طليس ، القانون الدستوري العام ، ط٢ ، دار المنهل اللبناني ، لبنان ، ٢٠١٧ م ، ص ٣٠٠ .

النسبة السكانية، ومجلس آخر يكون التمثيل به متساوياً لجميع الولايات وبذلك يتم حفظ التوازن وحسن التمثيل بين جميع الولايات في الدولة الاتحادية (١) .

٢. يؤدي إلى منع استبدال السلطة التشريعية :- أن التكوين الثنائي يؤدي إلى الحيلولة دون استبدال السلطة التشريعية، لأن نظام المجلسين سوف يساهم بمنع كل مجلس من الاستبدال على المجلس الآخر او على الحكومة ، فإذا استبد المجلس الاول كان بإمكان المجلس الثاني ان يمنع هذا الاستبدال من خلال عدم الموافقة على التشريعات مثلاً، او معارضتها اذا كانت مخالفة للدستور، وبذلك يكون نظام التكوين الثنائي وسيلة مهمة لمنع الاستبدال الذي قد تقوم به السلطة التشريعية ضد السلطات الاخرى، خصوصا اذا تم تشكيل المجلس الثاني بالشكل الذي يؤدي الى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال انتخاب هذا المجلس كله او معظمه من الشعب بشكل مباشر، لانه في حالة تعيينه من قبل السلطة التنفيذية فان ذلك سيجعل نوع من المحاباة لصالح السلطة التنفيذية التي سيخضع لها اعضاء هذا المجلس من اجل كسب رضاها حتى يتم اعادة تعيين هؤلاء الاعضاء مجددا اذا سمح القانون بذلك كما هو الحال في تعيين مجلس الاعيان الاردني من قبل الملك(٢).

٣. الدقة في التشريع :- يعمل التكوين الثنائي للسلطة التشريعية على اضافة الدقة والرصانة للتشريعات القانونية التي تصدر منها، لأن نظام المجلسين يكون العمل فيه أنه لا يصدر أي تشريع إلا بعد أن يمر بكلا المجلسين، رغم ان الدقة في التشريع في بعض الاحيان تعتمد على من موجود في المجلس من حيث الكفاءة والخبرة والدراية في صياغة التشريعات وليس وجود اكثر من مجلس(٣) .

٤. تعزيز الرقابة : لا ريب أن وجود مجلسين سوف يساهم في تعزيز الرقابة على السلطة التنفيذية، فكل عمل تقوم به هذه السلطة إذا لم يراقب من المجلس الاول

---

(١) د. عايد محمود محمد صباح ، السلطة التشريعية في مصر ، ط ١ ، المصرية للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩ م، ص ٢٣ .

(٢) د. سامي جمال الدين ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٢٦١-٢٦٢ .

(٣) د. حسين عبيد ، صالح طليس ، المصدر السابق ، ص ٣٠٦ .

بسبب وجود تواطئ أو غفلة فلن ينجو من رقابة المجلس الثاني، الذي يكون في هذه الحالة جاهزا للرقابة على اعمال السلطة التنفيذية وبذلك سوف تعزز الرقابة على الاعمال التنفيذية مما يساهم في جودتها وعدم حيادها عن القانون والنظام المتبع في الدولة (١) .

نستنتج مما سبق أن وجود مجلسين غالباً ما يرتبط مع الدولة الاتحادية وفي احيان قليلة في الدول غير الاتحادية، إلا أن الغالب هو وجود هذا النظام في الدول الاتحادية، ويعود السبب كما تم ايضاحه إلى ايجاد نوع من التوازن بين جميع الولايات ومكونات الشعب في الدولة، وقد اخذ الدستور العراقي النافذ بنظام التكوين الثنائي للسلطة التشريعية فهذه السلطة تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد (٢)، إلا أن الوضع العراقي قد خالف النص الدستوري ولم يتم إنشاء مجلس الاتحاد حتى تاريخ كتابة هذه السطور (٣) رغم المحاسن التي سوف تحدث من إنشاء مجلس الاتحاد إلى جانب مجلس النواب، خصوصا اذا تمت المغايرة بالاختصاصات واصبح بينهم نوع من التنافس في ممارسة الاختصاصات من حيث تفعيل الجانب الرقابي والحصول على الدقة في سن التشريعات، وكذلك المساواة بين المحافظات والاقاليم من حيث التمثيل في هذا المجلس، علما ان العراق فيه لحد الان اقليم فيدرالي واحد ولم يتم انشاء بقية الاقاليم لذلك يحتاج العراق الى وجود فيدرالية حقيقية لكي يتم انشاء هذا المجلس، إلا أن مجلس النواب العراقي لم يشرع هذا القانون، بسبب الخلافات بين الاحزاب والكتل السياسية، ونرى ضرورة الاسراع في تشريع هذا القانون تفعيلاً للنص الدستوري حتى لا يبقى مجرد حبر على ورق، واذا جرى اي تعديل على الدستور فنفضل ان يذكر تفاصيل تشكيل هذا المجلس وما يتعلق بعمله بالنصوص الدستورية .

---

(١) د. طه حميد حسين العنبيكي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٠ .

(٢) المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على أنه (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) .

(٣) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على أنه (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه ، واختصاصاته ، وكل ما يتعلق به ، بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب) .



## ثانياً : أثر التكوين الثنائي للسلطة التشريعية على أعمال الحكومة :-

إن تكوين السلطة التشريعية له أثر على أعمال الحكومة، وهذا الأثر أما أن يكون إيجابياً أو سلبياً، فالنسبة للآثار الإيجابية فأنها تتمثل بجودة الأعمال الحكومية التي أقرت قبل السلطة التشريعية، لأن هذه الأعمال حصلت فيها مناقشات كثيرة وأمعن النظر بها بشكل مناسب، حتى تم اكمال إقرارها من قبل السلطة التشريعية، مما يؤدي ذلك إلى جعل الحكومة تعمل على تحقيقها دون حدوث مشاكل أو اختلافات سياسية بين الحكومة والسلطة التشريعية، لأنه في حالة حصول خلافات بين أحد المجلسين والحكومة، فأنها بالتأكيد سوف تلتجأ إلى المجلس الآخر للحصول على القرارات أو القوانين التي تناسب توجهاتها في تنفيذ أعمالها اليومية، وبذلك فإن معارضة أحد المجلسين يمكن تجاوزه من خلال المجلس الآخر، وبهذا تكون أعمال الحكومة حاصلة على الموافقات اللازمة من السلطة التشريعية، وبالتالي لا يكون هناك توقف بهذه الأعمال، كما إن وجود الاختلافات بين المجلسين حول موضوع معين فأنه يصار في هذه الحالة إلى تشكيل لجنة مشتركة من عدد معين من أعضاء كلا المجلسين، لمناقشة هذا الموضوع ودراسته ووضع الحلول المناسبة له، وهذا الأمر فيه أثر بالغ على أعمال الحكومة لكونها في النهاية قد حصلت على موافقة السلطة التشريعية رغم وجود الخلافات، لأن هذه الخلافات قد تم تجاوزها من خلال تسويتها بين المجلسين حسب القانون، كما في الولايات المتحدة الأمريكية فعند الاختلاف حول قانون معين أو أمر معين يتم تشكيل لجنة مشتركة من مجلس النواب ومجلس الشيوخ تسمى " لجنة المؤتمر " تتولى هذه اللجنة الوصول إلى صيغة توافقية حول الموضوع المختلف عليه وتسوية الخلافات بشأنه حتى يصبح جاهزاً للإقرار (١) .

كما إن الأعمال التي تقوم بها الحكومة لمصلحة الأفراد من أجل إسعادهم ورفاهيتهم سوف تخضع للرقابة من قبل السلطة التشريعية بمجلسيها، وهذا يترك أثراً إيجابياً كبيراً على أعمالها، إذ ستكون في صالح المواطن كون ممثلي الشعب في كلا المجلسين يقومون بالرقابة على هذه الأعمال مما يساهم في جعل الحكومة تسعى دائماً إلى تحقيق المصلحة العامة واحترام القوانين لأنها خاضعة لرقابة مجلسين وليس واحد (٢) .

(١) د. طه حميد حسين العنبيكي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٦ .

(٢) د. نزيه رعد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ١٧٧ و philippe blacher, droit

constitutionnel, 3ed edition,Hachette superieur, france, 2015, p134.

## الفرع الثالث

### اختصاصات السلطة التشريعية

بعد أن تم تناول المعايير التي من خلالها يتم التمييز بين أعمال السلطين التشريعية والتنفيذية ينبغي في هذا المقام أن نبين الاختصاصات التي تمارسها السلطة التشريعية ، وتتمثل هذه الاختصاصات بالآتي :-

#### أولاً : الاختصاص التشريعي :-

إن الاختصاص الاساسي الذي تمارسه السلطة التشريعية يتمثل في تشريع القوانين وهذا هو الاختصاص الاصيل لهذه السلطة فهي التي تتولى تشريع القوانين وتقوم بكافة الاجراءات الخاصة بالتشريع، لأن تشريع أي قانون يبدأ إما بمقترح من السلطة التشريعية يقدم من عدد معين من اعضاءها او من احدى اللجان المختصة، ومن ثم تتولى نفس السلطة الإجراءات الاخرى الخاصة بالتشريع من حيث إحالة المقترح إلى اللجنة المختصة وبعدها إلى اللجنة القانونية لتتولى صياغة مقترح القانون بمواد متسلسلة ومتناسقة<sup>(١)</sup> .

علما ان مراحل العملية التشريعية تختلف من نظام دستوري الى اخر الا انه سيتم بيانها في النظام العراقي الحالي وفقا لدستور سنة ٢٠٠٥ والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م، اذ بعد ان يتم صياغة مقترح القانون من قبل اللجنة القانونية عند تقديمه لها من مجلس النواب تتم دراسته وتقديم التوصيات اللازمة بشأنه وبعدها يتم عرضه على السلطة التشريعية لتتولى مناقشته وابداء الملاحظات حوله وحسب تسلسل مواده بحيث يتم مناقشته مادة مادة، وبعد ذلك تتم قراءته قراءة أولى وإعطاء الملاحظات حوله، وبعد ذلك تتم قراءته قراءة ثانية ويتم إعطاء التعديلات المناسبة للقانون وبعدها يتم التصويت عليه داخل البرلمان، فإن وافق البرلمان عليه فقد تمت الموافقة عليه وفي حالة عدم الموافقة يتم إلغائه و عدم اعتماده، و يجوز تقديمه مجددا في اوقات اخرى و هذا ما بينه النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٦ م النافذ<sup>(٢)</sup> .

(١) د. مصطفى صالح العماوي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩م، ص ٢٦٥. و عبدالله رحمه الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١ م، ص٧ وما بعدها .

(٢)المواد (١٣٤، ١٣٥، ١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٦م.

إن مقترح القانون الذي وافق عليه مجلس النواب لا يعتبر نافذاً بمجرد موافقته عليه بل يجب أن يصادق عليه رئيس الجمهورية خلال المدة المحددة قانوناً كان أن تكون عشرة أيام أو أكثر حسب النظام المتبع في الدولة، فالعراق مثلاً خلال خمسة عشر يوماً بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ ، النافذ في المادة (٧٣/ثالثاً)، وبعد أن تتم عملية المصادقة على القانون يتم نشره في الجريدة الرسمية وبعدها ينفذ ويطبق بحق الافراد ما لم ينص في القانون على خلاف ذلك، وفي نفس الوقت يحق لرئيس الدولة الاعتراض على القانون او نقضه واعادته للبرلمان للنظر بالأمور التي تم الاعتراض عليها (١) .

ومن الجدير بالذكر إن مقترح القانون يقدم من السلطة التشريعية إلا أنه في نفس الوقت يحق للسلطة التنفيذية أن تقوم بتقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان ولا فرق بين الاثنين في اجراءات التشريع داخل البرلمان، فيخضع مشروع القانون لنفس اجراءات تشريع مقترح القانون، إلا أن الفرق بينهم يتمثل بأن مقترح القانون يقدم من السلطة التشريعية ومشروع القانون يقدم من السلطة التنفيذية ولا يحتاج الى احالة على لجنة مختصة، ويجب ان لا يكون المقترح قد تعلق بالامور المالية او المنهاج الوزاري الذي وافق عليه البرلمان او السلطة القضائية الا بحضور ممثل عن هذه الجهة، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م قد أعطى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان (٢) وبذلك فإن هناك تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في تقديم مقترحات ومشاريع القوانين إلى البرلمان لإقرارها لانه هو صاحب الاختصاص الاصيل في تشريع القوانين (٣) .

ومن الجدير بالملاحظة إن رئيس الدولة قد ينفرد بعملية تشريع القانون لوحده في بعض الحالات كما في حالة اندماج السلطات أو في حالة وجود تفويض لرئيس الدولة من قبل البرلمان فيمكن له أن يشرع القوانين في حدود التفويض الممنوح له، او في حالة الظروف الطارئة التي

---

(١) د. جوي ثابت و حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، تقديم دومنيك بريا ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط١، دار مجد للنشر ، لبنان ، ٢٠٠٦م، ص١٠٣.

(٢) ينظر : مادة (٦٠/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على أنه (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ومقترحات القوانين تُقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من احدى لجانه المختصة) .

(٣) د. مصطفى الصادق ، وايت ابراهيم ، مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن ، ط٢ ، المطبعة العصرية ، مصر ، ١٩٥٢م، ص١٢٤.

تمر بها الدولة، وقد يكون دور الرئيس اكثر فعالية خصوصاً في حالة ما إذا كان يمارس صلاحياته بشكل مناسب، فقد يقوم رئيس الدولة بالاكثار من تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان، ويقوم بالمصادقة على القوانين التي يقرها البرلمان خصوصاً إذا كانت بناءً على مشروع قانون مقدم من الرئيس في حين أنه يعترض على القانون إذا كان بناءً على مقترح من البرلمان وبذلك تكون له سلطات واسعة في هذا المجال (١) .

### ثانياً : الاختصاص الرقابي :-

إلى جانب الاختصاص التشريعي تتولى السلطة التشريعية اختصاصاً رقابياً بموجب الدستور والتشريع العادي، وهذه الرقابة تكون على الاعمال التي تقوم بها الحكومة في مختلف المجالات فالحكومة قد لا تقوم بأعمالها على النحو الذي يخدم الشعب ويحقق لهم مصالحهم مما يؤدي إلى قيام السلطة التشريعية بمحاسبتها كونها هي التي تمثل الشعب فيجب أن تكون حريصة على مصالحة وحقوقه (٢) .

إن السلطة التنفيذية في حالة عدم وجود رقابة على اعمالها او في حالة عدم وجود جهة تقف بوجهها لمحاسبتها عند تعسفها باستعمال صلاحياتها أو عدم تقديمها للخدمات للشعب فأن ذلك سوف يؤدي إلى طغيان هذه السلطة وهيمنتها على السلطات الاخرى في الدولة مما يؤدي إلى ظهور نوع من التعدي الذي تمارسه السلطة التنفيذية على باقي السلطات، لذلك يجب أن تكون هناك رقابة فعالة بوجه الحكومة لكي يتم المحافظة على حقوق الافراد وحرياتهم واحترام سيادة القانون (٣) .

إن قيام السلطة التشريعية بالرقابة على أعمال الحكومة يكون من خلال عدة وسائل رقابية تملكها السلطة التشريعية بموجب الدستور كالسؤال والاستجواب وسحب الثقة والتحقيق

---

(١) د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٣ م، ص٤٠٨ . و ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٨ م ، ص١٣٦ وما بعدها .

(٢) د. احمد يحيى الزهيري ، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ، ط١ ، مكتبة السنهوري ، العراق ، ٢٠١٦ م، ص٢٢ .

(٣) د. دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ م، ص٦٠ .

البرلماني وطرح موضوع عام للمناقشة وسنوضح هذه الوسائل في موضع قادم من هذه الدراسة في صفحة ٩٦.

وعلى ذلك فإن عدم وجود جهة رقابية في الدولة على أعمال السلطة التنفيذية سوف ينتج عنه هدر للحقوق والحريات، واختلال في المراكز القانونية للأفراد، وكذلك عدم احترام مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات، وبالتالي ينتشر الفساد المالي والإداري، وعليه فإن الرقابة تعد عاملا مهما واساسيا لإقامة دولة يسود فيها القانون والعدل و التوازن بين السلطات (١).

نستخلص مما سبق ان السلطة التشريعية يختلف تكوينها حسب الانظمة الدستورية فمنها من اخذ بالتكوين الاحادي، ومنها من اخذ بالثنائي، ولكل منهما اثره على اعمال الحكومة الا ان كل اثر لا يعد قاعدة عامة لا يمكن الخروج عنها، اذ قد يحدث ان يتم الخروج عن بعض المبادئ التي توجد في تكوين هذه السلطة فدقة التشريع مثلا يمكن ان تكون لدى المجلس الواحد كما موجودة في المجلسين، لان ذلك يعتمد على الكفاءة والخبرة لدى اعضاء المجلس وهكذا بقية الامور الاخرى الخاصة بالاثار التي تترتب على تكوين السلطة التشريعية.

## المطلب الثاني

### التمييز بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية

أن سلطات الدولة تمارس أعمالها على وفق مبدأ الفصل بين السلطات الذي رسخ استقلال كل سلطة في اداء اعمالها عن الاخرى، فالسلطة التشريعية تمارس مهمة تشريع القوانين، والتنفيذية تتولى تنفيذها، في حين أن السلطة القضائية تقوم بتطبيق القوانين على المنازعات، وهذا للوهلة الاولى واضح وبين إلا أنه في بعض الاحيان يكون هناك غموض في التمييز بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويعود السبب في ذلك إلى تغول إحدى السلطتين على حساب الاخرى او هيمنتها، أو نتيجة عدم وجود دقة في توزيع الاختصاصات بين هاتين السلطتين مما يجعل كل سلطة تمارس اختصاصات تدخل في صلاحية السلطة الاخرى، أما في حالة وجود دقة في توزيع الاختصاصات فيمكن الرجوع إلى النصوص القانونية للتمييز بين اعمال هذه السلطات، إلى أنه في الاعم الاغلب أن هناك معايير يمكن الرجوع إليها

---

(١) د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠م، ص ٣٣٠.

للتمييز بين اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذا سنبين هذه الموضوع في فرعين، الفرع الاول سنتناول فيه المعيار الشكلي، والفرع الثاني سنوضح فيه المعيار الموضوعي وعلى النحو الآتي :-

## الفرع الاول

### المعيار الشكلي

بموجب هذا المعيار يتم التمييز بين اعمال السلطتين التشريعية و التنفيذية من خلال تحديد شكل السلطة التي يصدر منها العمل والاجراءات المتبعة في اصداره دون النظر إلى مضمون هذا العمل ومحتواه، وبذلك يعد ما يصدر من السلطة التشريعية عملاً تشريعياً بغض النظر عن مضمون العمل وجوهره، وما يصدر عن السلطة التنفيذية يعد عملاً تنفيذياً حتى وان كان فيه عمل يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>، وعلى ذلك وطبقاً لهذا المعيار فإن ما يصدر من السلطة التشريعية يعتبر قانوناً سواء توافرت به خصائص القاعدة القانونية أو لا، وما يصدر من السلطة التنفيذية يعتبر عملاً تنفيذياً أياً كانت طبيعته، ومن ضمنها القرارات التي تصدر منها، اذ طبقاً لهذا المعيار فإن القانون يصدر من السلطة التشريعية، والقرار يصدر من السلطة التنفيذية، لأن القانون يضع قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد، في حين أن القرار يطبق على عدد محدود من الافراد وينتهي القرار بمجرد تطبيقه عكس القانون الذي يكون قابلاً للتطبيق المتكرر، وعليه فإن الاعمال التنفيذية تصدر من السلطة التنفيذية بوصفها السلطة المختصة بهذه الاعمال ولا يشاركها أحد في ذلك، وبالتالي لا يكون هناك دور للسلطة التشريعية في هذه الاعمال طبقاً لهذا المعيار بحكم استقلال كل سلطة بأعمالها عن الاخرى، إلا أن الواقع يشير إلى غير ذلك فهناك دور للسلطة التشريعية في هذه الاعمال كماجازتها مثلاً<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠١٦ م، ص ١٠٧ . و ايمان قاسم هاني الصافي ، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العراق ، ٢٠٠٩ م، ص ٨ .

(٢) د. ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الاثير ، العراق/ الموصل ، ٢٠٠٩ م، ص ٢٦ .

إن هذا المعيار يمتاز بالسهولة والبساطة في تطبيقه وكذلك في التمييز بين أعمال السلطتين التشريعية و التنفيذية لكون كل سلطة تستقل في أعمالها عن الأخرى ولا دور لأي منها في أعمال الأخرى، ويمتاز هذا المعيار أيضاً أن كل عمل يصدر من السلطتين التنفيذية والتشريعية يجب أن يسلك الإجراءات القانونية المحددة له وفق القانون، فأعمال السلطة التنفيذية يجب أن تكون وفق الإجراءات المتبعة في إصدارها بموجب القانون الخاص بأعمال السلطة التنفيذية، وكذلك الحال بالنسبة لأعمال السلطة التشريعية فتشريع القانون يجب أن يمر بالإجراءات الخاصة بتشريع حتى يعتبر قانوناً طبقاً لهذا المعيار، فإن تمت مخالفة هذه الإجراءات فلا يمكن اللجوء إلى هذا المعيار للتمييز بين الأعمال التي تقوم بها السلطتين التشريعية و التنفيذية (١).

و رغم ما يمتاز به هذا المعيار إلا أنه وجهت له العديد من الانتقادات ومن بينها أنه يتناسب فقط مع مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، هذا المبدأ الذي يجعل من كل سلطة مستقلة في أداء أعمالها عن الأخرى بشكل تام ومطلق، إلا أن الواقع العملي يختلف عن ذلك فمبدأ الفصل بين السلطتين لا يعمل به على إطلاقه، فهناك تعاون بين السلطات فالسلطة التشريعية تقوم ببعض الأعمال مع السلطة التنفيذية كالموافقة على بعض الاعتمادات المالية أو التعيين وغيرها، وكذلك الحال بالنسبة للسلطة التنفيذية فأنها تقوم بأعمال تتعاون بها مع السلطة التشريعية كتقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان لإقرارها، وبالتالي فإن هذا المعيار لا يمكن الأخذ به في حال وجود دور للسلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية أو في حالة وجود اندماج بين السلطات عندما تهيمن سلطة واحدة على كل الأمور في الدولة (٢).

مما سبق نستنتج أن المعيار الشكلي يصلح في حالة الفصل المطلق بين السلطات ولا يصلح في غيرها وبما أن هناك أدوار متبادلة للسلطتين التشريعية والتنفيذية بأعمال كل منها فإنه لا يمكن الاستناد إلى هذا المعيار فقط في التمييز بين أعمال هاتين السلطتين نتيجة وجود التعاون المتبادل بينهما وكذلك أصبح تدخل كل سلطة في عمل الأخرى من سمات النظم

---

(١) د. هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٨ م، ص ٢٩١.

(٢) د. حمدي العجمي ، مقدمة في القانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩ م، ص ٢٤. و عبد الحق محمد عبده المغربي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بغداد ، ١٩٩٧ م، ص ٥ .

السياسية والدستورية في الوقت الحاضر فلا غنى مثلاً عن مشروعات القوانين التي تتقدم للبرلمان من قبل السلطة التنفيذية، ولا يمكن للأخيرة أن تعمل بدون اجازة أو اقرار لبعض الاعمال من قبل السلطة التشريعية .

## الفرع الثاني

### المعيار الموضوعي

لا يمكن الاستناد الى المعيار الشكلي للتمييز بين اعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية فقد تم الاستناد إلى المعيار الموضوعي لتمييز هذه الاعمال، فهذا المعيار لا يميز الاعمال على اساس الجهة التي قامت بالعمل والخطوات المتبعة في اصداره وانما يركز على مضمون العمل ومحتواه الداخلي في تمييز هذه الاعمال، لأن المعيار الشكلي لا يصلح في حالة اندماج السلطات عندما تكون كلتا السلطتين بيد شخص واحد أو جهة واحدة مما يتطلب الاستعانة بالمعيار الموضوعي في هذه الحالة، لان من يملك السلطة يمارس الوظيفتين معاً التشريعية والتنفيذية سواء كان الاندماج نسبياً عندما تكون هناك اختصاصات موزعة على هيئات مختلفة لكن لا يملك منها سوى الاسم فقط او اندماج مطلق عندما تكون جميع الصلاحيات والسلطات بين شخص واحد أو هيئة واحدة<sup>(١)</sup>.

وبذلك فإن لكل عمل مضمون وجوهر يمكن الرجوع إليه وتفحصه لتمييز اعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية، فالعمل الذي يضع أو يوجد قواعد قانونية موضوعية عامة يعتبر عمل تشريعي سواء صدر من السلطة التشريعية او التنفيذية لأن القواعد القانونية الموضوعية العامة تنطبق على عدد غير محدد من الافراد وتتعامل مع المراكز القانونية بصفة عامة وليس خاصة، بينما العمل الذي يخاطب الافراد بذواتهم أو يتعلق بمراكز قانونية خاصة فإنه يعتبر عمل تنفيذي بصرف النظر عن السلطة التي صدر منها سواء كانت تنفيذية أو تشريعية لأن العمل الذي صدر له طبيعة تنفيذية ولا يضع قواعد عامة مجردة أو يخاطب الافراد بصفة عامة، وبذلك فإن هذا المعيار يصلح في مثل هذه الحالات التي يكون فيها اندماج للسلطات أو تركيزها،

---

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، لبنان ، ص ٣٦٧ و د. مروان محمد محروس المدرس ، تفويض الاختصاص التشريعي دراسة دستورية مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠ م، ص ٨ .



بهيئة أو فرد واحد<sup>(١)</sup>، إذ أن أهم ما يميز هذا المعيار أنه يصلح في حالة اندماج السلطات عندما يحدث اختلاطاً وعدم قدرة على تمييز أعمال كل سلطة إلا بالرجوع إلى مضمون العمل وجوهره، فيمكن من خلال ذلك معرفة الأعمال التنفيذية التي تصدر من أي من السلطات عند اندماجها ومدى دور السلطات الأخرى في هذه الأعمال، فقد تتغول السلطة التشريعية على اختصاص التنفيذية أو العكس فيتم اللجوء إلى هذا المعيار للتمييز بين أعمال هاتين السلطتين<sup>(٢)</sup>.

و مما تجدر الإشارة إليه هو أن رغم هذه الإيجابيات التي يمتاز بها هذا المعيار إلا أنه وجهت له بعض الانتقادات متمثلة بأنه يهدم مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بأن يتم توزيع العمل بين سلطات الدولة فتتولى السلطة التشريعية سن القوانين، والتنفيذية تقوم بتنفيذها وممارسة الأعمال المختلفة لإدارة شؤون الدولة اليومية من خلال الوزارات التابعة لها، وتتولى السلطة القضائية تطبيق القوانين على المنازعات المختلفة وبالتالي هذا المعيار يهدم هذا التقسيم ولا يبقى له أي اعتبار رغم النص عليه في أغلب دساتير العالم ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥<sup>(٣)</sup>، ويؤخذ على هذا المعيار أيضاً أنه يؤدي إلى اختلاط الأعمال الصادرة من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولا يبقى لتقسيم العمل بين هاتين السلطتين أية معنى لأن كل سلطة سوف تمارس عملها وفق المبدأ الذي يسير عليه القابض والمسيطر على السلطات في الدولة<sup>(٤)</sup>.

نستنتج مما سبق أنه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد في التمييز بين أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية وإنما يتم التركيز في بعض الأحيان على المعيار الشكلي أو الموضوعي بحسب الأحوال، خصوصاً في حالة اندماج السلطات في الفترات الانتقالية عند

---

(١) د. شعبان أحمد رمضان ، د. أحمد سليمان عبد الراضي ، الوسيط في الانظمة السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، مصر ، ص ١٦ .

(٢) د. هاني علي الطهراوي ، المصدر السابق ، ص ٩٠ .

(٣) المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على أنه (تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات) .

(4) Louis Koenig , the chief Executive , 3cd Harcuctbrace Joranovich in new york , 1975,p.152 .

تركيز السلطة في هيئة واحدة وإدارتها من شخص واحد، وعلى ذلك ونتيجة تعدد هذه المعايير فإن المعيار الراجح هو المعيار الشكلي رغم الاستعانة بالمعيار الموضوعي في بعض الاحيان كما مر بنا سابقاً وما يدل على رجحان المعيار الشكلي، هو أن المشرع وعلى الاخص المشرع الدستوري في العراق قام بتحديد اختصاصات كل سلطة سواء التشريعية أو التنفيذية وحتى القضائية بموجب الدستور إذ حدد مواد خاصة بالدستور لاختصاصات كل سلطة وهذا يدل على الاخذ بالمعيار الشكلي (١) .

وبذلك يتبين لنا أن هناك استقلالية في ممارسة عمل كل سلطة عن الاخرى إلا أن هذه الاستقلالية ليست تامة وإنما قائمة على التعاون بين السلطات بالشكل الذي يضمن تقديم أفضل الخدمات وتحقيق المصلحة العامة مما يعطي انطباعاً أن اعمال السلطة التنفيذية وإن كانت مستقلة في ادائها، إلا أن هناك تعاوناً بين هذه السلطات في اداء هذه الاعمال مما يجعل لكل سلطة دور في عمل الاخرى خصوصاً السلطة التشريعية في اعمال السلطة التنفيذية .

---

(١) ينظر : المواد (٦١-٧٣-٨٠-٩١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ .

## المبحث الثاني

### مفهوم الاعمال التنفيذية الحكومية

يقتضي بيان الاعمال الحكومية أن يتم تعريف الاعمال التنفيذية الحكومية، وبيان ما إذا كانت هناك هيمنة على أعمال الحكومة من قبل السلطة التشريعية، وكذلك بيان دورها في تشكيل السلطة التنفيذية، لذلك سوف نبين هذه المواضيع في مطلبين، سنتناول في المطلب الأول تعريف الاعمال التنفيذية الحكومية، في حين سنوضح في المطلب الثاني دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية وعلى النحو الآتي :-

#### المطلب الأول

##### تعريف الاعمال التنفيذية الحكومية

لا بد وأن يتم توضيح التعريف اللغوي والاصطلاحي للأعمال التنفيذية الحكومية حتى يزول الغموض عنها في حالة وجوده بالإضافة إلى ضرورة بيان مدى اتساع نشاط العمل الحكومي، لذلك سنوضح التعريف اللغوي والاصطلاحي في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتناول به اتساع نشاط العمل الحكومي وعلى النحو الآتي :-

#### الفرع الأول

##### التعريف اللغوي والاصطلاحي

لا ريب أن تعريف الاعمال التنفيذية الحكومية يقتضي تقسيم الموضوع إلى نقطتين، سنبيين في الاولى التعريف اللغوي، و في النقطة الثانية التعريف الاصطلاحي و على النحو الاتي :-

**أولاً : التعريف اللغوي :** إن ايضاح المعنى اللغوي يتطلب تجزئته إلى الآتي :

١. اعمال : تعرف كلمة (اعمال) في قواميس اللغة العربية بأنها من (عَمَلَ) أسم أي بمعنى مهنة أو شغل أو وظيفة و (عَمَلَ) فعل ، عَمَلَ ب ، عمل على ، عمل في ، وعَمَلَ يعمل عملاً فهو عامل ، والمفعول معمول للمتعدى ، وعَمَلَ : مَهَنَ وصَنَعَ ، أي مارس نشاطاً وقام بجهد للوصول إلى نتيجة نافعة ، وعمل ما طلب منه أي انجزه ، فعَلَهُ ، وعمل أي فعل فعلاً عن قصد كما في الآية المباركة قال تعالى :

(مَنْ عَمَلَ صَالِحًا فَلِنَفْسِهِ) (١) ، ولذلك فالعمل هو المهنة والفعل والجمع أعمال وعمل عملاً وأعماله غيره واستعمله ، واعتمَلَ الرجل أي عمل بنفسه (٢) .

٢. التنفيذية : من "نفذ" وتدل على مضاءٍ في أمرٍ وغيره ونفذ السهم الرمية نفاذاً ، وأنفذته أنا ، وهو نافذ أي ماضٍ في أمره، وانفذ يستعمل في إنفاذ الامر ، كقول قام المسلمون بنفذ الكتاب أي بإنفاذ ما فيه، والنافذ المطاع من الامر، وعند أبي فضل الأصفهاني من تنفيذي أي اسم منسوب إلى تنفيذ السلطة، وهيئة تنفيذية ، السلطة التي تقوم بتنفيذ قوانين الدولة وأوامرها، وتنفيذ أسم مصدر نفذ، تعهد بتنفيذ وعده بإنجازه والمباشرة في تحقيقه ، وقررت المحكمة تنفيذ حكمها تطبيقه (٣) .

٣. الحكومية : وتعني في اللغة بأنها من حكم (أسم) والجمع حُكَم حَكْمَةٌ ، حكم قاضٍ ، وحكم (فعل) حَكَمَ ب ، وحكم على، وحكم ليحكم حُكِمَ وحُكِمَتْ فهو حاكم، والمفعول محكوم للمتعدى، و الحكومة بذلك تكون هيئة مؤلفة من أفراد يقومون بتدبير شؤون الدولة (٤) .

وبذلك نستنتج أن المعنى اللغوي يتلخص في أنه يتمثل في صنع أو انجاز ما يتم تكليف الحكومة به، التي هي هيئة مؤلفة من عدة اشخاص، وبهذا فإن الحكومة لها اعمال وصلاحيات مستقلة عن غيرها وتنفذها حسب النظام والقانون .

#### ثانياً : التعريف الاصطلاحي :-

إن تعريف الاعمال الحكومية يقنضي في بداية الامر بيان تعريف الحكومة وما يتعلق بها ، وبعد ذلك بيان تعريف الاعمال او الاختصاصات التي تقوم بها، فعند ملاحظة مصطلح الحكومة فإنه موجود في كل الانظمة السياسية في مختلف الدول، ولكن حسب النظام الذي تسير عليه الدولة فمن الدول من يعتمد النظام البرلماني، و منها من يعتمد الرئاسي أو يأخذ بالنظام المجلسي ، أو المختلط، وهذه الانظمة تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات عكس الانظمة الشمولية التي تقوم على وحدة السلطة، وعليه فان لفظ حكومة يرادفه لفظ (الوزارة) نوعاً ما مرتبط

(١) سورة فصلت ، الآية/٤٥ .

(٢) ابن منظور ، لسان العرب ، المصدر السابق ، كلمة "عمل" .

(٣) ابن منظور لسان العرب ، المصدر نفسه ، كلمة (نفذ) .

(٤) قاموس المعاني ، كلمة " حكم " المنشور على الموقع [www.almaany.com](http://www.almaany.com) تاريخ الزيارة ١٣ / ١١ /

بالنظام البرلماني، خصوصاً إذا ما علمنا أن النظام البرلماني تتكون فيه السلطة التنفيذية من جزئين، هما رئيس الدولة والحكومة أو (الوزارة) وهذا لا يمنع من وجود الحكومة في الانظمة الاخرى فجميعها يوجد فيها حكومة على اختلاف مسمياتها أو دلالاتها فالحكومة وفقاً لذلك يمكن أن تدل على المعاني الآتي بيانها :

١. الحكومة بمعنى (الوزارة) وهذا هو المعنى الشائع خصوصاً في وسائل الاعلام

وتصريحات المسؤولين ، فيمكن القول بأن الحكومة اتخذت قراراً بشأن معين، فالمقصود بذلك هو أن الوزارة ( الحكومة) في دولة معينة قد اتخذت هذا القرار<sup>(١)</sup> .

٢. الحكومة للدلالة على رئيس الدولة ومجلس الوزراء وكل أعضاء السلطة التنفيذية

التي تساعدهم في إدارة الدولة، بل حتى كبار الموظفين ورجال الحكم المحلي ومن له علاقة في اتخاذ او تنفيذ القرار الحكومي في أي مرحلة من المراحل التي يمر بها، فتدل بذلك على ان الحكومة هي رئيس الدولة ومجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>، فالدستور العراقي مثلاً لسنة ٢٠٠٥م النافذ بين أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>(٣)</sup> .

٣. الحكومة للدلالة على مجموع الهيئات الحاكمة في الدولة، فتشمل الحكومة على وفق

هذا المعنى كل السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية<sup>(٤)</sup> .

نستنتج من كل ما سبق إن الحكومة هي الجهاز التنفيذي الذي يتكون من مجموعة اشخاص على رأسهم مجلس الوزراء والوزراء وكل من يتبع لهم بموجب القانون ويتولى تنفيذ الاوامر والقرارات التي تصدر من الحكومة بهدف تحقيق المصلحة العامة، وإدارة شؤون الدولة اليومية واللفظ الراجح بهذا الامر هو لفظ ( الوزارة ) لانها تتفق مع ما ذهب اليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

---

(١) د. ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، ط٣ ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ليبيا ، ٢٠١٠ م ، ص ٢٥٩ .

(٢) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية ، الدولة والحكومة ، دار النهضة العربية ، لبنان ، ١٩٦٩ م ، ص ٨٧ .

(٣) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على أنه: (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية ، من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) .

(٤) د. ابراهيم ابو خزام ، المصدر السابق ، ص ٢٦٠ .

ويعد أن تم ايضاح مدلول الحكومة، لا بد وأن نوضح المقصود بالأعمال التي تقوم بها ، إذ يقصد بها مجموعة الاعمال التي تقوم بها الحكومة اللازمة لإدارة الدولة في كل المجالات، أو هي مجموع الاختصاصات التي تتمتع بها بموجب الدستور والقانون، وهذه الاختصاصات متنوعة منها الاختصاصات في الجانب التنفيذي، لأن إدارة الدولة لا يمكن أن يقوم بها شخص واحد أو شخصين، وإنما تحتاج الدولة إلى عدد كبير من الموظفين، للقيام بالواجبات وممارسة المهام لإدارة المرافق العامة في انحاء الدولة كافة، كما تتولى الحكومة أيضاً القيام بالمهام الامنية والعسكرية للحفاظ على النظام والدفاع عن الدولة من الاخطار، وكلما يتعلق بإدارة الدولة في المجال الداخلي، أما المجال الخارجي فيما يتعلق بالمعاهدات وكيفية التفاوض والتوقيع عليها فهو أيضاً من اختصاص الحكومة<sup>(١)</sup> ، إلى جانب الاختصاصات في الجانب المالي من حيث تنفيذ الموازنة أو القيام بأي عمل آخر في الجانب المالي خصوصاً بعد الحصول على الموافقات اللازمة من البرلمان كتخصيص الضرائب مثلاً، وكذلك تقوم الحكومة بالاختصاصات في الجانب التشريعي، من حيث اعداد مشاريع القوانين وتقديمها للبرلمان أو المصادقة عليها بعد قرارها منه وكذلك اصدار التشريع الفرعي أو ما يسمى بـ(الانظمة ) بمختلف انواعها التنفيذية و المستقلة أو انظمة الضبط، اما الاختصاصات الاخرى للحكومة فهي في الجانب القضائي فقد تتولى المصادقة على احكام الاعداد أو اصدار العفو الخاص او اقتراح العفو العام<sup>(٢)</sup> .

ومن الجدير بالذكر إن الاختصاصات التي تتولاها الحكومة يتم تحديدها بموجب الدستور والقانون، وعلى الحكومة أن تتقيد بها وإلا كانت اعمالها غير قانونية، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ قد حدد مثلاً اختصاصات مجلس الوزراء الذي يمثل ( الوزارة ) وذلك بموجب المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ<sup>(٣)</sup> .

---

(١) د. علي محسن مهدي ، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دار الرواد للطباعة والنشر ، بغداد ، ٢٠١٧ م، ص ٥٨٨ .

(2) Colin turpin and adamtomkins British Government and the constitution , edition , Cambridge , p499-434 .

(٣) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على أنه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : أولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة ، والاشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة . ثانياً : اقتراح مشروعات القوانين، ثالثاً: اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين . رابعاً - : اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب=

## الفرع الثاني

### تزايد نشاط الاعمال الحكومية

إن عمل الحكومة لم يكن كما كان عليه في السابق، إذ كان يقتصر على مهام محددة وفقاً لمفهوم الدولة الحارسة، تتمثل في الحفاظ على أمن الدولة الداخلي، وكذلك مهمة الدفاع عن الدولة من أي عدوان خارجي، بالإضافة إلى إقامة العدل بين المواطنين، فهذه الوظائف تقليدية كانت الدولة تقوم بها إلا أن نشاط عمل الحكومة قد اتسع وتطور في مجالات مختلفة، حتى توفر الخدمات اللازمة للشعب الذي ازدادت حاجاته المختلفة وبذلك ظهر مفهوم الدولة المتدخلة، وهذا يتطلب أن تكون هناك قدرة على العمل واستمرارية فيه، لذا فإن هذا الاتساع في العمل الحكومي قد حدث نتيجة عدة أسباب سنبينها على النحو الآتي :

**أولاً : التطور التكنولوجي :-** أدى التطور التكنولوجي إلى تزايد نشاط الاعمال الحكومية في مجالات مختلفة، فظهور الانترنت مثلاً أدى إلى ضرورة قيام الحكومات وفي مختلف دول العالم إلى مواكبة هذا التطور واستخدامه في عملها تحقيقاً للمصلحة العامة، وهذا الاستخدام يتطلب معه أن توفر الحكومة الامكانيات اللازمة من أجل اتمام عملية الاستخدام، إذ تحتاج إلى موظفين جدد ذوي خبرة في هذا العمل، أو القيام بتطوير مهارات موظفيها من خلال الدورات التدريبية أو ما شابه ذلك، وكذلك الحال بالنسبة لظهور الطاقة النووية واستخداماتها السلمية أدى إلى دخول الحكومات في بعض الدول في المجال النووي السلمي، لتقديم ما هو أفضل للمواطنين، وهذا التقدم والتطور ضروري ان تواكبه الحكومات لأن حاجات الشعوب في تزايد وتطور مستمر<sup>(١)</sup>.

ومما تجدر الإشارة إليه أن الحكومات بدأت تأخذ على عاتقها بكل التطورات الحاصلة على المستوى العالمي، فالعمل الاداري لم يبق تقليدياً، بل ادخلت عليه التطورات الالكترونية

---

=الختامي وخطط التنمية ، خامساً : التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزراء والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ،ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، و رئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الاجهزة الامنية ، سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والتوقيع عليها ، أو من يخوله.)

(١) د. حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، المكتبة القانونية ، العراق ، ص ٣١١ .

المختلفة ، وكذلك قيام الحكومة بالعمل على تحسين الحالة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد، وهذا كله جعل الحكومة في مواكبة لكل تطورات تحدث في العالم (١) .

نستنتج مما سبق أن هناك ترابط بين التطور الذي يحدث في العالم بمختلف المجالات، وبين العمل الحكومي الذي لم يعد يقتصر على مجال معين ، وإنما في مجالات مختلفة استجابة لهذا التطور الحاصل في العالم من أجل تقديم أفضل الخدمات لأفراد الشعب، كون الحكومة تمتلك الخبرات الفنية اللازمة لمواكبة هذا التطور أكثر من غيرها .

### ثانياً : الاستمرارية في العمل الحكومي : -

إن الحكومة تؤدي أعمالها بشكل دائم ومستمر دون انقطاع عكس السلطة التشريعية، التي يكون لها ادوار انعقاد خلال فترات محددة قانوناً، ومن ثم تنتهي هذه الأدوار على ان تستكمل في اوقات أخرى وهذا عكس ما موجود في العمل الحكومي، فالوزارات المختلفة والدوائر المرتبطة بها في عمل دائم، حتى تستجيب لمتطلبات إدارة شؤون الدولة المختلفة وتقديم الخدمات للجمهور، فلا يمكن تصور توقف العمل الحكومي ، لأن ذلك سوف يصيب الدولة بالشلل ويؤدي إلى اختلال كبير في إدارتها ، وكذلك يؤدي إلى ضياع حقوق الافراد، وعلى ذلك فإن استمرارية العمل سوف تؤدي إلى اتساعه، فعمل الحكومة الإداري بمختلف انواعه الامني أو الخدمي لا يمكن أن يقتصر على وقت محدد، وإنما يجب أن يكون مستمرا ويومياً، لأن الافراد لديهم الشعور الكافي بالاطمئنان بأن الحكومة لا يمكن أن تتوقف عن اداء اعمالها (٢).

ومن الجدير بالذكر أن استمرارية العمل الحكومي يحتاج إلى امكانيات كبيرة وانتشار واسع للدوائر والمؤسسات الحكومية وهذه متوفرة وبدون شك لدى الحكومة، فهي صاحبة القرار في كل ما يتعلق بشؤون الدولة من النواحي التنفيذية بموجب الدستور والتشريع العادي، إذ نجد أن اختصاصات الحكومة كثيرة ومتنوعة بحكم كون عملها دائم ومستمر لخدمة الجمهور، وهذه الاستمرارية أدت إلى أن يكون نشاط الحكومة واسعاً في مختلف المجالات اذ قد لا نجد نشاطاً معيناً إلا وكانت الحكومة قد ساهمت به، حتى تضمن استمرارية تقديم الخدمات للجمهور بشكل

(١) د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،

الأردن ، ٢٠١١ م، ص ٦٩٩ وما بعدها ،

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، المصدر السابق ، ص ٣١١ -



منظم ومناسب<sup>(١)</sup> علماً إن استمرارية العمل لا تعني أن الحكومة المركزية أو في المركز هي من تتولى كل هذه الاعمال فهناك اختصاصات محددة لها، إذ يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، أو بين المركز والادارات المحلية التابعة لها وفي مختلف الاختصاصات، سواء كانت اختصاصات ادارية أو مالية فهناك توزيع وتقسيم للعمل بشكل منظم لا يؤدي إلى حدوث تنازع أو اشكالات في استمرارية تقديم الخدمات للجمهور، وإن حدثت فهناك طرق يمكن إنهاء مثل هذه النزاعات من خلال اللجوء الى القضاء مثلاً<sup>(٢)</sup>، كما هو الحال في العراق إذ تختص المحكمة الاتحادية العليا بمثل هذه النزاعات، استناداً إلى احكام الدستور العراقي النافذ، لأن العمل المستمر في الدولة لا بد وأن ينتج عنه تنازع في ممارسة الاختصاص<sup>(٣)</sup> .

### ثالثاً : القدرة والدراية في انجاز الاعمال :-

إن الحكومة هي الاقرب إلى الواقع الذي يعيشه الافراد وبالتالي هي الأدرى بالاحتياجات الخاصة بهم، وهي لديها القدرة على تنفيذ هذه الاحتياجات، ولما كانت الاحتياجات متنوعة وفي تجدد وتطور مستمر ، فإن ذلك سوف يؤدي الى جعل نشاط الحكومة أكثر توسعاً وتنوعاً، حتى يستجيب لهذه التطورات وكذلك سد حاجات الافراد، وعليه فإن العمل الحكومي بما يملكه من خبرات وقدرات متنوعة وحديثة يستطيع أن ينفذ كافة الاعمال التي يحتاجها الافراد خصوصاً وإن الحكومة قريبة وعلى تماس من الواقع الذي يعيشه الافراد، مما يجعلها أكثر دراية وقدرة على تنفيذ احتياجاتهم، وهذا بالتأكيد سوف يوسع اعمال الحكومة في مختلف المجالات<sup>(٤)</sup>.

إن السبب الذي يجعل الحكومة أكثر قدرة ودراية على انجاز الاعمال وتلبية الحاجات، هو أن أغلب موظفي الحكومة في حالة استقرار وبقاء في الوظيفة بموجب القانون ، فاعضاء

(١) د. ابراهيم ابو خزام ، المصدر السابق ، ص ٣٥٩ .

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي ، الاشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية ، ط ١ ، المركز العراقي للدراسات والبحوث العلمية ، مصر ، ٢٠١٩ م، ص ٣٣ .

(٣) المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على أنه : ( تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي : (رابعاً - الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية ، وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية) .

(٤) د. عبدالغني بسيوني عبدالله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، مصر ،

٢٠٠٤ م، ص ١٣٣ .

السلطة التنفيذية في الجانب الإداري يتمتعون بالاستقرار الوظيفي، عكس اعضاء السلطة التشريعية الذين تكون مدة نيابتهم مؤقتة لدورة نيابية واحدة أو اكثر، مما يجعلهم بعيدين عن حاجات الافراد، وبالتالي ليس لديهم الخبرة والقدرة الكافية على استيعاب مثل هذه الحاجات وتنفيذها كما هو الحال في العمل الحكومي الذي يتميز أصحابه بالخبرة والكفاءة في انجاز هذه الاعمال، إلا أن انجازها لا يكون بدون وجود دور للسلطة التشريعية فإنها تتدخل أو يكون لها دور بشكل أو بآخر بمثل هذه الاعمال من خلال اصدار القوانين اللازمة التي تمكن السلطة التنفيذية من أداء هذه الاعمال أو من خلال الاقرار أو الاجازة<sup>(١)</sup>.

#### رابعاً : تطور العلاقات الدولية :-

لا شك أن تطور وتشابك العلاقات الدولية أدى إلى زيادة مهام الحكومة، اذا اصبحت تحتاج إلى فريق كبير من الاشخاص لإدارة الجانب الدولي، من خلال تعيين الممثلين الدبلوماسيين أو السفراء أو القناصل أو ما شابه ذلك من الوظائف في السلك الخارجي، وبذلك فإن الحكومة يجب عليها أن تعطي اهتماما بالجانب الدولي وتكريس جهودها لرعاية العلاقات الودية بين دول العالم المختلفة، إذ أن إدارة الدولة لم تعد تقتصر على الجانب الداخلي فحسب، بل اصبح الجانب الخارجي (الدولي) لا يقل أهمية عنه، فقد تتأثر إدارة الدولة بالجانب الداخلي بما موجود في المحيط الدولي فلو أن علاقات الدولة الخارجية جيدة وقائمة على اسس سليمة فإن ذلك سوف يجعل مكانة الدولة قوية بين دول العالم وبإمكانها أن تحصل على بعض الامور التي تساعد في إدارة الدولة كالمساعدات بمختلف انواعها، والعكس صحيح فلو أن علاقات الدولة الخارجية كانت مضطربة وغير مستقرة يسودها العداء والتخبط، فإن ذلك له أثر على الدولة بشكل كبير ويؤدي أيضاً في بعض الاحيان إلى عرقلة عمل الدولة أو توقفه، خصوصاً وأن السياسات الدولية اصبحت تسير على منهج مستقر في محاولة لإخضاع الدولة للإرادة الدولية بل وحتى التدخل في شؤونها الداخلية<sup>(٢)</sup>.

يتضح من كل مما سبق أن الاعمال التنفيذية الحكومية أصبحت كثيرة ومتنوعة، وأدت في النهاية إلى جعل نشاط الحكومة واسع جداً حتى يستجيب لمتطلبات الافراد، وكذلك لتقديم أفضل الخدمات لهم، إلا أن القيام بهذه الاعمال قد لا تنفرد به الحكومة وحدها وإنما يكون من

(١) د. احمد عبد الحميد الخالدي ، المصدر السابق ، ص ٢٦٥ .

(٢) د. علي محسن مهدي ، المصدر السابق ، ص ٥٩١ .

خلال التعاون مع هيئات الدولة الاخرى كالسلطة التشريعية التي تقوم بإصدار القوانين اللازمة التي تمكن الحكومة من اداء اعمالها، ولكنها تبقى خاضعة لرقابة السلطة التشريعية حتى تكفل حسن تنفيذ هذه الاعمال وعدم الخروج عن حكم القانون .

## المطلب الثاني

### دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية

إن التطورات السياسية والدستورية والتحويلات الديمقراطية أدت إلى عدم اعتناق الفصل المطلق بين السلطات، وإنما جعلت التعاون والتوازن بين السلطات هو الأساس في علاقة كل سلطة بالأخرى، وبالتالي أدى ذلك إلى وجود دور لكل سلطة في تشكيل الاخرى، خصوصاً السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية، كونها مدار البحث إذ أصبحت التدخلات التي تقوم بها السلطة التشريعية لا غنى عنها في تشكيل السلطة التنفيذية إلا ان هذا الدور أو التدخل يختلف من نظام إلى آخر فنجده أساسى وجوهري في النظام البرلماني، وأقل منه في النظام الرئاسي ، وكذلك الحال بالنسبة للنظام المختلط والمجلسي، لذا سنتناول هذا الموضوع في اربعة افرع ، سنوضح في الفرع الاول دور هذه السلطة في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، والفرع الثاني في النظام الرئاسي، وسنبين في الفرع الثالث دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المختلط ، وفي الفرع الرابع سنوضح دورها في النظام المجلسي وعلى النحو الآتي :

### الفرع الأول

#### دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتألف من قسمين ، هما رئيس الدولة و الوزارة (الحكومة) و للسلطة التشريعية دور في تشكيل كل منها، لذا سنوضح ذلك على النحو الآتي :

١. رئيس الدولة : يختلف اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني حسب النظام الدستوري المتبع في الدولة، وحسب نوع النظام القائم فيها فيما إذا كان نظاماً ملكياً أم جمهورياً، ففي الانظمة الملكية يتم اختيار الملك عن طريق الوراثة الذي ينص عليه دستور الدولة، لأن النظام الملكي يقوم على التوارث وليس الانتخاب، وبذلك

فإن الدول الملكية يتم اختيار رئيس الدولة (الملك) بشكل مستقل عن السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>، إذ يقوم الملك باختيار ولي العهد من الأشخاص الذين يحق له الاختيار منهم، ففي النظام الملكي الاردني يتم اختيار ولي العهد من الابناء، وخصوصاً الابن الاكبر وحسب الشروط التي يجب توفرها فيه وفي حالة عدم توفر شروط ولاية العهد يتم اختيار ولي عهد من ابناء الابن أو من الأخوة حسب النظام، فالدستور الاردني جعل نظام الحكم وراثياً بموجب المادة (٢٨)<sup>(٢)</sup> منه ، فاختيار ولي العهد يتم من قبل الملك نفسه ولا دور للسلطة التشريعية في اختيار ولي العهد، وكذلك الحال بالنسبة لاختيار الملك فلا دور لها سوى في حالة استثنائية نص عليها الدستور الأردني بموجب المادة (٢٨/د)<sup>(٣)</sup>، وهي حالة وفاة الملك بدون وارث للعرش حسب النظام فيعود الامر بهذه الحالة لمجلس الامة لاختيار ملك جديد، و يجب أن يكون من سلالة مؤسس النهضة وهو الملك حسين بن علي<sup>(٤)</sup> وكذلك الحال بالنسبة للدول الاخرى التي تعتنق النظام الملكي، فالمملكة العربية السعودية ايضاً فيها نظام الحكم ملكي وراثي وينفرد الملك في اختيار ولي العهد الذي يتولى العرش بعد وفاة الملك أو ما شابه ذلك وذلك بموجب المادة (٥) من النظام الاساسي للحكم في السعودية لعام ١٩٩١م<sup>(٥)</sup> ، وأيضاً نفس الامر موجود في بريطانيا ذات النظام البرلماني الملكي فالملك فيها وراثي ينتقل من الملك بعد وفاته إلى ولي العهد

---

(١) د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب ٤ ، المصدر السابق ، ص ١٠٠ .

(٢) نصت المادة (٢٨) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م على أنه (عرش المملكة الاردنية الهاشمية وراثي في اسرة الملك عبدالله بن الحسين ، وتكون وراثه العرش في الذكور من أولاد الظهور ) .

(٣) نصت المادة (٢٨/د) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م على أنه (وإذا توفي آخر ملك بدون وارث على نحو ما ذكر يرجع الملك إلى من يختاره مجلس الامة من سلالة مؤسس النهضة العربية المغفور له الملك حسين بن علي ) .

(٤) د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٢ م ، ص ١١٧ .

(٥) نصت المادة (٥//أ) من النظام الاساس للحكم في السعودية لعام ١٩٩١م على أنه (نظام الحكم في المملكة العربية السعودية ملكي ، ب : يكون الحكم في ابناء المؤسس عبد العزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود وابناء الابناء) ج : يختار الملك ولي العهد .

الذي تم اختياره من قبل الملك ، علماً إن النظام السياسي البريطاني يعتمد على الاعراف والسوابق القضائية وليس له دستور مكتوب (١) .

أما بالنسبة لاختيار رئيس الدولة في النظام الجمهوري فالأمر مختلف عن النظام الملكي، إذ نجد للسلطة التشريعية في النظام البرلماني دور في عملية الاختيار بانتخابه مباشرة أو من خلال اعادة الانتخاب بين المتنافسين، لعدم حصولهم على النسبة المطلوبة من الاصوات، إذ تقوم السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب، أو من خلال جلسة مشتركة بين المجلسين بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام المجلسين بانتخاب رئيس الدولة بعد توافر الشروط المطلوبة قانوناً، من حيث الجنسية والعمر وكافة المؤهلات الاخرى، ويجري التصويت داخل المجلس النيابي من خلال التصويت السري لاختيار رئيس الدولة من بين المرشحين لهذا المنصب وتلعب التأثيرات الحزبية في عملية التصويت من خلال توجيه كل حزب لأعضائه لاختيار الرئيس الذي يرغب به وهذا يؤثر على عملية الاختيار من ناحية عدم اختيار الأكفأ وخضوع الرئيس للضغوطات الحزبية خصوصاً في حالة اعادة ترشيحه مرة أخرى، وكذلك يوصف الرئيس بالتابع للسلطة التشريعية لان هي من قامت بانتخابه وليس الشعب (٢)، ومن الدساتير التي أناطت مهمة اختيار رئيس الدولة بالسلطة التشريعية هو الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكذلك الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ م المعدل ، فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين أن مجلس النواب هو الذي يتولى عملية انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه، وإذا لم يحصل أي مرشح على هذه النسبة، يتم اعادة الانتخاب بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات ويفوز من يحصل على أكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني (٣)، وكذلك الحال بالنسبة للدستور الألماني، إذ يتم انتخاب رئيس الاتحاد من قبل السلطة التشريعية بموجب المادة (٥٤) من الدستور الألماني، التي نصت على أنه "ينتخب رئيس الاتحاد من قبل

---

(1) Colin turpin and adam to mkins , previous source , p.345 .

(٢) د. عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية ، العراق إنموذجاً ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١م ، ص ١٢٠ .

(٣) المادة (٧٠) أولاً وثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على أنه: ( أولاً : ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه. ثانياً : إذا لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات ، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني ) .

الجمعية العمومية الاتحادية دون مداولات ويمكن انتخاب أي الماني إذا كان له حق التصويت في انتخابات مجلس النواب الاتحادي وبلغ سن الاربعين من عمره ."

وبذلك يتضح لنا أن السلطة التشريعية لها دور كبير في اختيار رئيس الدولة في النظم الجمهورية التي تعتنق النظام البرلماني عكس ما موجود في النظم الملكية، إلا أن هناك تقارب بين النظامين من حيث صلاحيات رئيس الدولة التي تكون شكلية ومحدودة وغير مؤثرة ، وكذلك عدم مسؤولية الرئيس سياسياً، وكذلك عدم قدرة البرلمان مساءلته أو اقالته، لأنه لا يتمتع بصلاحيات فعلية لأن الصلاحيات الاساسية تكون بيد الوزارة وهي الطرف الثاني في السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، الا ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد خرج عن هذا الامر وقرر مسؤولية رئيس الدولة اذ اجاز مساءلته بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب، و كذلك اعفاه بنفس الاغلبية عند ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحث باليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى وهذا بينته المادة (٦١/ سادسا / أ وب) من الدستور اعلاه .

٢. الوزارة (الحكومة) : إن الوزارة في النظم البرلمانية تمارس صلاحيات واختصاصات كثيرة ومتنوعة وفعالية بحيث تقوم بالمهام الخاصة بإدارة الدولة في مختلف النواحي، لذلك فإن للسلطة التشريعية الدور الاساس الفعال في عملية اختيار الوزارة (الحكومة)، ويأتي هذا الدور بعد قيام رئيس الدولة باختيار رئيس الوزراء من الحزب الفائز أو الكتلة الفائزة في الانتخابات، وبعد هذا الاختيار يتولى رئيس الوزارة اختيار الوزراء الذين يساعدونه في إدارة الدولة، وبعد أن يكمل تشكيل الوزارة من حيث عدد الوزراء واعداد البرنامج الوزاري لوزارته، عندها يأتي دور السلطة التشريعية فيجب على رئيس الوزراء أن يعرض وزارته (حكومته) على السلطة التشريعية للحصول على الثقة، فتتولى السلطة التشريعية (البرلمان) عملية التصويت لمنح الثقة للحكومة، فإذا اقتنع البرلمان بالحكومة يصوت على منحها الثقة، وعند عدم القناعة يحجب الثقة عنها ويجب في هذه الحالة اعادة اختيار رئيس وزراء جديد ليقوم

بنفس المهمة مجدداً ومن ذلك يتضح الدور المهم للسلطة التشريعية في تشكيل الحكومة (١) .

ومن الدساتير التي بينت أن الحكومة يجب أن تعرض على البرلمان لكسب الثقة الدستور العراقي النافذ، الذي بين وجوب أن يقوم رئيس مجلس الوزراء الذي تم تكليفه بعرض اعضاء وزارته بالإضافة الى المنهاج الوزاري على مجلس النواب لكسب الثقة ويحصل على هذه الثقة عند الحصول على موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري (٢).

نستدل مما سبق أن طبيعة النظام البرلماني يحتم أن يكون للبرلمان (المجلس النيابي) دور في اختيار وتشكيل السلطة التنفيذية، لأن السلطة التشريعية هي التي تمثل الشعب ويجب أن ترعى مصالحه رعاية كاملة.

## الفرع الثاني

### دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

إن النظام الرئاسي يختلف عن النظام البرلماني، من حيث أن الرئاسي يمتاز بوحدة السلطة التنفيذية أي انه لا يأخذ بنظام الثنائية (رئيس دولة، حكومة) وإنما جعل السلطة التنفيذية واحدة موحدة ، تتمثل بشخص رئيس الدولة، الذي يتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة بالانتخاب العام السري ، سواء على درجة واحد أو أكثر، وبذلك يمنح هذا الامر رئيس الدولة مكانة ومركزاً مميزاً بين السلطات الاخرى في الدولة، كونه منتخب مباشرة من الشعب وهذا يزيد ثقة الرئيس وقوته في مواجهة هيئات السلطة الاخرى خصوصاً المنتخبة من قبل الشعب كمجلس النواب مثلاً، وبذلك يكون الرئيس الممثل والمهيمن على السلطة التنفيذية، ونتيجة لذلك يتمتع رئيس الدولة في النظام الرئاسي بصلاحيات واسعة في المجالات التنفيذية والإدارية، وفي المجال الخارجي والعسكري والأمني ورسم السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات ويساعده في ذلك

---

(١) د. احمد عبداللطيف ابراهيم السيد ، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، ١ ، مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤ م، ص ٩٩-١٠٠ .

(٢) المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على أنه (يعرض رئيس الوزراء المكلف ، اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالأغلبية المطلقة).

الوزراء الذين يكونون مسؤولين امامه فقط وينفرد هو بتعيينهم واقالتهم، كما ان النظام البرلماني يختلف عن الرئاسي بان الاول يقوم على مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات في حين ان الرئاسي يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات (١).

وعلى ذلك لما كان رئيس الدولة في النظام الرئاسي يتم انتخابه من قبل الشعب مباشرة فلا دور للسلطة التشريعية في ذلك، لأن هذا النظام يقوم على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات، ولا تتدخل كل سلطة بشؤون الاخرى، إلا أنه واستثناءً من ذلك أوجد النظام الدستوري الامريكي طريقة لاختيار رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية، وهي في حالة عدم حصول احد المرشحين في الانتخابات الرئاسية على الاغلبية المطلقة من اصوات الناخبين الرئاسيين، يتم في هذه الحالة اختيار رئيس الدولة من قبل مجلس النواب من بين المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على أكبر عدد من الاصوات، ولكن يكون لكل ولاية صوت واحد فقط مهما بلغ عدد نوابها في المجلس ويفوز المرشح الذي يحصل على الاغلبية البسيطة لمجموع الاصوات، كما ان النظام الامريكي بين وجوب عرض بعض التعيينات على السلطة التشريعية وهذا يدل على وجود دور للسلطة التشريعية في العمل الحكومي حتى في النظام الرئاسي الذي يعتمد على مبدأ الفصل الشديد بين السلطات (٢).

### الفرع الثالث

#### دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المختلط

إن النظام المختلط يجمع بين سمات النظام الرئاسي والنظام البرلماني، فيأخذ من النظام الرئاسي انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب، ويتمتع بصلاحيات واسعة وكثيرة، ويأخذ من النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية، أي انها تتكون من رئيس الدولة و الحكومة، ولتوضيح هذا الموضوع يجب أن نتناول رئيس الدولة وبعده الحكومة وعلى النحو الآتي :

١. رئيس الدولة في النظام المختلط : يتم انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة كما هو الحال في النظام الرئاسي، إذ يتنافس المرشحون فيما بينهم ويفوز المرشح الذي يحصل على الاغلبية المطلوبة وفق القانون الذي ينظم عملية الانتخاب في

(١) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط٣، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٠ م، ص٧٩ .

(٢) المادة (٢) الفقرة الاولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٧م.



كل دولة ، وبالتالي لا يوجد دور للسلطة التشريعية في عملية اختيار رئيس الدولة في النظام المختلط<sup>(١)</sup>، وإن وجدت فهي ادوار هامشية وليست بذات التأثير القوي والفعال في اختيار رئيس الدولة، فالنظام المختلط في مصر على وفق دستور سنة ٢٠١٤م النافذ فإنه جعل انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة بالانتخاب العام السري،<sup>(٢)</sup> ولا دور للسلطة التشريعية في ذلك سوى أن الدستور المصري قد أشترط أن يحصل المرشح على تزكية من عشرون نائب من مجلس النواب<sup>(٣)</sup>، ويستطيع المرشح أن يتغلب على شرط التزكية من النواب بالحصول على تأييد خمسة وعشرون ألف مواطن من خمسة عشرة محافظة، وبذلك فإن السلطة التشريعية ودورها مغيب في عملية اختيار رئيس الدولة، ويعود السبب في ذلك للمحافظة على قوة رئيس الدولة ومركزه بين السلطات الاخرى في البلد، وخصوصاً السلطة التشريعية التي يتم انتخابها من قبل الشعب أيضاً، وبذلك يتضح أن النظام المختلط لا يكون هناك دور أساسي للسلطة التشريعية في اختيار رئيس الدولة<sup>(٤)</sup> .

٢. الحكومة : من المعلوم أن النظام المختلط يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، فتوجد الحكومة إلى جانب رئيس الدولة ، وهذا يتشابه مع النظام البرلماني، إلا أن هناك اختلاف في طريقة تشكيل الحكومة ودور السلطة التشريعية به، فرييس الدولة يختار رئيس الحكومة من الحزب الفائز في الانتخابات، حتى يضمن مقدماً نجاح هذه الحكومة وحصولها على الثقة من البرلمان، وبذلك يظهر هنا دور السلطة التشريعية

---

(١) د. ابراهيم ابو خزام ، المصدر السابق ، ص٣٤٤ ، و د. عايد محمود محمد صباح ، المصدر السابق ، ص٨.

(٢) المادة (١٤٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م التي نصت على أنه (ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الاصوات الصحيحة ، وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية) .

(٣) المادة (١٤٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م التي نصت على أنه (يشترط بقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يزكي المترشح عشرون عضواً على الاقل من أعضاء مجلس النواب أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الاقل وبعد أدنى ألف مؤيد في كل محافظة منها ، وفي جميع الاحوال لا يجوز تأييد أكثر من مرشح ، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون) .

(٤) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص٩٨ .

في تشكيل الحكومة فبعد أن يختار رئيس الدولة رئيساً للحكومة يتولى الأخير اختيار الوزراء الذين يساعده في إدارة الدولة، وبعد اكمال عملية الاختيار يقوم رئيس الحكومة بعرضها على مجلس النواب للحصول على الثقة، فإذا وافق عليها المجلس يتم بعدها المباشرة في الاعمال الموكلة للحكومة، وفي حالة عدم الحصول على هذه الثقة يجب على رئيس الدولة أن يختار رئيساً للحكومة مجدداً<sup>(١)</sup>، ففي مصر بين دستورها لسنة ٢٠١٤م النافذ أن رئيس الحكومة يجب أن يعرض حكومته على مجلس النواب للحصول على الثقة عندما يكلفه رئيس الجمهورية بذلك، وفي حالة عدم الحصول على الثقة، يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء لكن في هذه المرة يكون الاختيار من الحزب او الكتلة الفائزة في الانتخابات<sup>(٢)</sup>.

نستدل مما سبق إن دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المختلط يظهر في تشكيل الحكومة بشكل أساسي، في حين ان اختيار رئيس الدولة فأن دورها هامشي وغير اساسي او قد يكون معدوماً .

## الفرع الرابع

### دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي

إن النظام المجلسي يقوم على وجود هيئة واحدة هي التي تختار من يتولى الوظيفة التنفيذية ، وتنفرد السلطة التشريعية بهذا الامر، وبالتالي تسيطر على جميع الامور في الدولة، ولما كان من المستحيل على السلطة التشريعية أن تقوم بجميع المهام التشريعية والتنفيذية في آن واحد فإنها تعهد بالمهام التنفيذية إلى عدد من الافراد يسمون بالوزراء ويتم انتخاب رئيس من بينهم، يكون رئيساً للسلطة التنفيذية في النظام المجلسي<sup>(٣)</sup> .

(١) د. طه حميد حسن العنبيكي ، المصدر السابق ، ص ٢٩٩ .

(٢) المادة (١٤٦) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ م، التي نصت على أنه (يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية اعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب او الائتلاف الحائز على اكثرية مقاعد مجلس النواب (...)).

(٣) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦ م، ص ١٠٨ .

أن السبب الذي دعا إلى اعتناق النظام المجلسي هذه الطريقة، هو حتى لا تهيمن السلطة التنفيذية على باقي السلطات، ولا يكون هناك دور قوي ومؤثر لرئيس الدولة وتبقى الهيمنة بكل الاحوال للسلطة التشريعية، كونها هي التي تمثل الشعب بحكم أن اختيار هذه السلطة تم مباشرة من الشعب عن طريق الانتخابات، وبذلك يكون لها الدور الاساس والفعال في اختيار وتشكيل السلطة التنفيذية، إذ ان السلطة التشريعية تقوم باختيار الاشخاص الذين سيشكلون الهيئة التنفيذية، وبذلك تكون قد ولدت من السلطة التشريعية من خلال انتخاب اعضائها بموجب القانون (١).

وللوقوف على التفاصيل الأدق حول هذا الموضوع يقتضي توضيح الانموذج الذي يطبق النظام المجلسي وهي سويسرا بموجب دستورها لسنة ٢٠٠٠م إذ إن المجلس الاتحادي "السلطة التنفيذية" يتم انتخابه من قبل الجمعية الاتحادية، ويكون عدد اعضاء هذا المجلس سبعة اشخاص ينتخب من بينهم رئيساً لهم، ويشترط فيهم ذات الشروط التي تشترط في المرشح للمجلس الوطني، والجمعية الاتحادية عند اختيارها لهؤلاء الاعضاء السبعة فأنها يجب ان تراعي الكفاءة وانهم من اصحاب الخبرة، و كذلك تراعي نسبة تمثيل المقاطعات في المجلس الاتحادي<sup>(٢)</sup>، وبالتالي فإن دور الجمعية الاتحادية يتمثل في اختيار اعضاء المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية)، ولا تملك أي سلطة اتجاهاه، إذ تستقل السلطة التنفيذية بعد ذلك ولا يمكن للجمعية الاتحادية أن تسحب منها الثقة، أو ان تستجوبها وكل ما هناك هو أنها تشرف على عمل الحكومة (السلطة التنفيذية)، ويجب ان تبقى السلطة التنفيذية طيلة المدة المحدد دستورياً دون أن يحق للجمعية الاتحادية انهاءها قبل انتهاء مدة الاربع اعوام المحددة قانوناً<sup>(٣)</sup>.

يتضح مما سبق إن دور السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي أساسي كما هو الحال في النظام البرلماني والمختلط ، فلا يمكن أن تكون هناك سلطة تنفيذية بدون السلطة التشريعية، وهذا يدل على الدور الفعال بين هذه السلطات لإدارة الدولة، خصوصاً وأن الفصل الجامد المطلق بين السلطات لا يمكن تطبيقه، بسبب تطور الحياة السياسية وازدياد مهام الدولة في مختلف المجالات.

(١) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٩٤ .

(٢) د. عدنان الزنكنة ، المصدر السابق ، ص ٢٧٢ .

(٣) د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، المصدر السابق ، ص ١١٠ .

## الفصل الثاني

### دور السلطة التشريعية في ادارة الشؤون التنفيذية للدولة

أن السلطة التشريعية أصبح لها دور في إدارة شؤون البلاد المختلفة وخصوصاً في الامور التي تخص ادارة الدولة في الجوانب التنفيذية لكون السلطة التشريعية هي التي تمثل الشعب، اذ لها دور مهم في الجانب الاداري ، وكذلك التشريعي الذي تقوم به السلطة التنفيذية، فهذا الدور لم يقف عند حد معين بل أخذ يتسع حسب تطورات الحياة المختلفة سواء في المجالات القانونية والسياسية أو في مجالات الحياة الاخرى، فميدان العمل الذي تقوم به الدولة بمختلف سلطاتها لا يمكن ان يتوقف ان يتباطئ لان الافراد اعتمداهم الكلي اصبح على هذه الاعمال فلابد للدولة من توفير كافة السبل التي يمكن من خلالها استفادة افراد الشعب من الخدمات التي تقدم من الدولة، فكل سلطة يجب ان تسعى وتجتهد من اجل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فان السلطة التشريعية سيكون لها دور كبير في ادارة الشؤون التنفيذية للدولة كونها هي التي تمثل الشعب ولا بد ان يكون لها دور في الاعمال التي تنجز من اجل خدمته، لذلك سوف نتناول هذا الموضوع في مبحثين، سنتناول في المبحث الاول تدخل السلطة التشريعية في الاعمال الادارية الحكومية ، أما المبحث الثاني فسوف نتناول فيه دور السلطة التشريعية في الاعمال التشريعية الحكومية، وعلى النحو الآتي:-

#### المبحث الاول

##### تدخل السلطة التشريعية في الاعمال السياسية الحكومية

إن ميدان العمل الإداري هو من اختصاص السلطة التنفيذية فهي التي تختص بهذه الاعمال من أجل إدارة شؤون الدولة المختلفة ، إذ تقوم بوضع المنهاج الخاص بعملها و رسم السياسة العامة بشكل عام في الدولة في الامور الداخلية ، وكذلك الخارجية، إلا إنه وإن كانت هي المختصة بهذه الاعمال إلا إن السلطة

التشريعية تساهم بها بشكل أو بآخر، لذا سنتناول هذا المبحث في مطلبين، سنبين في المطلب الاول دور السلطة التشريعية في إعداد المنهاج الوزاري والسياسة العامة للدولة، وفي المطلب الثاني سنوضح دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية وعلى النحو الآتي:-

## المطلب الاول

### دور السلطة التشريعية في اعداد المنهاج الوزاري والسياسة العامة للدولة

إن الحكومة بشكل خاص يقع على عاتقها عبء إدارة الدولة، وهذه الإدارة يجب أن تكون قائمة على منهاج وزاري سليم، وكذلك وفقاً لسياسة مرسومة وقابلة للتنفيذ مما يقتضي معه أن تكون الحكومة قد أعدت هذه الأمور حتى تستطيع القيام بأعمالها ولكن هذا الاعداد والتنفيذ هل هو من اختصاص الحكومة حصراً أم أن السلطة التشريعية لها دور في ذلك؟ لذا فإن الوصول الى إجابة سليمة لهذا السؤال يجب أن نوضح هذا الموضوع بشكلٍ وافٍ ، إذ سوف نقسمه إلى ثلاثة فروع ، سنتناول في الفرع الاول دور السلطة التشريعية في اعداد المنهاج الوزاري والمصادقة عليه، وفي الفرع الثاني سنوضح دور السلطة التشريعية في السياسة العامة للدولة، وفي الفرع الثالث سنبين دور السلطة التشريعية في الوظيفة الادارية وعلى النحو الآتي:-

## الفرع الاول

### دور السلطة التشريعية في اعداد المنهاج الوزاري والمصادقة عليه

من المعلوم ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من رئيس الدولة والحكومة وهذا عكس ما موجود في النظام الرئاسي، وتتشابه هذه الحالة في النظام المختلط أيضاً فيوجد رئيس دولة وحكومة، في حين إن النظام المجلسي فان المجلس الاتحادي الذي يمثل السلطة التنفيذية ينبع من السلطة التشريعية، وعلى ذلك فإن الحكومة في الانظمة التي تعتمد على نظام وجود رئيس دولة وحكومة يجب على

الآخيرة أن يكون لها منهج في إدارة الدولة أو خارطة طريق تسير عليها في إدارة شؤون الدولة، وهذا المنهج يجب أن تقوم الحكومة بإعداده ولكن يجب أن تتم المصادقة عليه من السلطة المختصة بذلك، وقبل الدخول بهذه التفاصيل لابد من تعريف المنهج الوزاري، إذ يعرف بأنه خطة عمل تقوم بها الحكومة خلال فترة محددة وتكون شاملة لمختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعرف أيضاً بأنه خطة العمل التي تعرضها الحكومة المكلفة على البرلمان للحصول على الثقة، وتتضمن برنامج عمل الحكومة للفترة المقبلة في مختلف المجالات<sup>(١)</sup>، وبعد أن تبين تعريف المنهج الوزاري سوف نقسم دراسته إلى بندين سنبيين في البند الأول أعداد المنهج الوزاري ، وفي البند الثاني المصادقة عليه وعلى النحو الآتي:

**أولاً :- إعداد المنهج الوزاري:-** لا ريب أن المنهج الوزاري يتم إعداده من رئيس الوزراء المكلف، فبعد أن يقوم رئيس الدولة باختيار رئيس الوزراء من الحزب الفائز في الانتخابات أو الكتلة الفائزة، يتولى رئيس الوزراء المكلف باختيار أعضاء وزارته(الوزراء)، وهذا الاختيار يتم على وفق القواعد الدستورية في الدولة، وبنفس الوقت يقع على عاتق رئيس الوزراء المكلف بالإضافة إلى اختيار أعضاء وزارته، أن يقوم بأعداد المنهج الوزاري لحكومته المقبلة، فيجب أن يضع برنامج عمل الحكومة للفترة المقبلة في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخدمية والقانونية والأمنية وكل ما يتعلق بإدارة الدولة وهذا يحتاج خبرة ودراية ووقت لإكماله من قبل رئيس الوزراء المكلف<sup>(٢)</sup>.

إن إعداد المنهج الوزاري يجب أن يكون خلال مدة معينة وفي هذا تقييد لرئيس الوزراء المكلف خصوصاً إذا كانت هذه المدة قصيرة، إذ سوف يوضع المنهج على عجلة ولا تراعى فيه الدقة المطلوبة، مما يؤدي إلى وجود قصور كبير في هذا البرنامج فالدساتير لم تأخذ بمدة محددة واحدة بل اختلفت فيما بينها على هذه المدة

---

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥م، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤م، ص ٤٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٠م، ص ١٧٩.

فالدستور الأردني مثلاً جعلها شهر واحد<sup>(١)</sup>، في حين ان الدستور اليمني في المادة (٨٦) جعلها خمسة وعشرين يوماً ولكن بعد تشكيل الحكومة وليس قبلها<sup>(٢)</sup>، وهناك دساتير ألزمت الحكومة بتقديم المنهاج الوزاري فور تشكيل الحكومة الى مجلس النواب كما هو الحال في دستور الكويت الذي ألزم الوزارة بتقديم برنامجها فور تشكيلها<sup>(٣)</sup> في حين سكنت بعض الدساتير عن تحديد المدة اللازمة لتقديم المنهاج الوزاري كالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م، فإنه لم يحدد هذه المدة، وكلما بينه الدستور هو أن الحكومة يجب أن تكتمل خلال ثلاثون يوماً ويتم عرضها على البرلمان مع المنهاج الوزاري، وهذا يدل على أن الثقة سوف تمنح للحكومة والمنهاج الوزاري معا وبذلك نستدل ان مدة عرض المنهاج الوزاري هي ايضا الثلاثون يوماً المحددة بموجب الدستور ، ولو نص الدستور على مقدار المدة المحددة لكان أفضل<sup>(٤)</sup>.

وعلى ذلك يجب على الحكومة أن تقوم بإعداد المنهاج الوزاري حسب النظام الدستوري والقانوني الذي ينظم هذا الامر، ويجب على الحكومة أيضاً أن توضح في منهاجها الوزاري القادم كل التفاصيل الخاصة بإدارة الدولة مع مراعاة الاولوية والاسبقية في كتابة المنهاج الوزاري من حيث مثلاً مراعاة الجوانب الامنية والاقتصادية او أي جانب اخر ترى الحكومة انه ضروري ان يتم وضعه في المنهاج الوزاري، وبذلك فإن المختص بإعداد المنهاج الوزاري في مختلف الدول هو رئيس الحكومة المكلف بتشكيلها بعد اختياره من رئيس الدولة، وهذا الامر ينطبق على الدول التي تعتق النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية، وكذلك في الدول

---

(١) المادة (٥٣) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م والتي نصت على انه ( ٣-يترتب على كل وزارة تولف أن تقدم بيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها إذا كان المجلس منعقداً وأن تطلب الثقة على ذلك البيان ٤-إذا كان المجلس غير منعقد يدعى للانعقاد لدورة استثنائية وعلى الوزارة ان تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ تأليفها ٥-إذا كان مجلس النواب منحلاً فعلى الوزارة ان تتقدم ببيانها الوزاري وان تطلب الثقة على ذلك البيان خلال شهر من تاريخ اجتماع المجلس الجديد ).

(٢) المادة (٨٦) من الدستور اليمني لسنة ١٩٩٤م، التي نصت على أنه (يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الحكومة برنامجها العام الى مجلس النواب...).

(٣) المادة (٩٨) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ م والتي نصت ( تتقدم كل وزارة فور تشكيلها لبرنامجها الى مجلس الامة، وللمجلس أن يبدي ما يراه مناسباً من ملاحظات بصدد هذا البرنامج).

(٤) د. حنان القيسي، المصدر السابق، ص ٤٤.

التي تأخذ بالنظام المختلط كونها تأخذ من سمات النظام البرلماني وخصوصاً فيما يتعلق بثنائية السلطة التنفيذية، عكس ما موجود في النظام الرئاسي الذي ينفرد رئيس الدولة بإدارة شؤون الدولة ولا يخضع لرقابة البرلمان<sup>(١)</sup>.

نستدل مما سبق إن إعداد المنهاج الوزاري يعتبر مرحلة سابقة على عملية تشكيل الحكومة ومنحها الثقة، إذ يلتزم رئيس الحكومة المكلف قبل منحه الثقة بأن يعد ويكمل المنهاج الوزاري لحكومته، وهذا يجعل المنهاج الوزاري بهذه الحالة (أي قبل منح الثقة) غير ملزم لأي جهة في الدولة، بل حتى الحكومة المكلفة ما لم يوافق عليه البرلمان ويصوت على منح الثقة للحكومة والمنهاج الوزاري معاً.

**ثالثاً: - المصادقة على المنهاج الوزاري: -** أن المنهاج الوزاري تقوم الحكومة المكلفة بأعداده وتنظيمه وتنسيقه، إلا أن عملية المصادقة على هذا المنهاج تكون من اختصاص جهة أخرى غير السلطة التنفيذية، وهو البرلمان (المجلس النيابي) إذ إن رئيس الحكومة المكلف يلتزم بعد إعداد المنهاج الوزاري أن يعرضه على مجلس النواب للموافقة عليه، ولكن هل يحق للبرلمان إجراء تعديلات على المنهاج الوزاري الذي قدمته الحكومة أم أنه ملزم بقبوله أو رفضه جملة واحدة دون تعديل؟، إن الأصل في ذلك هو أن البرلمان إما أن يقبل المنهاج الوزاري دفعة واحدة أو أن يرفضه كله إلا إن هناك من الدساتير نصت على وجوب أن تقوم الحكومة بتعديل المنهاج الذي قدمته على وفق التعديلات والمداومات التي أجريت عليه من قبل مجلس النواب فالدستور الجزائري مثلاً أوجب على رئيس الحكومة بعد تقديمه لبرنامجها الحكومي إلى مجلس النواب أن يكيف برنامجه وفق المناقشات التي تمت من قبل المجلس<sup>(٢)</sup>. أما بالنسبة للوضع في العراق فيما يتعلق بهذا الأمر فإن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد بين أنه يجب إحالة المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة برئاسة أحد نائبي الرئيس لإعداد تقرير بشأنه يقدم لمجلس النواب قبل التصويت عليه دون أن يبين مدى قدرة مجلس النواب على إجراء تعديلات على المنهاج الوزاري أو إجبار الحكومة على الأخذ بالملاحظات التي بينها المجلس، وهذا يدل على

---

(١) وسام بادع علوان، المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في إطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢١م، ص ٩٤.

(٢) المادة (٨٦) من الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م والتي نصت على أنه (يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ولكن لرئيس الحكومة أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة).



ان صلاحية مجلس النواب اما الموافقة او الرفض بشكل كلي للمنهاج الوزاري الذي قدمه رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة وهذا ما بينته المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت على انه (أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثاً: تعد الوزارة حائزةً على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)، وكذلك المادة ٤٣ من قانون مجلس النواب العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ التي كررت نفس العبارات في المادة ٤٩ سالفة الذكر .

أما بالنسبة للدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ فإنه أشار إلى موضوع المنهاج الوزاري الذي تقدمه الحكومة عندما يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بموجب المادة (٧٦/رابعاً)<sup>(١)</sup> والتي بينت أن مجلس النواب هو المختص بالمصادقة على المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، علماً إن الدستور العراقي لم يحدد مدة معينة لإعداد المنهاج الوزاري الا انه يمكن القياس على نص المادة (٧٦/ثانياً) التي بينت أنه على رئيس مجلس الوزراء المكلف أن يكمل تسمية أعضاء وزارته خلال ثلاثون يوماً وبالتالي تكون نفس المدة هي ذاتها لإعداد المنهاج الوزاري، وبعد أن يعرض المنهاج الوزاري يقوم مجلس النواب بالتصويت عليه بالأغلبية المطلقة، ولكن التصويت هل يكون خلال نفس المدة وهي ال ٣٠ يوم ام خارجها ؟ وهل الاغلبية المطلقة هي لعدد الاعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني ام لعدد اعضاء مجلس النواب ككل ؟ هذا ما طلب تفسيره مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا التي بينت انه يحق لمجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المحددة بموجب المادة (٧٦/ ثانياً ) من الدستور اذ لا يوجد نص يلزم مجلس النواب بالتصويت خلال نفس المدة، وبذلك يحق للمجلس تحديد موعد مناسب للتصويت خارج مدة ال(٣٠) يوم المحددة لتقديم الوزراء والمنهاج الوزاري، اما المقصود

---

(١) المادة(٧٦/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ والتي نصت على أنه ( يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة).

بالاغلبية المطلقة فقد بينت المحكمة الاتحادية ايضا انه يقصد بها هو اغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني اللازم لانعقادها وليس اغلبية اعضاء المجلس ككل ، وبذلك فان الحصول على الاغلبية المطلقة هي غير الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه التي وردت في المادة (٦١/ ثامنا / ب/٣) عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وبذلك يكون النص مجرد عن عبارة (عدد اعضاءه ) وبالتالي يكون المقصود بها هو اغلبية الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لعقد الجلسة، وبذلك يتم التصويت بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لعقد الجلسة للتصويت على المنهاج الوزاري وكذلك والوزراء وكان الاخرى ان يتم التصويت بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ككل وليس الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لان الموضوع يتعلق بامر مهم وهو منح الثقة للحكومة والمنهاج الوزاري (١).

وعليه فبعد أن يتم منح الثقة للحكومة ولمنهاجها الوزاري تبدأ بممارسة اعمالها التي أوكلت إليها وتنفيذ هذا المنهاج الذي تلتزم بأن ترفع تقارير إلى مجلس النواب حول نسبة الانجاز التي وصلت اليها الحكومة في تنفيذ هذا المنهاج، إذ يلتزم المجلس ( أي مجلس الوزراء) بتقديم تقرير نصف سنوي الى مجلس النواب يوضح فيه المراحل التي نفذت من البرنامج الحكومي (٢).

يتضح من خلال البحث إن رئيس مجلس الوزراء المكلف هو الذي يعد المنهاج الوزاري وإن منح الثقة يتم من قبل مجلس النواب وفي نفس الوقت يراقب مجلس النواب مراحل تنفيذ المنهاج الوزاري ومتابعة تنفيذه من قبل الحكومة من خلال تشكيل لجان مختصة لهذا الموضوع او الزام الحكومة بتقديم تقارير دورية عن مراحل انجاز المنهاج الوزاري ، و يلاحظ في هذا الصدد إن الدستور العراقي في المادة (٧٦/رابعاً) استخدم عبارة ( المنهاج الوزاري) في حين إن النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢)

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠ / في ١٩ / ١٢ / ٢٠١٠ م، وكذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٧ م، والقرار ايضا ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ١١ / ٨ / ٢٠٠٩ م.

(٢) المادة (٣٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ م والتي نصت على إنه ( يقدم المجلس تقريراً نصف سنوي إلى مجلس النواب متضمناً مراحل تنفيذ البرنامج الحكومي).

لسنة ٢٠١٩ م قد استخدم عبارة (البرنامج الحكومي) وإن لم يكن هناك اختلاف جوهري بين العبارتين سوى التسمية إلا إنه لو استخدم في النظام الداخلي لمجلس الوزراء عبارة (المنهاج الوزاري) لكان أفضل تماشياً مع النص الدستوري وحتى لا تثير هذه العبارة أي إشكالات عند تطبيقها من حيث مدلولها ومعناها، فتكون هناك وحدة ودقة في العبارات خصوصاً التي استخدمت في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م النافذ.

## الفرع الثاني

### دور السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة للدولة

إن إدارة الدولة لكي تكون ناجحة، يجب ان تبني على أسس سليمة وصحيحة، قائمة على خطط مدروسة، وبرامج عمل منظمة، تسعى من خلالها الدولة إلى تحقيق المصلحة العامة، وهذا يكون كله من خلال رسم سياسة عامة للدولة في مختلف المجالات، لأن ادارة الدولة يجب أن تكون بناءً على سياسة واضحة قادرة على تجاوز كل الصعوبات التي قد تحدث في حياتها، فالتخبط يؤدي إلى فشلها وعجزها عن ادارة شؤونها في مختلف المجالات، لذا فإن ادارة الدولة لا بد أن تكون من خلال رسم سياسة شاملة لكل الامور التي تهمها بعيداً عن الاهواء والتخبط الذي يؤدي إلى اضعافها، وعلى ذلك لا بد من دراسة هذا الموضوع وبيان تعريف السياسة العامة، ومن هي الجهة المختصة بوضعها، وكيف يكون للسلطة التشريعية دور برسم السياسة العامة، لذا سنبيين هذه المواضيع في اربعة بنود على النحو الاتي:-

**أولاً:- تعريف السياسة العامة:-** تتمتع السياسة العامة بأهمية كبيرة ومتزايدة في الوقت الحاضر، بسبب التطورات الحديثة وتشابك العلاقات الدولية، واتساع نشاط الدولة في مختلف نواحي الحياة، فالدولة يجب أن تكون لديها سياسة عامة شاملة، تسعى من خلالها الى تحقيق المصلحة العامة، فهذه السياسة تكون حصيلة افكار وبرامج مختلفة تتبناها الدولة وفق خطط مدروسة تعالج من خلالها المشاكل التي تعاني منها، وتدير بها شؤونها المختلفة<sup>(١)</sup>، لذلك فإن السياسة العامة تعرف بأنها"

(١) د. حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، ط١، مكتبة الوفاء الوطنية، مصر،

خطة عمل هادفة يعقبها أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع<sup>(١)</sup>، وعرفت أيضاً بأنها "برنامج من الاهداف والقيم والممارسات"<sup>(٢)</sup>.

وعلى ذلك فالسياسة العامة تعد نشاط ديناميكي، وبرنامج عمل يتم من خلال نظام فكري سياسي محدد، تشترك به جميع المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والاحزاب ، والرأي العام على وفق الموارد والامكانات المتاحة في الدولة، وحسب الظروف العامة السائدة في البلد، لان رسم السياسة العامة يشمل كافة المجالات داخل الدولة، لذلك لا يمكن أن تنفرد بها جهة واحدة، وانما يجب أن تكون هناك رؤية شاملة لكل جوانب الحياة في الدولة تساهم في وضعها كافة الفئات المعنية الرسمية وغير الرسمية<sup>(٣)</sup>، فالدولة نشاطها في تزايد مستمر ويجب أن تكون لديها خطط لتستوعب المستجدات التي تحدث في المجتمع، فمهام الدولة تاريخياً لم تكن واحدة، بل في تجدد وتزايد مستمر، مما يقتضي معه أن تكون هناك سياسة منظمة تقوم بها الحكومة لكي تواكب التطور، وتراعي حاجات الشعب المختلفة المستجدة، التي تتطلب أن تكون سياسة الدولة في تغيير مناسب يتلائم مع التطورات التي تحدث في المجتمع<sup>(٤)</sup>.

**ثانياً: - عناصر السياسة العامة: -** هناك العديد من العناصر التي تتكون منها السياسية العامة للدولة وهي الآتي:-

١- الإحتياجات "المطالب":- ويتمثل هذا العنصر بما يطلبه ابناء المجتمع بشكل عام بصرف النظر عن أجناسهم وقومياتهم، وصفاتهم الرسمية وغير الرسمية، أي ما يحتاجه الشعب، والذي يدفع الحكومة الى التحرك لتلبية هذه الطلبات، كطلبات مثلاً

---

(١) د. علي مجيد العكلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٧، ص٥٣.

(٢) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص٧٨.

(٣) د. لاري إلويز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية ، ترجمة جابر عوض ، الجمعية المصرية للنشر ، ٢٠١١ م، ص٢٦٩.

(٤) Dr. Ann Lyon, Constituttion al History of The united Kinqdom, Carendish Publishinq Limited, London, 2003,P330-229.

بعض العمال لوقف تسريحهم، أو إيجاد بدائل للعمل الذي سوف يفقدونه، وبذلك تقوم الحكومة بإدخال مثل هذه الطلبات والاحتياجات ضمن السياسة العامة<sup>(١)</sup>.

٢- محتويات السياسة العامة:- وتتمثل بالأعمال التي سوف تنجزها الحكومة، أو الجوانب أو المحتويات التي تتكون منها السياسة العامة، والتي سوف تنفذ من قبل الحكومة، فالسياسة العامة تشمل عدة جوانب منها الآتي:-

أ- الجوانب الاقتصادية:- وتتجلى من خلال الخطط الاقتصادية التي رسمتها الحكومة في السياسة العامة، فتقوية اقتصاد الدولة وحمايته، وكذلك تشجيع القطاعات المختلفة داخل البلد، وتوزيع موارد الدولة، وترشيد الانفاق، وكل ما يتعلق بالأمر الاقتصادي يعتبر من محتويات السياسة العامة التي تلتزم الحكومة به وتنفذه بشكل سليم يخدم المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>.

ب- الجوانب الاجتماعية والخدمية:- إن نجاح السياسة العامة للدولة، يمكن أن يظهر من خلال الرفاهية التي يتمتع بها المجتمع، ومستوى الخدمات التي تقدم له، لذلك فإن السياسة العامة للدولة يجب أن تتضمن الخطط اللازمة التي تؤدي الى توفير افضل الخدمات للشعب، وكذلك توفير المستلزمات الاجتماعية التي تؤدي الى تحقيق رفاهية الشعب<sup>(٣)</sup>.

ت- الجوانب السياسية:- في مختلف دول العالم لا بد وأن يكون هناك تركيز على سياسة الدولة، سواء من النواحي الداخلية أو الخارجية، فلا بد أن تكون هناك خطط واضحة ضمن السياسة العامة للدولة ترسم وتوضح التوجهات السياسية للدولة من حيث الشؤون الداخلية وكيفية إدارتها، وكذلك الشؤون الخارجية، فالسياسة العامة للدولة تكون شاملة لكل الامور التي تهم الدولة وتحقق المصلحة العامة وفي مختلف المجالات البيئية أو الصحية، أو الطاقة، أو الجوانب الامنية والعسكرية وغيرها<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠١م، ص ٤٠ .

(٢) د. فهمي خليفة الفهداوي، المصدر السابق، ص ٤١ .

(٣) د. جيميس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة ا.د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، جامعة هيوستن- تكساس، ص ١٧، ١٨ .

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفيدرالي، المصدر السابق، ص ١٨٦ .

وعلى ذلك فبعد أن يتم رسم السياسة العامة للدولة وتضمينها هذه الجوانب يجب أن تعلن للعامة للاطلاع عليها، على اعتبار إن الحكومة سوف تتجزأ هذه الاعمال على وفق الخطط المرسومة لديها<sup>(١)</sup>.

٣- أثر السياسة العامة:- ويتمثل بالنتائج الملموسة التي تحققت عن تطبيق السياسة العامة في الدولة، وكذلك النتائج عن الامور التي لم تتحقق، فكلما كانت النتائج ايجابية، فهذا دليل على نجاح سياسة الدولة والعكس صحيح، فخطط الدولة التي رسمت بالسياسة العامة يجب أن يكون لها تطبيق فعلي ونتائج فعلية في كل المجالات، وليس مجرد كلام ودعايات تقوم بها الحكومة<sup>(٢)</sup>.

علما ان السياسة العامة تدخل في مرحلتين هما رسم السياسة العامة من خلال وضع الخطط ورسمها، وكيفية نجاحها، وكل ما يتعلق برسم السياسة العامة، ومن ثم تأتي المرحلة الثانية وهي تنفيذ السياسة العامة أي وضعها موضع التنفيذ من قبل السلطة المختصة بذلك<sup>(٣)</sup>.

**ثالثاً:- السلطة المختصة برسم السياسة العامة:-** اختلفت الانظمة الدستورية في إسناد مهمة رسم السياسة العامة، فالبعض منها يسند الامر الى السلطة التشريعية، والبعض الاخر يسندها الى السلطة التنفيذية، وسنوضح ذلك بالآتي:-

١- السلطة التشريعية:- أناطت بعض الدساتير مهمة السياسة العامة للدولة ورسمها بالسلطة التشريعية، على اعتبار ان هذه السلطة هي التي تمثل الشعب وتسعى الى تحقيق مصالحه، فهي التي تضع الخطط التي تؤدي الى تحقيق رفاهيته، ومن هذه الدساتير دستور الامارات العربية المتحدة، علماً ان هذا الامر ( اختصاص السلطة التشريعية في رسم السياسة العامة ) قليل الحدوث في الانظمة الدستورية، فالإمارات مثلاً بحكم تكوينها الاتحادي سعت الى طمأنة كل اعضاء الاتحاد بأنه لا

---

(١) د. علي مجيد العكيلي، المصدر السابق، ٥٣، ٥٤.

(٢) د. لاري إلوينز، المصدر السابق، ص ٢٦٩.

(٣) د. جيمس اندرسون، المصدر السابق، ص ١٩.

يوجد انفراد في السلطة حتى فيما يتعلق برسم السياسة العامة للدولة لذلك جعلت هذا الاختصاص للسلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

٢- السلطة التنفيذية:- تعد هذه السلطة هي المختصة بوضع السياسة العامة للدولة في أغلب دول العالم، لانها المسؤولة عن تنفيذها، لذا يجب أن تكون هي المختصة بوضعها، حتى لا يكون هناك اختلاف أو فرق بين رسم السياسة العامة وتنفيذها، فالسلطة التنفيذية تعلم ماذا رسمت من خطط، وكيف ستنفذها على ارض الواقع بموجب القانون، عكس ما اذا قامت سلطة بوضع هذه السياسة وقامت غيرها بتنفيذها، لانه حتما ستحدث اشكالات في تطبيقها، لعدم معرفة هذه السلطة بكل دقائق الامور الموجودة في السياسة العامة ، ومن الدساتير التي اناطت هذه المهمة للسلطة التنفيذية هي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، الذي جعلها من صلاحيات مجلس الوزراء<sup>(٢)</sup> ، ودستور مصر لسنة ٢٠١٤ الذي جعلها مشتركة بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية<sup>(٣)</sup>.

رابعاً:- **مظاهر تدخل السلطة التشريعية في السياسة العامة:-** يكاد لا يخلو عمل تقوم به الحكومة، الا وكان للسلطة للتشريعية دور به بشكل أو بآخر، وهذا دليل على وجود التعاون بين هاتين السلطتين، فهناك العديد من المظاهر التي يمكن من خلالها أن تتدخل السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية الخاص بالسياسة العامة ويتمثل هذا الدور بالاتي:-

١- الموافقة على تمويل تنفيذ السياسة العامة:- تحتاج الحكومة عند تنفيذ السياسة العامة الى الاموال اللازمة التي تمكنها من وضع الخطط موضع التنفيذ، وقد يحتاج

---

(١)المادة(٤٧) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، والتي نصت على انه( يتولى المجلس الاعلى للاتحاد الامور التالية:- ١- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكولة للاتحاد بمقتضى هذا الدستور والنظر في كل ما من شأنه ان يحقق اهداف الاتحاد والمصالح المشتركة للامارات الاعضاء).

(٢)المادة(٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: اولا:- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة).

(٣)المادة (١٥٠) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ م التي نصت على انه (يضع رئيس الجمهورية ، بالاشتراك مع مجلس الوزراء ، السياسة العامة للدولة ، ويشرفان على تنفيذها على النحو المبين في الدستور )

هذا الامر الى اموال كثيرة، فلا بد من توفيرها من خلال تخصيص هذه المبالغ ضمن قانون الموازنة العامة أو في أي قانون آخر يتعلق بهذا الامر<sup>(١)</sup> .

٢- تشريع القوانين اللازمة لتنفيذ السياسة العامة:- لا يمكن للحكومة او السلطة التنفيذية بشكل عام ان تنفذ الاعمال، وتطبق السياسة العامة في الدولة ما لم يكن هناك سند قانوني تستند عليه في ممارسة هذه الاعمال ، لذا فان هذا السند القانوني أي( القانون)، تقوم السلطة التشريعية بوضعه، إذ تتولى تشريع القوانين اللازمة التي تمكن الحكومة من تنفيذ السياسة العامة، أو تعدل القوانين القائمة بالشكل الذي يخدم سياسة الحكومة العامة وتوجهاتها خدمة للصالح العام<sup>(٢)</sup>.

٣- الرقابة على الحكومة:- عند قيام الحكومة بتنفيذ السياسة العامة، وبمختلف المجالات فإنها تكون خاضعة لرقابة السلطة التشريعية، إذ يمكن مساءلة الحكومة او استجوابها او حتى سحب الثقة منها في حالة عجزها عن تنفيذ السياسة العامة المرسومة او تقصيرها في عملية تنفيذ السياسة العامة، وبذلك تكون هذه الرقابة بمثابة عامل مهم يؤدي الى تصويب عمل الحكومة، ويدفعها الى تنفيذ السياسة العامة على أتم وجه، بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة<sup>(٣)</sup>.

ومن كل ما تقدم يمكن ان نوجز الفرق بين المنهاج الوزاري والسياسة العامة للدولة بالاتي : (٤)

١- يعد المنهاج الوزاري شرطا اساسيا لمنح الثقة للحكومة من البرلمان عكس السياسة العامة للدولة ، فلا يمكن ان تمنح الثقة للحكومة بدون قيام رئيس الوزراء المكلف بتقديم منهاجه الوزاري .

٢- يختلف المنهاج الوزاري عن السياسة العامة للدولة من حيث ان المنهاج يتم اعداده قبل تشكيل الحكومة ويعاصر منح الثقة عليها فالتصويت يكون عليهما

---

(١) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، مصر، ١٩٣٧م، ص٦٢٤.

(٢) د. جيمس اندرسون، المصدر السابق، ص١٨.

(٣) مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة- دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م، ص٣٦.

(٤) وسام بادع علوان ، المصدر السابق ، ص ٤٠.



من قبل مجلس النواب ، عكس السياسة العامة للدولة التي تكون بعد منح الثقة للحكومة وممارستها لاعمالها .

٣- يختص رئيس مجلس الوزراء المكلف باعداد المنهاج الوزاري وله ان يختار ما يشاء من المستشارين لمساعدته في اعداده، في حين ان السياسة العامة للدولة تكون من اختصاص مجلس الوزراء مجتمعاً بالتنسيق مع بعض الجهات المعنية والنقابات المهنية وكل من له شأن في رسم السياسة العامة للدولة في المجالات الاقتصادية او الاجتماعية او السياسية وغيرها .

٤- تتم الموافقة على المنهاج الوزاري من مجلس النواب، في حين ان السياسة العامة للدولة يتم رسمها وتنفيذها من مجلس الوزراء .

٥- يجب الرجوع للمنهاج الوزاري عند وضع السياسة العامة للدولة ومناقشتها ، اذ ان المسائل الموجودة فيه تدخل في السياسة العامة للدولة، وبالتالي يعد جزءاً من السياسة العامة للدولة ولكن يكون لفترة محدودة وهي المدة الدستورية المحددة لبقاء الحكومة وهي اربع سنوات، في حين السياسة العامة تبقى لفترة اطول وتتعاقب عليها الحكومات لتنفيذها حسب ما مخطط ومرسوم لها .

وبذلك يتضح لنا ان السلطة التشريعية والتنفيذية، وان كان هناك فصل بينهما إلا إن مظاهر التدخل والتعاون موجودة بشكل كبير، ويجب أن يكون ذلك في حدود القانون حتى لا تطغى أو تهيمن سلطة على الأخرى، ويتضح لنا أيضاً ان المنهاج الوزاري يعد خطة عمل للحكومة المكلفة خلال المدة المحددة لها بموجب الدستور كأن تكون أربع سنوات أو خمس، خصوصاً عند منحها الثقة من السلطة التشريعية، وقد يتغير هذا المنهاج من حكومة الى اخرى، وكذلك يعد شرط اساسي لمنح الثقة للحكومة، في حين ان السياسة العامة للدولة تكون خطتها طويلة الأمد نوعاً ما، إذ قد تكون لعشر سنوات أو أكثر أو أقل، وممكن أن تكمل الحكومات المتعاقبة للسياسة العامة التي رسمت من قبل احدي الحكومات وبذلك تكون السياسة العامة مستقرة نوعاً ما أكثر من المنهاج الوزاري الذي يجب أن يقدم من كل حكومة عند تشكيلها لمنحها الثقة من البرلمان .

## الفرع الثالث

### دور السلطة التشريعية في الوظيفة الادارية

لا ريب أن الوظيفة الإدارية تعتبر ميدان عمل السلطة التنفيذية وهي المختصة بذلك، ولكن هل هناك دور أو علاقة للسلطة التشريعية في هذا الميدان؟، تقتضي الإجابة عن هذا السؤال أن نقسم الموضوع الى بندين وعلى النحو الآتي:-

**أولاً:- إدارة المرافق العامة:-** يقع على عاتق السلطة التنفيذية مهمة إدارة المرافق العامة كونها هي المختصة بهذا الامر، على اعتبار انها هي الجهة الادارية المسؤولة عن ذلك، فكل المرافق العامة التي تقدم الخدمات العامة للجمهور تقع إدارتها على الحكومة، ويستثنى من ذلك بعض النقابات المهنية، كونها تتمتع باستقلال مالي وإداري لممارسة اعمالها كنقابة المحامين مثلاً<sup>(١)</sup>. وعلى ذلك فالمرافق العامة تدار من قبل الحكومة، وهناك الكثير من المبادئ التي تحكم هذه المرافق كوجوب استمرارها بالعمل والمساواة بالانتفاع منها، وقابليتها للتطور، وهذه المبادئ تعمل الحكومة دائماً على تطبيقها وتنفيذها بكل محتوياتها وتفصيلها<sup>(٢)</sup>.

يتضح لنا مما سبق ان إدارة المرافق العامة لا علاقة للسلطة التشريعية بها، كون كل سلطة مستقلة في عملها عن الاخرى، إلا ان دور هذه السلطة يكون من خلال القوانين التي تسنها هذه السلطة لتمكن الادارة من تسيير هذه المرافق، لان الادارة لا يمكن لها ان تتصرف او تعمل الا بموجب القانون، ويظهر دورها ايضاً من خلال الرقابة على اعمال الحكومة عندما تدير المرافق العامة فلو قصرت الحكومة في تقديم الخدمات للجمهور، فأنها تكون معرضة للمساءلة من قبل السلطة التشريعية كونها تمثل الشعب ويجب ان تكون حريصة على مصالحه، وتسعى لضمان حقوقه المختلفة، من خلال الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية ضد الحكومة

(١) د. ناصر لباد، الاساس في القانون الاداري، ط١، دار المجدد، مصر، ص ١٤٢.

(٢) د. محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الاداري، مكتبة الاندلس، مصر، ٢٠٠٥م، ص ١٦٠. و francis hamon, Michel troper, droit constitutionnel, 35 edition, Igdj lextenso editions, france, 2014, p. 127.

خصوصاً عند تقصيرها في ادارة المرافق العامة الاساسية التي تهتم حياة المواطنين المرافق العامة الصحية والتعليمية والبلدية وغيرها.

**ثانياً: - الموافقة على التعيينات الحكومية:** - ان القانون يحدد ابتداء الجهة المختصة في تعيين الموظفين في مختلف انحاء الدولة، فقد يحدد التعيين بجهة معينة كمجلس الخدمة مثلاً، او بالوزير المختص، او رئيس مجلس الوزراء او رئيس الجمهورية، فكل دولة تحدد آلية معينة للتعيين، فالعراق بالوقت الحالي فأن جميع التعيينات تكون عن طريق مجلس الخدمة الاتحادي باعتباره الجهة المختصة بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بالتعيينات بالمادة (١٠٧) منه، لكن استثناءً قد يكون هناك دور للسلطة التشريعية في عملية التعيين من خلال الموافقة عليها، أي اعطاءها الصفة النهائية كما هو الحال في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، عندما جعل اختصاص مجلس النواب بالموافقة على تعيين عدد من الفئات التي تم ذكرهم بموجب هذا الدستور<sup>(١)</sup>، أو من خلال تشريع قانون ينظم آلية التعيين في الوظائف الادارية وبذلك تكون السلطة التشريعية قد تدخلت في مجال الوظيفة الادارية بموجب القانون والدستور، وبالحدود التي تسمح لها بهذا التدخل، فالموافقة على التعيينات تكون خصوصاً لأصحاب الدرجات الوظيفية العليا في الدولة<sup>(٢)</sup>.

ان السلطة التشريعية والتنفيذية وان كانت تمارس اختصاصات مختلفة، الا ان ضرورات ادارة شؤون الدولة، وتقديم الخدمات للأفراد يحتم ان يكون هناك تعاون بين هاتين السلطتين، فمسألة الفصل المطلق بينهم لا يمكن ان توجد على ارض الواقع، لان التطبيق العملي يحتاج الى ان يكون هناك تعاون بين هذه السلطات حتى في

---

(١) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ والتي نصت على انه ( خامساً- الموافقة على تعيين كل من أ- رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالاغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى. ب- السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء. ج- رئيس اركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء).

(٢) محمود نوري مطلب، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٩م، ص ١٣٠.

مجال الوظيفة الادارية التي هي من صلب اختصاص السلطة التنفيذية في الدولة، فالقوانين التي تحكم الوظيفة العامة والموظفين بشكل عام تصدر من السلطة التشريعية، وليس فقط القوانين بل ان الموافقة على تعيين فئات معينة من الموظفين يصدر من هذه السلطة بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء كذوي الدرجات الخاصة والسفراء ، او من مجلس القضاء الاعلى بالنسبة لقضاة محكمة التمييز وكل من تم ذكره بالمادة (٦١/خامسا ) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م ، اذ يكون ترشيحهم من الجهة المختصة وهي اما مجلس الوزراء بالنسبة للوظائف التنفيذية او مجلس القضاء الاعلى بالنسبة للوظائف القضائية وليس من القوائم والكتل السياسية وهذا ما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق بمناسبة الطعن المقدم بخصوص الفقرة السادسة من القرار التشريعي المرقم ٤٤ لسنة ٢٠٠٨م التي بينت وجوب تنفيذ مطالب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقها في اجهزة الدولة من المناصب من وكلاء وزارات ورؤساء هيئات ودرجات خاصة وغيرها، فقضت المحكمة بعدم دستورية هذه الفقرة وبينت ان التعيين بهذه المناصب يتم وفق الالية الدستورية المحددة بالمادة (٦١/خامسا ) التي اوضحت ان الترشيح او الاقتراح يكون من مجلس الوزراء ومجلس القضاء الاعلى وليس من بينها القوائم والكتل السياسية لكي يتم القضاء على المحاصصة الحزبية والسياسية الموجودة في الدولة، وبهذا تكون المحكمة الاتحادية العليا قد عملت على ابعاد الدولة عن الحزبية والمحاصصة الطائفية<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. مالك حسني الحسيني، د. مصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، لبنان، ٢٠١١م، ص ٥ وما بعدها. وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٨/١٠/٢٠١٩م.

## المطلب الثاني

### دور السلطة التشريعية في الشؤون الخارجية

إن اهتمام الدولة لا ينصب فقط على الشؤون الداخلية، بل يجب ان تهتم بالشؤون الخارجية، لان ادارة الدولة تكون شاملة لكل الجوانب الداخلية و الخارجية، ولكل سلطة في الدولة اختصاص معين في المجال الخارجي، والجانب الأكبر من الاختصاصات هو من نصيب السلطة التنفيذية، وبذلك فإن الشؤون الخارجية سواء ما يتعلق بالجانب الدبلوماسي او الحربي، او ما يتعلق بالمعاهدات يجب ان ينصب عليها اهتمام الحكومة، ولكن هل هناك دور للسلطة التشريعية بها؟ هذا ما سنوضحه في فرعين، الفرع الاول سنوضح فيه تدخل السلطة التشريعية في السياسة الخارجية، وفي الفرع الثاني سنبين دور السلطة التشريعية في ابرام المعاهدات الدولية وعلى النحو الآتي:-

### الفرع الاول

#### دور السلطة التشريعية في السياسة الخارجية

ان مبدأ التعاون بين السلطات ادى الى وجود ادوار مختلفة لكل سلطة في عمل الاخرى، اذ وجد هذا المبدأ دوراً للسلطة التشريعية في السياسة الخارجية التي تعتبر من اختصاص السلطة التنفيذية، ومن اهم مظاهر تدخل هذه السلطة في السياسة الخارجية هي الآتي:-

**اولاً:- الموافقة على تعيين السفراء:-** يعتبر السفير ممثلاً للدولة التابع لها لدى الدول الاخرى، اذ يتولى رعاية مصالح دولته و القيام بكل الاعمال والتنسيقات اللازمة لتطوير العلاقات بين دولته والدولة التي عُين بها سفيراً، فالتقارب بين الدول، وتسيير شؤون مواطني الدولة في الخارج يقع على عاتق السفراء، لان كل سفير في سفارته يعد جزء من دولته ولا يجوز الاعتداء عليه او على السفارة، لان ذلك سوف يرتب

المسؤولية الدولية على الدولة المعتدية حتى وإن كانت الدولة صاحبة الارض، وذلك بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١م<sup>(١)</sup>.

وبذلك فإن السفير يقع على عاتقه إدارة شؤون السفارة ، والقيام بكل ما يلزم لتسيير شؤون مواطني دولته، لذلك يجب على الدولة ان تحسن اختيار السفراء الذين يمثلونها لدى الدول الاجنبية فبعض الدول تعطي هذا الامر للسلطة التنفيذية فقط ممثلة برئيس الدولة، وبعض الدول الاخرى تجعل الموافقة على تعيين السفراء من اختصاص السلطة التشريعية كما هو الحال في العراق بموجب دستور سنة ٢٠٠٥م بناء على اقتراح من مجلس الوزراء وليس من القوائم والكتل السياسية حسب ما تم بيانه في قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩<sup>(٢)</sup>.

ان السلطة التنفيذية وان كانت هي المختصة في اختيار السفراء الا ان السلطة التشريعية هي صاحبة القرار الاخير في تعيينهم خصوصاً في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥م النافذ الذي جعل الموافقة على التعيين من اختصاص السلطة التشريعية، ويعود السبب في ذلك الى ان هذه السلطة هي التي تمثل الشعب ويجب ان يكون لها دور في تمثيله حتى في المجال الخارجي، الا ان مسؤولية السفراء في حالة التقصير والاختفاق تكون امام السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية لان مساءلة

---

(١) مسلم طاهر حسون الحسيني، حماية مقر البعثة الدبلوماسية في القانون الدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٦م، ص ٥٤. واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بالمادة (٢٢) التي نصت على انه (تتمتع مباني البعثة بالحرمة، وليس لممثلي الحكومة المعتمدين لديها الحق في دخول مباني البعثة إلا إذا وافق على ذلك رئيس البعثة. على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع اقتحام أو الإضرار بمباني البعثة وبصيانة أمن البعثة من الاضطراب أو من الحط من كرامتها. لا يجوز أن تكون مباني البعثة أو مفروشاتها أو كل ما يوجد فيها من أشياء أو كافة وسائل النقل عرضة للاستيلاء أو التفتيش أو الحجز لأي إجراء تنفيذي).

(٢) المادة (٦١، خامساً، ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م والتي نصت على انه( الموافقة على تعيين كل من ب- السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، باقتراح من مجلس الوزراء).

السفير ومعاقبته تكون من قبل السلطة التنفيذية لأنها هي المختصة بالمتابعة في هذا المجال<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:- اعلان الحرب:-** ان الدولة معرضة للاعتداء من قبل أي دولة اخرى، مما يحتم عليها ان تكون مستعدة للحرب في أي وقت، وهذا يتطلب ان تسند الامور الخاصة بالحرب الى الجهة التي يمكنها ان تتصرف بشكل سريع وعاجل لتدارك أي حالة حرب قد تحدث للدولة، والجهة الأكثر استعداداً لهذا الامر هي السلطة التنفيذية التي تملك المقومات العسكرية والمالية الكافية للقيام بهذا الامر، فالحرب قد تحدث لكل دولة من دول العالم باستثناء الدول الداخلة بالحياد، بسبب وجود الخلافات الاقتصادية أو الحدودية أو ما شابه ذلك،<sup>(٢)</sup> وعلى ذلك فإن السلطة التي تتولى الامور التي تتعلق بالحرب هي السلطة التنفيذية، الا ان السلطة المختصة بإعلان الحرب تختلف في هذا الاطار، فقد أوكلت بعض الدساتير مهمة الموافقة على اعلان الحرب بالسلطة التشريعية، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ جعل الموافقة على اعلان الحرب بالسلطة التشريعية ولكن بناءً على طلب مشترك يقدم من جهتي السلطة التنفيذية وهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، علماً ان الدستور العراقي النافذ لم يميز بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية فالكل سواء في نظر هذا الدستور<sup>(٣)</sup> أما بالنسبة لدستور مصر لسنة ٢٠١٤ الذي بين على ان رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب، الا انه ملزم بهذه الحالة بأخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وكذلك ضرورة موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الاعضاء، وفي حالة كون مجلس النواب غير قائم، فإنه ملزم بأخذ رأي المجلس الاعلى للقوات المسلحة، وكذلك موافقة كل من

---

(١) عبير علي عبد العزيز شري، المركز القانوني للمبعوث الدبلوماسي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨م، ص١٢٨.

(٢) د. جيروم أ. بارون، س توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط٢، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، مصر، ١٩٩٨م، س ١٤١.

(٣) المادة (٦١/٦١) تاسعاً/ أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ التي نصت على انه ( الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء).

مجلس الوزراء و مجلس الدفاع الوطني<sup>(١)</sup>، وهذا نوع من التقييد والتشديد على صلاحية اعلان الحرب، وذلك بسبب الآثار المدمرة التي تنتج بسبب الحرب على الدولة وبمختلف المجالات، لذلك فإن اعلان الحرب لا بد وأن يصدر من ممثلي الشعب (السلطة التشريعية) لان آثار الحرب سوف تظهر على كل فئات الشعب بشكل أو بآخر<sup>(٢)</sup> ، لذا فقد عمدت بعض الدساتير على جعل هذه السلطة حصراً بالسلطة التشريعية كما هو الحال في دستور الامارات العربية المتحدة الذي جعل الصلاحية حصراً للمجلس الاعلى للاتحاد عندما نص على ذلك في المادة(١١٥) من الدستور الصادر عام ١٩٧١م<sup>(٣)</sup>.

**ثالثاً:- الرقابة على تنفيذ السياسة الخارجية:-** لا تقتصر رقابة السلطة التشريعية على اعمال الحكومة في الجوانب الادارية الداخلية، او الجوانب المالية، بل حتى في ادارة الشؤون الخارجية تخضع الحكومة لرقابة البرلمان، وبدون شك ان هذه الرقابة سوف تؤدي الى تصويب العمل الحكومي في الميدان الخارجي فتزاعي مصلحة الدولة بشكل عام ولا تحيد عنها، وكذلك تؤدي الى جعل العمل اكثر دقة وكفاءة، حتى لا تتعرض للمساءلة امام السلطة التشريعية، فهذه السلطة وان كانت بعيدة عن تنفيذ السياسة الخارجية، الا ان دورها الرقابي يكون في انجاح السياسة الخارجية للحكومة

---

(١)المادة(١٥٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م التي نصت على انه( رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية الى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الاعضاء فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الاعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني).

(٢) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، ايتراك للطباعة ، مصر، ٢٠٠٩م، ص٢٧٣.

(٣)المادة(١١٥) من دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م التي نصت على انه( للمجلس الاعلى ان يفوض رئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين في اصدار ما يقتضي الامر اصداره في غيبة المجلس الاعلى من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها على ان لا يشمل هذا التفويض الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية او اعلان الاحكام العرفية ورفعها، او اعلان قيام الحرب الدفاعية، او تعيين رئيس او قضاة المحكمة الاتحادية العليا).



وتصويبها بما يخدم مصلحة الشعب، خصوصاً عند تقصير الحكومة أو ارتكابها لأخطاء في ادارة الشؤون الخارجية<sup>(١)</sup>.

ان رقابة السلطة التشريعية تكون من خلال الوسائل التي تملكها هذه السلطة بموجب الدستور والقانون فيحق لها توجيه الاسئلة، او الاستجواب، او تشكيل لجان تحقيقية، او سحب الثقة من الحكومة وليس الهدف من هذه الوسائل الرقابية تقييد عمل الحكومة او الحد منه، وانما الهدف منها هو جعل عمل الحكومة اكثر دقة وحرصاً لتحقيق المصلحة العليا للدولة في الشؤون الخارجية، خصوصاً وان بعض الاخطاء في المجال الخارجي قد تكلف الدولة كثيراً كما في حالة الخطأ في تقدير تعويض مالي او ما شابه ذلك، وعليه فإن رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ السياسة الخارجية يعتبر من اهم المسلمات القانونية في الوقت الحالي، فتتم مساءلة وزير الخارجية في حالة تقصيره بشكل فردي اما اذا كانت المسؤولية جماعية، بسبب تقصير الحكومة بشكل عام، فإن المسؤولية تكون جماعية في هذه الحالة وتساءل الحكومة عن سبب الاخفاق في تنفيذ السياسة الخارجية بما يخدم مصلحة الدولة بشكل عام<sup>(٢)</sup>. ومن الدساتير التي نصت على الرقابة الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م الذي بين ان البرلمان يراقب ويناقش الامور التي تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني

### دور السلطة التشريعية في إبرام المعاهدات الدولية

تعد المعاهدات الدولية من مصادر القانون الدولي المهمة، التي من خلالها تلتزم الدولة مع دولة اخرى في أي موضوع سواء كان يتعلق بالجانب السياسي او الاقتصادي او العسكري او ما شابه ذلك، ويمكن تعريف المعاهدة بأنها عبارة عن

(١) د. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣م، المصدر السابق، ص ١١٦.

(٢) ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م، ص ٨٤.

(٣) المادة (١٣٠) من دستور الجزائر لسنة ١٩٩٦م التي نصت على انه( يمكن للبرلمان ان يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية او رئيس احدي الغرفتين، يمكن ان تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لائحة يبلغها الى رئيس الجمهورية).

اتفاق يعقد بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام ترمي الى احداث آثار قانونية معينة، علماً ان ابرام هذه المعاهدات يمر بمراحل مختلفة تبدأ بالمفاوضات، والتحرير والتوقيع، وكذلك التصديق، وتنتهي بالتسجيل<sup>(١)</sup> ، ولما كانت اغلب هذه المراحل هي في ميدان دراسة القانون الدولي العام فأننا سوف نقتصر على دراسة الموافقة على المعاهدات الدولية ومدى وجود دور للسلطة التشريعية بها اذ ان التوقيع على المعاهدة الدولية من قبل ممثلي الدول لا يكفي وحده لكي تصبح المعاهدة نافذة ، وانما يجب ان تتم الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة بذلك في كل دولة، ففي النظم الاستبدادية القديمة كان رئيس الدولة هو المختص وحده في الموافقة على المعاهدات الدولية، سواء كان ملكاً، او امبراطوراً، اذ ينفرد في هذه الصلاحية لوحده كما هو الحال في فرنسا مثلاً في ظل دستور ١٨٥٢م، والمانيا في ظل الحكم النازي عام ١٩٣٣م<sup>(٢)</sup> .

اما النظم الديمقراطية فإن السلطة المختصة في المصادقة على المعاهدات الدولية هي السلطة التشريعية سواء كانت مكونة من مجلس واحد او مجلسين، فانها تختص بهذه المصادقة، وقد نصت العديد من الدساتير على هذا الامر ومنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م الذي بين وجوب قيام مجلس النواب بتشريع قانون ينظم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، وقد صدر هذا القانون برقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥م الذي بين عملية المصادقة على المعاهدات الدولية من خلال التصويت عليها من قبل مجلس النواب الا ان هذا القانون قد ميز بعض المعاهدات وجعل لها خصوصية في التصويت فجعل التصويت على قانون التصديق على المعاهدة او الانضمام اليها بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس باستثناء المعاهدات التي تتعلق بسيادة العراق الاقليمية او معاهدات السلام والصلح وكذلك التي تتعلق بالتحالفات السياسية والامنية والعسكرية ، وايضا المعاهدات التي تتعلق بتأسيس المنظمات الاقليمية او الانضمام

---

(١) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط٣، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠م، ص١١٤.

(٢) المصدر نفسه، ص١٢٨.

اليها فنها تحتاج الى اغلبية ثلثي اعضاء المجلس، علما ان المحكمة الاتحادية العليا بينت ان التصويت على قانون التصديق على المعاهدات الدولية او الانضمام اليها يخضع لما تخضع له القوانين العادية وليس اغلبية الثلثين المنصوص عليها في المادة ( ٦١ / رابعا ) من الدستور لانها تتعلق بالقانون الذي ينظم عملية المصادقة على المعاهدات (أي تشريع قانون موحد ينظم عملية المصادقة) وليس قانون التصديق على المعاهدات<sup>(١)</sup>، وعلى ذلك فبعد ان يتم التصديق على المعاهدة من قبل مجلس النواب فيجب كذلك مصادقة رئيس الجمهورية عليها ، الا ان صلاحية رئيس الجمهورية شكلية اكثر مما هي جوهرية، لان الدستور قد تجاوز هذا الامر عندما بين ان المعاهدة تعتبر مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها لرئاسة الجمهورية، واذا وجدت مخالفة دستورية فيمكن للرئيس الطعن امام المحكمة الاتحادية العليا، وهذا يدل على ان الصلاحية الاساس في الموافقة على قانون التصديق على المعاهدات او الانضمام اليها بموجب دستور العراق النافذ هي للسلطة التشريعية، وليس للسلطة التنفيذية، ولم يعطى رئيس الجمهورية هذه الصلاحية سوى ان المعاهدة تصدر بقانون وهذا يجب ان يصادق عليه رئيس الجمهورية<sup>(٢)</sup>.

وعلى ذلك فإن اغلب دول العالم في الوقت الحاضر وقد اخذت بالأنظمة الديمقراطية، وجعلت مسألة المصادقة على المعاهدات الدولية من اختصاص السلطة التشريعية، خصوصاً وان هذه المعاهدات تؤدي الى احداث اثار لا تقتصر على

---

(١) المادة (١٧) من قانون عقد المعاهدات رقم (٣٥) لسنة ٢٠١٥ م التي نصت على انه (يخضع التزام جمهورية العراق بالمعاهدات المعقودة وفقا لاحكام هذا القانون الى موافقة مجلس النواب على قانون التصديق على المعاهدة او قانون الانضمام اليها بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس ، عدا المعاهدات التالية التي يجب حصول الموافقة عليها باغلبية الثلثين :-اولا - معاهدات الحدود و المعاهدات التي تمس السيادة الإقليمية لجمهورية العراق .ثانيا - معاهدات الصلح و السلام .ثالثا - معاهدات التحالف السياسية و الامنية و العسكرية .رابعا - معاهدات تأسيس المنظمات الإقليمية او الانضمام اليها .) وكذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤ في ١٨ / ١٢ / ٢٠١٤ م.

(٢) المادة (٧٣ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م والتي نصت على انه (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الاتية:- ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها).

الاجيال الحالية، ظيل قد تمتد اثارها الى الاجيال القادمة، فلا بد ان يكون لممثلي الشعب (السلطة التشريعية) الدور الاساس في عملية المصادقة عليها فإذا وافقت عليها السلطة التشريعية (ممثلي الشعب) تعتبر المعاهدة نافذة في الدولة، ويجب نشرها بالجريدة الرسمية، وفي حالة عدم الموافقة عليها، فتعد المعاهدة مرفوضة ولا تنفذ داخل الدولة<sup>(١)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان المعاهدات الدولية عند المصادقة عليها تصدر بقانون، وبالتالي فإنها خاضعة لرقابة الدستورية، أي ان المعاهدات الدولية عندما تتم عملية المصادقة عليها داخل الدولة، تصبح بمثابة القانون الصادر من الدولة، وبذلك تخضع للرقابة على دستورتها من حيث موافقتها للدستور اولا، ويجب على الدولة التي تبرم المعاهدة ان تأخذ بالحسبان قواعد الدستور وما يتوافق او يتعارض معها ، حتى لا تقع في اشكالات مع الدول الاطراف في المعاهدة، وبذلك يختص القضاء الدستوري بالرقابة على دستورية المعاهدات الدولية<sup>(٢)</sup>. وهذا ما يحدث في اغلب دول العالم ومنها العراق اذ ان المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بذلك واصدرت قرارات تعلق بهذا الشأن منها القرار رقم ٢١ / اتحادية/ اعلام / ٢٠١٤م في ١٨ / ١٢ / ٢٠١٤م الذي اقرت به بدستورية معاهدة تنظيم الملاحة بخور عبدالله بين العراق والكويت .

---

(١) د. علي ضوي، القانون الدولي العام، ج١، ط٦، ليبيا، ٢٠١٩م، ص٤٩ وما بعدها.

(٢) نجيب بو زيد، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م، ص١٠٢.

## المبحث الثاني

### دور السلطة التشريعية في الاعمال التشريعية الحكومية

مما لا شك فيه ان الحكومة تمارس الى جانب الاختصاصات التنفيذية، اختصاصات تشريعية، تتمثل بإصدار التشريع الفرعي، أي اصدار الانظمة واللوائح بأنواعها المختلفة، وهذا التشريع الفرعي رغم انه من اختصاص السلطة التنفيذية، الا انه يمكن ان يكون هناك دور للسلطة التشريعية فيه، بالإضافة الى ذلك فإن السلطة التشريعية قد يصدر منها قراراً مشابهاً للتشريع الفرعي يسمى بالقرار البرلماني، لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، سنتناول في المطلب الاول دور السلطة التشريعية في التشريع الفرعي، وفي المطلب الثاني سنوضح التمييز بين التشريع الفرعي والقرار التشريعي البرلماني وعلى النحو الآتي:-

### المطلب الاول

#### دور السلطة التشريعية في التشريع الفرعي

يعد التشريع الفرعي الاداة التي تملكها السلطة التنفيذية لإصدار العديد من اللوائح، التي يمكن من خلالها تسيير شؤون الدولة المختلفة، لذا يتم اللجوء الى التشريع الفرعي لتنظيم شؤون الدولة المختلفة ولكن بموجب القانون، فالنظم الدستورية المختلفة منها من عمد على اطلاق التشريع الفرعي وتقييد القانون، ومنها من قيد التشريع الفرعي واطلق القانون، لذلك لابد من دراسة هذه المواضيع وبيان دور السلطة التشريعية فيها لذا سنوضح هذه المواضيع في فرعين، سنتناول في الفرع الاول تعريف التشريع الفرعي، وفي الفرع الثاني سنبين التشريع العادي والفرعي بين الاطلاق والتقييد وعلى النحو الآتي:-

## الفرع الاول

### تعريف التشريع الفرعي

ان التشريع الفرعي الذي تصدره السلطة التنفيذية له انواع مختلفة ينبغي بيان تعريفه اولاً، ومن ثم انواعه حتى يمكن معرفة دور السلطة التشريعية في كل نوع منها، لذلك سنوضح تعريفه وانواعه في بندين وعلى النحو الاتي:-

**اولاً:- تعريف التشريع الفرعي:-** يقصد به مجموعة القواعد التي تصدر من السلطة التنفيذية بما لديها من اختصاص تشريعي محدد بموجب القانون<sup>(١)</sup>، ويعرف ايضاً بأنه التشريع الذي تصدره السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص اصيل في الدستور لتنفيذ التشريع العادي او تنظيم المرافق والخدمات العامة، والسلطة التنفيذية في اصدارها هذا التشريع لا تحل محل السلطة التشريعية طويلاً مؤقتاً وانما تبدو صاحبة اختصاص أصيل نص عليه الدستور لتخفيف العبء عن السلطة التشريعية وتخليص القوانين من التفاصيل الجزئية، وكذلك التسليم بقدرة السلطة التنفيذية على التعرف على التفاصيل الخاصة بتنفيذ القوانين واختيار الملائم للمصالح والمرافق العامة<sup>(٢)</sup>.

وبذلك فإن السلطة التنفيذية هي المختصة في اصدار التشريع الفرعي سواء كانت من رئيس الدولة كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية، اذ يتمتع الرئيس الامريكي بصلاحيه اصدار مثل هذه القرارات بموجب دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٨٧٨م<sup>(٣)</sup>، في حين ان الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م جعل هذا الامر من صلاحية الحكومة وليس رئيس الدولة<sup>(٤)</sup>، اما دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م

(١) د. يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، كوميت للتوزيع، مصر، ١٩٩٧م، ص٩٧.

(٢) د. عبدالباقي البكري، د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥م، ص٩٤.

(٣) المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٨٧٨.

(٤) المادة(١٦٧/ ٥) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م والتي نصت على انه( تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية: ٥- اصدار القرارات الادارية وفقاً للقانون، ومتابعة تنفيذها).

فقد اعطى هذه الصلاحية لمجلس الوزراء<sup>(١)</sup>. وبذلك نستدل ان التشريع الفرعي او الانظمة واللوائح هي نفس التسمية ولا فرق بينهم.

**ثانياً: - انواع التشريع الفرعي:** - ان معرفة دور السلطة التشريعية في التشريع الفرعي يقتضي بيان انواعه، حتى يتم معرفة هذا الدور بشكل مناسب، ويمكن اجمال هذه الانواع على النحو الاتي:-

١- الانظمة او اللوائح التنفيذية:- وهي التي تقوم السلطة التنفيذية بإصدارها لتنفيذ القوانين وما تتضمنه من احكام، لان القانون دائماً يقتصر عمله على القيام بوضع المبادئ العامة فقط، وترك الامور الجزئية التفصيلية للسلطة التنفيذية، لان هذه السلطة بحكم قربها واتصالها المباشر مع الافراد، فهي الاقدر على معرفة التفاصيل الجزئية لوضع المبادئ العامة التي جاء بها القانون موضع التنفيذ، وبذلك فإن مختلف الانظمة الدستورية في العالم قد اناطت مهمة اصدار الانظمة واللوائح بالسلطة التنفيذية، كونها هي المختصة بتنفيذ القوانين، وبالتالي هي التي تعرف التفاصيل التي تحتاجها لتنفيذ القانون فتقوم بوضعها بصيغة انظمة ولوائح<sup>(٢)</sup>.

هذا ويشترط في الانظمة واللوائح التنفيذية ان تكون القواعد الموجودة فيها لازمة لتنفيذ القانون، اذ يجب ان لا تحد من القانون او تزيد عليه أو تنتقص من احكامه شيئاً، لان ذلك يؤدي الى التعدي على اختصاص السلطة التشريعية المحدد بموجب الدستور، وبالتالي تعتبر هذه الانظمة غير قانونية ويمكن الطعن بها امام الجهات المختصة، فالسلطة التشريعية هي التي تتولى دعوة السلطة التنفيذية لإصدار الانظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون الذي قامت بتشريعه، اذ تتضمن هذه الدعوة الموجهة للسلطة التنفيذية سواء كان الوزير المختص ام الحكومة نفسها<sup>(٣)</sup>.

---

(١) المادة (٨٠/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م والتي نصت على انه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: ثالثاً- اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين).

(٢) د. السيد صبري، سلطة عمل اللوائح، بحث منشور في مجلة المحاماة، العدد الثامن والتاسع والعاشر، السنة الثانية والعشرون، المغرب، ص ٨١١ و. د. حمدي عطية مصطفى عامر، المصدر السابق، ص ٥٧٠.

(٣) د. شمس مرغني علي، القرارات الادارية التنظيمية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون، الامارات العربية المتحدة، ١٩٨٦م، ص ١٦٢، ود. نواف كنعان، النظام الدستوري =

ويشترط ايضاً في هذه الانظمة ان لا تخرج عن حدود القانون، لان هناك الكثير من المسائل المتشعبة والتفاصيل المختلفة، يتم وضع المبادئ العامة الخاصة بها في متن القانون، ومن ثم يأتي دور السلطة التنفيذية لتكملة هذه المبادئ ووضع الانظمة والتعليمات اللازمة لمعالجة هذه المسائل ، ولكن بشرط ان لا تخرج عن حدود القانون، أي يتم الالتزام به من حيث تنفيذه فقط ولا يتعدى الامر الى تعديل القانون، او تعليق احكامه، او تقييدها، او تعديلها<sup>(١)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ قد عرف فقط هذا النوع من الانظمة، اذ بين ذلك بموجب المادة(٨٠/ثالثا) التي اوضحت ان اصدار الانظمة وكذلك التعليمات، والقرارات تصدر من مجلس الوزراء بهدف تنفيذ القوانين، لذا قيد صلاحية مجلس الوزراء بإصدار الانظمة اللازمة لتنفيذ القوانين فقط دون غيرها<sup>(٢)</sup>.

وعلى ذلك نستنتج ان الانظمة واللوائح التنفيذية التي تصدرها السلطة التنفيذية، يوجد فيها، دور اساس وجوهري للسلطة التشريعية، اذ لا يمكن اصدار هذه الانظمة اذا لم يكن هناك قانون صادر من السلطة التشريعية يعطي الصلاحية للسلطة التنفيذية لإصدار هذا النوع من الانظمة فلا يمكن لهذه الانظمة ان ترى النور بدون تدخل السلطة التشريعية واعطاءها الاذن للسلطة التنفيذية لإصدار هذه اللوائح أو الانظمة.

٢- لوائح الضرورة:- وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية عندما تمر الدولة بظروف قاهرة وغير متوقعة، خلال فترة عدم انعقاد البرلمان مثلا بسبب انتهاء الفصل التشريعي او لأي سبب آخر، وبذلك تحل السلطة التنفيذية محل البرلمان وتعالج هذه الظروف الى حين ان ينعقد البرلمان ويتخذ القرار المناسب بحق هذه اللوائح بعد ان

---

=والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثرء للنشر والتوزيع، مكتبة الجامعة، الشارقة ، ٢٠٠٨م، ص١٧٧.

(١) د. سمير داود سلمان، ابحاث حديثة، في القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٨م، ص٢١١.  
(٢)المادة (٨٠/ ثالثا ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه ( يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : ثالثا - اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين ).



تعرضها الحكومة عليه<sup>(١)</sup>. وبذلك فإن هذه اللوائح تحتاج الى شروط مختلفة حتى يمكن للسلطة التنفيذية اصدارها، فيجب ان يكون هناك خطر غير متوقع يهدد كيان الدولة، او مصالحها العليا، ويجب ان يكون هذا الخطر حالياً وليس مستقبلاً، ولا يمكن دفعه بالوسائل العادية المتاحة الا باللجوء الى اصدار هذه اللوائح، وكذلك يجب ان يتم استخدام هذه اللوائح وفق الحدود اللازمة لدفع الخطر، أي شرط عدم اساءة استعمال هذه اللوائح من قبل الحكومة، وتوفر هذه الشروط يحق للحكومة ممارسة صلاحية اصدار لوائح الضرورة، لكن بشرط عرضها على البرلمان لانها صدرت اثناء حالة طارئة غير متوقعة، ومن هذا المنطلق يأتي دور السلطة التشريعية في هذه اللوائح، اذ رغم ان الحكومة اتخذتها وعالجت بها الموقف الا ان بقاءها او الغائها يتوقف على موافقة السلطة التشريعية التي لها ان تقرر ما تراه مناسباً بشأنها، فإما ان توافق عليها، او ان تلغيها وتعالج الآثار التي ترتبت على الغائها<sup>(٢)</sup>، اما بالنسبة للعراق فان دستور ٢٠٠٥ م بالمادة ( ٦١ / تاسعا / ج ) بين وجوب تنظيم صلاحية رئيس مجلس الوزراء في حالة الطوارئ بقانون يسن من مجلس النواب ولم يصدر هذا القانون لحد الان وبقي العمل بقانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م رغم انه يتعارض مع دستور ٢٠٠٥ م النافذ .

٣- اللوائح التفويضية:- وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض بقانون يصدر من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل التي لا يتم معالجتها بالقانون، وانما بموجب هذه اللوائح، وبذلك يشترط في هذه اللوائح ان تكون بناءً على تفويض صادر من السلطة التشريعية، وكذلك تحديد موضوعات التفويض، فهذه اللوائح تصدر حتى وان كان البرلمان منعقداً، لانه قد تنازل ابتداءً اليها بصلاحيته اصدار هذه اللوائح لمعالجة ظروف او حالات معينة تحتاج الى سرعة في اتخاذ القرارات ، فيكون دور السلطة التشريعية فيها بأنها اعطت ابتداءً الاساس القانوني لممارسة هذا النوع من اللوائح وهذا الاساس هو قانون التفويض، الذي بدونه لا يمكن

(١) د. سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م، ص٦٦.

(٢) د. احمد عبداللطيف ابراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية ١٤٣٥هـ، ٢٠١٤م، ص٥٠.

للسلطة التنفيذية اصدار هذه اللوائح، علما ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ لم يأخذ بهذا النوع من الانظمة (١).

٤- اللوائح المستقلة:- وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية دون حاجة الى الاستناد الى قانون او تشريع قانوني قائم، فمصدر هذه اللوائح الدستور مباشرة الذي اعطى صلاحية تشريعها للسلطة التنفيذية، لذا سميت باللوائح او الانظمة المستقلة، وهذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة، وتنظيم سير العمل في الادارات والمصالح الحكومية، فإدارة شؤون الدولة المختلفة تحتاج الى مثل هذه اللوائح، لانها تمتاز بالسرعة في الاصدار ولا تحتاج الى اجراءات طويلة كما هو الحال في تشريع القانون (٢).

٥- لوائح الضبط : تصدر هذه اللوائح من السلطة التنفيذية لضبط النظام داخل الدولة، أي لضبط النظام العام بعناصره الثلاثة الامن العام و الصحة العامة والسكينة العامة، لذلك تسمى بلوائح الضبط التي تصدرها الحكومة وتفيد بها حريات الافراد او حقوقهم، لكن بقصد الحفاظ على النظام العام في الدولة (٣).

وعلى ذلك فإن اللوائح المستقلة تعتبر اداة مهمة بيد الحكومة تستطيع معالجة الكثير من المسائل دون حاجة الى الرجوع على البرلمان، وبشكل مستقل عن القانون، الا ان الاساس الذي تستند عليه الحكومة في اصدار هذا النوع من الانظمة او اللوائح يعود الى الدستور وليس القانون وبذلك لا يوجد دور للسلطة التشريعية في اصدار هذه الانظمة، لان اساسها في الدستور وليس القانون، الا ان السلطة التشريعية تستطيع ان تتدخل وتلغي مثلاً اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، لان القانون يعد اسمى من الانظمة واللوائح فيستطيع تعديلها او الغائها والعكس غير صحيح، فلا تستطيع الانظمة واللوائح تعديل او الغاء قانون قائم (٤).

(١) د. نواف كنعان، المصدر السابق، ص ١٨٦.

(٢) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٣) د. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري، مطابع الطوبجي التجارية، مصر، ١٩٩٣م، ص ١٦١.

(٤) د. سعيد نحيلي، القانون الاداري، منشورات جامعة البعث، سوريا، ٢٠١٣م، ص ٤٩.

ومن الجدير بالذكر ان هذه الانظمة واللوائح تعتبر قرارات ادارية صادرة من السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن الطعن بها لا يكون امام القضاء الدستوري لان القضاء الدستوري يختص بالطعن في القوانين، وانما امام القضاء الاداري الذي يختص بالنظر بالطعون التي تقدم ضد القرارات الادارية التنظيمية والفردية<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### التشريع العادي والفرعي بين الاطلاق والتقييد

ان الانظمة الدستورية في مختلف الدول كانت ومازال معظمها تعطي البرلمان ( السلطة التشريعية ) الصلاحية المطلقة في سن التشريع العادي ( القانون ) ، وتقييد صلاحية السلطة التنفيذية في اصدار التشريع الفرعي ( الانظمة واللوائح )، وهذا الذي كان معمول به في مختلف العصور، الا ان التطورات في العصر الحديث أدت إلى احداث تغيير كبير في هذا الامر، اذ قلبت الامور رأساً على عقب، فجعلت صلاحية البرلمان مقيدة في اصدار التشريع العادي، وصلاحية السلطة التنفيذية مطلقة في اصدار الانظمة واللوائح<sup>(٢)</sup>.

ويعد أن تبين مدلول التشريع الفرعي لابد من تعريف التشريع العادي ( القانون ) الذي يعرف بأنه " مجموعة من قواعد السلوك العامة المجردة، المنظمة للعلاقات الاجتماعية بين الاشخاص والمقترنة بجزء مادي تفرضه السلطة العامة على من يخالفها. علماً إن القانون يصدر من السلطة التشريعية في حين ان التشريع الفرعي يصدر من السلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>، لذا لابد من بيان هذا الموضوع في نقطتين، سنبين في أولاً اطلاق التشريع العادي ( القانون ) وتقييد التشريع الفرعي، وسنوضح في ثانياً: اطلاق التشريع الفرعي وتقييد التشريع العادي ( القانون ) وعلى النحو الآتي:-

أولاً:- **إطلاق التشريع العادي (القانون) وتقييد التشريع الفرعي:-** بموجب هذه الطريقة يتم اطلاق القانون في جميع المسائل فتقوم السلطة التشريعية بسن القوانين دون ان يكون هناك حد معين تقف عنده، وهذا هو المعمول به في مختلف الانظمة

(١) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مكتبة السنهاوري، العراق، ٢٠١٥م، ص ١١٠.

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة، المصدر السابق، ص ٣٣٦.

(٣) د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المصدر السابق، ص ٢٣.

الدستورية في العالم، إذ تتولى السلطة التشريعية المهمة الأساسية المرسومة لها بموجب الدستور وهي تشريع القانون وفي أي مجال كان ولا يحد من صلاحيتها هذه سوى عدم الخروج عن الشرعية الدستورية<sup>(١)</sup>، وهذه الطريقة هي التي نصت عليها أغلب الدساتير في العالم، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م بين ان هذا الاختصاص للبرلمان وحده بأنه يختص بتشريع القوانين الاتحادية وجعل هذا الامر بشكل مطلق دون ان يقيد البرلمان في حدود أو مجالات معينة<sup>(٢)</sup>.

وكذلك الحال بالنسبة لدستور مصر، الذي جعل سلطة التشريع للسلطة التشريعية (مجلس النواب) دون ان يقيد هذه السلطة في مجال او حدود معينة<sup>(٣)</sup>، والحال نفسه بالنسبة لدستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٨٧٨م في المادة الاولى منه الذي اعطى صلاحية تشريع القوانين للسلطة التشريعية بمجلسيها الشيوخ والنواب، وهكذا الحال بالنسبة لأغلب دساتير العالم التي جعلت البرلمان صاحب الاختصاص الاصيل في تشريع القوانين وبشكل مطلق دون ان تقيد بشيء، وجعلت التشريع الفرعي مقيد في مجالات محددة لا يجوز الخروج عنها والا اعتبرت مخالفة للقانون، وهذه هي الطريقة الافضل المتبقية في أغلب النظم الدستورية العالمية الذي تجعل القانون هو الاصل والاستثناء هي اللائحة او الانظمة (التشريع الفرعي)<sup>(٤)</sup>.

**ثانياً:- اطلاق التشريع الفرعي (الانظمة) وتقييد التشريع العادي (القانون):-** وهذا الاتجاه يعد غير مألوف في السابق، لأنه كان غير معروف في الانظمة الدستورية، إذ جعلت الانظمة الدستورية بموجب هذه الطريقة الاصل في التشريع، للتشريع الفرعي "اللوائح" فيحق للسلطة التنفيذية إصدار اللوائح وفي مختلف المجالات، في حين ان

---

(١) د. عايد محمود محمد صباح، المصدر السابق، ص ٤٢.

(٢) المادة (٦١، اولا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م والتي نصت على انه (يختص مجلس النواب بما يأتي: اولا- تشريع القوانين الاتحادية).

(٣) المادة (١٠١) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤م والتي نصت على انه (يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...).

(٤) بابيو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٦م، ص ٨، و د. فؤاد محمد النادي، النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، مطابع دار الهندسية، مصر، ٢٠١١م، ص ١٤٠.

القانون محدد في مجالات معينة ولا يستطيع الخروج عنها والا كان القانون غير دستوري (١).

ان تقييد البرلمان في تشريع القوانين سوف يجعل البرلمان مقيد الصلاحيات في نطاق معين ولا يحق له الخروج عنها، مما يجعل اختصاصاته محصورة في الحدود التي رسمها الدستور، ومهما تم التوسع في اختصاصات البرلمان الا انها في النهاية مقيدة ولا يخرج عنها، وهذا يجعل البرلمان اشبه بالهيئة التابعة للسلطة التنفيذية، صاحبة الاختصاص الاصيل في اصدار التشريع الفرعي، اذ يحق لها اصدار الانظمة واللوائح في شتى المجالات عدا المحجوزة للقانون، وبذلك يكون التشريع الفرعي هو الاصل، والتشريع العادي (القانون) هو الاستثناء (٢).

ان هذه الطريقة اخذ بها دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨م الذي جعل اختصاص البرلمان في تشريع القوانين مقيد في مجالات معينة، في حين ان الانظمة واللوائح غير مقيدة وتستطيع الحكومة ان تمارس صلاحية تشريع اللوائح في مختلف المجالات، وهذا عكس ما كان موجود في الدساتير الفرنسية السابقة فلم تأخذ بهذه الطريقة وانما اخذت بطريقة اطلاق القانون وتقييد اللوائح، الا ان دستور ١٩٥٨م عكس الامر وقيد القانون، واطلق اللوائح، وقد حدد هذا الدستور مجال القانون في نطاق معين بينته المواد (٣٤، ٥٣، ٦٦، ٧٢، ٧٤) ومن مجالات القانون المحددة هي الجرائم الجنائية، والضرائب، وحقوق الافراد، وحالة الاشخاص كالجنسية، والمصادقة على المعاهدات الدولية وغيرها من المجالات التي حددها هذا الدستور للقانون وما عداها يكون ميداناً للوائح بموجب المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي التي نصت على انه "المواد التي لا تدخل في نطاق القانون تكون لها صفة لائحية..."، هذا ويجب عرض مشاريع القوانين على المجلس الدستوري الفرنسي للتأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها بموجب الدستور والا كانت غير دستورية لان فرنسا تأخذ بالرقابة السابقة وكذلك اللاحقة على دستورية القوانين بموجب تعديل المادة (٦١)

(١) د. سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص ١٨٧.

(٢) هند كامل عبد زيد المرشدي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ٢٠١٢م، ص ٨٠.

من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بالقانون الدستوري رقم ٧٢٤ في ٢٣ / ٨ / ٢٠٠٨<sup>(١)</sup>. ومن الدساتير التي تأثرت بالدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م دستور الجزائر الصادر عام ١٩٩٦ م، الذي سار على نفس النهج فقيده القانون واطلق اللوائح<sup>(٢)</sup>.

## المطلب الثاني

### التمييز بين التشريع الفرعي والقرار التشريعي البرلماني

ان السلطة التشريعية تصدر العديد من القرارات لتسيير شؤونها المختلفة، فتصدر مثلاً قرارات لتشكيل لجان معينة، وقرارات انضباطية بحق النواب، وقرارات تشريعية لتنظيم بعض المسائل، وهذه القرارات التشريعية تتشابه مع التشريع الفرعي وخصوصاً القرار الاداري التنظيمي، بالإضافة الى انه يؤثر على عمل الحكومة، لذا سوف نبين هذا الموضوع في فرعين، سنتناول في الفرع الاول مفهوم القرار التشريعي البرلماني، وفي الفرع الثاني سنوضح أثر القرار التشريعي البرلماني على اعمال الحكومة وعلى النحو الآتي:-

## الفرع الاول

### مفهوم القرار التشريعي البرلماني

يقتضي بيان مفهوم القرار التشريعي البرلماني ان يتم تعريفه وبيان معايير تمييزه عن التشريع الفرعي وما يشته به وعلى النحو الآتي:-

**أولاً:- تعريف القرار التشريعي البرلماني:-** يعرف بأنه العمل التشريعي الصادر من البرلمان بهدف تنظيم مسألة ما من خلال قواعد يصدرها أياً كان نوعها وشكلها، ويعرف أيضاً بأنه القرار الذي يصدر من البرلمان ويتضمن قواعد عامة مجردة لمعالجة أي موضوع أو أمر في الدولة، وبذلك فان التعريف الاول يقرب القرار التشريعي من القرار الاداري التنظيمي، والتعريف الثاني يقربه من القانون، وهذا محل

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٢) رداة نور الدين، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور ١٩٩٦ م، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منشوري "قسنطينة" الجزائر، ٢٠٠٦ م، ص ١٥.

نظر لان القرار التشريعي البرلماني يجب ان يصدر من البرلمان على وفق السياقات الدستورية والقانونية والا كان مخالفاً للدستور وبذلك يمكن تعريفه بأنه تصرف قانوني تشريعي يصدر من البرلمان في الحدود الدستورية المسموح بها لتنظيم المسائل التي أجاز الدستور معالجتها بموجب القرار التشريعي<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:- معايير تمييز القرار التشريعي البرلماني:-** يقترب القرار التشريعي الذي يصدر من البرلمان ( السلطة التشريعية) مع غيره من المفاهيم الاخرى كالقانون او القرار الاداري التنظيمي لذا هناك معياران يمكن من خلالها معرفة الفرق بينهم ، وهذه المعايير هي الآتي:-

١- المعيار الشكلي:- بموجب هذا المعيار يتم التمييز بينهما من خلال النظر الى السلطة التي اصدرت العمل، فيعد القرار تشريعي اذا كان صادراً من السلطة التشريعية "البرلمان"، ويعد القرار تنظيمي اذا كان صادراً من السلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>، لكن نرى ان هذا المعيار لا يمكن من خلاله التمييز بين القانون والقرار التشريعي، لان كلاهما يصدر من السلطة التشريعية، لذا لا يصلح هذا المعيار وحده للتمييز بين القانون والقرار التشريعي، وانما يصلح للتمييز بين القرار البرلماني التشريعي والقرار الاداري التنظيمي.

٢- المعيار الموضوعي:- ويتم من خلاله التمييز بينهم عن طريق النظر الى مضمون العمل ومحتواه، فإذا كان يتضمن قواعد عامة مجردة فإنه يعد قانوناً واذا لم يتضمن هذه القواعد لا يعد قانوناً وانما قراراً تشريعياً، الا ان القرار الاداري التنظيمي يتضمن ايضاً قواعد تنطبق على عدد غير محدد من الافراد مما يصعب معه بموجب هذا المعيار التفرقة بينهما<sup>(٣)</sup>.

وبذلك نستنتج انه لا يمكن الاعتماد على معيار واحد في التمييز بين التشريع الفرعي والقرار التشريعي البرلماني، مما يستلزم معه الاستعانة بكلا المعيارين لهذا

---

(١) د. عبدالعزيز بن محمد الصغير، القانون الاداري بين التشريع المصري والسعودي، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، ٢٠١٥م، ص١٥٧.

(٢) ايمان قاسم هاني الصافي، المصدر السابق، ص٩.

(٣) د. حمدي عطية مصطفى عامر، المصدر السابق، ص٤٧.

الغرض، الا انه هناك الكثير من النقاط التي يمكن الاستعانة بها لمعرفة القرار التشريعي البرلماني وتمييزه عن التشريع الفرعي وكذلك عن القانون رغم ان الاخير ايضاً يصدر من السلطة التشريعية وهذه النقاط تتمثل بالاتي:-

١- القرار التشريعي يصدر من السلطة التشريعية (البرلمان) :- أي ان القرار التشريعي لكي يطلق عليه هذا الوصف لا بد وان يصدر من السلطة المختصة بالتشريع سواء كانت مكونة من مجلس واحد او مجلسين وهي السلطة التشريعية التي تعد بنفس الوقت المختصة بتشريع القوانين في الدولة، في حين ان القرار التنظيمي ( التشريع الفرعي) يصدر من السلطة التنفيذية وهذا يتناسب مع المعيار الشكلي<sup>(١)</sup>.

٢- يختلفان من حيث جهة الرقابة على كل منهم، فالقانون والقرار البرلماني التشريعي يتم الطعن به امام المحاكم الدستورية، في حين ان القرار التنظيمي ( التشريع الفرعي) يتم الطعن به امام محاكم القضاء الاداري، ففي العراق مثلاً يتم الطعن بدستورية القرار التشريعي البرلماني امام المحكمة الاتحادية العليا، في حين يتم الطعن بالقرار التنظيمي امام مجلس الدولة (محكمة القضاء الاداري) ومن الجدير بالذكر ان المحكمة الاتحادية في العراق قضت بعدم دستورية اصدار مجلس النواب للقرارات التشريعية التي لها قوة القانون فهذه تعد غير دستورية لان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م قد اعطى مجلس النواب صلاحية تشريع القوانين الاتحادية بموجب المادة ٦١/اولاً ولم يعطي هذا المجلس صلاحية اصدار القرارات التشريعية<sup>(٢)</sup>.

نستنتج مما سبق ان القرار الذي يجوز للبرلمان اصداره هو القرار الذي يسمح به بموجب الدستور، فإذا خول الدستور البرلمان اصدار قرارات تشريعية فيمكنه اصدارها والا لا يجوز له ذلك، فمجلس النواب العراقي فيحق له اصدار العديد من القرارات كقرارات الفصل في صحة عضوية اعضاء مجلس النواب بموجب المادة(٥٢) من دستور العراق النافذ، وكذلك المادة(٥٩) و(١٣٨) الا ان هذه المواد لم تنص على صلاحية مجلس النواب في اصدار قرارات تشريعية لها قوة القانون، لذلك كانت المحكمة الاتحادية العليا بالمرصاد لهذا الامر وأقرت بعدم دستورية اصدار القرارات

(١) د. عبدالباقي البكري، زهير البشير، المصدر السابق، ص ٨٦.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٩/ اتحادية/ ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩م.



التشريعية التي لها قوة القانون من قبل مجلس النواب العراقي الذي أعطى لنفسه هذه الصلاحية بموجب قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨م، الذي اقرت المحكمة الاتحادية ايضاً بعدم دستوريته وخصوصاً في مسألة حق مجلس النواب في اصدار القرارات التشريعية خصوصاً المادة ٧/١٧ من قانون مجلس النواب المذكور<sup>(١)</sup>.

ان مجلس النواب العراقي حاول اعطاء نفسه هذه الصلاحية بإصدار القرارات التشريعية التي لها قوة القانون كنوع من التحايل على الدستور لتجاوز الاجراءات التي ينص عليها الدستور لتشريع القوانين الطويلة والمعقدة وكذلك للتخلص من المزايدات السياسية بين الكتل البرلمانية. وتجدر الاشارة الى ان القانون والقرار التشريعي يختلفان من حيث ان القانون يكون من خلال تقديم مشروع قانون من احدى جهتي السلطة التنفيذية ( رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) او بناء على مقترح قانون من عدد معين من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة عكس القرار التشريعي الذي يصدر من مجلس النواب بشكل مباشر ، كما يختلفان من ناحية ان القانون يخضع لاجراءات تشريع مطولة اكثر من القرار، فالاخير اسرع بالتشريع من القانون، كما ان القانون اعلى في مرتبة التدرج من القرار التشريعي البرلماني<sup>(٢)</sup>.

## الفرع الثاني

### اثر القرار التشريعي البرلماني على اعمال الحكومة

ان الحكومة تتأثر بالقرارات والقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، خصوصاً تلك التي يكون موضوعها متعلقاً بالسلطة التنفيذية بشكل او بآخر، فلو ان الدستور أجاز للسلطة التشريعية اصدار مثل هذه القرارات، فأنها تؤثر على عمل الحكومة، لان ادارة شؤون الدولة في المجال التنفيذي او التشريعي او أي مجال آخر يحتاج الى وجود تعاون بين كل هيئات الدولة المختلفة، وبذلك فإن العمل الحكومي سوف يتأثر بصدور مثل هذه القرارات، الا ان هذا الاثر يمكن ان يكون ايجابياً او

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٤٠ و ١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨ في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨م.

(٢) اسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٥م، ص ١٠١.

سلبية حسب الاحوال ،لذا سوف نبين الأثر الايجابي والسليبي على اعمال الحكومة على النحو الآتي:-

**أولاً:- الأثر الايجابي:-** ان العمل الحكومي يمتاز بالسرعة في التنفيذ وتوصيل الخدمات الى افراد الشعب تحقيقاً للمصلحة العامة، ولما كانت الحكومة تحتاج الى تشريعات قانونية صادرة من البرلمان لتكون أساساً لها في ممارسة اعمالها، فالقانون يحتاج الى وقت لإكمال تشريعه، لأنه يحتاج الى تقديم مشروع قانون من السلطة التنفيذية أو مقترح قانون من السلطة التشريعية ومن ثم مناقشته وقراءته قراءة أولى وثانية والتصويت عليه، ومصادقة رئيس الدولة، وهذا يحتاج الى وقت طويل ويؤدي الى تأخير عمل الحكومة الذي يحتاج الى السرعة، اما القرار التشريعي الذي يصدر من البرلمان فإنه لا يدخل بمثل هذه الاجراءات فيكون أسرع من ناحية تشريعه من القانون، مما يؤدي الى سرعة انجاز الاعمال الحكومة ذات العلاقة بمثل هذه القرارات، وبذلك يكون الاثر الاساس لمثل هذه القرارات هو السرعة في انجاز الاعمال الحكومية<sup>(١)</sup>، خصوصاً وأن العصر الحديث وما صاحبه من تطورات كبيرة في مختلف المجالات أدت الى وجوب ان تواكب الدولة هذا التطور، من حيث سرعة انجاز الاعمال الحكومية، واستخدام الوسائل الحديثة في هذا الانجاز وهذا قد يصاحبه بعض الاشكالات التي تحتاج اي معالجة تشريعية سريعة، فيأتي القرار التشريعي لمعالجة هذه الحالات بالسرعة الممكنة عكس القانون مثلاً الذي يحتاج الى اجراءات طويلة لإقراره، علماً ان انجاز العمل الحكومي واصدار القرار التشريعي البرلماني يكون باستقلالية ومن خلال الطرق الدستورية والقانونية التي رسمها المشرع لممارسة هذه الاعمال او لإصدار هذه القرارات التشريعية التي تساعد الحكومة على انجاز اعمالها في الانظمة التي تسمح باللجوء لمثل هذه القرارات، و بذلك فان القرار التشريعي البرلماني يساهم في ترسيخ مبدأ التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>(٢)</sup>.

(١) رداة نور الدين، المصدر السابق، ص ٨٣.

(٢) اسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري ، المصدر السابق، ص ٢١٤، د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١م، ص ٣٨٠.

ثانياً: - الأثر السلبي: - لما كانت السلطة التشريعية تصدر القوانين والقرارات التشريعية في الانظمة التي تسمح بذلك، فإن هذا الأمر سوف يؤدي الى وجود تعارض وتناقض في الكثير من الاحيان، فلو ان السلطة التشريعية اصدرت قراراً تشريعياً وعالجت به مسألة ما، وبعدها اصدرت قانون لنفس الموضوع فإن ذلك سوف يؤدي الى وجود بعض التعارض بين احكام القرار التشريعي والقانون، خصوصاً مع عدم وجود الدقة في اصدار التشريعات مما يؤدي الى ايجاد آثار سلبية قد تؤدي الى تأخير انجاز الاعمال الحكومية او تقييدها، وقد يكون سرعة اصدار مثل هكذا قرارات من قبل السلطة التشريعية عامل تأخير خصوصاً عند اساءة استعمال مثل هكذا صلاحية من البرلمان ، فيقوم بإصدار العديد من القرارات في نفس الموضوع ، فيؤدي ذلك الى توقف اعمال الحكومة والتأخر في انجازها ، فالقرار التشريعي البرلماني يجب ان يكون في الحدود الدستورية المسموح بها،<sup>(١)</sup> اذ ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م النافذ لم يعط مجلس النواب صلاحية اصدار القرارات التشريعية، الا انه يصدر قرارات في مجالات اخرى، كالقرارات الرقابية ضد الحكومة (كتوجيه السؤال مثلاً)، أو القرارات الخاصة بصحة العضوية لأعضاء المجلس بموجب المادة (٥٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ التي نصت على انه (أولاً: يبيت مجلس النواب في صحة عضوية اعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، باغلبية ثلثي اعضائه .ثانياً: يجوز الطعن في قرار المجلس امام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره).

نستنتج مما سبق ان السلطة التشريعية من بين هيئات الدولة التي لها دور في الاعمال التنفيذية الحكومية وقد اتسع هذا الدور بسبب اتساع نشاط عمل الحكومة في مختلف المجالات بالاضافة الى ان ما تقوم به هذه السلطة يندرج ضمن الحدود الدستورية المرسومة لها والتي يجب ان تتقيد بها كل سلطة وليس التشريعية فحسب .

---

(١) ميلود خيرجه، المصدر السابق، ص ٩٠ و د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة ودار العلمية الدولية، الاردن، ٢٠٠٣م، ص ٢٧٠.

## الباب الثاني

### احكام دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية

بعد أن تبين مفهوم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية واتساع هذا الدور في إدارة شؤون الدولة، لا بد وأن يتم بيان احكام هذا الدور في الاعمال التنفيذية الحكومية، من ناحية الاسباب التي أدت الى اتساع هذا الدور، فالحكومة تقوم بالكثير من الاعمال اليومية في مختلف المجالات وهذه الاعمال تزداد وتتسع لان حاجات الافراد في تزايد مستمر، لذلك لا بد وان يتسع معها دور السلطة التشريعية في هذه الاعمال حتى يتم ضمان ان الحكومة تقوم بتقديم افضل الخدمات لافراد الشعب الذين انتخبوا السلطة التشريعية لتراقب وتتابع عمل الحكومة من اجل تحقيق المصلحة العامة، فكل سلطات الدولة يجب ان يكون هدفها الاسمي هو تحقيق هذه الغاية وهي المصلحة العامة، فالحكومة يقع على عاتقها واجب مهم وهو توفير احتياجات الافراد في كل الظروف سواء الظروف الاعتيادية او غير الاعتيادية، وكذلك يجب تقييم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية، من حيث بيان الايجابيات الناشئة عن هذا الدور في الاعمال التنفيذية الحكومية ، وكذلك بيان الاثر الذي يترتب على وجوده في العمل الحكومي فقد تحدث اثار كثيرة تؤدي الى تاخر انجاز العمل الحكومي او بطئ انجازه عندما تحدث خلافات مثلا بين الحكومة والبرلمان حول هذه الاعمال، او بين الكتل البرلمانية نفسها مما ينتج عن ذلك وجود تعثر في انجاز العمل الحكومي، وبالتالي سيكون هذا الدور الذي تمارسه السلطة التشريعية ذا اثر سلبي على العمل الحكومي ، لذا سوف نتناول هذا الباب في فصلين، سنوضح في الفصل الاول اسباب اتساع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية، اما الفصل الثاني فسنتناول فيه تقييم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية وعلى النحو الآتي:-

## الفصل الاول

### اسباب اتساع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية

#### الحكومية

ان اتساع دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية كان لوجود العديد من الاسباب، التي أدت الى اتساع هذا الدور وتزايد، فترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية ويجاد نوع من الهيمنة عليها، وكذلك ارجاء تنفيذ الاعمال الحكومية على موافقة السلطة التشريعية كلها اسباب ادت الى اتساع هذا الدور، لذا سنقسم هذا الفصل الى مبحثين، سنتناول في المبحث الاول ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، و سنقسمه ايضاً الى مطلبين، المطلب الاول سنوضح فيه اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، وفي المطلب الثاني سنوضح تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، اما المبحث الثاني سنوضح فيه ارجاء تنفيذ الاعمال الحكومية على موافقة السلطة التشريعية، وسنقسمه الى مطلبين، المطلب الاول سوف نتناول فيه موافقة السلطة التشريعية على التشريعات المالية والاصلاحات الحكومية، وفي المطلب الثاني سنبين فيه الموافقة على اعمال الحكومة اثناء حالة الطوارئ وعلى النحو الاتي:-

#### المبحث الاول

### ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

هناك العديد من الاسباب التي أدت الى ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، فوجود الأسباب القانونية و السياسية، و كذلك تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة، كلها اسباب ادت الى رجحان كفة السلطة التشريعية واتساع دورها في الاعمال التنفيذية، لذلك سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين، المطلب الاول سنتناول فيه اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، وفي المطلب الثاني سنبين تقوية السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة وعلى النحو الآتي:-

## المطلب الاول

### اسباب ترجيح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

ظهرت عدة اسباب ادت الى ترجيح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، فهناك اسباب قانونية، وكذلك سياسية ادت الى رجحان هذه السلطة على السلطة التنفيذية، لذلك سنقسم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الاول الاسباب القانونية، وفي الفرع الثاني سنبين الاسباب السياسية وعلى النحو الآتي:-

## الفرع الاول

### الاسباب القانونية

ان المقصود بالاسباب القانونية هي ما ورد من نصوص دستورية وقانونية ادت الى رجحان كفة السلطة التشريعية، فهذه النصوص تحدد الآلية التي من خلالها يتم تشكيل السلطة التشريعية، وهيمنتها على السلطة التنفيذية، فبدون وجود النص القانوني لا يكون هناك اساس تستند عليه السلطة التشريعية في ممارسة الهيمنة على السلطة التنفيذية، وبذلك فإن النصوص القانونية التي تحدد هذه الآلية تؤدي بنفس الوقت الى الهيمنة على السلطة التنفيذية، لذا سوف نبين آلية اختيار السلطة التشريعية، وهيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية كأهم الاسباب القانونية التي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:-

**اولاً:- آلية اختيار السلطة التشريعية:-** تتمحور الآلية التي يتم من خلالها اختيار السلطة التشريعية بثلاثة طرق وهي التعيين، والانتخاب، وكذلك الجمع بين التعيين والانتخاب (الطريقة المختلطة)، وكل من هذه الطرق قد تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية وقد لا تؤدي الى هذا الامر، ولكي نصل الى هذه النتيجة لا بد من توضيح هذه الطرق بشكل مفصل وعلى النحو الآتي:-

١- **التعيين:-** بموجب هذه الطريقة يتم اختيار السلطة التشريعية سواء كانت تتكون من مجلسين ام من مجلس واحد من خلال التعيين، وهذا التعيين يتم عادةً من قبل رئيس الدولة

سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية، إذ يتولى بنفسه تعيين الاعضاء واختيارهم حسب ما تقتضي به الانظمة القانونية في الدولة<sup>(١)</sup>.

ان تعيين الاعضاء من قبل رئيس الدولة سوف يبعد نظام الدولة عن الديمقراطية، مما يؤدي الى عدم قدرتهم على مخالفة توجهات رئيس الدولة، وكذلك من اجل ضمان تعيينهم في المستقبل لمرّة اخرى، وبالتالي لا يكون هناك نظام نيابي في هذه الحالة، لان هذا النظام يستوجب معه ان يكون اعضاء السلطة التشريعية قد تم اختيارهم من قبل الشعب كلهم أو معظمهم<sup>(٢)</sup>.

ومن خلال ما تقدم يتضح ان طريقة التعيين لاختيار اعضاء السلطة التشريعية تؤدي الى نتيجة عكسية، أي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وبالتالي لا تستطيع ممارسة اعمالها بشكل مستقل وحيادي، وانما تعمل تحت املاءات السلطة التنفيذية ورحمتها، لذلك قلما توجد مثل هذه الطريقة في الوقت المعاصر، وان وجدت فهي قليلة جداً كمجلس اللوردات البريطاني ومجلس الاعيان الاردني ، لذلك هجرت هذه الطريقة بسبب شيوع مبادئ الديمقراطية، وتأثير الرأي العام على السلطات، وكذلك ضرورة مشاركة الشعب في الشؤون العامة<sup>(٣)</sup>.

٢- الانتخاب:- تعد طريقة الانتخاب من اكثر الطرق شيوعاً في اختيار السلطة التشريعية بمجلسيها، إذ يتم تنظيم الانتخابات الخاصة بالسلطة التشريعية، من خلال قانون ينظم كافة المسائل التي تتعلق بالعملية الانتخابية، من حيث شروط الانتخاب والترشيح والتصويت وكل ما يتعلق بإدارة الانتخابات بشكل حيادي ومستقل، فالمواطن الذي تتوافر فيه الشروط القانونية من حيث الجنسية و العمر، او الاهلية وغيرها من الشروط يحق له الترشيح لعضوية السلطة التشريعية ويتم اختياره من قبل الشعب على درجة واحدة او اكثر، من خلال

(١) د. خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠م، ص ٤٢.

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ١، منشأة المعارف، مصر، ١٩٧١م، ص ٢٠١.

(٣) د. ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، ط ١، مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٨م،

الناشر مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١١م، ص ١٥٨ وما بعدها.

تقسيم البلاد الى دوائر انتخابية معينة او دائرة انتخابية واحدة بموجب القانون بحيث يستطيع كل مواطن خوض الانتخابات والترشيح لعضوية السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

علماً ان القانون هو الذي يحدد عدد المقاعد النيابية وعدد السكان الذي يقابل كل مقعد في البرلمان، فقد يكون المقعد الواحد يقابل مئتي الف نسمة او اكثر او اقل، فالدستور العراقي مثلاً جعل المقعد الواحد مقابل مائة الف نسمة بموجب المادة (٤٩ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ، وبذلك فإن طريقة الانتخاب هي الغالبة والاكثر اهمية وديمقراطية في اختيار السلطة التشريعية، وبها اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م/في المادة (٤٩، اولاً)<sup>(٢)</sup>. وغيره من الدساتير الاخرى في العالم.

تمتاز طريقة الانتخاب بأنها تعطي السلطة التشريعية مركزاً قوياً فيما بين سلطات الدولة المختلفة، على اعتبار إنها منتخبة من قبل الشعب، و إنها الممثل الرسمي له، وبالتالي فان القانون هو الذي ينص على طريقة الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة التشريعية، فيؤدي ذلك إلى جعل النص القانوني الذي أخذ بطريقة الانتخاب لاختيار اعضاء السلطة التشريعية هو السبب في رجحان كفتها على السلطة التنفيذية ، وبذلك تمنح الدساتير السيادة للبرلمان وتقرر مكانته بموجب النصوص الدستورية والقانونية<sup>(٣)</sup> .

٣- الطريقة المختلطة (الانتخاب والتعيين):- من خلال هذه الطريقة يتم اختيار السلطة التشريعية وفق آليه الانتخاب والتعيين ، اذ يتم تحديد عدد معين من المقاعد النيابية تشغل من خلال الانتخاب وعدد اخر يتم من خلال التعيين، فإذا كان العدد الذي يتم تعيينه هو الاكثر فلا نكون أمام رجحان لكفة السلطة التشريعية، ولا أمام نظام نيابي تمثيلي حقيقي لان من اركان النظام النيابي وجود مجلس نيابي منخب كله لو جله من الشعب، أما إذا كان عدد

---

(١) د. سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩م ، ص١١٧.

(٢) المادة(٤٩ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ التي نصت على انه ( يتكون مجلس النواب من عدد من الاعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة الف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعي تمثيل سائر مكونات الشعب فيه).

(٣) Dr. HIL ARE BARNETT, constitutionL& Administratirelaw, Tenth EDiTion, Routledqe Taylor& francis group, londond new york, 2013,p,110-111.



الاعضاء المنتخبون هو الاكثر ففي هذه الحالة تكون الغلبة لنواب الشعب، لأنهم منتخبون بشكل مباشر منه، ولا يخضعون لإرادة السلطة التنفيذية أو لأي جهة أخرى، وبالتالي نصل الى نتيجة وهي ان السلطة التشريعية حتى وان كانت طريقة اختيارها مختلطة، فان الاكثرية يجب ان تكون لنواب الشعب، مما يكون ذلك سبباً في رجحان كفتها وإعطاءها مركزاً قوياً تجاه السلطات الاخرى، ولكن ليس بقوة مركز السلطة التشريعية التي انتخبت بشكل كلي من قبل الشعب<sup>(١)</sup>.

علماً أن الطريقة المختلطة في اختيار السلطة التشريعية قد أخذ بها الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٠٢) منه والتي نصت على انه (يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.) وهذا يدل على وجود هذه الطريقة في النظم الدستورية المختلطة ومنها النظام المصري<sup>(٢)</sup>.

نستنتج مما سبق ان طريقة الانتخاب هي الاكثر ديمقراطية وهي التي تعطي السلطة التشريعية ارجحية واضحة تجاه السلطات الاخرى، في حين ان طريقة التعيين لا تعطي هذه الميزة لها، ولا حتى الطريقة المختلطة التي يكون فيها الاعضاء المعينون هم الاكثر، الا انه في كثير من الانظمة الدستورية يتم انتخاب السلطة التشريعية من قبل الشعب، وكذلك رئيس الدولة، مما يخلق بينهم تنافس كبير على اعتبار ان كليهما منتخب من الشعب، والفيصل في

---

(١) د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٦م، ص ١٠٧.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م، ص ١٣٦.

ذلك يعود الى الصلاحيات المؤثرة التي ينص عليها القانون لكل منهم، وكذلك قوة شخصية الرئيس ومدى قدرته على ممارسة صلاحياته تجاه السلطة التشريعية، وكذلك الحال بالنسبة لمدى قدرة السلطة التشريعية على احتواء رئيس الدولة وجعله الى جانبها، وبالتالي تضمن رجحان كفتها ضد الرئيس وباقي السلطات في الدولة، لان رئيس الدولة ايضاً يحاول ان يكون هو صاحب الكفة الراجحة على السلطات الاخرى من خلال ممارسة الضغط على السلطة التشريعية، لذلك يجب ان تكون كلمة الفصل للقانون الذي يحدد صلاحية كل سلطة في الدولة. علماً ان رئيس الدولة اذا لم يكن منتخباً من قبل الشعب مباشرة فلا يكون له أي رجحان بمواجهة السلطة التشريعية، ولا بد ايضاً ان يمارس سلطات حقيقية وفعلية وليس مجرد استشارة او ابداء رأي في موضوع معين<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:- هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية:-** ان هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية يمكن ان تظهر في نظام حكومة الجمعية، والنظام البرلماني، وفي بعض الاحيان ايضاً في النظام المختلط خصوصاً عند منح الثقة للحكومة من قبل البرلمان، وبذلك فأن البرلمان يكون هو المهيمن على السلطة التنفيذية بما لديه من وسائل قانونية تؤدي الى هذه النتيجة، اذ يملك حق تعيين رئيس الدولة، ومنح الثقة للحكومة، وكذلك الموافقة على قرار رئيس الدولة بحل البرلمان، لذا سوف نبين هذه المواضيع التي تؤدي الى هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية وعلى النحو الآتي:-

١- تعيين رئيس الدولة:- ان اختيار رئيس الدولة من قبل السلطة التشريعية يمنح هذه السلطة هيمنة كبيرة عليه خصوصاً وأن رئيس الدولة يبقى مديناً لها بالتبعية ، خاصة اذا كان يجوز تجديد ولايته لمرّة اخرى، علماً ان السلطة التشريعية تحاول دائماً اختيار رئيس يمكن السيطرة عليه بسهولة لكي يكون اكثر مرونة تجاهها، ولا يعارض ما يصدر منها من تشريعات او قرارات<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص ٢٠٢.

(٢) وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، المصدر السابق، ص ٧٧، ٧٨.

وقد اخذ بهذه الطريقة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م النافذ الذي جعل انتخاب رئيس الجمهورية من اختصاصات مجلس النواب<sup>(١)</sup>. وبين ايضاً ان مجلس النواب ينتخب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية لكن يشترط اغلبية الثلثين، وعند عدم الحصول على هذه الاغلبية يتم اعادة الانتخاب بين المرشحين الذين حصلوا على اعلى الاصوات ويفوز في الاقتراع الثاني المرشح الذي يحصل على اكثرية الاصوات<sup>(٢)</sup>.

٢- منح الثقة للحكومة وسحبها :- وتعد هذه من اهم الوسائل التي يهيمن من خلالها البرلمان على الحكومة، فلا يمكن ان تقوم بأي عمل بدون الحصول على ثقة البرلمان، لأنه بإمكانه عدم منح هذه الثقة للحكومة التي يرى بأنها تخالفه او تعارض توجهاته، وبالتالي تكون تحت سيطرته، مما يعزز هيمنة البرلمان وقدرته على فرض ارادته عليها، فرئيس الوزراء الذي تم اختياره لتشكيل الحكومة عليه ان يعرضها على البرلمان للحصول على الثقة، وعند عدم الموافقة على منح الثقة فلا يمكن تشكيل الحكومة، فالبرلمان يسعى دائماً الى جعل الحكومة الى صالحه ولا تعارض قراراته، وبالتالي تكون قد اصابها الوهن والضعف بسبب عدم قدرتها على معارضة توجهات البرلمان الذي منحها الثقة<sup>(٣)</sup>.

وقد أخذت الانظمة الدستورية التي تعتق النظام البرلماني، او المختلط بهذا الامر، فالحكومة يجب ان تعرض على البرلمان لكسب الثقة، وبذلك يكون الدستور او القانون الذي اخذ بهذا الامر قد ضمن مسبقاً اخضاع الحكومة لسطوة البرلمان وهيئته، الا ان هذه الدساتير تعمل على توزيع الصلاحيات والاعمال بين السلطات، لكن بالنهاية فإن السلطة التي تمثل الشعب (البرلمان) هي التي تهيمن على باقي السلطات بما لديها من وسائل

---

(١) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه (يختص مجلس النواب بما يأتي: ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية).

(٢) المادة (٧٠/اولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه (اولاً ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد اعضاءه. ثانياً: - اذا لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني).

(٣) د. نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢م، ص ١٣٢.

دستورية وقانونية ، ومن الدساتير التي بينت ضرورة منح الثقة للحكومة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ<sup>(١)</sup>.

علمًا ان ما يعزز هيمنة البرلمان هو قدرته على سحب الثقة من الحكومة بعد ان تم منحها لها مما يعزز رجحان كفة السلطة التشريعية بشكل اكثر، لان الحكومة تبقى متوقعة لهذا الامر خصوصاً عند عدم رضا البرلمان عن الاعمال التي تقوم بها<sup>(٢)</sup>.

٣- الموافقة على حل البرلمان:- ربطت بعض الدساتير قرار حل البرلمان من قبل الحكومة بموافقة البرلمان نفسه، فحتى لو أقدمت الحكومة على اتخاذ قرار حل البرلمان وفق السياقات الدستورية، فلا يسري قرار الحل الا بموافقة البرلمان، وقد يعود السبب في ذلك الى فلسفة نظام الدولة القائم على ارجحية السلطة التشريعية على التنفيذية، او بسبب وجود تجارب سابقة في الدولة ادت الى اساءة السلطة التنفيذية لمثل هذه الصلاحية<sup>(٣)</sup>.

ومن الدساتير التي اخذت بهذه الطريقة الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ م الذي اعطى حق حل مجلس النواب لرئيس الجمهورية، الا انه قرر بنفس الوقت عدم نفاذ قرار الحل الا بموافقة مجلس النواب نفسه على هذا القرار<sup>(٤)</sup>، وكذلك دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ نص على ان مجلس النواب العراقي يحل بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بالإضافة الى تقديم طلب الحل من ثلث اعضائه، او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، فمثل هذه الشروط تؤدي الى اعدام حق الحكومة بحل البرلمان، لأنها قيدت ذلك بموافقة البرلمان و رئيس الجمهورية<sup>(٥)</sup>.

---

(١) المادة (٧٦/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، اسماء اعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري ، على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالأغلبية المطلقة ) .

(٢) د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٢٦٠، ٢٦١ .  
(٣) د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٦م، ص٨٨، ٨٩ .

(٤) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦م، ص ١٢٠ .

(٥) المادة (٦٤ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.)

يتضح لنا مما تقدم ان الانظمة الدستورية تحاول أن تجعل كفة ممثلي الشعب هي الراجحة والمهيمنة على سلطات الدولة الاخرى خصوصا في مجال الرقابة والتوجيه، مما يؤدي هذا الامر إلى جعل مبدأ الفصل بين السلطات السائد في الانظمة السياسية المختلفة غير صالح لتقسيم العمل بين السلطات، بسبب التطورات التي ادت الى ظهور مبادئ جديدة في الحياة الدستورية، كمبدأ تدرج السلطات الذي يمنح افضلية لسلطة على حساب الاخرى بشكل متدرج لتسيير شؤون الدولة المختلفة التي تحتاج الى مسايرة التطورات في العالم بمختلف المجالات، لذلك فإن البرلمانات اصبحت تهيمن على الحكومات واتخذت هذه الهيمنة الاشكال سألفة الذكر التي تعززت بموجب النصوص الدستورية رغم النص بنفس الدستور على اعتناق مبدأ الفصل بين السلطات الذي له ثلاثة صور الفصل شديد في النظام الرئاسي، او المرن كما في النظام البرلماني، او مبدأ الفصل مع ترجيح كفة البرلمان على بقية السلطات في النظام المجلسي .

## الفرع الثاني

### الاسباب السياسية

ان الاسباب السياسية التي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية لا تقل شأناً عن الاسباب القانونية، فلها اثر كبير في حصول هذا الامر، فالرأي العام، ودور الكتل السياسية مهم في رجحان كفة السلطة التشريعية على التنفيذية، لذا سوف نبين هذين الموضوعين في بندين وعلى النحو الاتي :-

**اولا:- تأثير الرأي العام:-** يعد الرأي العام قوة كبيرة في المجتمع، بسبب تقلب الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تكون المحفز الاساسي للتأثير على الرأي العام، من خلال قدرته على تسليط الضوء على أي من الاوضاع السابقة، ودفع الحكومة لاتخاذ القرار الذي يناسب توجهات الرأي العام سواء في قضية سياسية او اقتصادية او غيرها، فكل دول العالم تعترف بأهميته سواء على المستوى الداخلي او الخارجي "الدولي"، لان هذا الاهتمام يؤدي الى معرفة حاجات المجتمع بشكل عام والعمل على تلبيتها<sup>(١)</sup>.

(١) د. محمد منير حجاب، اساسيات الرأي العام، ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨م، ص ٤٢.

وبذلك فإن كل دولة تعمل على فهم حاجات وتطلعات الرأي العام الداخلي خصوصاً، والدولي عموماً من أجل الاحاطة بكل العوامل التي قد تدفع الرأي العام الى التحرك ضد الدولة، فتقوم بمسايرة الرأي العام وجعله في جانبها حتى تستطيع القيام بالأعمال اللازمة لإدارة الدولة، فالرأي العام عند قيامه بعرقلة عمل الدولة سوف يصيبها بالشلل، وعدم القدرة على انجاز الاعمال، فيساهم ذلك في الاطاحة بالسلطة الحاكمة واستبدالها بغيرها<sup>(١)</sup>.

يتضح مما تقدم الاهمية الكبرى للرأي العام في الدولة وخصوصاً في الشأن السياسي او الاقتصادي او غيره، وبذلك اصبح الرأي العام قوة كبيرة لها أثر على سلطات الدولة المختلفة، اذ من خلاله يمكن ان تكون احدى السلطات مهيمنة على الاخرى، فتعمل هذه السلطات على جعل الرأي العام لصالحها، وخصوصاً السلطة التشريعية التي تظهر بأنها ممثلة للشعب وتسعى الى تحقيق مصالحه المختلفة، ونتيجة لهذا الامر فإن الرأي العام في الغالب يثار ضد الحكومة وليس السلطة التشريعية، على اعتبار انها هي التي تقوم بإدارة شؤون الدولة وتقدم الخدمات وتحقق المصلحة العامة لأفراد الشعب، فعند حصول أي تقصير في هذه الامور فإن الرأي العام يقف ضد الحكومة ويناصر السلطة التشريعية لأنها ممثلة للشعب، الا ان هذه الامر ليس نتيجة حتمية بل قد يحدث العكس بأن يكون الرأي العام ضد السلطة التشريعية ويناصر الحكومة، حسب الظروف التي تمر بها الدولة، وبذلك يؤثر الرأي العام على النظام السياسي بسلطاته المختلفة<sup>(٢)</sup>.

ان الرأي العام اما ان يكون منظماً من خلال الاحزاب السياسية الموجودة في الدولة التي تدفع به الى توجهات معينة مؤيدة او مناهضة للسلطات في الدولة، اذ تلعب الاحزاب في هذا الامر دوراً مهماً في تجسيد الرأي العام من خلال انصارها، والادوات التي تستعملها في توجيهه كالخطابات واللقاءات والتظاهرات وغيرها، وقد يكون الرأي العام منظم ذاتياً يدير نفسه من خلال قيادات شعبية لا ترتبط بالاحزاب في السلطة وناقم من تصرفاتها التي لا تصب في مصلحة الدولة والشعب<sup>(٣)</sup>.

(١) د. محي الدين عبد الحليم، الرأي العام، ط١، مكتبة الانجلو المصرية، مصر ٢٠٠٩م، ص ١١٩.

(٢) د. حسيب حمد خيرالله، الاعلام والسلطة الرابعة، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٥م، ص ١٥٤.

(٣) د. حامد عبدالله ربيع، نظرية الرأي العام، ط١، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٧م، ص ١١٧، ١١٨.

نستنتج مما سبق ان الرأي العام يعد عاملاً مهماً في ترجيح كفة احدى السلطات ضد الاخرى، خصوصاً عند ما يكون في جانبها وتستخدمه لتنفيذ اهدافها في الهيمنة على السلطات الاخرى، فكل سلطة لها ادوات مختلفة تستطيع من خلالها كسب توجهات الرأي العام وخصوصاً السلطة التشريعية كونها ممثلة للشعب، اذ يجعل الرأي العام في الغالب لصالحها لان اغلب المعارضات التي تحدث من الرأي العام تكون ضد الحكومة وليس ضد البرلمان، وقد تكون ضد العملية السياسية بأكملها خصوصاً السلطتين التنفيذية والتشريعية كما هو الحال في الاحتجاجات التي ظهرت في العراق في سنة ٢٠١٩م.

**ثانياً:- تأثير الكتل السياسية في البرلمان على الحكومة :-** تلعب الكتل السياسية دوراً مهماً في رجحان كفة السلطة التشريعية من خلال توافق هذه الكتل ضد الحكومة، وجعل الهيمنة تكون للبرلمان، فالتوافق بين هذه الكتل يؤدي الى تقوية البرلمان، وتعزيز دوره في الحياة السياسية بمختلف المجالات، ويمكن ان يظهر أثر توافق الكتل السياسية في السلطة التشريعية على التنفيذية بالآتي:-

١- الاتفاق على عدم منح الثقة للحكومة او سحبها منها:- إن اجماع الكتل السياسية على أمر معين في البرلمان يؤدي الى جعل هذه الكتل صاحبة القرار النهائي وإمكانها أن ترسم الامور التي تراها مناسبة لمصالحها المختلفة، اذ ان اتفاقها على عدم منح الثقة للحكومة سوف يجعل من البرلمان المهيمن والمسيطر على السلطة التنفيذية، فرغم قيام رئيس الدولة بإختيار رئيس الوزراء وقيام الاخير بأعداد منهاجه الوزاري وتقديم وزارته، الا ان الكتل السياسية اذا ارادت عدم منحه الثقة لهذه الحكومة فلا يمكن ان ترى النور ابدأً، حتى وان تم اختيار رئيس وزراء جديد فلا يمكن ان يعمل ويشكل الحكومة بدون حصوله على الثقة من البرلمان المرتبطة بالتوافق بين الكتل السياسية داخل البرلمان، وبالتالي يؤدي هذا التوافق بين الكتل لسياسية الى جعل الحكومة في حالة ضعف وعجز وعدم قدرة على القيام بالأعمال التي أوكلت لها، وكذلك يؤدي الى اضعاف هيبه السلطة التنفيذية، وتقصيرها في اداء اعمالها<sup>(١)</sup>.

ونحسب ان التجربة البرلمانية العراقية بموجب دستور ٢٠٠٥ م النافذ خير دليل على ذلك فبعد سقوط حكومة عادل عبد المهدي عندما استقال في ٣٠ /١١/ ٢٠١٩م بسبب

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ،

مكتبة السنهوري ، العراق، ٢٠١٠م، ص ٧٠.

الضغط الشعبي المتمثل بالتظاهرات وكذلك توجيهات المرجعية الدينية ، اذ ادى عدم الاتفاق بين الكتل السياسية على شخصية رئيس الوزراء الى عدم منح الثقة لمكلفين اثنين سنة ٢٠٢٠ م لتشكيل الحكومة، اذ تم تكليف السيد (م. ت. ع.) بموجب المرسوم الجمهوري المرقم (٧) في ١ / شباط / ٢٠٢٠ م ، وبسبب عدم اتفاق الكتل السياسية عليه رغم الدعوة لعقد جلسة لمجلس النواب الا انه لم يتم اكمال النصاب لاكثر من مرة مما ادى الى اعتذاره عن تشكيل الحكومة في ١ / اذار / ٢٠٢٠ م ، وتكليف السيد (ع. ع. خ.) بتشكيل الحكومة بموجب المرسوم الجمهوري المرقم ١١ لسنة ٢٠٢٠م ولم يمنح الثقة ايضا بسبب عدم اتفاق الكتل السياسية عليه، وقدم اعتذاره في ٩ / ٤ / ٢٠٢٠ م ، وتم تكليف السيد (م. ك.) بتشكيل الحكومة بموجب المرسوم الجمهوري المرقم ١٢ لسنة ٢٠٢٠م، و منح الثقة من مجلس النواب بسبب اتفاق الكتل السياسية على ذلك ، وهذا ان دل على شيء فانه يدل على مدى قوة السلطة التشريعية وهيمنتها على السلطة التنفيذية في العراق .

ومن الجدير بالذكر ان أثر الكتل السياسية يظهر ايضاً بعد منح الحكومة الثقة من خلال الاتفاق فيما بينها ايضا على سحب الثقة من الحكومة، اذ يمكن استخدام هذه الوسيلة من قبل السلطة التشريعية ضد الحكومة من خلال التوافق السياسي للكتل البرلمانية (١) .

٢- الاتفاق على عرقلة الاعمال الحكومية:- في بعض الاحيان تقوم الكتل السياسية داخل البرلمان بعرقلة الاعمال الحكومية بهدف اضعاف دور الحكومة والهيمنة عليها، اذ تقوم الكتل السياسية بعدم الموافقة على ما تحتاجه الحكومة من تشريعات او قرارات، او القيام بتوجيه الاستجواب ضدها او أي وسيلة اخرى تقوم بها الكتل السياسية داخل البرلمان بهدف عرقلة العمل الحكومي واحراجها امام الشعب (٢).

يتبين لنا من خلال استعراض الاسباب القانونية والسياسية التي تؤدي الى رجحان كفة السلطة التشريعية على التنفيذية إنها مرتبطة بالظروف التي يمر بها البلد فكل دولة لها ظروفها الخاصة فممكن ان يتوافر واحد من هذه الاسباب ويؤدي الى رجحان كفة احدى السلطات دون غيره كالرأي العام مثلاً، وقد تجتمع كل هذه الاسباب وتبقى كل سلطة في معزل عن الاخرى ، ولا يكون هناك رجحان لإحدى السلطات ضد الاخرى بسبب الظروف

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٢٦٠.

(٢) د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، المصدر السابق، ص ٧٦.



الداخلية ووجود الوعي السياسي لدى الشعب والحكام الذي يدفعهم لتقديم المصلحة العامة للدولة دون الاكتراث بالأمر الأخرى .

## المطلب الثاني

### قوة السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة

تقوم بعض الانظمة الدستورية بالعمل على تقوية السلطة التشريعية ضد الحكومة من خلال اخضاع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية، واضعاف وسائل تأثير الحكومة ضدها، لذا سنبين هذا الامر في فرعين، سنتناول في الفرع الاول رقابة السلطة التشريعية على الحكومة، وسنبين في الفرع الثاني ضعف تأثير وسائل الحكومة على السلطة التشريعية وعلى النحو الآتي:-

## الفرع الاول

### رقابة السلطة التشريعية على الحكومة

ان خضوع الحكومة لرقابة السلطة التشريعية يكون بشكل اساسي في الانظمة التي تعتنق النظام البرلماني، وكذلك لدى الانظمة التي تأخذ بالنظام المختلط، اذ ان هذا الامر يشكل مرتكزاً اساسياً في النظام البرلماني، الذي توجد فيه العديد من الوسائل التي تعطي السلطة التشريعية قدرة كبيرة على اخضاع الحكومة لتوجهاتها وسياستها في ادارة الدولة بشكل عام، ويتجلى هذا الامر من خلال عدة وسائل تتمثل بالآتي:-

**أولاً:- السؤال:-** يعد السؤال من بين الوسائل الرقابية التي يستخدمها البرلمان ضد الحكومة، فيمكن لاحد اعضاء البرلمان توجيهه (السؤال) الى الحكومة بشكل عام او الى الوزير المختص، ويشترط في السؤال ان يكون مكتوباً ويقدم الى الحكومة او الوزير من خلال رئاسة البرلمان، ويعطى فرصة لتحضير الاجابة من قبل الذي وجه له السؤال، كأن يترك مدة اسبوع كما في العراق او اكثر وبعدها تعقد جلسة للإجابة على السؤال ، ولا يحق الا لمن قام بتوجيه السؤال التعقيب على اجابة الوزير او الحكومة ومناقشتها، الا ان بعض الانظمة تجيز للأعضاء الاخرين الاشتراك مع السائل في التعقيب على الاجابة ولكن بشرط الحصول على اذن من رئيس البرلمان، كما هو الحال في العراق اذ سمح النظام الداخلي لمجلي النواب بأذن الرئيس بمداخلة اللجنة المختصة او أي عضو اخر يريد ابداء ملاحظات او تعليق بشكل

موجز عن السؤال الذي تم توجيهه للحكومة او لاحد الوزراء، وبالتالي يحق لأي من اعضاء مجلس النواب التعقيب على الاجابة لكن بشرط موافقة رئيس المجلس<sup>(١)</sup>.

علماً انه يحق لمن قام بتوجيه السؤال ان يتراجع عنه ويسحبه على ان يبلغ رئيس المجلس بذلك ليتولى اعلام من تم توجيه السؤال له بالغاءه ، ويكون ذلك على وفق القواعد الدستورية والقانونية المنظمة لموضوع السؤال في كل دولة، من خلال بيان شروطه واجراءاته وكل ما يتعلق بموضوع السؤال الذي يوجه للحكومة او الوزير المختص<sup>(٢)</sup>.

وبذلك يتجلى اثر السؤال البرلماني في تقوية السلطة التشريعية ضد الحكومة وضمان رجحان كفتها ضدها كون من السهل اللجوء اليه ، فلا يشترط وجود طلب موقع من عدد كبير من النواب في المجلس، وانما يقدم من قبل احد الاعضاء في البرلمان بشكل مكتوب لرئيس المجلس للاستعلام حول موضوع معين تقوم به الحكومة، وهذا يتيح لمعارضى الحكومة الفرصة الكبيرة في ترصد اخطائها، وتوجيه الاسئلة اليها او الى أي وزير في الحكومة، وبذلك يكون للمعارضة داخل البرلمان دور مهم في توجيه الاسئلة خصوصاً في حالة وجود اغلبية مؤيدة للحكومة داخل البرلمان، وبهذا يكون السؤال وسيلة رقابية لدى البرلمان يستطيع من خلاله ان يرسم للحكومة او يبين لها مواطن الخلل في عملها ، وفي حالة عدم حضور الوزير او من تم توجيه السؤال له بدون عذر مشروع بعد تبليغه وفق القانون بالموعد المحدد للاجابة عن السؤال فان ذلك يعد اقرار بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن حق الرد عليه وهذا ما اخذت به المحكمة الاتحادية العليا في العراق<sup>(٣)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان ما يعزز قدرة السؤال في ترجيح كفة السلطة التشريعية هو قابلية السؤال للتطور، فقد ظهر في بريطانيا ابتداءً ومنها انتقل الى الدول الاخرى، وبنفس هذه الدولة قد ظهرت تطورات حديثة على السؤال البرلماني في مجلس العموم البريطاني، اذ في بداية الامر لا يحق لغير السائل التعقيب على الاجابة، ولكن في الوقت الحالي يحق لغيره التعقيب لكن بشرط الحصول على اذن من رئيس المجلس، وكذلك ادى هذا التطور الى

(١) المواد (٥٠ ، ٥١ ، ٥٢ ، ٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ م.

(٢) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، مصر،

٢٠٠٦ م، ص ١٨٤. والمادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ م.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٥ / ١١ / ٢٠١٧ م، والقرار رقم ٣٧

/ اتحادية / ٢٠١٧ في ٤ / ١٨ / ٢٠١٧ م.

ايجاد نوع جديد من الاسئلة كالأسئلة الشفوية الاضافية من قبل مقدم السؤال او من غيره ولكن بشرط الحصول على اذن من رئيس البرلمان، وكذلك ظهرت الاسئلة الشفوية البسيطة العادية، وكذلك الاسئلة المستعجلة في حالة وجود ضرورة تستدعي تقديمها، اذ يقدم السؤال المستعجل الى رئيس المجلس قبل ظهر اليوم الذي يريد به العضو ان تتم به الاجابة، ويشترط في هذا السؤال ان تكون له صفة عاجلة واهمية عامة، ولرئيس المجلس صلاحية تقرير هذه الاهمية، وعند توفر هذه الشروط يتم ابلاغ الوزارة المختصة من اجل الاجابة على هذا السؤال<sup>(١)</sup>، وبذلك فإن مثل هذه التطورات ان وجدت في بريطانيا فلا يوجد ما يمنع من انتقال هذه التطورات الى دول الاخرى كالعراق وغيرها، وهذا يعزز قوة السلطة التشريعية ضد الحكومة ويكفل رجحانها ضدها، ومن الدساتير التي اخذت بالسؤال البرلماني هو الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م وقد تم توجيه العديد من الاسئلة في العراق ضد الوزراء او الحكومة ومنها السؤال الموجه لوزير العدل عام ٢٠١٦ م حول عدم تنفيذ احكام الاعدام في العراق، و كذلك السؤال البرلماني الموجه لرئيس مجلس الوزراء حول اتفاقية خور عبدالله مع الكويت في ٢٠١٧ م وغيرها من الاسئلة.<sup>(٢)</sup>

**ثانياً:- الاستجواب:-** ان الاستجواب من الوسائل المهمة التي يمتلكها البرلمان في الرقابة على اعمال الحكومة، لأنه يتضمن اتهام لها او لاحد الوزراء بالتقصير في اداء الاعمال والمهام الموكلة اليهم، مما يؤدي الى امكانية التصويت على سحب الثقة ممن ووجه اليه الاستجواب سواء كان وزيراً معيناً او الحكومة بأكملها، لذا يعد الاستجواب اكثر خطورة على الحكومة من السؤال، لذلك يشترط ان يقدم بطلب من احد اعضاء البرلمان ولكن بموافقة عدد معين من اعضاءه ففي العراق يكون بموافقة ٢٥ عضواً، وان يتم ترك مدة مناسبة للحكومة او الوزير للاستعداد وتحضير الادلة والمستندات التي تثبت انه لم يقصر او يخطأ في عمله، ويجب ايضاً ان يقدم الاستجواب بشكل كتابي الى رئيس المجلس وبعبارة سليمة خالية من

---

(١) د. حامد محمود الحامدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانكليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩م، ص ٨٨.

(٢) المادة (٦١/٦١ سابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاص ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء وللوسائل وحدة حق التعقيب على الاجابة). ومجلس النواب الدائرة البرلمانية، قسم شؤون الاعضاء بالكتابين المرقمين (٦٠٣٩ في ٢٦ / ٧ / ٢٠١٦م، و ٢٣ في ٢٦ / ١ / ٢٠١٧ م)

التجريح والاهانة، وان يكون ايضاً من ضمن المواضيع الداخلة في اختصاص الحكومة او الوزير الذي تم توجيه الاستجواب له<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فقد اخذت الكثير من الدساتير التي تعتنق النظام البرلماني او المختلط بهذه الطريقة في مراقبة اعمال الحكومة ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ في المادة (٦١/سابعاً/ج)، وكذلك الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٩ م النافذ الذي مكن البرلمان من توجيه الاستجابات الى الحكومة او احد الوزراء في أي شأن يدخل في اختصاصهم وهذا ما بينه الدستور الكويتي في المادة (١٠٠) منه<sup>(٢)</sup>.

ان اهمية الاستجواب في تقوية البرلمان ضد الحكومة ومنحه الرجحان في مواجهتها تأتي بكونه يتضمن اتهام للحكومة بتقصيرها وارتكابها للأخطاء، أي محاسبة الوزارة او احد اعضائها، فالاستجواب يؤدي الى الكشف عن معلومات دقيقة حول الموضوع المعني به، وكذلك الى اثبات تقصير الحكومة والوزير المختص من خلال المعلومات والادلة التي تقدم من الحكومة او الوزير التي يجب ان تكون دقيقة ومطابقة للحقيقة، ونتيجة لذلك فإن الحكومة تحاول ان تثبت للبرلمان عدم تقصيرها او اخطائها من خلال تقديم كل الادلة التي تثبت ذلك، والبرلمان ايضاً يقدم كل ما لديه من ادلة لإثبات التقصير او الخطأ الذي ارتكبه الحكومة<sup>(٣)</sup>. خصوصاً وان الحضور امام البرلمان يعد التزام دستوري واجب التنفيذ ما دامت هناك دعوة استكملت اسبابها وشروطها ففي حالة عدم الحضور يكون ذلك تنازلاً عن حق الرد على الاستجواب والاقرار بما نسب اليه من خلاله ، وهذا ما قرره المحكمة الاتحادية العليا في العراق بموجب القرار رقم ٤٧ / اتحادية / في ٢٩ / ٥ / ٢٠١٧ م.

علماً ان الاستجواب يؤدي الى احاطة الرأي العام بأعمال الحكومة او الوزير المختص ومدى التقصير المرتكب من قبلهم، لذا فإن الحكومة سوف تتعرض الى حرج شديد تجاه الرأي العام وتقل الثقة بها بسبب الاستجواب، اذ يمكن ان يمارس الرأي العام الضغط على الحكومة الى جانب البرلمان بسبب الاهمال والتقصير في اداء الاعمال ويجبرها على مراجعة الاخطاء

(١) المواد (٥٦، ٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ م.

(٢) د. صادق احمد علي يحيى، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الكويت، ٢٠٠٨م، ص ٢٧.

(٣) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، ص ٤٣٥.

ومحاسبة المقصرين ويقوي شوكة البرلمان ضدها، مما يجعل البرلمان هو الحامي لحقوق الافراد المدافع عن مصالحهم تجاه الحكومة، وهذا يؤدي الى تعزيز قوته ورجحان كفته ضدها<sup>(١)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان الحكومة او الوزير المختص عند تقديم الاجابة والادلة عن الاستجواب للبرلمان، وعند عدم قناعته بها سوف يؤدي ذلك الى التصويت على عدم القناعة بالاجابة وبالتالي سحب الثقة ممن وجه له الاستجواب وهذا يؤدي الى جعل الحكومة او الوزير في موقف ضعيف تجاه البرلمان مما يقوي مركزه ويزيد من هيمنته عليها ، فهذا الامر يعد خطيراً جداً على الحكومة، وبذلك يعد الاستجواب اخطر من السؤال وأكثر أهمية منه في تقوية وترجيح كفة السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>.

**ثالثاً:- التحقيق البرلماني:-** يعد من الوسائل المهمة التي يستطيع من خلالها البرلمان الرقابة على اعمال الحكومة، اذ يستطيع ان يقوم بتشكيل لجنة تحقيقية من عدد معين من اعضاءه للتحقيق في موضوع معين او عمل من اعمال الحكومة، فمن خلال هذه الوسيلة يمكن للبرلمان ان يطلع ويحصل على كافة المعلومات والمستندات حول موضوع التحقيق، كما له ايضاً ان يستدعي الاشخاص الذين لهم علاقة بموضوع التحقيق ايأ كان المنصب الذي يشغلونه في السلطة التنفيذية، مما يؤدي الى امكانية الحصول على نتائج مهمة وفعالة في هذا التحقيق الذي يجريه البرلمان<sup>(٣)</sup>.

ان تتمتع البرلمان بصلاحيه تشكيل لجان تحقيقية لا يعد تجاوزاً على الدستور او هدماً لمبدأ الفصل بين السلطات، كون ان السلطة القضائية هي التي تختص بالتحقيق، فاختصاص البرلمان هذا يعتبر من المسلمات الاساسية في النظام البرلماني، اذ يمكن للبرلمان تشكيل اللجان التحقيقية حتى لو لم ينص على ذلك في الدستور، كما هو الحال في العراق فلم ينص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م على صلاحية البرلمان في تشكيل اللجان التحقيقية، الا ان البرلمان العراقي قام بتشكيل العديد من اللجان التحقيقية في موضوعات مختلفة، لان النظام

---

(١) محمد حميد محمود المحمدي ، الاستجواب البرلماني في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م -دراسة مقارنة

، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٢م، ص ٥٠ .

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، المصدر السابق ، ص ٥٨٩.

(٣) د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ٢٠١١م، ص ١٦٤.

الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ م قد نص على صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية بموجب المادة (٨٣) منه بموافقة اغلبية الحاضرين من اعضاء مجلس النواب وبناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة او بموافقة خمسين عضواً من اعضاء المجلس ، وتتمتع لجنة التحقيق بصلاحيات تفصي الحقائق بما هو معروض عليها من وقائع ويحق لها سماع اقوال أي شخص من خلال دعوته حسب الطرق الاصولية، ولها ايضاً حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها بشرط عدم المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، ولها الحق ايضاً في الاستعانة بالخبراء في موضوع القضية محل التحقيق من اجل الوصول للحقيقة، وعند الانتهاء من عملها ترفع تقريرها وتوصياتها لرئاسة مجلس النواب لعرضها على المجلس واتخاذ القرار المناسب بشأنها<sup>(١)</sup>.

ان تمتع البرلمان بصلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية ضد الحكومة يؤدي الى تدخل البرلمان في شؤونها واعمالها ويكون له دور في توجيه الاتهام لها، وكذلك تصويب الاعمال التي تقوم بها، مما يؤدي الى تقوية نفوذ البرلمان واعطاء القوة له ضد الحكومة، فاذا استخدم البرلمان هذه الصلاحيات بالشكل الذي يخدم المصلحة العامة، فإنه سوف يكون له دور في اعمال الحكومة من خلال التحقيق في الاعمال التي اخفقت بها او لم تقم بتأديتها على الوجه القانوني السليم، وبذلك يكون البرلمان صاحب الكفة العليا من خلال هذه الوسيلة الرقابية التي تمنحه الارجحية على السلطة التنفيذية كونها تخشى من قوة البرلمان ونفوذه من خلال الوسائل الرقابية التي تمتلكها بما فيها التحقيق البرلماني ومن الامثلة على تشكيل اللجان التحقيقية هي اللجنة التحقيقية التي شكلها مجلس النواب في احداث سقوط الموصل، وكذلك تجبير الكرادة الذي راح ضحيته العشرات من الابرياء<sup>(٢)</sup>.

**رابعا : طرح موضوع عام للمناقشة :** من الوسائل الموجودة لدى السلطة التشريعية التي اخذت بها بعض الدساتير ومنها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م في المادة (٦٢) /سابعاً/ ب) وهذه الوسيلة هي طرح موضوع للمناقشة العامة، او ما يسمى في بعض الدول بطلب الاحاطة العامة وهذه مجرد مناقشات بين الحكومة والبرلمان، لا يترتب عليها اثار

(١) المواد (٨٣، ٨٤، ٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

(٢) هاشم حسين علي الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٥م، ص ٢٣٥.

مسؤولية ضد الحكومة كما هو الحال في الاستجواب وسحب الثقة، اذ تقترب هذه الوسيلة من السؤال البرلماني، ولكنها تختلف عنه في ان طرح موضوع عام للمناقشة يحق لجميع النواب المشاركة فيه، وبذلك لا تكون هذه الوسيلة فعالة ضد الحكومة كباقي الوسائل الاخرى التي يمتلكها البرلمان وبالتالي تعد نوع من انواع التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(١)</sup>.

**خامساً:- المسؤولية الوزارية ( سحب الثقة ):-** تعد المسؤولية الوزارية من الوسائل المهمة التي يمتلكها البرلمان، وهو من السمات المميزة التي يتمتع بها النظام البرلماني وكذلك المختلط، فالمسؤولية الوزارية تعني الجزاء الذي يترتب على الحكومة او على الوزير المختص نتيجة سحب الثقة من أحدهم، مما يؤدي الى استقالة الحكومة او الوزير، لانهم مسؤولون عن اعمالهم التي تتعلق بإدارة شؤون الحكم المختلفة امام السلطة التشريعية باعتبارها ممثلة للشعب، وقد تكون المسؤولية الوزارية ( سحب الثقة ) الامر المترتب على الاستجواب ضد الحكومة او احد الوزراء، وهذا هو الغالب في بعض الاحيان، ولكن قد يتم سحب الثقة من الحكومة بدون توجيه استجواب لها مع خصوصية الامر في العراق اذ لا بد من توجيه استجواب لرئيس المجلس، في حين ان الوزير يجب ان يسبق سحب الثقة منه استجاباً له من البرلمان<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان المسؤولية اما ان تكون فردية توجه ضد احد الوزراء، فيكون مسؤولاً عن جميع التصرفات والاعمال التي تصدر منه والمتعلقة بوزارته أي عن سياسة الوزارة بشكل عام، وقد تكون المسؤولية تضامنية عندما يتم سحب الثقة من الحكومة بأكملها، لان اعضاء الحكومة يكونون مسؤولون جميعاً عن سياستها وفي كافة المجالات وعند وجود خطأ او تقصير او اهمال من الحكومة فإن المسؤولية تترتب عليهم جميعاً او في حالة التضامن مع الوزير الذي سيتم استجوابه<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية، ط٢، دار تونس للطبع، تونس، ٢٠١٠م، ص٤٥٢.

(٢) خلوفي خدوجة، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢م، ص٣٣. و Andre legrand ,celine wiener,le droit public,la documentation francaise, france,2017, p. 49.

(٣) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج خضر، الجزائر، ٢٠١٣م، ص١٠٨.

هذا ويشترط لتقديم سحب الثقة من الحكومة توافر مجموعة شروط يُنص عليها بموجب الدستور والقانون وحسب النظام المتبع في الدولة، إلا أن الغالب بهذه الشروط هو أن يتم تقديمها من عدد معين من أعضاء مجلس النواب كما في العراق يشترط أن يقدم طلب سحب الثقة من (٥٠) عضواً من أعضاء البرلمان اثر استجواب موجه اليه بموجب المادة (٦١) /ثامنا /أ) من دستور ٢٠٠٥م العراقي او بناءً على رغبة الوزير، كما يمكن لرئيس الجمهورية ان يقدم الى مجلس النواب طلباً بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وكذلك الحال لخمس ٥/١ أعضاء المجلس، ولكن لا يجوز تقديم طلب سحب الثقة من أعضاء المجلس إلا بعد استجواب موجه لرئيس مجلس الوزراء، وأن يتم ترك مدة معينة تستطيع ان تحضر الحكومة دفاعاتها حول موضوع سحب الثقة وهي في الغالب سبعة ايام على الأقل، وقد يشترط التصويت بأغلبية معينة على سحب الثقة كالأغلبية المطلقة او الثلثين فالمحكمة الاتحادية العليا اقرت بان الاغلبية المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة هي الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وليس الاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين بعد تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسة بموجب قرارها المرقم ٢٣ / اتحادية في ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٧ م وكذلك القرار رقم ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ١١ / ٨ / ٢٠٠٩ م ، كما وقد يشترط عند سحب الثقة من الحكومة ان يتم اقتراح بديل عن رئيس الوزراء الذي تم سحب الثقة من حكومته كما هو الحال في المانيا، فهذه الشروط دليل على خطورة سحب الثقة من الحكومة، فهذه الشروط دليل على خطورة سحب الثقة واهميته ضد الحكومة<sup>(١)</sup>.

ومن خلال ذلك تتضح خطورة سحب الثقة على الحكومة وفي نفس الوقت أهميته في ترجيح كفة السلطة التشريعية وتقويتها ضد الحكومة، إذ بإمكان البرلمان انهاء الحكومة من

---

(١) المادة (٦١/ثامنا /أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ التي نصت على انه(ثامنا :١- لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، او طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجوابٍ موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه .ب- ١- لرئيس الجمهورية، تقديم طلبٍ الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .٢- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس ٥ / ١ أعضاء سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الى بعد استجوابٍ موجه الى رئيس مجلس الوزراء، ويعد سبعة ايام في الأقل من تقديم الطلب .٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .ج- تُعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .)



خلال سحب الثقة منها واستبدالها بأخرى، وهذا يعطي البرلمان الرجحان ضدها ولا تستطيع ان تخالف توجهات وسياسات البرلمان أو أن تقصر في اعمالها، فإن ذلك يؤدي إلى اثاره المسؤولية ضد الحكومة من قبل البرلمان، فسحب الثقة يعد سلاحاً فعالاً بيد البرلمان وهو أكثر أهمية وخطورة من السؤال والاستجواب، لأن سحب الثقة يؤدي إلى استقالة الحكومة واستبدالها بأخرى<sup>(١)</sup>.

أن امكانية سحب الثقة من الحكومة يجعلها دائماً بمركز ضعيف بمواجهة البرلمان الذي يكون مركزه قوياً في هذه الحالة، من خلال فرض رقابته على الحكومة والتلويح بسحب الثقة عنها، أو جعلها اشبه بالمقيدة تجاه البرلمان، مما يقوي مركزه ويعزز الرقابة ضدها، لأن نجاح البرلمان في سحب الثقة منها يؤدي الى ايجاد شعور لدى الرأي العام بأن التقصير من الحكومة وهي التي لا تقوم بأعمالها على الوجه القانوني السليم، و أن البرلمان هو الذي يرضى مصالح الشعب ويسعى للحفاظ عليها، مما يعزز ثقة الجمهور به واضعاف هذه الثقة من جانب الحكومة، فتكون امام مسؤولية كبيرة وهي تلبية حاجات الشعب والرأي العام والمعارضين لها، وكذلك البرلمان مما يؤدي ذلك إلى رجحان كفة البرلمان بشكل كبير ضد الحكومة<sup>(٢)</sup>.

أن فلسفة النظام البرلماني القائم على منح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة لوجود جهتين في السلطة التنفيذية هما رئيس الجمهورية غير المسؤول وليس له صلاحيات، والحكومة صاحبة السلطة الفعلية والصلاحيات المهمة، لذا فمع وجود هذه السلطات والصلاحيات لدى الحكومة تكمن المسؤولية والرقابة، فأينما وجدت السلطة وجدت المسؤولية<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٥م، ص ٣٥٧ .

(٢) بشار محيسن حسن الامارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة النهرين، العراق، ٢٠١٢م، ص ١٣١ وما بعدها .

(٣) د. محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، تونس، ٢٠٠٧م، ص ٤١ .

## الفرع الثاني

### وسائل تأثير الحكومة على السلطة التشريعية

ان النظام البرلماني عندما يمنح السلطة التشريعية العديد من الوسائل الرقابية ضد الحكومة، فإنه في نفس الوقت يعطي الحكومة بعض الوسائل للتأثير على البرلمان، من اجل الحفاظ على التوازن فيما بين هاتين السلطتين، ولكي لا تتعسف احدهما باستعمال صلاحياتها ضد الاخرى، الا ان الوسائل التي تملكها الحكومة قد تكون ضعيفة في كثير من الاحيان وليست في المستوى المطلوب لمحاسبة البرلمان، او ضمان رجحان الحكومة ضده، فالحق الذي تمارسه الحكومة في حل البرلمان لا يأتي ثماره في كثير من الاحيان، بالإضافة الى ان تدخلها في عمل البرلمان قد يكون شكلياً وليس ذا أثر فعال، لذا سوف نبين الوسائل التي تملكها الحكومة ومدى ضعفها في مواجهة السلطة التشريعية، وسنوضح ذلك في بندين الاول حل البرلمان، وثانياً تدخل الحكومة في عمل البرلمان، وعلى النحو الآتي:-

**اولاً:- حل البرلمان:-** يعتبر حق حل البرلمان من اهم الوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان والحد من شططه ضدها، اذ تستطيع هذه السلطة ممارسة حقها في الحل والدعوة الى انتخابات جديدة لاختيار برلمان جديد، وبذلك يكون الشعب هو الفيصل في هذه الحالة من خلال اختيار النواب الجدد بالانتخابات التي تجري بعد حل البرلمان، ويتم اللجوء الى هذه الوسيلة بسبب وجود نزاعات وخلافات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الا ان ضعف تأثير حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان يكمن في كيفية ممارسة هذا الحق او الشروط الخاصة به، او الجهة التي تملك هذه الوسيلة فتارة يكون قوياً في مواجهة البرلمان ويمكن حله بدون قيد او شرط فبهذا يكون سلاحاً فعالاً بيد السلطة التنفيذية، فإذا كان هذا الحق يمارس من قبل رئيس الدولة دون قيد او شرط فيكون تأثيره كبيراً جداً على البرلمان وهذا قليل الوجود، اذ يوجد في الدول الملكية كما في الاردن، اذ يمكن للملك ان يحل البرلمان واجراء انتخابات جديدة بموجب الدستور<sup>(١)</sup>، الا ان هناك من الانظمة ما تضع الشروط على حق حل البرلمان، وهذا يؤدي الى ضعف هذه الوسيلة وعدم فاعليتها، اذ قد لا يمكن ان تتوافر هذه الشروط فلا يجوز حل البرلمان، مما يعزز مكانته في مواجهة السلطة التنفيذية

(١) المادة (٣٤ / ٣) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م والتي نصت على انه (للملك ان يحل مجلس النواب).

ويكون دوره في ادارة الدولة بارزاً ومؤثراً، فالدستور المصري لسنة ١٩٧١م الملغى بين انه لا يجوز حل مجلس الشعب من قبل رئيس الجمهورية الا عند الضرورة ، وكذلك الحال لدستور مصر لسنة ٢٠١٤م النافذ الذي اجاز ايضا لرئيس الجمهورية حل المجلس عند الضرورة وبقرار مسبب منه، ولكن لا يجوز حل المجلس لذات السبب مرتين ويجب اجراء انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل بموجب المادة ١٣٧ من الدستور المصري المذكور (١) .

كما ان اشراك اكثر من جهة في حل البرلمان يؤدي ايضاً الى ضعف هذه الوسيلة، فاشترك رئيس الدولة مع رئيس الوزراء او أي جهة اخرى يؤدي الى عدم فاعلية هذه الوسيلة خصوصاً في حالة معارضة احدهم للحل ، اذ لا يمكن ان يحل في هذه الحالة، وقد يعود امر الحل الى البرلمان نفسه ليحل نفسه بنفسه وهو الحل الذاتي، وهذا يؤدي الى تهميش دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان واخراجه عن الخدمة من الناحية العملية والواقعية وبقاءه حبراً على ورق كما هو الحال في العراق عندما جعل الدستور القرار النهائي لحل البرلمان بيده بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء بناءً على طلب ثلث الاعضاء او بطلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وهذا ما بينته المادة (٦٤ / اولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م، وهذا الامر فيه اضعاف كبير لحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان مما يؤدي الى جعل سطوة البرلمان وقوته وتدخله في اعمال السلطة التنفيذية اكبر بكثير مما لو لم يقيد حق الحل بهذه الشروط(٢).

وبذلك فإن ضعف السلطة التنفيذية في حل البرلمان يؤدي الى ضعف تأثيرها ضده ،مما يعزز مكانته في الاعمال الحكومية من خلال الوسائل الرقابية التي يملكها، وكذلك من خلال التشريعات التي يصدرها بما يتعلق بالأعمال الحكومية، وبذلك يكون مبدأ التوازن بين

---

(١) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥م، ص ٢١٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص ١٣٧.

هاتين السلطتين غير ذات اهمية بسبب رجحان كفة السلطة التشريعية على التنفيذية وبالتالي تعزيز مكانتها في الاعمال الحكومية بشكل او بأخر<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:- تدخل الحكومة في عمل البرلمان**:- لا ريب ان الحكومة تتدخل في بعض الامور التي تعد من شؤون البرلمان كدعوته للانعقاد وتأجيل جلساته وانهاؤها، لذا سنوضح هذه الامور ومدى تأثيرها على البرلمان، وعلى النحو الآتي:-

١- دعوة البرلمان للانعقاد:- ان تنفيذ الاعمال الحكومية من قبل الحكومة يتطلب في كثير من الاحيان تدخل البرلمان بشكل مباشر او غير مباشر، ولما كان البرلمان لا ينعقد بشكل دائم، وانما له ادوار انعقاد خلال فترات محددة بموجب القانون، عكس العمل الحكومي الذي يكون مستمراً بدون انقطاع، مما يتطلب معه ان يتم الاستعانة بالبرلمان لاقرار او اجازة الكثير من الاعمال الحكومية، وبذلك ففي حالة عدم انعقاد البرلمان يحق للسلطة التنفيذية دعوته سواء لعقد جلسة عادية او استثنائية<sup>(٢)</sup>.

وعلى ذلك فإن حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لا يكون من اجل الهيمنة عليه او الحد من سلطاته او التدخل بها، بل يكون من اجل اتمام العمل الحكومي وانجازه الذي يحتاج الى تدخل البرلمان لإكماله، وبذلك تكون هذه الوسيلة هي لخدمة العمل وليس للسيطرة على البرلمان، مما يؤدي الى عدم تأثير هذه الوسيلة على البرلمان الذي سيعقد الجلسة من اجل الحكومة سواء في الجلسة العادية التي تمت دعوته اليها، او في الجلسة الاستثنائية الطارئة التي يجب ان تعقد من اجل مساعدة الحكومة لإنجاز اعمال طارئة لا تحتتمل التأخير<sup>(٣)</sup>.

ومن الدساتير التي اخذت بهذا الامر، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م الذي بين في المادة (٥٤) منه على الدعوة لانعقاد جلسة عادية<sup>(٤)</sup>، وفي المادة (٥٨/ اولاً) على الجلسة الاستثنائية<sup>(١)</sup>.

(١) د. علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٨، ص١١٧.

(٢) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، مصر، ٢٠٠٣م، ص١٨١.

(٣) د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩م، ص٢٢٠.

(٤) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه( يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة اكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً).

ومن خلال البحث نستنتج ان دعوة البرلمان لجلسة عادية تكون بعد اجراء الانتخابات البرلمانية في الدولة لعقد اول جلسة للبرلمان الجديد لاختيار رئيس المجلس ونائبيه ايضاً، ولا يجري خلالها مناقشة او تناول امور تخص الاعمال الحكومية، في حين ان الجلسة الاستثنائية تكون عند انتهاء ادوار انعقاد البرلمان وحدث حالة تستوجب عقد جلسة للبرلمان لمعالجتها فتمت دعوة البرلمان لهذه الجلسة اما من السلطة التنفيذية، او من رئيس مجلس النواب او عدد معين من الاعضاء، وبذلك لا تكون دعوة البرلمان للانعقاد ذات تأثير على البرلمان بقدر ما تكون لمساعدة الحكومة لإنجاز اعمالها، وقد تمت دعوة مجلس النواب العراقي لعقد العديد من الجلسات الاستثنائية ومنها الجلسة الاستثنائية التي تمت بدعوة من رئيس المجلس لمناقشة الاوضاع في البصرة على خلفية استشهاد عدد من المواطنين نتيجة الاعتداءات التي حدثت بحق المتظاهرين السلميين، وتم عقد الجلسة في ٨ / ٩ / ٢٠١٩ بحضور رئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع والداخلية، واجريت مناقشات حول هذه المواضيع ولكن دون التوصل لنتيجة مفيدة تخدم الوضع العراقي بسبب الخلافات السياسية والحزبية، وتمت ايضاً دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية ايضاً على خلفية فاجعة مستشفى ابن الخطيب دون التوصل ايضاً الى نتائج حقيقية تؤدي الى محاسبة المقصرين، ونعتقد ان عقد مثل هكذا جلسات من قبل مجلس النواب العراقي الغاية منها هو تهدئة الشارع العراقي وامتناص الغضب الجماهيري ليس الا(١) .

٢- تأجيل جلسات البرلمان:- قامت بعض الدساتير في مختلف الدول بمنح السلطة التنفيذية حق تأجيل جلسات البرلمان، فإذا كان هذا الحق بشكل مطلق وبدون قيد او شرط، فإن ذلك يكون ذا تأثير فعال ضد البرلمان كما هو الحال في الدستور الاردني(٢).  
اما اذا كانت هناك قيود وشروط على هذا الحق كتحديد فترة للتأجيل او وجود نص صريح يقضي بهذا الامر، او وجود ما يستدعي التأجيل، ففي هذه الحالة تكون السلطة

---

(١) المادة(٥٨/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه( لرئيس الجمهورية، او لرئيس مجلس الوزراء، او لرئيس مجلس النواب، او لخمسين عضواً من اعضا المجلس، دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه).

(٢) موقع مجلس النواب العراقي <https://iq.parliament.iq> تاريخ الزيارة ١٢ / ٣ / ٢٠٢٢م.

(٣) المادة(٨١) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م التي نصت على انه( للملك ان يؤجل بإرادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات فقط).

التنفيذية مقيدة في تأجيل الجلسات، وبالتالي لا يكون هناك تأثير قوي على البرلمان في هذه المسألة، وحتى ان حصلت فهي وفق شروط محددة بموجب القانون، مما يعزز دور البرلمان في عمل الحكومة، التي تسعى دائماً لكسب البرلمان لصالحها لإقرار وانجاز الاعمال التي تحتاجها منه، وبالتالي لا تلجأ الى مسألة تأجيل الجلسة الا في حالة وجود امر يستدعي ذلك فبدلاً من سحب الثقة من الحكومة او حل البرلمان يتم اللجوء الى تأجيل جلسات البرلمان الى حين الاتفاق على الامور المختلف عليها بين الحكومة والبرلمان<sup>(١)</sup>.

٣- انتهاء جلسات البرلمان:- تستطيع السلطة التنفيذية في بعض الانظمة الدستورية ان تقوم بإنهاء جلسات البرلمان، اذ يحق لرئيس الدولة فض او انتهاء ادوار انعقاد البرلمان بموجب القانون، ويعود السبب في منح السلطة التنفيذية هذا الحق الى التخفيف من حدة التوترات بينها و بين البرلمان، او للحيلولة دون اللجوء الى حل البرلمان، فيعمد رئيس الدولة الى انتهاء جلسات البرلمان، وتحصل هذه الحالة غالباً في كل الجلسات ولكن الفض يكون بعد انتهاء دورات الانعقاد او الفصل التشريعي وخاصة في الدولة الملكية كالأردن، اذ يتم دعوة البرلمان لعقد جلسة طارئة وعند انتهاءها يتم فض الجلسة او انائها اما بسبب معالجة الموضوع الذي دعي اليه البرلمان أو لعدم توفر حالة الاستعجال التي دعت لانعقاد البرلمان كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م<sup>(٢)</sup> الذي اخذ بهذا النظام، إلا إن امعان النظر في هذه الوسيلة التي تستخدمها السلطة التنفيذية ضد البرلمان فإنها ذات أثر قليل لان الانهاء غالباً يكون في الجلسات غير العادية للبرلمان التي تعقد لأجل انجاز الاعمال الحكومية التي دعت للضرورة لعقد هذه الجلسة<sup>(٣)</sup>.

يتبين لنا مما سبق ان تدخل الحكومة في عمل البرلمان في كثير من الاحيان يكون من اجل انجاز اعمال خالصة لها، كما هو الحال في الدعوة لعقد جلسة للبرلمان، او تكون لتخفيف التوترات بينهم بسبب الخلافات حول موضوع معين، او للحيلولة دون اللجوء الى حله، او سحب الثقة من الحكومة، كما في حالة تأجيل الجلسات وانهاؤها.

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، المصدر السابق، ص ١٨٨ .

(٢) المادة(٣٠) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ م التي نصت على انه( تفتتح الدورات غير العادية وتفض بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية فيما عدا الحالات التي ينعقد فيها البرلمان قانونياً ورسمياً).

(٣) د. محسن خليل، المصدر السابق، ص ٤٣٢ .

## المبحث الثاني

### إرجاء تنفيذ الاعمال الحكومية على موافقة السلطة التشريعية

هناك الكثير من الاعمال التي تقوم بها الحكومة لا يمكن تنفيذها الا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية ، سواء كان هذا الامر في الظروف العادية، او الظروف غير العادية كما في حالة الطوارئ، لذا سوف نبين هذا الموضوع في مطلبين، سنوضح في المطلب الاول موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات المالية والاصلاحات الحكومية، وفي المطلب الثاني سنتناول الموافقة على اعمال الحكومة اثناء حالة الطوارئ وعلى النحو الآتي:-

### المطلب الاول

#### موافقة السلطة التشريعية على الاعتمادات المالية والاصلاحات الحكومية

ان الحكومة عند قيامها بأعمالها المختلفة لإدارة شؤون الدولة تحتاج الى اموال ونفقات كثيرة لتغطية هذه الاعمال واكمالها، الا ان هذه الاموال لا يمكن المباشرة بصرفها الا بعد موافقة السلطة التشريعية، وكذلك الحال عند القيام بالإصلاحات اللازمة لضمان حسن سير العمل في الدولة، فلا يمكن القيام بالإصلاح الا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية او اجازتها لها، لذا سوف نبين هذه المواضيع في فرعين، الفرع الاول سنتناول فيه الموافقة على الاعتمادات المالية، وفي الفرع الثاني سنوضح فيه الموافقة على الاصلاحات الحكومية وعلى النحو الآتي:-

### الفرع الاول

#### الموافقة على الاعتمادات المالية

مما لا شك فيه ان اداء العمل الحكومي مستمراً وبشكل يومي لتوفير الاحتياجات وتحقيق المصلحة العامة، وهذا يؤدي الى حاجة الحكومة للأموال بما يتناسب وهذا الاستمرار، لذلك قد لا تكفي الاعتمادات المالية التي اقرت في الموازنة العامة خلال السنة المالية، مما يتطلب معه الاستعانة بموارد مالية اضافية لكي تتمكن الحكومة من انجاز اعمالها، فتلجأ الى القروض، او الضرائب لتمويل انشطتها واعمالها، لكن هذا لا يتم بدون تدخل السلطة التشريعية سواء كان في اقرار الموازنة العامة، او اللجوء الى القروض، او فرض الضرائب،

لذلك سوف نبين دور السلطة التشريعية في كل من الموازنة العامة والقروض والضرائب على النحو الآتي:-

**أولاً:- دور السلطة التشريعية في الموازنة العامة:-** بداية لا بد من الإشارة الى ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى الكثير من الاجراءات الخاصة بالموازنة العامة، فهي التي تتولى اعداد هذه الموازنة وتحضيرها بشكل تفصيلي ودقيق، إذ تقوم بتقدير النفقات والايرادات خلال السنة المالية على وفق الاجراءات القانونية التي تنظمها القوانين التي تتعلق بالشأن المالي في الدولة، ويجب على السلطة التنفيذية ان تلتزم بالمواعيد المحددة لأعداد الموازنة العامة واكملها من اجل البدء في المرحلة الثانية من عملية تشريع قانون الموازنة العامة، لأنها تتكون من عدة مراحل اولها من اختصاص السلطة التنفيذية وهي الاعداد والثانية من اختصاص السلطة التشريعية وهي الاقرار، والاخيرة تعود ايضاً للسلطة التنفيذية وهي تنفيذ الموازنة العامة فتكون السلطة التنفيذية مختصة بمرحلتين الاولى والاخيرة، اما مرحلة الاقرار فهي من اختصاص السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فبعد ان تتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة، تقوم بإحالتها الى السلطة التشريعية لتتولى اقرارها حسب النظام القانوني، فعند ورود مشروع الموازنة العامة الى البرلمان يتولى احالته الى اللجنة المالية لأبداء الملاحظات حوله، وبعد ذلك يتم عرضه على البرلمان لقراءته ومناقشته بشكل تفصيلي كما هو حال أي قانون آخر، ويحق للسلطة التشريعية اجراء التعديلات على الموازنة العامة واجراء المناقشات بين فصولها وابوابها من حيث زيادة النفقات او انقاصها منها او زيادة الايرادات<sup>(٢)</sup>، ولكن يجب ان توافق السلطة التنفيذية على هذه الزيادة خصوصاً النفقات لأنها هي من تتحمل عبء ذلك، وفي كل الاحوال يجب الاتفاق مع السلطة التنفيذية عند اجراء مثل هذه التعديلات، وبعد اكمال مناقشة مشروع قانون الموازنة والقيام

---

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١٣م، ص ٢١٠.

(٢) د. رائد ناجي احمد، المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٨م، ص ١٤٧.



بكافة الاجراءات اللازمة لتشريع داخل البرلمان يتم التصويت عليه الذي يعد بمثابة الاذن للسلطة التنفيذية بالبدء بتنفيذ الموازنة العامة بعد المصادقة عليها من رئاسة الدولة<sup>(١)</sup>.

يتضح ان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في اقرار الموازنة العامة، وهذا الاختصاص لم تحصل عليه بشكل عفوي ومفاجئ بل كان نتيجة نضال كبير وتطورات متلاحقة للسلطة التشريعية وكيف انها استطاعت تقييد سلطة الملوك وحصلت على صلاحية تشريع القوانين المالية واقرارها الى ان استقر لها هذا الاختصاص، باعتبارها الممثل الاساسي للشعب، وكذلك باعتبارها هي المختصة في تشريع القوانين، ولما كانت الموازنة العامة قانوناً فإن المختص بذلك القانون هي السلطة التشريعية، فيكون لها دورين مهمين في موضوع الموازنة العامة هما تشريعه والرقابة على السلطة التنفيذية عند تنفيذه<sup>(٢)</sup>.

ويعد هذا الاختصاص هو السائد في مختلف الانظمة الدستورية كون ان السلطة التشريعية هي المختصة في تشريع القوانين فالدستور العراقي مثلاً لسنة ٢٠٠٥م جعل صلاحية تشريع القوانين للسلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>.

ورغم ان مجلس الوزراء هو الذي يختص بإعداد الموازنة العامة الا انه ملزم في نفس الوقت بتقديمها لمجلس النواب لإقرارها، وهذا يدل على ان السلطة التشريعية في العراق هي المختصة بإقرار الموازنة العامة وهي التي تتولى اجراء التعديلات والمناقشات بموجب القانون والدستور<sup>(٤)</sup>.

---

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل، المصدر السابق، ص ٢١٤.

(٢) د. عثمان سلمان غيلان العبودي، المصدر السابق، ص ٩٧.

(٣) المادة (٦١) / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه) يختص مجلس النواب بما يأتي: اولاً: تشريع القوانين الاتحادية).

(٤) المادة (٦٢) / اولاً وثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت على انه) اولاً:- يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره. ثانياً: لمجلس النواب، اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبلغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات).

وكذلك الحال لمختلف الانظمة الدستورية في مختلف دول العالم كما في مصر بدستورها لسنة ١٩٧١م في المادة ١١٥ التي اوضحت وجوب عرض الموازنة العامة على مجلس الشعب للموافقة عليه ولا يعتبر نافذ بدون هذه الموافقة<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا مما سبق ان دور السلطة التشريعية يعد أساسياً ومهماً فبدونه لا يمكن ان تتم الموافقة على الموازنة او اعتمادها في النظم الديمقراطية التي تعطي هذه الصلاحية لممثلي الشعب، فلا يمكن ان تكون هناك صلاحية لأي سلطة اخرى في هذا المجال سوى للسلطة التشريعية، بالإضافة الى صلاحيتها في الرقابة على تنفيذ هذه الموازنة من قبل الحكومة عكس النظم التي تعطي هذه الصلاحية لرئيس الدولة .

**ثانياً:- دور السلطة التشريعية في القروض:-** تعد القروض من الامور المالية المهمة في الدولة التي يمكن الاستعانة بها لسد العجز المالي في الموازنة، او لتمويل مشاريع داخل الدولة أياً كان نوعها، وهذه القروض لها انواع مختلفة فمنها اجباري واختياري، وداخلي او خارجي، وهذه القروض لا يمكن اللجوء اليها من قبل الحكومة، الا بعد اجراءات مختلفة يجب القيام بها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالبحث عن الجهات التي يتم الاقتراض منها وتحديد مبلغ القرض والاتفاق على الشروط وكافة الامور التحضيرية الاخرى تقع على عاتق السلطة التنفيذية التي يجب ان تقوم بها بموجب القانون<sup>(٢)</sup> .

وبعد إكمال السلطة التنفيذية الامور الخاصة بإعداد القرض يجب في هذه الحالة أن تأخذ موافقة السلطة التشريعية على ذلك، فدور السلطة التشريعية ضروري ومهم ولا غنى عنه في هذا الامر، لأنها الممثلة عن الشعب، والقروض سوف ينتج عنها آثار كثيرة في الحاضر والمستقبل، فلا بد من أخذ موافقة السلطة التشريعية على هذه القروض ويحق لهذه السلطة ان تقوم بتخفيض مبلغ القرض اذا كانت هناك مبالغة فيه او زيادته عن الحد المعقول ، وبعد اكمال المناقشات اللازمة حول القرض يتم التصويت عليه ويصدر بقانون من السلطة التشريعية باعتبارها هي المختصة في تشريع القوانين، ويبرز دور السلطة التشريعية ايضاً في الرقابة على عمل الحكومة في تنفيذ هذا القرض وليس فقط اقراره وبعد هذا من صلب

(١) د. محمد عوض رضوان، الموازنة العامة في مصر، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩م، ص ١١٦.

(٢) د. محمد وعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، ط ١، المكتب الجامعي الحديث، مصر،

٢٠١٦م، ص ٦٩ وما بعدها.

اختصاص السلطة التشريعية بالدستور المصري لسنة ١٩٧١م الملغي قد اعطى لمجلس الشعب صلاحية الموافقة على القروض التي تعقدتها السلطة التنفيذية وذلك، بموجب المادة ١٢١ منه، وبالتالي لا يمكن للسلطة التنفيذية ابرام القرض بدون موافقة السلطة التشريعية (مجلس الشعب) وكذلك الحال بالنسبة لدستور مصر النافذ لسنة ٢٠١٤ م الذي اشترط ايضا موافقة مجلس النواب المصري بموجب المادة (١٢٧) منه<sup>(١)</sup>.

اما بالنسبة لموقف المشرع الدستوري العراقي في دستور سنة ٢٠٠٥ فإنه سكت عن وجوب موافقة مجلس النواب على الاقتراض ، الا ان هذا الامر يعد من المبادئ المستقرة في النظام النيابي البرلماني، باعتبار ان القرض هو قانون يجب ان يصدر من السلطة التشريعية، لكن المشرع العراقي قد نظم ذلك في قانون الادارة المالية الملغي رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤م الذي جعل صلاحية الاقتراض لوزير المالية<sup>(٢)</sup> ، وكذلك الحال بالنسبة لقانون الادارة المالية النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩م الذي جعل هذه الصلاحية ايضا لوزير المالية<sup>(٣)</sup>، ولكن الواقع العملي المستقر في النظام النيابي البرلماني يحتم ان تتم موافقة مجلس النواب على القروض وهذا ما حدث فعلاً في العراق، فلم تستطيع الحكومة العراقية ابرام القرض لسنة ٢٠٢٠ م الا بعد موافقة مجلس النواب عندما وافق على الاقتراض بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠<sup>(٤)</sup>، وهذا اكبر دليل على اكتساب مجلس النواب العراقي لهذه الصلاحية رغم عدم وجود النص الدستوري الذي يخوله ذلك بشكل صريح، كونه هو المختص بتشريع القوانين، والقرض يعد قانوناً فيملك صلاحية اقراره، بموجب المادة (٦١/ اولاً) من دستور سنة ٢٠٠٥ الذي اعطى صلاحية تشريع القوانين للسلطة التشريعية.

**ثالثاً:- دور السلطة التشريعية في الضرائب:-** ان الضرائب بمختلف انواعها تتولى السلطة التنفيذية جبايتها وتحصيلها، فهي من الموارد المالية المهمة للدولة، لكنها في نفس الوقت

---

(١) د. يحيى محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، مصر، ٢٠١٨م، ص ١٩٤.

(٢) د. احمد خلف حسين الدخيل، المصدر السابق، ص ١٥٩.

(٣) المادة (٣٩/ اولاً) من قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ م النافذ التي نصت على انه (لوزير المالية الاقتراض محلياً أو خارجياً...).

(٤) قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠ م المنشور بالوقائع العراقية العدد ٤٥٩٠ في ٦/٧/٢٠٢٠م.

تشكل عبئاً على المواطنين، لذلك لا تتفرد السلطة التنفيذية وحدها بموضوع الضرائب، فإن كانت هي المسؤولة عن الجباية والتحصيل من المكلفين بدفعها، فإنها لا تستطيع ممارسة هذه الصلاحية بدون تدخل السلطة التشريعية من خلال اصدار قانون ينظم هذه الصلاحية ويحددها بقواعد قانونية تصدرها السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فإن الضرائب لا تفرض ولا تجبى الا بقانون يوضح الآلية التي يتم بها فرضها وجبايتها، ويصدر هذا القانون من السلطة التشريعية في الدولة، وهذا الذي اخذت به مختلف الانظمة الدستورية، فالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م قد جعل اختصاص فرض الضرائب وجبايتها بقانون تصدره السلطة التشريعية<sup>(٢)</sup>، وهكذا بقية دول العالم فقد جعلت فرض الضرائب من اختصاص السلطة التشريعية بعد ما كان من صلاحيات الملوك والامراء لزمّن طويل، الا ان الضغط الشعبي والنضال الذي قام به نتيجة كثرة الضرائب التي تفرض من الملوك أدت الى جعل هذه الصلاحية لممثلي الشعب وخاصة السلطة التشريعية كما في بريطانيا وغيرها من الدول<sup>(٣)</sup>.

نستدل مما سبق ان السلطة التنفيذية لا يمكن لها ان تقوم بأي تصرفات مالية بدون ان تكون هناك موافقة مسبقة من السلطة التشريعية على شكل قانون يصدر منها يخول الحكومة القيام بأعمالها المالية المختلفة، كما ان الحكومة عند احتياجها أي اعتماد مالي في أي وقت لا يمكن ان تحصل عليه بدون موافقة السلطة التشريعية، مما يعزز دورها في كافة الامور المالية في الدولة التي تبدو للوهلة الاولى انها من اختصاص السلطة التنفيذية فقط.

---

(١) د. محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، ط١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٦م، ص٣١.

(٢) المادة (٢٨ / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه( لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، الا بقانون).

(٣) ALEX CARROLL, COntitutionAL and administrative Law, Jthed, PEARSON LongMan, EngLand,2009,P.101.

## الفرع الثاني

### الموافقة على الإصلاحات الحكومية

لا ريب ان الحكومة تقوم بكثير من الاعمال لتسيير شؤون الدولة اليومية في مختلف المجالات، الا انها قد تجد نفسها تحتاج الى القيام بإصلاحات معينة لكي تتمكن من ادارة شؤون الدولة لوجود اسباب مختلفة تدعوها لهذا الامر، ولكن هل تقوم بالإصلاح بعيداً عن السلطة التشريعية ام لا؟ لذا لا بد من بيان تعريف الإصلاح ودور السلطة التشريعية فيه وهذا ما سنوضحه في بندين وعلى النحو الآتي:-

**أولاً:- تعريف الإصلاح:-** يعرف الإصلاح في اللغة بأنه مصدر أصلح وإصلاح جمعها إصلاحات، أي تقويم وتغيير وتحسين، وصَلَحَ أمره أو حاله صار حسناً وزال عنه الفساد، عَفَّ، وَفَضَلَ، وَأَصْلَحَ في عمله أتى بما هو صالح وجيد<sup>(١)</sup>.

ويعرف الإصلاح اصطلاحاً بأنه تحسين وتصحيح الامور والاضطراب القائمة بعد أن أصابها الخلل والاضطراب من خلال تعزيز الايجابيات ومعالجة النواقص والسلبيات التي دفعت صاحب القرار للقيام بالإصلاحات المطلوبة، وبذلك يتضح ان الإصلاح يهدف الى تغيير وتحسين الاوضاع الى ما هو أفضل لوجود عدة اسباب دفعت السلطة اليه، فالتطبيق العملي يؤدي الى الكشف عن وجود السلبيات والايجابيات في مختلف المجالات وبالتالي التدخل لمعالجة السلبيات ودعم الايجابيات، فالفساد المالي والاداري، وتردي الاوضاع السياسية والامنية والاقتصادية وحتى الاجتماعية، و الاهمال الحكومي جميعها اسباب تؤدي الى اجراء الإصلاح في الدولة<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً:- دور السلطة التشريعية في الإصلاحات الحكومية:-** مما لا شك فيه ان قيام الحكومة بالإصلاح في المجالات التي تحتاج الى هذا الامر، فإنها لا تستطيع ان تقوم ببعض منها دون تدخل السلطة التشريعية، في حين ان البعض الآخر يمكن ان تقوم به بشكل مباشر، لذا سوف نقسم الموضوع على النحو الآتي:-

---

(١) قاموس المعاني، كلمة الإصلاح، على الموقع [www.almaany.com](http://www.almaany.com) تاريخ الزيارة السبت ١٧/٧/٢٠٢١م الساعة السادسة مساءً.

(٢) د. محمد احمد عبد المنعم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧م، ص ٤.

١- الاصلاحات التي لا تحتاج الى تدخل السلطة التشريعية:- بموجب هذا الامر تستطيع الحكومة ان تجري الاصلاحات في كل مجال لا تحتاج به الى تدخل السلطة التشريعية، ويعود السبب في ذلك الى ما تملكه الحكومة من سلطة في ادارة الدولة بموجب الدستور والقانون، اذ يحق لها ان تصدر ما تشاء من القرارات، وتتخذ ما يناسبها من الاجراءات، لكي تُصلح وضع الدولة، كونها المخولة بوضع السياسة العامة للدولة والمسؤولة عن تنفيذها، وكذلك تشرف على عمل الوزارات<sup>(١)</sup>، وهذا يخولها ان تقوم بما يناسبها من الاجراءات خصوصاً في الامور الادارية التي تتعلق بالوظيفة العامة في الدولة، او الامور العسكرية والامنية من حيث الخطط العسكرية او التوجيهات او ما شابه ذلك من الامور الامنية التي تدخل في اختصاص الحكومة، وكذلك الحال بالنسبة للمجالات الاخرى الاجتماعية والاقتصادية تستطيع ان تتخذ ما تراه مناسباً من اجراءات لإصلاح الاوضاع في هذه المجالات التي تدخل ضمن اختصاصها بموجب الدستور والتشريع العادي، وبذلك تستطيع الحكومة ان تدير شؤون الدولة المختلفة، وتُصلح كل المعوقات التي تعترض طريقها باعتبارها المسؤولة عن هذه الادارة وتملك سلطة تنفيذ القوانين والقرارات على كافة المجالات الداخلة ضمن اختصاصها<sup>(٢)</sup>.

نستدل مما سبق ان الحكومة تستطيع القيام بالإصلاح بالأمر الاعتيادية التي تتعلق بالصلاحيات المخولة لها بشكل مسبق اما بموجب الدستور او القانون، وهذا يدل على ان السلطة التشريعية هي التي وضعت الاساس التشريعي الذي تسير عليه الحكومة بهذه الاصلاحات، وهذا الاساس قام بوضع القواعد العامة والخطوط العريضة التي تسيير عليها الحكومة، وترك باقي التفاصيل لتقدير الادارة حتى يكون لها حرية في اتخاذ القرار كي لا يصاب عملها بالجمود والتقليد.

---

(١) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م التي نصت انه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: اولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والاشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة).

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٩م، ص٧٨.

٢-الإصلاحات التي تحتاج الى تدخل السلطة التشريعية : لا شك ان الكثير من الإصلاحات التي تحاول الحكومة القيام بها تحتاج الى تدخل من السلطة التشريعية بشكل مباشر او غير مباشر ، فالسلطة التشريعية يكون دورها في الاصلاح الحكومي من خلال تشريع قانون يخول السلطة التنفيذية القيام بالإصلاحات المطلوبة، فتكون هذه الإصلاحات بناء على تفويض قانوني من البرلمان، او من خلال اجازتها لها بعد اتخاذها من قبل الحكومة، ويحق للبرلمان في نفس الوقت ان يجيز هذه الإصلاحات ويوافق عليها وله حق رفضها ايضا مع معالجة الاثار التي قد تحدث بسبب هذا الالغاء، ومن الدول التي حدثت فيها اصلاحات هو العراق بعد خروج العديد من المحافظات العراقية بتظاهرات واعتصامات للمطالبة بالإصلاح، مما ادى الى قيام الحكومة العراقية بجملة اصلاحات وافق على بعضها مجلس النواب العراقي بجلسته المرقمة ١٠ في ١١ / اب/ ٢٠١٥ م التي تضمنت ايضا اصلاحات تتعلق بالجانب التشريعي من حيث ضرورة الاسراع بتشريع القوانين المعطلة ، وكذلك معالجة بعض الامور التي تتعلق بغياب النواب، اذ صوت مجلس النواب على العديد من القوانين من ضمن الحزمة الاصلاحية التشريعية ومنها قانون الغاء الامتيازات المالية للمسؤولين في الدولة رقم (٢٨) لسنة ٢٠١٩ م ، وقانون اللجنة الاولمبية الوطنية العراقية رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٩ م ، وكذلك قانون التعديل الاول لقانون التقاعد الموحد رقم ٩ لسنة ٢٠١٤ م بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩ م، وايضا قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس المحافظات والاقضية والنواحي رقم ١٢ لسنة ٢٠١٨ م بالقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ م (١) .

وتجدر الاشارة الى ان عجلة الاصلاح في العراق توقفت بسبب التأثيرات الحزبية والمزيدات السياسية مما ادى ذلك الى تقييد الحكومة في اجراء الإصلاحات، مما يتطلب معه ان يكون هناك تدخل حقيقي وفعلي من قبل البرلمان للضغط على هذه الاحزاب لإكمال الإصلاحات، مما يدل على وجود دور مهم للسلطة التشريعية في هذه العملية، لان كل دولة تسعى الى اصلاح الوضع القائم فيها الى ما هو افضل بما يخدم المصلحة العامة، ففي مصر مثلا هناك دعوات ومطالبات بإجراء اصلاحات مختلفة تشمل عمل الحكومة ومجلس

(١) د. عدنان عاجل عبيد المصدر السابق ، ص ٧٨. و كذلك الوقائع العراقية العدد ٤٥٦١ في ٩ / ١٢ / ٢٠١٩ م.

الشعب ايضاً كإلغاء نسبة ال ٥٠% التي توجب ان يكون المجلس من العمال والفلاحين او تقليل هذه النسبة وغيرها من الامور الاخرى، او الغاء مجلس الشورى باعتباره حلقة زائدة<sup>(١)</sup>. وكذلك يشمل الاصلاح الجوانب التشريعية(القوانين) فهذه تحتاج تدخل مباشر من قبل البرلمان من خلال تشريع قوانين جديدة او تعديل القائمة ومعالجة ما يوجد فيها من نقص او غموض وجعلها تتلاءم مع التطبيق العملي، سواء تعلق الاصلاح بصلاحيات الحكومة او رئيس الدولة او أي جهة اخرى في الدولة<sup>(٢)</sup>.

ان الاصلاح في مختلف الجوانب يجب ان يكون متوافق مع احكام الدستور النافذ في الدولة، والا سوف يكون حجرة عثرة في وجه هذه الاصلاحات، مما يتطلب معه القيام بخطوة مهمة وهي تعديل الدستور نفسه لكي يتلاءم مع الاصلاح والوضع القانوني السياسي القائم من اجل تقديم افضل الخدمات للشعب وتحقيق المصلحة العامة، لان النصوص الدستورية لم توضع لكي تكون جامدة وعاجزة عن تلبية الاحتياجات فمن المنطق ان يكون النص الدستوري قابل للتعديل لكي يستجيب للتطورات الحديثة في الدولة، لذلك فيمكن القيام بالإصلاح حتى وان تطلب الامر تعديل الدستور، ليكون بشكل مثالي يتلاءم مع الواقع العملي في الدولة، لان بناء النصوص الدستورية يجب ان تكون على وفق احتياجات الشعب وليس نقل نصوص من دساتير اخرى ووضعتها في الدستور الداخلي، لان كل دولة لها ظروفها الخاصة وعاداتها وتكوينها المجتمعي الذي يختلف عن باقي الدول<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. كمال طلبه المتولي سلامة، الاصلاحات الدستورية والتشريعية المرتقبة في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥م، ص٢٩، ٣٣.

(٢) د. محمد علي سويلم، الاصلاح التشريعي، ط٢، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨م، ص١٨٩.

(٣) Carolinmorris, Jonthan B oston, Raconstituting tha Constitution, springer, united kingdom, 2011, p.37.



## المطلب الثاني

### الموافقة على اعمال الحكومة في حالة الطوارئ

ان الحكومة لم تسلم من تدخل السلطة التشريعية حتى في الاحول الطارئة التي تحدث في البلد، فالدولة لا يمكن ان تعيش في حالة رخاء واستقرار بشكل دائم، وانما لا بد وأن تحدث فيها امور طارئة غير متوقعة تهدد كيان الدولة، مما يتطلب معها اتخاذ اجراءات سريعة وعاجلة لمعالجتها من قبل الحكومة، لكن لم يكن بمقدور الحكومة معالجة هذه الحالات بدون تدخل السلطة التشريعية، لذلك سوف نبين هذا الموضوع في فرعين، سنوضح في الفرع الاول مفهوم حالة الطوارئ، وفي الفرع الثاني سنتناول دور السلطة التشريعية في حالة الطوارئ وعلى النحو الآتي:-

### الفرع الاول

#### مفهوم حالة الطوارئ

يقضي توضيح مفهوم حالة الطوارئ ان يتم تقسيم الموضوع الى ثلاثة بنود وعلى النحو الآتي:-

**اولاً:- تعريف حالة الطوارئ:-** لا يوجد تعريف محدد لحالة الطوارئ رغم ان الهدف او الغاية منها محددة ومعروفة ، وهي معالجة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة فتهدد سلامتها وأمنها، ومن هذه التعريفات هي بأنها" الظروف التي تحدث داخل الدولة او خارجها وتؤثر على نظام الدولة ولا تستطيع السلطات الممنوحة لسلطات الضبط الاداري بموجب التشريعات السارية من مواجهة هذه الظروف، فتستطيع هذه السلطات وفي إطار قانون حالة الطوارئ ان تتخذ تدابير استثنائية تأخذ قوة التشريع بعد عرضها على البرلمان والتصديق عليها وذلك لمواجهة هذه الظروف، ان هذا التعريف قد مزج بين الخطر الخارجي الذي يستدعي اعلان الاحكام العرفية، وبين الخطر الداخلي الذي يستدعي اعلان حالة الطوارئ<sup>(١)</sup>.

وقد عرفت حالة الطوارئ ايضاً بأنها" نظام قانوني اعد لمواجهة الظروف الاستثنائية ويقوم مقام قوانين السلطة الكاملة" وهذا التعريف لم يميز ايضاً بين قوانين حالة الطوارئ التي

---

(١) د. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، ط ٢ دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٣م،

تكون خلال فترة معينة، وقوانين السلطة الكاملة التي تكون بناءً على تفويض تشريعي من البرلمان<sup>(١)</sup>. وعرفت أيضاً بأنها "نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يلجأ إليه إلا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عنها الاداة الحكومية الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته"، وهذا التعريف هو الاقرب لوصف حالة الطوارئ وبيان مدلولها السليم، لانه وصفها بشكل سليم ومناسب<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً:- شروط حالة الطوارئ:-** هناك جملة شروط لابد من وجودها لعد الامر بانه حالة طارئة ويستوجب معه اعلان حالة الطوارئ وهذه الشروط هي الآتي:-

١- وجود خطر جسيم حال غير متوقع يهدد الدولة:- وبذلك يجب ان تتوفر بالخطر هذه الشروط فيجب ان يكون من الاخطار الجسيمة التي تحدث آثاراً خطيرة وحالة غير مستقبلية، وغير مألوفة في حياة الدولة لان هناك اخطار اعتيادية تحدث في الدولة بالإمكان تجاوزها وحلها بدون اللجوء الى حالة الطوارئ، وبذلك ان يكون الخطر غير اعتيادي<sup>(٣)</sup>.

٢- عدم القدرة على مواجهة الخطر بالإجراءات الاعتيادية:- يجب في هذا الامر ان يكون الخطر لا يمكن دفعه او مواجهته بالإجراءات الاعتيادية، وانما يستلزم سرعة واجراءات حازمة، فإذا كانت هناك طرق او اجراءات يمكن اللجوء اليها قبل اعلان حالة الطوارئ فيجب اللجوء اليها أولاً وبعد ذلك يتم اعلان حالة الطوارئ<sup>(٤)</sup>.

٣- عرض الاجراءات المتخذة على البرلمان:- وهذا ما سنوضحه مفصلاً في الفرع الثاني من هذا المطلب. وعند توفر هذه الشروط يحق للسلطة التنفيذية اتخاذ ما تراه مناسباً من القرارات والاجراءات لمعالجة هذا الخطر، فلها ان تعرض قيود على حريات الافراد وحقوقهم، كحظر التجول مثلاً وغيرها، فلا يوجد شيء يقيد السلطة التنفيذية في هذا الامر، لان صلاحياتها واسعة ومتنوعة من اجل الحفاظ على كيان الدولة بشكل عام<sup>(٥)</sup>.

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٧م، ص ٢٧٩.

(٢) د. محمد الوكيل، المصدر السابق، ص ١٣٥.

(٣) د. اشرف فايز المساوي، اثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط ١، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٦م، ص ٤٢.

(٤) د. محمد الوكيل، المصدر السابق، ص ١٣٧.

(٥) د. اشرف فايز المساوي، المصدر السابق، ص ٤١.

## الفرع الثاني

### دور السلطة التشريعية في حالة الطوارئ

أصبحت السلطة التشريعية التي تمثل الشعب صاحبة الدور المهم في حياة الدولة من مختلف النواحي الى جانب السلطة التنفيذية، فحتى في حالة مرور الدولة بظرف طارئ يهدد كيانها فإن للسلطة التشريعية دور في ذلك الامر، علماً ان الانظمة الدستورية قد اختلفت حول تحديد السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ، فهناك من أناط هذه المهمة بالسلطة التنفيذية سواء كان مجلس الوزراء كما في فرنسا بموجب دستور سنة ١٩٥٨م بالمادة(٣٩) منه، أو من رئيس الجمهورية كما هو الحال في مصر وفق المادة(١٥٤) من دستور سنة ٢٠١٤م، وقد تكون صلاحية الاعلان مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما في العراق بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ<sup>(١)</sup>.

وعلى ذلك فبعد ان يتم اعلان حالة الطوارئ، تكون هناك صلاحيات كثيرة ومتنوعة تخول للسلطة التنفيذية من اجل ادارة البلاد في مثل هذه الظروف وخلال المدة المحددة دستوريا<sup>(٢)</sup>، وبعد انتهاء حالة الطوارئ تلتزم السلطة التنفيذية بعرض ما اتخذته من اجراءات او قرارات اثناء حالة الطوارئ على السلطة التشريعية، لتتولى مناقشة هذه الاجراءات المتخذة من قبل الحكومة<sup>(٣)</sup>، اذ تتولى دراسة ومناقشة كل ما اتخذته الحكومة في ظل هذه الفترة، لان الحكومة وان كانت تتمتع بصلاحيات واسعة وكثيرة، الا انها يجب ان تضع بحسبانها ان هناك السلطة التشريعية التي سوف تدقق وتناقش كل اجراء اتخذته الحكومة في حالة الطوارئ من اجل التأكد من مدى التزام الحكومة بالقانون والدستور، وكذلك للتأكد من مدى جدية

---

(١) المادة(٦١/تاسعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه(أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء).

(٢) المادة(٦١/تاسعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور). وكذلك نصت المادة(٦١/تاسعاً/ب) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م على انه (تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة).

(٣) د. افنان عبد الحسين الحمداني، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٢١م، ص ١٣٠.

وتناسب الاجراءات التي اتخذتها مع حالة الخطر الموجودة، وكذلك لغرض الرقابة على كل عمل تقوم به الحكومة حتى وان كان في حالة ظرف طارئ<sup>(١)</sup>.

وبعد ان تتم مناقشة ودراسة الاجراءات التي اتخذتها الحكومة من قبل السلطة التشريعية يتم التصويت عليها ، فإما ان توافق عليها وتصبح نافذة، او ترفضها وتعالج الآثار التي تترتب على هذا الرفض وهذا يدل على ان السلطة التشريعية هي التي تملك القرار النهائي في بقاء اجراءات الحكومة والمصادقة عليها او رفضها، فلا يمكن للحكومة ان تتخلص من هذا الامر لأنها ملزمة بعرض ما اتخذته على السلطة الممثلة للشعب<sup>(٢)</sup>، كما هو الحال في العراق، اذ تلزم الحكومة بعرض الاجراءات على مجلس النواب بعد انتهاء حالة الطوارئ بمدة معينة دستورياً وهي خمسة عشر يوماً<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة الى ان دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م في المادة ٦١ /تاسعا/ ج/ منه بين وجوب تشريع قانون من مجلس النواب ينظم حالة الطوارئ والصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء عند اعلانها، الا ان مجلس النواب لم يستطع ان يشرع هذا القانون بسبب الخلافات السياسية حوله رغم انه تم عرض مشروع قانون السلامة الوطنية لمجلس النواب عام ٢٠١٤ م الا انه لم يتم تشريعه وتم رفضه من المجلس، وبقي العمل بقانون السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ م الذي نظم صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، اذ حوله العديد من الصلاحيات التي تمكنه من الحفاظ على استقرار الدولة وحفظ سلامتها، فيحق بموجب هذا القانون لرئيس الوزراء ان يأمر باعتقال الاشخاص وحظر التجوال وغيرها من الاجراءات الاخرى التي يمكن له اتخاذها لحفظ كيان الدولة من الانهيار رغم مخالفة هذا القانون لدستور العراق النافذ في كثير من المواضع ففي امر الدفاع عن السلامة الوطنية بموجب المادة رقم (١) منه يكون اعلان حالة الطوارئ من خلال طلب يقدم من رئيس الوزراء لهيئة رئاسة الجمهورية التي يجب ان توافق بالاجماع وهذا عكس ما موجود في دستور ٢٠٠٥م الذي

---

(١) د. عباس العادلي، الطوارئ ما بين الضرورة والرقابة القضائية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ٢٠١٧م، ص١٦٩.

(٢) د. محمد علي سويلم، المصدر السابق، ص٤٠٩، ١٦٩.

(٣) المادة (٦١/تاسعاً/د) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه (يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الاجراءات المتخذة والنتائج، في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها).

جعل الاعلان من خلال مجلس النواب وليس رئاسة الجمهورية، وكذلك المادة (٩) من الامر جعلت المصادقة على الاعمال اثناء حالة الطوارئ لرئاسة الجمهورية في حين وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م تكون لمجلس النواب ، وهذه مخالفت واضحة لهذا الدستور، لذلك ينبغي الاسراع بتشريع قانون الدفاع عن السلامة الوطنية من خلال تفعيل النص الدستوري ووضعه وضع التنفيذ وليس ابقاءه حبرا على ورق (١).

يتبين لنا ان دور السلطة التشريعية يظهر في اعمال الحكومة المختلفة سواء كان هذا الدور بشكل مباشر او غير مباشر، فالحكومة تعمل من اجل تحقيق المصلحة العامة التي تسعى كل سلطات الدولة تحقيقها وليس هي فحسب، ونتيجة لذلك فإن استقلال كل سلطة عن الاخرى في عملها بشكل تام غير ممكن من الناحية العملية بسبب ان الاعمال اللازمة لإدارة الدولة بمختلف الجوانب أصبحت كالحلقات كل سلطة ممكن ان تتولى حلقة معينة وتأتي الاخرى لتكمل ما تبقى وهكذا يكون دور السلطة التشريعية حتى في حالة وجود تهديد لكيان الدولة فعندما تعصف بالدولة أي احداث قد تؤدي الى تهديد كيان الدولة تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ التدابير اللازمة لحفظ الدولة من الانهيار وبعد ذلك يتم عرض ما اتخذته هذه السلطة على السلطة التشريعية لافرازه واجازته، كما ان الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ تكون من السلطة التشريعية ايضا لذلك يكون لها دور حتى في حالة وجود تهديد للدولة بأي شكل من الاشكال .

---

(١) المادة (٣) من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م النافذ.

## الفصل الثاني

### تقييم دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية

بعد أن تم بيان دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية لابد من تقييم هذا الدور من ناحية الايجابيات التي من الممكن ان تتحقق بسبب وجود دور لهذه السلطة في العمل التنفيذي الحكومي، فالاعمال الحكومية عندما يكون بها دور للسلطة التشريعية سوف تكون متقنة بشكل مناسب وكذلك هذا الدور سوف يؤدي الى تعزيز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في انجاز الكثير من الاعمال التي تخدم المصلحة العامة ، وكذلك بيان الاثار التي تحدث بسبب تدخل السلطة التشريعية في عمل الحكومة فبدون شك ان هناك جملة من الاثار التي قد تحدث بسبب هذا التدخل، لذلك سوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين، سنتناول في المبحث الاول ايجابيات تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية .اما المبحث الثاني فسنبين فيه اثار تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية، وعلى النحو الآتي:-

## المبحث الاول

### ايجابيات تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية

هناك العديد من الايجابيات التي تحصل بسبب وجود دور للسلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية من خلال اتقان الاعمال الحكومية، او تعزيز التعاون بين هاتين السلطتين، لذلك سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين، سنوضح في المطلب الاول اتقان العمل التنفيذي الحكومي ومحاربة الفساد، وفي المطلب الثاني سنبين تعزيز مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضمان مشاركة الشعب في ادارة الشؤون العامة وعلى النحو الآتي:-

### المطلب الاول

#### اتقان العمل التنفيذي الحكومي ومحاربة الفساد

ان قيام السلطة التنفيذية بأعمالها المختلفة لأداره شؤون الدولة لابد وان يكون من اجل المصلحة العامة، وكذلك لابد وان تقوم هذه السلطة باتقان عملها التنفيذي ويأتي ذلك بتدخل السلطة التشريعية لضمان جودة هذه الاعمال ومحاربة الفساد من خلال استخدام الوسائل الرقابية والتشريعية، لذلك سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين، سنتناول في الفرع الاول اتقان العمل التنفيذي الحكومي، وفي الفرع الثاني سنوضح محاربة الفساد وعلى النحو الآتي:-

### الفرع الاول

#### إتقان العمل التنفيذي الحكومي

يساهم تدخل السلطة التشريعية في العمل التنفيذي الحكومي في اتقان هذا العمل، وضمان جودته، لان الحكومة سوف تعمل على تقديم الاعمال بدقة عالية وجودة كبيرة ، لأنها تعلم انها خاضعة لرقابة السلطة التشريعية، فكل عمل تنجزه الحكومة تهدف من خلاله تحقيق المصلحة العامة التي هي هدف السلطة التشريعية ايضاً، فبذلك يكون دور السلطة التشريعية في العمل التنفيذي ايجابياً ويساهم في جودته ورسانته وكذلك دقته واستقراره، وكذلك الحيلولة

دون اساءة استعمال السلطة من قبل الحكومة، لذا سوف نبين هذ المواضيع في بندين وعلى النحو الآتي:-

**اولاً:- دقة العمل التنفيذي واستقراره:-** لا شك ان الحكومة تقوم بإنجاز الاعمال التي تدخل في نطاق اختصاصها بموجب الدستور والقانون، وان هذا الانجاز يكون تحت رقابة السلطة التشريعية من خلال متابعة تنفيذ هذه الاعمال او من خلال الوسائل الرقابية التي تملكها هذه السلطة ضد الحكومة سواء من خلال السؤال او الاستجواب، او التحقيق البرلماني، او حتى طرح الثقة بالحكومة من خلال المسؤولية السياسية، فكل هذه الوسائل التي تملكها السلطة التشريعية ضد الحكومة لها اثر كبير في تصويب العمل الحكومي<sup>(١)</sup>، علماً ان تدخل السلطة التشريعية في العمل التنفيذي الحكومي لا يقتصر على الرقابة فقط، بل ان الحكومة سوف تعمل على توخي الدقة العالية في انجاز هذه الاعمال، حتى لا تقع تحت طائلة المسؤولية امام السلطة التشريعية، اذ تعتمد الحكومة على اتباع الطرق المناسبة واتخاذ الاجراءات الفنية والقانونية الدقيقة في تنفيذ اعمالها حتى وان تطلب الامر الاستعانة بخبراء من خارج الحكومة لتنفيذ هذه الاعمال، وهذا يدل على وجود متابعة من قبل السلطة التشريعية على الحكومة وليس فقط رقابة، اذ تؤدي هذه المتابعة الى جعل العمل الحكومي يسعى دائماً الى تحقيق المصلحة العامة ولا تحيد الحكومة عن هذا الامر ابداً<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان الحكومة سوف تعمل على جعل عملها التنفيذي مستقراً من اجل الحفاظ على حقوق الافراد، لان استقرار العمل يؤدي الى معرفة الافراد بالإجراءات اللازمة لهذه الاعمال ، وبالتالي سهولة اتباعها والحصول على الخدمات والحقوق بدون تعقيد، وبذلك لا تستطيع الحكومة ان تغير في هذه الاجراءات ، لأنها تؤدي الى اثاره المسؤولية امام ممثلي الشعب ( السلطة التشريعية)، وكذلك الى إرباك العمل الحكومي، لذا فإن استقرار العمل الحكومي يأتي من استقرار الاجراءات المتبعة فيه، وكذلك متابعة السلطة التشريعية له

---

(١) د. د. رافع خضر صالح شبر. د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص

الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧م، ص٥٥.

(٢) د. د. صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة

التنفيذية، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٩م، ص٢٨.



ولإجراءاته ايضا ، والعمل على ضرورة الحفاظ على هذا الاستقرار من اجل تحقيق المصلحة العامة التي تعد الهدف الاسمى لكل سلطات الدولة<sup>(١)</sup>.

ثانياً: - **الحيلولة دون اساءة استعمال السلطة:** - ان الحكومة رغم وجود النصوص القانونية التي تحدد اختصاصاتها وسلطاتها في ادارة الدولة، الا انها قد تتعسف في استعمال هذه الصلاحيات والسلطات، فتعتدي على حقوق الافراد وحررياتهم، وكذلك تسيء استعمال هذه الاختصاصات في غير المصلحة العامة، لان وجود السلطة بدون رقابة عليها لا بد وان يكون هناك انحراف او اساءة في استعمالها، كما ان الحكومة لا تقف عند حد الاساءة في استعمال سلطاتها بل تحاول التمدد على اختصاص باقي سلطات الدولة، فتحاول ان تهيمن على بعض اختصاصات السلطتين التشريعية او القضائية خصوصاً عندما لا تكون هناك أي رقابة او دور لهذه السلطات على عمل الحكومة مما يجعلها في مأمن من الرقابة فتزيد من التجاوزات على صلاحيات هيئات الدولة الاخرى فيؤدي ذلك الى اساءة استعمال السلطة<sup>(٢)</sup> .

وعلى ذلك فإن الحيلولة دون اساءة استعمال السلطة من قبل الحكومة يكون من خلال وجود دور للسلطة التشريعية في عمل الحكومة سواء تمثل هذا الدور بالرقابة على اعمال الحكومة، او بالمتابعة المباشرة لهذه الاعمال، او من خلال تقارير ترفع للسلطة التشريعية توضح فيها آلية انجاز الاعمال ومدى احترام الانظمة والقوانين من قبل الحكومة، والافضل هو اسلوب الرقابة من خلال الوسائل الرقابية التي تمتلكها السلطة التشريعية ضد الحكومة كالسؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة، بالإضافة الى استخدام اسلوب المتابعة على عمل الحكومة للحد من أي محاولة لإساءة استعمال السلطة من قبلها<sup>(٣)</sup>.

من خلال ما تقدم يتبين لنا ان وجود النصوص الدستورية والقانونية التي تحدد اختصاصات كل سلطة في الدولة لا تكفي وحدها للحد من اساءة استعمال السلطة، او اتقان العمل الحكومي أياً كان نوعه، بل لا بد من وجود دور رقابي على تنفيذ هذه النصوص من

---

(١) د. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام التثائية البرلمانية، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٧م، ص ٤٠١.

(٢) د. وسام صبار العاني، القضاء الاداري، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

(٣) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، المصدر السابق، ص ١٤٩.

قبل السلطة المختصة بالرقابة، خصوصاً على السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاصات المتنوعة والمختلفة في إدارة شؤون الدولة كونها هي الأكثر قرباً من الواقع، ولأنها هي المسؤولة عن تقديم أكثر الخدمات للأفراد، لذا فإن دور السلطة التشريعية في العمل التنفيذي له دور ايجابي كبير في تصويب العمل الحكومي وتوجيهه نحو الافضل بما يخدم المصلحة العامة، وتجدر الاشارة الى ان تدخل السلطة التشريعية في العمل التنفيذي الحكومي لا يؤدي الى الاخلال بمبدأ الاختصاصات وتقسيم العمل، لان هذا التدخل او الدور يكون بموجب النصوص الدستورية والقانونية التي تسمح لكل سلطة بوجود دور لها في عمل السلطة الاخرى بما يضمن تحقيق المصلحة العامة، وتمكين كل سلطة من اداء اعمالها بشكل سليم وقانوني بما يضمن الحفاظ على حقوق الافراد وحررياتهم وكذلك احترام سيادة القانون في الدولة<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني

### مكافحة الفساد

ان الحكومة هي صاحبة الاختصاصات التي تتعلق بإدارة الدولة في النواحي الادارية و المالية وغيرها، فهي التي تتحكم بالجانب الاداري من حيث التعامل مع الموظفين وكيفية اختيارهم وتنقلاتهم، وكذلك تتولى ادارة شؤون الدولة المالية فهي المسؤولة عن جمع الايرادات وعن صرف النفقات المختلفة في الدولة، ونتيجة هذه الاختصاصات في هذين الجانبين فإن وجود الفساد المالي والاداري يعد أمراً حتمياً، خصوصاً اذا تركت الحكومة بدون رقابة ومتابعة من قبل السلطة التشريعية او القضائية، لذا سوف نبين محاربة الفساد من خلال بيان تعريفه، وكذلك كيفية محاربة الفساد الاداري والمالي وعلى النحو الاتي:-

**اولاً:- تعريف الفساد:-** يعرف بانه استعمال الموظف للسلطة الممنوحة له لأغراض شخصية له أو لغيره خلافاً للقوانين والانظمة والتعليمات، ويعرف ايضاً بأنه حصول الموظف على دخل غير مشروع بسبب وظيفته خلافاً للقانون وفي نطاق العمل الحكومي، و يمكن

---

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠١م، ص٢٤٨. و friedrich A. hayek , droit legislation et liberte, volume 3, presses universitaires de france , france 1983,p. 121.

تعريف الفساد ايضا بأنه استغلال الحكومة للصلاحيات المخولة لها لتحقيق اغراض شخصية بعيداً عن المصلحة العامة سواء في الجانب الاداري او المالي ،اذ تقوم الحكومة باستغلال صلاحياتها لتحقيق نفع خاص لجهة معينة او لحزب معين على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي ذلك الى فقدان ثقة المواطن بالدولة واختلال الوضع الاداري والمالي فيها (١).

ثانياً:- محاربة الفساد الاداري:- يكون الفساد الاداري من قبل الحكومة في الامور التي تتعلق بالوظيفة العامة، أي تتعلق بمظاهر الانحرافات واساءة استعمال السلطة في الجانب الاداري بما يخالف القواعد القانونية والتنظيمية في الدولة لتحقيق اغراض شخصية بعيداً عن المصلحة العامة(٢).

وعلى ذلك فإن الفساد الاداري يمكن ان يتخذ مظاهر مختلفة تقوم بها الحكومة او احدى الوزارات او الجهات التابعة لها ومن اهم هذه المظاهر هي الآتي:-

١- استغلال المنصب:- ويتمثل باستغلال الوظيفة العامة من اجل الحصول على امتيازات خاصة، او الحصول على منافع مالية او سياسية خلافاً للقواعد القانونية من خلال استغلال المنصب الذي يتولاه الشخص، اذ يعتمد على استغلاله لمصلحته الخاصة من خلال عدم تسيير شؤون المواطنين بدون الحصول على مقابل مالي لإنجاز هذه الخدمة، مما يخلق تنافس شديد بين الاشخاص للحصول على هذا المنصب وقد يصل الامر الى حد دفع مبالغ مالية كبيرة للحصول على منصب معين لاستغلاله في الحصول على الاموال بعيدا عن المصلحة العامة(٣).

٢- المحاباة والمحسوبية:- وتتمثل في تنفيذ اعمال مخالفة للقانون لصالح فرد أو جماعة، أو تفضيلهم على غيرهم في الحصول على الخدمة ، أو في تولية وظيفة معينة مما يساهم في إسناد الوظائف الى اشخاص غير كفؤين فيساعد ذلك في انتشار الفساد الاداري

---

(١) مخلد توفيق مشاوش خشمان، سبل مكافحة الفساد الاداري في الاردن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٦م، ص٣٣.

(٢) بشار محيسن حسن الامارة، المصدر السابق، ص٢٩.

(٣) د. حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعة للنشر، مصر، ٢٠٠٨م، ص٢١.

على نطاقٍ واسعٍ في اجهزة الدولة المختلفة مما يؤدي الى وجود قصور في الخدمات التي تقدم للمواطنين ، وكذلك عجز هيئات الدولة عن معالجة هذه الحالة (١).

٣- ترك الاعمال الوظيفية:- ويكون ذلك من خلال التقاعس عن القيام بالأعمال الوظيفية المسندة الى الحكومة او احدى هيئاتها، مما يساهم في تردي الخدمة التي يحصل عليها الفرد بسبب الفساد الاداري المنتشر في دوائر الدولة المختلفة، اذ ان هذه الظاهرة تمثل سلوك غير سليم من قبل الموظف في نطاق الوظيفة العامة، مما يتطلب وجود رقابة ومتابعة بشكل مستمر للقضاء على هذه الظاهرة (٢).

وعليه فإن هذه المظاهر وغيرها من الامور التي تتدرج ضمن نطاق الفساد الاداري في الدولة وجودها يأتي بسبب عدم وجود رقابة او محاسبة من قبل السلطة التشريعية على تصرفات الحكومة المختلفة، فمن هنا تأتي ضرورة وجود دور للسلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية وخصوصاً العمل الاداري من اجل محاربة الفساد الاداري بكافة اشكاله، اذ ان قيام السلطة التشريعية بمراقبة عمل الحكومة بشكل مستمر يؤدي الى جعلها ملتزمة بالقانون وتخشى مخالفته حتى لا تقع تحت طائلة المسؤولية امام السلطة التشريعية خصوصاً عند استخدام الاخيرة لوسائل الرقابة التي تملكها ضد الحكومة كالسؤال والاستجواب وغيرها، كما هو الحال في العراق عندما تم استجواب وزير الدفاع والمالية، اذ تم استجواب وزير الدفاع العراقي (خ. ع.) بسبب تهم الفساد الموجهة له، كعدم انجاز المستشفى العسكري و شبهات الفساد في العقود التي تبرمها وزارة الدفاع، بالاضافة الى توجيه الوزير الاتهام لرئيس المجلس وعدد من الاعضاء حول مطالبته بالحصول على عمولات من العقود التي تبرمها الوزارة، وكذلك اتهامه بالفساد الاداري داخل وزارته مما ادى الى تصويت مجلس النواب على اقالة وزير الدفاع، اذ كانت جلسة الاستجواب في (١/ آب/٢٠١٦م) وجلسة سحب الثقة كانت في (٢٥/ اب / ٢٠١٦م) فصوت ١٤٢ نائباً لسحب الثقة مقابل ١٢٠ ضد سحبها مع امتناع ١٨ نائب عن التصويت، وبذلك تم سحب الثقة من وزير الدفاع، وكذلك الامر بالنسبة لوزير المالية

---

(١) د. محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، مركز تطوير الاداء والتنمية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٧م، ص ١١.

(٢) د. احمد محمد عبدالهادي، الانحراف الاداري في الدول النامية، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، ١٩٩٧م، ص ١٢.

(هـ. ز.) الذي تم سحب الثقة منه بسبب تهم الفساد الموجهة له، التي لم يستطع نفيها عنه، فصوت ١٥٨ نائبا لصالح سحب الثقة ضد ٧٧ برفض سحب الثقة، مع امتناع ١٤ نائبا عن التصويت وبالتالي تم سحب الثقة منه واقالته من منصبه (١).

علما ان هناك متابعة من قبل السلطة التشريعية لعمل الحكومة من خلال اللجان المشكلة داخل البرلمان، فكل لجنة تختص بعمل معين وهذه اللجنة تتابع الحكومة فيما يتعلق باختصاصاتها ، مثل لجنة الامن والدفاع تتولى متابعة الامور العسكرية والامنوية مع الحكومة، وبيان ما اذا كان هناك خلل او قصور في عملها في الجانب العسكري والامنوي والخطط الموضوعية لهذا الامر، ولجنة التربية والتعليم تتابع وزارتي التعليم العالي والبحث العلمي والتربية، وهكذا بقية اللجان الاخرى في السلطة التشريعية، علماً انه قد تكون هناك متابعة فردية من قبل بعض النواب من خلال تنبيه الحكومة بوجود خلل في موضوع معين كوجود محسوبية او محاباة او حتى استغلال سلطة او منصب في دائرة او هيئة تابعة للحكومة مما يتطلب معه انتباهها لهذا الامر حتى لا تتأثر المسؤولية ضدها امام البرلمان (٢).

وتجدر الاشارة الى ان القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية في الجانب الاداري يجب ان تلتزم بها الحكومة بشكل دقيق ومناسب فإذا ما حادت عنها الحكومة عند مباشرة العمل الاداري فإن هناك جزاءات تفرض عليها بسبب هذه المخالفة سواء كانت جزاءات جنائية او مدنية او حتى ادارية منصوص عليها بموجب القانون الذي صدر من السلطة التشريعية، بالإضافة الى موافقة الاخيرة على تعيين بعض الاشخاص بموجب الدستور، فيؤدي هذا الامر الى جعل السلطة التشريعية صاحبة القرار في التعيين بالمناصب المهمة حتى لا تكون عرضة للمزايدات بين المسؤولين داخل السلطة التنفيذية، فالبرلمان يجب ان يكون موضوعيا في مسألة التعيين لكي لا تتكرر حالة المزايدات على هذه المناصب، لان الواقع العراقي يقوم على المحاصصة الطائفية والحزبية في التعيين رغم ان النصوص الدستورية والقانونية لم تنص على

---

(١) د. محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٨م، ص ٣٥١. والموقع الالكتروني [www.d.w.com](http://www.d.w.com) تاريخ الزيارة ٤ / ٤ / ٢٠٢٢م.

(٢) د. حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مؤسسة الطوبجي للنشر، مصر، ٢٠٠٥م، ص ١٤٣.

هكذا امر، اذ ان الواقع السياسي افرز هذه الامور من اجل استرضاء الجهات الحزبية المؤثرة بالعملية السياسية في العراق (١).

ثالثاً:- محاربة الفساد المالي:- ان امتلاك الحكومة سلطة ادارة شؤون الدولة المالية مع وجود الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها في الجانب المالي وغير المالي سيكون هذا سبباً في وجود فساد مالي لديها من خلال استغلال السلطة والصلاحيات الممنوحة لها للحصول على منافع مالية خلافاً للقواعد القانونية والانظمة والتعليمات النافذة في الدولة، فالفساد المالي يمكن تعريفه بأنه الحصول على اموال خلافاً للقواعد القانونية، او هو قيام الحكومة او احد اعضائها بالحصول على منافع مالية من خزينة الدولة او من المواطنين خلافاً للقانون مقابل الخدمات التي تقدم لهم، أي ان الفساد المالي يكون من خلال الاستيلاء على المال العام بدون وجه حق او التسبب بهدره في غير الواجهة المحددة له بموجب القانون من اجل الحصول على منافع مالية (٢). فالفساد المالي يتخذ اشكال متنوعة ومختلفة فقد يكون بصورة رشوة تدفع من المواطن، او اختلاس او استيلاء بدون وجه حق من قبل الموظفين في الدولة بكافة اشكالهم، او حتى التحايل على نصوص القوانين من اجل الحصول على منافع مالية من خزينة الدولة، او الاستيلاء على واردات معينة دون ان تضاف الى خزينة الدولة، مما يسهل من عملية الاستيلاء عليها بشكل اكثر مما لو اضيفت للخزينة العامة ، لذلك لا بد وان تكون هناك رقابة على عمل الحكومة المالي من اجل محاربة الفساد المالي، ويكون ذلك من خلال الوسائل الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية ضد التنفيذية كالسؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة (٣)، بالإضافة الى ان هناك وسائل اخرى يمكن من خلالها متابعة العمل الحكومي المالي من قبل السلطة التشريعية والتي يمكن ان تساهم في محاربة هذا الفساد وتتمثل هذه الوسائل بالاتي:-

١- اقرار الموازنة العامة بالدولة:- لا شك ان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الاصيل في اقرار الموازنة العامة في الدولة بعد ان تحال اليها من الحكومة، وهذا المعمول به في الانظمة الدستورية المختلفة، فالدستور العراقي مثلاً بين في المادة (٦٢)/

(١) بشار محسن حسن الامارة، المصدر السابق، ص ٨٣.

(٢) مخلد توفيق مشاوش خشان، المصدر السابق، ص ٣٣.

(٣) د. محمد شهاب امين، المصدر السابق، ص ٣٥٢.

اولاً<sup>(١)</sup>، ان مجلس الوزراء يقدم مشروع قانون الموازنة لمجلس النواب لإقراره، ومن خلال ذلك يستطيع المجلس ان ينظم الامور المالية في الموازنة من خلال تحديد الواردات وضبط النفقات وتشريعها بقانون الذي يجب ان تلتزم به الحكومة، والا تعرضت للمساءلة امام السلطة التشريعية، لان الاخيرة لا يقف دورها عند حد تشريع قانون الموازنة العامة فقط، بل تبقى تراقب عمل الحكومة للتأكد من مدى التزامها بهذا القانون، وبهذه المتابعة سوف تحارب السلطة التشريعية الفساد المالي والحيلولة دون وجوده في مؤسسات الدولة، فالموازنة العامة و ما تحتويه من نفقات و إيرادات يجب ان تكون هناك دقة كبيرة في اقرارها، لان أي لبس او غموض في نصوصها سوف يكون ذريعة ووسيلة للحكومة من خلالها سيوجد الفساد المالي، بسبب استغلال هذا الغموض في نصوص الموازنة العامة من قبل الحكومة او احدى هيئاتها، لذلك لا بد من صياغة نصوص الموازنة العامة بشكل واضح وصريح من قبل البرلمان بما يعزز قدرته على متابعة عمل الحكومة في الجانب المالي، سواء من حيث النفقات والايادات التي تحصل عليها، لان هناك الكثير من الخلافات التي تحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول الموازنة العامة فحجم النفقات العامة غالبا ما يحدث بسببه خلافات بين الحكومة والبرلمان، اذ تقدر النفقات ومن ثم يأتي البرلمان ويخفضها ففي موازنة عام ٢٠٢١ م قدمت الحكومة في مشروع قانون الموازنة حجم الانفاق العام ب(١٦٤) ترليون دينار عراقي وهذا ما لم يوافق عليه البرلمان، وبعد شد وجذب قام بتخفيضها الى (١٣٠) ترليون دينار، وتتكرر هكذا خلافات خصوصا عند مرور البلاد بظروف اقتصادية صعبة مع انخفاض اسعار النفط في ذلك الوقت لان الاعتماد الكلي للموازنة في العراق هو على النفط، الذي يتعرض للانخفاض او الارتفاع حسب السوق العالمي، فكان مطلب الحكومة في هذه الموازنة هو الاستقطاع من رواتب الموظفين الامر الذي رفضه البرلمان رفضا قاطعا الى ان حصلت موافقة البرلمان على هذه الموازنة بخفض الانفاق العام والحفاظ على رواتب الموظفين دون استقطاع، وليس هذا فقط بل قد تحدث خلافات ايضا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بعدد الدرجات الوظيفية التي يجب اطلاقها في الموازنة، وكذلك المشاريع الاستثمارية والزيادة التي تحصل في اسعار بيع النفط، فيتم الاتفاق بينهم على تجاوز هذه الخلافات من

---

(١) المادة (٦٢/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه( يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره).

خلال تقليص عدد الدرجات الوظيفية او الغائها حسب موازنة الدولة وتخفيض الانفاق على المشاريع الاستثمارية، وكذلك تحديد كميات الاموال التي سيتم الحصول عليها من فرق سعر بيع النفط وتبويبها وادراجها في خزينة الدولة، فهذه اغلب نقاط الخلاف التي تحصل بين هاتين السلطتين حول الموازنة العامة في العراق التي تقوم السلطة التشريعية باقرارها بموجب الدستور والقانون.<sup>(١)</sup>

٢- اقرار الحساب الختامي:- يجب على الحكومة ايضاً ان تقدم في نهاية السنة المالية الحساب الختامي للسلطة التشريعية ، للتأكد من مدى التزامها بقانون الموازنة العامة، من حيث النفقات والايرادات، فالحساب الختامي يكشف الارقام التي تم صرفها فعلاً وما تم جبايته من اموال على وجه التحديد بأرقام فعلية حقيقية وليست تخمينية، كما هو الحال في قانون الموازنة العامة الذي يتضمن ارقام تخمن النفقات والايرادات للسنة القادمة، فتعمل السلطة التشريعية على محاسبة الحكومة على كل قصور او هدر بالمال العام، فتدخل السلطة التشريعية في اقرار الحساب الختامي له دور كبير في الرقابة على اعمال الحكومة المالية للحيلولة دون وجود الفساد المالي ومماريته بشكل حازم من خلال تدقيق ما تمت جبايته من ايرادات وما تم انفاقه من اموال من قبل الحكومة بشكل فعلي وليس تخميني، فيسهل ذلك من قدرة البرلمان على محاسبة الحكومة عن هذه الاموال التي تظهر انها غير موجودة فيه رغم انها قد اقرت في قانون الموازنة ، او قد تكون الحكومة قد انفقت بعض الاموال في غير الوجه المخصص لها مما يستدعي محاسبتها عن ذلك ايضاً، فالحكومة تعمد في كثير من الاحيان على عدم تقديم الحساب الختامي، فيؤدي ذلك الى تغييب دور البرلمان فيه، كما حدث في العراق اذ لم يتم تقديم الحسابات الختامية لعدة سنوات ونتيجة الضغوط التي مارسها البرلمان فقد تم تقديم الحسابات الختامية للسنوات من (٢٠٠٦م) الى (٢٠١٣م) وهي فترة رئيس مجلس الوزراء ( ن. ك. ) لتدقيقها واقرارها، الا ان التقديم بهذه الطريقة يعد مخالفة دستورية، لان دستور العراق النافذ بين بموجب المادة (٦٢/ اولاً) ان تقديم الحساب يكون بشكل سنوي وليس جمعه لعدة سنوات وتقديمه دفعة واحدة، فهذا يؤدي الى عجز البرلمان عن فرض رقابته بشكل صحيح وعجزه ايضاً عن بيان الالوجه الحقيقية لصرف الواردات، مما ادى ذلك الى هدر كميات كبيرة من الاموال في ظل هذه السنوات، كما تم تقديم الحسابات الختامية للسنوات

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل، المصدر السابق، ص ٢١٣.



(٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨ .) لمجلس النواب لقرارها عام ٢٠٢١م مع الإشارة الى ان سنة ٢٠١٤ لم يكن فيها حساب ختامي بتاتا، ورغم ان جمع السنوات بهذه الطريقة يعتبر مخالفة وخرقا للنص الدستور اعلاه، علما ان البرلمان يصدر الحساب الختامي بقرار وليس قانون وهذا يخالف الدستور ايضا ويخالف قرار المحكمة الاتحادية العليا القاضي بعدم دستورية القرار التشريعي الذي له قوة القانون. (١)

يتبين لنا مما سبق ان دور السلطة التشريعية في محاربة الفساد المالي وحتى الاداري يعد دوراً ايجابياً ومهماً ، لان ترك الحكومة بدون رقابة في الامور المالية سوف يؤدي الى هدر المال العام ، خصوصاً دورها في مسألة اقرار الموازنة والحساب الختامي الذين يعتبران من اهم الامور المالية التي تقوم بها الحكومة ويراقبها البرلمان للتأكد من مدى التزامها بهذه الامور، ففي العراق لم تقدم الحكومة الحساب الختامي لسنوات عدة مما تسبب في ضياع اموال كثيرة بسبب الفساد المالي فكان الاخرى بمجلس النواب ان يستخدم صلاحياته الرقابية في اجبار الحكومة لتقديم الحسابات الختامية للحفاظ على المال العام في كل سنة مالية حتى لا يتم هدر المال العام والتسبب في وجود عجز في مالية الدولة مما يؤثر على مستوى الخدمات التي يحصل عليها الافراد .

---

(١) د. احمد خلف حسين الدخيل، المصدر السابق، ص٢٢٠. وقرار البرلمان رقم (٦) لسنة ٢٠١٦م المنشور بالوقائع العراقية بالعدد ٤٤٠٦ في ٣٠ / ٥ / ٢٠١٦م، وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٤٠ و ١٤١ / اتحادية / ٢٠١٨ في ٢٣ / ١٢ / ٢٠١٨م.

## المطلب الثاني

### تعزيز مبادئ الديمقراطية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ان من بين الايجابيات الناتجة عن دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية هي ترسيخ مبادئ الديمقراطية بين هاتين السلطتين، بالإضافة الى ان الشعب سوف يساهم في ادارة شؤون الدولة من خلال ممثليه في السلطة التشريعية، وعليه سنقتصر على دراسة هذين الامرين في هذا البحث، لذلك سوف نتناول هذه المواضيع في فرعين، سنوضح في الفرع الاول ترسيخ مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي الفرع الثاني سنبين ضمان مشاركة الشعب في ادارة شؤون الدولة وعلى النحو الاتي:-

### الفرع الاول

#### تحقيق مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ان من بين الايجابيات المهمة لدور السلطة التشريعية في الاعمال الحكومية انه يساهم في ترسيخ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التعاون يؤدي الى تحقيق التكامل بينهم من خلال قيام كل سلطة بتكملة عمل الاخرى الى حين انجازه على الوجه القانوني السليم، وبذلك فإن التعاون والتكامل القائم بين السلطتين يظهر من خلال الاتي:-

**اولاً:- تحقيق التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشريع القوانين:-**  
مما لا شك فيه ان عملية تشريع القانون تمر بإجراءات كثيرة تظهر من خلالها عملية التعاون والتكامل بين هاتين السلطتين، فالسلطة التنفيذية يحق لها تقديم مشروعات القوانين، وهذا ما اخذت به مختلف الانظمة الدستورية ومنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ<sup>(١)</sup>، اذ تقوم السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء) بتقديم مشروع القانون بشكل مناسب ومقسم على مواد متسلسلة ، وبعد الانتهاء من انجازه تقوم بإحالته الى البرلمان ليتولى اكمال المهمة في تشريع هذا القانون، فيقوم رئيس المجلس بإحالة مشروع القانون الى اللجنة المختصة لدراسته وابداء الرأي فيه قبل عرضه على المجلس لمناقشته ولكن يجب ان يحضر

---

(١)المادة(٦٠/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه( مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء).

ممثلا عن الجهة التي قدمت مشروع القانون وهذا ما اوجبه المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب، و بعدها تتم مناقشته ودراسته داخل البرلمان ، فيقرأ قراءة اولى وتدون حوله جميع الملاحظات، و يقرأ قراءة ثانية، وتجري عليه التعديلات اللازمة من حيث اقتراح التعديل بالحذف او الاضافة او التجزئة في المواد التي تم عرضها في مشروع القانون علما ان هذا التعديل يجب ان يقدم من النواب بشكل مكتوب بموجب المادة ( ١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب، هذا ويحق للبرلمان ايضا ان يستدعي ممثلا عن السلطة التنفيذية لإيضاح الامور المبهمة وغير الواضحة في مشروع القانون، خصوصا في الامور المالية وهذا ما بينته المادة ١٣٠ من النظام المذكور اعلاه، وبعد اكمال كل هذه الاجراءات يتم التصويت عليه داخل البرلمان بحسب النسبة المطلوبة في التصويت على القوانين، علما ان تقديم مشروعات القوانين كما تم بيانه تقدم من السلطة التنفيذية ، في حين ان مقترحات القوانين تقدم من عشرة اعضاء من مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة بموجب المادة (٦٠/ اولاً/ ثانياً ) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م، وهذا الامر يبدو واضحا لا يثير الغموض للوهلة الاولى، الا ان المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها اصدرته حرمت بموجبه مجلس النواب من تقديم مقترحات القوانين بشكل مباشر، الا عن طريق السلطة التنفيذية ( رئيس الجمهورية او مجلس الوزراء ) اذ ان هذه المحكمة اصدرت هذا القرار بمناسبة الطعن المقدم من الامانة العامة لمجلس الوزراء ضد قانون الغاء وزارة البلديات والاشغال العامة وقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية ، وبالفعل اقرت المحكمة عدم دستورية هذين القانونين بحجة عدم تقديمهما بمشروع قانون من السلطة التنفيذية، وبذلك حرمت المحكمة مجلس النواب من اهم اختصاصاته وهو تقديم مقترحات القوانين المنصوص عليه بموجب الدستور، فالمحكمة اعتبرت مقترح القانون مجرد فكرة وهي ليست مشروع قانون ، فالمشروع يكون متكامل ومنظم، وبالتالي يجب عرض هذه الفكرة على السلطة التنفيذية لصياغتها بمشروع قانون وتقديمها لمجلس النواب لقرارها، فتوجه المحكمة هذا ميز بين المقترح والمشروع بعد الاخير قابل للتشريع بشكل مباشر عند عرضه على مجلس النواب، في حين عدت الاول ( المقترح) مجرد فكرة تحتاج الى صياغة من السلطة التنفيذية وبدون هذه الصياغة لا يمكن تشريع هذا القانون، وبذلك ربطت المحكمة مصير المقترحات التي تقدم من مجلس النواب بيد السلطة التنفيذية، الا ان هذه المحكمة عادت وعدلت عن قرارها هذا واجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين بشكل مباشر

دون المرور بالسلطة التنفيذية ولكن بشرط ان لا يتعلق هذا المقترح بالموضوعات التي تم التصويت عليها في المنهاج الوزاري للحكومة الذي وافق عليه البرلمان، او يتعلق بالامور المالية او السلطة القضائية الا بعد اخذ رأي هذه الجهات<sup>(١)</sup>.

علماً ان عملية تشريع القانون لا تقف عند هذ الحد (التصويت) بل يأتي دور السلطة التنفيذية من جديد ليرسخ مبدأ التعاون والتكامل بين هاتين السلطتين، اذا اخذت مختلف الانظمة الدستورية بمسألة اعطاء حق المصادقة على القانون للسلطة التنفيذية كما في المادة(٧٣/ ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ، الذي اعطى هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية الذي يجب عليه ان يصادق على القانون ويصدره خلال(١٥) يوماً والا اعتبر مصادقاً عليه بحكم الدستور، وبذلك يكون دور رئيس الدولة شكليا اكثر مما هو حقيقي وفعلي، ولم يبين الدستور العراقي حالة اعتراض رئيس الدولة على القانون وانما بين فقط المصادقة، فما الحكم لو اعترض رئيس الدولة على هذا القانون، لان الاعتراض يعد من مسلمات النظام البرلماني، فلو نص عليه الدستور العراقي لكان افضل واسلم لكي يتم التخلص من الاجتهادات والتفسيرات التي قد تحدث بسبب هذا الامر، مثلما نص على صلاحية مجلس الرئاسة في النصوص الخاصة بالاحكام الانتقالية في دستور ٢٠٠٥ م النافذ الخاصة بالاعتراض التوقيفي اذ اجاز الدستور لمجلس الرئاسة الاعتراض على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب واعادتها اليه لاعادة النظر بالنواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالاغلبية، وبعد ذلك يتم ارسالها لمجلس الرئاسة للموافقة عليها، وعند عدم الموافقة عليها للمرة الثانية تعاد للمجلس الذي له اقرارها باغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضاءه غير قابلة للاعتراض مرة اخرى وتعد مصادقا عليها<sup>(٢)</sup>، وبعد ان تتم المصادقة عليه تتولى السلطة التنفيذية ايضاً نشر القانون في الجريدة الرسمية ليصبح نافذاً وملزماً، وبهذا يتجلى التعاون بين هاتين السلطتين عندما تكمل

---

(١) د. رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧، ص٧١ وما بعدها. وقرار المحكمة الاتحادية المرقم (٤٣، ٤٤ / اتحادية / ٢٠١٠) في ١٢ / ٧ / ٢٠١٠م، والقرار رقم (٢١ / ٢٩ / اتحادية) في ١٤ / ٤ / ٢٠١٥ م لذات المحكمة .

(٢) المادة(٧٣/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م النافذ التي نصت على انه( يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها). وكذلك المادة (١٣٨ / خامسا ) من ذات الدستور .

كل سلطة عمل الاخرى بشكل حلقات متسلسلة تختص كل سلطة بحلقة معينة يجب عليها اكمالها بموجب القانون، ثم يأتي دور السلطات الاخرى لتتولى اكمال الحلقات الاخرى وهكذا ، ولا يقف حد التعاون او التكامل بين هاتين السلطتين بموضوع تشريع القوانين فحسب، بل يمتد هذا الامر الى تشريع القرارات (التشريع الفرعي) التي تصدر من السلطة التنفيذية، لأنها في اغلب الاحوال اما ان تعطي للسلطة التنفيذية صلاحية اصدار انظمة او تعليمات لتنفيذ القانون، كما هو الحال في العراق بموجب المادة (٨٠/٨٠) من دستور ٢٠٠٥م الذي اوجد فقط الانظمة التنفيذية، او تخولها بموجب القانون اصدار انظمة مستقلة لإدارة شؤون الدولة المختلفة، وهذا يكرس التكامل بين هاتين السلطتين ويرسخ ايضاً الدور الايجابي لتدخل كل سلطة في اكمال الاعمال المختصة بها، فدور السلطة التشريعية في التشريع الفرعي الذي يصدر من السلطة التنفيذية اصبح واضحاً خصوصاً في اللوائح التنفيذية والتفويضية التي تكون بموجب القانون يصدر من البرلمان يخولها القيام بإصدار هذا النوع من اللوائح<sup>(١)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان مشروعات القوانين التي تقدم من السلطة التنفيذية لها اهمية كبيرة في الوقت الحاضر واصبحت اغلبية القوانين تشرع بناءً على مشروع قانون يقدم من السلطة التنفيذية بحكم قربها من الواقع العملي وهي الأدرى باحتياجات الافراد، وكونها هي التي تعاني من المشاكل التي تحتاج الى حلول قانونية، فتكون هي الأقدر على صياغة ما تحتاجه من قوانين، فتقدمها للبرلمان بصيغة مشروع قانون يخدم الاعمال التي تقوم بها لتحقيق المصلحة العامة لذلك فان القوانين التي يشرعها البرلمان اصبح اكثرها بناء على مشروع قانون يقدم من السلطة التنفيذية سواء كان من رئيس الدولة او الوزارة ففي الدورة الاولى لمجلس النواب العراقي كان عدد مشروعات القوانين هو (٩٩) مشروع في حين عدد المقترحات كان (٤) اما الدورة الثانية فالمشروعات بلغ عددها (١٧٦) مشروع والمقترحات (٢٠) والدورة الثالثة كان العدد (١٩٧) للمشروعات والمقترحات بلغ عددها (٢٥)<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. د. سمير داود سلمان، د. محمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٦م، ص٦٩.

(٢) د. هاشم حسين علي، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان - الاردن، ٢٠١٧، ص٣٢٦.

ثانياً:- تحقيق التعاون والتكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشكيل كل منها :  
تساهم السلطة التشريعية في تشكيل السلطة التنفيذية من خلال اختيار رئيس الدولة اذ تتولى هذه السلطة انتخاب رئيس الدولة من بين المرشحين لهذا المنصب، وبذلك يكون دورها اساسي وفعلي في اختيار رئيس الدولة ، او منح الثقة للحكومة عندما يقدمها رئيس الحكومة الى البرلمان للحصول على الثقة، فبدونها لا يمكن للحكومة ان تتشكل او ان تمارس عملها، لان منح الثقة يعد شرطاً اساسياً لتشكيل الحكومة وممارسة اعمالها، وبذلك فان هذه الامور تشكل تعاوناً مهماً من جانب السلطة التشريعية في الانظمة التي تعتنق النظام البرلماني او المختلط مع السلطة التنفيذية، كما هو الحال في العراق في دستور سنة ٢٠٠٥م بالمادة (٦١/ ثالثاً) والمادة (٧٦/ رابعاً) منه والتي بينتا ان مجلس النواب هو المختص في انتخاب رئيس الجمهورية، ومنح الثقة للحكومة، وبذلك فإن الحكومة يتم اصفاء الشرعية عليها من قبل البرلمان كونه هو الممثل للشعب، و كذلك انتخاب رئيس الدولة<sup>(١)</sup>.

علماً ان دور السلطة التشريعية لا يقف عند هذا الحد، بل انها في حالة قيام رئيس الحكومة بإعفاء او اقالة احد الوزراء فان امره هذا لا يعد نافذاً ما لم يوافق البرلمان، وهذا يرسخ التعاون بين هاتين السلطتين وخصوصاً في العراق اذ لا يملك رئيس مجلس الوزراء اقالة أي وزير ما لم تتم الموافقة على ذلك من قبل مجلس النواب، وهذا الامر وان كان يؤدي الى الحد من اساءة استعمال سلطة رئيس مجلس الوزراء تجاه وزارته، الا انه في نفس الوقت يؤدي الى تقييد سلطته بشكل كبير، فلا يستطيع اقالة أي وزير بدون موافقة البرلمان ، مما يجعل دوره في موضوع اقالة أي وزير مجرد انه يرفع طلب الاقالة الى مجلس النواب فان وافق على ذلك يعد مقالا والعكس صحيح، وبهذا يتجلى دور السلطة التشريعية في مسألة تعيين الوزراء وكذلك اقالتهم التي تكون بيدها حصراً ولا تستطيع السلطة التنفيذية القيام بهذا الامر بدونها<sup>(٢)</sup>. وعلى العكس من ذلك تساهم السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية من خلال القيام

---

(١) د. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المصدر السابق، ص ٣٥٥ وما بعدها.

(٢) المادة(٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ م النافذ التي نصت على انه( رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

بالعديد من الاجراءات الخاصة بالأعداد لانتخابات السلطة التشريعية كإعداد سجل الناخبين، والقيام بعملية الاقتراع والعد والفرز وغيرها من الاجراءات الاخرى، ما لم تكن هناك جهة مستقلة تتولى هذه المهمة، كما هو الحال في العراق إذ تتولى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بهذا الدور، وكذلك تتولى السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد، أو الدعوة لعقد جلسة طارئة، او غيرها من الامور التي تتدخل بها السلطة التنفيذية والتي تعد تعاوناً مع السلطة التشريعية، لأن دور السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية يختلف من دولة إلى أخرى<sup>(١)</sup>.

نستنتج مما سبق أن دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية يؤدي إلى تحقيق وترسيخ مبدأ التعاون بين هاتين السلطتين من خلال التكامل بينهم، فكل سلطة مسؤولة عن إكمال عمل معين تساهم السلطة الاخرى فيه بحدٍ ما حسب القوانين التي تنظم عمل كل سلطة، وهذا يؤدي إلى غياب مبدأ الفصل بين السلطات و حلول مبدأ التكامل والتعاون بينهم لأن الواقع العملي يتطلب أن يكون هناك تعاون بين هذه السلطات لتحقيق المصلحة العامة .

علماً ان التكامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يقف عند الجانب التشريعي أو تشكيل كل منهما، بل يتعداه الى مجالات مختلفة أخرى بحسب النظام القانوني، فإدارة شؤون الدولة من قبل السلطة التنفيذية يتطلب معها احتياجها للسلطة التشريعية لإصدار قانون معين، أو الموافقة على صرف مبالغ لتمكين الحكومة من ادارة أعمالها بشكل سليم وصحيح يخدم مصلحة الدولة بشكل عام، وبذلك يتجلى الاثر الايجابي لدور السلطة التشريعية في عمل الحكومة، اذ يساهم في ترسيخ مبادئ الديمقراطية في العمل بكل مؤسسات الدولة التي تسعى الى تطبيق القانون بما يتلائم وتطلعات الشعب وحاجاته المتجددة التي يجب على الدولة توفيرها<sup>(٢)</sup>.

---

(١) د. سمير داود سلمان، محمد حسب الحربي، المصدر السابق، ص ٧ .

(٢) د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٩م، ص ٩٦ .

## الفرع الثاني

### ضمان مشاركة الشعب في إدارة شؤون الدولة

أن تزايد عدد الشعوب بشكل كبير جداً أدى إلى عدم القدرة على تطبيق نموذج الديمقراطية المباشرة، بسبب استحالة جمع كل أفراد الشعب في مكان معين لمناقشة أو اقرار المواضيع التي تهم حياة هذه الشعوب، سواء في النواحي الاجتماعية والاقتصادية، او العسكرية والسياسية او أي شأن اخر من الشؤون التي تهم المواطنين، فحتى الدول التي اعتفتها قد هجروا هذه الطريقة لعدم امكان تطبيقها عمليا في الوقت الحاضر، لذلك تم اللجوء إلى انواع اخرى من الديمقراطية كشبه المباشرة ( النيابية) أو غيرها حسب النظام الذي تتبعه الدولة، إذ أن هذه الانواع تقوم على اختيار ممثلين من الشعب لينوبوا عنهم في السلطة، وبذلك فان الشعب في هذه الحالة عند اختيار الممثلين عنه، فإنه يشارك من خلالهم في ادارة الدولة علماً أن هذه المشاركة تتم من خلال اصفاء الشرعية على أعمال الحكومة عند عرضها على البرلمان للموافقة عليها، اما في حالة الموافقة على الاعتمادات المالية أو الموافقة على بعض التعيينات في الدولة التي اوجب الدستور وجوب موافقة ممثلي الشعب عليها كما في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥م النافذ بالمادة (٦١/ خامسا/ أ، ب، ج )، علاوة على ذلك اختيار رئيس الدولة ومنح الثقة للحكومة يكون من خلال ممثلي الشعب، وبالتالي تكون شرعية الحكومة و اعمالها من الشعب الذي يمنحها لها من خلال ممثليه في السلطة التشريعية (١).

وتجدر الاشارة إلى ان افراد الشعب عند رغبتهم في المساهمة بإدارة شؤون الدولة أو المساهمة في السلطة لا تكون بشكل ذاتي أو حسب الرغبة ، وانما تكون بموجب القانون، إذ من بين الحقوق التي يتمتع بها الفرد في الدولة هو حق المشاركة السياسية سواء بوصفه ناخباً أو منتخباً، فمن خلال هذه الوسيلة يمكن لأي مواطن الترشيح للانتخابات للوصول الى السلطة سواء بشكل مستقل أو من خلال الاحزاب السياسية، فيتم اختيار هذا المرشح او ذاك ليتولى تمثيل الشعب في ادارة الدولة (٢).

وبذلك فإن وصول افراد الشعب للسلطة يكون من خلال عدد معين منهم ليمثلوهم فيها، وبالتالي كل عمل يصدر من السلطة التشريعية سواء تشريعي أو رقابي فإنه يعد صادراً من الشعب بل حتى إذا صدر من السلطة التنفيذية ولكن بإجازة أو اقرار من البرلمان فانه يعد حكماً صادراً منه ايضاً (٣).

(١) د. نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، المصدر السابق، ص ١٣١ .

(٢) د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، ط١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٣م، ص ١٠٥ .

(٣) د. سجي فاضل عباس، المصدر السابق، ص ٤٩ .



وعليه فإن وجود دور السلطة التشريعية في العمل التنفيذي الحكومي يدل على مشاركة الشعب في هذا العمل من خلال ممثليه في السلطة التشريعية فيكون هناك شعور لدى الافراد بان اعمال السلطة بمختلف انواعها تكون تحت اشراف ورقابة ممثليه في هذه السلطة ، مما يعطي مكانه و اهمية اكثر للسلطة التشريعية كون ان تدخلها في أي عمل يكون من اجل الشعب ومصالحه المختلفة التي هي هدف نشاط الدولة بكل سلطاتها<sup>(١)</sup>.

علماً أن الشعب لا يتوقف دوره على اختيار ممثليه فقط ، وانما يستطيع الشعب أن يعزل هؤلاء الممثلين إذا لم يعملوا من اجله من خلال الخروج بمظاهرات واحتجاجات لإجبار النواب على حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة، وكذلك الضغط على السلطة التنفيذية للقيام بالأعمال اللازمة لتحقيق المصلحة العامة، و ليس فقط اجبار النواب على حل المجلس النيابي، فالشعب له دور كبير في توجيه سياسة الدولة، لذلك لا بد من الوقوف عند حد احتياجات الشعب وتطلعاته التي يجب ان تسعى الدولة جاهدة بكل سلطاتها على تحقيقها، لأن السلطة وجدت لخدمة الشعب فالكثير من التغييرات السياسية لدى بعض الدول جاءت نتيجة الضغط الشعبي على الحكومات لكي تقدم الخدمات وتراعي مصالح الشعب، فالثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م جاءت لاصلاح الاوضاع السيئة في الدولة وتغيير اسلوب الحكم فيها من خلال السماح للمشاركة الشعبية الواسعة في الدولة والتخلص من الملكية المستبدة، وكذلك الحال بالنسبة للثورات في العصر الحديث اكثرها كانت من الشعوب لكي تضمن حسن المشاركة في السلطة بشكل منصف وعادل لكل فئات الشعب، كما هو الحال بالنسبة للعراق اذ حدثت مظاهرات (ثورة تشرين) عام ٢٠١٩م التي ادت الى سقوط حكومة عادل عبد المهدي بسبب ضغط الاحتجاجات وتشكيل حكومة جديدة برئاسة مصطفى الكاظمي ، واحداث اصلاحات تشريعية في قانون الانتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ م فمن ناحية تعدد الدوائر الانتخابية مثلا تقسيم البلاد الى دوائر متعددة فكل محافظة تم تقسيمها الى دوائر مختلفة فمحافظة الانبار على سبيل المثال بدلا من دائرة واحدة اصبحت اربع دوائر انتخابية ، وقد استمرت حركة الاصلاح التشريعية في كثير من القوانين التي تم ذكرها سابقا، لكن في الجانب الانتخابي تكمل الامر بصدور قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠م<sup>(٢)</sup>.

(١) د. حميد حنون خالد، حقوق الانسان، المصدر السابق، ص ١٠٤ .

(٢)الوقائع العراقية العدد ٤٦٠٣ في ٩ / ١١ / ٢٠٢٠م. و francois adrien ,droit constitutionnel contemporain, tome2, edllous, france ,2007, p15.

## المبحث الثاني

### آثار تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية

بعد ان تبين لنا الايجابيات الناتجة عن تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية، لابد من بيان الاثار التي تحصل نتيجة هذا التدخل، فلا يمكن ان يكون لشيء وجهاً ايجابياً دون ان يكون هناك وجه آخر سلبي، لذا سوف نتناول هذه السلبيات في مطلبين، سنبيين في المطلب الاول تأخر انجاز الاعمال الحكومية وتركيز البرلمان على الجانب الرقابي دون التشريعي، في حين سنوضح في المطلب الثاني اضعاف دور الحكومة التنفيذي وعلى النحو الاتي:-

#### المطلب الاول

#### تأخر انجاز الاعمال الحكومية وتركيز البرلمان على الجانب الرقابي دون

##### التشريعي

ان العمل الحكومي يجب ان يكون مستمراً، وسريعاً في نفس الوقت من أجل تحقيق المصلحة العامة وتلبية احتياجات الافراد المختلفة، في حين ان تدخل السلطة التشريعية فيه سوف يؤدي الى تأخر انجازه لأسباب مختلفة، بالإضافة الى تركيز السلطة التشريعية على الجانب الرقابي بسبب كثرة التدخل في عمل الحكومة لتصويبه، واهمال الجانب التشريعي كلها سلبيات ناتجة عن هذا التدخل، لذا سوف نبين هذه المواضيع في فرعين، سنتناول في الفرع الاول تأخر انجاز الاعمال الحكومية ، وفي الفرع الثاني سنوضح تركيز البرلمان على الجانب الرقابي واهمال التشريعي وعلى النحو الاتي:-

#### الفرع الاول

#### تأخر انجاز الاعمال الحكومية

ان كل الجهات الحكومية في الدولة تسعى الى انجاز اعمالها بشكل دقيق وسريع تحقيقاً للمصلحة العامة، وتزداد هذه السرعة خصوصاً عندما تمارس كل جهة عملها بشكل مستقل ودون تدخلات من الجهات الاخرى، الا ان وجود أي تدخل من جهة ما في عمل الاخرى، سوف يؤدي الى وجود تأخير في انجاز الاعمال الموكلة لهذه الجهة، لذلك فإن الحكومة عندما تكون مستقلة في انجاز اعمالها سوف تكون هناك سرعة في الانجاز عكس ما لو حصل تدخل في هذه الاعمال، لان هذا التدخل سوف يؤدي الى كثرة الآراء و وجهات النظر حول أي موضوع تريد الحكومة تنفيذه، وكذلك يؤدي الى كثرة المعارضات حول طريقة تنفيذ العمل مما يؤدي الى عرقلة كبيرة لإنجاز هذه الاعمال، وبالتالي فان تدخل السلطة التشريعية في

عمل الحكومة سوف يؤدي الى تأخر انجازه مما يؤثر على المصلحة العامة<sup>(١)</sup>. وعلى ذلك فإن دور السلطة التشريعية سوف يكون سبباً في تأخر انجاز عمل الحكومة، لعدم وجود الاستقلالية في ممارسة هذا العمل من قبلها ، خصوصا وان الكثير من اعمالها تتوقف على موافقة البرلمان، مما يؤدي ذلك الى ان السلطة التشريعية سوف تساهم في هذا التأخير كونها غير دائمة الانعقاد فقد يتعطل عملها بسبب انتهاء الفصل التشريعي او بسبب الخلافات مع الحكومة فينتج عن ذلك سلبيات كثيرة لذلك سوف نبين هذين الموضوعين في بندين وعلى النحو الاتي:-

**اولاً:- تعطل عمل البرلمان:-** من المعلوم ان البرلمان ليس دائم الانعقاد وانما له ادوار او فصول تشريعية محددة بموجب الدستور كما في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥<sup>(٢)</sup> ، اذ قد يعطل عمل البرلمان كانهاء الفصل التشريعي، او عدم القدرة على تحقق النصاب اللازم لعقد الجلسات بسبب الخلافات بين النواب، او نتيجة لحل البرلمان، او أي سبب اخر يؤدي الى وقف البرلمان عن اداء عمله التشريعي او الرقابي، وهذا التوقف لا يؤثر على البرلمان فحسب، وانما يؤثر على باقي سلطات الدولة كالسلطة التنفيذية (الحكومة) التي تحتاج في الكثير من الاحيان الى وجود البرلمان لإقرار قانون معين، او الموافقة على اعتمادات مالية جديدة لإنجاز اعمالها ، فالحكومة تحتاج الى اساس لإنجاز هذه الاعمال، وهذا الاساس هو القانون الذي يصدره البرلمان الذي يخولها القيام بما تشاء من اعمال، بالاضافة الى الموافقة على الاعتماد المالي الذي بدونه لا تستطيع الحكومة انجاز شيء يذكر، لعدم توفر الاموال اللازمة للقيام بأعمالها المختلفة ، لان الموازنة العامة التي تقر من البرلمان قد لا تكفي لإنجاز كافة الامور التي تحتاجها الحكومة، مما قد يؤدي ذلك الى حاجتها لاعتمادات مالية اضافية لإكمال هذه الاعمال وهذا الامر يحتاج الى موافقة البرلمان الذي يجب ان يكون قائماً وليس معطلا فينتج عن ذلك تأخر العمل الحكومي، بسبب تعطل عمل البرلمان في الوقت الذي كانت الحكومة بأمر الحاجة له<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان عمل الحكومة قد يتأثر ايضاً بسبب اثاره المسؤولية السياسية ضد الحكومة وعدم حسم هذا الامر من قبل البرلمان مما يجعلها في حالة عدم استقرار وتخوف

(١) د. د. سمير داود سلمان، د. محمد حسب الحربي، المصدر السابق، ص ٧٠.

(٢) المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م التي نصت على انه (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية اشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادها، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة الا بعد الموافقة عليها).

(٣) د. د. وسام حسام الدين الاحمد، برلمانات العالم (العربية والاجنبية)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠م، ص ٢٥٤.

بسبب هذه المسؤولية، اذ تكون الحكومة في حيرة من امرها فلا هي مسحوب منها الثقة ولا باقية في عملها بشكل طبيعي، مما يتطلب معه ضرورة تغليب المصلحة العامة من اجل الحفاظ على استقرار العمل الحكومي وديمومته، فالمسؤولية السياسية (سحب الثقة) يجب ان تحسم بشكل قانوني وبتوقيت مناسب حتى لا يؤثر على الاعمال اللازمة لخدمة المواطن التي تقوم بها الحكومة لانها هي المسؤولة عن تقديم الخدمات للأفراد عكس عمل البرلمان الذي يقتصر دوره على التشريع والرقابة<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا مما تقدم ان العمل الحكومي له ارتباط بعمل البرلمان، وبالتالي يؤثر توقف او تعطل عمله على عمل الحكومة بشكل كبير، رغم المبدأ المعمول به وهو الفصل بين السلطات، فالواقع العملي يدل على التكامل والتعاون والارتباط بين السلطات في انجاز الاعمال اللازمة لخدمة البلد وليس الفصل بينها.

**ثانياً: - الخلافات بين الحكومة والبرلمان: -** لا ريب ان الخلافات التي تحدث بين الحكومة والبرلمان تؤدي الى تعطل العمل الحكومي وتأخيرها، فتمسك الحكومة بوجهة نظر معينة لإنجاز اعمالها، ومخالفة البرلمان لهذه الوجة وتدخله فيها وعدم التوصل لاتفاق معين يساهم في انهاء هذا الخلاف، فإن عمل الحكومة سوف يتوقف ويصيبه الشلل بسبب هذه الخلافات، وبالتالي يؤثر على المصلحة العامة، وعلى مستوى الخدمات التي يحصل عليها المواطن، علماً ان الخلافات لا تكون فقط بين الحكومة والبرلمان، وانما تحدث داخل البرلمان ايضاً، مما يؤدي ذلك الى تأخر انجاز العمل الحكومي، لعدم اقرار ما تحتاجه الحكومة من قوانين او اعتمادات مالية، بسبب الخلافات بين الكتل البرلمانية والاحزاب السياسية التي قد ترجح مصالحها على مصالح الحكومة حتى وان كانت الاخيرة تهدف الى خدمة المواطن وتلبية احتياجاته المختلفة<sup>(٢)</sup>.

وتجدر الملاحظة انه في كثير من الاحيان تحدث الخلافات بين الحكومة والبرلمان وخصوصاً فيما يتعلق بالأمور المالية، فالواقع العملي يشير الى مثل هذه الخلافات كون البرلمان يحاول فرض ارادته على اعتبار انه الممثل عن الشعب، والحكومة ايضاً تحاول ان تهيمن حتى على البرلمان لأنها هي الاقرب الى الواقع وتعلم ماذا يحتاج الافراد من خدمات، فتكون هي الاقرب الى الافراد من البرلمان الذي يعتبر ممثلاً عن الشعب، مما يؤدي ذلك الى تعارض وجهات النظر بينهم، فالحكومة تعلم ماذا تريد وهي الادري بالمشاكل التي تعاني منها

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠م، ص ٣٣١.

(٢) د. سمير داود سليمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، المصدر السابق،

في عملها وتعلم كيفية حلها ، عكس البرلمان الذي يكون بعيدا عن الواقع العملي فيحاول فرض ارادته بما يخدم توجهاته التي يسعى الى تنفيذها من خلال الحكومة فيساهم ذلك في حدوث خلافات بينهم ويتعطل العمل الحكومي، وبالتالي تضرر مصالح الشعب وعجز الحكومة عن تلبية احتياجاته المختلفة، ومن بين الخلافات التي حدثت في العراق بين الحكومة ومجلس النواب هو الخلاف حول سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقي، اذ عمدت الحكومة بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي الى رفع سعر صرف الدولار مما اثر سلبا على حياة المواطنين من حيث ارتفاع الاسعار، وعندما حاول مجلس النواب اعادة سعر الصرف الى ما كان عليه اعترضت الحكومة على ذلك مما ادى الى استدعاء وزير المالية السيد (علي علاوي) للحضور امام مجلس النواب لمناقشة الموضوع وامتنع عن الحضور في اول مرة، وحضر فقط محافظ البنك المركزي السيد (مصطفى غالب) ونائبه وعدد من المسؤولين، وتكررت مطالبة وزير المالية للحضور امام مجلس النواب من خلال دعوته لطرح موضوع عام للمناقشة وهو رفع سعر صرف الدولار، وبالفعل حضر وزير المالية امام مجلس النواب في جلسة ٢٨ شباط ٢٠٢٢م ودافع عن سياسة الحكومة برفع سعر الصرف، مبينا ان ارتفاع الاسعار كان بسبب التجار وليس رفع سعر الصرف، وبين ايضا ان اعادة قيمة الدينار العراقي الى ما كانت عليه سوف تؤدي الى حرمان خزانة الدولة من مبالغ مالية كبيرة تأتي من هذه الزيادة، وبالتالي بقي الامر على ما هو عليه دون احداث أي تغييرات تذكر في سعر الصرف. (١)

وعلى ذلك يتضح لنا ان الخلافات التي تحدث بين البرلمان والحكومة ينعكس اثرها على الشعب بشكل كبير، ولا يقتصر هذا الاثر على الحكومة والبرلمان فحسب، فالشعب هو الذي يتضرر بشكل كبير بسبب تأخر الخدمات التي يجب ان يحصل عليها من الحكومة .

**ثالثاً:- عدم توفر الخبرة والكفاءة اللازمة بالعمل الحكومي من قبل اعضاء البرلمان:-** ان ميدان العمل الحكومي بعيد نوعاً ما عن العمل البرلماني، لذلك فإن اغلبية اعضاء البرلمان لا تتوفر لديهم الخبرة اللازمة والكفاءة العالية بالعمل الحكومي لكي يستطيعوا ان يتابعوا هذا العمل بالشكل القانوني الصحيح ويراقبوا مدى انجازه بما يخدم المصلحة العامة، اذ قد تغلب مصلحة النائب الخاصة على العامة ويتغاضى عن اخطاء الحكومة لعدم معرفته بهذا العمل، فيحصل على منافع له منها من اجل عدم اثاره المسؤولية ضدها امام البرلمان، مما يساهم ذلك في رداءة الاعمال الحكومية، او قد يثير النائب هذه المسؤولية على اعتقاد ان العمل

(١) د. محمد طه حسين الحسيني، المصدر السابق، ص ١٤٥ وما بعدها.و الموقع الالكتروني

[www.iqraq.nws](http://www.iqraq.nws) تاريخ الزيارة ٣ / ٤ / ٢٠٢٢م.

الحكومي فيه خطأ، ولكن العكس صحيح، لان النائب لا يعلم بكل تفاصيل العمل الحكومي، فالنواب اغلبهم حديثي العهد بالسياسة والعمل في الدولة فمعظمهم خدمتهم الظروف السياسية في البلد للوصول الى البرلمان وبقائهم اطول مدة ممكنة رغم انهم لا يملكون المؤهلات العلمية والسياسية الكافية بالعمل البرلماني او بعمل الدولة بشكل عام، مما يؤدي ذلك الى امكانية عرقلة العمل الحكومي وتعرته بسبب عدم خبرة اعضاء البرلمان به، لذا لا بد وان يكون هناك خبراء لدى البرلمان للاستعانة بهم واستشارتهم في اعمال الحكومة تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

ان اثر عدم الخبرة والكفاءة لدى اعضاء البرلمان يظهر بشكل كبير خصوصاً عند مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للبرلمان، فاذا كانت تتعلق بمسائل فنية دقيقة، فإن اعضاء البرلمان لا يملكون دراية بهذه المسائل كما في الامور التي تتعلق بالطاقة النووية او الاتصالات، مما يؤدي الى اطالة مدة تشريع هذا القانون الى حين استكمال الاجراءات الخاصة بتشريعها، لأن البرلمان حتماً سوف يستعين بخبراء بهذا المجال او يرجع الى الحكومة ذاتها للاستعلام حول هذه المواضيع التي لا يملك أي معلومات او خبرات عنها حتى يتوصل الى قناعة بهذا الموضوع ومن ثم اكمال تشريع القانون الخاص بها، حتى تستطيع الحكومة بعد ذلك ممارسة اعمالها الخاصة بهذا الموضوع ، ولا يمكن ان يترك البرلمان الحكومة بدون رقابة في هكذا حالات بل تبقى رقابة مجلس النواب عليها، كما هو الحال في العراق عندما حصل خلاف بين مجلس النواب والهيئة الوطنية للاعلام والاتصالات حول التجديد لشركات الاتصالات والديون واجبة الدفع للحكومة ، اذ صادقت الاخيرة على قرار لجنة الامناء في هيئة الاعلام والاتصالات على تجديد تراخيص شبكات الهاتف المحمول في العراق لخمس سنوات مع فترة اضافية تمتد لثلاث سنوات، مما يصل مجموع عدد السنوات الى ٢٠٣٠ م ، فادى ذلك الى تقديم استجواب ضد رئيس هيئة الاعلام والاتصالات الوطنية العراقية (علي الخويلدي) بسبب شبهات الفساد التي طالت عقود التجديد، بالاضافة الى تأخر دفع الديون المستحقة على هذه الشركات للخزينة العامة، ونتيجة لعدم القناعة بالاجوبة المقدمة من رئيس الهيئة في جلسة الاستجواب فقد تم سحب الثقة منه في ١٨ / ٣ / ٢٠٢١ م<sup>(٢)</sup>.

(١) د. رأفت دسوقي، المصدر السابق، ص ١٢٤.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، علي هادي حميد الشكراوي، المصدر السابق، ص ٧١. والموقع الالكتروني

[www.algadnws.com](http://www.algadnws.com) تاريخ الزيارة ٣/٤/٢٠٢٢ م.

## الفرع الثاني

### تركيز البرلمان على الجانب الرقابي واهمال التشريعي

مما لا شك فيه ان البرلمان يمارس نوعين من الاختصاصات، احداها يتعلق بالجانب الرقابي والاخر يتعلق بالجانب التشريعي ويجب على البرلمان ان يمارس هذه الاختصاصات بشكل متوازن ولا يفضل او يركز على احداها دون الاخر، وانما يعمل على ممارسة التشريع والرقابة في ان واحد، ولما كانت الحكومة تمارس اعمال مختلفة وفي ميادين متعددة من اجل تقديم افضل الخدمات للأفراد، وهذا الاختلاف والتعدد في العمل الحكومي يحتاج الى جهد كبير في الرقابة عليه من قبل البرلمان، فامتلاك الاخير لوسائل الرقابة (السؤال، الاستجواب، التحقيق، سحب الثقة) ضد الحكومة ونظراً لتعدد اعمالها فإن البرلمان سوف يكرس اغلب جهوده ووقته من اجل مراقبة ومتابعة الاعمال الحكومية، فهذه الاعمال تتنوع وتختلف فمنها ما يتعلق بالجانب الاداري، او الامني، او السياسة الخارجية، وكذلك المجال القضائي، وايضا التشريعي (التشريع الفرعي)، فهذه الجوانب كثيرة ومتنوعة وكذلك معقدة في نفس الوقت، فقيام البرلمان بالرقابة على الحكومة في مثل هذه الجوانب بدون شك سوف تشغل البرلمان بشكل كبير ويذهب جل وقته لهذه الرقابة، ويركز على متابعة ومراقبة اداء الحكومة في تنفيذ اعمالها وبيان اوجه الخطأ والقصور من اجل محاسبتها الحكومة وتقرير المسؤولية ضدها فتذهب جهوده للرقابة على اعمال الحكومة من اجل تصويبها وجعلها تصب في خدمة المواطنين بشكل عام<sup>(١)</sup>.

ان تركيز البرلمان على الرقابة على الحكومة قد يؤدي الى اهمال الجانب التشريعي الذي لا يقل اهمية عن الجانب الرقابي، الا ان هذا الامر ليس حتمياً فقد لا يتم اهمال اي من هذه الجوانب، ولكن هناك الكثير من المجالات التي تحتاج الى معالجة تشريعية من قبل البرلمان لم يقم بمعالجتها بسبب الانشغال بالجانب الرقابي، فالبرلمان كونه ممثل الشعب يجب ان يسعى بشكل دائم الى التوفيق بين اعماله بشكل منظم بحيث يحافظ على اداءه الرقابي لضمان حسن العمل الحكومي، وكذلك الحفاظ على الاداء التشريعي من اجل تعزيز جهات الدولة بما تحتاجه من قوانين في أي موضوع كان، فالبرلمان الاصل هو صاحب الاختصاص

(١) د. محمد صالح صابر، دور القضاء الدستوري في ارساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط١، المركز العربي

للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٠م، ص١٠٧.

الاصيل في التشريع في الدولة فيجب ان يراعي هذا الامر من حيث عدم ممارسة اختصاص دون اخر (1).

## المطلب الثاني

### اضعاف دور الحكومة التنفيذي

ان الحكومة هي صاحبة الاختصاص في ممارسة الاعمال التنفيذية سواء في المجال الاداري او المالي او الامني ، او أي مجال آخر ينص عليه القانون انه من اختصاص هذه الجهة، فدور الحكومة في تنفيذ القوانين والاعمال المختلفة اللازمة لإدارة شؤون الدولة التنفيذية يعد دوراً مهماً ولا يمكن ان تنافس الحكومة أي سلطة اخرى عليه، لأنها هي الاقدر على تنفيذ هذه الاعمال، ويجب ان يكون تنفيذها بشكل دقيق ومناسب وبدون تأخير من اجل تحقيق المصلحة العامة وتوفير الخدمات للأفراد، فكلما توفر لها الاستقلال كلما كان تنفيذ العمل بشكل مناسب وسريع، الا ان وجود تدخل من السلطة التشريعية في عمل السلطة التنفيذية سوف يؤدي الى اضعاف هذا الدور والانتقاص منه، لأنه سيخضع لتأثير الاحزاب السياسية والخلافات البرلمانية، بالإضافة الى تدخل السلطة التشريعية بالاخصاص التنفيذي للحكومة، لذلك سوف نبين الاسباب التي تؤدي الى اضعاف دور الحكومة التنفيذي في فرعين، سنوضح في الفرع الاول خضوع الاعمال الحكومية لتأثيرات الاحزاب والخلافات السياسية، وسنبين في الفرع الثاني تزايد تدخل السلطة التشريعية في اعمال الحكومة وعلى النحو الاتي:-

### الفرع الاول

#### خضوع الاعمال الحكومية لتأثيرات الاحزاب والخلافات السياسية

تمارس الاحزاب السياسية دوراً مهماً في الحياة السياسية خصوصاً في المجتمعات الديمقراطية التي تؤمن بالتعددية الحزبية، اذ توجد العديد من الاحزاب التي تشارك في العملية السياسية في البلد، فكل حزب يحاول الوصول الى السلطة من اجل تنفيذ البرامج والاهداف التي يؤمن بها، علماً ان الوسيلة التي تسلكها الاحزاب السياسية للوصول الى السلطة هي الانتخابات، فهي الوسيلة السلمية للمشاركة في السلطة، لان الشعب هو من قرر اختيار اعضاء السلطة من بين الاحزاب المتنافسة، وبمعكس ذلك لا تكون الوسيلة سلمية، وانما تأتي الحكومة بالانقلاب والقوة المسلحة وتصل الى السلطة بغير الطريق الديمقراطي، وبالتالي يكون الحكم استبدادياً، لانه وصل للسلطة بغير الطريق السلمي (الانتخابات) ، وبذلك فإن الاحزاب

(1) د. فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة

العربية، مصر، ١٩٩٩ م، ص١٧٦، و Jacqueline R.Kanovitz, constitutional Law,

twelfthedition anderson publishing, U.S.A.,2010, p. 15 .



لها دور مهم واساسي في العملية السياسية في البلدان الديمقراطية وهذا الدور قد يكون سلبيا في بعض الاحيان، كما هو الوضع في العراق حاليا بعد انتخابات ٢٠٢١ م ، فلم يستطع مجلس النواب العراقي ان يعقد الجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية لعدم اكتمال النصاب القانوني الخاص لاتعداد هذه الجلسة ، بسبب الخلافات السياسية بين الاحزاب والكتل البرلمانية، اذ ان انتخاب رئيس الجمهورية من قبل المجلس سوف يلزم هذا الرئيس باختيار رئيس مجلس وزراء جديد لتشكيل الحكومة، وهذا الامر لم يتم الاتفاق عليه بين الاحزاب السياسية والكتل البرلمانية وهو اختيار شخصية رئيس الوزراء الجديد، لان هناك اتجاهين حول هذا الموضوع الاتجاه الاول يريد حكومة توافقية تشمل كل الاحزاب والكتل السياسية، والاتجاه الثاني يريد حكومة اغلبيية حزبية وليست على اساس المصلحة الانتخابية، وما بين هذا وذاك اصبح البرلمان العراقي عاجزا عن انتخاب رئيس الجمهورية بسبب الخلافات الحزبية بين الاطراف العراقية المشاركة في العملية السياسية، وهذا يوضح عظم الدور الذي تلعبه الاحزاب في الواقع السياسي العراقي دون الاكتراث بالنصوص الدستورية والقانونية التي حددت توقيتات ومدد دستورية يجب التقيد بها <sup>(١)</sup>. ولما كانت هذه الاحزاب تملك هذا الدور المهم في العملية السياسية فحتماً سيكون لها تأثير قوي وفعال على سلطات الدولة كونها تساهم في عملية البناء الديمقراطي في الدولة خصوصاً على السلطة التنفيذية، وعلى وجه التحديد التأثير على الاعمال التي تقوم بها هذه السلطة سواء كانت مكونة من فرعين (رئيس دولة ووزارة) او فرع واحد رئاسة دولة فقط، فتملك الاحزاب السياسية وسائل مختلفة للتأثير على العمل الحكومي مما يؤدي الى اضعافه، وتتمثل هذه الوسائل بالآتي:-

**اولاً:- القدرة على توجيه الرأي العام:-** يعرف الرأي العام بانه التعبير عن اراء واحكام ورغبات واتجاهات عامة الشعب او جزء منه، او هو مجموعة اراء الجماعات المكونة للمجتمع، ويعد من الوسائل التي تمتلكها الاحزاب للتأثير على العمل الحكومي واضعافه من خلال التأثير على الرأي العام داخل الدولة، اذ تعمل على حشد الرأي العام ضد الحكومة واعمالها من خلال الخروج بنظواهرات مثلاً، او من خلال وسائل الاعلام او أي وسيلة اخرى يمكن للحزب ان يؤثر بها على الرأي العام ويدفعه نحو الاتجاه الذي يريده من اجل الضغط على الحكومة، مما ينتج عن ذلك ارباك بالعمل الحكومي وضعفه بسبب ضغوطات الاحزاب بواسطة الرأي العام<sup>(٢)</sup>.

(١) TOMGinsburg, RosaLind Dixon, COMPative Constitutional Law, Edward Elgar, u.s.a., P.256-257. تاريخ الزيارة ٥ / ٤ / ٢٠٢٢ م [www.alaraby.co.uk](http://www.alaraby.co.uk) و الموقع الالكتروني

(٢) د. محمد منير حجاب، المصدر السابق، ص ٧٨.

وعلى ذلك فإن الرأي العام اذا ما تم استغلاله من الاحزاب السياسية ضد الحكومة فإنه عامل ضعف سيكون ضدها و لا تستطيع مجابهته، وبالتالي تعجز عن تلبية احتياجاته مما يؤدي ذلك الى ايقاع الحكومة في حرج شديد امام الرأي العام وطموحاته المختلفة التي تزيدها الاحزاب وتغذيها بشكل مستمر ضد الحكومة، وبذلك يجب عليها ابتداءً كسب ثقة الرأي العام حتى لا يكون هناك تأثير قوي من الاحزاب عليه وعلى الحكومة، خصوصاً من الاحزاب المعارضة لها التي تسعى الى الاطاحة بها من اجل الوصول الى السلطة، اذن الحكومة يمكنها ان تقدم الاعمال والخدمات التي ترضي الرأي العام بحيث حتى لو ارادت هذه الاحزاب تأجيجها ضدها لا تقوى على ذلك بسبب الثقة التي زرعتها الحكومة به من خلال الاعمال التي قدمتها في مختلف المجالات<sup>(١)</sup>.

واحسب ان الرأي العام كما انه عامل يؤدي الى اضعاف دور الحكومة التنفيذي بسبب الضغوط الحزبية عليه، فإنه ايضاً قد يكون عامل قوة للحكومة خصوصاً عندما تعمل على كسب تأييد الرأي العام لها من خلال ما تتجزه وتقدمه من اعمال خدمة للصالح العام، فتقطع بذلك الطريق امام الاحزاب للتأثير على الرأي العام، فالاحزاب يجب ان يكون هدفها هو المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة حتى تستطيع ان يكون لها تأثير على الرأي العام وتوجيهه باتجاه معين.

**ثانياً:- التأثير على المسؤولين في السلطة:-** يحدث في كثير من الاحيان ان الاحزاب السياسية تؤثر وبشكل كبير وقوي على المسؤولين في السلطة، خصوصاً على اولئك التابعين لهذه الاحزاب، سواء كان هؤلاء المسؤولون في السلطة التشريعية او التنفيذية، فإذا كانوا تابعين للسلطة التشريعية تستطيع الاحزاب أن تؤثر عليهم وتملي عليهم التوجهات التي تخدم مصلحة الحزب وجماهيره فقط، فالنائب التابع لحزب معين لا يستطيع ان يخرج عن توجهات واهداف حزبه، وإلا تعرض للمسائلة من الحزب الذي ينتمي له كحرمانه من الترشيح في المستقبل ضمن قوائم هذا الحزب او اجباره على الاستقالة، فممارسة هذه الضغوط من الاحزاب على نوابهم سوف يؤدي الى خضوعهم لإرادة احزابهم، وبالتالي يؤدي هذا الخضوع الى قيام الاحزاب بالتأثير على العمل الحكومي خلال قيام النواب بالضغط على الحكومة لتنفيذ الاعمال وفق توجهات الحزب مما يسهم ذلك في ارباك عمل الحكومة واخفاقه، فتدخلهم

(١) د. مورييس دوفرجهيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط١، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية

للدراسات والنشر، مصر، ١٩٩٢م، ص٢٤٧.

بالعمل الحكومي لتحقيق غايات حزبية سوف يؤدي الى تسخير لخدمة التوجهات الحزبية وليس للمصلحة العامة<sup>(١)</sup>.

علماً أن النواب في السلطة التشريعية يمكن أن يساهموا ايضا في اخفاق دور السلطة التنفيذية من خلال تقرير المسؤولية السياسية (سحب الثقة) ضد الحكومة، فإذا كان هناك اتفاق بين الاحزاب أو من حزب الاغلبية البرلماني على مسألة الحكومة فإن ذلك سوف يؤدي الى الاطاحة بها واضعاف دورها بشكل عام، خصوصاً وان الحكومة التي تأتي بعدها ستضع بحسبانها ما حدث لسابقتها من مسؤولية امام البرلمان، فستعمل على ارضاءه بشتى الوسائل حتى تبقى اطول مدة ممكنة في ممارسة اعمالها، وبذلك تكون الاحزاب قد سيطرت على النواب التابعين لها واثرت واضعفت العمل الحكومي بشكل كبير<sup>(٢)</sup>.

أما اذا كان المسؤول التابع للحزب في السلطة التنفيذية (كالوزير مثلاً) فإن الاحزاب سوف تسيطر على هؤلاء المسؤولين وبشكل كبير بحيث لا يستطيع أن ينفذ سياسة الوزارة والرؤية التي يؤمن بها لتطوير وتنفيذ العمل الحكومي، و إنما يكون خاضع في كثير من الاحيان للحزب وينفذ توجهاته ويخدم مصالحه، ولا يستطيع المسؤول التخلص من هذا الامر خصوصاً عندما يكون الحزب التابع له صاحب الاغلبية في البرلمان، اذ يمكن ان يوجه نوابه الى تقرير مسؤولية هذا الوزير وسحب الثقة منه، و بالتالي ابعاده عن العمل السياسي، فخشية المسؤول في السلطة التنفيذية من الحزب التابع له لها تأثير كبير في اداء العمل الذي يقوم به، فاذا قام كل حزب بدفع المسؤول التابع له لتنفيذ التوجهات الحزبية بما يخدم مصالح الحزب ولا يخدم المصلحة العامة فأن ذلك سوف يؤدي الى جعل العمل التنفيذي ضعيفاً ولا يلي طموح الشعب، بسبب سطوة الاحزاب وهيمنتها على العمل التنفيذي من خلال المسؤولين التابعين لها في الحكومة<sup>(٣)</sup>.

يتضح لنا أن سطوة الاحزاب على المسؤولين التابعين لها كبيرة جداً، و لا يمكنهم التخلص منها، وحتى إذا حاول احدهم التخلص منها فأن ذلك سوف يؤدي الى الاطاحة بهذا النائب أو وزير الذي يحاول معارضة توجهات الحزب ومخالفة الاوامر التي تصدر اليه منه، بسبب الاتفاق الحزبي ضده، مما يؤدي ذلك الى تشتيت قوة الدولة وضعفها بشكل عام، ولنا في الواقع العراقي خير دليل حيث سيطرت فيه الاحزاب على كل مجريات الامور في الدولة سواء

(١) د. عبد الرحمن حمدي عبد المجيد، المصدر السابق، ص ٣٩ .

(٢) د. محمد المسلماني، النظم الدستورية والسياسية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر ٢٠١٩م، ص ٥٨١ .

(٣) د. بلقيس أحمد منصور، الاحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، ط١، مكتبة مدبولي، مصر، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص ٧٣ .

في الجانب التشريعي أم التنفيذي، أذ أن اغلب مقدرات الدولة بشكل عام أصبحت بيد الاحزاب السياسية التي لا تبالي للمصلحة العامة بشيء، ولا لجودة ودقة العمل الحكومي، وإنما تسعى لتحقيق المصلحة الخاصة للحزب واعضائه، مما ادى ذلك الى استئثار الفساد وضعف ورداءة الاعمال الحكومية التي تقدمها للشعب، علماً أن هذا الامر قد لا نجده في دول اخرى حتى وان تعددت بها الاحزاب السياسية مثل سويسرا، الا ان هذه الاحزاب تسعى للوصول الى السلطة لكن في نفس الوقت المصلحة العامة للدولة هي الغالبة وليس المصلحة الخاصة، لذا فأن ظروف كل بلد ومدى توافر الوعي السياسي فيه يؤثر على العمل الحزبي سلباً او ايجاباً الذي ينعكس بدوره على العمل الحكومي والتشريعي بشكل عام.

أما بالنسبة الى الخلافات السياسية فأنها بدون شك سوف تساهم ايضاً في اخفاق العمل الحكومي، فالاختلاف بين الحكومة والبرلمان، أو بين الاحزاب الفائزة بالانتخابات، أو حتى التي لم تفز بها، لها اثر كبير على عمل الحكومة، إذ تؤدي الي اخفاق دورها التنفيذي خصوصاً عند عدم وجود اغلبية مؤيدة لها داخل البرلمان، فان ذلك سوف يؤدي الى عرقلة اعمال الحكومة خصوصاً التي تحتاج الى اقرار واجازة من البرلمان، بذلك تكون الخلافات السياسية سبباً في المساهمة بأضعاف دور الحكومة التنفيذي واصابته بالوهن و عدم الدقة<sup>(١)</sup> . وتجدر الملاحظة ان العمل في الدولة بشكل عام لا يمكن ان يكتب له النجاح اذا ما انفردت كل جهة بعمل معين وبوجهة نظر معينة، و إنما يحتاج نجاح الاعمال الى تقوية الثقة بين سلطات الدولة المختلفة سواء كانت التشريعية ام التنفيذية ام القضائية، وبين قوى الشعب المختلفة من احزاب ورأي عام وغيرها، فصفة التكامل أو التعاون يجب ان تكون هي الغالبة لإنجاح الدولة والحفاظ على تقدمها وازدهارها، فالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يجب أن يكون في مختلف الميادين التشريعية والادارية وغيرها تحقيقاً للمصلحة العامة<sup>(٢)</sup> .

---

(١) د. احمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٧م، ص ٣٥٠ .

(٢) د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، ١٩٨٦م، ص ٨٣ .

## الفرع الثاني

### تزايد تدخل السلطة التشريعية في الاعمال الحكومية

ان السلطة التشريعية تعد ممثلة للشعب فهي المنتخبة منه بشكل مباشر ، لذا تحاول أن تظهر بالوجه الحسن امامه، من اجل الحفاظ على المكاسب الانتخابية في المستقبل، لذا فأنها تحاول التدخل في كل صغيرة وكبيرة في العمل الحكومي، ويزاد هذا التدخل خصوصاً عند عدم قدرة الحكومة على ايقاف هذه التدخلات خشية الوقوع في المسألة السياسية أمام البرلمان ، فيؤدي ذلك الى جعل العمل الحكومي خاضع لسيطرة السلطة التشريعية، خصوصاً أنها الممثلة للشعب الذي يعطيها قوة وسطوة اكبر، عكس السلطة التنفيذية التي تكون اقل تمثيلاً للشعب لانه في اغلب الدول التي تتبع النظام البرلماني تكون الحكومة مختارة من السلطة التشريعية لانها هي التي منحها الثقة، ولكن في حالة انتخاب رئيس الدولة من الشعب فانه يعد ممثلاً للشعب وينافس السلطة التشريعية في هذا الامر فيخلق تنافس قوي بينهم لكسب تأييد الشعب وفرض السيطرة على مجريات الامور في الدولة، مما يؤثر ذلك سلبياً على الاداء الحكومي بسبب كثرة الخلافات التي تحدث بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية (١) .

وتجدر الاشارة الى ان هذا التدخل المتزايد الحاصل من قبل السلطة التشريعية في عمل الحكومة لم يأت من فراغ وانما هناك اسباب مختلفة ادت اليه وتتمثل هذه الاسباب الاتي:-  
**اولاً:- التمدد على الاختصاصات الحكومية:-** لا ريب ان الدستور والقانون يحددان لكل سلطة اختصاصات تستطيع ممارستها من اجل تحقيق المصلحة العامة، الا ان بعض السلطات تحاول التمدد على اختصاصات السلطات الاخرى، خصوصاً السلطة التشريعية على اختصاصات السلطة التنفيذية، بحجة انها الممثلة للشعب وانها تسعى الى تحقيق مصلحته، مما يؤدي الى خضوع السلطة التنفيذية لهذا الامر، فينتج عن ذلك جعل تصرفات الحكومة واعمالها تحت رحمة السلطة التشريعية، فما تشاء توافق عليه وغيره لا تتم الموافقة عليه، وهذا يجعل الحكومة في موقف ضعيف لا تستطيع معه تقديم الخدمات للشعب الذي سيكون مؤيداً لممثليه في السلطة التشريعية، الذين يظهرون بأنهم الحريصون على الشعب ومصلحه المختلفة وانهم يدافعون عنها امام الحكومة(٢) .

(١) د. وسيم حسام الدين الاحمد، رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١م، ص٩٤.

(٢) احمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٥م، ص٣٧، و Richard A.Epstein, the Classical Constitution, ebook converter DEMO, England, 2014, P.242.243.

وعليه فإن تدخل السلطة التشريعية بشكل مباشر او غير مباشر في العمل التنفيذي الحكومي سوف يؤدي الى تمدها بشكل تدريجي حتى على الاختصاصات الاصلية للسلطة التنفيذية، ليس بقيام السلطة التشريعية بتنفيذ هذه الاعمال بشكل مباشر من قبلها، وانما من خلال توجيه الحكومة واجبارها على تنفيذ هذه الاعمال بما يتلاءم ورغبة النواب في هذه السلطة، حتى وان تعارض ذلك مع المصلحة العامة، او انه سيعرض عمل الحكومة للضعف فالمهم ان الاعمال تنفذ من قبل الحكومة وفق توجهات السلطة التشريعية ، لذا ومن اجل ان يكون هناك توازن وتكامل في اداء الاعمال المختلفة في الدولة، يجب ان تكون هناك ضمانات تكفل حسن تطبيق القانون وتعزيز العمل الحكومي بشكل مستقل ومناسب، وتتمثل هذه الضمانات بالرقابة على دستورية القوانين، وحتى على القرارات الادارية، ففي العراق مثلاً توجد المحكمة الاتحادية العليا المختصة بالرقابة على دستورية القوانين، ومجلس الدولة المختص بالرقابة على القرارات الادارية، يمكن من خلالها حفظ مبدأ المشروعية، وتعزيز التعاون والتوازن بين السلطات في الدولة، فلا يمكن لاي سلطة ان تعتدي على اختصاصات السلطات الاخرى عند وجود هذه الرقابة، فالقضاء من خلال الرقابة سيكون ساحة للعدل والانصاف تستطيع كل سلطة اللجوء اليه من اجل وقف الاعتداء الذي وقع عليها من السلطات الاخرى، وبذلك نكون امام عمل حكومي متناسق خاضع للرقابة من قبل السلطة التشريعية والجهات القضائية المختصة، وكذلك الحال لعمل السلطة التشريعية فانه يخضع للرقابة من الجهات المختصة حتى لا تتعدى به على اختصاصات وصلاحيات السلطات الاخرى خصوصاً على السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

### ثانياً: - محاولة توجيه العمل الحكومي بما يخدم المصلحة الانتخابية للنواب:-

من المعلوم ان مدة النيابة في البرلمان هي مؤقتة وتتجدد بالانتخابات بين فترة واخرى، ويحاول النائب الذي يفوز في الانتخابات الحفاظ على القاعدة الجماهيرية في دائرته الانتخابية، من اجل ان يضمن الفوز في الدورات اللاحقة، لذلك يحاول النواب ان يجعلوا الاعمال الحكومية على وفق توجهاتهم ورغباتهم، فكل نائب يسعى ويجتهد من اجل تقديم افضل الاعمال والخدمات لدائرته الانتخابية حتى يضمن التأييد الشعبي له للفوز في الانتخابات القادمة ، ولما كان البرلمان جهة تشريعية ورقابية فإن النواب سوف يمارسون الضغط على الحكومة لكي تكون اعمالها في خدمة المصلحة الانتخابية وليس المصلحة العامة فيساهم ذلك في اضعاف عمل الحكومة، ومن الامثلة على ذلك في العراق هو سعر صرف الدولار

(١) د. مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت

الحكمة، العراق، ٢٠٠٩م، ص٨٩.

ومزادات العملة، اذ استغل النواب هذا الامر ضد الحكومة من خلال كسب التأييد الشعبي لصالحهم ضدها، على اعتبار ان النواب يسعون الى خفض سعر الدينار العراقي والحكومة تعارض ذلك مما جعلها في حالة ضعف وجرح شديدين امام الشعب عكس البرلمان الذي اظهر نفسه بانه الحامي لحقوق الشعب الحريص على مصالحهم (١).

يتضح لنا ان ممارسة الضغط على الحكومة بهذا الشكل من قبل النواب سوف يؤدي الى الاخلال بالمساواة والعدل في توزيع الخدمات وتقديم المصلحة الخاصة على العامة، فالمنطقة التي يوجد فيها نائب سوف تحصل على الخدمات وغيرها لا تحصل على شيء، مما يجعل العمل الحكومي في حالة وهن وضعف خاضع لرغبات البرلمان وتصرفه ولا يلبي طموحات لشعب فلا توجد عدالة في توزيعه فحصة الاسد تذهب للمناطق التي يوجد فيها نواب والتي لا يوجد فيها لا تحصل على شيء سوى القلة القليلة من الاعمال والخدمات، وبذلك يكون دور الحكومة ضعيف لا يصل الى المستوى الذي يطمح اليه الشعب.

### ثالثاً: - اظهار الجانب السلبي للعمل الحكومي وترك الايجابي: - ان محاولة هيمنة

كل سلطة على الاخرى وكسب تأييد الشعب، يكون من خلال تقديم افضل الخدمات من هذه السلطة او تلك، مع اظهار الجانب السلبي لعمل السلطة المنافسة، لذلك تحاول السلطة التشريعية عند فرض المساهمة في اضعاف دور الحكومة التنفيذي في اظهار الجانب السلبي للعمل الحكومي، والبحث عن اوجه القصور والخطأ في هذا العمل، واطهاره للرأي العام من اجل احراج الحكومة والتعمد في اضعافها، وبالتالي تكون السلطة التشريعية هي صاحبة الفضل في كل شيء امام الشعب، واهم وسيلة لدى البرلمان هي المسؤولية السياسية ضد الحكومة لانها تدل على تقصير الحكومة وعدم انجازها لأعمالها بما يخدم مصالح الشعب (٢).

وبذلك فان كل عمل لا بد وان يكون به جانب سلبي وآخر ايجابي، ولكن يجب ان يكون الايجابي هو الغالب، والا لا فائدة من هكذا اعمال التي يكون اثرها سلبي في اغلب الاوقات فالعمل لا بد وان يكون الجانب الايجابي فيه هو الاعم والاغلب دائماً، الا ان التعمد في اظهار الجانب السلبي من سلطة ضد اخرى او تصنع السلبية، سوف يؤدي الى اضعاف دورها امام الشعب وخصوصاً اذا لم يتوافر لديه الوعي السياسي الكافي، لذلك فإن الهيمنة والسيطرة من قبل سلطة على الاخرى قد يؤدي الى تغييب القانون ونسيان المصلحة العامة والسعي وراء المصالح الخاصة مما يجعل الوضع السياسي في حالة فوضى كبيرة كل سلطة

(١) القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، ط٣، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠٠٧م، ص ٨١.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٢٦١، ٢٦٠.

تحاول الهيمنة على الأخرى ، لذلك من الأفضل اتباع النهج القانوني السليم في انجاز الاعمال وتقديم المصلحة العامة على الخاصة وتعزيز التعاون بين السلطات<sup>(١)</sup>.

ومن الجدير بالذكر ان الحكومة امام هذا التمدد الكبير الذي يأتيها من السلطة التشريعية فأنها يجب ان لا تقف عاجزة عن الدفاع عن نفسها، وانما يجب عليها ان تسلك الطرق القانونية في ايقاف تمدد السلطة التشريعية وتغولها على اختصاصاتها التنفيذية من خلال اللجوء الى الجهات الرقابية المختصة في الدولة لإعادة الامور الى نصابها الصحيح بدون تعد او تجاوز من سلطة على اخرى، وهذا ما حدث بالفعل في العراق في كثير من المناسبات اذ قام مجلس الوزراء بالطعن امام المحكمة الاتحادية العليا ضد مجلس النواب لتدخله في اختصاصات الحكومة فمثلا طعن امام المحكمة الاتحادية العليا ضد رئيس مجلس النواب بالاضافة الى وظيفته بمناسبة اصدار قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١م خصوصا في المادة (٤) منه التي بينت قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة مؤلفة من تسع اعضاء من لجنة النزاهة والقانونية الاختيار مرشحين لمنصب رئيس الهيئة ، ودفع مجلس الوزراء امام المحكمة الاتحادية ان هذه المادة مخالفة لدستور العراق لسنة ٢٠٠٥ م الذي اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه، وكذلك تخالف المادة (٦١/ خامسا / ب) التي بينت صلاحيات مجلس النواب وهي الموافقة على تعيين كل من السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء، وكذلك تخالف المادة (٨٠/ خامسا ) من الدستور المذكور ايضا التي بينت صلاحية مجلس الوزراء بالتوصية لمجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة وغيرهم ممن ورد ذكرهم في هذه المادة، فقيام مجلس النواب باعطاء نفسه حق التوصية والاختيار والموافقة على تعيينهم يعد غير دستوري و بالفعل قامت المحكمة الاتحادية بالغاء هذه المادة كونها تخالف مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكذلك قيام مجلس الوزراء بالطعن بقانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١م في كثير من مواده امام المحكمة الاتحادية العليا وقضت بعدم دستورية المواد التي تعد خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات او مخالفتها للدستور فقضت بالغاء المواد (٢/ اولاً / ٤ / أ) والمادة (٢/ اولاً / ٨) والمادة (١٢/ ثانياً / ب) والمادة (١٨/ ثالثاً / ب) من هذا القانون<sup>(٢)</sup>.

(١) د. محمد المسلماني، المصدر السابق، ص ٥٨٣.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١ في ٣٠ / ١ / ٢٠١٢م. وقرار المحكمة

الاتحادية العليا المرقم ٣٥ / اتحادية / ٢٠١٢ في ٢٩ / ٩ / ٢٠١٢م.



يتضح لنا مما تقدم ان الحكومة هي المسؤولة عن تقديم الخدمات للشعب وهي التي تحاسب عن هذا الامر امامه، وامام ممثليه ايضاً حسب الطرق القانونية لذلك فأن الدور البارز في تقديم الخدمات هو للحكومة، لأنها هي من تمتلك الاختصاصات التنفيذية الفعلية في ميادين متعددة، لذلك فان دورها هذا لا بد ان يتعرض للهجوم من خصوم الحكومة وخصوصاً من السلطة التشريعية، فبعض النواب أو الكثير منهم لا يهتمه قوة دور الحكومة أو ضعفه، بقدر ما تهتمه مصلحته الخاصة أو الحفاظ على مكاسبه الانتخابية، لذلك يجب أن يكون دور الحكومة التنفيذي بعيداً عن التأثيرات الحزبية والسياسية وعن تدخلات السلطة التشريعية خصوصاً السلبية منها من اجل الحفاظ على المصلحة العامة وعلى حقوق الافراد وحررياتهم .

وبناءً على ما تقدم فأن دور السلطة التشريعية سواء في الجانب الايجابي او السلبي فإنه يعتمد على مدى قدرة كل سلطة في السيطرة على مجريات الامور وترويض السلطة الاخرى، فمع كل هذه السلبيات، لا يمكن نكران الدور الايجابي للسلطة التشريعية في مراقبة ومتابعة عمل الحكومة وتوجيهه بما يخدم المصلحة العامة .

## الخاتمة

بعد ان اكملنا بحثنا بحمد الله في موضوع ( دور السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية ) فقد توصلنا الى الاستنتاجات والمقترحات الآتية :

**اولا : الاستنتاجات :** وتتمثل بالآتي :

- ١- ان السلطة التشريعية لها صلاحية اقرار او اجازة الكثير من الاعمال التي تقوم بها الحكومة من خلال القوانين التي تسنها وتجزئ من خلالها للحكومة ممارسة اعمالها، او من خلال اقرار اعمالها التي اتخذتها في ظروف غير اعتيادية، او الموافقة على ما رشحته الحكومة من اشخاص لتولي مناصب معينة بموجب القانون.
- ٢- حاجة العمل الحكومي لتدخل السلطة التشريعية بشكل مستمر بسبب اتساع نشاط هذا العمل وتعدد المهام التي تقوم بها الحكومة، بالاضافة الى التطورات الحديثة المتسارعة في العالم التي يجب ان تواكبها من اجل تقديم افضل الخدمات للمواطن، وهذا كله يتطلب وجود تشريع قانوني من السلطة التشريعية يمكن الحكومة من القيام بالاعمال اللازمة لمواكبة هذا التطور .
- ٣- تنوع الاسباب التي ادت الى تعزيز دور السلطة التشريعية في العمل التنفيذي فلم تقتصر على نوع واحد فمنها يتعلق بالجانب القانوني ومنها ما يتعلق بالجانب السياسي.
- ٤- لا يمكن لمجلس النواب العراقي اصدار قرارات لها قوة القانون لانه غير مختص بذلك وقد اقرت المحكمة الاتحادية العليا هذا الامر، الا انه يمكن له اصدار قرارات في مجالات اخرى كالفصل في صحة العضوية وغيرها .
- ٥- تساهم السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية و اظهارها للوجود وليس التدخل في اعمالها فحسب، خصوصا في الانظمة التي تجعل السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في تكوين السلطة التنفيذية من حيث منح الثقة للحكومة وانتخاب رئيس الدولة.
- ٦- اتساع دور السلطة التشريعية في العمل التنفيذي الحكومي سواء في ادارة شؤون الدولة الداخلية من النواحي الادارية والخدمية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، وكذلك في

الشؤون الخارجية ، وحتى التشريعات الفرعية التي تصدرها الحكومة تتدخل بها السلطة التشريعية .

٧- ان رجحان كفة السلطة التشريعية نتيجة وجود اسباب قانونية وسياسية ادى الى اتساع دورها في العمل التنفيذي بشكل كبير وخضوع هذه الاعمال لرقابتها واشرافها من خلال ما تملكه من وسائل رقابية بموجب القانون، وبالتالي يساعد تدخل السلطة التشريعية في الاعمال التنفيذية الحكومية على اتقان العمل الحكومي وتعزيز محاربة الفساد وهذا يعد من الايجابيات المهمة لهذا التدخل، بالإضافة الى تعزيز التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

٨- هناك الكثير من الاعمال الحكومية لا يمكن تنفيذها او القيام بها بدون موافقة السلطة التشريعية او اجازتها لها كالاتمادات المالية واعمال الحكومة في حالة الطوارئ، وهذا يدل على عدم امكانية الاستغناء عن دور السلطة التشريعية في العمل الحكومي.

٩- يؤدي تدخل السلطة التشريعية في عمل الحكومة الى تأخر انجاز هذه الاعمال وتركيز البرلمان على الجانب الرقابي دون التشريعي ، وكذلك اضعاف دور الحكومة التنفيذي بشكل عام ، وهذا يعد من السلبيات لهذا التدخل .

**ثانيا :المقترحات : وتتمثل بالاتي :**

١- تعزيز دور السلطة التشريعية بشكل فعال مع الحكومة من اجل بناء الدولة بكافة جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية وحتى الادارية ، فالسلطة التشريعية هي الممثلة للشعب ولا بد من ان يكون لها دور في كل ما يتم بناءه من اجل هذا الشعب .

٢- التعاون في انجاز الاعمال الحكومية مع السلطة التشريعية بما ينسجم والواقع العملي ، لان استقلال كل سلطة عن الاخرى بشكل تام لا يمكن من الناحية العملية فكل سلطة تساهم مع الاخرى في انجاز الاعمال اليومية من اجل تحقيق المصلحة العامة للدولة .

٣- يجب ان يكون دور كل سلطة ايجابيا في عمل الاخرى و خصوصا السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يضمن تطبيق القانون بشكل سليم يخدم المصلحة العليا للبلاد ويجنب الدولة الدخول في النزاعات والخلافات السياسية، خصوصا دور

السلطة التشريعية في العمل التنفيذي يجب ان يكون ايجابيا من خلال المساهمة في تسريع انجاز هذه الاعمال وليس تأخيرها بما يضمن تجاوز سلبيات هذا التدخل في عمل السلطة التنفيذية .

٤- اعتماد معيار الكفاءة والنزاهة في ترشيح الاشخاص من قبل السلطة التنفيذية للموافقة عليهم من قبل مجلس النواب وليس الحزبية والفئوية التي ادت الى انتشار الفساد المالي والاداري في مؤسسات الدولة المختلفة .

٥- الاستمرار في الاصلاحات ومتابعتها بشكل منتظم في كافة مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية، من اجل تحقيق رفاهية الشعب وتوفير الخدمات التي يحتاجها.

٦- عدم الاقتصار على الاصلاح وقت الاحتجاجات والتظاهرات الشعبية لان الاصلاح مطلوب في كل مؤسسات الدولة بشكل مستمر وليس فقط عند اندلاع التظاهرات والاحتجاجات .

٧- متابعة تنفيذ المنهاج الوزاري بشكل فعلي ومنظم وفق توقيتات محددة تتناسب مع عمر الحكومة، بحيث تتجز منهاجها الوزاري عند اكمال المدة الدستورية المحدد لبقاء الحكومة وليس مجرد جعل هذا المنهاج حبرا على ورق لكسب الثقة من مجلس النواب للحكومة .

٨- الخروج من نطاق التوافقات السياسية والحزبية والالتزام بالنصوص والتوقيتات الدستورية في ممارسة عمل السلطات خصوصا السلطة التشريعية التي تتأثر كثيرا بالتوافقات السياسية بين الاحزاب حتى في انعقاد جلساتها التي تهم مصالح الدولة العليا مثل انتخاب رئيس الدولة ومنح الثقة للحكومة او التصويت على الامور المالية وغيرها .

٩- ضرورة تقديم كل الامور المالية من قبل الحكومة بشكل منظم وسنوي فكل سنة مالية عند ختامها يجب تقديم حساباتها لمجلس النواب وليس جمع عدة سنوات وتقديمها دفعة واحدة فهذا يشكل مخالفة دستورية واضحة يجب الابتعاد عنها باقرار الحساب الختامي بشكل سنوي بقانون يقر من البرلمان وليس بقرار تشريعي .

١٠- ضرورة تفعيل النص الدستوري (٦١/ تاسعا / ج) الخاص بتشريع قانون ينظم حالة الطوارئ في العراق بما ينسجم ونصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ملان امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤م مخالف للدستور في كثير من احكامه .

## المصادر

### القران الكريم

#### اولاً : المعاجم العربية :

- ١- ابراهيم انيس، المعجم الوسيط، الجزء ٢، بدون دار نشر، بدون سنة نشر .
- ٢- ابن منظور محمد بن مكرم بن علي ، لسان العرب، ط٣، ، دار صادر ، بيروت .
- ٣- ابو عبدالرحمن الخليل بن احمد بن عمر بن تميم البصري الفراهيدي ، كتاب العين ، مكتبة الهلال .
- ٤- مجد الدين محمد يعقوب الفيروز ابادي ، القاموس المحيط ، ج٣ ، باب العين ، فصل الشين ، ط٢ ، مكتب تحقيق التراث ، ومؤسسة الرسالة ، بيروت .

#### ثانياً: الكتب العربية :

- ١- ابراهيم ابو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، الكتاب الاول ، ط٣ ، دار الكتاب الجديد المتحدة ، ليبيا ، ٢٠١٠م.
- ٢- ابراهيم عبد العزيز شيجا :
  - الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، لبنان.
  - تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م.
  - وضع السلطة التنفيذية ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦م.
- ٣- احمد حاج سليمان، برلمانات العالم (العربية والاجنبية)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠م.
- ٤- احمد خلف حسين الدخيل، المالية العامة من منظور قانوني، ط١، مطبعة جامعة تكريت، صلاح الدين، ٢٠١٣م.
- ٥- احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية ، مصر ، ٢٠٠٣م.

٦- احمد عبدالحميد الخالدي ، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١١م.

٧- احمد عبداللطيف ابراهيم السيد :

- دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني ، ط ١ ، مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٤م.

- الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية ١٤٣٥هـ، ٢٠١٤م.

٨- احمد علي اللقاني، السلطة التشريعية في مصر بين دساتير ثلاثة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠١٥م.

٩- احمد محمد عبدالهادي، الانحراف الاداري في الدول النامية، مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، ١٩٩٧م.

١٠- احمد يحيى الزهيري :

- الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣ م، ط ١ ، مكتبة السنهاوري ، العراق ، ٢٠١٦م.

- العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣م، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١٧م.

١١- اشرف فايز اللساوي، اثر الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة والقوانين الاستثنائية على مبدأ المشروعية في التشريعات الدولية المختلفة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، ٢٠٠٦م.

١٢- افنان عبد الحسين الحمداني، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، دار الجامعة الجديدة، مصر، ٢٠٢١م.

١٣- بلقيس أحمد منصور، الاحزاب السياسية والتحول الديمقراطي، ط١، مكتبة مدبولي، مصر، القاهرة، ٢٠٠٤م.

١٤- جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر.

١٥- حامد عبدالله ربيع، نظرية الرأي العام، ط١، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٧م.

- ١٦- حامد محمود الحامدي، الدور الرقابي للبرلمان في المجال المالي في النظام الدستوري الانكليزي والمصري والكويتي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩م.
- ١٧- حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستوري المقارنة ، المكتبة القانونية ، العراق .
- ١٨- حسني درويش عبد الحميد، وسائل رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية وضوابط ممارستها في دستور مملكة البحرين، مؤسسة الطوبجي للنشر، مصر، ٢٠٠٥م.
- ١٩- حسيب حمد خيرالله، الاعلام والسلطة الرابعة، ط١، دار أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٥م.
- ٢٠- حسين عبيد ، د. صالح طليس ، القانون الدستوري العام ، ط٢ ، دار المنهل اللبناني ، لبنان ، ٢٠١٧م.
- ٢١- حسين عثمان محمد عثمان:
- النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠١م.
- النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٠م.
- ٢٢- حمدي العجمي ، مقدمة في القانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩م.
- ٢٣- حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعة للنشر، مصر، ٢٠٠٨م.
- ٢٤- حمدي عطية مصطفى عامر، الوسيط في القانون الدستوري، ط١، مكتبة الوفاء الوطنية، مصر، ٢٠١٧م.
- ٢٥- حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٦م.
- ٢٦- حميد حنون خالد :
- الانظمة السياسية ، ط٣ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠١٠م.
- حقوق الانسان، ط١، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٣م.



- مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٥م.
- ٢٧- حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤م.
- ٢٨- خليل حميد عبد الحميد، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠م.
- ٢٩- دانا عبدالكريم سعيد ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٣ م.
- ٣٠- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٦م.
- ٣١- رافع خضر صالح شبر. د. علي هادي حميدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٧م.
- ٣٢- رافع خضر صالح شبر:
- فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، العراق ، ٢٠١٠م.
- وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٠م.
- ٣٣- رائد ناجي احمد، المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط٣، دار السنهوري، العراق، ٢٠١٨م.
- ٣٤- رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، المغرب، ١٩٨٦م.
- ٣٥- زكي محمد النجار، د. جمال عثمان جبريل، القانون الدستوري، مصر، ٢٠٠٣م.
- ٣٦- سامي جمال الدين :
- النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، مصر ، ٢٠٠٥م.
- اصول القانون الاداري، مطابع الطوبجي التجارية، مصر، ١٩٩٣م.

- لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، مصر، ٢٠٠٣م.
- ٣٧- سجي فاضل عباس، رئيس البرلمان في النظام السياسي العراقي، ط١، دار  
أمجد للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٩م.
- ٣٨- سحر محمد نجيب ، العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية ، دار الكتب  
القانونية ، مصر ، ٢٠٠١م.
- ٣٩- سعيد نحيلي، القانون الاداري، منشورات جامعة البعث، سوريا، ٢٠١٣م.
- ٤٠- سليمان الطماوي:
- السلطات الثلاث في الدساتير العربية، ط٥، مطبعة عين الشمس، مصر،  
١٩٨٦م.
- النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٨٨م.
- ٤١- سمير داود سلمان
- ابحاث حديثة في القانون الدستوري، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٨م.
- الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، مكتبة  
السنهوري، العراق، ٢٠١٦م.
- محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط١، المركز العربي  
للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٩م.
- ٤٢- شعبان احمد رمضان ، د. احمد سليمان عبد الراضي ، الوسيط في الانظمة  
السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، مصر .
- ٤٣- صادق احمد علي يحيى، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على اعمال  
الحكومة، المكتب الجامعي الحديث، الكويت، ٢٠٠٨م.
- ٤٤- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية  
بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٩م.
- ٤٥- طه حميد حسن العنبيكي ، النظم السياسية والدستورية المعاصرة ، ط٥ ، دار  
السنهوري ، العراق ، ٢٠٢٠م .
- ٤٦- عايد محمود محمد صباح ، السلطة التشريعية في مصر ، ط١ ، المصرية  
للنشر والتوزيع ، مصر ، ٢٠١٩م .

- ٤٧- عباس العادلي، الطوارئ ما بين الضرورة والرقابة القضائية، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، ٢٠١٧م.
- ٤٨- عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٦م.
- ٤٩- عبدالباقي البكري، د. زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥م.
- ٥٠- عبدالعزيز بن محمد الصغير، القانون الاداري بين التشريع المصري والسعودي، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، مصر، ٢٠١٥م.
- ٥١- عبدالغني بسيوني عبدالله ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطابع السعدني ، مصر ، ٢٠٠٤م.
- ٥٢- عبير علي عبد العزيز شري، المركز القانوني للمبعوث الدبلوماسي، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٨م.
- ٥٣- عثمان سلمان غيلان العبودي ، الاشكالات الدستورية والقانونية في تنظيم الاختصاصات المالية الاتحادية ، ط١ ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية ، مصر ، ٢٠١٩م.
- ٥٤- عدنان الزنكنة ، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية ، العراق إنموذجاً ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١١م.
- ٥٥- عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٩م.
- ٥٦- عصام العطية، القانون الدولي العام، ط٣، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠١٠م.
- ٥٧- عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظر والتطبيق ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٠م.
- ٥٨- عصام علي الدبس ، النظم السياسية ، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠١١م.
- ٥٩- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٥م.

- ٦٠- علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١٦م.
- ٦١- علي ضوي، القانون الدولي العام، ج١، ط٦، بدون دار نشر، ليبيا، ٢٠١٩م.
- ٦٢- علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٧م.
- ٦٣- علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على حل البرلمان، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٨م.
- ٦٤- علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، دار الرواد للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧م.
- ٦٥- علي يوسف الشكري :
- اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦م.
- التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١٢م.
- رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، ط١، ايتراك للطباعة، مصر، ٢٠٠٩م.
- ٦٦- عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٩م.
- ٦٧- غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، ط١، المركز العربي، مصر، ٢٠١٧م.
- ٦٨- فتحي فكري، التنظيم الدستوري للسلطات الاتحادية في دولة الامارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٩م.
- ٦٩- فهمي خليفة الفهداوي، السياسة العامة منظور كلي في البنية والتحليل، ط١، دار المسيرة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠٠١م.
- ٧٠- فؤاد محمد النادي، النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، مطابع دار الهندسية، مصر، ٢٠١١م.
- ٧١- القاضي نبيل عبدالرحمن حياوي، دولة العراق الديمقراطية، ط٣، المكتبة القانونية، العراق، ٢٠٠٧م.

- ٧٢- كمال طلبه المتولي سلامة، الاصلاحات الدستورية والتشريعية المرتقبة في مصر بعد ثورة ٢٥ يناير، ط١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٥م.
- ٧٣- مالك حسني الحسيني، د. مصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، لبنان، ٢٠١١م.
- ٧٤- ماهر صالح علاوي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الاثير ، العراق/ الموصل ، ٢٠٠٩م.
- ٧٥- محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١، منشأة المعارف، مصر، ١٩٧١م.
- ٧٦- محمد احمد عبد المنعم، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٧م.
- ٧٧- محمد المسلماني، النظم الدستورية والسياسية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر ٢٠١٩م.
- ٧٨- محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الاداري، ط٢ دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٣م.
- ٧٩- محمد بكر حسين، الوجيز في القانون الاداري، مكتبة الاندلس، مصر، ٢٠٠٥م.
- ٨٠- محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة ودار العلمية الدولية، الاردن، ٢٠٠٣م.
- ٨١- محمد رضا بن حماد، المبادئ الاساسية للقانون الدستوري والانظمة السياسية، ط٢، دار تونس للطبع، تونس، ٢٠١٠م.
- ٨٢- محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الدستوري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ٢٠١٦م.
- ٨٣- محمد شفيق صرصار، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، تونس، ٢٠٠٧م.
- ٨٤- محمد شهاب محمد أمين، دور الرقابة البرلمانية في تقويم عمل السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٨م.

- ٨٥- محمد صالح صابر، دور القضاء الدستوري في ارساء مبدأ الفصل بين السلطات، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٠م.
- ٨٦- محمد طه حسين الحسيني، الاختصاص المالي للسلطة التشريعية، ط١، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٦م.
- ٨٧- محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها، مطبعة النسر الذهبي، مصر، ٢٠٠٣م.
- ٨٨- محمد عبد الغني حسن هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، مركز تطوير الاداء والتنمية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٠٧م.
- ٨٩- محمد علي سويلم، الاصلاح التشريعي، ط٢، المصرية للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٨م.
- ٩٠- محمد عوض رضوان، الموازنة العامة في مصر، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩م.
- ٩١- محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، ٢٠١١م.
- ٩٢- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٦٩م.
- ٩٣- محمد منير حجاب، اساسيات الرأي العام، دار الفجر للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨م.
- ٩٤- محمد نصر مهنا، الدولة والنظم السياسية المقارنة، ط١، دار الوفاء، مصر، ٢٠١١م.
- ٩٥- محمد وعد تحسين الدراجي، الاختصاصات المالية للبرلمان، ط١، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ٢٠١٦م.
- ٩٦- محي الدين عبد الحليم، الرأي العام، ط١، مكتبة الانجلو المصرية، مصر، ٢٠٠٩م.
- ٩٧- مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٦م.

- ٩٨- مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري، منشأة المعارف، مصر، ١٩٥٧م.
- ٩٩- مصطفى الصادق ، وايت ابراهيم ، مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن ، ط٢ ، المطبعة العصرية ، مصر ، ١٩٥٢م.
- ١٠٠- مصطفى صالح العماوي ، التنظيم السياسي والنظام الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٩م.
- ١٠١- مفتاح حرشاو، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة، دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م.
- ١٠٢- مها بهجت يونس الصالحي، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت الحكمة، العراق، ٢٠٠٩م.
- ١٠٣- ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م.
- ١٠٤- ناصر لباد، الاساس في القانون الاداري، ط١، دار المجدد، مصر.
- ١٠٥- نجيب بو زيد، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، ط١، دار الفكر والقانون، مصر، ٢٠١٤م.
- ١٠٦- نزيه رعد:
- الانظمة السياسية ، ط١ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠١٢م.
- النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢م.
- ١٠٧- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، ٢٠١١م.
- ١٠٨- نواف كنعان، النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة، ط١، اثراء للنشر والتوزيع، مكتبة الجامعة، الشارقة ، ٢٠٠٨م.
- ١٠٩- هاني علي الطهراوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن ، ٢٠٠٨م.
- ١١٠- هاشم حسين علي، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان -الاردن، ٢٠١٧، ص٣٢٦.

- ١١١- وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة المصرية، مصر، ١٩٣٧م.
- ١١٢- وسام صبار العاني، القضاء الاداري، مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١٥م.
- ١١٣- وسيم حسام الدين الاحمد، رئيس الدولة في الدول العربية والاجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠١١م.
- ١١٤- يحيى قاسم علي، المدخل لدراسة العلوم القانونية، ط١، كوميت للتوزيع، مصر، ١٩٩٧م.
- ١١٥- يحيى محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، مصر، ٢٠١٨م.

### ثالثا : الكتب المترجمة :

- ١- ايرك بارندت، مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، ط١، مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٨م، الناشر مكتبة السنهوري، العراق، ٢٠١١م.
- ٢- جوي تابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن ، تقديم دومنيك بريا ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، ط١، دار مجد للنشر ، لبنان ، ٢٠٠٦م.
- ٣- جيروم أ. بارون، س توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري، ترجمة محمد مصطفى غنيم، ط٢، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، مصر، ١٩٩٨م.
- ٤- جيميس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة ا.د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، جامعة هيوستن- تكساس ، الولايات المتحدة الامريكية .
- ٥- لاري إوتيز ، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية ، ترجمة جابر عوض ، الجمعية المصرية للنشر ، ٢٠١١م.
- ٦- موريس دوفرجيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط١، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، مصر، ١٩٩٢م.



## رابعاً : الاطاريح والرسائل :

### اولاً: الاطاريح :

- ١- اسماعيل فاضل حلواص آدم الشمري، الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهريين، العراق، ٢٠١٥م.
- ٢- خلوفي خدوجة، الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٢م.
- ٣- ساجد محمد كاظم ، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٨م.
- ٤- عبد الحق محمد عبده المغربي ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اليمن الجمهوري ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧م.
- ٥- مخلد توفيق مشاوش خشمان، سبل مكافحة الفساد الاداري في الاردن، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة دمشق، سوريا، ٢٠١٦م.
- ٦- مروان محمد محروس المدرس ، تفويض الاختصاص التشريعية دراسة دستورية مقارنة ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٠م.
- ٧- ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في الجزائر، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج خضر، الجزائر، ٢٠١٣م.
- ٨- وسام بادع علوان ،المنهاج الوزاري بين النظرية والتطبيق في اطار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م (دراسة مقارنة) ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠٢١م.
- ٩- هاشم حسين علي الجبوري ، التنظيم الدستوري للتحقيق البرلماني ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، ٢٠١٥م.

### ثانياً : الرسائل :

- ١- ايمان قاسم هاني الصافي ، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، العراق ، ٢٠٠٩م.

- ٢- بابيو فارس، باكلي بشير، التشريع بين الاختصاص الاصيل للسلطة التشريعية وهيمنة السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالرحمن ميرة، الجزائر، ٢٠١٦م.
- ٣- بشار محيسن حسن الامارة، دور السلطة التشريعية في مكافحة الفساد الوظيفي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة النهريين، العراق، ٢٠١٢م.
- ٤- رداة نور الدين، التشريع عن طريق الاوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور ١٩٩٦م، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاخوة منشوري "قسطنطينية" الجزائر، ٢٠٠٦م.
- ٥- عبدالله رحمة الله البياتي ، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، ١٩٩١م.
- ٦- محمود نوري مطلب، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، ٢٠١٩م.
- ٧- مسلم طاهر حسون الحسيني، حماية مقر البعثة الدبلوماسية في القانون الدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كربلاء، ٢٠١٦م.
- ٨- هند كامل عبد زيد المرشدي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ٢٠١٢م.

#### خامسا: البحوث العلمية :

- ١- السيد صبري، سلطة عمل اللوائح، بحث منشور في مجلة المحاماة، العدد الثامن والتاسع والعاشر، السنة الثانية والعشرون، المغرب.
- ٢- شمس مرغني علي، القرارات الادارية التنظيمية، بحث منشور في مجلة العلوم الادارية، العدد الثاني، السنة الثامنة والعشرون، الامارات العربية المتحدة، ١٩٨٦م.

## سادسا: القرارات القضائية :

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٨ / ١٠ / ٢٠١٩ م.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية في العراق رقم ٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠ في ١٩ / ١٢ / ٢٠١٠ م.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢١ / ١٠ / ٢٠٠٧ م.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٢٧ / اتحادية / ٢٠٠٩ في ١١ / ٨ / ٢٠٠٩ م.
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٢١ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٤ في ١٨ / ١٢ / ٢٠١٤ م.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٨٠ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٥ / ١١ / ٢٠١٧ م.
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٣٧ / اتحادية / ٢٠١٧ في ١٨ / ٤ / ٢٠١٧ م.
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ١٠٥ / اتحادية / ٢٠١١ في ٣٠ / ١ / ٢٠١٢ م.
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ٣٥ / اتحادية / ٢٠١٢ في ٢٩ / ٩ / ٢٠١٢ م.

## سابعا : الدساتير :

- ١- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ م النافذ .
- ٢- الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ م النافذ .
- ٣- الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م النافذ .
- ٤- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ م النافذ .

- ٥- الدستور اليمني لسنة ١٩٩٤م النافذ.
- ٦- النظام الاساس للحكم في السعودية لسنة ١٩٩١م.
- ٧- الدستور المصري لسنة ١٩٧١ م الملغي .
- ٨- دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م النافذ .
- ٩- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢م النافذ.
- ١٠- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨م النافذ
- ١١- الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢م النافذ.
- ١٢- الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩م النافذ .
- ١٣- الدستور الامريكى لسنة ١٧٨٧م النافذ.

### ثامنا : التشريعات العادية :

- ١- قانون الاقتراض المحلي والخارجي لتمويل العجز المالي لعام ٢٠٢٠ رقم (٥) لسنة ٢٠٢٠م.
- ٢- قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩م.
- ٣- قانون الادارة المالية رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ م الملغي .

### تاسعا : الانظمة الداخلية :

- ١- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لسنة ٢٠١٩م.
- ٢- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ م النافذ.

### عاشرا : المواقع الالكترونية :

- ١- [www.almaany.com](http://www.almaany.com)
- ٢- [www.ar.wikipedia.org](http://www.ar.wikipedia.org).
- ٣- [www.alquds.co.uk](http://www.alquds.co.uk)
- ٤- [www.iiraq.new](http://www.iiraq.new)
- ٥- <https://iq.parliament.iq>

احدى عشر : الكتب الاجنبية :

- 1-Mark Tushnet , the constitution of the united states of America contextual Analysis , constitution alsystems of the world , 2008 , Hart publishing , kindle Edition.
- 2-Louis Koenig , the chief Executive , 3cd Harcuctbrace Joranovich in new york , 1975
- 3-Colin turpin and adamtomkins British Government and the constitution , edition , Cambridge
- 4-Dr. Ann Lyon, Constituttion al History of The united Kinqdom, Carendish Publishinq Limited, London, 2003.
- 5-Dr. HIL ARE BARNETT, constitutionL& Administratirelaw, Tenth EDiTion, Routledqe Taylor& francis group, londond new york, 2013.
- 6-ALEX CARROLL, COntitutionaL and administrative Law, Jthed, PEARSON LongMan, EngLand,2009.
- 7-Carolinmorris, Jonthan B oston, Raconstituting tha Constitution, springer, united kingdom, 2011.
- 8-Jacqueline R.Kanovitz, constitutionaL Law, twelfthedition andeerson pubishing, u.s.a.,2010.
- 9-TOMGinsburg, RosaLind Dixon, COMPative ConstitutionaL Law, Edward Elgar, u.s.a.
- 10-Richard A.Epstein, the ClassicaLconstitution, ebook converter DEMO, England, 2014.
- 11-Andre legrand ,celine wiener,le droit public,la documentation francaise, france,2017.
- 12-friedrich A. hayek , droit legislation et liberte, volume 3, presses universitaires de france , france 1983,p. 121

13–francois adrien ,droit constitutionnel contemporain, tome2,  
edllous, france ,2007.

14–philippe blacher, droit constitutionnel, 3ed edition,Hachette  
superieur, france, 2015.

15–francis hamon, Michel troper,droit constitutionnel, 35 edition,  
lgdj lextenso editions, france, 2014.

## **abstract**

There is no doubt that the legislative authority presents its functions in accordance with the constitution which the law and has a major role in the work of other authorities, especially the executive authority, that presents a lot of executive work with permission or approval from the legislative authority ,because the actions carried out by any authority in the state must have a legal basis, because the law is the one that grants the state authorities the necessary powers to manage their affairs without encroaching or transgressing the other authorities, in a manner that guarantees the independence of each authority from the other, and in the event that any authority interferes with The work of the other, especially the legislative authority in the work of the executive authority, this interference must be according to the law so as not to be invalidated by the competent authorities, and accordingly, the presence of a role for the legislative authority in the work of the government has become a realistic and regulated matter according to the constitution and the law because there are many reasons for the existence of such a role that enhances Cooperation between the legislative and executive authorities and affects the work of the government in one way or another , so the method of forming the legislative authority has a significant impact on the executive work of the government. since this authority interferes even in the formation of the executive authority and how it is formed and giving it confidence to carry

out its work, which led to the expansion of its role in managing the various affairs of the state, which is at the heart of the work of the executive authority, whether in internal areas such as administrative, political and legislative matters, or external areas such as concluding treaties and ratification on her and others

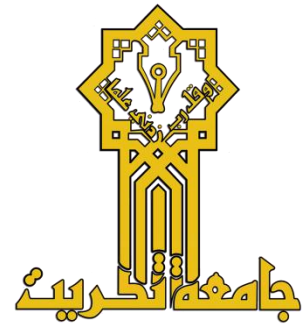
There are many reasons that led to the expansion of this role in terms of the preponderance of the legislative authority over the executive, in addition to the necessity of obtaining the approval of this authority to accomplish many works in the state, even if it went through unusual circumstances, as this authority has become a major role in the management of the state. Being the representative of the people, and he is the one who chose it directly, unlike the executive authority. Therefore, this intervention that takes place in the work of the government has many advantages. It strengthens oversight over the government, fights corruption, ensures the people's participation in managing state affairs, and enhances cooperation between the legislative and executive authorities

However, despite the presence of such positives, the matter must have some negatives, such as delaying the completion of government work and weakening its executive role and others, so the role of the legislative authority has not diminished in state affairs, but rather expands in various areas in order to achieve the public interest, and this is what we will show

This study consists of an introduction , two chapters, and a conclusion.



**Republic of Iraq**  
**Ministry of Higher Education**  
**and Scientific Research**  
**Tikrit University**  
**college of RIGHTS**



**The role of the legislature in government executive work**

**A Dissertation submitted by the student**

**Wadeea Dakhil Ibrahim**

**To the Council of the Faculty of rights - Tikrit University /**  
**which is part of the requirements for obtaining a doctorate**  
**degree in philosophy in public law**

**Supervised by**

**Dr. Amer Ayyash Abd**

**Professor of constitutional law**

**AH 2022**

**AD 1443**