

جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابل - كلية القانون

أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية (دراسة مقارنة)

رسالة تقدم بها

محمد رضا هاشم الكعبي

الى مجلس كلية القانون – جامعة بابل
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف الدكتورة

ليلى حنتوش ناجي الخالدي

أستاذ القانون الدستوري المساعد

Republic of Iraq
Ministry of Higher Education
and Scientific Research
University of Babylon - College of Law

**The impact of Multiparty on formation of the
Parliamentary government
(A Comparative study)**

A thesis submitted by

Mohammad Ridha Hashim AL-Kaabi

To the Council of the College of Law – University of Babylon
As a part of the requirements of a master's degree in Public Law

Supervision by

Dr. Laila Hantoush Naji AL-Khalidi

Professor Assistant of Constitutional Law

المستخلص

تُعد الأحزاب السياسية ركيزة أساسية في النظام السياسي البرلماني الديمقراطي، والفاعل الأساس والمؤثر في تشكيل الحكومة البرلمانية لأي دولة تعتنق التعددية الحزبية؛ لما تلعبه من أدوار في إختيار الكابينة الوزارية وفي صناعة القرارات السياسية متى ما تحقق لها الوصول الى السلطة او المشاركة فيها من خلال برامج حقيقية تلامس متطلبات المجتمع، وكان العراق من بين هذه الدول التي عرفت الأحزاب السياسية منذ نشأتها في مطلع القرن العشرين ولا يزال، حيث أطرها دستورياً وقانونياً.

ومن أجل الإحاطة بموضوع الدراسة إتبع الباحث المنهج التحليلي المقارن، وارتأ أن تكون هذه الدراسة مقارنة ما بين العراق والأردن وبريطانيا؛ للإنتفاع من تجارب الأخيرة كونها تُعد مهد النظام البرلماني والرائدة بتشكيل الحكومات البرلمانية.

ولكي تكون هذه الدراسة محققة لأهدافها، تطرق الباحث في بدايتها الى الإطار المفاهيمي للتعددية الحزبية والحكومة البرلمانية، من أجل التعريف بالتعددية الحزبية وبيان صورها وأساسها التشريعي، وتميزها عن التعددية السياسية. وكذلك من أجل التعريف بالحكومة البرلمانية وبيان أبرز صورها.

كما تطرق الى الإطار التطبيقي للتعددية الحزبية والحكومة البرلمانية في العراق والدول المقارنة، من حيث بيان دور التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومات البرلمانية في الدول محل الدراسة.

وأخيراً توصل الباحث الى أهم الإستنتاجات والمقترحات التي تسهم في تطبيق مفهوم الحكومة البرلمانية في العراق على غرار ما معمول به في الدول الديمقراطية كالحكومة البريطانية.

Abstract

Political parties are an essential pillar of the democratic parliamentary political system, and the main and influential actor in forming the parliamentary government of any country that embraces multiparty. Because of the roles it plays in choosing the cabinet and in making political decisions whenever it achieves access to power or participation in it through real programs that touch the requirements of society, and Iraq was among these countries that have known political parties since their inception at the beginning of the twentieth century and still are, where its constitutional and legal frameworks.

In order to understand our subject, we followed the analytical and comparative approach, and we decided that this study should be a comparison between Iraq, Jordan and Britain. In order to benefit from the experiences of the United Kingdom, as it is considered the cradle of the parliamentary system and the pioneer in the formation of parliamentary governments, and in order for this study to achieve its objectives, we touched at its beginning on the conceptual framework of multiparty and parliamentary government, in order to define multiparty and clarify its forms and legislative basis, and distinguish it from political pluralism.

As well as in order to introduce the parliamentary government and explain its most prominent forms. We also touched on the practical framework of multiparty and parliamentary government in Iraq and the comparative countries, where we explained the role of political parties in forming parliamentary governments in the three aforementioned countries. Finally, we reached the most important conclusions, proposals, and recommendations that contribute to the application of the concept of parliamentary government in Iraq, similar to what is practiced in democratic countries as the British government.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿... وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ...﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

﴿سورة الشورى: من الآية 38﴾

الإهداء

الى من هما مصدر قوتي وعزتي وجاهي ** الى من استلهمت منهما أسمى وأجمل المعاني لبناء ذاتي
الى من بذلا جهد السنين ورباني سخيّاً على اليقين ** الى من غرسا محبة العلم والمعرفة في نفسي

والدي وجدي هيبتي وكشختي أطل في عمرهما ربي

الى الحب الصادق والحنان المتدافق ** الى من تعلمت الصبر من صبرها واليأس مرفوضاً عندها
الى البسمة النقية لفرحي والدمعة السابقة لحزني ** الى من الجنة تحت قدمها ونجاحي رهناً برضاها

والدتي جنتي العظيمة الراقية الغالية أطل الله بعمرها

الى توأم روحي منابع المحبة والعطاء من دون إنتظار ** الى كواكب عمري رمز الأدب ودرر الوقار
الى ملاذي وملجئي عقب المستقبل وعطر الأزهار ** الى من وقفوا بجانبني وكانوا سندي وملوك الإيثار

أخوتي وأخواتي الأقمار حفظهم السميع الوهاب الستار

الى رمز الإخلاص والوفاء في السراء والضراء ** الى رفيقة دربي ومن نذرت عمرها من أجلي
الى من وقفت طوال فترة الدراسة بجانبني ** الى من وفرت الظروف الملائمة لي والداعمة لكفاحي

زوجتي نصفني الثاني وشريكة حياتي رعاها الله

الى زينة الحياة الدنيا وجمالها ذكرى وتذكراً ***** بناتي وولدي لبوأة وأشبالاً

الى من يفتخر ويعتز بهم كل من صاحبهم ***** زملائي وأصدقائي الأحبهم

الى من احتضن كل هؤلاء ***** الى وطن الحضارات والأجيال النبلاء

وطني الحر الغالي العراق بلد العلم والعلماء

أهديكم ثمرة هذا الجهد المتواضع القليل ... حباً ووفاءً وعرفاناً مني لكم بالجميل

الشكر والامتنان

لله الحمد والشكر فوق حمد الحامدين وشكر الشاكرين، والسلام على أشرف خلقه خاتم النبيين محمد صلى الله عليه وآله الطيبين. والحمد لله الذي وفقني في دراستي وسهل لي أمري وهداني الى طريق العلم، الذي لا يحمد أحد سواه فيا رب لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك. أما بعد:

عرفاناً مني بالجهود العلمية التي قدمتها لي بإخلاص مشرفتي الفاضلة المحترمة التي كان لها دوراً ملموساً - من لحظة التفضل بموافقة الإشراف - على هذه الرسالة، فلم تتدخر جهداً ولم تبخل بالوقت والنصيحة والإرشاد والمتابعة الدائمة ورعايتها العلمية وبملاحظاتها الدقيقة وتوجيهاتها السديدة. رعاها ربي لما قدمت وأعطيت وأن يديم عطائها العلمي والعملية، ولها جزيل الشكر والامتنان مني.

ولعل من الواجب ومن دواعي العرفان الجميل أتوجه بجزيل شكري وامتناني لكل من له بصمة علمية على رسالتي، من أساتيذ الأفاضل...المقومين (العلميين واللغوي)، والسادة رئيس وأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقبول مناقشة رسالتي رغم ما لديهم من مشاغل وارتباطات وتحملهم عناء ومشقة وجهد قراءة الرسالة، والذين سيرفعون - بحضورهم ومناقشتهم وتوجيهاتهم - من شأن هذه الرسالة وإغنائها بالآراء القيمة المفيدة والأفكار العلمية والمقترحات البناءة التي تهدف الى تصويبها والإرتقاء بها لإخراجها بالصورة اللائقة بمضمونها. حفظهم الله ووفقهم وسدد خطاهم جميعاً.

كما أقدم شكري الجزيل الى السادة عميد كلية القانون ومعاونيه العلمي والإداري، ورئيس فرع القانون العام ومقرره، والأساتيذ العاملين في الجهاز الإداري في كليتنا، فلهم جميعاً شكري وامتناني.

ولزاماً أن أشكر كل من علمني حرفاً بمراحل دراستي سابقاً منذ الإبتدائية الى الثانوية الى الجامعة (بدراستيهما الأولية والعليا)، أساتيذ سواء كان (معلماً، مدرساً، أكاديمياً) منارات علم أضاءت حياتي.

وتحديداً.. الى كل شخص ساعدني في إتمام رسالتي، من العاملين في المكتبات العلمية - العراقية والأردنية - وكذلك الأخوة الزملاء والأصدقاء الأعزاء ممن قدموا لي يد العون والمساعدة بالحصول على المصادر والوثائق التي إعتمدت عليها رسالتي، أقدم لهم شكري وامتناني.

وأخيراً.. خالص محبتي وجزيل شكري ومديونيتي...الى عائلتي لدورها ومساعدتها وتشجيعها وصبرها وتهيتها الأجواء الملائمة ليس في مجال الدراسة والكتابة فحسب، بل في مراحل حياتي جميعاً، فعلاً كانوا معي أوفياء... فجزاهم الله - ولمن ذكر أعلاه - عني خير الجزاء.

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الآية القرآنية	أ
الإهداء	ب
الشكر والامتنان	ج
المستخلص	د
المحتويات	٥ - و
المقدمة	4-1
الفصل الأول – الإطار المفاهيمي للتعددية الحزبية والحكومة البرلمانية	79-5
المبحث الأول – مضمون التعددية الحزبية وصورها	42-6
المطلب الأول – مضمون التعددية الحزبية	27-6
الفرع الأول – مفهوم التعددية الحزبية	15-7
الفرع الثاني – الأساس التشريعي للتعددية الحزبية	27-16
المطلب الثاني – صور التعددية الحزبية	42-28
الفرع الأول – نظام تعدد الأحزاب	36-28
الفرع الثاني – نظام الثنائية الحزبية	42-37
المبحث الثاني – مضمون الحكومة البرلمانية وصورها	79-43
المطلب الأول – مضمون الحكومة البرلمانية	60-44
الفرع الأول – مفهوم الحكومة	53-44
الفرع الثاني – مفهوم الحكومة البرلمانية	60-54
المطلب الثاني – صور الحكومة البرلمانية	79-61
الفرع الأول – الحكومة الائتلافية	70-61
الفرع الثاني – حكومة الأغلبية	79-71
الفصل الثاني – الإطار التطبيقي لدور التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية	154-80
المبحث الأول – تشكيل الحكومة البرلمانية في الدول محل الدراسة	112-81
المطلب الأول – تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا	97-83
الفرع الأول – التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا	92-85
الفرع الثاني – أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا	97-93

112-98	المطلب الثاني – تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن
105-99	الفرع الأول – التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في الاردن
112-105	الفرع الثاني – أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن
154-113	المبحث الثاني – تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق
141-113	المطلب الأول – التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في العراق
130-114	الفرع الأول – التنظيم التشريعي لتولية رئيس مجلس الوزراء
141-131	الفرع الثاني – التنظيم التشريعي لتولية اعضاء مجلس الوزراء
154-142	المطلب الثاني – أثر التعددية الحزبية وتقييمه على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق
147-142	الفرع الأول – أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق
154-147	الفرع الثاني – تقييم التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية
159-155	الخاتمة
187-160	المصادر
A	المستخلص باللغة الإنجليزية

المقدمة

إن موضوع التعددية الحزبية عموماً يُعد من بين الموضوعات المهمة لما لها من أثر في وجود الحكومة⁽¹⁾، وهذا ما يجعله موضوع جديد ومتجدد باستمرار، حيث تُعد الأحزاب السياسية ضرورة هامة وركيزة تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية وخاصة النيابية؛ لكون الظاهرة الحزبية من الظواهر السياسية الدستورية، فحيث تنعدم الأحزاب تنعدم الحريات، أي لا حرية سياسية من دون أحزاب، فالأحزاب السياسية عماد الديمقراطية، والعداء للأحزاب عداء للديمقراطية، فلا ديمقراطية من دون أحزاب ولا أحزاب من دون ديمقراطية⁽²⁾. ولذلك فإن موضوع الأحزاب مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي المطبق في كل دولة، وهي عنصر فعال ومؤثر في أي نظام سياسي، ومن القوى التي تشارك في ممارسة السلطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

وعليه فإن أي نظام سياسي ما هو إلا انعكاس للنظام الحزبي المطبق فيه، فممارسة السلطة في ظل نظام الحزب الواحد يدل على وجود نظام حكم ديكتاتوري أو شمولي، فيه خنق للحريات وهدر للحقوق وهناك أقلية تفرض إرادتها على الأغلبية. بينما يختلف الأمر في ظل نظام حكم يطبق التعددية الحزبية، التي تفتح المجال واسعاً أمام المشاركة الشعبية بمختلف شرائحها وايدولوجياتها، وما يترتب عن هذا النظام من صعوبات في تشكيل حكومة أغلبية، وهو ما يدفع بالأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية إلى التحالف وتشكيل حكومة ائتلافية، غير إن هذا يؤثر على استمرارها وإستقرارها؛ نظراً لاختلاف وتضارب مصالح الأحزاب المتحالفة مما يؤدي إلى سقوط الحكومة. في حين نجد إن الأخذ بالثنائية الحزبية يُمكن أحدهما من الفوز بالأغلبية المطلقة في البرلمان فتتشكل منه حكومة تتميز بالإستقرار، ويسمح لها بتحقيق الإنسجام والتعاون وتجسيد أهداف الحزب المنشودة.

كما تلعب الأحزاب السياسية دور الوسيط بين الحكام والمحكومين، وتتيح الفرصة للمشاركة في الشؤون العامة، وتساعد على نشر الوعي السياسي لديهم، مما يؤدي إلى تكوين رأي عام وطني حول القضايا الهامة المتعلقة بالأمر السياسي وغيرها من المسائل الأخرى التي لها علاقة بحياة المجتمع، كما إنها تحوّل دون إستبداد الحكومات والانحراف بالسلطة، وذلك عن طريق مراقبتها والترصد لأخطائها وكشفها أمام الرأي العام، وتؤثر على عملية صنع القرار داخل النظام السياسي. ومن هنا يتبين إن أي نظام سياسي في أي بلد ديمقراطي لا يمكنه أن يستهين بالدور الذي تضطلع به الأحزاب السياسية والمؤسسات غير الرسمية الأخرى مثل الجماعات الضاغطة ومؤسسات المجتمع المدني، إلى جانب دور المؤسسات الدستورية الرسمية المتمثلة في السلطات العامة⁽³⁾.

(1) سوف يتم إطلاق تسمية الحكومة بمعناها الضيق على مجلس الوزراء ورئيسه في البحث، لكون المعنى الواسع للحكومة قد يتسع ليشمل كافة السلطات في الدولة، وقد يضيق ليشمل السلطة التنفيذية فقط، وقد يراد به مجلس الوزراء فقط وحسب السائد في النظم البرلمانية، وهو المعنى المقصود في هذا البحث.

(2) د. نبيلة عبد الحليم كامل: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص7.

(3) د. نعمان أحمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1994، ص69.

وعلى الرغم من الدور البارز الذي تقوم به الأحزاب السياسية في الأنظمة البرلمانية وما تحمله من مزايا بإعتبارها أداة للتعبير الديمقراطي السلمي الصحيح، ومن دونها لا وجود للديمقراطية، فقد إرتفعت أصوات تقدر الأحزاب السياسية وتنكر عليها الارتباط والتلازم مع الديمقراطية في صورتها الكاملة، حيث يرى البعض إن الأحزاب لا تنسجم مع الديمقراطية وتؤدي الى تفتيت وحدة الأمة وتجعلها شيعاً وطوائف تصارع بعضها البعض بسبب إختلاف المصالح والأفكار والميول.

وإنّ الإنتقال بإتجاه تطبيق مفهوم الحكومة البرلمانية يُشكّل خطوة في غاية الأهمية، لكونها تشير الى درجة عالية من الطموح والتطلع لإجراء الإصلاح السياسي، وهو مطلب رئيسي من مطالب المجتمع والقوى السياسية والحزبية ومؤسسات المجتمع المدني في الدول الديمقراطية. فالأحزاب السياسية تلعب دوراً كبيراً في تشكيل وإدارة الحكومات، وإنّ الحكومات البرلمانية في الدول الديمقراطية تخلق حالة من التوازن السياسي في هذه المجتمعات، وهذا التوازن يتمثل بإبراز دور الأحزاب السياسية الفاعلة والقوية في العملية السياسية، وإعطائها الفرصة الحقيقية للتمثيل السياسي، وهي بذات الوقت تمثل حكومات لديها خطط إستراتيجية وبرامج عمل متكاملة، قادرة على النهوض بالبلد، ومواجهة التحديات كافة التي تواجهه، إضافة الى إمتلاكها ولاية عامة مرجعيتها تكون بالكامل لمجلس نواب جاء بإنتخابات حرة ونزيهة، يشارك فيها كافة أطراف المجتمع وقواه السياسية، وبالوقت نفسه تشكيل المعارضة البرلمانية - حكومة الظل - التي تعمل بشكل موازي مع الحكومة فهي تعطي البدائل وتصحح الأخطاء.

والعراق من بين أكثر الدول العربية التي شهدت تحولات وأحداث سياسية عنيفة منذ نشوء الدولة العراقية الحديثة في عشرينات القرن الماضي وحتى وقتنا الحاضر، حيث شهدت الساحة السياسية العراقية في أعقاب عام 2003 إنفتاحاً وإتجاهاً واضحاً نحو التعددية الحزبية جاءت بعد تجربة طويلة من الحكم المركزي وهيمنة نظام الحزب الواحد على الحكم إستمرت 35 سنة، ولقد أفرزت ما بعد سقوط النظام السابق حراكاً سياسياً وفتح الباب على مصراعيه لتأسيس حركات وتنظيمات سياسية متنوعة وبمسميات متعددة بعضها إسلامي والآخر علماني والبعض الآخر يحمل الطابع القومي.

وإن ظاهرة الحكومات البرلمانية - الائتلافية تحديداً - قد بدأت بالإنتشار ليس بالعراق فقط بل في أغلب دول العالم؛ لأسباب منها الرغبة في إشراك الأحزاب الصغيرة وتمثيل جميع المكونات من أجل الوصول الى قرارات سياسية رشيدة بعيدة عن الإحتكار والتسلط او الفردية.

وإنّ التعددية الحزبية في العراق تؤدي الى تشكيل الحكومة بعد عقد ائتلافات توافقية متنافسة بين الكتل البرلمانية الكبيرة فيما بينها على إقتسام المناصب السيادية، وغالباً ما تكون هذه الحكومة الائتلافية ضعيفة نسبياً، ولقوتها علاقة طردية مع إنسجام ذلك الائتلاف ومدى قدرته على تلبية مصالح أطرافه. علماً إن التعددية الحزبية تساعد على وجود بعض الأحزاب السياسية في الحكم وبعضها في المعارضة، ولا يخفى ما للمعارضة من أهمية بالغة، فهي تحول بين الحكومة والإستبداد، كما تعمل على إلزام الحكومة جادة الصواب وتقي البلاد من الانفجار والثورات والإنقلابات العسكرية وهذا ما يساعد على الإستقرار السياسي في الدول الديمقراطية.

أهمية البحث:

تكمن أهمية هذه الدراسة من ناحيتين:

الناحية الدستورية النظرية: حيث تُعتبر من الدراسات المهمة التي تناولت هذا الموضوع الذي يحتل درجة كبيرة من الأهمية في القانون الدستوري والنظم السياسية بشكل عام ؛ لما له من أثر في عملية التنمية السياسية وتعميق المشاركة السياسية.

ومن الناحية الدستورية التطبيقية: تُعتبر هذه الدراسة ضرورية لصانع القرار السياسي في العراق ومرجع مهم لمجلس النواب للإستشارة به لبناء القدرات اللازمة لتطبيق مفهوم الحكومة البرلمانية في العراق على غرار ما معمول به في الدول الديمقراطية.

هدف البحث:

إن الغاية من هذا البحث تكمن في معرفة أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق مقارنة بالدول محل الدراسة، والوقوف على واقع الأحزاب السياسية في العراق، بعد التعرف على المفاهيم الأساسية مدار البحث، منها التعددية والتعددية السياسية بشكل عام، والتعددية الحزبية بشكل خاص، وكذلك بيان معنى الحكومة بشكل عام، والحكومة البرلمانية بشكل خاص ، مع بيان صور الحكومة البرلمانية والتطرق لمتطلبات وإيجابيات وعيوب كل صورة، وكيفية الوصول إليها وما المعوقات التي تحول دونها، والسبل التي تقود الى حكومة برلمانية فاعلة تؤدي دورها على أكمل وجه. وعليه جاءت هذه الدراسة لتحديد ومعرفة أثر هذه التعددية الحزبية على تشكيل حكومة برلمانية قادرة على تلبية طموحات وإحتياجات المواطنين. وكذلك تحقيق الغاية في كيفية الوصول الى ثقافة سياسية تشاركية، بحيث تقبل الحكومة بوجود معارضة برلمانية كجزء من عمل أجهزة ومؤسسات النظام السياسي لتمارس دورها الرقابي والإعتراضي من أجل تقويم عمل الحكومة في العراق إسوةً ببريطانيا الرائدة بثقافة المعارضة البرلمانية.

مشكلة البحث:

إن دراسة الموضوع يثير إشكاليات عديدة، لذا يسعى الباحث من خلال هذه الدراسة الإجابة عنها:

1- هل التعددية الحزبية هي التعددية السياسية نفسها؟ أي هل يوجد تلازم حتمي بينهم؟ وهل إن التعددية السياسية تتضمن التعددية الحزبية فقط، أم إن وجود المنظمات والجمعيات وغيرها ذات الأنشطة المختلفة الى جانب الأحزاب السياسية يُعد متطلباً لقيام التعددية السياسية؟ وما مدى إسهام الدستور والقوانين في إظهار التعددية الحزبية في العراق؟

2- مدى إمكانية حصول أي من الأحزاب السياسية على أغلبية برلمانية كافية تؤهله لتشكيل الحكومة، علماً إن تشكيل الحكومة في العراق لم تكن تسير على النسق المعمول به في النظام البرلماني الحقيقي؛ لإعتبارات عدة منها التوافقية السياسية وطبيعة تشكيل الحكومة والعوامل المؤثرة فيها. لذا تكمن المشكلة الكبرى في إختيار شخص رئيس الحكومة، والجدل بشأن تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً (الكتلة الأكبر)، التي يحق لها تشكيل الحكومة الجديدة بعد كل إنتخابات تشريعية عامة في العراق.

3- مدى أهمية دور النظام الحزبي المطبق في العراق ومدى إمكانية تحقق الأغلبية لتشكيل الحكومة البرلمانية وفقاً للأصول المعمول بها في الدول البرلمانية.

4- كيف يمكن تشكيل حكومة برلمانية بوجود تعددية حزبية على مستوى بنية وهيكلية النظام السياسي العراقي؟ وهل يمكن لملمة مصالح وإعتبارات مكونات وفئات وطوائف المجتمع السياسي العراقي كافة على إختلاف إنتماءاتها الأيديولوجية والطائفية، وتلطيفها وصهرها ضمن بوتقة المجتمع والكيان السياسي والمؤسساتي العراقي؟

منهج البحث:

إعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي والمقارن، وذلك لملائمته لطبيعة الدراسات القانونية بشكل عام والدستورية بشكل خاص؛ لأن ضرورات البحث تستلزم إستخدام تلك المناهج وهي الأفضل لبيان دور التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل حكومة برلمانية قوية قادرة على تلبية طموحات وآمال المواطنين.

علماً بأن البحث قد إتخذ من العراق (دستور جمهورية العراق لعام 2005)، والأردن (دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام 1952 المعدل)، وبريطانيا دولا للمقارنة.

خطة البحث:

للإحاطة بموضوع (أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية – دراسة مقارنة)، ومن أجل إيجاد حلول لمشكلة البحث وتحقيق هدف الدراسة، سيتم تقسيم الدراسة الى فصلين تتقدمها مقدمة:

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للتعددية الحزبية والحكومة البرلمانية.

ويتكون هذا الفصل من مبحثين:

يتناول المبحث الأول مضمون التعددية الحزبية وصورها.

ويخصص المبحث الثاني لمضمون الحكومة البرلمانية وصورها.

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لدور التعددية الحزبية وأثرها في تشكيل الحكومة البرلمانية.

ويتكون هذا الفصل من مبحثين:

يتناول المبحث الأول تشكيل الحكومة البرلمانية في الدول محل الدراسة.

ويخصص المبحث الثاني لتشكيل الحكومة البرلمانية في العراق.

ثم يختم البحث بخاتمة تتضمن أبرز الإستنتاجات مع أبرز المقترحات التي توصل اليها الباحث.

الفصل الاول

الإطار المفاهيمي للتعددية الحزبية والحكومة البرلمانية

تُعَد الأحزاب السياسية الفاعل الرئيس والمؤثر في بنية النظام السياسي والدستوري للدولة، ويتحدد دورها الأساسي في مدى مشاركتها السياسية في صناعة القرار داخل الدولة كونها تهدف الى الوصول الى الحكم، او بصفتها كمعارض داخل بنية النظام القائم، وفقاً لما تقتضيه الأحكام الدستورية المنظمة لها⁽¹⁾. كما شغل مفهوم التعددية الحزبية تفكير الباحثين في المجال السياسي والدستوري في الوطن العربي، وأخذت به بعض الدول العربية والانتقال من النظام الأوحد الى النظام المتعدد داخل بنيتها⁽²⁾، والتعددية الحزبية تقتضي وجود حزبين على الأقل، أي أكثر من حزب واحد، هذا مع الإقرار بالحق في إنشاء الأحزاب السياسية وفق ضوابط قانونية معروفة، وهذا ما يؤدي الى تعدد الأحزاب السياسية، التي قد تكون ثلاثة أو أكثر، ومن خلال هذا يمكن تصور نظامين لتعدد الأحزاب او صورتين هما، الأول (نظام تعدد الأحزاب) والثاني هو (نظام الثنائية الحزبية)⁽³⁾.

كما وتُشكّل الحكومة البرلمانية العنصر الثاني في السلطة التنفيذية، بل هي العنصر الأهم فيها، حيث تتولى هذه الحكومة ممارسة الصلاحيات التنفيذية من الناحية الفعلية، وتُسأل الحكومة سياسياً أمام المجلس النيابي بصورة جماعية (تضامنية) او فردية، إذ إن المسؤولية تتناسب طردياً مع السلطة، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وحيث تنتفي السلطة تنتفي المسؤولية. حيث تتشكل الحكومة في الأنظمة البرلمانية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة، بعد إجراء إستشارات نيابية يقوم بها رئيس الدولة لتكليف من يتولى رئاسة الحكومة، ومن ثم يجري الرئيس المكلف بدوره إستشارات نيابية لتشكيل الحكومة، والإستشارات النيابية ضرورية لأن الحكومة بحاجة الى ثقة مجلس النواب غير إنها تصبح غير ضرورية في نظام الثنائية الحزبية لكون الأكثرية البرلمانية حزبية⁽⁴⁾. إلا إن حصول حزب معين على أغلبية المقاعد - أي أغلبية برلمانية - ليؤهله تشكيل حكومة بمفرده بات أمراً في غاية الصعوبة وخاصة في ظل التعددية الحزبية. الأمر الذي يدعو الى تكوين ائتلاف حزبي مع أحزاب سياسية أخرى مما يسمح له للحصول على الأكثرية البرلمانية التي تؤهله لتشكيل حكومة من ائتلافات حزبية، وتسمى هذه الحكومة بالحكومة الائتلافية.

-
- (1) د.حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة المعارف، بغداد، 1986 ، ص13.
 - (2) م.م. آذار عبد خليفة: التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ (دراسة حالة العراق بعد عام 2003) ، مجلة كلية التربية الأساسية، الجامعة المستنصرية، مجلد (16)، العدد (69)، 2011 ، ص227.
 - (3) اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، ج3، ط2، الدار الأهلية للنشر والتوزيع ، عمان، 1977 ، ص224.
 - (4) د. عصام سليمان: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010 ، ص20.

ويقتضي المنهج العلمي لأي دراسة إنسانية الوقوف على أسسها النظرية، وذلك من خلال دراسة المفاهيم والجوانب النظرية المرتبطة بها. وعلى هذا الأساس سيتم في هذا الفصل تناول الجانب النظري الخاص بموضوع الدراسة من خلال تقسيمه الى مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول - مضمون التعددية الحزبية وصورها.

المبحث الثاني - مضمون الحكومة البرلمانية وصورها.

المبحث الأول

مضمون التعددية الحزبية وصورها

إن للأحزاب السياسية دوراً مهماً في تشكيل الحكومات البرلمانية في الدول الديمقراطية، الى الحد الذي يتفق فيه غالبية الفقهاء على إن لا ديمقراطية من دون أحزاب سياسية. وتُعد التعددية الحزبية إحدى الركائز الأساسية للتعددية السياسية والتي تجد أساساً تشريعياً لها في الأطر الدستورية والقانونية التي مهدت لبناء تعددية حزبية في الدول الديمقراطية. كما تؤثر التعددية الحزبية في الواقع السياسي تأثيراً إيجابياً أو سلبياً، لأن التعددية الحزبية لا تأخذ نمطاً محدداً وإنما لها صور متعددة في هذا الصدد، فإن عملية التأثير والتأثر ترتبط ارتباطاً وثيق الصلة بصور هذه التعددية سواء كانت تعددية ثنائية أم تعددية أكثر من ذلك. وهذا ما سيتم تبياناه في مطلبين، من خلال تناول مضمون التعددية الحزبية - مفهومها والأطر الدستورية والقانونية المنظمة لها - في المطلب الأول، ثم التطرق الى صور التعددية الحزبية في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مضمون التعددية الحزبية

يرى جانب من الفقه⁽¹⁾ في التعددية السياسية مرادفاً للتعددية الحزبية، على اعتبار تشابه جوهر كليهما، بينما يرى آخرون⁽²⁾ إن التعددية السياسية مفهوم أوسع مجالاً من التعددية الحزبية، بل وقد توجد من دون قيام أحزاب سياسية. حيث تُعد التعددية السياسية إحدى أشكال المشاركة والضمان الوحيد لتجنب السلطوية في إدارة شؤون الحكم والدولة، ولا تستقيم التعددية السياسية ما لم تكن هناك تعددية حزبية لها أساساً تشريعياً في التشريعات الداخلية في أي دولة، حيث تنظم هذه التعددية وتضمن في ثناياها المشاركة السياسية الفعالة. لذا سيتم تناول مفهوم التعددية الحزبية - لتمييزها عن التعددية السياسية - في الفرع الأول، ثم التطرق الى الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في الفرع الثاني.

(1) د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار العارف، بيروت، 2010، ص95. كذلك تشارلز تيللي: الديمقراطية، ترجمة محمد فاضل طباح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009، ص67.

(2) د. سامي ذياب وآخرون: قاموس المصطلحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، دار رياض الريس للكتب والنشر، بيروت، 1990، ص138. كذلك جاكوبس ولييمان: العلوم السياسية، ترجمة مهيبة مالكي الدسوقي، دار الثقافة، بيروت، 1991، ص135.

الفرع الأول

مفهوم التعددية الحزبية

يُعدّ مفهوم التعددية من المفاهيم الغامضة والواسعة والقابلة للتطبيق في أغلب المجتمعات والنظم السياسية المعاصرة، إذ إن معظم الأنظمة السياسية في عالم اليوم يمكن وصفها بأنها تعددية على الرغم من تباين صورها واختلافها في بعض الأحيان، فالتعددية مفهوم مُعقّد ومُرْكَب لإرتباطه بالعديد من المفاهيم الأخرى مثل العرقية، والديمقراطية، والمشاركة، والدولة القومية. والتعددية هي إحدى آليات الديمقراطية، بوصفها تعبيراً عن ظاهرة متعددة، فهناك التعددية الثقافية، والتعددية الاجتماعية، والتعددية السياسية. وبما إن التعددية السياسية هي إحدى أشكال التعددية، وتمثل التعددية الحزبية إحدى المكونات الأساسية للتعددية السياسية، لذا سنحاول وضع تعريف لمفهوم التعددية والتعددية السياسية، تمهيداً للدخول في موضوع التعددية الحزبية فيما بعد؛ وذلك للصلة الوثيقة بها.

أولاً - تعريف التعددية اصطلاحاً:

إن مصطلح التعددية⁽¹⁾ يحوي على عدد من المضامين في الفكر المعاصر ولا سيما عندما يطبق على الدولة، حيث يستعمل مصطلح التعددية للإشارة إلى المجتمعات التي تختلط فيها الإتجاهات الأيديولوجية والفلسفية والدينية والثقافية والسياسية، وتُعدّ التعددية بمثابة تنظيم حياة المجتمع على قواعد مشتركة مع احترام وجود الاختلاف والتنوع في الإتجاهات التي يتوزع السكان عليها⁽²⁾. وإن التعددية في جوهرها هي إقرار بالحرية والاختلاف والتعايش السلمي في إطار الحرية والاختلاف

(1) التعددية لغةً: إن ما جاء في المعاجم اللغوية في معنى التعددية هي التنوع أي صارت أنواعاً ويُعدّ التنوع أخص من الجنس، وهو الضرب من الشيء، وكل صنف من شيء ما. فلفظ التعددية في اللغة العربية يُعدّ مصدر صناعي مأخوذ عن المصدر الأصلي تُعَدّ وفعله تُعَدّ، ويُقال تعدد يتعدد تعدداً أي أن الشيء صار ذا عددٍ، فيُقال تعدد النفوس، تعدد الأصول، تعدد القيم، تعدد الحقائق، تعدد الغايات... الخ. وقد جاء في مُعجم تاج العروس (العدد) هو الكمية المتألّفة من الوحدات، فيختص بالمتعدد في ذاته، وعلى هذا فالواحد ليس بعدد لأنه غير متعدد، إذاً التعدد يعني الكثرة وقيل: كل عدد قل أو كثر، فهو معدود، ومن هذا ومن خلال معاجم اللغة العربية، يمكن تعريف التعددية بأنها: نقيض الأحادية أي أنها لا تعني أكثر من إن كون الشيء متعدد، أو قابلية وجود أكثر من شيء واحد عددياً. أما التعددية في اللغة الإنجليزية فيشير اللفظ (pluralism) إلى أن هناك أكثر من مبدأ واحد، أي أن ما هو أكثر من شيء واحد. حيث يرى اللغويون إن التعددية مذهب يعني ثمة أكثر من حقيقة مطلقة، ويرفض الأحادية انطلاقاً من الإيمان بأنه لا يمكن فهم الحقيقة من خلال جوهر واحد أو مبدأ واحد. ومما تقدم يرى الباحث بأن المعنى اللغوي - في اللغتين العربية والإنجليزية - لمفهوم التعددية يشير إلى: (وجود أكثر من شيء واحد). ولمعرفة المزيد عن التعددية الإطلاع على المصادر الآتية: أبي الفضل محمد بن منظور: لسان العرب، حققه عامر أحمد حيدر حسن، ص200. جميل صليبا: المعجم الفلسفي بالألفاظ العربية والفرنسية والإنكليزية واللاتينية، ج1، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1982، ص302. د. علي جابر الشارود: التعددية الحزبية في ظل الدولة الإسلامية، دار السلام، القاهرة، 2011، ص27. نور فرحات: التعددية السياسية في العالم العربي - الواقع والتحديات، مجلة الوحدة، الرباط، العدد (91)، 1992، ص8. د. منير بعلبكي: المورد، دار العلم للملايين، بيروت، 1992، ص700.

(2) د. سامي نياض وآخرون: مصدر سبق ذكره، ص138.

والتنوع من غير ضرر ولا ضرار، والتعددية بهذا المعنى هي إقرار وإعتراف بوجود التنوع الاجتماعي، وإن هذا التنوع لابد أن يترتب عليه إختلاف في المصالح أو خلاف على الأولويات⁽¹⁾. ويمكن فهم التعددية من جوانب متعددة سواء كانت سياسية، إجتماعية، ثقافية، إذ إن الموسوعة السياسية تُعرّف (التعددية) بأنها: ((مفهوم ليبرالي⁽²⁾) ينظر الى المجتمع على أنه متكون من روابط سياسية وغير سياسية متعددة، ذات مصالح مشروعة ومتفرقة))، وبهذا يستنتج أصحاب هذا الرأي إن التعدد والإختلاف يحول من دون التمرکز ويساعد على تحقيق المشاركة السياسية وتوزيع المنافع⁽³⁾. وقد ذهب بعض الفقهاء في تعريف التعددية بوصفها إطار لضبط التنافس بين جماعات المصالح المتعارضة وتحقيق التوازن بينها داخل المجتمع من أجل تنسيق مطالبها لصياغة السياسة العامة، إذ يفترض هؤلاء إن التعددية تعني ضبط سلوك الانتماءات والعضوية المختلفة لجماعات المصالح المتعارضة داخل المجتمع لخلق نوع من الصراع المسيطر وتخفيف حدة الإنقسامات المؤدية لهذه الصراعات على المجتمع والحفاظ على وحدته⁽⁴⁾. وهناك من المفكرين والكتّاب ما ظهر عندهم تعريف التعددية على وفق أدبياتهم في دراسة المجتمعات النامية، أي المجتمعات التي خضعت للسيطرة الإستعمارية، إذ قالوا في مفهوم التعددية في هذه المجتمعات بما يشير الى التقاطعات والخلافات الحادة في داخل هذه المجتمعات، الذي لا يقوم على أساس المصالح والولاءات الفرعية كما في المجتمعات المتقدمة، بل يقوم على أساس عرقي أو ثقافي أو طائفي أو لغوي وهو ينعكس على بنائها السياسي والإجتماعي والإقتصادي والثقافي، فقد عرّفها أحدهم بأنها: المجتمع التعددي هو الذي يضم مجموعتين أو أكثر تعيشان جنب الى جنب ولكن من دون إختلاط في وحدة سياسية واحدة، فهو إندماج جغرافي ولكن عزل إجتماعي يرافقه تقسيم طبقي للعمل⁽⁵⁾. أما بعضهم الآخر فيرى في التعددية: غياب الترابط النظامي والمؤسسي بين الجماعات المكونة لمجتمع واحد، أي إنها تتضمن إطاراً إجتماعياً يتسم بتمايزات وإنقسامات جوهرية وتركيبية وثقافية، تقوم على التعدد والتنوع المؤسسي⁽⁶⁾. وعليه

(1) أمل هندي كاطع، ونزار جودة: التعددية السياسية في الفكر الإسلامي المعاصر، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد(46)، 2013، ص2.

(2) الليبرالية: هي كلمة يونانية قديمة جذورها وصلت إلينا من الإغريق (ليبرتي) وتعني الحرية، وحينما نتحدث عن الليبرالية، فإننا نقصد مذهب الحريات العامة والحرية في جميع المجالات. للمزيد ينظر عبد الله العروي: مفهوم الحرية، ط5، المركز الثقافي العربي، من دون بلد نشر، 1993، ص39.

(3) د.دينار نجمان شفيق الدوسكي: التعددية الحزبية في الفكر الإسلامي الحديث، دار الزمان، دمشق، 2009، ص99. كذلك د.عبد الوهاب الكيالي وآخرون: الموسوعة السياسية، ج2، ط3، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1990، ص768.

(4) الفقهاء الأمريكيان، مثل (روبرت دال، وترومان). للمزيد ينظر:

Orum A.M, Introduction to Political to Political Sociology, Englewood cliffs, New Jercey,1987,p.25.

(5) تعريف التعددية وفق رأي (فيرنفال). للمزيد ينظر أرنت ليبهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، 2006، ص35. كذلك شعلان عبد القادر إبراهيم: التعددية السياسية في الفكر المعاصر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الإسلامية، الجامعة الإسلامية، بغداد، 2007، ص9.

(6) تعريف التعددية وفق رأي (سميث). للمزيد ينظر د.أحمد صدقي الدجاني: ندوة علمية بعنوان (التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي)، نظمها منتدى الفكر العربي، عمان، 1989، ص229.

فإن التعددية تسمح بتعدد القوى الاجتماعية داخل بنية النظام وتعطيها الحق في التعبير عن نفسها والمشاركة في عملية صنع القرار داخل بنيانه ، والتعددية تتضمن ثلاثة عناصر أساسية هي⁽¹⁾:

- 1- الإعراف بوجود التنوع والإختلاف بفعل وجود عدة دوائر للانتماء في المجتمع.
 - 2- إحترام هذا التنوع وقبول ما يترتب عليه من إختلاف في الآراء والمعتقدات والمصالح.
 - 3- تقنين هذا التنوع من خلال إيجاد الصيغ الملائمة للتعبير عن القيم المتعارضة او المتنافسة بحرية في إطار مناسب وبأسلوب ربما يكفل سلامة الجماعات المتعددة، وضمان عدم نشوب صراع بينها، مع توفير آلية توافقية لتداول السلطة بالأدوات السلمية المشروعة.
- يرى الباحث إن التعددية لا تتطلب فقط الإقرار بوجود الإختلاف بل تحتاج الى جهد فعال لإدراك حقائق الآخرين وقيمهم وتقويمها والإستفادة منها، كما إن التسامح والتعددية هنا البديل للإقصائية التي تنفي حق الوجود عن المختلف او المغاير وتعود الى العنف الذي يُعد أعلى درجات الإقصائية.
- أما علاقة التعددية بالديمقراطية فتكمن في إرتباط التعددية بالديمقراطية إرتباطاً وثيقاً إذ إن هناك من يعد التعددية هي إحدى آليات الديمقراطية بل بعضهم يعد التعددية كشرط أساسي لقيام النظام الديمقراطي وإن غياب الديمقراطية يعني تحول التعددية الى مجرد حالة قبول بالمجموعات المتنوعة سياسياً وإجتماعياً ودينياً⁽²⁾ . وإن إحترام الديمقراطية للتعددية وبالعكس الثقافية والشفافية هي من المقومات الأساسية للنظام السياسي الديمقراطي ومنها إحترام الرأي والرأي الآخر من الثقافة الديمقراطية، وكذلك رأي الأغلبية والتسامح والمشاركة وتفعيل مبدأ المساواة والتداول السلمي للسلطة واعتماد نظام تمثيلي حقيقي يكفل لسائر الأفراد الحق في المشاركة في صنع القرار، وعليه فالديمقراطية تؤسس للتعددية والتداول السلمي للسلطة وإحترام حقوق الانسان ، وعلى هذا الأساس فالتعددية هي المظهر الرئيس للديمقراطية⁽³⁾ .

كما إن مفهوم التعددية واسع ومتشعب ، ويقوم على أساس التنوع والإختلاف ، فقد تكون التعددية سياسية، او ثقافية، او دينية⁽⁴⁾ ، في حين نجد إن التعددية في المجتمعات تأخذ شكلين رئيسيين⁽⁵⁾: الأول

-
- (1) د. ثناء فؤاد عبدالله: آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت، 1992، ص241. كذلك ينظر د. احمد صدقي الدجاني: مصدر سبق ذكره، ص135.
 - (2) د. منى حسين عبيد: التعددية السياسية في دول العالم الثالث (العراق نموذجاً)، مجلة الدراسات السياسية، بيت الحكمة ، بغداد، العدد(14) ، 2009 ، ص68.
 - (3) امل رؤوف محمد : التعددية السياسية والإستقرار السياسي (دراسة حالة الجزائر)، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، 2008 ، ص15.
 - (4) د. محمد عمارة: الإسلام والتعددية والإختلاف والتنوع في اطار الوحدة، دار الرشاد، القاهرة، 1997، ص44.
 - (5) شعلان عبد القادر إبراهيم: مصدر سبق ذكره، ص16. كذلك علي خليفة الكواري: مفهوم الديمقراطية الحديثة، مجلة المستقبل العربي، العدد (173)، 1993، ص60.

تعدد تقليدي ، مثل (الديني ،المذهبي، اللغوي، القبلي) والثاني تعدد حديث ،مثل (الفكري ،الجهوي ،الطبقي). عليه يمكن تقسيم التعددية الى أقسام عدة هي (1) :

1- التعددية الدينية: وهي التي تعترف بوجود التنوع الديني في المجتمع الواحد وتختص كذلك بالتعدد في الدين والعقيدة والشرائع والمناهج، وعلى هذا الأساس تسعى إلى احترام هذا التنوع في تعدد المذاهب في المجتمع الواحد وقبول ما يترتب عليه من اختلاف وإيجاد صيغ ملائمة للتعبير عن ذلك بإطار مناسب بشكل يحول من دون نشوب صراع ديني يهدد المجتمع عن طريق الإعتقاد على حرية التفكير والتنظيم وإعتقاد الحوار ومبدأ المساواة أمام سيادة القانون(2).

2- التعددية المذهبية: وهي الإعتراف بتعدد المذاهب والفِرَق داخل الدين الواحد دليل يمتاز به الدين الإسلامي هو تعدد الفِرَق والمذاهب، فهي تمثل آراءً وأفكاراً وتصوراتٍ مختلفة فلا يمكن إلغاها مما يؤدي إلى التعصب وتفتيت المجتمع وخلق الفتن والصراعات الطائفية(3).

3- التعددية الإجتماعية: وهي من الظواهر الملازمة للوجود البشري منذ أن عرّف هذا المجتمع التبادل والتفاعل الإنساني، وتُشكل في مجموعات متباينة إذ إن المتغيرات الإجتماعية والثقافية من حيث العرق والجنس والقومية والدين، وما ينتج عنه من رؤى مختلفة سياسياً وإجتماعياً هي لإستقرار الحياة البشرية(4).

4- التعددية السياسية والحزبية: وتعني مشروعية تعدد القوى والآراء السياسية وحققها في التعايش وفي التعبير عن نفسها والتأثير في القرار السياسي في مجتمعها وهذا الإعتراف بوجود تنوع في مجتمع ما بفعل وجود دوائر إنتماء عدة فيه ضمن الإطار الواحد واحترام هذا التنوع ومثول ما يترتب عليه من اختلاف في العقائد والمصالح والأولويات وإيجاد صيغ ملائمة للتعبير عن ذلك بحرية بشكل يحول من دون نشوب صراعات داخل المجتمع فإشترك فئات المجتمع جميعها في هذا الإطار بأرائهم يُعبّر عن المشاركة السياسية(5).

من خلال ما تقدم يخلص الباحث إلى إن أحد عناصر الديمقراطية هي التعددية وهي كذلك إختلاف في الرأي والتكوينات الإجتماعية والمصالح، والتعددية هي ظاهرة حضارية موجودة في أغلب المجتمعات مع إختلاف أشكالها ومستوياتها إذ توجد تعددية بالجنس أو النوع أو تعدد ثقافي أو

(1) عبدالله احمد: مفهوم التعددية في فكر الإمام الشيرازي، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، من دون بلد نشر، 2004، ص3.

(2) د. حسن عز الدين بحر العلوم: التعددية الدينية في الفكر الإسلامي، العارف للمطبوعات، بيروت، 2011، ص15.

(3) د. حسن بن موسى الصفار: التعددية والحرية في الإسلام (حرية المعتقد وتعدد المذاهب)، ط2، دار المنهل، بيروت، 1994، ص33.

(4) د. سامي ذياب وآخرون : مصدر سبق ذكره ، ص138 . كذلك د. أحمد صدقي الدجاني: تطور مفاهيم الديمقراطية الحديثة في الفكر العربي الحديث، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1984، ص20.

(5) د. محمد عابد الجابري : التعددية السياسية وإصولها وآفاقها المستقبلية (حالة المغرب)، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989، ص107. كذلك د. صلاح الصاوي: التعددية السياسية في الدولة الإسلامية، دار الإعلام الدولي، القاهرة، 1992، ص23.

إجتماعي أو ديني أو قبلي أو سياسي؛ لأن الناس لا يعيشون وفق إتجاه واحد وسلوك ومنهج واحد وفلسفة التعددية هي حقيقة فطرية وسنة كونية وقانون حياتي. ويمكن للباحث أن يستنتج، بأن التعددية تكون على عدة اشكال ولها أكثر من مستوى، وفيها تعدد القوى والإرادات التي تصنع السياسات والقرارات ضمن إطار الدولة والقانون، بحيث يشارك الأفراد جميعهم والطوائف والأحزاب في العملية السياسية وفي إدارة شؤون المجتمع المختلفة بصورة متوازنة.

كما يمكن التمييز بين التعددية السياسية والتعددية الحزبية، فالتعددية السياسية⁽¹⁾ تتضمن بالضرورة تعددية حزبية، كونها تمثل قوى إجتماعية وسياسية وإقتصادية وثقافية، أما التعددية الحزبية لا تعني

(1) تعريف التعددية السياسية: قد ظهر هذا المفهوم للتعبير بشكل أساسي عن التعارض ما بين المعتقدات أو القيم في المجالات المختلفة للحياة الإجتماعية والسياسية. وبشكل عام تقوم التعددية السياسية على ضرورة الحد من سلطة الدولة من خلال جماعات وسطية عدة كالحكومات المحلية والأحزاب والنقابات والجمعيات، بما يحقق ضمان حرية الفرد، كما يمنع سيطرة الحزب الواحد أو إعتناق الدولة ديانة واحدة وتكاد تتفق أغلب الدراسات الغربية على إن التعددية هي نظرية أمريكية تتعلق بكيفية بحث وتأثير جماعات المصالح في العملية السياسية. فالتعددية السياسية المعاصرة تُعرّف بأنها: مشروعية تعدد القوى والآراء السياسية، وحققها في التعايش والتعبير عن نفسها والمشاركة في التأثير على القرار السياسي في مجتمعها. وعرفها البعض بأنها: توزيع السلطة السياسية عن طريق ترتيبات أو أشكال مؤسساتية. أي إن السلطة لا تكون حكراً على فئة معينة، سواء كانت هذه الفئة سياسية أو أيديولوجية أو أثنية أو فكرية. بعبارة أخرى المقصود بالتعددية السياسية هي نوع من التنظيم الإجتماعي، يتعلق ببنية النظام السياسي وآليات عملياته المختلفة يسلم بضرورة وجود أفكار وقيم ومؤسسات متعددة في النظام السياسي، تجعل صوتها مسموعاً في مرحلة حاسمة في صنع القرار. ومن الجدير بالذكر إن التعددية السياسية تركز على ثلاثة مبادئ هي:

أ- مبدأ الحرية التنظيمية والفكرية، كمقوم أساس للحياة الإجتماعية وللإجتماع السياسي بما يتبعه من حق التنظيم والتعبير والمعارضة السياسية.

ب- مبدأ التداول السلمي للسلطة، بحسب القواعد الإجرائية المعروفة وهو ما يفترض تنظيم إنتخابات حرة ونزيهة.

ج- مبدأ المساواة، الذي تجسده الدولة القانونية والتي تكفل المساواة والتكافؤ في الفرص بين جميع الأفراد.

وإن أهم عناصر التعددية السياسية هو تطبيق مبدأ المحاسبة والمسؤولية على مستوى الإدارة الحكومية، إنطلاقاً من مبدأ لا سلطة من دون مسؤولية، ولا مسؤولية من دون رقابة ومحاسبة، وهو ما يمكن أن يُشكّل ضمان للحقوق والمساواة ويرتكز مفهوم التعددية السياسية أخيراً على إعتقاد الحلول التدريجية والجزئية للمشكلات، بمعنى الابتعاد عن النهج الشامل، أو المركزي لصنع القرار، فالحل الأمثل هو الحل القادر على تحقيق التوازن بين المصالح المختلفة. ومما تقدم يرى الباحث إن التعددية السياسية تعني هي أن تجري ممارسة السلطة في ظل مشاركة واسعة لمختلف القوى السياسية. ولمعرفة المزيد عن التعددية السياسية الإطلاع على المصادر الآتية: سعدي كريم سلمان: التعددية السياسية وجوهر الديمقراطية، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد (36)، 2008، ص181. كذلك حسن دخيل: دور نظام التعددية الحزبية في الحياة السياسية للدول - دراسة في أسباب اعتمادها وأنواعها وخصائص تطبيقها ونماذج تبنيها، مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد (8)، العدد (29)، 2013، ص29. كذلك د. رعد صالح الألوسي: التعددية الحزبية والديمقراطية في دول الشرق العربي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (54)، 2012، ص160. كذلك د. إسماعيل صبري عبد الله: الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون عدد، 1987، ص478. كذلك د. رياض عزيز هادي: العالم الثالث من الحزب الواحد الى التعددية الحزبية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1995، ص63. كذلك د. سعد الدين إبراهيم: مصدر سبق ذكره، ص226. كذلك د. ثناء فؤاد عبد الله: الحزب والسياسة والديمقراطية، مجلة الإسلام والديمقراطية، بغداد، العدد (3)، 2003، ص40. كذلك د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991، ص143-144. كذلك حسين علوان: إشكالية التعددية السياسية في العالم الثالث، مجلة العلوم السياسية، العدد (12)، 1994، ص93. كذلك د. برهان غليون: منهج دراسة مستقبل الديمقراطية في الوطن العربي، مجلة=

بالضرورة تعددية سياسية، إذا ما كان هناك هيمنة لحزب واحد وتهميش للأحزاب الأخرى، لكن بالضرورة كل تعددية سياسية هي تعددية حزبية، وهذا يعني إن الأولى تتصف بالشمولية أما الثانية فهي جزء مكمل وأساسي للتعددية السياسية أو صورة من صور التعددية السياسية⁽¹⁾.

ويرى الباحث إنه يُمكن تعريف (التعددية) بالمعنى الضيق بأنها (التنوع والإختلاف)، أما بالمعنى الواسع فهي (مشروعية تعدد القوى والمجموعات والإنتماءات والإرادات التي تصنع السياسات والقرارات ضمن إطار الدولة والقانون، وحق جميع الأفراد والطوائف والأحزاب في التعايش والمشاركة في إدارة الشؤون المختلفة للمجتمع بصورة متوازنة، ولها عدة مستويات وأشكال تسمح بقبول منطق الحوار والإختلاف وإحترام الرأي والرأي الآخر).

ثانياً- تعريف التعددية الحزبية:

التعددية الحزبية هي من الركائز الأساسية للتعددية السياسية، كما تُعد إحدى مكونات الديمقراطية، التي عدت لحد الآن النظام الأفضل للحكم في المجتمعات فضلاً عن إرتباطها الموضوعي بالجماعات الضاغطة وبالأحزاب السياسية⁽²⁾. وهناك مفاهيم عدة للديمقراطية لكن أكثرها شيوعاً هو حكم الشعب

=المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (213)، 1996، ص42. كذلك جاكوبس ولييمان: مصدر سبق ذكره، ص149.

(1) د. نعمان أحمد الخطيب : الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص395. كذلك د. عامر حسن فياض: التعددية والمجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر، مجلة دراسات دولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (29)، 2005، ص28.

(2) يجب التمييز بين الأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة أو جماعات الضغط: (فالحزب السياسي) هو تنظيم شعبي يضم مجموعة من الأفراد الذين يتبنون اتجاهاً سياسياً واحداً ويعملون على وضعه موضع التنفيذ وذلك بضم أكبر عدد من المواطنين إليهم وبالعامل على تولي السلطة أو على الأقل بالتأثير على قرارات السلطة الحاكمة. بينما (جماعات الضغط) هي عبارة عن فئات معينة من الشعب لها مصالح متقاربة تدافع عنها، وتحل مشاكلها كجماعات وأفراد، وتلجأ هذه الجماعات إلى شتى الوسائل لتحقيق الأهداف التي ترمي الوصول إليها. أو هي تلك الجماعات المنظمة التي تهدف من أنشطتها إلى التأثير على السلطات العامة لكي توجهها في سياستها، وأعمالها وفقاً لما تقتضيه مصلحة تلك الجماعات. حيث تقوم الأحزاب السياسية بمهمة الوسيط بين الحكام والمحكومين بوصفها همزة وصل همها المصلحة العامة. بينما الجماعات الضاغطة فليس من شأنها أن تقوم بمثل هذه المهمة لأنها تُعبر عن مصالح معينة وليس همها تحقيق المصلحة العامة. ومن أمثلة جماعات الضغط - في بريطانيا على سبيل المثال - (الإتحاد العام للصناعات البريطانية، ومؤتمر إتحاد الصناعات، والجمعية الطبية البريطانية، والحركة الداعية إلى نزع السلاح النووي، وجماعة أنصار الأطفال الفقراء) وتُركز جماعات الضغط في بريطانيا نشاطها على الوزراء، وأعضاء البرلمان، وكبار موظفي الدولة. لمعرفة المزيد الإطلاع على المصادر الآتية: د. احمد شوقي محمود: مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة جامعة القاهرة، من دون سنة نشر، ص147. كذلك د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، الأردن، 1979، ص111. كذلك د.أمون الرباط : الوسيط في القانون الدستوري، ج2، دار العلم للملايين، بيروت، 2004، ص742. وبالمعنى نفسه ينظر د. محمد فايز عبد أسعيد: قضايا علم السياسة العامة، دار الطليعة، بيروت، 1983، ص93. كذلك مورييس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص311. كذلك

John.p.Mackintosh: The government and politics of Britain-Great Britain -5th edition, 1982,p. 89.

بالشعب لصالح الشعب⁽¹⁾ . وهناك من يرى كونها تعبير عن تركيز السلطة بيد الشعب أولاً ثم ضمان حقوق الإنسان والأفراد وحرّياتهم⁽²⁾ . وهناك من يعد الديمقراطية بأنها إحترام الإنسان بإعتباره غاية وليس وسيلة كما تعني الإهتمام بإسعاده وإعلاء شأنه وتوفير كل السبل والأنظمة لخدمته ورفع مستواه وتأمين حقوقه⁽³⁾ . أما (موريس دوفرليه) فقد عرّفها – وأعني الديمقراطية – بدلالة الحرية والمشاركة السياسية في الإختيار بأنها: ((حرية الجميع حقاً... وإنها النظام الذي يختار فيه المحكومين الحاكمين عن طريق الإنتخابات الصحيحة والحرّة))⁽⁴⁾ .

نكون أمام التعددية الحزبية عندما يحتوي النظام السياسي لدولة ما على عدد كبير من الأحزاب السياسية مقارنة بالنظم ثنائية الأحزاب أو الأحادية الحزبية⁽⁵⁾ . ويقصد بالتعددية الحزبية حرية إنشاء الأحزاب السياسية والانتماء إليها، أو هي وجود أحزاب سياسية متعددة في مجتمع معين والإعتراف بها من قبل النظام السياسي وتقبل مساهمتها في الحياة السياسية عن طريق الوصول الى السلطة أو المشاركة فيها⁽⁶⁾ ، كما تعني التعددية الحزبية وجود عدة أحزاب ذات قوة متساوية وكل منها يمثل سياسة محدودة بخصوص إحدى المسائل المهمة⁽⁷⁾ ، كما إن هذه الأحزاب تكون غير متفاوته تفاوتاً كبيراً في تأثيرها في إتجاهات الرأي العام والحياة السياسية⁽⁸⁾ . كما يرى الفقيه الفرنسي (موريس دوفرليه) إن التعددية لها أشكالها المتباينة على الصعيد السياسي، فهناك تعددية حقيقية وتعددية شكلية ، فنجد أنفسنا أمام تعددية حقيقة قائمة على وجود أحزاب مختلفة الأيدولوجيات والبرامج تتنافس فيما بينها من خلال إنتخابات حرة ونزيهة وهي الصورة المثالية نحو تحقيق الديمقراطية⁽⁹⁾ ، أما الشكلية فهي تحمل مظاهر التعددية السياسية ، أي وجود عدة أحزاب في الظاهر ، إلا إن النظام القائم هو أقرب الى نظام الحزب الواحد أو الحزب المهيمن⁽¹⁰⁾ . وحينئذ تغيب الديمقراطية لأنها فقدت أهم مقوماتها وأعني بها التعددية الحزبية.

(1) د.أنور احمد رسلان: الديمقراطية في الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص32. وكذلك د. عصمت سيف الدولة: الديمقراطية والوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (60)، 1984، ص91.

(2) د. غانم محمد صالح : الوحدة والديمقراطية، مجلة المنار ،باريس ، العدد (19) ، 1986، ص12.

(3) د. مالك بني نبي : الديمقراطية والإسلام عن كتاب الديمقراطية في العالم العربي ، منشورات الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية ، بيروت ، 1960، ص266.

(4) موريس دوفرليه : الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، ط3، دار النهار، بيروت، 2004، ص266.

(5) حسن دخيل : مصدر سبق ذكره ، ص142.

(6) حسان أبو قنطار : نظام التعددية الحزبية في الوطن العربي ، مجلة الوحدة المغربية ، المغرب ، العدد(12) ، 1985 ، ص97.

(7) جاكوبس ولييمان:مصدر سبق ذكره، ص135 .

(8) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط2 ، مطبعة الإرشاد ، بغداد ، 1975 ، ص177.

(9) د. علي الدين هلال : تطور النظام السياسي في مصر، ط7 ، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، 2006، ص56.

(10) يجب التفرقة بين الحزب المهيمن (أو المسيطر) والحزب الواحد: الحزب المهيمن يكون في نظام تعددي يطبق نظام الإنتخابات الحرة فيصل الى الحكم بالطرق الديمقراطية وبإعتماد صناديق الاقتراع فهو يهيمن عندما لا تكون=

فيراد من التعددية الحزبية وجود ثلاثة أحزاب، أو أكثر تمارس نشاطاتها السياسية في مجتمع معين (1)، وقد تم التعريف بأنها وضع لا تكون فيه الهيمنة حكرًا على جماعة سياسية، أو أيولوجية، أو فكرية، أو أثنية واحدة (2)، وعُرفت كذلك هي وجود أحزاب سياسية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية تمثل قوى إجتماعية متباينة تتنافس فيما بينها من أجل كسب الرأي العام تمهيداً للوصول عن طريق السلطة الى تحقيق ما تنادي به من أهداف وبرنامج وما تدعو اليه من القيم (3)، وتُعرف التعددية الحزبية بأنها: تحدث التعددية الحزبية في الأنظمة التي تؤدي فيها طريقة الاقتراع الى وصول أكثر من حزبين الى البرلمان (4). وفي ظل هذا الوضع فإنه يصعب على أي من هذه الأحزاب الحصول بمفرده على الأغلبية المطلقة للأصوات المُعبّرة وبالتالي لا يستطيع الحكم بمفرده، لذا يلجأ للتحالف مع أحزاب أخرى عندما يكون الإختلاف في الأهداف والمبادئ فيتصدع التحالف وينعكس سلباً على إستقرار الحكومة. ولعل من أبسط تعاريف التعددية الحزبية هو نظام يوجد فيه أكثر من حزبين (5). فالتعددية الحزبية يمكن أن تتحقق في نظام تعدد الأحزاب مثلما يمكن أن تتحقق في نظام الحزبين (6) وبصفة محتشمة في نظام الحزب المهيمن (7) باعتبارها أنظمة تنافسية، بالمقابل فهي تغيب في نظام الحزب الواحد بصفته نظاماً غير تنافسياً (8).

يمكن القول إن وجود التعددية الحزبية لا يلزم بالضرورة الى وجود تعددية سياسية إذا ما هيمن الحزب الواحد على مفاصل الحياة السياسية وهمش دور الأحزاب الأخرى، على العكس من وجود التعددية السياسية فإنها تلزم بوجود التعددية الحزبية لكنها لا تقتصر عليها فقط، إذ تتضمن من الضروري وجود المؤسسات الأخرى كمنظمات المجتمع المدني مثل الجمعيات المعنية بحقوق الإنسان والمرأة والبيئة والثقافة وهي الأساس لقيام التعددية السياسية (9).

=الأحزاب السياسية الأخرى مجهرية. اما الحزب الواحد فلا يسمح بوجود أحزاب أخرى (الأحزاب محظورة معه) أو يهشم وجودها قصراً ويحتكر العمل السياسي. لمعرفة المزيد ينظر:

Alan ware, political parties and party systems, oxford university press, 1996, p.351.

(1) طارق علي الربيعي: الأحزاب السياسية، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989، ص271.

(2) Robert A.Dahl, pluralist Democracy in Chicago the untied stats: conflict and consent, (Rand McNally), 1967, p.150-151.

وللمزيد ينظر د. طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 1990، ص397.

(3) د.رياض عزيز هادي: العالم الثالث من الحزب الواحد الى التعددية الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص69.

(4) د. إدريس بوكرا: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص188.

(5) ارنست ليبهارت: مصدر سبق ذكره، ص103.

(6) د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص226.

(7) ايمان ناجي: التعددية الحزبية في تونس، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، 2014، ص3-4.

(8) د.حسن البرتلاوي: التعددية الحزبية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000، ص95.

(9) د.رياض عزيز هادي: العالم الثالث من الحزب الواحد الى التعددية الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص64.

تقوم التعددية الحزبية اساساً على نظام حزبي مؤسس على غياب الحكومات وحيدة اللون وتواجد عدة أحزاب ممثلة في المجلس النيابي⁽¹⁾. كما تركز التعددية الحزبية على بعدين، بعد شكلي يتمثل في حق الوجود القانوني لعدة أحزاب ينطبق على كل منها مفهوم الحزب السياسي، وآخر مادي يتمثل في حق هذه التنظيمات في ممارسة نشاطها ومنافسة الحزب الحاكم قصد ممارسة السلطة او المشاركة فيها⁽²⁾. وبناءً على ذلك تتجلى التعددية الحزبية كمظهر من مظاهر الديمقراطية التي تفترض وجود ضمانات فعلية لممارسة الحريات السياسية وخاصة ضمان حقوق المعارضة، كما تركز على سيطرة روح من التسامح عبر الإحترام المتبادل بين أصحاب الآراء.

أما دور الأحزاب السياسية في ظل التعددية يفترض وجود عدة أحزاب، وهذه الأحزاب متقاربة مع بعضها في عدد المقاعد، إذ لا يستطيع أحدها لوحده الحصول على الأغلبية في الهيئة النيابية، وبالتالي إستلام السلطة بمفرده، لذا تقوم ما تسمى بالتكتلات الحزبية بين الأحزاب المتقاربة في الأهداف والمبادئ السياسية، لوقوف بعضها بوجه البعض، سواء أكان ذلك على الصعيد الانتخابي أم على الصعيد النيابي أم الصعيد الحكومي⁽³⁾. إذ من الصعب في ظل التعددية الحزبية أن يفوز أحدها بالأغلبية البرلمانية، الأمر الذي يجعل من الحكومات المُشكلة وفق هذه التعددية بأنها حكومات ائتلافية تتكون من عدة أحزاب، وذلك لحاجتها لأغلبية تمكنها من تشكيل الحكومة، ومن ثم البقاء والإستقرار في الحكم⁽⁴⁾.

يخلص الباحث الى القول، إن التعددية السياسية هي التطبيق العملي لحرية النشاط السياسي، وتمثل التعددية الحزبية إحدى مكوناتها الأساسية، ولكنها لا تقتصر عليها ولا تتحدد بها، فوجود التعددية الحزبية لا يؤدي بالضرورة الى وجود التعددية السياسية، أما التعددية الحزبية فلا تشترط وجود تعددية سياسية؛ لأن الأخيرة تنصف بالشمول أما التعددية الحزبية فهي جزء مكمل وأساسي من التعددية السياسية التي تُعد هي الأخرى إحدى أشكال التعددية بشكلها العام، وقد لا تُعبّر التعددية الحزبية عن التعددية السياسية، إذا ما كانت تقوم على الحزب المهيمن او القائد، أي بمعنى آخر إن وجود التعددية الحزبية لا يعني بالضرورة وجود تعددية سياسية.

ويمكن للباحث تعريف (التعددية الحزبية) بمعنيين، المعنى العام هو: (الحرية في تشكيل الأحزاب السياسية والانتماء إليها). والمعنى الخاص هو: (وجود حزبين فأكثر في مجتمع معين والإعتراف بها من النظام السياسي، تكون قادرة على التنافس السياسي سعيًا منها للوصول الى الحكم والمشاركة في السلطة او التأثير في قراراتها، أو بمعنى آخر وجود أحزاب سياسية متعددة في مجتمع معين تنتظم لتساهم او تشارك في الحياة السياسية في نظام سياسي معين).

(1) أوليفه دو هاميل، وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص 307.

(2) د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سبق ذكره، ص 222.

(3) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص 186.

(4) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 396-397.

الفرع الثاني

الأساس التشريعي للتعددية الحزبية

تُعد الأحزاب السياسية ركيزة أساسية في النظام الديمقراطي والفاعل الأساس والمؤثر في النظام السياسي لأي دولة تعتنق التعددية الحزبية، لما تلعبه من أدوار في صناعة القرار السياسي متى ما تحقق لها الوصول الى السلطة او المشاركة فيها من خلال برامج حقيقية تلامس متطلبات المجتمع سواء كانت إجتماعية او إقتصادية او سياسية، وإذا كانت التجربة الحزبية العالمية بشكلها الحالي حديثة النشأة، فإنها في البلاد العربية – والعراق خصوصاً – أكثر حداثة ، وإذا كانت نشأة أقدم الأحزاب السياسية في أوروبا يعود الى ما لا يزيد على مائتي عام، فإن نشأة أقدم الأحزاب العربية الحديثة لا تعود الى مائة عام على أبعد التقدير⁽¹⁾.

حيث أطرت بعض التشريعات الدولية العمل الحزبي بأطر قانونية حتى وإن كانت ضمنية ، كما سارت أغلب الدول التي إعتنقت التعددية الحزبية على النهج الديمقراطي من خلال تأطير العمل الحزبي فيها بالأطر الدستورية والقانونية القائمة على مبدأ المشاركة في صنع القرار داخل الدولة بين جميع القوى والتنظيمات السياسية والحزبية ، فعمدت هذه الدول الى ترسيخ مبدأ التعددية الحزبية وبالتالي نشأة الأحزاب السياسية فيها لتكون العامل المحوري في بناء دولة ديمقراطية مستقرة يكون فيها الفاعلين السياسيين كافة لهم الدور في بناء مؤسساتها الديمقراطية كافة .

ولم تنص دساتير ما قبل الحرب العالمية الأولى* على الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، وبالرغم من ذلك ساد الاعتقاد بأن هذا الحق يُعد إحدى الدعائم الأساسية للنظام الديمقراطي، وأنقسم رأي الفقه بشأن الأساس التشريعي الذي كان يقوم عليه حق تأسيس الأحزاب السياسية آنذاك، فالإتجاه الأول يرى إن هذا الحق يستند الى النصوص الخاصة بحق تكوين الجمعيات والتي لا يكاد يخلو منها دستور ديمقراطي⁽²⁾ . أما الإتجاه الثاني فيذهب إن حق تأسيس الأحزاب السياسية، حق مشتق من حرية الرأي والتعبير، وهذا الحق يُعد في الدول الديمقراطية من الحقوق اللازمة لشخص الإنسان، وبالتالي فهو ليس بحاجة للتدخل التشريعي لإقراره، ويقتصر عمل السلطة إزاءه على تنظيم ممارسته من دون الحد منه أو تقييده⁽³⁾ .

ويرى بعض فقهاء القانون الدستوري بأن الأحزاب السياسية تنشأ بطريقتين: الأولى تحالف بعض البرلمانيين، والثانية عمل عدد من المؤسسين في أوساط الرأي العام او في أوساط طبقة او فئة معينة، من أجل كسب المناصرين لتكوين الحزب الذي يسعون لإقامته، ويأتي تكوين الحزب نتيجة لوجود

(1) فايز حسن محمد شخاترة : الأحزاب السياسية في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة) ،رسالة ماجستير ،كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1995، ص2.

*الحرب العالمية الأولى من عام (1914 الى 1918). أما الحرب العالمية الثانية من عام (1939 الى 1945).

(2) د.محمد عصفور: أزمة الحريات العامة في المعسكر الشرقي والغربي، المطبعة العالمية، القاهرة، 1961، ص174.

(3) د.إبراهيم عبدالعزيز شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية –الدول والحكومات ، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية، 1982، ص250.

عقيدة او موقف سياسي موحد لدى مجموعة من الناس، فتعمل هذه المجموعة لإقناع أكبر عدد من الأفراد بالانضمام الى خطها⁽¹⁾.

ولم يقتصر النص على تأسيس الأحزاب السياسية على التشريعات الغربية فحسب، بل إمتد أيضاً الى التشريعات العربية، وهذا ما سنشده من خلال التطرق الى الأساس التشريعي (الداخلي) للتعددية الحزبية⁽²⁾، وكما يلي:

اولاً- الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في الدول محل الدراسة:

قبل التطرق الى مراجعة الأطر الدستورية والقانونية التي مهدت لبناء تعددية حزبية في العراق لابد من التعرض الى الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في الدول محل الدراسة وعلى النحو الآتي:

1- الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في بريطانيا:

(1) د.محمد طي : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط8 ، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، 2013، ص202.
(2) الأساس التشريعي الدولي للتعددية الحزبية:

اولاً- حق تأسيس الأحزاب السياسية في الإعلان العالمي لحقوق الانسان:

يُعد الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عام 1948 أول وثيقة دولية تنص صراحة على حق تأسيس الأحزاب السياسية. ويرى الباحث إن النص على هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الانسان، مثل نقلة نوعية في مجال تأسيس الأحزاب السياسية، كونه نقل هذا الحق من النطاق الداخلي (الأساس الدستوري) الى النطاق الدولي، فأصبح للأفراد الاحتجاج بهذا الحق استناداً الى نص المادة (20) من الإعلان إلا إن ما يقلل من أهمية ذلك، إن الإعلان العالمي لحقوق الانسان ليس له قيمة قانونية ملزمة على الدول التي صادقت عليه (فهو مجرد توصية وليس اتفاقية دولية).

ثانياً- حق تأسيس الأحزاب السياسية في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية:

إعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وعرضته على التوقيع والتصديق في 6 كانون الأول عام 1966، بعد قرابة عشرين عاماً من صدور الإعلان العالمي لحقوق الانسان. والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، عبارة عن معاهدة دولية ترتب التزامات قانونية على عاتق الدول الأطراف، وبحكم ما يتسم به هذا العهد من طابع عالمي وملزم فإنه يمثل خطوة هامة على طريق حماية حقوق الإنسان السياسية عموماً، وحق تأسيس الأحزاب السياسية خصوصاً. وبعد الإطلاع على المادتين (19) و(21) من العهد يلاحظ الباحث إن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، لم يشر الى حق تأسيس الأحزاب السياسية إلا بصورة ضمنية، وكان من المفترض النص في هذا العهد وبصورة صريحة على حرية التعددية الحزبية. لمعرفة المزيد مراجعة المصادر الآتية:

المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948، شبكة المعلومات الدولية:

<http://hrlibrary.umn.edu>

كذلك المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، شبكة المعلومات الدولية:

<http://www.ohchr.org>

كذلك د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012، ص337-338.

يرى بعض فقهاء القانون الدستوري إن بداية ظهور الأحزاب السياسية البريطانية⁽¹⁾ ترجع للفترة الممتدة بين عام 1784 الذي شهد تشكيل أول حكومة حزبية في بريطانيا وعام 1832 حيث صدر قانون الإصلاح في بريطانيا⁽²⁾ ، في حين يرى بعضهم الآخر إن تاريخها يمتد الى مدة متأخرة جداً، وذلك حينما أرخ لها بعضهم الى النصف الأخير من القرن التاسع عشر، أي الى عام 1850م⁽³⁾ . وهكذا ظهرت الأحزاب في بريطانيا تدريجياً من القرن الثامن عشر، وتزايدت أهميتها فقد سيطر حزب المحافظين على السياسة الانتخابية في بريطانيا أكثر من مائة عام وهي واحدة من التنظيمات السياسية الأكثر دواماً في أوروبا في القرن العشرين⁽⁴⁾ . أما إختيار قادة الأحزاب في بريطانيا فتمتاز بأهمية كبرى وذلك لأنه في حال نجاح الحزب في الانتخابات يتعين عندها أن يكون رئيس الحزب حُكماً رئيساً للوزراء⁽⁵⁾ .

ومن أهم الأحزاب الكبرى في بريطانيا هي: حزب المحافظين الذي تأسس عام 1832، وحزب الأحرار الديمقراطيون (الحزب الليبرالي) الذي تأسس عام 1859، وحزب العمال الذي تأسس عام 1900. أما الأحزاب السياسية الصغرى في بريطانيا هي: الحزب الوطني الأسكتلندي الذي تأسس

(1) يرى البعض من فقهاء القانون الدستوري إن البذرة الأولى لظهور الأحزاب السياسية في بريطانيا كانت نتيجة إنقسام مجلس العموم البريطاني في عهد الملك شارلس الأول (1625-1649) ، الى محافظين (التورييز) يميلون لمصالحه الملك ، والى أحرار (الويغز) يعارضون مبدأ استناد الملك في حكمه الى نظرية الحق الإلهي ، وينادون بسيادة مجلس العموم المنتخب من الشعب ، وتقيد سلطات الملك بالقوانين التي يسنها الشعب ، وهو الإنقسام الذي تطور الى صراع بين الملك والبرلمان ، ثم الى حرب أدت في النتيجة الى القبض على الملك ومحاكمته من قبل البرلمان والحكم عليه بالإعدام وتنفيذ الحكم فيه ، وقد أدى ترسيخ هذا الإنقسام في المجلس وتطوره الى ظهور حزبين هما المحافظين والأحرار.

بينما يرى البعض إن الأحزاب السياسية في بريطانيا نشأت في أعقاب الحرب الأهلية عام 1662 إذ جرى تأسيس حزبين هما: حزب البلاط وحزب الدولة والذين عرفا فيما بعد بـ(Tories) والذي يمثل العامة والكنيسة البريطانية ، والذي يسمى حالياً بحزب المحافظين، والـ(Whigs) الذي كان يمثل التجار وأصحاب المال وملاك العقارات، وكلا هذين الحزبين يرتبطان بنظام سياسي غير إننا لا يمكننا عدّهما أحزاباً سياسية بمفهومها الحديث ؛ فمصطلح الحزب الليبرالي استعمل رسمياً لأول مرة عام 1868 بعد تشكيله أول حكومة في بريطانيا عام 1870 ، ومن ثم تناوب حزب المحافظين وحزب العمال على تشكيل الحكومات المتعاقبة. ومنهم من ذهب الى إن ظهورها من الناحية التاريخية في بريطانيا يعود الى عام 1688م (الثورة الجليلية أو المجيدة) او ما أطلق عليها ثورة البرلمان الثاني.

للمزيد ينظر فايز حسن محمد شخاترة: مصدر سبق ذكره، ص35. كذلك د.حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، 1986، ص257. كذلك

Justin Fisher, World Encyclopedia of Political Systems and Parties, London, 2008, p.194.

(2) فايز حسن محمد شخاترة : مصدر سبق ذكره، ص36 .

(3) د. خالد حميد حنون خالد : الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، 2008، ص155.

(4) John Gaffney, Political Parties and the European Union ,Routledge, New York, 2003, p.122.

(5) د.حسان محمد شفيق العاني: مصدر سبق ذكره، ص314 .

عام 1934، والحزب الوطني البريطاني الذي تأسس عام 1982، وحزب البيئة الذي تأسس عام 1985⁽¹⁾.

ولعل الحركة الحزبية في بريطانيا لها أثر كبير في الحياة السياسية هناك؛ ذلك إن الحزب الذي يتمكن من إحراز الأغلبية داخل البرلمان هو الذي يتمكن من الوصول إلى الحكم، فالحكومة في بريطانيا في الأعم الأغلب مكونة من حزب واحد، وعندما يفوز في الانتخابات سيعتلي سدة السلطة⁽²⁾. وقد تميز النظام السياسي في بريطانيا، بثنائية التنافس الحزبي فيها، حتى إن غالبية فقهاء السياسة عدّوا الثنائية الحزبية ظاهرة خاصة بالبلاد البريطانية⁽³⁾. وتُعد الثنائية الحزبية في بريطانيا منضبطة ومعتدلة، حيث إن الرأي العام يستطيع التمييز بوضوح بين وجهتي النظر المختلفتين بين الحزب الحاكم والمعارضة، فتتم الانتخابات بإرادة شعبية واعية لا لبس فيها أو غموض، وعلى الرغم من وجود حزبين رئيسيين في مجلس العموم البريطاني إلا أنه لا يمنع من وجود أحزاب صغيرة أخرى، حيث يُشكّل الحكومة الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد في الانتخابات العامة، فيصبح رئيس الحزب الفائز رئيس مجلس الوزراء بتكليف من (التاج)، أما الحزب الذي يحصل على الأقلية فإنه يُشكّل المعارضة التي تُعرف في بريطانيا بـ (معارضة جلاله الملكة)⁽⁴⁾. مما يدل على اهتمام بريطانيا بالمعارضة فيها، فالمعارضة لا تهدف فقط إلى التربص وانتظار سقوط الأغلبية للسيطرة على البرلمان، وإنما تقوم كما الحال في كل البلاد الديمقراطية بانتقاد الحكومة، وتوجيه النصائح والإدلاء بالإقتراحات؛ لتحسين عمل الحكومة.

ومما سبق يستنتج الباحث، بأن الأحزاب السياسية في بريطانيا إرتبطت بتاريخها، وتُعد التجربة الحزبية في بريطانيا من أعرق التجارب الحزبية في العالم، وإليها يحال تأريخ الأحزاب السياسية في العالم، بالرغم إنه لا توجد للأحزاب السياسية وجود دستوري فيها، إذ إن دستور بريطانيا هو دستور عرفي غير مكتوب، ولعل المفارقة هنا، إنه رغم هذا كله فإن للأحزاب سيطرة كاملة على عملية التفاعل السياسي في بريطانيا.

2- الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في الأردن:

شهد النظام السياسي والدستوري في الأردن - كغيره من الأنظمة العربية - العديد من التغيرات في بنيته الدستورية في محاولة منه لبناء نظام ديمقراطي تشاركي قائم على الفصل بين السلطات يشارك فيه كافة فئات الشعب وفق الأطر القانونية وعبر آليات الانتخابات، وكانت الأردن من بين الدول التي

(1) عبد الحسين صالح الطائي: التعددية في المجتمع البريطاني، دار الحكمة، لندن، 2013، ص114-120. كذلك Susan E. scarrow ,Perspectives on Political Parties Classic Readings, London,2001,p.7.

(2) د. كامل عفيفي: الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، القاهرة، من دون سنة نشر، ص164-166.

(3) د. نعمان أحمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص8.

(4) المصدر نفسه، ص573. كذلك د. سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، 2015، ص46.

عرفت الأحزاب السياسية منذ نشأتها⁽¹⁾ في مطلع القرن العشرين ولا تزال، حيث أطرتها دستورياً وقانونياً.

لهذا عمّد المشرع الدستوري في الأردن الى بناء قانوني ودستوري يتناسب مع طبيعة المرحلة الجديدة وبما يتوافق مع قيم وتطلعات المجتمع الأردني، فعمد الى تأسيس نظام دستوري قائم على التعددية الحزبية تشارك فيه كافة التجمعات والأحزاب في صناعة القرار في الدولة على اعتبار إنها سمة من سمات النظم الديمقراطية.

وهذا ما سيتم تبينه من خلال التطرق لكافة الأطر الدستورية والقانونية المنظمة لفكرة التعددية الحزبية في بنية النظام الأردني من خلال الرجوع لكافة الدساتير المتعاقبة في الأردن (أ- الدستور الأردني والنظام الأساسي لعام 1928. ب- دستور عام 1947 وكلا الدستورين الملغيين صدرتا بأسلوب المنحة ج- دستور عام 1952 النافذ صدر بأسلوب أقرب ما يكون الى طريقة العقد، وقد تم تعديله أكثر من

(1) تأسست الدولة الأردنية في 14 نيسان عام 1921، فنشأة إمارة شرق الأردن، وإعترفت الحكومة البريطانية رسمياً باستقلال إمارة شرق الأردن في 25 أيار عام 1923، وتحولت فيما بعد الى المملكة الأردنية الهاشمية، كما تحول النظام من حكم مطلق يمارسه الملك، الى نظام برلماني يتمتع فيه الملك بصلاحيات واسعة جداً. والأردن دولة طبيعة نظام الحكم فيها هو (نيابي ملكي وراثي) ، وتتكون السلطات الثلاث في الأردن وفق دستور عام 1952 المعدل كالآتي:

اولاً- السلطة التشريعية: إشارة المادة (25) من الدستور الأردني الى: تناط السلطة التشريعية بمجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من:

1- مجلس الأعيان: يتألف من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب وهؤلاء بما فيهم الرئيس يعينهم الملك. يشترط في عضو مجلس الأعيان أن يكون قد أتم 40 سنة من عمره وأن يكون من إحدى الفئات الآتية (رؤساء الوزراء والوزراء الحاليين والسابقون ومن اشغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضون ورؤساء مجلس النواب ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف النظامية والشرعية والضباط المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً والنواب السابقون الذين انتخبوا للنيابة لا اقل من مرتين ومن مائل هؤلاء من الشخصيات الحائزة على ثقة الشعب واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن. مدة العضوية في مجلس الأعيان 4 سنوات ويتجدد تعيين الأعضاء لكل 4 سنوات ومدة رئيس المجلس سنتان ويجوز إعادة تعيينه.

2- مجلس النواب: يتألف من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً مباشراً وفقاً لقانون الانتخابات. يشترط في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتم 30 سنة من عمره. مدة العضوية فيه 4 سنوات. ينتخب مجلس النواب في بدء كل دورة عادية رئيساً لمدة سنة ويجوز إعادة انتخابه.

ثانياً- السلطة التنفيذية: إشارة المادة (26) من الدستور الأردني الى: تناط السلطة التنفيذية بالملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور.

1- الملك: هو رئيس الدولة وهو مصون من كل تبعة ومسؤولية وعرش المملكة وراثي في أسرة الملك عبد الله بن الحسين، وتكون وراثة العرش في الذكور من أولاد الظهور.

2- مجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء): يؤلف من رئيس مجلس الوزراء ومن عدد من الوزراء وعلى رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرة أعمالهم أن يقسموا اليمين الدستورية أمام الملك.

ثالثاً- السلطة القضائية: إشارة المادة (27) من الدستور الأردني الى:

السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر جميع الأحكام وفق القانون بإسم الملك، ووفقاً للمادة (58) من الدستور تختص (المحكمة الدستورية) بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. للمزيد ينظر د. عصام سليمان: مصدر سبق ذكره، ص404 وما بعدها.

مرة كان أهمها في الأعوام (2011، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016)⁽¹⁾، والقوانين المتعاقبة التي أسس لها في قانون الأحزاب وقوانين الانتخابات من أجل حصر هذا الإطار لفهم طبيعة عمل النظام السياسي والدستوري الأردني.

نجد إن الدستور الأردني لعام 1952 المعدل نص في المادة (16 / ثانياً): ((...ب- للأردنيين حق تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. ج- ينظم القانون طريق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب ومراقبة مواردها))⁽²⁾.

الى جانب صدور أول قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية في الأردن رقم (15) لعام 1955 والذي أكد في المادة (3) منه على حق الأردنيين في تأليف الأحزاب السياسية، على أن تكون مشروعة الغايات وذات وسائل سلمية وذات نظم غير مخالفة لأحكام الدستور⁽³⁾، إلا أنه توقف العمل بهذا القانون وتم حل كافة الأحزاب القائمة بصدور قرار حكومي في عام 1975 واستمر تجميد العمل الحزبي لمدة 35 عاماً⁽⁴⁾.

ثم جاء الميثاق الوطني الأردني عام 1991 ليمثل الأسس الشرعية للعمل الحزبي في الأردن بعد دستور 1952، والذي دعا الى ضرورة قيام العمل الحزبي على أسس ومبادئ التعددية وحرية الرأي والتعبير ومشروعية التنافس الديمقراطي، مع تأكيد الميثاق على إن القضاء هو الفيصل للبت في المخالفات الحزبية، مع عدم إرتباط أعضاء الحزب وقياداته مالياً وتنظيمياً لغير جهة أردنية، والإمتناع عن العمل في الجيش والأمن العام أو إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية تهدد الدولة، أو استخدام المؤسسات الحكومية العامة في أنشطتها⁽⁵⁾.

وعلى أثر هذا الميثاق صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (32) لعام 1992 المستوحاة مضامينه من الدستور الأردني لعام 1952 والميثاق الوطني الأردني عام 1991، حيث بلغ عدد الأحزاب السياسية

(1) للمزيد ينظر عبد العزيز ركاد شبيب: أثر القانون الانتخابي على التعددية السياسية (دراسة مقارنة بين مجلس النواب السادس عشر والسابع عشر)، رسالة ماجستير، معهد بيت الحكمة، جامعة آل البيت، الأردن، 2016، ص76 وما بعدها.

(2) منشور على الموقع التالي : <https://qadaya.net/?p=5518>

(3) مهدي جردات: الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص8.

(4) قرار من حكومة إبراهيم هاشم. لمعرفة المزيد: عبد الحليم العدوان: التعددية الحزبية في المملكة الأردنية الهاشمية 1921-1989، مركز الريادين للدراسات والأبحاث، عمان، 2007، ص238.

(5) مهدي جردات : مصدر سبق ذكره ، ص8.

الأردنية⁽¹⁾ ما بين عام (1999-2000) حوالي 25 حزباً سياسياً⁽²⁾ ، وتتوزع ما بين أحزاب إسلامية ويسارية وقومية ووسطية⁽³⁾ .

وقد جرت إنتخابات عام 1993 بعد حل مجلس النواب الحادي عشر في العام نفسه وفقاً لقانون الإنتخابات رقم (15) لعام 1993 الذي كان يسمح للناخب أن ينتخب عدداً من المرشحين مساوياً لعدد النواب المخصصين للدائرة الانتخابية⁽⁴⁾ ، وشاركت فيه الأحزاب السياسية في الأردن كافة وفقاً لبنود الدستور وقانون الأحزاب السياسية رقم (32) لعام 1992 ، واستمرت الحياة البرلمانية بعد ذلك في بيئة غير مستقرة نوعاً ما، ما بين حل مجلس النواب وإجراء الإنتخابات وتعديل القوانين الانتخابية لتتناسب مع البيئة الداخلية والمتغيرات الخارجية، ولاتزال التجربة البرلمانية بنظمها القانونية تعاني من القصور في ظل قصور الأحزاب عن القيام بدورها المناط بها⁽⁵⁾ . الى جانب صدور قانون الأحزاب الأردني رقم (16) لعام 2012 وقانون الأحزاب السياسية رقم (39) لعام 2015 الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية الخاصة بتنظيم العمل الحزبي في الأردن والإشراف عليها، أفرد أحكاماً خاصة بتأسيس الأحزاب السياسية والإجراءات الخاصة بها والتي تقوم بها لجنة خاصة

(1) في الإنتخابات التشريعية لعام 2020 شاركت ما يقارب 47 حزباً من أصل 48 بإستثناء حزب واحد ألا هو حزب الشراكة والإنقاذ، وبلغ عددها في الوقت الحالي تجاوز 49 حزباً مسجلاً. للمزيد ينظر مهدي جردات : مصدر سبق ذكره ، ص8.

(2) جواد الحمد مع مجموعة مؤلفين : دور مراكز الدراسات في صناعة القرار في الدولة الأردنية الحديثة، مركز دراسات الشرق الأوسط ، عمان ، 1999 ، ص43.

(3) توزعت هذه الأحزاب حسب الرؤى والأيدولوجية التي تتبناها وهي : أ-الأحزاب الإسلامية: تركز على فكرة تطبيق الشريعة الإسلامية في الحياة العامة ومعارضة إقامة العلاقات مع الكيان الإسرائيلي وهي (3) أحزاب (حزب الإصلاح، وحزب الوسط الإسلامي، وحزب جبهة العمل الإسلامي) ب- أحزاب اليسار: وهدف هذه الأحزاب إلغاء المعاهدة الأردنية البريطانية وإطلاق الحريات العامة والتحرر من السيطرة الإستعمارية والدعوة للوحدة العربية. وهي (6) أحزاب منها (الحزب الشيوعي الأردني، وحزب الجبهة الوطنية).

ج-الأحزاب القومية: التي تركز على فكرة الوحدة العربية والقومية وإن الوطن العربي ككل وحدة سياسية وإقتصادية ولا يمكن تجزئتها. وهي (7) أحزاب من أهمها (حزب البعث العربي التقدمي، حزب جبهة العمل القومي، حزب البعث العربي الاشتراكي)

د- الأحزاب الوسطية: تُعتبر هذه الأحزاب قريبة من النظام الحاكم وتقوم سياستها على الواقعية السياسية والحريات العامة والحفاظ على الوحدة الترابية للمملكة، واحترام الحقوق والحريات، وهي 7 أحزاب رئيسية منها (الحزب الوطني الدستوري، حزب المستقبل، حزب النهضة). للمزيد ينظر احمد عقلة الحسامي: الأحزاب السياسية الأردنية ودورها في عملية التنمية السياسية 1989-2008، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010، ص447.

(4) أصبح نظام الإنتخابات الحالي بموجب القانون الصادر عام 2016 تبنت الحكومة نظام (القائمة النسبية المفتوحة) الذي يسمح للمترشحين بإعطاء أصواتهم مرة للقائمة التي يختارونها ومرة ثانية لأي عدد من أعضاء القائمة، ويعاب على هذا النظام إنه سوف يؤدي الى إشغال التنافس بين أعضاء القائمة الواحدة، وحتى الى إنشقاقها، بدلاً من أن يُكرّس التعاون بين أعضائها . للمزيد ينظر قانون الإنتخابات لمجلس النواب الأردني لعام 2016 منشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://Cutt.us/ZmSa6>

(5) خالد موسى الزعبي : التحديات التي تواجه مجلس النواب الرابع عشر- القوانين المؤقتة ، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمان ، العدد(52) ، 2004 ، ص80.

سميت بـ(لجنة شؤون الأحزاب السياسية) وذلك لضمان إستقلالية الأحزاب داخل المملكة عن الحكومة، وعليه عرّفت المادة (3) من قانون الأحزاب السياسية رقم (39) لعام 2015 الحزب بأنه: ((...تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية))⁽¹⁾.

ومما تقدم يخلص الباحث، إنه على الرغم من تضمن الحق في تشكيل الأحزاب في الأردن بموجب الدستور والقوانين المنظمة بهذا الشأن، وعلى الرغم من وجود تعددية حزبية داخل النظام الأردني في ظل الدساتير وفي ظل نظام قانوني أطر العمل الحزبي في الأردن ووضع الإطار العام لها ولممارستها على أرض الواقع، إلا إنها ما زالت تفنقر للإستقرار والواقعية في ظل عدم إستقرار البنية القانونية للعمل الحزبي.

ثانياً- الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في العراق:

بعد أن تم عرض الأطر القانونية التي نظمت العمل الحزبي في الدول محل الدراسة، لابد لنا من الوقوف قليلاً على الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في العراق وبالتحديد بعد عام 2003⁽²⁾، وذلك

-
- (1) ليث كمال نصرأوين : النظام القانوني للأحزاب في الأردن (دراسة مقارنة) ، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر ، المجلة الدولية للقانون،الأردن ، 2016 ، ص4.
- (2) الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في العراق قبل عام 2003:

تشترك التشريعات والمراسيم النازمة للعمل الحزبي منذ تأسيس الدولة العراقية عام 1921 وحتى عام 2003، في قضيتين أساسيتين، الأولى: تقييد العمل الحزبي من خلال وضع ضوابط على حرية تأسيس الأحزاب وتوسيع دور السلطة بالتدخل في حياتها الداخلية. والثانية: حظر وتحريم أي تنظيم سياسي قائم على أساس ديني أو طائفي أو قومي أو مناطقي.

حيث ظهرت التعددية الحزبية في مراحل مختلفة قبل عام 2003، تم الإعتراف بها من خلال الدساتير أو قوانين الأحزاب - في العهد الملكي والجمهوري - التي صدرت في المدة السابقة قبل عام 2003.

1- التعددية الحزبية في العهد الملكي (1921-1958):

كان الأساس الدستوري للتعددية الحزبية في العهد الملكي هو القانون الأساس لعام 1925، الذي سمح بحرية تأسيس الأحزاب السياسية والانضمام إليها، وذلك استناداً الى نص المادة (12) منه. اما الأساس القانوني للتعددية الحزبية في العهد الملكي: يتمثل بـ (قانون تأليف الجمعيات لعام 1922) - واستمر هذا القانون حتى عام 1954 - الذي حل محل قانون الجمعيات العثماني. وبقي هذا القانون ساري المفعول الى أن صدر مرسوم الجمعيات رقم (19) لعام 1954 والذي حل محل قانون الجمعيات لعام 1922. ثم حل قانون الجمعيات رقم (63) لعام 1955 محل مرسوم الجمعيات رقم (19) لعام 1954، ويُعد هذا القانون نسخة مشابهة لنص مرسوم الجمعيات السابق وبالمواد الواردة في القانونين نفسها، إلا إن هناك اختلاف بسيط قد طرأ على المرسوم الذي يتمثل بإضافة وتغيير وتعديل بعض المواد.

يمكن القول إن العراق قد عرّف منذ تأسيسه تنظيم الحياة السياسية عبر قوانين متعددة ومتعاقبة بالجمعيات السياسية والأحزاب السياسية خاصة، وإن الحياة الديمقراطية في العهد الملكي افرزت نتائج إيجابية منها تأسيس البرلمان وتأليف عدة أحزاب سياسية تأليفاً رسمياً بموجب قانون تأليف الجمعيات لعام 1922 والقانون الأساسي لعام 1925 ومرسوم الجمعيات لعام 1954 وقانون الجمعيات لعام 1955، فكان لبعض هذه الأحزاب إثر إيجابي في زيادة الوعي السياسي للأفراد في المجتمع العراقي وتيسير شؤون المملكة نحو المثل الحسنة. ويذكر إن أحكام القانون الأساس لعام 1925=

=أشار الى حق تأليف الجمعيات والانضمام اليها فقط، أي إنه لم يشر صراحة الى حق تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام اليها. ويبدو إن مصطلح (الجمعيات) كان المصطلح الدارج والشائع الإستخدام في ذلك الوقت وهو يطلق على الأحزاب السياسية والجمعيات على السواء.

2- التعددية الحزبية في العهد الجمهوري (1958-2003):

بدأت مرحلة العهد الجمهوري بسقوط النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري في 14 تموز 1958، وقد تعاقب عدد من الجمهوريات التي حكمت العراق لغاية 2003، حيث شهدت تلك المرحلة قيام تعددية حزبية.

أ- التعددية الحزبية في الفترة (1958-1963): لم ينص كل من دستور 27 تموز 1958 المؤقت ودستور 4 نيسان 1963 على فكرة أو مسألة الأحزاب السياسية نهائياً. وفي عام 1960 أثناء العهد الجمهوري الأول صدر قانون الجمعيات رقم (1) لعام 1960 – وقد إستمر تطبيقه الى حين صدور قانون الأحزاب السياسية رقم 30 لعام 1991- الذي حل محل قانون الجمعيات رقم (63) لعام 1955 .

ويرى الباحث بأنه على الرغم من وجود التعددية الحزبية وقانون ينظمها في العهد الجمهوري الأول إلا إنها ذات طابع شكلي لأن السلطة السياسية كانت تقيد عمل ونشاطات الأحزاب السياسية.

ب- التعددية الحزبية في الفترة (1963-1968): في 4 نيسان عام 1963 تم إصدار دستور والذي لم يهتم بتنظيم الحياة الحزبية في تلك المرحلة. وفي 22 نيسان عام 1964 صدر دستور فلم ينص على فكرة أو مسألة الأحزاب السياسية نهائياً. اما بالنسبة لدستور 29 نيسان عام 1964 المؤقت، فقد كفلت المادة (31) منه، حق تأليف الأحزاب السياسية.

ج- التعددية الحزبية في الفترة (1968-2003): الجمهورية الرابعة التي أصدرت دستور 21 أيلول عام 1968 المؤقت الذي كفل حق تأسيس الأحزاب السياسية. وكان هذا الحق ايضاً مكفول في دستور 16 تموز عام 1970 المؤقت. اما موقف مشروع دستور 1990 من الأحزاب السياسية فإنه قد كفل صراحة حرية تكوين الأحزاب السياسية والجمعيات والنقابات. وبالتحديد في عام 1991 صدر قانون الأحزاب السياسية رقم (30) الذي يُعد الوثيقة الثانية التي صدرت في العهد الجمهوري. كما حظر هذا القانون تأسيس أحزاب إقليمية طائفية أو عنصرية أو ديانة معينة، إلا إن هذا القانون لم يفض الى تعددية حزبية في العراق، ولم يتشكل استناداً اليه أي حزب سياسي.

وعلى أية حال شهدت فترة العهد الجمهوري صدور قانونين نظاماً لشؤون الأحزاب السياسية هما قانون الجمعيات رقم (1) لعام 1960 وقانون الأحزاب السياسية رقم (30) لعام 1991. حيث يُعد قانون الأحزاب السياسية رقم (30) لعام 1991 أول قانون تناول شؤون الأحزاب السياسية بشكل مستقل عن الجمعيات. وقد مثل هذا القانون سياسة النظام السابق التعسفية في تقييد حرية تأسيس وعمل الأحزاب ووضعها في نطاق ضيق جداً وحتى هذا النطاق فإن الممارسة السياسية بينت إن هذه التعددية شكلية، حيث يوجد حزب واحد يحتكر السلطة بكل مظاهرها ولعقود من الزمن، الى أن اطيح بهذا النظام في عام 2003 وتم حظر العمل به في العراق وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام 2005.

لمعرفة المزيد عن الأساس التشريعي للتعددية الحزبية في العراق قبل عام 2003 الإطلاع على المصادر الآتية: د.شادية فتحي إبراهيم: الإتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 2005، ص83. كذلك د. يوسف الشويري وآخرون: مداخل الانتقال الى الديمقراطية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003، ص181. كذلك عبد الرزاق الحسني: تاريخ العراق السياسي الحديث، ط4، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2008، ص190. كذلك فالح عبد الجبار، وأسماء جميل: الأحزاب السياسية في العراق، شبكة المعلومات الدولية: <http://iraqstudies.com>

كذلك توفيق المدني: المجتمع المدني والدولة السياسية في الوطن العربي، دار الكتاب العربي، بيروت، 1969، ص166. كذلك هيفاء احمد محمد، وسداد مولود: التيارات السياسية الحزبية العراقية بعد الاحتلال وموقفها من إعادة بناء الدولة، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد (23)، العدد (4)، 2012، ص15. كذلك نزار توفيق الحسو: الصراع على السلطة في العراق الملكي (دراسة تحليلية في الإدارة والسياسة)، مكتبة الكندي، بغداد، 1984، ص54. وكذلك عبد الوهاب حميد رشيد: العراق المعاصر -أنظمة الحكم والأحزاب السياسية، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2008، ص300. كذلك أحلام حسين جميل: الخلفية السياسية والاجتماعية للأوضاع التي كانت تطبق في ظل دستور 1925، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1986، ص37. كذلك علي حسين سفيح: قوانين الأحزاب السياسية=

لإعطاء صورة مقارنة عن الأطر القانونية التي نظمت العمل الحزبي في العراق، حيث شهدت حقبة ما بعد عام 2003 ظهور الكثير من الأحزاب السياسية؛ وذلك لعدة أسباب منها حرية إنشاء الأحزاب السياسية وفقاً للقوانين الصادرة بعد عام 2003 وكذلك دستور جمهورية العراق لعام 2005، بحيث أسهمت هذه التشريعات بشكل كبير في تعزيز التعددية الحزبية في العراق من خلال السماح بحرية تأسيس الأحزاب السياسية.

1- الأساس التشريعي في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام 2004:

وصف هذا القانون نظام الحكم في العراق بأنه ديمقراطي تعددي فدرالي، إذ نص على: ((نظام الحكم في العراق جمهوري إتحادي فدرالي ديمقراطي تعددي))⁽¹⁾ ، مما ساهم ذلك في تعزيز التعددية السياسية بشكل عام والتعددية الحزبية بشكل خاص في العراق . كما نص صراحة على مجموعة من الحقوق والحريات للمواطن، من ضمنها حق الإجتماع السلمي وحرية الإنتماء الى الجمعيات والأحزاب السياسية، فقد نص على: ((... ان الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب او الانضمام اليها على وفق القانون هو حق مضمون))⁽²⁾ .

وما تقدم يتضح إن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية قد أشار صراحة الى حرية تشكيل الأحزاب السياسية فضلاً عن النقابات في نص واحد، وعليه يرى الباحث لا داعي لدمجها في نص واحد لأنهما يمثلان حريتان مختلفتان عن بعضهما وكان الأفضل الإشارة إليهما في نصين وليس نص واحد.

2- الأساس التشريعي في الأمر رقم (97) لعام 2004:

أصدر الحاكم المدني الأمريكي في العراق (بول بريمر) بوصفه المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقت، وأمر إدارية في عام 2004، من ضمنها الأمر رقم (97) المسمى (قانون الأحزاب والهيئات السياسية)⁽³⁾ . الذي ينظم الحياة السياسية في العراق منذ عام 2004 ولحين صدور قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015، وكان الغرض من هذا الأمر هو تنظيم الأحزاب في انتخابات عام

=في العراق من 1922-2015، مكتبة السنهوري، بيروت، 2016، ص13-14. كذلك آدم نجم عبد القريشي: التعددية الحزبية في ظل جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2013، ص2-3. كذلك د. فائز علي بحوني: قانون الأحزاب في العراق-الأمل المفقود، دار الجاحظ للنشر، بيروت، 2010، ص19. كذلك د. بشار حسن يوسف، ود. سحر محمد نجيب : تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الراصد للحقوق ، بغداد ، مجلد(12) ، العدد(54) ، 2013، ص243-245. كذلك ليث عبد الحسن الزبيدي: ثورة 14 تموز 1958 في العراق، منشورات مكتبة اليقظة العربية، بغداد، 1981، ص233-234. كذلك عبدالفتاح علي البوتاني: التطورات السياسية الداخلية في العراق 14 تموز 1958-8 شباط 1963، مطبعة الخاني، 2007، ص212. كذلك اسراء علاء الدين نوري: طبيعة الظاهرة الحزبية التي شهدتها العراق للفترة 1921-2003، مجلة شؤون عراقية، مركز العراق للدراسات، بغداد، العدد (9)، 2007، ص77. كذلك د. حسن كاظم الزبيدي: موسوعة الأحزاب العراقية، مؤسسة العارف للمطبوعات، بيروت، 2008، ص92.

(1) المادة (4) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 .

(2) المادة (13) من من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 .

(3) علي حسين سفيح : مصدر سبق ذكره، ص104.

2005، إذ يتكون هذا الأمر من (7) مواد والذي أعطى لمفوضية الانتخابات حيزاً كبيراً في تطبيق هذا القانون كونها هي المسؤولة عن إدارة وتنظيم الانتخابات من جهة، وهي تقوم بتسجيل الأحزاب والكيانات السياسية والمصادقة عليها من جهة أخرى، واستمر العمل بهذا الأمر من أول عملية إنتخابية عام 2005 لغاية إنتخابات عام 2014⁽¹⁾.

ومما تقدم يمكن للباحث أن يخلص الى إن هذا الأمر لم يسهم فقط في ظهور أعداد كبيرة من الأحزاب، بل ساهم أيضاً في خلق أحزاب ذات بنى تنظيمية ضعيفة وليس لها برامج سياسية، مما أدى الى إنعكاسات سلبية على الحياة السياسية بشكل عام وعلى الحياة الحزبية بشكل خاص في العراق. كما تنبه المشرع العراقي الى السلبات التي إكتنفت أمر سلطة الائتلاف لذلك كان القرار واضح بالنسبة للمشرع وكل المشتركين بالعملية السياسية هو إصدار قانون ينظم الحياة الحزبية في العراق.

3- الأساس التشريعي في دستور جمهورية العراق لعام 2005:

تضمن دستور جمهورية العراق لعام 2005 العديد من الحقوق والحريات الأساسية، فقد خصص مواد دستورية للحرية السياسية في مجال تأسيس الأحزاب السياسية. كما ينصرف حق تأسيس الأحزاب السياسية في دستور جمهورية العراق لعام 2005 الى حرية كل فرد او مجموعة أفراد تأسيس حزب سياسي او الانضمام اليه، على أساس النشاط الحزبي الحر في الدول الديمقراطية، والذي يُعد واحد من أهم أساليب المشاركة في الحياة السياسية، حيث نص على : ((يتم تداول السلطة سلمياً، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور))⁽²⁾. كذلك نص على: ((حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، او الانضمام اليها، مكفولة، وينظم ذلك بقانون))⁽³⁾. وإشارة المادة (39/ثانياً) من الدستور الى حماية الفرد من الإكراه السياسي، وبالتالي لا يجوز إجبار أحد على الانضمام الى أي حزب او جهة سياسية او إجباره على الإستمرار في العضوية فيها.

يفهم الباحث مما تقدم، إن التداول السلمي للسلطة والتعددية الحزبية اللذان أشار لهما الدستور، مسألتان مترابطتان ترابطاً وثيقاً كطريق لا بد منه لأي تطور سياسي وإقتصادي سليم يكفل تشكيل حكومة برلمانية قادرة على تلبية طموحات المواطنين.

4- الأساس التشريعي في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015:

صدر هذا القانون من مجلس النواب العراقي من خلال الإلتزام الدستوري الوارد في المادة (39) وإن الهدف من هذا القانون هو ما ورد في الأسباب الموجبة لتشريعته: ((انسجاماً مع متطلبات الحياة السياسية والتحول الديمقراطي، ولغرض تنظيم الإطار القانوني لعمل الأحزاب السياسية على أسس وطنية ديمقراطية تضمن التعددية السياسية وتحقق مشاركة أوسع في الشؤون العامة، شرع هذا القانون))، فقد عرّفت المادة (2/اولاً) الحزب السياسي بأنه: ((...هو مجموعة من المواطنين منضمة

(1) علي حسين سفيح : مصدر سبق ذكره، ص105.

(2) المادة (6) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) المادة (39/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

تحت أي مسمى على مبادئ واهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول الى السلطة لتحقيق أهدافها بطرق ديمقراطية بما لا يتعارض مع احكام الدستور والقوانين النافذة)).

كما إستحدثت دائرة مستقلة للأحزاب السياسية تختص بتسجيل الأحزاب ومتابعة ورصد مخالفات الأحزاب لمواد القانون، وتكون هذه الدائرة ضمن هيكلية المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهذه حسنة تضاف الى مفوضية الانتخابات من باب الإستقلالية، إذ كانت دائرة الأحزاب سابقاً مرتبطة بوزارة العدل التي تُعد أحد أذرع السلطة التنفيذية⁽¹⁾. كما تضمن هذا القانون في أحد فصوله العقوبات التي تطال الأحزاب السياسية المخالفة للقانون، إذ توزعت هذه العقوبات بين الغرامة المالية والحبس وحل الحزب وحرمانه من المشاركة السياسية⁽²⁾. وكذلك نصت المادة (8/ثالثاً) بأنه يشترط لتأسيس أي حزب سياسي: ((أن لا يكون تأسيس الحزب وعمله متخذاً شكل التنظيمات العسكرية او شبه العسكرية، كما لا يجوز الارتباط بأية قوة مسلحة))، ولكن كيف ستتعامل دائرة الأحزاب مع الأحزاب السياسية التي لديها تنظيمات عسكرية؟ هل سيكون هناك إستثناءات لهذه الأحزاب أم ستكون دائرة الأحزاب حازمة وجادة في تطبيق هذه المادة؟ يرى الباحث بأن قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015 جاء بشكل عام منسجماً الى حد ما مع الأطر الدستورية والقانونية، مع ذلك فإن عدد غير قليل من مواده غير قابلة للتطبيق على أرض الواقع، ولا يمكن لدائرة الأحزاب ولا لغيرها أن تضبط عقائد بعض الأحزاب ولا سلوكهم السياسي.

وبعد مراجعة القواعد القانونية المنظمة للحياة السياسية والحزبية في العراق، يستنتج الباحث بأن أغلب القوانين صدرت استناداً الى نصوص الدستور الذي كان قائم حين صدورهما، إلا إن قانون الجمعيات لعام 1922 وكذلك أمر سلطة الائتلاف رقم (79) لعام 2004 لم يصدر وفقاً لأي نص دستوري قائم ؛ وذلك بسبب الظروف الخاصة التي صدر فيها، فالأول صدر بعد إستقلال العراق من الإحتلال البريطاني بموجب معاهدة 1921 وقد كانت الحياة السياسية قائمة بوجود سلطة وطنية ولكن من دون وجود القواعد الدستورية التي تنظم عملها، فقد تولى الملك العرش وأنشئ السلطة في الدولة من دون الإستناد الى قاعدة دستورية، إذ إستطالت فترة إنشاء الدستور حتى عام 1925. أما بالنسبة الى أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (97) لعام 2004 فهو الآخر صدر في ظل عدم وجود نص دستوري يتبع ذلك مع الفارق إذ صدر من سلطة غير وطنية وإن برر الحاكم المدني إصدار هذا الأمر وفق القواعد الدولية والأعراف وقرارات الأمم المتحدة. كما وإن التشريعات والقوانين المنظمة للعملية السياسية في العراق بعد عام 2003، قد ساهمت في تعزيز ظاهرة تزايد عدد الأحزاب السياسية العراقية، لذا يرى الباحث بأن أهم متطلبات العملية السياسية في العراق بعد عام 2003، هي وجود تعددية حزبية حقيقية محكومة بضوابط قانونية تنظم عملها وتحدد وجودها، مما يجعل لها القدرة على بناء نظام سياسي ديمقراطي وكذلك إرساء أسس للتعددية الحزبية مستقرة ومستمرة في العراق.

(1) مروج هادي الجزائري : قراءة في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015 ، مجلة العلوم القانونية ، جامعة بغداد ، العدد(31) ، 2016، ص260.

(2) وردت هذه العقوبات في عشر مواد (46-55) في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015.

المطلب الثاني

صور التعددية الحزبية

إهتم كثير من الباحثين والمختصين بالأحزاب السياسية بدراسة الأنظمة الحزبية وإبراز خصائصها ومدى تأثيرها في الحياة السياسية للدولة، ومن أهم هذه الأنظمة نظام الأحزاب المستقلة، ونظام الأحزاب المتعاونة أو المتحدة، ونظام الأحزاب المتعادلة، ونظام الأحزاب المسيطرة، ونظام الأحزاب الكبيرة، ونظام الأحزاب الصغيرة، ونظام الأحزاب المستقرة وغير المستقرة⁽¹⁾.

وتجد بعض الفقهاء يتبنوا تصنيف النظام الحزبي من حيث عدد الأحزاب السياسية في الدولة وفعاليتها، إذ يقوم أساس تصنيفها على وفق ثلاثة أنظمة رئيسية وهي نظام تعدد الأحزاب، ونظام الثنائية الحزبية، ونظام الحزب الواحد، بينما يحصرها فريق آخر- يمثل غالبية الفقهاء والباحثين عندما يتناولوا موضوع التعددية الحزبية - بصورتين نظام تعدد الأحزاب ونظام الثنائية الحزبية واستبعدوا الصورة الأخيرة (نظام الحزب الواحد)؛ لأنها تتعارض مع الديمقراطية الحقيقية، وتقضي على التنافس على مقاعد الحكم⁽²⁾.

ومما تقدم وإنسجاماً مع غالبية الفقه، ولأن موضوع الدراسة يتعلق بالتعددية الحزبية وهي لا تشمل نظام الحزب الواحد، لذا سوف يم بحث صور التعددية الحزبية من خلال تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الأول نظام تعدد الأحزاب، أما الفرع الثاني فيخصص لنظام الثنائية الحزبية. ولقد وضع في ترتيب هذا العرض نظام تعدد الأحزاب قبل نظام الثنائية الحزبية.

الفرع الأول

نظام تعدد الأحزاب

هذا النظام تأخذ به الدول التي تطبق الديمقراطية بمفهومها التقليدي على أساس أنه ما دام الحكم للشعب فلكل جماعة أن تختار ما تشاء من اتجاهات، وأراء، وأفكار، وأن تدافع عنها بالطرق القانونية بهدف الوصول الى مقاعد الحكم.

لذا في هذا الفرع سيتم تناول ماهية نظام تعدد الأحزاب وأشهر تطبيقاته في دول العالم، ثم بعد ذلك يتم عرض أبرز مزاياه وعيوبه وكالاتي:

اولاً- ماهية نظام تعدد الاحزاب:

لابد من بحث مفهوم نظام تعدد الأحزاب وبيان أبرز صوره، وأهم العوامل التي ساعدت على ظهوره:

1- مفهوم نظام تعدد الأحزاب:

(1) يز ن خلود محمد ساجد : الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة ،مكتبة السنهوري، بغداد، 2016 ،ص29.

(2) د. نبيلة عبد الحليم كامل : مصدر سبق ذكره، ص 101.

يسمى هذا النظام بـ (نظام الأحزاب المتعددة) ، والذي يقوم على وجود ثلاثة أحزاب فأكثر في الدولة غير متفاوتين تفاوتاً كبيراً في قوتها وتأثيرها في اتجاهات الرأي العام والحياة السياسية، ويقوم هذا التعدد على أساس الإقرار بحرية تكوين الأحزاب السياسية، بمعنى أن يعطي لأي تجمع الحق في التعبير عن نفسه ومخاطبة الرأي العام بصورة مباشرة، على ضوء التناقضات التي يحتويها كل مجتمع من المجتمعات السياسية ليتم من خلاله الوصول الى الأطر التي تسمح بسيادة مفهوم التنافس السياسي من أجل الوصول الى السلطة او المشاركة في الحكم⁽¹⁾ . كما يقوم نظام تعدد الأحزاب على تصوير التناقضات العامة داخل المجتمع السياسي تصويراً دقيقاً ومفصلاً من خلال إفراح ميدان الخيار السياسي لمجموع الناخبين للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم في شكل أحزاب سياسية متعددة، وفي هذا النظام تتنافس عدة أحزاب للوصول الى الحكم بحيث إنه من النادر أن يفوز حزب واحد بأغلبية مقاعد البرلمان ومن ثم الوصول الى السلطة من دون مشاركة أحزاب أخرى يتفق معها للوصول الى السلطة⁽²⁾ .

2- العوامل المساعدة على ظهور نظام تعدد الأحزاب:

هناك عوامل عديدة تساعد على ظهور نظام تعدد الأحزاب، وهذه العوامل تختلف من دولة الى أخرى، بحسب الظروف والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والعنصرية والدينية في كل دولة⁽³⁾ ، فما ينطبق من هذه العوامل على دولة معينة لا ينطبق على دولة أخرى⁽⁴⁾:

أ- يظهر في الدول التي تتميز باختلافها الطبقي ووجود وعي قوي للطبقات مما يدفع كل طبقة الى التكتل في حزب سياسي، فإذا سمح البناء الإقتصادي والاجتماعي تقسيماً ثنائياً لهذه الطبقات فنكون عندها في مواجهة نظام الحزبين وإذا كان الصراع بين عدة قوى ففي هذه الحالة تشهد نظام تعدد الأحزاب⁽⁵⁾ .

ب- يظهر نظام تعدد الأحزاب في الدول نتيجة الانقسامات والاختلافات في تركيبها العرقي والعقائدي والديني، حيث ينتمي كل فرد الى الجماعة التي يتماثل معها ويشكل حزباً سياسياً⁽⁶⁾ .

(1) د. محمد عبد العال السناري : الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان ، مصر ، من دون سنة نشر ، ص50.

(2) أوستن رني: سياسة الحكم ، ترجمة حسن علي ذنون، ج2 ، المكتبة الأهلية ، بغداد، 1966، ص24. وللمزيد كذلك د.محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة) ، مصدر سبق ذكره، ص51.

(3) د. طارق علي الهاشمي: مصدر سبق ذكره ، ص397.

(4) نجم عبد طارش الغزي : التعددية وأثرها على الوحدة الوطنية (دراسة نموذج ماليزيا)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، 2012 ، ص24-25. كذلك د. نغم محمد صالح: التعددية الحزبية في ظل غياب القانون، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد (43) ، 2011، ص56.

(5) د.حسان محمد شفيق العاني: مصدر سبق ذكره ، ص272.

(6) Gwendolen M.Carter and John H.Herz, Government and politics in the Twentieth century, Frederick A.Praeger NewYork,1961,P.110.

ج- تظهر تعدد الأحزاب نتيجة العوامل والظروف التاريخية لأنها تعمل في كل دولة على تقسيم أحزابها⁽¹⁾. ويعد كل من (لامبا لومبارا) و(وينز) العامل التاريخي هو العامل الحاسم في بروز الأحزاب السياسية فيؤكدان إن الأزمات التاريخية التي عانت منها الدول خلال فترة تكون الأحزاب السياسية وهي أزمة الشرعية وأزمة الوحدة الوطنية وأزمة المشاركة، لا توفر فقط المحيط الذي نشأت فيه الأحزاب السياسية بل أيضاً تتجه لتكون العامل الحاسم في تقرير ما هو نمط هذه الأحزاب⁽²⁾.

د- إن للنظام الانتخابي أثر في ظهور تعدد الأحزاب، فقد دلت التجربة على إن كل من نظام الأكثرية ذو الدوريتين، والتمثيل النسبي يؤدي الى بروز التعددية الحزبية، فأغلب الدول التي تأخذ بنظام الإقتراع ذا الدوريتين هي أيضاً دول تأخذ بنظام تعدد الأحزاب، كما إن التمثيل النسبي دائماً يتطابق مع نظام تعدد الأحزاب وليس هناك دولة في العالم تطبق التمثيل النسبي يظهر فيها نظام الحزبين أو تساعد على وجود مثل هذا النظام، إذن فالعملية الانتخابية تساعد على تكوين الأحزاب السياسية التي تكون متساوية الى حد ما في القوة، وكل حزب يتسمك بسياسته المحددة والمميزة وكل ناخب يؤيد الحزب الذي يمثل آرائه⁽³⁾.

هـ- كما قد يؤدي الإنقسام في الرأي الى بروز أحزاب سياسية يُعبّر كل منها عن إتجاه معين، حيث تعدد الموضوعات التي تثير الخلاف من حولها يترك في الساحة السياسية العديد من الأحزاب المتصارعة⁽⁴⁾. فهناك الخلافات السياسية التي تتعلق بشكل أو نظام الحكم ملكي أو جمهوري، وهناك الإختلافات الإجتماعية التي تعكس موقف كل طبقة من الطبقات الإجتماعية من النظام السياسي ككل، وهناك الإختلافات الإقتصادية بين الطبقات الإقتصادية، وهناك الإختلافات الدينية التي تعكس المواجهة بين رجال الدين والعلمانيين، وهناك الإختلافات القومية والعنصرية في الدول التي يوجد فيها جماعات عرقية مختلفة، لكن يجب أن نأخذ بالحسبان إنه ليس كل إنقسام في الرأي يعني وجود تعدد الأحزاب⁽⁵⁾.

يرى الباحث إن نجاح النظام الحزبي يتوقف على كثير من العوامل، تتمثل في الوسط السياسي والإطار القانوني الذي تعمل فيه الأحزاب، وما يقدمه المُشرّع من وسائل تساعد على القيام بنشاطها على أحسن وجه، بعيداً عن تدخل الإدارة وتعسفها.

3- صور نظام تعدد الأحزاب:

- (1) د.حسان محمد شفيق العاني : مصدر سبق ذكره ، ص273.
- (2) Joseph Lapalomban and Mgron Weiner ,Political, Parties and Politicad development ,Princeton university prss, Princeton, New Jersey,1969,P.14.
- (3) د. كريم يوسف كشاش : الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 1987 ، ص552.
- (4) د. نبيلة عبدالحليم كامل : مصدر سبق ذكره، ص149.
- (5) د. طارق علي الهاشمي: مصدر سبق ذكره ، ص397.

يختلف نظام تعدد الأحزاب من دولة الى أخرى؛ لأنه في داخل كل نظام من أنظمة الحكم صور متعددة، وهذه الصور والتقسيمات بدورها تختلف بالنظر الى طبيعة الأحزاب المكونة للنظام من حيث عدد مشاركتها في الائتلاف الحزبي وطبيعة هذا الائتلاف ودرجة استقرار الحكومة⁽¹⁾.

ولنظام تعدد الأحزاب عدة صور وأنماط وأشكال وهي كما يلي:

أ- تصنف على أساس عدد الأحزاب المتنافسة على الساحة السياسية وقدرتها على تحقيق إنجازات انتخابية:

فقد يوجد في بعض الدول ثلاثة أحزاب، بينما في دولة أخرى أربعة أحزاب، وفي دولة ثلاثة أحزاب متعددة، فهي تبدأ من ثلاثة أحزاب الى ما لا نهاية، وكل نظام من هذه الأنظمة يختلف عن الآخر في عدة نواحي منها التأثير في الرأي العام وكيفية ممارسة السلطات العامة في الدولة⁽²⁾.

وإن هذا التصور بدوره لا يعطينا صورة حقيقية عن نظام تعدد الأحزاب؛ ذلك إنه ينبغي الإمتناع عن المبالغة بعامل التعدد، فقد توجد في هذا النظام أحزاب صغيرة جداً بحيث لا تؤثر على نتيجة الانتخابات⁽³⁾.

ب- ويصنف هذا النظام على أساس التقسيمات الداخلية لنظام تعدد الأحزاب:

لقد صُنف نظام تعدد الأحزاب الى: نظام تعدد الأحزاب المعتدل، ونظام تعدد الأحزاب المتطرف⁽⁴⁾. في حين يُفَرَّق بعض الفقهاء بين نماذج مختلفة لنظام تعدد الأحزاب ويقسمونها الى ثلاث صور على النحو الآتي⁽⁵⁾:

- النظام الحزبي الثلاثي:

أخذت بهذه الصورة كل من بلجيكا ولكسمبورغ وسويسرا، وتُشكّل هذه الصورة وضعاً استثنائياً؛ لأن النظام فيها يتأرجح بين الاعتدال، وعدم الاستقرار ويتوقف ذلك على نتائج الانتخابات، وخاصة في بلجيكا حيث عرفت عام 2010 أطول أزمة وزارية في تاريخ المملكة نتج عنها فراغ حكومي لمدة زادت عن 540 يوماً كادت أن تؤدي بالإتحاد الى التفتت والانحلال، ولذلك فإن البعض يربط نظام الأحزاب الثلاثي بالنظام الانتخابي ومن هنا فإن النظام الثلاثي يصبح مؤقتاً⁽⁶⁾. ففي حالة الأخذ بنظام

(1) د. احمد وهبان: التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص34. كذلك د. نبيلة عبد الحليم كامل: مصدر سبق ذكره، ص148.

(2) د. شمران حمادي: مصدر سبق ذكره، ص178.

(3) د. نبيلة عبدالحليم كامل : مصدر سبق ذكره، ص150.

(4) Giovanni Sartori, The Typology of party systems in Erik Allard and Stein Rokkan, Mass politics, The free press, U.S.A, 1970, P.334.

(5) نظام بركات وآخرون: الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي، في كتاب المرشد الى الحزب السياسي، مركز الأردن الجديد للدراسات، دار سندباد للنشر، الأردن، 1995، ص230.

(6) د. صالح حسين علي: التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، 2015، ص83.

الانتخاب الفردي بالأغلبية فهو يؤدي الى الأخذ بنظام الحزبين ويظل مؤقتاً كذلك في حالة الأخذ بنظام التمثيل النسبي فيؤدي الى التعدد الحزبي - أكثر من ثلاثة - لأن التمثيل النسبي يشجع الأحزاب الصغيرة ويساعد على زيادة عددها⁽¹⁾.

- نظام التعدد الحزبي مع وجود حزب مسيطر:

يتصف هذا النظام بوجود عدد كبير من الأحزاب ولكن أحدها هو الذي يسيطر على الحياة السياسية في الدولة؛ نظراً لتمتعه بقوة كبيرة تفوق قوة الأحزاب الأخرى ولذلك يطلق عليه البعض اسم (الحزب المسيطر) لأنه يحصل على أغلبية كبيرة من الأصوات في الانتخابات العامة وبالتالي يكون دائماً موجود في الحكم، حتى وإن تشكلت الأحزاب في تحالف فيما بينهما فإنها لا تستطيع أن تكون له بديلاً⁽²⁾. مثل هذه الصورة موجودة في كثير من دول أوروبا الغربية مثل الدول الأسكندنافية* وإيسلندا... وغيرها. إلا إن ذلك لا يعني إن هذا الحزب يبقى قوياً دائماً بل يمكن أن يجد نفسه في المعارضة، وهو ما حدث لحزب الاشتراكيين الديمقراطيين في النرويج والدنمارك، عندما خسر الانتخابات العامة في سنة 1980 ولم يحصل على الأغلبية الساحقة، وتمكنت الأحزاب الأخرى من الانتصار عليه بعدما تألفت فيما بينها⁽³⁾.

- نظام التعدد المطلق:

يتميز هذا النظام بعدم وضع قيود على تشكيل الأحزاب السياسية، وتعد لبنان نموذجاً لمثل هذه الصورة، وهذا النظام يقر بوجود عدد غير محدد من الأحزاب السياسية تتنافس كلها على البرلمان وتفوز في الانتخابات بنسب متفاوتة، تتراوح بين القوة والضعف تبعاً للظروف الموضوعية المحيطة بالعملية الانتخابية، ومثل هذه الصورة نجدها في دول الربيع العربي وبعض دول أوروبا مثل فلندا وفرنسا، وفي هذه الصورة نادراً ما يحصل الحزب على الأغلبية من مجموع أصوات الناخبين والمقاعد البرلمانية، لذلك تلجأ الأحزاب في مثل هذا النظام للتحالف فيما بينها لتشكيل الحكومة⁽⁴⁾.

كما صُنف نظام تعدد الأحزاب الى⁽⁵⁾ :

- النظم ثلاثية الأحزاب - نظام تعدد الأحزاب مع وجود حزب أساسي - نظام التعدد المطلق.

(1) د. رياض الصمد: مؤسسات الدولة الحديثة (دراسة مقارنة)، ط2، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر ، بيروت، 2003، ص136.

(2) د. سمير عبدالرحمن الشميري وآخرون: مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص149.

* الدول الأسكندنافية: هي ثلاث دول أوروبية (السويد ، النرويج ، الدنمارك) ، يجمع بين هذه الدول العديد من القواسم المشتركة ، مثل التاريخ والتشابه الحضاري والعلاقات الثقافية.

(3) د. رياض الصمد: مصدر سبق ذكره ، ص138.

(4) د. عصام نعمة إسماعيل : العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، ط2 ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، 2011، ص237.

(5) د.نبيلة عبدالحليم كامل: مصدر سبق ذكره ، ص158.

وايضاً صُنف نظام تعدد الأحزاب الى (1) :

- التعدد الحزبي والقطب الواحد: حيث يكون هناك حزب أكثر أهمية وقوة من الأحزاب الأخرى يستأثر بأكثر نسبة من الأصوات في حين تنقسم الأحزاب الأخرى الأصوات الباقية.
- التعدد الحزبي المتعدد الأقطاب: يتميز بوجود أحزاب عديدة متساوية في القوة وتنقسم الأصوات بنسبة متفاوتة.
- تعدد الأحزاب الكامل أو التام: ويقصد به وجود عدد كبير من الأحزاب التي لا تحاول التكتل والتجمع، إذ يحاول كل حزب أن يتمسك بموقفه المتشدد الذي يُعبّر عن مصالح فئة معينة من دون الاهتمام بمحاولة التوفيق بين هذه الفئة ومصالح الفئات الأخرى (2).
- تعدد الأحزاب المعتدل: في هذا النظام تقوم الأحزاب السياسية بالتكتل والائتلاف بتكوين جبهتين كبيرتين كل جبهة تضم عدد من الأحزاب المتقاربة في المبادئ والأهداف والإتجاهات السياسية.
- ولكل شكل من هذه الأشكال ولكل تطبيق من هذه التطبيقات صفات خاصة تميزه عن غيره وهذه الصفات تختلف من دولة الى أخرى باختلاف ظروف الدولة ودرجة تطورها وتقاليدها وتكوينها العنصري أو الطائفي (3).

ثانياً- تطبيقات نظام تعدد الأحزاب:

يُعد هذا النظام الأكثر انتشاراً إذ إن أغلب دول العالم في الوقت الحاضر تأخذ به (4). حيث تتبنى أغلب الدول نظام تعدد الأحزاب بدرجة متفاوتة، وذلك باستثناء الدول الإنجلوسكسونية* التي تتبنى نظام الحزبين، فبعض الدول الغربية وخصوصاً أوروبا الغربية فيها عدد كبير من الأحزاب مثل النمسا قبل عام 1914 واسبانيا ما بين 1931-1939، وفي بعض الدول الأسكندنافية توجد أربعة أحزاب، وتوجد في بلجيكا والنمسا ثلاثة أحزاب، ومن الدول التي تتبنى نظام تعدد الأحزاب إيطاليا وفرنسا (5).

فقد قسمت تطبيقات هذا النظام الى ثلاثة أقسام من الدول:

1- دول تأخذ بنظام ثلاثية الأحزاب: وهما بلجيكا ولوكسمبورغ.

-
- (1) د. كريم يوسف كشاش : مصدر سبق ذكره ، ص553.
 - (2) د. هشام زغاشو: الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية الديمقراطية، دار الثقافة، عمان، 2011 ، ص272.
 - (3) د. شمران حمادي : الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره ، ص152.
 - (4) ناظم عبدالواحد الجاسور : موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط2 ، دار النهضة العربية ، بيروت، 2011 ، ص640.
 - * الدول الإنجلوسكسونية هي (بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا ونيوزلندا).
 - (5) د. سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها- نشأتها - نشاطها) ، مصدر سبق ذكره ، ص222.

2- دول تأخذ بنظام تعدد الأحزاب مع وجود حزب أساسي يسمى بالحزب المسيطر: وقد وجد هذا النظام في بعض الدول الأوروبية مثل الدول الأسكندنافية وإيطاليا والجمهورية الخامسة في فرنسا إعتباراً من سنة 1962.

3- دول أخذت بنظام التعدد المطلق: يوجد في فلندا وهولندا والجمهورية الرابعة في فرنسا، ففي هذه الدول الثلاث يتراوح عدد الأحزاب الممثلة في المجلس النيابي من ستة الى ثمانية أحزاب (1).

ثالثاً- تقييم نظام تعدد الأحزاب:

رغم إيجابيات نظام تعدد الأحزاب، فلقد وجهت اليه إنتقادات أشد بكثير مما وجه الى نظام الثنائية الحزبية، هذا الأخير الذي فضله كثير من أهل الفقه؛ وذلك للمزايا التي سيتم الإشارة اليها لاحقاً.

1- مزايا نظام تعدد الأحزاب:

لنظام تعدد الأحزاب عدة مزايا وإيجابيات، منها:

أ- إن أهم ميزة يمكن أن تسجل لصالح نظام تعدد الأحزاب إنه يفسح المجال لتمثيل فقط الأحزاب السياسية التي تحصل على تأييد شعبي في المجالس النيابية، لذا فإن هذه المجالس سوف تعكس أفكارها وميولها (2).

ب- يساعد نظام تعدد الأحزاب على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الرئاسي، وذلك إن السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن تكون بيد حزب واحد في هذا النظام، لكون السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الدولة الذي ينتمي الى أحد الأحزاب بينما لا تكون السلطة التشريعية بيد ذلك الحزب، لأن أي حزب في نظام تعدد الأحزاب لا يستطيع لوحده الحصول على الأغلبية البرلمانية (3).

ج- إن نظام تعدد الأحزاب يُعتبر من الحريات العامة، حيث إن تمكين المواطن من الاختيار بين الاتجاهات السياسية المختلفة يُعتبر إحدى الحريات العامة الأساسية، اما حرمان المواطن من حق الاختيار فهو يُعتبر قضاء على إحدى الحريات؛ ذلك إن الحرية تقوم على تمكين الفرد من الاختيار، والحريات العامة هي ضمان للحريات الأخرى، إذ يسمح للأحزاب المعارضة بمراقبة السلطة الحاكمة وكشف إسائاتها ونشرها على الرأي العام، وهذا يقي الحريات من الكثير من الانتهاكات (4). لذلك فإن نظام تعدد الأحزاب لا يمكن أن ينجح إلا في الدول التي تصون الحريات العامة وحرية التعبير عن الرأي والمعارضة خاصة، فلا يمكن تصور قيام نظام تعدد الأحزاب في بلد من البلدان ما دام إنه لا يعترف فيها للأفراد بحرية التعبير عن الرأي وحرية معارضة السلطة الحاكمة (5). هذا يعني إن نظام

(1) آدم نجم عبد القريشي: مصدر سبق ذكره، ص121، هامش رقم (1).

(2) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص205.

(3) المصدر نفسه، ص203.

(4) د. كريم يوسف كشاش: مصدر سبق ذكره، ص557.

(5) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص201.

تعدد الأحزاب ينسجم أكثر من غيره مع مبادئ الديمقراطية التي تمنح للجماعة حرية الرأي، وحققها في الدفاع عن معتقداتها بالطرق القانونية وأن تكسب الأنصار، وإذا كان نظام تعدد الأحزاب يحقق ديمقراطية الحكم، فهذا لا يعني كثرة عدد الأحزاب السياسية بل إن مفهوم ارتباط تعدد الأحزاب السياسية بالفكر الديمقراطي هو في برامج هذه الأحزاب وغايتها القومية⁽¹⁾.

2- عيوب نظام تعدد الأحزاب:

أما بالنسبة لعيوب هذا النظام، فيمكن إجمالها فيما يأتي:

أ- يعد البعض نظام تعدد الأحزاب سبب في عدم الاستقرار الحكومي، حيث إن عدم قدرة حزب واحد للحصول على الأغلبية المطلقة داخل البرلمان، يدفع الأحزاب إلى تشكيل حكومات ائتلافية، هذه الحكومات تتميز بقصر عمرها وعدم الانسجام بين أعضائها، وتتميز بكونها حكومات ضعيفة بعكس الحكومات التي تستند إلى غالبية برلمانية حيث تكون حكومات قوية ومتجانسة⁽²⁾؛ والسبب في ذلك هو إن الأحزاب الداخلة في الائتلاف الحكومي تمتلك كل منها مبادئ وبرامج وأهداف خاصة، يكون من الصعب على أي منها أن تتنازل عن بعض هذه المبادئ في سبيل التفاهم مع الأحزاب الأخرى وهذا يؤدي إلى تصدع التآلف وسقوط الحكومة وبالتالي عدم الاستقرار الحكومي⁽³⁾. وفي حال قيام مثل هذه الحكومات الائتلافية يدفع الأحزاب في سبيل هذه الائتلافات إلى التضحية ببعض برامجها أو أن يؤجل تنفيذ بعض منها، وبذلك سوف يحيد عن مبادئه فيصبح موقفه غير مستقر أمام البرلمان، مما يؤدي إلى سقوط الحكومة، ومن أجل تشكيل حكومة جديدة يحتاج الأمر إلى مشاورات وأيام عديدة مما يؤدي إلى تعطيل أعمال الإصلاح ومعالجة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والعجز عن مجابهة الأحداث الخارجية⁽⁴⁾. وإن تقرير السياسة العامة للحكومة البرلمانية يكون من سلطة مجلس الوزراء، وإذا لم يكن هذا المجلس متجانساً فإنه يستحيل عليه وضع سياسة ثابتة، لذا تكون الحكومة ائتلافية قصيرة العمر بسبب كثرة الخلافات أو الأزمات الحزبية وبالتالي عدم الاستقرار الحكومي⁽⁵⁾.

ب- إن هذا النظام يؤدي إلى إشاعة الفرقة في المجتمع وتقسيمه إلى جماعات لكل منها مبادئها وعقيدتها الخاصة والتي يناوئ بعضها البعض الآخر بحيث لا تقبل التفاهم⁽⁶⁾. وفي حالة وجود مثل هذه الجماعات والأحزاب المتعددة والتي تُعبر عن مصالح متنوعة ومتضاربة وقضايا متباينة لا يستطيع النظام السياسي جمع وتنسيق هذه المصالح وبما يؤدي إلى تقديم أفضل الحلول والتي تكون مرضية لجميع الأطراف⁽⁷⁾.

-
- (1) أبو اليزيد علي: النظم السياسية والحريات العامة، ط3، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1982، ص121.
 - (2) د. كريم يوسف كشاش: مصدر سبق ذكره، ص555.
 - (3) د. محمود خيرى عيسى: النظم السياسية المقارنة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1963، ص74.
 - (4) أحمد سويلم العمري: بحوث في السياسة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1953، ص153.
 - (5) فايز حسن محمد شخاترة: مصدر سبق ذكره، ص89.
 - (6) أوستن رني: مصدر سبق ذكره، ص82.
 - (7) د.حسان محمد شفيق العاني: مصدر سبق ذكره، ص274.

ج- إن هذا النظام يترك فجوة واسعة بين الناخبين ، ذلك إن الناخب عندما يعطي رأيه حول موضوع معين لا يقرر، وإنما يترك أمر القرار بشأنه الى ممثليهم الذين فازوا بالانتخابات، فيمكن أن يكون عمل الممثلين واقعياً محكوم بظروف نتائج الانتخابات والمساومات التي تحدث بين الأحزاب من أجل إستلام السلطة او المشاركة فيها بعيداً عن الأصوات التي رفعتهم الى السلطة⁽¹⁾.

د- ما يعيب نظام تعدد الأحزاب هو ضعف المعارضة ؛ لأنها لا تتركز بيد حزب واحد يجند لها كل إمكانياته، وإنما تكون مبعثرة بين عدة أحزاب غير متناسقة في عملها، وغير متفقة في مبادئها وأهدافها، كما إن هذه المعارضة لا تتميز بإستقرارها وثباتها على شكل واحد ولمدة طويلة؛ لأنها تتغير بتغير الحكومة، فالحزب الذي يدخل المعارضة بالنسبة لحكومة من الحكومات لا يدخلها بالنسبة الى حكومات أخرى، فهذا يعتمد على مدى إشتراك هذا الحزب بالحكومات او عدم إشتراكه⁽²⁾.

على الرغم من كل هذه الإنتقادات، يمكن القول إن تعدد الأحزاب غير المبالغ فيه الى حد التفتيت الحزبي يضمن التوازن بين السلطات ويؤدي الى الكشف عن أوجه العيوب في الحكم وضعف البرامج الحزبية لأنه يحد من سيطرة البرلمان على الحكومة وبالعكس، كما إن الأغلبية البرلمانية هي ليست دائماً تُشكّل الأساس الوحيد للمجتمع الحر لكنها قد تكون واحدة من الأعمدة الأساسية ويحق للأقلية مقاومتها في حالة إستبداد هذه الأغلبية⁽³⁾.

وإن عدم الإستقرار الحكومي هو ليس دائماً بسبب التعددية الحزبية فهناك الكثير من الدول التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب وتتميز بالثبات والإستقرار في ظل حكومة ائتلافية خاصة في الدول الأوروبية، كما إن عدم الأخذ بهذا النظام لا يؤدي بالضرورة الى تحقيق الإستقرار السياسي والحكومي⁽⁴⁾. فالنظام الحزبي قد يكون عامل واحد لا غير وقد لا يكون من العوامل المهمة في تحديد طبيعة النزاع السياسي وعدم الإستقرار⁽⁵⁾.

وفقاً لما سبق، يكون نظام تعدد الأحزاب هو ضرورة لضمان إشتراك جميع أفراد الشعب في ممارسة السلطة وحرية التعبير عن الرأي والتغير السلمي للحكام وتحقيق ديمقراطية الحُكم. كما يرى الباحث إن نظام تعدد الأحزاب يطلق على تلك الدول التي يوجد فيها أكثر من حزبين مهما كان العدد سواء ثلاثة او أربعة حتى ولو زاد على ذلك، مع الأخذ في الحسبان إن نظام الحزبين ليس إلا نوعاً من نظام تعدد الأحزاب.

(1) د.حسان محمد شفيق العاني: مصدر سبق ذكره ،ص274.

(2) د. شمران حمادي : الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره ،ص204.

(3) احمد سويلم العمري: بحوث في السياسة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1953 ،ص153.

(4) د. كريم يوسف كشاش : مصدر سبق ذكره ،ص555.

(5) أوستن رني: مصدر سبق ذكره ،ص30.

الفرع الثاني

نظام الثنائية الحزبية

نظام الثنائية الحزبية نوع من نظام تعدد الأحزاب ولكنه من حيث التطبيق العملي ينتهي الى تركيز القوى السياسية حول حزبين كبيرين يستطيع أحدهما أن يحصل على الأغلبية البرلمانية وأن يُشكّل الحكومة بمفرده. ولبحث نظام الثنائية الحزبية سيتم في هذا الفرع تناول ماهية هذا النظام وأشهر تطبيقاته في دول العالم، ثم بعد ذلك يتم عرض أبرز مزاياه وعيوبه وكالاتي:

أولاً- ماهية نظام الثنائية الحزبية:

للإحاطة بماهية نظام الثنائية الحزبية، لابد من بحث مفهومه وبيان أبرز صورته، وأهم العوامل التي ساعدت على ظهوره، وكما موضح تباعاً.

1- مفهوم نظام الثنائية الحزبية:

يسمى هذا النظام بـ (نظام الحزبين) او (نظام ثنائية الأحزاب)، والذي يعمل على تضيق الخيار السياسي - لمجموع الناخبين للتعبير عن آرائهم وإتجاهاتهم - وحصره في حزبين كبيرين يمثلان مستويين واسعين من الآراء بدلاً من تلك الفروق والإختيارات المتعددة والدقيقة التي يوفرها نظام تعدد الأحزاب⁽¹⁾. فالثنائية الحزبية ماهي إلا نوع من التنافس السياسي المتعدد الأطراف، أدى به التطبيق العملي في بعض الظروف الى تجميع الأطراف المتنافسة حول حزبين كبيرين في وسع أحدهما بإستمرار الحصول على الأغلبية داخل البرلمان وتمكنه بالتالي من تشكيل الحكومة بمفرده في الوقت الذي يبقى فيه الحزب الآخر ممثلاً للمعارضة داخل البرلمان⁽²⁾. وبذلك تبقى العملية السياسية قائمة على فكرة التناوب المستمر بين هذين الحزبين الكبيرين، فكل حزب يمر من المعارضة الى الحُكم ثم من الحُكم الى المعارضة بل وحياناً يشتركان في السلطة، كما في النظام السياسي المطبق في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث يمكن توافر الأغلبية الساحقة للحزب المعارض لحزب رئيس الدولة لأسباب عديدة ولكن مع بقاء فجوة واسعة تفصل بين هذين الحزبين الكبيرين والأحزاب الصغيرة ويصعب على أي من هذه الأحزاب التغلب على تلك الفجوة⁽³⁾. ويقوم هذا النظام على أساس وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما من أجل الوصول الى السلطة⁽⁴⁾، وإذا كان هذا النظام يقوم على أساس وجود حزبين كبيرين إلا أنه لا يمنع من قيام أحزاب أخرى في الدولة، وهذه

(1) د. محمد عبدالعال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص51-52.

(2) د. محمود خيرى عيسى: النظرية العامة للأحزاب السياسية، بحث منشور في المجلة المصرية للعلوم السياسية، القاهرة، من دون عدد، 1962، ص92.

(3) د. محمد عبدالعال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص52.

(4) د. حميد حنون خالد: مصدر سبق ذكره، ص205.

الأحزاب تكون في العادة ضعيفة التأثير في اتجاهات الرأي العام ومن ثم تكون قليلة الأهمية قبالة الحزبين الكبيرين⁽¹⁾. أي تطلق تسمية نظام الحزبين على النظام الذي يظهر فيه حزبان كبيران يتبادلان الأغلبية البرلمانية، ولا يعني نظام الحزبين وجود حزبين فقط⁽²⁾، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً يوجد الى جانب الحزبين الكبيرين- الديمقراطي والجمهوري- أحزاب أخرى صغيرة كالحزب الاشتراكي، وفي بريطانيا يوجد الى جانب الحزبين الكبيرين - المحافظين والعمال- أحزاب أخرى صغيرة أيضاً كحزب الأحرار وهذه الأحزاب ذات دور محدود⁽³⁾.

إن إطلاق هذه التسمية لا يعني بالضرورة وجود حزبين سياسيين فقط داخل الدولة، وإن المقصود بذلك وجود حزبين كبيرين يتبادلان الأغلبية على البرلمان، ومن ثم يتداولان على السلطة وإلى جانبهما تظهر أحزاب، لكن لا تملك الأهمية والوزن السياسي اللازمين للمنافسة على السلطة والانتشار في أوساط الجماهير، وتُعتبر بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية المثال التقليدي لهذه الصورة وإن كانت التجربة مختلفة: فالأولى يوجد بها حزب العمال وحزب المحافظين وفي الثانية الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي وتحقيق هذه الصورة يتداول الحزبان على الحكم لسنوات طويلة وبذلك تنحصر المنافسة على السلطة والحكم بينهما فقط من دون أن تتمكن الأحزاب الصغيرة من تولي الحكم والفوز بالأغلبية⁽⁴⁾. وهذا النظام يفترض إنحصار⁽⁵⁾ المنافسة على مقاعد البرلمان بينهما من دون وجود طرف ثالث يأمل في ذلك ويجب أن يتمكن أحدهما من الفوز بالأغلبية اللازمة.

وعلى هذا الأساس فإن نظام الثنائية الحزبية يتحقق إذا توافرت له ثلاثة شروط:

أ- أن لا يوجد حزب ثالث أو أكثر يطمع في تولي السلطة في أي وقت.

ب- أن يتمكن أحد الحزبين من الحصول على الأكثرية اللازمة للوصول إلى الحكم أو البناء فيه.

ج- أن يتداول هذان الحزبان السلطة لفترة زمنية طويلة نسبياً.

فهذه الشروط الثلاثة واقعية تعترف بوجود أحزاب صغيرة إلى جانب الحزبين الكبيرين اللذين تنحصر بينهما المنافسة السياسية من الناحية العملية، وهذه الشروط قد تتحقق لصالح حزب آخر ثالث ينشأ حديثاً إذا تراجع أحد الحزبين القديمين فيحل محله، وهو ما حدث فعلاً في بريطانيا عندما حل حزب العمال محل حزب الأحرار سنة 1929⁽⁶⁾.

(1) أسامة الغزالي حرب: الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1987، ص134.

(2) د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، مصدر سبق ذكره، ص328.

(3) د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص347.

(4) حسن أحمد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة وإنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص147.

(5) هناك فرق لغوي بين كلمتي (انحصار) و(انحصار):

انحصار: انحصَرَ الشيء في كذا.. يعني تحدد في حدود معينة. مثال/ انحصَرَ الماء بين السدين.

انحصار: انحصَرَ الشيء في كذا.. يعني قلَّ أو تقلَّص أو تراجع. مثال/ انحصَرَ الماء في الوادي.

<https://www.pinterest.com/p>

(6) د. نبيلة عبدالحليم كامل: مصدر سبق ذكره، ص104.

ولنظام الثنائية الحزبية خصائص تتمثل في⁽¹⁾ :

أ- تجانس الحكومة؛ لأنها تشكل من حزب واحد برئاسة زعيم واحد، لذا فإنها تحقق الاستقرار والمشروعات طويلة المدى.

ب- إتسام الحزب في هذا النظام بمرونة كبيرة، فهو يضم كافة الاتجاهات المتقاربة، ولا يُعتبر الحزب - كما هو الشأن في نظام تعدد الأحزاب - سلطة دستورية، وإن كانت الغلبة في هذا النظام للحكومة.

ج- وجود حزبين في موقع يمكنهما من التنافس للحصول على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

د- وقدرة كلا الحزبين على النجاح فعلياً في تحقيق أغلبية برلمانية كافية.

هـ- ورغبة الحزب الذي نجح في أن يحكم بمفرده، مع بقاء إنتقال السلطة من أي حزب منهما الى الآخر إحتمالاً قائماً.

في الحقيقة.. يرى الباحث إن نجاح أي نظام حزبي يعتمد على إختيار نظام إنتخابي يتناسب مع النظام السياسي، وعليه فإن فكرة الحزبين في بعض الدول الأوروبية قائمة على فكرة الروح الرياضية للشعب، والتي معناها أن يتواجد حزبين وكلاهما يحاول الفوز وفقاً لقواعد وأنظمة مع وجود حَكَم نزيه يراقب المنافسة بكل حيادية. كما يرى الباحث إن سبب خلو الدول العربية من نظام الحزبين يكمن في إن الأحزاب في أغلب الدول العربية تحاول الفوز ولو بالقوة، مستخدمة كل الأساليب من أجل الوصول الى السلطة وهذا يعلل وجود نظام الحزب الواحد وسيطرته على جميع مجالات الحياة السياسية العربية بحيث لا تجد المعارضة أي نصيب لها في الساحة السياسية العربية.

2- العوامل المساعدة على ظهور نظام الثنائية الحزبية:

هناك عوامل تساعد على قيام هذا النوع من النظام منها⁽²⁾:

أ- العوامل الخاصة: وهي عوامل خاصة بالدولة، وتتمثل في العادات والتقاليد والتطور السياسي والتكوين العنصري والأهداف الوطنية.

ب- العوامل العامة: وتتمثل في العوامل الإجتماعية والإقتصادية وطريقة الإنتخاب المتبعة في الدول.

3- صور نظام الثنائية الحزبية:

يُفرَّق البعض من الفقهاء بين نوعين من نظام الثنائية الحزبية وهما:

أ- نظام الحزبين الجامد: ويقوم هذا النظام على تنظيم تصويت أعضاء الحزب في البرلمان، بحيث يلزمهم بالتصويت على نحو معين في المسائل الهامة، ومثال ذلك في المملكة المتحدة، إذ يتعين على

(1) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، ط6 ، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008 ،ص637. كذلك أسامة الغزالي حرب: مصدر سبق ذكره، ص134.

(2) د. شمران حمادي : الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره ، ص206-207.

النواب البرلمانين أعضاء الحزب إتباع تعليمات الحزب عند التصويت على المسائل الهامة داخل البرلمان، وإلا وقع عليهم الحزب عقوبة العزل من العضوية، ويؤدي هذا التنظيم الجامد الى توفير الثبات والاستقرار، والسيطرة للحكومة؛ إذ يكون رئيس الحكومة متأكداً من إخلاص، وولاء الأغلبية التي تسانده.

ب- نظام الحزبين المرن:

وفي هذا النظام يترك لأعضاء الحزب حرية التصويت، ومثال ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، فلا يفرض أي من الحزبين نظاماً للتصويت على النواب أعضاء الحزب فكل عضو من أعضاء الكونجرس يصوت كما يحلو له من دون أن يستشير حزبه⁽¹⁾.

والباحث يرى بالنسبة لنظام الحزبين المرن، إن أي حزب من الأحزاب لا بد أن يتطلب قدراً معيناً من الطاعة من قبل أعضائه في مسائل معينة، ويُعتبر خروج الأعضاء عن هذه الطاعة المطلوبة بمثابة خرق لأيديولوجية الحزب ولأهدافه ومبادئه وعدم الولاء له.

والى جانب التفرقة السابقة، فإن جانب من الفقه⁽²⁾ يفرق بين نوعين من نظام الثنائية الحزبية وهما:

أ- نظام الحزبين التام: وفي هذا النظام يحصل الحزبان الكبيران على 90% فأكثر من الأصوات، وعلى أساس هذا النظام يستطيع أحد الحزبين الحصول على الأغلبية المطلقة للمقاعد داخل البرلمان، ومن ثم يستطيع أن يحكم بمفرده، ومن دون حاجة الى الائتلاف مع أحزاب أخرى، مما يؤدي الى تنحية الأحزاب الصغيرة- من الناحية العملية - عن اللعبة السياسية⁽³⁾.

ب- نظام الحزبين الناقص: وفي هذا النظام يحصل الحزبين الكبيران على نسبة تتراوح بين 75 الى 80% من الأصوات، بينما تحصل الأحزاب الأخرى الصغيرة على النسبة الباقية، مما يحدث اضطراباً للحزبين الكبيران⁽⁴⁾.

ويرى الباحث إن هذا التقسيم لا يقوم على أساس، ففي بريطانيا لم يحدث أن وجد حزبان فقط وإنما وجد الى جانبهما باستمرار حزب ثالث أو أكثر ولكنه لا يحصل على أصوات كبيرة كما هو مشاهد في حزب الأحرار.

كما يقارن الفقهاء في هذا الصدد بين نظام الحزبين البسيط ونظام الحزبين الفعلي:

-
- (1) د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سبق ذكره، ص229-230.
 - (2) د. غسان بدر الدين ود. علي عواضة: التعددية الحزبية والمؤسسات الدستورية، دار الحقيقة، بيروت، 2000، ص184. كذلك د. حسن نافعه: الإدارة السياسية لأزمة التحويل من نظام الحزب الواحد الى نظام تعدد الأحزاب، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1988، ص259.
 - (3) د. ايمان محمد حسن: وظائف الأحزاب السياسية في نظام التعددية الحزبية، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 1993، ص118.
 - (4) د. سليم فرحان جيثوم: التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة، دار وائل للطباعة والنشر، الاردن، 2001، ص172.

أ- نظام الحزبين البسيط: يكون حيث يوجد حزبان متعادلان في القوة يتنازعان الأصوات بنسب متقاربة كما هو الحال في نيوزلندا وكذلك بريطانيا حيث لا ينجح حزب الأحرار إلا في الحصول على أكثر من 1 إلى 2% من مقاعد البرلمان ولا يحول ذلك من دون أحد الحزبين الكبارين على الحصول على الأغلبية البرلمانية⁽¹⁾.

ب- نظام الحزبين الفعلي : يكون حيث تستطيع الأحزاب الصغيرة أن ترغم أحد الحزبين الكبارين على الحصول على الأغلبية ويمكن الحزب الصغير بذلك على إجبار أحدهما على الدخول معه في ائتلاف، ويطلق الفقهاء على هذا النوع من نظام الحزبين بـ (نظام الحزبين والنصف) كما هو الشأن في استراليا وكندا وإيرلندا⁽²⁾.

ثانياً- تطبيقات نظام الثنائية الحزبية:

على الرغم من ميل الأنظمة السياسية الى محاولة الأخذ بنظام الثنائية الحزبية كالألمانيا الاتحادية وإيطاليا بسبب ما يوفره هذا النظام من إستقرار سياسي، فإن هذا النظام – إنتشر في الدول الإنجلوسكسونية - يُعتَبر بوجه عام ظاهرة إنجلوأمريكية يتميز وبوضوح في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث يوجد في بريطانيا حزبين كبيرين هما حزب المحافظين وحزب العمال ويوجد في الولايات المتحدة الأمريكية ايضاً حزبين كبيرين هما الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي، ولقد عايش بعض الدول الأخرى خلاف بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية نظام الحزبين ولكنها كانت ظاهرة عابرة ومتقطعة عاشتها ومازالت تعيشها بعض الدول لفترة محدودة من الزمن وهذه الدول هي بلجيكا وإيرلندا ونيوزلندا وأستراليا والسويد وكندا وبعض دول أمريكا اللاتينية⁽³⁾. كما يوجد في تركيا، وبدأ ينتشر في بعض دول وسط أوروبا⁽⁴⁾.

ثالثاً- تقييم نظام الثنائية الحزبية:

إن نظام الثنائية الحزبية يبين الحاجة في الأنظمة الديمقراطية الى ممارسة الرقابة على عمل السلطة وحاجته ايضاً الى إيجاد معارضة منظمة. إلا إن هذا النظام لم يسلم من النقد بين المدح وذكر بعضاً منها فيما يأتي⁽⁵⁾:

1- مزايا نظام الثنائية الحزبية:

هذا النظام فَضَّلَهُ كثير من فقهاء القانون الدستوري، للمبررات والإيجابيات الآتية:

- (1) د. رفعت عبد السيد: تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص236.
- (2) د. نبيلة عبد الحليم كامل: مصدر سبق ذكره، ص106.
- (3) د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص53.
- (4) د. طارق فتح الله خضر : دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (دراسة مقارنة) ، دار نافع للطباعة والنشر ، من دون بلد وتاريخ النشر ، ص245. كذلك آدم نجم عبد القريشي: مصدر سبق ذكره، ص116.
- (5) عاصم احمد عجيبة، ومحمد رفعت عبدالوهاب: النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992، ص76.

أ- إنه يُمكن جمهور الناخبين من إختيار أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة في عملية إنتخابية واحدة وبالتالي يحقق الديمقراطية على نحو أفضل ويحول دون تحول البرلمان الى حكم للأقلية⁽¹⁾.

ب- يضمن الثبات للحكومات والإستقرار الوزاري لأطول فترة ممكنة؛ لأنه يتجنب تشكيل الحكومات الائتلافية⁽²⁾.

ج- إن هذا الإستقرار الحكومي يضمن وضوحاً على سياستها وتكون مفهومة لدى الناخبين⁽³⁾.

2- عيوب نظام الثنائية الحزبية:

رغم مزايا وإيجابيات هذا النظام فله عدة عيوب وسلبيات، يمكن إجمالها فيما يأتي:

أ- إن تمثيل الرأي العام داخل البرلمان يكون ناقصاً؛ لأن البرلمان لا يُعبّر عن إتجاهات كل أفراد الشعب؛ لأنه توجد إتجاهات جانبية لطوائف من الشعب لا تجد من يُعبّر عنها في ظل هذا النظام⁽⁴⁾.

ب- يجحف هذا النظام بالأحزاب الصغيرة نتيجة الأخذ بنظام الإقتراع بالأغلبية وبالتالي فإن الأحزاب الصغيرة وإن حصلت على عدد مميز من أصوات الناخبين غير إن ذلك لا يؤهلها للدخول الى البرلمان⁽⁵⁾.

ج- إن نجاح هذا النظام في بعض الدول، والتي قد يكون لظروفها وأسبابها الخاصة، لا يعني أنه سينجح في كل دولة مهما تعددت الإتجاهات وتنوعت الخصائص، فلكل دولة لها ما يوافقها من الأنظمة مما يتناسب مع ظروفها وطبيعة مكوناتها وتشكيلاتها المختلفة⁽⁶⁾.

ومما سبق يجد الباحث، إن الأخذ بنظام تعدد الأحزاب، يفتح المجال واسعاً أمام المشاركة الشعبية بمختلف شرائحها وأيديولوجياتها، وما يترتب على هذا النظام من صعوبات في تشكيل حكومة أغلبية، وهو ما يدفع بالأحزاب الفائزة في الإنتخابات البرلمانية الى التحالف وتشكيل حكومة ائتلافية، غير إن هذا يؤثر على إستمرارها وإستقرارها؛ نظراً لإختلاف وتضارب مصالح الأحزاب المتحالفة، مما يؤدي الى فشل الحكومة وسقوطها. في حين إن الأخذ بنظام الثنائية الحزبية، يمكن أحدهما من الفوز بالأغلبية المطلقة في البرلمان فتتشكل منه حكومة تتميز بالإستقرار، يسمح لها بتحقيق الإنسجام والتعاون، وتجسيد أهداف الحزب المنشودة.

(1) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص92.

(2) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص421.

(3) روبرت ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة حسن صعب، ط2، دار العلم للملايين، بيروت 1984، ص265-266.

(4) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص420.

(5) اندريه هوريو: مصدر سبق ذكره، ص340.

(6) لسلي لبيسون: الحضارة الديمقراطية، ترجمة فؤاد مريساتي وعباس العمر، دار الأفاق، بيروت، من دون سنة نشر، ص135.

المبحث الثاني

مضمون الحكومة البرلمانية وصورها

في بريطانيا - تحديداً في نهاية القرن الثامن عشر - تم تقييد الملك بمبدأ الأغلبية البرلمانية عند إختيار الحكومة وأصبح رئيس الوزراء حلقة الإتصال بين الملك والوزراء في الشؤون السياسية⁽¹⁾. وتعاقبت على تشكيل الحكومة في بريطانيا من مطلع القرن العشرين وحتى الآن حزبي العمال والمحافظين، ولم يذكر التاريخ الدستوري البريطاني خلال هذه الحقبة قيام أزمة سياسية بشأن تشكيل الحكومة⁽²⁾.

ويبدو إن تشكيل حكومة برلمانية حائزة على ثقة البرلمان في الدول التي تأخذ بنظام الثنائية الحزبية أكثر يسراً من تشكيل الحكومة في الدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية، إذ يجري في الأولى تشكيل الحكومة من زعيم وأعضاء الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية⁽³⁾.

أما في الدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية، فإن تشكيل الحكومة أو الثقة بها غالباً ما تثير أزمة سياسية بين الحكومة والبرلمان، أو رئيس الدولة والبرلمان، ففي الدول التعددية غالباً ما يتم تشكيل حكومات ائتلافية مكونة من أغلب الأحزاب السياسية لغرض الحصول على الأغلبية البرلمانية، وعادةً ما تكون هذه الأحزاب غير منسجمة ولا يجمعها إلا هدف الحصول على الأغلبية التي تمكنها من تشكيل الحكومة، وما تفتأ بوادر الخلافات تعصف بهذه الحكومة بعد فترة قصيرة من تشكيلها⁽⁴⁾.

فالحكومة البرلمانية هي الحكومة المنبثقة عن السلطة التشريعية وتكون من الأغلبية البرلمانية في المجلس النيابي المنتخب من قبل الشعب، بناءً على أسس حزبية ويفوز فيها الحزب الأغلب في الانتخابات ومن ثم يتم تشكيل حكومة البرلمانية من خلال هذا الحزب الأقوى تسمى بـ (حكومة الأغلبية) أو من خلال مجموعة أحزاب تم التآلف بينها لتشكيل حكومة تسمى بـ (الحكومة الائتلافية).

وهذا ما سيتم تبينه في مطلبين، من خلال تناول مضمون الحكومة البرلمانية في المطلب الأول، ثم التطرق الى صور الحكومة البرلمانية في المطلب الثاني.

(1) د.محمد كاظم المشهاني: القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور) ، مؤسسة الثقافة الجامعية، من دون بلد وتاريخ نشر، ص99.

(2) وليم أودوكلاس: الأنظمة السياسية المعاصرة، ترجمة د.إبراهيم إسماعيل، مراجعة د.محمد نوري كاظم، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت 2008 ، ص163.

(3) د. علي عبدالقادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، من دون مكان نشر، 1981 ، ص291.

(4) د. عبد الحميد متولي: نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية مع المقارنة بالأنظمة الغربية ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985 ، ص379.

المطلب الأول

مضمون الحكومة البرلمانية

تُعَد الحكومة المحور الأساس في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه⁽¹⁾، كونها الطرف المهم في السلطة التنفيذية، بالنظر لزيادة دورها وتدخلها وبشكل كبير في إدارة الشؤون الداخلية والخارجية للدولة، وتكليفها بإشباع الحاجات العامة لجمهور المواطنين فيها، كما إنها تُعَد جزءاً مهماً في البنيان الدستوري والقانوني للدولة⁽²⁾. وهي في ذات الوقت تُعَد همزة الوصل بين رئيس الدولة والبرلمان⁽³⁾.

كما يُعَد موضوع الحكومة البرلمانية من أهم الموضوعات التي شغلت حيزاً كبيراً لدى الكتاب والباحثين في القانون الدستوري والنظم السياسية، حيث إن موضوع الحكومة البرلمانية يكتسب أهمية كبيرة في النظام البرلماني، لما لها من أثر في عملية الإصلاح السياسي وتعميق المشاركة السياسية من خلال وجود أحزاب سياسية قادرة في الوصول للأغلبية البرلمانية من خلال الانتخابات التي تجري على هذا الأساس، أو ائتلاف عدة أحزاب سياسية للوصول للأغلبية المطلقة وتشكيل حكومة ائتلافية⁽⁴⁾. ولتبيان مضمون الحكومة البرلمانية، يُقسَم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الأول مفهوم الحكومة (بشكل عام)، ويخصص الفرع الثاني لمفهوم الحكومة البرلمانية (بشكل خاص).

الفرع الأول

مفهوم الحكومة

مصطلح (الحكومة) شائع الإستعمال، كونها الجهاز المكلف بإشباع الحاجات العامة للمواطنين في الدولة، وإستعمال هذا المصطلح بحسب المعيار العضوي شائع للصلة الوثيقة بين السلطة التنفيذية والمواطن، حيث يتم التمييز بين المعنى العضوي والموضوعي للحكومة، فالأول يعتني بالأجهزة التي تتكون منها الحكومة، والثاني يُعنى ببيان المهام التي تضطلع بها الحكومة لتمييزها عن السلطات الأخرى في الدولة كالسلطة التشريعية والقضائية⁽⁵⁾. ومصطلح الحكومة قد يلتبس بغيره من المصطلحات، وبالتالي تبرز الحاجة الى توضيح المقصود بالحكومة، ورفع اللبس والتداخل بينها وبين

(1) إن الحكومة في النظام البرلماني التقليدي لها دور فعال ومهم وهي التي تتولى إدارة الدولة، في حين الأمر مختلف في النظام المختلط إذ يتمتع رئيس الدولة باختصاصات مهمة وفعالة في إدارة السلطة التنفيذية تكاد تفوق دور وسلطة الحكومة كما في الدستور الفرنسي لعام 1958 بعد التعديل الدستوري لعام 1962. للمزيد ينظر د. السيد صبري: حكومة الوزارة (بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا)، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص 126.

(2) د. ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 29.

(3) Hauriou Andre: Droit Constitutionnel et institution politiques, London, 1975, p. 245.

(4) د. عبد الوهاب حميد رشيد: مصدر سبق ذكره، ص 66.

(5) بصدد ذلك التمييز ينظر د. حسين عثمان محمد: النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 89 وما بعدها.

المصطلحات المقاربة. ولأهمية هذا الموضوع، لذا سيتم في هذا الفرع تبيان معنى الحكومة وعناصرها، ثم التطرق الى أشكالها. تمهيداً للدخول في موضوع الحكومة البرلمانية في الفرع الثاني.

أولاً - معنى الحكومة وعناصرها:

لا بد هنا من تبيان المعنى الإصطلاحي للحكومة⁽¹⁾ وتميزها عن مصطلح مجلس الوزراء، قبل التطرق الى أبرز وأهم عناصرها الأساسية، وهذا ما سيتم تناوله تباعاً وكما يلي:

1- المعنى الإصطلاحي للحكومة:

يرى بعض الفقهاء إن إصطلاح الحكومة يطابق أو يخالف إصطلاح مجلس الوزراء وفقاً إذا كان رئيس الدولة يُعد جزءاً من الحكومة، وما إذا كان من حقه أن يرأس مجلس الوزراء⁽²⁾. ولا بد من بيان إن أغلب النصوص الدستورية تشير الى الحكومة ومجلس الوزراء أو الوزارة بالمعنى ذاته، فتارة يشار لها بالحكومة وأخرى بمجلس الوزراء أو الوزارة لإتحاد المقصود والمعنى منهما⁽³⁾. كما تنوعت المصادر التي إهتمت بالحكومة من الناحية الإصطلاحية وإختلفت الرؤى والآراء حولها، حيث تباينت آراء ووجهات نظر الفقهاء والكتاب والباحثين في تعريف وتحديد معنى الحكومة، وهذا التباين راجع كون الحكومة هي مؤسسة تُعد من أقدم المؤسسات في العالم⁽⁴⁾. ولفهم المقصود بالحكومة من الناحية الإصطلاحية لا بد من التطرق الى تلك الآراء، ثم تحديد أي رأي أو تعريف يعتمد في هذه الدراسة.

(1) المعنى اللغوي للحكومة: تشتق كلمة الحكومة في اللغة العربية من حَكَمَ: الفعل حَكَمَ، حَكَمَ ب، حَكَمَ عَلَى، حَكَمَ لـ يَحْكُم، حُكْمٌ، حُكُومَةٌ، فهو حاكم، والمفعول مَحْكُومٌ للمتعدّي، من حَكَمَ بالأمر حُكماً قضى يقال: حَكَمَ لَهُ وَحَكَمَ عَلَيْهِ، وَحَكَمَ بَيْنَهُمْ وَحَكَمَ الْفَرْسُ أَي جَعَلَ لِلْجَاهِمِ حَكْمَةً، وَحَكَمَ فَلَانًا: مَنَعَهُ عَمَّا يَرِيدُهُ وَرَدَّهُ. وَحَكَمَ حُكْماً صَارَ حَكِماً وَحَكَمَتِ التَّجَارِبُ فَلَانًا جَعَلَتْهُ حَكْماً وَحَكَمَ الشَّيْءُ وَالْأَمْرُ أَتَقَنَهُ وَحَاكَمَهُ إِلَى اللَّهِ وَالْإِلَهِيَّةُ وَالْإِلَهِيَّةُ وَالْإِلَهِيَّةُ وَدَعَا إِلَى حُكْمِهِ وَحَاكَمَ الْمَذْنِبَ اسْتَجَابَهُ فِيمَا جَنَاهُ، وَحَكَمَ فَلَانًا عَمَّا يَرِيدُ جَعَلَهُ حَكْماً. أما الحكومة في اللغة الإنجليزية فيشير اللفظ (The government) الى وجود هيئة، إدارة، توجيه، حُكْم، سُلْطَة، سَيِّطَرَة، قِيَادَة، نِظَام، وَرَازَة، أو حُكُومَة، تدبر شؤون الدولة. للمزيد عن المعنى اللغوي للحكومة ينظر- مجمع اللغة العربية: معجم الوسيط، القاهرة، ط3، 1998، ص344. كذلك إبراهيم مصطفى وآخرون: المعجم الوسيط، المكتبة الإسلامية للنشر والتوزيع، إسطنبول، 2007، ص190.

(2) دستور الجمهورية العربية المتحدة - مصر وسوريا - لعام 1958 مثلاً، نص في المادة (131) منه، على إن: ((الحكومة تتكون من رئيس الوزراء ونواب الوزراء))، فلم يجعل رئيس الجمهورية عضواً في الحكومة، لأن الحكومة مسؤولة سياسياً أمام مجلس الأمة، في حين إن رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام مجلس الأمة. ولكن هناك أنظمة تعطي رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس الوزراء للإنعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها. وفي لبنان ما قبل الطائف، كان رئيس الجمهورية يترأس مجلس الوزراء بصورة دائمة، اما بعد التعديل الدستوري، فأصبح لرئيس الجمهورية الحق في حضور الجلسات وإذا حضر ترأس الجلسة من دون أن يكون له حق التصويت. أما في المادة (66) من الدستور العراقي المؤقت لعام 1964 التي نصت على إنه: ((تتكون الحكومة من رئيس الوزراء، ونواب رئيس الوزراء والوزراء، ويدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية هنا أيضاً عضواً في الحكومة)). للمزيد ينظر د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص161-162.

(3) المصدر نفسه، ص135.

(4) فتحي شمس الدين: المصطلحات السياسية بوسائل الإعلام، دار النهضة، القاهرة، 2013، ص97.

حيث يستعمل تعبير الحكومة وفقاً لفقه القانون الدستوري والنظم السياسية للدلالة على معاني مختلفة ومتعددة لعل من أهم ما يشير إليه مصطلح الحكومة هو ما يلي⁽¹⁾:

المعنى الأول - طريقة إستخدام السلطة وممارسة الحُكم: إن الحكومة بهذا المعنى هي نظام الحكم أو شكل الحكومة والوسيلة التي يتم بها إسناد السلطة العامة والكيفية التي تمارس بها (كيفية عمل السلطات وطبيعتها) ، فهنا يقصد بالحكومة نظام الحكم في الدولة، أي كيفية عمل السلطات وطبيعة نظام الحكم في الدولة⁽²⁾. يلاحظ الباحث إن هذا التعريف يُعد أوسع المعاني التي يمكن أن تُطلق على الحكومة.

المعنى الثاني - السلطات المسيّرة والحاكمة للدولة: إن الحكومة هي مجموعة السلطات أو المؤسسات السياسية والدستورية الرسمية في الدولة، فقد ذهب البعض بهذا المعنى من الناحية الإصطلاحية، إلى القول إن الحكومة يقصد بها السلطات العامة للدولة، بمعنى إنها مجموعة السلطات الدستورية في الدولة ، فالحكومة استناداً لهذا ترمز إلى مجموعة الهيئات الحاكمة المسيّرة للدولة والتي بدونها لا تستطيع الدولة الإستمرار في التعامل مع عناصرها⁽³⁾. ولعل أول من ذهب بهذا الإتجاه هو مونتيسكيو في معرض حديثه عن الحكومة إذ حدد ثلاث وظائف رئيسية هي⁽⁴⁾ : ((أ- السلطة التشريعية وظيفتها

(1) إن هذه المعاني ترتبط بالقانون الدستوري والنظم السياسية فقط ، لأن كلمة حكومة تستعمل أحياناً خارج هذا الإطار في مجال القانون الإداري لتحديد نوع معين من نشاط السلطة التنفيذية، والذي يتصل بالسياسة العليا للدولة خاصة في مجال علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية والأمن الداخلي والخارجي وعلاقة الدولة بغيرها من الدول ، والتي تسمى في الفقه والقضاء الفرنسي بإسم (أعمال السيادة). في حين إن مجلس الوزراء مصطلح يشير إلى الهيئة أو المؤسسة الدستورية التي تتكون من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، ومع ذلك نجد إن إصطلاح الحكومة يطابق أو يخالف إصطلاح (مجلس الوزراء) بحسب ما إذا كان رئيس الدولة يُعد جزءاً من الحكومة أم لا، وما إذا كان من حقه أن يرأس مجلس الوزراء. ومن جهة أخرى نجد في الحقيقة إن مصطلح مجلس الوزراء يتردد إستعماله في الدول التي تتبنى النظام البرلماني أو المختلط كنظام للحكم، فوفقاً للنظام البرلماني التقليدي يوجد طرفان للسلطة التنفيذية أولهما رئيس دولة وهو مصون غير مسؤول وصاحب سلطات إسمية، والطرف الثاني يتمثل بالوزارة - أي مجلس الوزراء - وهي صاحبة السلطات الفعلية في الدولة، أما في النظام المختلط وخاصة الذي يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي - كما هو متبع في فرنسا ومصر- يظهر دور مجلس الوزراء على الرغم من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً ، إذ لا يزال المجلس صاحب سلطات فعلية في الدولة، أما فيما يخص الدول التي تتبنى النظام الرئاسي التقليدي فلا يوجد ما يسمى بمجلس الوزراء، فالسلطة التنفيذية تتكون من رئيس دولة والوزراء الذين هم سكرتارية أو مساعدون لرئيس الدولة في تنفيذ سياسته العامة ولا يوجد ما يسمى برئيس الوزراء، وفي النظام المجلسي يعد البرلمان هو الماسك لزام الأمور في الدولة ، والحكومة ليست سوى هيئة مختارة من البرلمان تتولى تنفيذ السياسة العامة التي أقرها البرلمان وصدق عليها ، وإفترض إنه لا يستطيع بمجموعه أن يضعها حيز التنفيذ فعهد بها إلى الحكومة المكونة من رئيس الدولة ورئيس وزراء ووزراء، فالحكومة تُعَيّن وتُعزّل من البرلمان الذي يكون صاحب الحق المطلق في ذلك، ولا يوجد لمبدأ المسؤولية السياسية للوزارة أو حل البرلمان ولا وجود لمبدأ الفصل بين السلطات في هذا النظام. للمزيد ينظر د. صلاح الدين بسيوني رسلان: الوزارة في الفكر السياسي (دراسة مقارنة)، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2000، ص32 وما بعدها.

(2) د.هاني علي الطهراوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011 ، ص147. وللمزيد ينظر د.نعمان احمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص195. كذلك د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، دار المعارف، القاهرة، 1963، ص156.

(3) د. عبد الحميد متولي : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، مصدر سبق ذكره، ص157.

(4) احمد فتحي سليمان : مفاتيح المعرفة السياسية ، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015 ، ص45. كذلك ربيع أنور فتح الباب متولي: النظم السياسية (السلطة - الدولة - الحكومة وصورها وأساليبها - الانتخابات وأنواعها وتنظيماتها)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص255.

وضع القواعد المنظمة للجماعة. ب- السلطة التنفيذية وظيفتها تنفيذ هذه القواعد. ج- السلطة القضائية وظيفتها الفصل في الخصومات وتحقيق العدالة)).

يلاحظ الباحث إن هذا التعريف يُعرّف الحكومة تعريفاً عضوياً من خلال النظر إليها كهيئة أو مجموعة من الأعضاء الذين يُشكّلون السلطة العليا التي تسيّر الدولة وتدير شؤونها لتحقيق أهدافها.

المعنى الثالث - السلطة التنفيذية: إن الحكومة هي مصطلح يطلق على السلطة التنفيذية حصراً - أي رئيس الدولة و مجلس الوزراء - من دون السلطتين التشريعية والقضائية، حيث يُعنى بالحكومة الذين يعهد إليهم تنفيذ القوانين وإدارة شؤون الدولة حصراً⁽¹⁾. وقد إعتاد الناس على إستعمال كلمة الحكومة بهذا المعنى الشائع، لما تمتاز به السلطة التنفيذية من دوام إتصالها المباشر بالأفراد، مع إن السلطة التشريعية هي مظهر السيادة الأصلي، وإن البرلمان هو الممثل الحقيقي للشعب وصاحب السلطات والحاكم للبلاد بما يصدره من قوانين يخضع لها الجميع بما فيها السلطة التنفيذية نفسها⁽²⁾. ويلاحظ الباحث إن هذا المعنى أقل إتساعاً من المعنى السابق، إذ يذهب الى حصر الحكومة في مؤسسة من مؤسسات النظام السياسي البرلماني، وهي السلطة التنفيذية فقط.

المعنى الرابع - الوزارة: إن الحكومة هي مصطلح يدل على الوزارة وحدها (رئيس الوزراء والوزراء)، حيث يستخدم هذا المصطلح في الأنظمة النيابية البرلمانية، وهذا هو أضيق المعاني والأكثر إنتشاراً لدى الكتّاب والمؤلفين والباحثين، وهذا المعنى يكون هو المقصود عندما تنص دساتير الدول على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فيكون المراد بذلك إنصراف الحكومة الى الوزارة، وبالتالي تكون الوزارة هي المسؤولة أمام البرلمان، ويكون رئيس الحكومة⁽³⁾ هو رئيس الوزارة⁽⁴⁾. فالحكومة هي هيئة دستورية جماعية، مكونة من وزراء، ويرأسها وزير أول أو رئيس الوزراء، وهو رئيس الحكومة، وهي متضامنة مع بعضها، بمعنى إن القرارات المتخذة في الحكومة بعد الدراسة

(1) د. السيد عليوة ، ود. عبد الكريم درويش: دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، جامعة حلوان، مصر، 2000، ص187.

(2) د. عبدالغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الغربي)، ط4 ، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية ، 2002، ص178. وللمزيد ينظر: د.إبراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (الدولة - الحكومة)، مصدر سبق ذكره، ص125. كذلك شمران حمادي: النظم السياسية، ط2، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1969، ص57-58.

(3) كثير ما يسمى رئيس الحكومة بتسميات مختلفة حسب النظام السياسي المطبق وطبيعته، فقد يسمى برئيس الوزراء كما هو الحال في أكثرية بلدان العالم ، وبغض النظر عن حجم السلطات التي يتمتع بها مجلس الوزراء ، تطلق تسمية رئيس الحكومة على رئيس مجلس الوزراء كما هو الحال في إيطاليا والعراق ، لكن هناك إستثناءات بالنسبة الى التسمية ، فمثلاً في ألمانيا يسمى المستشار ، او يسمى الوزير الأول كما هو الحال في بريطانيا وكندا وأستراليا وفرنسا وتونس ، وفي ليبيا - في عهد مُعمر القذافي - كان يسمى رئيس الحكومة هو امين اللجنة الشعبية العامة . وكل هذه المصطلحات تستخدم لتشير الى معنى واحد وهو رئاسة الوزارة أي الحكومة. وفي أمريكا لا وجود لمركز رئيس الحكومة ويجتمع الوزراء عادةً برئاسة رئيس الدولة ولكن لا تصدر قرارات عن الإجتماع حيث لا صفة قانونية له. للمزيد ينظر سويم محمد العزي: دراسات في علم السياسة، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص84.

(4) د.عبدالمعنى محفوظ، ود.نعمان احمد الخطيب : مبادئ في النظم السياسية (الدولة - الحكومة - صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة) ، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1987 ، ص171 . كذلك د.إبراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص126.

والمناقشة، يلتزم بها جميع أعضاء الحكومة من دون استثناء، وهذا ما يُعبّر عنه بمصطلح (التضامن الوزاري)⁽¹⁾. كما وقد عرّفها (موريس دوفرجه) بأنها: ((جهاز جماعي يتخذ القرارات على نحو مشترك ، على رأس هذا الجهاز رئيس الحكومة الذي يكون متميزاً عن رئيس الدولة الذي يمكن أن يكون ملكاً أو رئيس جمهورية))⁽²⁾. لذا ذهب البعض الى تسمية النظام البرلماني بـ (حكومة الوزارة) نظراً لأهميتها ولدورها المؤثر والفعال في النظام البرلماني⁽³⁾.

وبعد إستعراض مختلف التعريفات والمعاني التي أعطيت لمفهوم الحكومة، ولتجنب الخلط بين هذه المعاني المختلفة، ينبغي على الباحث تحديد أي تعريف او معنى سيعتمده في هذه الدراسة، فالباحث يذهب مع الرأي الذي يحصر الحكومة بـ (الوزارة) التي تتكون من رئيس الوزراء والوزراء، بمعنى إن الحكومة هي الجهاز الذي يقوم بالأعمال التنفيذية والإدارية الضرورية لإستمرار وجود الدولة على المستويين الداخلي والخارجي.

ومما تقدم يمكن للباحث تعريف الحكومة - التي تُعد من أهم أركان قيام الدولة - بمعنيين او معيارين، هما المعيار الموضوعي والمعيار العضوي، فالحكومة وفق المعيار الموضوعي يقصد بها: (مجموعة الاختصاصات التي تتم ممارستها من قبل مجموعة من الأشخاص متمثلة برئيس الوزراء ونوابه وسائر الوزراء والمؤسسات والهيئات الحكومية التابعة لمجلس الوزراء ، وهذه الحكومة تمثل الطرف الثاني الذي يشترك في تكوين السلطة التنفيذية والمحور الرئيسي والفعال في النظام البرلماني، يقع على عاتقها أصلاً عبء ممارسة السلطة الحقيقية لتسيير وإدارة شؤون الدولة وتقديم الخدمات للمواطنين، وتكون بالتالي مسؤولة أمام المجلس النيابي سياسياً عن أعمالها سواء كانت هذه المسؤولية تضامنية للحكومة بأجمعها أم مسؤولية فردية تقع على عاتق كل وزير لوحده) وهذا هو المعنى الواسع. اما الحكومة وفق المعيار العضوي فيقصد بها: (مجلس الوزراء المكون من رئيس الوزراء والوزراء) وهذا هو المعنى الضيق.

2- عناصر الحكومة:

تتعدد عناصر الحكومة تبعاً لتعدد مهامها وإختصاصاتها في إدارة الشأن العام في مختلف نواحيه السياسية والإقتصادية والإجتماعية والأمنية، وبالتالي فإن تعدد عناصر تلك الحكومة كان ضرورياً لتتمكن من تادية مهامها وأداء واجباتها في إشباع الحاجات العامة، مع إتباع طرق او نظم التخصيص في أداء تلك الوظائف أو المهام، وتوزيعها على أجهزة الحكومة او عناصرها الرئيسية، لتتولى كل جهة منها أداء نوع محدد من هذه المهام وإيصال منافعتها او فوائدها بكفاءة الى كافة المواطنين في الدولة. وإن مجلس الوزراء إذا كان يُعد عنصراً من عناصر السلطة التنفيذية في بعض الدول - كالدول ذات النظام شبه البرلماني التي تمنح رئيس الجمهورية صلاحيات مؤثرة الى جنب الصلاحيات التي

(1) د. عصام سليمان : مصدر سبق ذكره ، ص19.

(2) موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري-الأنظمة السياسية الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص127.

(3) ينظر كتاب د. السيد صبري: حكومة الوزارة ، مصدر سبق ذكره. وللمزيد عن حكومة الوزارة الإطلاع على المصادر الآتية: د.ابراهيم عبد العزيز شبحا: وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006 ، ص42 ، هامش رقم (1). كذلك عدنان حمودي الجليل : النظم السياسية ، كلية الحقوق، جامعة الكويت ، الكويت، 1992 ، ص138-139. كذلك سويم محمد العزي: مصدر سبق ذكره، ص84.

تتمتع بها الحكومة - فإنه في ذات الوقت قد يُعدّ الحكومة بأسرها في دول أخرى - كالدول الآخذة بالنظام البرلماني التقليدي، والذي تمنح فيه الصلاحيات الفعلية للحكومة من دون رئيس الدولة - فالمجلس يضم في واقع الأمر العناصر المكونة للحكومة كافة من رئيس المجلس⁽¹⁾ ونوابه⁽²⁾ والوزراء⁽³⁾، كونه الهيئة الجماعية لكل هذه العناصر، فهو لجنة مؤلفة من الوزراء يجتمعون ويتذكرون مشتركين وإن هذه الهيئة الجماعية هي التي بأغلبية الأصوات تقرر سياسة الحكومة⁽⁴⁾.

(1) هناك من يطلق على رئيس مجلس الوزراء لقب ملك منتخب، أو من يشبّهه بملك فعلي أو بديكتاتور ويطلق عليه في بعض الدول بلقب الوزير الأول كما هو الحال في بريطانيا، لما يتمتع به من سلطات واسعة خاصة في الدول ذات النظام البرلماني التقليدي، حيث يختلف الحال في الأنظمة البرلمانية غير التقليدية أو المختلطة أو شبه الرئاسية، التي يتقاسم السلطات فيها رئيس الدولة مع رئيس مجلس الوزراء بل يتفوق عليه في ميزان السلطات في غالب الأمر، والمثال الأبرز على ذلك فرنسا بموجب دستورها لعام 1958. د. عصام سليمان: مصدر سبق ذكره، ص 90. وللمزيد ينظر: مورييس دوفرليه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص 202 وما بعدها. كذلك د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره، ص 197. كذلك د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية - الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت 1969، ص 943.

(2) ويقصد بنواب رئيس مجلس الوزراء: إنهم أعضاء كبار في الحكومة يأتون في الترتيب مباشرة بعد رئيس مجلس الوزراء، وهم يعينون بقرار جمهوري ضمن التشكيل الحكومي، كذلك هم يخضعون للمسؤولية السياسية أمام المجلس النيابي. مع وجوب بيان إن هذا المنصب قد يوجد بنص دستوري صريح في بعض الدول، وقد يعتمد من خارج النصوص الدستورية وينأ بموجب الأعراف الدستورية في دول أخرى، وشاغل هذا المنصب قد يكون أحد الوزراء يتولاه إلى جانب الحقيبة الوزارية التي كلف بها، وقد يكلف أحد الأشخاص بهذا المنصب بشكل مستقل من دون تولي وزارة معينة. حيث درجت بعض الدول على تعيين نائب أو أكثر لرئيس مجلس الوزراء، لما في ذلك من تخفيف عن كاهل رئيس المجلس والحط من أعبائه الثقيلة في إدارة المجلس وتنسيق خطواته في إدارة الدولة، والحلول محله في رئاسة المجلس في حالات الخلو أو الغياب حسب القواعد العامة، إذ في بعض الدول لا يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس المجلس كما هو الحال في العراق بموجب المادة (81/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والتي تنص على: ((يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان))، بينما لم تأخذ دول أخرى بهذا المنصب أو المركز السياسي في أنظمتها الدستورية. د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص 100.

وبصدد ذلك وللمزيد ينظر: د. حميد حنون خالد: السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (24)، العدد (1)، 2009، ص 56. كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 144.

(3) إن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة ويقوم بتنفيذها في وزارته بدقه. هذا ولا غنى عن بيان إن الوزراء ينقسمون إلى وزراء بحقائب وزارية، وآخرون هم وزراء الدولة أو وزراء بلا وزارة - علماً إن هناك من الفقه من يميز بين وزراء الدولة والوزراء بلا حقيبة على اعتبار تميز الأخير عن الأول بكونه عضو في مجلس الوزراء له حق التصويت ويتمتع بذات إمتيازات الوزراء باستثناء الحقيبة الوزارية - والصنف الأول يقصد به أن يكون الوزير قد كلف بإدارة وزارة من وزارات الدولة، وبالتالي هو برأس إحدى الوزارات الحكومية ويتولى إدارتها والإشراف عليها، وتطبيق السياسة العامة المرسومة من قبل مجلس الوزراء في حدود إختصاص وزارته. أما وزراء الدولة فهم الوزراء من دون حقائب وزارية أي إنهم الوزراء الذين لا يكلفون بإدارة وزارة معينة من وزارات الدولة، أو قد يكلفون بمهام سياسية معينة، لا علاقة لها بنشاط إحدى الوزارات، حيث إن وزارات الدولة لا تكون كالوزارات الأخرى من حيث الدوائر والمديريات التي ترتبط بها ولا تشابه الوزارات الأخرى من حيث التمويل والنفقات، وعادة ما يتم اللجوء إلى هذه الوزارات لأسباب غير إدارية وإنما تكون لأسباب سياسية أو إجتماعية مختلفة. د. حسن احمد إسماعيل: مصدر سبق ذكره، ص 101. وبصدد ذلك وللمزيد ينظر: طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة للنشر والتوزيع، لندن، 2010، ص 269. كذلك محمد سالم كريم المقاصيص: المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2013، ص 16.

(4) د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 39.

هذا وتُعدّ الوزارات من أهم عناصر الحكومة ذات الفاعلية في إشباع الحاجات العامة تبعاً لتخصص كل منها⁽¹⁾، إذ إن كل وزارة من وزارات الحكومة تُقسّم إلى مصالح وإدارات معينة بناءً على أهداف كل وزارة، بحيث ينافي بكل مصلحة أو إدارة عامة تحقيق هدف من تلك الأهداف⁽²⁾، علماً بأن الوزارات عادة ما تكون خاضعة في أدائها لمهامها إلى توجيهات سلطة عليا هي مجلس الوزراء أو الحكومة في الغالب، في رسم وتحديد السياسة العامة للدولة، والتي تتولى كل وزارة تنفيذ جزء من هذه السياسة أو الخطط العامة.

كما إن هذه المؤسسة الجماعية (مجلس الوزراء) عادةً ما يمثل بدوره لقيادة فردية تتولى ضبط عمل هذا المجلس وإدارة جلساته أو اجتماعاته، والتنسيق بين أطرافه أو التكلم أو التصريح نيابةً عنه وبإسمه، وهذا القائد يدعى رئيس مجلس الوزراء وحسب النظام الدستوري السائد، علماً إن بعض النظم الدستورية تحتوي على عنصر آخر يتوسط بين الوزراء ورئيسهم هو نائب أو نواب رئيس مجلس الوزراء⁽³⁾.

وبعد إستعراض عناصر الحكومة، يرى الباحث بأن العناصر الرئيسة والأساسية للحكومة تتمثل بالآتي:

أ- الشرعية.

ب- السلطة والإختصاصات التي تمارسها الحكومة.

ج- أعضاء الحكومة (رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء).

ثانياً - أشكال الحكومة⁽⁴⁾:

إن أشكال الحكومة ضمن النظام السياسي عديدة⁽⁵⁾ ويمكن تقسيمها وفقاً لمعايير مختلفة كما يأتي:

(1) هناك معايير أخرى لتقسيم الوزارات باعتبارها أبرز الوحدات أو التنظيمات الحكومية على أساس جغرافي (مكاني)، أو على أساس نوعية المستفيدين من خدماتها وغيرها من المعايير، للمزيد بصدد أنواع الوزارات ينظر د. عبدالكريم درويش، ود. ليلي تكلّا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1992، ص 350 وما بعدها.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعة، بيروت، 1992، ص 167.

(3) د. محي الدين القيسي: مصدر سبق ذكره، ص 39.

(4) من المهم التفريق بين شكل الدولة وشكل الحكومة: حيث يقصد (بشكل الدولة): التركيب الداخلي للسلطة السياسية فيها، ومن ثم تكون الدولة موحدة بسيطة أو اتحادية مركبة. أما (شكل الحكومة) فيقصد به: صور الحكومات المختلفة، ومن ثم تكون الحكومة ملكية أو جمهورية، قانونية أو إستبدادية، مطلقة أو مقيدة، فردية أو أرستقراطية أو ديمقراطية. وبالتالي لا يوجد تلازم حتمي بين شكل الدولة وشكل الحكومة، فقد تتشابه دولتان في شكل الدولة وتختلفان في شكل الحكومة. أو تتشابه دولتان في شكل الحكومة وتختلفان في شكل الدولة. ينظر د. علي هادي حميدي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، النجف الأشرف، من دون سنة نشر، ص 119-126.

(5) لمعرفة المزيد عن أشكال الحكومة الإطلاع على المصادر الآتية: د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 236. كذلك د. علي هادي حميدي الشكراوي: مصدر سبق ذكره، ص 119-126. كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب: الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007، ص 106. كذلك د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، =

1- أشكال الحكومات من حيث الخضوع للقانون:

أ- الحكومة الإستبدادية Despotism Government: أي إن الحاكم هو صاحب السيادة الوحيدة ولا تخضع سلطته للقوانين، مع أهدارها للحريات العامة وحقوق الإنسان.

ب- الحكومة القانونية Juridical Government: وهي الحكومة التي يخضع فيها الحكام للقانون النافذ أيأ كان مصدره الدستور أو القانون العادي أو الأنظمة واللوائح أو القرارات المشروعة. والحكومة القانونية تنقسم على نوعين:

- الحكومة المطلقة Obsolete Government: وهي الحكومة التي تكون بيد شخص واحد ولا تخضع سلطاتها للقانون.

- الحكومة المقيدة Restricted Government: بمعنى إن السلطات الموجودة فيها تراقب إحداها الأخرى وفقاً للدستور المعمول به، لعدم مخالفة القانون أو الانحراف عن مقاصده.

2- أشكال الحكومات من حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة:

أ- الحكومة الملكية Royal Government: وهي التي يتولاها الرئيس عن طريق الوراثة وبمدة غير محددة، بإعتبار إن العرش حق ذاتي له بمقتضى نسبه، ويسمى ملكاً أو إمبراطوراً أو سلطاناً أو أميراً.

ب- الحكومة الجمهورية Republican Government: وهي الحكومة التي يجري إختيار رئيسها من خلال الانتخابات ولمدة محددة.

3- أشكال الحكومات من حيث مصدر السيادة وصاحب السلطة:

أ- الحكومة الفردية (المونوقراطية) Individual Government: وهي الحكومة التي تنحصر صلاحياتها بيد شخص واحد فقط. وهي على نوعين:

- الحكومة الملكية الإستبدادية أو المطلقة Obsolete or Despotism Royal Government : وهي التي يستبد فيها الملك بالحكم ولا يسمح لأي جهة أن تشاركه فيه، كما إنه لا يخضع لأحكام القانون النافذ.

=ص172-220. كذلك د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص393. كذلك د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980، ص138. د. ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص152. كذلك د. اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1982، ص131. كذلك الكاتب الأمريكي (رودي):

Rodee Anderson, Introduction to Political science, New York ,1976, p.29-30.

-الحكومة الديكتاتورية Dictatorship Government: أي إنفراد شخص ما بالسلطة بفعل جهوده الذاتية أو من خلال نفوذه، غالباً ما يكون عن طريق القوة. وهي على نوعين:

الحكومة الديكتاتورية المذهبية Sectarian Dictatorship Government: وهي التي تستند على أيديولوجية معينة كالنازية والفاشية وغيرها.

الحكومة الديكتاتورية التجريبية Experimental Dictatorship Government: وهي الحكومة التي لا تقوم على مذهب أو فكر معين، وإنما تقوم على أساس تجارب الحكم الفردي، لإثبات صحة قناعات فردية معينة.

ب-حكومة القلة (الأرستقراطية الأوليغارشية والعسكرية) Oligarchs Government: تكون السلطة في ظل هذه الحكومة في أيدي قلة من الأفراد والحكومة الأرستقراطية تمثل مرحلة إنتقالية من الحكم الفردي إلى الحكم الديمقراطي، وهذا النوع يفترض إختيار الأفضل من حيث الثروة أو الأصل أو العلم لتولي دفة الحكم وذلك بحجة عدم النضوج بالشعور السياسي والرأي العام.

وحكومة القلة تسمى بالحكومة الأوليغارشية إذا كانت القلة الحاكمة من طبقة الأغنياء أو الأثرياء، وتسمى بالحكومة الأرستقراطية إذا كانت الأقلية الحاكمة من طبقة المتميزين علمياً وإجتماعياً، وقد تسمى بحكومة الثورة أو الحكومة العسكرية إذا سيطر على الحكم قادة الإنقلاب العسكري.

ج-حكومة الكثرة (الحكومة الديمقراطية)⁽¹⁾ Abundance or Aldiymuqratia Government: في هذا النوع من الحكومات يكون الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة، حيث يباشر بنفسه شؤون الحكم في تطبيقات الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة أو يباشر السلطة من خلال تطبيقات الإستفتاء الشعبي.

(1) في الحكومة الديمقراطية يكون الشعب هو صاحب السلطة ومصدر السلطات في الدولة، ولقد أصبح الحكم الديمقراطي هو النظام السائد في أغلبية الدول الحديثة، حيث الشعب صاحب السلطة، والحقوق السياسية مقررة لجميع المواطنين من دون تمييز بسبب الأصل أو الدين أو الثروة.

وإذا كان الشعب هو مصدر السيادة وصاحبها فإن طريقة ممارسة هذه السيادة تتخذ صوراً مختلفة على النحو الآتي:

أولاً- قد يمارس الشعب سيادته بطريقة مباشرة فيحكم نفسه بنفسه، ويستأثر بصفة خاصة بالسلطة التشريعية حيث يتولاها بنفسه ويطلق على نظام الحكم في هذه الحالة (الديمقراطية المباشرة).

ثانياً- قد يلجأ الشعب في ممارسته للسيادة إلى إنتخاب نواب عنه (أعضاء البرلمان) ويترك لهم مقاليد الأمور، وممارسة السيادة نيابة عنه، وهذا النوع من الحكم يسمى (بالديمقراطية النيابية).

ثالثاً- قد ينتخب الشعب برلماناً، ولكن لا يترك له حرية التصرف كاملة، وإنما يشاركه ممارسة الوظيفة التشريعية وقد يباشر الشعب بالإضافة إلى ذلك نوعاً من الإشراف والرقابة على البرلمان كوحدة واحدة، وعلى أعضائه متفرقين، وتوصف الديمقراطية في هذه الحالة بأنها (ديمقراطية شبه مباشرة). ينظر د. محمد عبد العال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص331-332.

ومما تقدم يستنتج الباحث بأنه لا يوجد تلازم حتمي بين شكل الدولة وشكل الحكومة، وللحكومة أشكال متعددة⁽¹⁾، يمكن تقسيمها على النحو الآتي:

1- الحكومات الفردية (حكومة الفرد)، وتقسم الى:

- أ- الحكومة الملكية، وتقسم الى: الملكية المطلقة - الملكية الإستبدادية.
 - ب- الحكومة الدكتاتورية، وتقسم الى: الدكتاتورية المذهبية - الدكتاتورية التجريبية.
- ## 2- الحكومات المحدودة (حكومة الأقلية)، وتقسم الى:

- أ- الحكومة الأرستقراطية - الحكومة الأوليغارشية - الحكومة العسكرية.
- 3- الحكومات الديمقراطية (حكومة الأكثرية) او (الحكومات الشعبية)، وتقسم الى:

أ- الحكومة الديمقراطية المباشرة.

ب- الحكومة الديمقراطية شبه المباشرة.

ج- الحكومة الديمقراطية غير المباشرة (النيابية)، والحكومة النيابية قد تكون:

- حكومة نيابية برلمانية - او حكومة رئاسية - او حكومة الجمعية (الحكومة المجلسية).

يرى الباحث إن المهم في دراسة هذا الموضوع هو شكل الحكومة من حيث مصدر السلطة وصاحب السيادة فيها وبالأخص الحكومة الديمقراطية (الحكومات الشعبية) لأن الحكومة البرلمانية - كما سنرى لاحقاً - هي شكل من أشكال الحكومة الديمقراطية (الحكومة النيابية). لأن النظام البرلماني يُعتبر من النظم التي تهدف الى تحقيق الديمقراطية النيابية من حيث إنها تعطي الفرصة للشعب للمشاركة في الحكم عن طريق السلطة التشريعية.

(1) إضافة الى ما ذكر من أشكال الحكومات فهناك أشكال أخرى منها:

- اولاً- الحكومات المعينة: وهي الحكومات التي يتولى رئيس الجمهورية إختيار أفرادها ويكون ذلك شائع في أنظمة الحكم الجمهوري والملكي مثل مصر والسعودية.
- ثانياً- حكومة الوحدة الوطنية: وهي الحكومة التي يتم تشكيلها عقب قيام حرب أهلية او صراعات سياسية عنيفة في الدولة يتم تشكيلها من قبل أطراف وسيطة دولية مثل حكومة اليمن.
- ثالثاً- الحكومة السورية: وهي الحكومة التي يتولى المحتل تشكيلها لدولة تم إحتلالها بالقوة مثل الحكومة العراقية على الكويت وحكومة المانيا الفاشية على فرنسا.
- رابعاً- الحكومة الإنتقالية: هي الحكومة التي يتم تشكيلها عقب سقوط نظام الحكم مباشرة بسبب حدوث ثورة او إنقلاب على السلطة كالحكومات الإنتقالية العراقية بعد عام 2003.
- خامساً- حكومة تصريف الأعمال: وهي الحكومة التي تقوم بتسيير أمور الدولة لحين إختيار حكومة جديدة رسمياً وعادة تكون في الفترة بعد إنتهاء مدة حكم الحكومة القديمة واختيار أخرى جديدة.
- للمزيد ينظر لينول بيهنر: حكومة الأغلبية العراقية المستبدة، ترجمة الكاشف للمتابعة والدراسات الإستراتيجية، مجلس العلاقات الخارجية، واشنطن، 2008، ص43-44.

الفرع الثاني

مفهوم الحكومة البرلمانية

في الديمقراطيات الغربية بشكل عام تؤدي الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في العمل السياسي والإجتماعي، فهي تقوم على أساس العمل الحزبي التشاركي، من أجل الوصول الى السلطة وقيادة الحكومة، وهناك تباين بين الدول فيما يتعلق بدور الأحزاب في تشكيل حكومة أغلبية لها القدرة على إدارة دفة السلطة التنفيذية⁽¹⁾. ومن الجدير بالذكر إن الأحزاب السياسية - ولاسيما تلك التي تحظى بتأثير كبير في الحياة السياسية - لها تأثير كبير في تشكيل الأغلبية البرلمانية والتي بدورها تمتلك زمام تشكيل الحكومة وتعمل على إدارة الدولة وفقاً لبرامجها السياسية بما يحقق الأهداف العليا للفرد وللدولة. وعليه ولأهمية هذا الموضوع، سيتم في هذا الفرع تبيان مفهوم الحكومة البرلمانية، من خلال تعريفها وأهميتها، ثم التطرق الى عناصرها وخصائصها. قبل الدخول في موضوع صور الحكومة البرلمانية في المطلب الثاني.

أولاً- تعريف الحكومة البرلمانية وأهميتها:

ما دامت الحكومة البرلمانية تُعدّ محور هذه الدراسة ، لذا لابد من تعريفها وتحديد أهميتها، وكما يلي:

1- تعريف الحكومة البرلمانية:

النظام البرلماني هو النظام الذي تقوم السلطة فيه على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ذات الجهاز المزدوج⁽²⁾. فهو يقوم على معايير الفصل المرن بين السلطات وأن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان⁽³⁾ ، وعلى الرغم من إن السلطة التنفيذية مستقلة في قراراتها إلا إنها مسؤولة عن أعمالها أمام السلطة التشريعية (البرلمان) وهذه الأخيرة ينبغي عليها أن تتعاون بما يؤدي الى إدارة الشؤون العامة للدولة بشكل فاعل وهذا التعاون لا يتعارض مع ممارسة رقابة فاعلة على أعمال الحكومة⁽⁴⁾. فالنظام البرلماني في صورته التقليدية يقوم على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً وحكومة مسؤولة من ناحية، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من ناحية أخرى⁽⁵⁾.

(1) د. ثامر كامل محمد الخزرجي: النظم السياسية والسياسات العامة (دراسة معاصرة في استراتيجية السلطة)، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص87.

(2) د. نعمان احمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره ، ص375.

(3) د. رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط2، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1999، ص143.

(4) د. معمر مهدي صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010 ، ص258.

(5) د. محمد رفعت عبد الوهاب: الأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص320-332. وللمزيد عن أركان النظام البرلماني الإطلاع على المصادر الآتية: د. ثروت بدوي: النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص330-337. كذلك د. دويب حسين صابر: الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، =

و في النظام البرلماني تُعدّ الحكومة المحور الرئيسي في ميدان السلطة التنفيذية، حيث إنها تتولى العبء الأساسي في هذا الميدان، وتحمل المسؤولية من دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها أو تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدان التشريعي أو التنفيذي ولكن شريطة أن يتم ذلك بواسطة وزارته، الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين الى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشؤون الحكم الى جانب صلاحية حضور رئيس الدولة أثناء إجتماعات مجلس الوزراء ولكن بشرط عدم إحتساب صوته ضمن الأصوات، لذلك يُفَرّق الوضع الدستوري بين مجلس الوزراء والمجلس الوزاري⁽¹⁾.

كما ذهب جانب من الفقه الى تحديد مفهوم الحكومة البرلمانية وأهمية تطبيقها كنهج سياسي إسوةً بالعديد من الدول الديمقراطية، ولعل ابرز ما يمكن عرضه لتعريفها هو إن الحكومة البرلمانية هي الحكومة التي تحصل على ثقة أغلبية أعضاء البرلمان ليتم تشكيلها، وتقوم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أسس واضحة، قائمة على التوازن وإستقلالية السلطات، بحيث لا تطغى سلطة على أخرى، وتتجسد هذه العلاقة بإعطاء الحق لأعضاء البرلمان أن يسحبوا ثقتهم من هذه الحكومة، كما يحق للحكومة أن تقدم طلباً الى رئيس الدولة لحل البرلمان والعمل على إجراء إنتخابات مبكرة، وفي هذه الحالة يكون للسلطة التشريعية والتنفيذية في الدولة تعاون وتوازن⁽²⁾. او هي الحكومة التي يختارها الشعب لمزاولة السلطة ومهام الحكم بإسمه ولمدة محدودة، بحيث تُعبّر إرادة هذه السلطة الحاكمة عن إرادة الشعب (الناخبين)، وذلك على غرار غالبية الدول الديمقراطية كبريطانيا⁽³⁾. او هي الحكومة التي تنبثق عن السلطة التشريعية وتكون من الغالبية الحزبية في المجلس النيابي المنتخب من قبل الشعب⁽⁴⁾. بينما عرّفها البعض الآخر، على إنها تلك الحكومة التي تحصل على ثقة مجلس النواب على بيانها الوزاري، في حين عرّفها بعضهم الآخر بأنها الحكومة التي تتشكل من الكتلة البرلمانية الأكبر في مجلس النواب او تلك التي تتشكل بعد التشاور مع أعضاء مجلس النواب⁽⁵⁾. او هي الحكومة

=2010، ص248-250. كذلك د. محمد كاظم المشهاني: القانون الدستوري (الدولة - الحكومة - الدستور)، مصدر سبق ذكره، ص100-105.

(1) حيث يسمى المجلس بـ (مجلس الوزراء) إذا ما إنعقد برئاسة رئيس الدولة (او رئيس الجمهورية) ، ويسمى بـ (المجلس الوزاري او مجلس الوزارة) اذا ما إنعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء، كما هو الحال في فرنسا ولبنان، وهذا الوضع في الحقيقة منتقد من البعض كونه يخالف في عموميته ما معمول به في الأنظمة البرلمانية والمختلطة السائدة التي تقرر إن مجلس الوزراء هو الهيئة المتجانسة المكونة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء فقط. والباحث يؤيد هذا الإنتقاد. للمزيد ينظر د. سامي عبد الصادق: مصدر سبق ذكره، ص159.

(2) د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب العاني: مصدر سبق ذكره، ص148. وللمزيد ينظر: كينيث وولاك، وإيفان دوهرتي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة نتالي سليمان، بيروت، 2006، ص168.

(3) د. حسن البراري: الحكومة البرلمانية، مجلداوي للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص10. وللمزيد ينظر: د. محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص102.

(4) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص61. وللمزيد ينظر: د. فتحي فكري: جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص351.

(5) د. حسن البراري: مصدر سبق ذكره، ص11. كذلك د. غزوي محمد سليم: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة، عمان، الأردن، 1983، ص224.

التي تخرج من رحم مجلس نواب منتخب بناءً على أسس حزبية ويفوز فيها الحزب الأغلب في الانتخابات ومن ثم يتم تشكيل الحكومة البرلمانية من خلال هذا الحزب الأقوى أو من خلال مجموعة أحزاب تم التآلف بينها لتشكيل الحكومة البرلمانية⁽¹⁾. وهي النظام المناقض للنظام الرئاسي، ففي النظام الرئاسي يتم الانتخاب مباشرة لرئيس الدولة من قبل الشعب كما في الولايات المتحدة الأمريكية أو تركيا أو دول أخرى حول العالم التي اعتمدت النظام الرئاسي الذي لا يعتمد على ثقة المشرع أو ثقة البرلمان ولكنه يعتمد على أصوات المواطنين، بينما في الحكومة البرلمانية يتم التصويت للأحزاب السياسية وليس لشخص رئيس الحكومة⁽²⁾.

وتُعد الحكومة البرلمانية من أقدم ما توصلت إليه النظم السياسية، وهي حكومة يتم إختيارها من قبل الأغلبية في المجلس النيابي، وتقوم على مجموعة من الأسس والمبادئ، من أبرزها:

أ- وجود دساتير تنص على التعددية الحزبية والسياسية كشرط أساسي لقيام مثل تلك الحكومات.

ب- وجود أحزاب سياسية قوية، لها برامج وأجندات واضحة، قادرة على تحمل المسؤولية تجاه الدولة والمجتمع⁽³⁾.

ومما تقدم، يمكن للباحث تعريف الحكومة البرلمانية بأنها: (الحكومة التي تتشكل من الأغلبية البرلمانية في المجلس النيابي سواء كانت هذه الأغلبية بقيادة حزباً سياسياً أو ائتلاًفاً حزبياً).

2- أهمية الحكومة البرلمانية:

يتسم النظام البرلماني التقليدي بخاصية التمييز بين منصب كل من رئيس الدولة ورئيس الحكومة، حيث إن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، سواء أكان ملكاً أو رئيس جمهورية، أما رئيس الحكومة فهو يمارس السلطة الفعلية بالتعاون مع زملائه الوزراء⁽⁴⁾. ولهذا يختلف مصطلح (الحكومة البرلمانية) عند البعض بضرورة الجمع بين العمل الوزاري والنيابي، فالحكومة البرلمانية يقودها ويشارك فيها نواب حزب أو قوة سياسية ذات برنامج تتكاتف جهود نوابها ووزرائها لتنفيذه، وليس عملاً إدارياً تجعل النائب يعطل دوره ويتفرغ للعمل الوزاري، ويُسجّر هذا الموقع لتعزيز نفوذه وخدمة فرصه لانتخابات قادمة، إذ إن رئيس الدولة في الحكومة البرلمانية لا يتمتع في هذا النظام بسلطات حقيقية، إلا إنه يمارس سلطته من خلال الوزارة، وعن طريق البرلمان يتم إختيار رئيس الدولة⁽⁵⁾. أما البرلمان في النظام البرلماني فيتكون من مجلس أو مجلسين، يتم إنتخابهما من قبل

(1) د. ضرار غالب حميد العدوان: الحكومات البرلمانية وأفاق تطويرها (قراءة في فلسفة النظام النيابي البرلماني وأهدافه)، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، 2016، ص8.

(2) د. حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001، ص22، هامش رقم 2.

(3) د. بشار عوض الطراونة: البيئة الأردنية وإمكانية قيام حكومة برلمانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص103.

(4) د. محمد المجذوب: الوسيط في القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية في العالم، منشورات الحلبي، بيروت، 2018، ص277.

(5) د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط4، جامعة دمشق، دمشق، 1976، ص158-160.

الشعب بطريقة مباشرة او غير مباشرة ويمارس مجموعة من السلطات تكمن أولها بمناقشة مشروع الموازنة العامة للدولة الذي تقدمه الحكومة ، اما الثانية فتكمن بسن وتشريع القوانين، بينما تتمثل الوظيفة الثالثة في مراقبة عمل الحكومة ومسائلتها سياسياً، وتختلف الحكومة في وظيفتها عن البرلمان، فهي المسؤولة عن الوظيفة التنفيذية، وتُعد همزة الوصل بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية (البرلمان) ، والحكومة تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، ويجب على الوزراء حضور جلسات البرلمان للدفاع عن أنفسهم، ولو كانوا غير أعضاء فيه، وانتهى العرف الى إنه من المستحسن أن يجمع الوزير بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان. ويُعد رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس الحقيقي للحكومة، وعلى الأغلب يتم إنتخابه بصفته رئيس مجلس الوزراء من حزب الأغلبية او تحالف الأغلبية في البرلمان، ويختار الوزراء ويمكن إنهاء حكومته فور تقديم إستقالته لرئيس الدولة الذي له الحق حل البرلمان والدعوة لإنتخابات عامة⁽¹⁾.

ونظراً لما للحكومة من دور مهم في النظام البرلماني، وإعترافاً بالمكانة التي تحتلها فيه، فالحكومة تُعد إحدى أهم مرتكزات النظام البرلماني، لأنها تجسد مبدأ السيادة الشعبية وفكرتها في أفضل صورها الممكنة، فالمبدأ الديمقراطي الذي يردد دائماً بعد أن أطلقه الرئيس الأمريكي (أبراهام لنكولن) في عام 1863 وهو ((حكم الشعب بواسطة الشعب لمصلحة الشعب))، مبدأ إنعكس صداه في الدساتير الديمقراطية المختلفة⁽²⁾.

كما وتكمن أهمية الحكومات البرلمانية في الدول الديمقراطية في كونها تخلق حالة من التوازن السياسي في هذه المجتمعات، وهذا التوازن يتمثل بإبراز دور الأحزاب السياسية الفاعلة والقوية في العملية السياسية، وإعطائها الفرصة الحقيقية للتمثيل السياسي، وهي بذات الوقت تمثل حكومات لديها خطط إستراتيجية وبرامج عمل متكاملة، قادرة على النهوض بالبلد، ومواجهة التحديات كافة التي تواجهه، إضافة الى إمتلاكها ولاية عامة مرجعيتها تكون بالكامل لمجلس نواب جاء بإنتخابات حرة ونزيهة، يشارك فيها كافة أطراف المجتمع وقواه السياسية، وبالوقت نفسه تشكيل لحكومة الظل التي تعمل بشكل موازي مع الحكومة فهي تعطي البدائل وتصحح الأخطاء⁽³⁾.

ثانياً- عناصر الحكومة البرلمانية وخصائصها:

الحكومة في النظام البرلماني لها عناصر وخصائص تتميز بها عن باقي أشكال الحكومات، وعلى ضوء ذلك، لابد من تبيان أبرز عناصرها وأهم خصائصها، وكما يلي:

1-عناصر الحكومة البرلمانية:

(1) د. عبد الله سالم وآخرون: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء والوزراء ،بحث أعده قسم الدراسات القانونية لدى إدارة البحوث والدراسات، مجلس الأمة ،الكويت، 2007 ، ص1.

(2) د. محمد عبد المحسن مقاطع: الإستجواب البرلماني للوزراء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة والعشرون، العدد (3) ، 2002 ، ص254.

(3) د. حسن البراري: مصدر سبق ذكره ، ص27.

لإقامة حكومة برلمانية لا بد من توافر ثلاثة عناصر مجتمعة - ولا يمكن فصلها عن البعض - والمتمثلة بالآتي⁽¹⁾:

- أ- وجود برلمان منتخب من قبل الشعب عن طريق إنتخابات حرة ونزيهة يمثل أطراف المجتمع كافة.
- ب- حصول حزب سياسي على أغلبية مقاعد مجلس النواب، وبالتالي يعهد الى هذا الحزب بمفرده متمثلاً برئيسه بتشكيل الحكومة، أو أن يشترك مع أحزاب سياسية أخرى لتشكيل حكومة الائتلاف الحزبي في حال عدم فوزه بأغلبية المقاعد.
- ج- أن يُشكّل الحزب أو الائتلاف الخاسر في الإنتخابات حكومة موازية للحكومة البرلمانية المنتخبة تسمى (حكومة الظل)، وتكون مهمتها بالدرجة الأولى مراقبة أداء الحكومة البرلمانية ومعارضة سياساتها الخاطئة بهدف إسقاطها، للوصول الى سدة الحكم، وبذلك يتحقق التداول السلمي للسلطة بين الأحزاب السياسية.

2- خصائص الحكومة البرلمانية:

تتميز الحكومة في النظام البرلماني ببعض الخصائص المهمة، وهذه الخصائص نجملها فيما يلي:

أ- **إستناد الحكومة الى ثقة البرلمان:** تكون الحكومة في النظام البرلماني من الحزب صاحب الأكتريية في المجلس النيابي، وقد تتكون الحكومة - أحياناً - من أعضاء أحزاب مختلفة أو حكومة وحدة وطنية في حالات محددة، وذلك عند الضرورة للقيام بمهام وطنية خطيرة تتطلب تضامن كل الأحزاب⁽²⁾. ولما كانت الحكومة في النظام البرلماني لا تستطيع البقاء في الحكم من دون حصولها على ثقة البرلمان⁽³⁾، فإن رئيس الدولة مقيداً بإختيار رئيس الوزراء -او الوزير الأول- من حزب الأغلبية، ثم يقوم هذا الأخير بإنتقاء زملائه الوزراء من قيادات حزبه، ويعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قرار بهم، لذلك تعمل الدول التي تعتنق النظام البرلماني على إختيار الوزراء من داخل المجلس، وإن كان هذه القاعدة ليس مطلقة، إذ يمكن إنتقاء الوزراء من خارجه⁽⁴⁾.

ب- **الحكومة وحدة متجانسة متضامنة:** تكون الحكومة في النظام البرلماني وحدة واحدة أي هيئة جماعية مميزة، وهذه الهيئة تسمى بمجلس الوزراء، ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة ويضمن فيها وحدة العمل الوزاري وإتساقه، كما تُعتبر الحكومة هيئة متجانسة إذا شكّلت من حزب الأغلبية، وتوفر عنصر التجانس بين أعضاء الحكومة يُعدّ نتيجة طبيعية لفكرة الوحدة والإتساق، فإذا كانت الحكومة هي التي تقوم برسم السياسة العامة وتسهر على إدارة مصالح الدولة، فإن ذلك يتطلب

(1) د. زياد خليل عاتي: قضايا في نقد الحكومة الائتلافية، دار الجاحظ للنشر، بيروت، 2009، ص41. وللمزيد عن عناصر الحكومة ينظر: د. عادل ثابت: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999، ص33.

(2) د. داوود الباز: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص371.

(3) د. وحيد رأفت، ود. وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 2006، ص497.

(4) إذ يشير الأستاذ هوريو الى إن هناك تشكيلات وزارية قد ضمت أعضاء فنيين غير أعضاء المجلس حيث تتوافر الخبرات الفنية كرجال الجيش أو البحرية أو الإدارات العامة أو من رجال الأعمال. المصدر نفسه، ص478.

وللمزيد ينظر مصطفى أبو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان، من دون مكان نشر، 1969، ص36.

وجود قدر من التجانس والانسجام بين أعضائها، وهذا التجانس والانسجام يتم تحقيقه بقيام رئيس الوزراء بإختيار زملائه من قيادات حزبه ذوي الميول والأفكار السياسية الواحدة، ورئيس الوزراء هو الذي يرأس مجلس الوزراء ويقوم بالدفاع عن سياسته أمام البرلمان⁽¹⁾. ولضمان سمة التجانس والانسجام بين الوزراء في النظام البرلماني يتطلب تشكيل الحكومة من حزب الأغلبية⁽²⁾. كما تتسم الحكومة في الأنظمة البرلمانية بسمة التضامن بمعنى إن الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية عن القرارات الصادرة عنهم، خاصة تلك التي تتعلق بسياسة الدولة، فهم يسألون على سبيل التضامن عن جميع ما يتخذه من أعمال وقرارات، ولا يكون بمقدور أحدهم التنصل من المسؤولية بحجة إنه لم يكن موافقاً عليها، أو على أساس غيابه أو عدم حضوره الجلسة التي إتخذت فيها⁽³⁾، فبقائه في الحكومة عند صدور هذه القرارات وعدم إحتجائه عليها بتقديم إستقالته، يكون قرينة على موافقته ورضائه على جميع ما صدر عن الحكومة من قرارات. فالتضامن إذن مفترض بين أعضاء الحكومة ما لم يدحض بإستقالة تُقدّم من العضو المحتج، ويترتب على قيام التضامن بين أعضاء الحكومة إن تحريك المسؤولية الوزارية التضامنية يسقط الحكومة بأسرها، كما إن التضامن يضع إلزاماً على عاتق الوزراء الأعضاء في البرلمان أن يصوتوا جميعاً في إتجاه واحد مدافعين عن رأي الحكومة بإعتبارها هيئة واحدة، كما يلتزم الوزراء بالإمتناع عن القيام بأي عمل يجرح الحكومة أو يسيء الى مركزها فيجب أن تكون جميع تصرفات الوزراء متسقة والسياسة العامة التي ترسمها الحكومة بأسرها، ولا يجوز للوزير أن ينتهج سياسة خاصة به أو منهجاً يتعارض مع الخطوط العريضة التي حددتها الحكومة كهيئة جماعية⁽⁴⁾.

ج- الحكومة أداة للحكم وليس أداة للتنفيذ فقط: إن وضع الحكومة في النظام البرلماني وضع متميز، فالحكومة أداة للحكم والتقرير حيث تملك في المجال الدستوري سلطة البت في شأن رسم السياسة

(1) د. السيد صبري: الوزير الأول في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1947، ص178.
(2) وإذا كان الأصل في النظام البرلماني لضمان سمة التجانس والانسجام بين الوزراء هو وجوب تشكيل الحكومة من حزب الأغلبية، إلا إن هذا الأصل قد لا يجد مجالاً لتطبيقه في حالة تعدد الأحزاب السياسية من دون أن يحصل أياً منها بمفرده على الأغلبية في البرلمان، الأمر الذي يؤدي بالضرورة الى تكوين حكومة ائتلافية تنتمي الى أكثر من حزب.

ويشير الفقه الى بعض الإستثناءات التي ترد على مبدأ تجانس الحكومة في الأنظمة البرلمانية منها:
أولاً- حكومة الأعمال: هي حكومة تتكون من رجال ليسوا ذوي لون سياسي واحد، وتقتصر مهمتهم على إدارة الشؤون العامة لمدة معينة، أو للسيطرة على مقاليد الأمور أثر أزمة تجتاح البلاد، أو بقصد إجراء إنتخابات عامة في جو من النزاهة والحيادية، وقد سميت هذه الحكومات بالحكومات الإدارية.
ثانياً- حكومة الإتحاد المقدس: هي الحكومة التي يتم تشكيلها في حالة الخطر كحالة الحرب أو الأزمات المالية التي تجتاح البلاد.

ثالثاً- حكومة التركيز: وهي الحكومة التي تعتمد في نشأتها على أحزاب مختلفة ولكنها متقاربة في وجهات النظر.
رابعاً- الحكومة الائتلافية: وحكومات من هذا الطراز لا تُعمر طويلاً، لأن الإئتفاق بين أعضائها لا يكون بطبيعة الحال إلا جزئياً، فإذا ما دب الخلاف بين أعضائها إنحل الائتلاف وتفككت وأصر الحكومة وتم سقوطها. للمزيد ينظر د. محمد كامل ليلة: مصدر سبق ذكره، ص639. كذلك د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سبق ذكره، ص37.

(3) د. محمد كامل ليلة: مصدر سبق ذكره، ص625.

(4) د. مصطفى أبو زيد فهمي: مصدر سبق ذكره، ص39.

العامة للدولة وتنفيذها. وهي هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة وعن البرلمان، الأمر الذي يفرقها عن مركز الحكومة في النظام الرئاسي وفي نظام حكومة الجمعية⁽¹⁾.

د- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء: إن القاعدة المألوفة في النظام البرلماني إن الوزراء يأتون من البرلمان، ولو إن هذه القاعدة ليس مطلقة، إذ يجوز أن يكون الوزراء غير برلمانيين فيأتون من خارج البرلمان كما هو شائع بمصطلح (حكومة التكنوقراط)⁽²⁾. والنظام البرلماني يجيز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، وهم يجلسون في ذات القاعة مع الأعضاء - فهم لا يجلسون في شرفة الزائرين كما هو الشأن في النظام الرئاسي- ويسمح لهم أيضاً بالإشتراك في مناقشات المجلس، والوزراء يمتازون في النظام البرلماني بمركز يمتازون به عن سائر الأعضاء في المجلس النيابي، إذ يكون لهم دائماً حق الأولوية في الكلام فلا ينتظرون دورهم كسائر الأعضاء، ويشير الفقه الدستوري إلى إن هذه القاعدة قد طبقت على نحو مغاير في بريطانيا، فالنظام البرلماني البريطاني لا يسمح للوزراء غير الأعضاء البرلمانيين بالدخول في البرلمان، والوزراء الأعضاء في مجلس العموم لا يستطيعون الدخول إلا في مجلس العموم، فهم لا يستطيعون الدخول في مجلس اللوردات - والعكس صحيح فالوزراء الأعضاء في مجلس اللوردات لا يستطيعون الدخول إلا في مجلس اللوردات فلا يمكنهم الدخول في مجلس العموم - فالوزير لا يدخل إلا المجلس المتمتع بعضويته ولا يستطيع الدخول في المجلس الآخر⁽³⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث، بأن للحكومة البرلمانية عدة خصائص، أبرزها أن تكون هذه الحكومة مستندة إلى ثقة البرلمان، وأن تتسم بالتضامن والتجانس والإنسجام بين أعضائها وخصوصاً إذا شكلت من حزب الأغلبية في المجلس النيابي.

(1) فالوزراء في النظام الرئاسي ليس لهم وضع مميز، بل هم تابعون لرئيس الدولة، ومجرد سكرتاريون لا يملكون سلطة التقرير في شأن سياسة البلاد، إنهم مجرد أداة تحضير للقرارات المتخذة من جانب الرئيس، وأداة طيعة لتنفيذها. والوزراء في النظام المجلسي ليس لهم أيضاً استقلال عن البرلمان، إنهم مجرد أداة لتنفيذ توجيهاته وأوامره، فليس لهم وضع متميز كما هو الشأن في النظام البرلماني، فالوزراء في النظام البرلماني رجال حكم وسياسة، بينما هم في النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية أداة تنفيذ وإدارة.

للمزيد ينظر عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص 317.

(2) يمكن للباحث تعريف (حكومة التكنوقراط) بأنها: الحكومة التي يكون أغلب أعضائها وزراء غير برلمانيين وغالباً ما يكونوا من المستقلين ومن ذوي الكفاءة والإختصاص.

(3) Robson :The political quarterly ,London,1976,p.174.

المطلب الثاني

صور الحكومة البرلمانية

تُشكّل الحكومات عادةً في النظم الديمقراطية من الشعب، إذ إن طبيعة النظم الديمقراطية تقوم على أساس نيابي بحيث يختار الشعب ممثليه عن طريق الانتخابات والتي جعلت من وجود الأحزاب السياسية ضرورة لا غنى عنها، وبهذا فإن أهمية الأحزاب السياسية في هذه النظم وخصوصاً في النظام البرلماني تزايدت، وإنطلاقاً من أهميتها ودورها في رسم الحياة السياسية يجعل الأحزاب السياسية تتصارع فيما بينها للفوز والحصول على أغلبية المقاعد لتولي زمام الحكم لتطبق برامجها ومبادئها عن طريق ما يصدره البرلمان من تشريعات، ولهذا تسعى الأحزاب دائماً إلى إستقطاب الناخبين لكي يصوتوا لمرشحيها في الانتخابات⁽¹⁾. وفي ظل التعددية الحزبية فإن حصول حزب معين على أغلبية برلمانية تؤهله لتشكيل (حكومة أغلبية) بمفرده بات أمراً في غاية الصعوبة، الأمر الذي يدعو إلى تكوين ائتلاف حزبي مع أحزاب سياسية أخرى للحصول على الأكثرية البرلمانية التي تؤهله لتشكيل حكومة تسمى بـ (الحكومة الائتلافية).

وعلى ضوء ما تقدم، ولتبيان صور الحكومة البرلمانية، سيتم التطرق إلى الحكومة الائتلافية في الفرع الأول، ثم بعد ذلك يتم تناول حكومة الأغلبية في الفرع الثاني.

الفرع الأول

الحكومة الائتلافية

الحكومة الائتلافية (Coalition government) تسمى حديثاً بـ (حكومة الشراكة الوطنية) أو (حكومة الوحدة الوطنية) أو (حكومة التحالف الكبير)⁽²⁾. وإن الغالبية العظمى من الدساتير لا تضع حداً ضابطاً أو تكهناتاً لمستقبلياً لنسبة المقاعد التي ستحصل عليها الأحزاب سلفاً في الانتخابات، إنما تضع قاعدة عامة مفادها تبني هذا الدستور أو ذاك لنوع من أنواع الانتخابات، تاركاً تحديد نسبة المقاعد إلى أصوات الناخبين، وإذا أفرزت الانتخابات برلمان غير متجانس ولم تحصل بمقتضاه أي قائمة على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة مما دعا الأمر هذه القوائم إلى إيجاد صيغة ائتلافية لجذب العدد الأكبر من المقاعد واعدة إياها بمكاسب سياسية بعد تشكيل الحكومة⁽³⁾. وإن ما يميز الحزب السياسي عن أي تجمع آخر هو الهدف السياسي الذي تسعى إليه الأحزاب وهو الوصول إلى السلطة من خلال التنافس والصراع الانتخابي، لهذا تعمل الأحزاب جاهدة للحصول على أغلبية أصوات الناخبين في المجلس النيابي لتؤهلها لتشكيل حكومة منبثقة عنها، غير إن هذا الأمر تعثره

(1) د. حيدر المولى : التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2011 ، ص356. كذلك دونالدو هورتيز: الديمقراطية في مجتمعات منقسمة، ترجمة أحمد النجار، دار الكتاب العربي، بيروت ، 2005، ص206.

(2) د. صادق الأسود : علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، دار الحكمة للطباعة، بغداد، 1991 ، ص82.

(3) د. عبد الحميد الناري: الحكومات الائتلافية ، مطبعة الإسراء، القاهرة، 2004 ، ص64.

الكثير من الصعوبات في حالة عدم حصول حزب معين على الأغلبية المطلوبة في البرلمان، لذا تجد في أغلب الدول ذات الأنظمة البرلمانية تتشكل فيها حكومة ائتلافية مكونه من وزراء ينتمون لأكثر من حزب(1).

ولأهمية هذا الموضوع، سيتم التطرق في هذا الفرع الى تعريف الحكومة الائتلافية، وبيان أهم مزاياها وعيوبها، ثم تبيان أثر التعددية الحزبية عليها، وأبرز تطبيقاتها. وبعد ذلك تباعاً، يتم التطرق الى حكومة الأغلبية في الفرع الثاني.

أولاً- التعريف بالحكومة الائتلافية:

الحكومات الائتلافية هي إحدى النماذج الديمقراطية في الحكم، المقترحة لمعالجة مسألة المشاركة في المجتمعات التعددية او المتعددة ، لا تستند الى عناصر التنافس في البرامج والإستراتيجيات، والإحتكام الى منطق الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة والإعتماد على أسلوب الإقتراع او الإنتخاب كما هو الحال في الديمقراطيات القائمة والمستقرة في العالم، بل تعتمد اساساً على إقامة تحالفات من مكونات سياسية منتخبة التي في الغالب تكون ممثلة لمجاميع طائفية وعرقية ولا تمثل برامج إجتماعية وإقتصادية، إن مثل هذا الائتلاف يقوم حتى ولو كانت لأطرافها برامج متعارضة، كي يتوفر لها فرص التمثيل والمشاركة في صنع القرار من أعلى هرمه الى أسفله من دون الخضوع لسلطة الأغلبية(2). فيجري تطبيق الحكومة الائتلافية في حالات خاصة، من تلك الحالات، دول تعاني من توترات وأزمات سياسية بسبب مجتمعاتها المتعددة العرقية او الأثنية، مما يتطلب إشراك جميع المكونات في القرار السياسي لتتلافى حالات الصراع والتقاطعات، او لغرض تجاوز أزمة سياسية او في حالات الحروب والحاجة الى إحداث توافق(3). كما طُرحت الحكومة الائتلافية لمعالجة مسألة المشاركة السياسية في المجتمعات التعددية او المتعددة او المنقسمة، وتستند اساساً الى بناء تحالفات تضمن للمكونات الإجتماعية الأساسية فرص التمثيل والمشاركة في صنع القرار، وهو ما يجنبها الخضوع لسلطة الأغلبية(4).

فالحكومة الائتلافية هي حكومة برلمانية تشكلها عدة أحزاب، وذلك عندما لم يحصل أي حزب من هذه الأحزاب على أغلبية المقاعد النيابية، او في أوقات الأزمات كحالات الحرب او الأزمات السياسية او الإقتصادية الكبرى قد تقوم الأحزاب بتشكيل حكومة وحدة وطنية او حكومة تحالف كبير، والحكومة القائمة على أساس الائتلاف الذي يضم أغلبية برلمانية أكثر استقراراً وأطول عمراً من حكومة الأقلية البرلمانية(5). وتسمى الحكومة الائتلافية بهذا الاسم في حالة تكونها من عدة أحزاب نظراً لعدم وجود

(1) د. شمران حمادي : النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، 207.

(2) عماد حسين العلي : نقد التجربة السياسية في العراق، دار الساقى، بيروت، 2014، ص7.

(3) د. محمد أبو زيد محمد علي: الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995 ، ص11.

(4) د. محمد عبدالعال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها)، المكتبة القانونية، القاهرة، من دون سنة نشر، ص213.

(5) د. صادق الأسود : مصدر سبق ذكره ، ص82.

حزب واحد قوي يمكن أن يستأثر بتأليف الوزارة، أو هي الحكومة المشكلة من بين أعضاء حزبين أو أكثر ولكنها لا تشمل جميع الأحزاب، لبلوغ تأييد أكثر من نصف أعضاء المجلس النيابي⁽¹⁾.

من الجدير بالذكر إن موضوع الأغلبية البرلمانية أو الائتلاف البرلماني يكون قيماً على رئيس الدولة عند مباشرته لإختصاصه الدستوري بتشكيل الوزارة في النظم البرلمانية، وهذا الإختصاص مقيد بقيود أهمها إسناد الحكومة الى الحزب أو الأحزاب التي ستقوم بتشكيل الحكومة والتي ستكون صاحبة السلطة الفعلية بإدارة شؤون الدولة ومسؤولة عن تصرفاتها أمام المجلس النيابي⁽²⁾.

فالحكومة الائتلافية تقود الى مزيد من التوافق السياسي، أي إن الحكومة المؤلفة من عدة أحزاب – غالباً ما تكون ذات أيديولوجيا مختلفة – يجب عليها أن تتوافق فيما يتعلق بسياسات الحكومة الائتلافية، والحسنة الأخرى تتمثل في أن الحكومة الائتلافية تعكس بشكل أفضل رأي القاعدة الانتخابية في البلد⁽³⁾. وللتعامل مع الحالات التي لا يتم فيها تحقيق أغلبية واضحة تقوم الأحزاب اما بتشكيل حكومة ائتلافية تدعمها أغلبية برلمانية او بحكومة اقلية برلمانية قد تتألف من حزب واحد او بضعة أحزاب⁽⁴⁾. فالحكومة الائتلافية هي وزارة يتكون عدد أعضائها من مجموعة من وزراء لعدد من الأحزاب السياسية التي تعمل في البلاد⁽⁵⁾. او هي الحكومة التي يتم إختيار أفرادها من كافة الأحزاب التي تم إختيارها في البرلمان لعدم وجود حزب الأغلبية⁽⁶⁾. وفي هذه الحكومة لا يتمتع رئيس الوزراء المكلف بحرية إختيار وزرائه بل يتم الإختيار بالتوافق بين الأحزاب والكتل والتيارات البرلمانية من دون أن يكون له الحق في إختيار كابينته الوزارية وفق برنامجه الحكومي⁽⁷⁾.

والهدف عادةً من تشكيل الحكومة الائتلافية هو لضمان أغلبية برلمانية مساندة لهذه الحكومة، تمكنها من تنفيذ برنامجها السياسي الذي يتطلب دائماً تمرير القوانين داخل البرلمان بأغلبية مريحة⁽⁸⁾. وفي بعض الحالات تدفع القوى السياسية للتحالف في حكومات ائتلافية نتيجة أوضاع إستثنائية يعيشها البلد، كأن يكون في حالة حرب او واقعاً في أزمة إقتصادية خانقة، او يشهد إضطرابات واسعة تهدد

(1) د. محمد عبد العال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها)، مصدر سبق ذكره، ص387.

(2) د. سيد محمود بيومي فودة: مسؤولية الوزراء، مركز الدراسات العربية، من دون بلد وسنة نشر، ص161. كذلك Lijphart, Arend. Democracies: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries Westford, Mass: Yale University, 1984, p.127.

(3) د. عادل ثابت: مصدر سبق ذكره، ص33.

(4) د. نعمان احمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص75.

(5) د. عدنان طه الدوري: ديمقراطية الأحزاب السياسية، من دون ناشر، ليبيا، 2007، ص148.

(6) لينول بيهنر: مصدر سبق ذكره، ص43.

(7) إقبال عبدالله امين الجيلاوي: آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإختصاصاته في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، المجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية، العدد(9)، 2016، ص241.

(8) د. عبد الحميد الناري: الحكومات الائتلافية، مصدر سبق ذكره، ص65.

وحدته وإستقلاله، وتسمى الحكومة الائتلافية في هذه الحالة (حكومة وحدة وطنية) او (حكومة وفاق وطني)⁽¹⁾.

والحكومة الائتلافية تقوم على أربع خصائص هي: الائتلاف الواسع (الكبير)، والفيتو المتبادل (حق الإعتراض)، والنسبية في شغل الوظائف (التمثيل النسبي في توزيع الحصص)، والإستقلال الفئوي الذاتي (أي حكم الأقليات لنفسها وقدرة كل مكون في إدارة شؤونه الداخلية)، وإن عدم وجود هذه الخصائص يعد تهديداً للحكومة يؤول الى إخفاق العملية السياسية وبالتالي العودة الى التصارع فيما بين المكونات⁽²⁾. وبهذه الخصائص تختلف كثيراً عن حكومة الأغلبية التي تعتمد التمثيل السياسي القائم على ثنائية الحكم والمعارضة. فضلاً عن هذه الخصائص، يرى الباحث إن الحكومة الائتلافية تعتمد على خاصيتين أساسيتين هما: (1- عدم السماح للأغلبية الإنتخابية من التفرد بالسلطة. 2- التمثيل الفعّال لجميع مكونات المجتمع في المؤسسات السياسية، من أجل تمكينهم من المشاركة في صنع القرار وحماية مصالحهم الحيوية في حال وجود ما يهددها وعلى أي مستوى من مستويات البلاد).

ويمكن للباحث تعريف الحكومة الائتلافية بأنها: (حكومة يتم تشكيلها من حزبين أو أكثر، عندما لم يحصل أي حزب من الأحزاب السياسية في الإنتخابات التشريعية على أغلبية المقاعد البرلمانية).

ثانياً- تقييم الحكومة الائتلافية:

كعادة الحكومات التي يبدعها البشر، خدمةً لمصلحته وضماناً لحريته، فإن لهذه الحكومة مزايا وإيجابيات، كما إنها لا تخلو من عيوب وسلبيات، وفيما يأتي يتم عرض هذين الجانبين:

1- مزايا الحكومة الائتلافية:

للحكومة الائتلافية مزايا وإيجابيات عديدة كما يرى أصحابها تكمن في:

أ- حل الصراعات في المجتمعات التعددية: إن الحكومة الائتلافية تساهم الى حد كبير في حل وإنهاء الصراعات والنزاعات التي تحصل في المجتمعات ذات التوجهات الدينية والطائفية والعرقية والثقافية المتعددة، إذ إن هذه التنوعات عندما تجد نفسها مشاركة في الحكم وتملك الضمانة في الحفاظ على حقوقها وإمتيازاتها فإنها لا تكون مستعدة في خوض صراعات لا جدوى فيها، وعلى الضد من هذا فإن حكومة الأغلبية تجعل من هذه المكونات أكثر إستعداداً لخوض حرب أهلية لإنتزاع حقوقها، كما إن الحكومة الائتلافية يمكن أن تكون حلاً للنزاعات الأهلية القائمة فعلاً بعد شعور الأطراف جميعاً

(1) د. محمد عبدالعال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها)، مصدر سبق ذكره، ص214. كذلك رضوان زيادة: الديمقراطية التوافقية كمرحلة أولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (334)، 2006، ص152.

(2) عبد الستار الكعبي: الديمقراطية التوافقية (العراق نموذجاً)، مطبعة الزين، بغداد، 2011، ص36. كذلك أرنت ليبهارت: مصدر سبق ذكره، ص47.

بعدم جدوى هذه النزاعات ووصولها الى مرحلة عدم القدرة على تحمل الآلام والخسائر بسببها، لذا فإنها تضطر الى الدخول في تسويات ومفاوضات على أساس التوافق والمشاركة لحل النزاع⁽¹⁾.

ب- منح الأقليات فرصة المشاركة في السلطة السياسية: فالحكومة الائتلافية تمنح الأقليات المجتمعية فرصة المشاركة في السلطة السياسية بأن يكون لها صوت لا يمكن تجاهله عند وضع سياسات الحكومة وكذلك عند اتخاذ القرارات، فالتمثيل النسبي والفيديو المتبادل اللذان هما من خصائص الائتلافية يمنحان الأقليات والمكونات المتعددة فرصة المشاركة في إدارة شؤون الحكم وحماية مصالح القطاعات التي يمثلونها⁽²⁾.

ج- الاندماج: تساهم الحكومة الائتلافية في التغلب على الانقسامات الثقافية والدينية والطائفية في المجتمع من خلال إشراك ممثلي هذه الجهات في مؤسسات الدولة، فالمشاركة في القرارات التشريعية والتنفيذية ليس من شأنه فقط التشجيع على العمل المشترك للوصول الى حلول وسطية في مختلف القضايا السياسية بل إنه ايضاً يؤدي الى إيجاد بيئة أفضل للتفاهم والإحترام المتبادل وتدعيم القيم المشتركة بين الجماعات المختلفة، وقد يكون تأثير هذا الأمر اولاً على النخب السياسية ولكنه ما يلبث أن يمتد ويصل الى شرائح المجتمع كافة⁽³⁾.

د- تعمل الحكومة الائتلافية على نبذ محاولات الهيمنة من مجموعة واحدة وإلغاء مفهوم الدولة القومية ذات الثقافة الواحدة: إن من الشروط الأساسية التي يجب توافرها لتحقيق الحكومة الائتلافية هو الاعتراف بتساوي جميع الثقافات المجتمعية أمام الدولة وهذا يعني تقاسم السلطة السياسية يتطلب قبولاً والتزاماً بالتعددية المجتمعية والثقافية، وذلك من خلال ضمان المساواة في الحقوق بين جميع المواطنين وعدم القبول بأي إمتيازات خاصة لأي جماعة ثقافية يكون من شأنها التمييز ضد الجماعات الثقافية الأخرى⁽⁴⁾.

2- عيوب الحكومة الائتلافية:

كما إن للحكومة الائتلافية مزايا في نظر أصحابها، لها عيوب وسلبيات في نظر منتقديها وهي⁽⁵⁾:

أ- إن الحكومة الائتلافية تؤدي الى تعزيز وتقوية الهويات الفرعية على حساب الهوية الوطنية الكلية (المواطنة)، فهي تعطي الأولوية للخصوصية الثقافية والدينية والطائفية والعرقية على حساب

(1) رضوان زيادة: مصدر سبق ذكره، ص88.

(2) فولف لينر: الديمقراطية السويسرية، ترجمة هاني شلبي، منشورات الجمل، بيروت، 2013، ص301.

(3) د.احمد العوضي: حكم المعارضة وإقامة الأحزاب السياسية، دار النفائس للطباعة والنشر، الأردن، 1978، ص164.

(4) فولف لينر: مصدر سبق ذكره، ص304-305.

(5) د. رعيد الصلح: الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، منشورات عويدات، بيروت، 2007، ص51-54. كذلك د. ياسين سعد محمود: إشكاليات الديمقراطية التوافقية وإنعكاساتها على التجربة العراقية، بحث منشور في مجلة المستنصرية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (27)، 2009، ص71 وما بعدها.

الخصوصية العامة، فمفهوم المواطنة - الذي يجعل الأفراد متساوين عند نقطة الشروع في الحقوق والواجبات التي يحددها القانون من دون النظر الى الانتماءات الفرعية - لا وجود له في ظل الحكومة الائتلافية لأنها ترفع من مستوى الخصوصية وتجعل الهويات الفرعية لأفراد الأحزاب في موقع الصدارة.

ب- إن تطبيق الائتلافية قد يزيد من خطر الصراعات الحزبية عندما تتخلف عن الإهتمام ببعض القضايا الاقتصادية والاجتماعية إستجابة لدواعي التوافق وعدم إثارة الفئات الاجتماعية والدينية الأخرى، إذ إن تراكم هذه المشكلات في جانبها الإقتصادي والاجتماعي وإستمرار عدم الإعتناء بها لأجل هذا الرأي يؤدي الى تحولها الى عوامل إذكاء لنمط معين من الصراعات الاجتماعية والدينية التي قد تتطور فتهدد وحدة وأمن وإستقرار الدولة، لأن المكونات الاجتماعية إذا ما إستمرت بإختلافاتها المبنية على أسس إجتماعية او دينية او عرقية او حتى ثقافية فإنها سوف لن تستمر في داخل كيان الدولة وبالتالي يتحول شعب الدولة الى فئات وطوائف وقوميات متناحرة فيما بينها الأمر الذي يؤدي الى تفتيت الدولة وإنهيار وحدتها.

ج- إن الحكومة الائتلافية يمكن أن تؤدي الى تأسيس دولة ضعيفة وغير قادرة على القيام بمسؤولياتها، ففي البرلمان مثلاً يكون النائب على وفق مبادئ الديمقراطية التوافقية ممثلاً لجماعته الطائفية او الدينية او الأثنية ولا يمثل أبناء الشعب عامة وبالتالي لا يوجد أي موقف له خارج إطار مواقف مكونه الإجتماعي او الديني، وبالتالي فإن تصويت النائب على المشاريع المهمة لا يتم على وفق إرادته او إستجابة للمصلحة العامة بل يتم بناءً على رغبة مكونه وكتلته الممثل لها، وعادةً ما يلجأ أعضاء البرلمان الى التوافق على المشاريع قبل التصويت عليها⁽¹⁾. إن هذه الآلية تؤدي الى تعطيل الدور الرقابي الذي يتوجب على الأعضاء القيام به، ولا يقتصر التعطيل على البرلمان فحسب بل يتجاوز به الى الحكومة ايضاً وباقي مؤسسات الدولة الأخرى الأمر الذي ينتج عنه إضعاف الدولة وإخفاق في أداء مهامها ووظائفها⁽²⁾.

د- إن الحكومة الائتلافية تشجع الإنتماء الى المجتمع الأهلي من دون المجتمع المدني⁽³⁾: حيث يُعد وجود المجتمع المدني من علامات ودلائل تقدم وتطور الدول، وإن الديمقراطية التوافقية لا تشجع

(1) وكمثال على ذلك ما جرى عام 2008 في العراق عندما كانت هناك ثلاثة مشاريع للقوانين يتوجب التصويت عليها بعد إكمال مناقشتها مع وجود خلافات بشأنها بين الكتل السياسية وهي : (قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم) الذي ترفضه جبهة التوافق السنية ، و(قانون العفو العام) الذي يرفضه الائتلاف العراقي الموحد الشيعي لرغبته بإضافة بعض القيود عليه ، و(قانون الموازنة العامة) الذي يرفضه التحالف الكردستاني بسبب الخلاف على نسبة الإقليم فيه ، ونظراً لأهمية هذه القوانين وضرورة إصدارها لجأ مجلس النواب العراقي الى إقرارها دفعة واحدة بأسلوب الصفقة، بعد تنازل كل طرف عن معارضته للتشريع المؤيد من الطرف الآخر في مقابل قبول الأطراف الأخرى بالتشريع المؤيد من قبله. للمزيد ينظر د. ياسين سعد محمود: مصدر سبق ذكره، ص74.

(2) للمزيد ينظر: المصدر نفسه، ص 74.

(3) ويقصد بـ (المجتمع المدني) كل المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة بصورة مستقلة عن سلطة الدولة لتحقيق أغراض متعددة، ويقوم المجتمع المدني على أساس قيم المدنية والمصلحة المشتركة والحرية في الإختيار بعيداً عن الإنتماءات الثانوية والفرعية التي يحملها الأفراد . =

على بناء المجتمع المدني لأنها تعطي الصدارة لقيم الانتماء الاجتماعي والديني والثقافي على حساب القيم الأساسية للمجتمع المدني، فهي تتعامل مع المجتمع الأهلي، وبالتالي إلغاء مبدأ حرية الانتماء بين الأفراد وهو الأمر الذي يتنافى مع قيم الديمقراطية ومبادئها.

هـ- الحكومة الائتلافية تعتمد على تشكيل الائتلافات الحكومية الكبيرة لإستيعاب وضمان تمثيل جميع أو أغلب المكونات الفاعلة في الدولة وكل هذا يؤدي الى زيادة عدد أعضاء الحكومة عن طريق زيادة عدد الوزارات الفعلية ووزارات الدولة وكذلك زيادة عدد الهيئات غير المرتبطة بوزارة⁽¹⁾، إن هذه الزيادة في مواقع المسؤولية تسبب نشوء ظاهرة الترهل الحكومي في مؤسسات الدولة⁽²⁾.

و- كما إن تشكيل الحكومات الائتلافية يحول دون تأسيس حكومة قوية بسبب عدم وجود حزب واحد قوي يحوز الأغلبية بمفرده يؤدي الى جعل الحكومات حكومة أقلية و تتصف الحكومات الائتلافية بأنها تفقد عادةً التأييد البرلماني القوي مما يجعلها ضعيفة وواهنة وغير قادرة على إتخاذ تدابير حازمة⁽³⁾.

ز- الفساد الإداري والمالي: يُعد الفساد الإداري والمالي في الدول من المظاهر الخطرة على نمو إقتصادها وتطورها في المجالات كافة، ونجد إن الحكومة الائتلافية تساهم الى حد كبير في تنمية وتهيئة مظاهر الفساد الإداري والمالي إذ الدور الرقابي في مؤسسات الدولة يضعف لإتباع منهج المحاصصة في توزيع مواقع المسؤولية، فنلاحظ مثلاً إن الدور الرقابي للبرلمان يكاد ينعدم في الدول التي تتبنى هذا النهج نتيجة للمساومات والإتفاقيات الضمنية ما بين الكتل التي تنطلق من قاعدة غض النظر عن بعضهم البعض تجنباً للمسائلة المتقابلة⁽⁴⁾. وعلى أي حال فمع إختلاف وجهات النظر حول الحكومة الائتلافية بين مؤيد ورافض فإن هناك إتفاقاً على إن تطبيقها يتباين من دولة الى أخرى كما إن عوامل نجاحها عديدة تقف في طليعتها ثقافة المجتمع وتاريخه ومؤسسات الدولة السياسية وإقتصادها⁽⁵⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث، أن للحكومة الائتلافية مزايا عديدة أبرزها إنها تعمل على نبذ الأحادية والهيمنة الحزبية في المجتمعات ومنح الأقليات فرصة المشاركة في السلطة، وعدم احتكار الحكم في حزب سياسي معين وبالتالي فالحكومة الائتلافية لا تقسح المجال أمام الحكم الدكتاتوري. ولكن مع هذه المزايا لها عيوب ايضاً لأن من الأسباب المهمة التي كرسست الفشل في الأداء الحكومي والبرلماني

=بينما (المجتمع الأهلي) يقوم على العلاقات الخاصة والانتماءات الإجتماعية والنظرة الى الأفراد بوصفهم أعضاء في جماعة دينية او قومية، ولا يملك الفرد فيه حرية الإختيار في الإنتماء او الإنسحاب منه. للمزيد ينظر د. ياسين سعد محمود: مصدر سبق ذكره، ص75.

(1) وعلى سبيل المثال في العراق بلغ عدد الوزارات في الحكومة الانتقالية (35) وزارة من ضمنها (6) وزارات دولة بسبب إصرار أغلب الكتل على المشاركة في الحكومة. للمزيد ينظر د. خالد عليوي العرداوي: الديمقراطية التوافقية والدولة الوقفية في العراق، مقال منشور في الانترنت على الرابط الالكتروني: www.tellsuf.com

(2) د. رمضان محمد بطيخ: النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص225.

(3) سليمان الغويل: ديمقراطية الأحزاب والجماعات الضاغطة، منشورات فان يونس، ليبيا، 2002، ص125.

(4) توجد العديد من التطبيقات حول عدم أداء البرلمان لدوره الرقابي في الرقابة على الوزارة في العراق. للمزيد ينظر أندرسن غاريث ستانسيفيلد: عراق المستقبل دكتاتورية أم ديمقراطية أم تقسيم، ترجمة ماجد شبر، شركة دار الورق للنشر، لندن، 2012، ص189.

(5) د. ناصر عبيد الناصر: دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010، ص217. كذلك فولف ليندر: مصدر سبق ذكره، ص306.

الإعتماد على مبدأ التوافق (الديمقراطية التوافقية) والمحاصصة⁽¹⁾، كونها تساهم في بناء دولة ضعيفة غير قادرة على أداء مسؤولياتها التنفيذية والتشريعية والرقابية كما وإنها تعزز وتقوي الهوية الفرعية على حساب الهوية الوطنية. وبالتالي فإن الحكومة الائتلافية لا تحقق الاستقرار السياسي والكفاءة السياسية بل لا تضع حلولاً للمجتمعات المتنوعة والمتعددة - كالعراق مثلاً - بل إنها تخلق إشكالات أساسية تزيد وتعمق الانقسامات الاجتماعية داخل الدولة التعددية.

ثالثاً- أثر التعددية الحزبية وانعكاساتها على الحكومة الائتلافية:

الحكومة الائتلافية تخضع في تشكيلها لتأثير ودور الأحزاب السياسية، إذ تلعب من هذا المنظور الأحزاب دوراً بارزاً قد يكون إيجابياً أو سلبياً في تشكيل هيكليّة التحالفات والائتلافات السياسية، وبطبيعة الحال فإن مصير الحكومة والبرلمان سيكون متوقفاً على موقف الأحزاب السياسية المشاركة في الائتلاف، لذا سيتم تناول أهم الآثار الإيجابية والسلبية وكما يلي:

1- الآثار الإيجابية:

إن حصول حزب معين على أغلبية المقاعد ليؤهله لتشكيل حكومة بمفرده بات أمراً في غاية الصعوبة في ظل التعددية الحزبية، الأمر الذي يدعو إلى تكوين ائتلاف حزبي مع أحزاب سياسية أخرى، مما يسمح له في الحصول على الأكثرية البرلمانية المؤهلة لتشكيل الحكومة الائتلافية، لذا فإن تعدد الأحزاب له آثار إيجابية على تشكيل الحكومة الائتلافية تتمثل بالتالي:

أ- تعدد الأحزاب يعني إنها تنظيم على المستوى المحلي والقومي وإنها ستسعى إلى تشكيل حكومة موحدة⁽²⁾.

ب- إن تعدد الأحزاب يقود إلى نشر الأيدولوجية الديمقراطية بين الناخبين، ومن ثم يصبح من السهل الدخول في الحكومة الائتلافية لفهم جميع الأطراف لعملهم⁽³⁾.

ج- إن تعدد الأحزاب يقود إلى الإتصال الدائم بين جمهور الناخبين وبين نوابهم داخل قبة البرلمان، وحتى في حالة عدم تشكيل الحكومة فإن المعارضة سوف تسعى إلى الائتلاف داخل البرلمان⁽⁴⁾.

د- كما إن تعدد الأحزاب يمثل نوعاً من جماعات الضغط على الحكومة الائتلافية كقريب لممارسة الصلاحيات السياسية والاجتماعية والإقتصادية والخدمية⁽⁵⁾.

2- الآثار السلبية:

(1) يتناول البعض مصطلحي الديمقراطية التوافقية والمحاصصة بمستوى واحد بمعنى إن أحدهما دال على الآخر، وبالعكس فالباحث يعتقد بأن هذا الأمر غير دقيق لأن التوافق أعم من المحاصصة وهي واحدة من آثاره بإعتقادنا بأن التوافقية هي أساس المشكلة ولا بد من أن تتوجه حركة الإصلاح تجاهها.

(2) د. سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها) ، مصدر سبق ذكره ، ص195.

(3) المصدر نفسه، ص222.

(4) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والإنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص232.

(5) المصدر نفسه ، ص234.

مما لا يقبل الشك إنه لما كان هنالك آثار إيجابية لتعدد الأحزاب فإن هنالك آثار سلبية لهذا التعدد على الحكومة الائتلافية وتكمن هذه الآثار في:

أ- التعددية الحزبية كونها قد تزيد عوامل الإنشقاق أو الإضطراب في الدولة من خلال وجود أحزاب مختلفة في أيديولوجياتها لدرجة إنها تتعارض في المصالح والأهداف مما يؤدي إلى الإضطرابات داخل مؤسسات الدولة وهذا غالباً ما يكون في الدول الحديثة بالديمقراطية كما في دول أمريكا اللاتينية⁽¹⁾.

ب- إن تعدد الأحزاب يؤدي إلى صب النظام الديمقراطي في قواعد جوفاء حيث تجر قيادات داخل الأحزاب أعضائها - وخاصة ممن هم تحت قبة البرلمان - للإنصياع لأوامر الحزب حتى لو لم يقتنع العضو بصواب هذا الرأي وهكذا تنعدم حرية النائب فيذهب إلى البرلمان وهو يعلم سلفاً في أي جانب سيكون صوته وتصبح المناقشات داخل قبة البرلمان خطاباً منبرية لا طائل من ورائها لأنها لن تُعبر من مصير التصويت، وهذا يعني إن النائب مكبلاً بأغلال أوامر حزبه، وبالتالي فالنائب يعمل لصالح الحزب لا للشعب، ولعله يرد ذلك إلى عدم فهم الأحزاب لمعنى الديمقراطية وإن إهتمام الأحزاب كان موجهاً إلى السلطة وليس للصالح العام⁽²⁾.

ج- إن تعدد الأحزاب يؤدي إلى هيمنة الأحزاب الكبيرة وإجبار الأحزاب الصغيرة على الإنصياع لها وأن لا تحيد عنها قيد أنمله، وتجبر أحزاب الأقلية على الدخول معها في تشكيل الحكومة الائتلافية⁽³⁾.
د- إن فساد نظام الانتخابات وعدم حيادية هيئات الانتخابات بسبب إنضمامها أو تأييدها لأحد الأحزاب يسبب عدم التوافق والإنسجام داخل البرلمان؛ وذلك لأن الأصوات سوف تضيع مما يدعو الأمر إلى الدخول في ائتلافات⁽⁴⁾.

هـ- كما يقال إن التمايز والإختلافات لا تتحقق بين الأحزاب المتعددة فحسب، إنما تتحقق داخل الحزب الواحد؛ والسبب في ذلك يعود إلى عدم الإيمان الحقيقي بمبادئ الحزب ونظامه وهدفه، لذلك إن هذه الصراعات الداخلية تترجم إلى خارجية داخل قبة البرلمان التي تقود أحياناً إلى إعلان النائب إستقلاله من الحزب⁽⁵⁾.

رابعاً- تطبيقات الحكومة الائتلافية:

إن ظاهرة الحكومات الائتلافية قد بدأت بالإننتشار في أغلب دول العالم، لأسباب منها الرغبة في إشراك الأحزاب الصغيرة وتمثيل جميع المكونات من أجل الوصول إلى قرارات سياسية بعيدة عن الإحتكار والتسلط أو الفردية، فالحكومة الائتلافية أكثر شيوعاً في البلدان التي تأخذ بالنظام البرلماني

(1) د. سليمان محمد الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون سنة نشر، ص260.

(2) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص227.

(3) د. هشام الشرقاوي: مقدمة في علم السياسة، مكتبة وزارة العدل، من دون بلد نشر، 1981، ص58.

(4) د. عبد الحميد الناري: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، مطبعة الاسراء، القاهرة، 2004، ص599.

(5) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص228.

ويقوم فيها البرلمان على التمثيل النسبي لعدد من الأحزاب⁽¹⁾. أما في الأنظمة شبه الرئاسية (النظام البرلماني المنحرف، النظام المختلط) كما في فرنسا⁽²⁾ - حيث يقوم رئيس الجمهورية رسمياً بتعيين رئيس الوزراء ولكن يتعين على الحكومة برغم ذلك الحصول على ثقة البرلمان - فتظهر الحكومات الائتلافية بشكل منتظم⁽³⁾. ومن الدول التي لديها حكومات ائتلافية تشمل الدول الإسكندنافية وفي هولندا والمانيا وإيطاليا وتركيا والمغرب ولبنان، ففي المانيا على سبيل المثال تُعتبر الحكومات الائتلافية هي القاعدة؛ لأنه يندر أن يفوز أي من الأحزاب فيها بأغلبية مقاعد البرلمان ولهذا فإنها تشكل حكومات ائتلافية من حزبين سياسيين على الأقل، فقد شكّل حزب المستشار (هلموت كول) مع حزب الخضر حكومة ائتلافية حكم فيها المانيا للفترة من 1998 لغاية 2005⁽⁴⁾. وفي بلجيكا حيث توجد أحزاب سياسية للناطقين بالهولندية وأخرى للناطقين بالفرنسية فإن وجود ائتلافات تتكون من ستة أحزاب أمر شائع⁽⁵⁾. ومن نماذج الحكومة الائتلافية هي التي طبقت في الهند من خلال الائتلاف الحاكم (التحالف التقدمي الموحد) فيتألف من 14 حزباً مختلفاً، حيث يُعدّ هذا التحالف هو أداة بناء الائتلاف بين ممثلي الفئات الهندية المتنوعة دينياً ومناطقياً وإجتماعياً، كما إن الحكم الائتلافي الذي تمثل فيه عدة أحزاب يمكن أن يحقق الغرض المنشود منه كما حصل في تايلند وجنوب أفريقيا وتنزانيا وكولومبيا⁽⁶⁾. أما فنلندا فقد شهدت أكثر الحكومات إستقراراً منذ الإستقلال في ظل تحالف مؤلف من خمسة أحزاب تأسس في سنوات التسعينات⁽⁷⁾. وفي إستراليا إتحد الحزبان الليبرالي المحافظ والوطني في إئتلاف دائم، وقد حظي هذا الإئتلاف بدرجة من الإستقرار - أقله على المستوى الفدرالي - والإستمرار حتى أصبح لإستراليا نظام سياسي مكون من حزبين رئيسيين، وفي بريطانيا لم تتشكل الحكومات الائتلافية إلا في أوقات الأزمات الوطنية، وأبرزها تلك التي حكمت للفترة من 1931 لغاية 1940⁽⁸⁾.

(1) احمد حسن الصفار: الأحزاب السياسية في العراق والعامل الخارجي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيروت، بيروت، 2008، ص116.

(2) تصدق تسمية الحكومة الائتلافية على غالبية الحكومات في فرنسا إذ إن معظمها حكومات ائتلافية؛ وعلة ذلك كثرة عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان، وعدم وجود حزب له أغلبية كبيرة ملحوظة بحيث يمكن أن تتألف الحكومة منه وحده، وهذه الحالة التي سادت في فرنسا من أسباب عدم الإستقرار الوزاري فيها إذ لا تستمر الوزارة - نظراً لعدم تجانسها وتقلب سياستها - أكثر من بضعة شهور، وتكون دائماً معرضة للإنتهاز ومهددة بالسقوط؛ وذلك لأنها غير مؤيدة بأغلبية برلمانية موحدة تستطيع أن تساندها وتشد أزرها في محنتها وفيما تتعرض له من مآزق. للمزيد ينظر: د. محمد عبد العال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها)، مصدر سبق ذكره، ص387.

(3) د. زياد خليل عاتي: مصدر سبق ذكره، ص327.

(4) د. نعمان احمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص75.

(5) د. محمد أبو زيد محمد علي: مصدر سبق ذكره، ص11.

(6) Sunil Bastian, Robin Luckham. Can Democracy Be Designed? (London: Zed Books Ltd), 2003, P.50.

(7) رجاء بهلول: مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، مؤسسة فردرش نومان، عمان، 2005، ص54.

(8) المصدر نفسه، ص55.

الفرع الثاني

حكومة الأغلبية

حكومة الأغلبية (Majority government) تسمى أيضاً بـ (حكومة الأكثرية) أو (حكومة الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً) أو (الحكومة التنافسية)، نشأة هذه الصورة من صور الحكومات البرلمانية في الدول الديمقراطية، حيث يُعدّ أقدم نموذج طبق الحكومات البرلمانية وهو النموذج البريطاني⁽¹⁾.

وتضمن حكومة الاغلبية في النظام البرلماني التقليدي أغلبية مطلقة في البرلمان، بحيث إنها تدوم عادة طيلة الولاية التشريعية، ظهرت حكومة الأغلبية في بريطانيا بسبب الثنائية الحزبية، وهي تنتشر اليوم في أوروبا والعديد من دول العالم⁽²⁾. كما تشير حكومة الأغلبية الى حزب واحد يحصل في الانتخابات على أغلبية برلمانية تؤهله لتشكيل الحكومة بمفرده، أو هي حكومة الحزب الحائز على أكثرية المقاعد في السلطة التشريعية، هذا على عكس حكومة الأقلية (الحكومة الائتلافية) حيث يوجد أكبر عدد من الأحزاب في الهيئة التشريعية فقط من حيث عدد المقاعد أي فقط تعددية مقاعد⁽³⁾. ففي ظل التعددية الحزبية قد يحصل في الانتخابات حزباً معيناً على أغلبية برلمانية تؤهله لتشكيل حكومة بمفرده، من دون حاجة الى موافقة الأحزاب الأخرى، عندها تسمى هذه الحكومة بـ (حكومة الأغلبية).

ولأهمية هذا الموضوع، سيتناول هذا الفرع تباعاً، التعريف بحكومة الأغلبية، وأبرز شروطها، ثم التطرق الى أنواع نظم الأغلبية البرلمانية، ثم بعد ذلك سيتم تبيان أوجه الشبه والاختلاف بين الحكومة الائتلافية وحكومة الأغلبية.

أولاً- التعريف بحكومة الأغلبية:

إن الديمقراطية النيابية لم تنشأ بصورة مفاجئة، ولكن على نحو متدرج وفي بريطانيا بصورة خاصة، لما كانت بريطانيا هي السبّاقة الى بلورة النظام البرلماني، فقد تحولت تجربتها الى نموذج للديمقراطيات في العالم، وإقترن هذا النموذج او نموذج ديمقراطية الأكثرية (الأغلبية البرلمانية) منذ نهاية القرن التاسع عشر خاصة في بريطانيا بالتنافس الحزبي بين حزبين رئيسيين على وجه التحديد، كذلك كان من المعالم الأساسية لهذا النظام إعتداد الدائرة الانتخابية الفردية وذهاب المقعد النيابي في هذه الانتخابات لمن يفوز بالعدد الأكبر من أصوات المقترعين⁽⁴⁾. وإن عملية التحول من الديمقراطية التوافقية القائمة على أساس التفاهات الطائفية والقومية في عملية إدارة الحكم الى ديمقراطية الأغلبية يُعدّ مؤشراً مهماً جداً للإستقرار السياسي في البلدان التعددية - كالعراق مثلاً- من ناحية الأداء السياسي والخدمي، إذ في حكومة الأغلبية ستتضح صورة وطبيعة الحكم في من يحكم ومن يعارض وهذا الأمر يسهم في ضرورة تبني برامج واقعية من شأنها تحقيق النجاحات بالنسبة للحكومة، ويجعل

(1) د. زياد خليل عاتي: مصدر سبق ذكره، ص128.

(2) رضوان زيادة : مصدر سبق ذكره ، ص153. للمزيد ينظر مورييس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص257.

(3) لينول بيهنر: مصدر سبق ذكره، ص43.

(4) Alan ware, Op.Cit, P. 145.

المعارضة تفكر بطرق أكثر جدية في رقابة الأداء الحكومي بغية تشخيص الأخطاء وتنوير الرأي العام حول ملفات الإخفاق التي تعاني منها الحكومة وهذا جوهر عمل النظام البرلماني؛ لأن وجود حكومة قائمة على أساس الأغلبية السياسية وليس المجتمعية⁽¹⁾ ووجود معارضة حقيقية من شأنه أن يعزز من الاستقرار السياسي في البلاد ويدفع بعملية التحول الديمقراطي بخطوة الى الأمام⁽²⁾. وحكومة الأغلبية تُعرّف بأنها حكم الأغلبية التي تصل الى السلطة من خلال الانتخابات⁽³⁾. او هي حكم الأغلبية مع حماية حقوق الأقلية⁽⁴⁾. وهذه الحكومة تكون تنافسية من خلال الانتخابات التنافسية التي تُعتبر المعيار الأساس لتحديد الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي، إذ تتولى الأغلبية السياسية مسؤولية الحكم، في حين تشكل الأقلية السياسية قوى معارضة تراقب عمل الأكثرية الحاكمة وتترصد بأخطائها، فقواعد اللعبة السياسية تفسح المجال أمام تبدل الأدوار بين الطرفين بطريقة سلمية عن طريق الانتخابات⁽⁵⁾. وهنا تكون العملية السياسية ناجحة عندما تكون نتائجها معروفة وحجم مخاطرها منخفضة، وهو ما يجعل النمط التنافسي للسياسة يتناسب والمجتمعات المتجانسة والمتقدمة التي تمرست الديمقراطية وتقتن اللعبة السياسية على امتداد سنوات طويلة وفهمت قواعدها جيداً، وأدركت خفياها وأهدافها، فتكونت لديها أحزاب سياسية جسدت سياساتها في برامج وتشريعات عادلة، عملت على تقارب آراء كل من الأغلبية والأقلية في الوصول الى الحكم⁽⁶⁾. بعبارة أخرى إن نظام الأغلبية السياسية هو نظام يوفر الأمان والاستقرار؛ وذلك لعدم قلق الناخبين بشكل كبير بشأن شخصية من يتولى الحكم، إذ يتبدد القلق من خلال إتباع الأنظمة الديمقراطية القائمة على أساس الأغلبية والأقلية

(1) في التصور العام للديمقراطية بأنها حكم الأغلبية، ولكن الأغلبية بمعناها السياسي وليس بمعناها المجتمعي، وهناك خلط بينهما مع إن هناك فرقاً كبيراً يميز المفهومين عن بعضهما، (فالأغلبية السياسية): هي أغلبية أفقية تمتد على مساحة الوطن بكل اتجاهاته، أغلبية أحزاب لها قواعد ومناصرين شمالاً وجنوباً، شرقاً وغرباً، من مختلف الطوائف والقوميات، أغلبية برامج وحتى أيديولوجيات. بينما (الأغلبية المجتمعية): هي أغلبية عمودية تقسم المجتمع على أساس العلاقات الأولية والانتماءات الطائفية والإثنية، وإسقاطات الأحزاب يتم حسب هذا المنظور، والمنطق الذي يحكم الأغلبية المجتمعية إن مجتمع ما إذا كانت أغلبيته من الشيعة مثلاً فطبيعي إستناداً الى الواقع أن يكون الحكم بيد الشيعة مع ضرورة حضور الأقلية في الحكم أو تمثيل لهم بصرف النظر عن مكاسبهم الانتخابية التي قد تجد لأقل الأقليات عدداً وجود ولو شكلي عن طريق النظام الانتخابي الذي يحدد لهم كوتا معينة، وإذا كانت أغلبيته من السنة فمن الضروري أن يكون الحكم للسنة، وفي الجانب الأثني إذا كانت الأغلبية للعرب والأقلية من الكرد فإن من المفروض أن يكون الحكم بيد العرب. هذا المثال يعطي إنموذجاً لما يمكن أن تؤدي اليه الأغلبية المجتمعية من معوقات، وتعطل إتخاذ القرارات وسن التشريعات، وأزمات سياسية قد تعرض كيان الدولة والسلم الأهلي لخطر الإنهيار، وبالتالي نعتقد إن الأغلبية المجتمعية هي ضد الديمقراطية ومناقضة لها.

للمزيد ينظر: جورج طرابيشي: إشكاليات الديمقراطية في الوطن العربي، من دون ناشر، عمان، الأردن، 1998، ص28. كذلك مهدي عامل: في الدولة الطائفية، ط3، دار الفارابي، بيروت، 2003، ص68.

(2) جون ستوررات ميل : الحكومات البرلمانية، ترجمة أميل الخوري، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، دمشق، 1986 ، ص146.

(3) هناء صوفي عبد الحي: الديمقراطية التنافسية والديمقراطية التوافقية (الحالة اللبنانية)، المجلة العربية للعلوم السياسية، بيروت، العدد(12)، 2006 ، ص129.

(4) حسنين توفيق إبراهيم ، وعبد الجبار احمد عبدالله: التحولات الديمقراطية في العراق ،مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2005 ، ص94.

(5) سالم توفيق النجفي: الإستبداد في نظم الحكم متضمنات الماضي ورؤية المستقبل (دراسة حالة العراق) ، مجلة المستقبل العربي، بيروت ، العدد (228) ، 1998 ، ص130.

(6) هناء صوفي عبد الحي: مصدر سبق ذكره ، ص131.

السياسية عدة إستراتيجيات لإدارة التنافس وضمان عدم تحوله الى صراع بين الفئات الإجتماعية وهي⁽¹⁾ :

1- إقامة نظام فدرالي على أسس غير أثنية، او إتباع الحكم الذاتي لبعض المناطق.

2- إتباع سياسات عامة غير أثنية التوجه.

3- تبني نظام إنتخابي يشجع على إقامة تحالفات إنتخابية تتجاوز الخطوط الأثنية والعرقية.

4- ضمان الحقوق والحريات العامة للجميع.

وهناك طريقتان تتحول بها الأقليات الى أغليات في هذه المجتمعات هي⁽²⁾ :

1- أن يُحوّل قسم كبير من الناخبين تأييدهم من الحزب الحاكم الى الحزب المعارض، وبذلك تعطى للمعارضة الأغلبية اللازمة لتشكيل حكومة جديدة، ويتلائم هذا مع نظام الحزبين المعمول به في بعض الدول ومنها بريطانيا وأمريكا.

2- أن يكون هناك نظام من الائتلافات الحكومية المتغيرة بحيث يمكن من خلالها أن يدخل كل حزب الى الحكومة ويخرج عنها عبر مدة زمنية معينة، وهذا النظام يتلائم مع الدول التي تأخذ بنظام التعددية الحزبية.

كما إن حكومة الأغلبية يتمتع رئيسها بحرية نسبية في إختيار أعضاء مجلس الوزراء وغالباً ما تكون من القيادات في حزبه ويكون لقيادة الحزب دور هام في الإختيار⁽³⁾ . كما يمكن إستخدام مصطلح (حكومة الأغلبية) ايضاً لتحالف مستقر من حزبين او أكثر لتشكيل أغلبية مطلقة، أحد الأمثلة على هذا التحالف هو في بريطانيا من عام 2010 لغاية عام 2015، حيث كانت الحكومة تتألف من حزب المحافظين والليبراليين الديمقراطيين، فقد فاز المحافظين بأكثر عدد من المقاعد في انتخابات عام 2010 لكنهم فشلوا في تحقيق الأغلبية المطلقة ومع ذلك من خلال الجمع بين الديمقراطيين الأحرار تم إنشاء أغلبية قوية في مجلس العموم⁽⁴⁾ . فالأغلبية هي الأكثرية وهي مصطلح شائع في الحياة السياسية الديمقراطية، وتعني النزعة او التوجه الأعم للناخبين في إقتراع ما، ويُعبّر عنها من الناحية الإجرائية بحصول حزب او تحالف سياسي على الكم الأكبر من الأصوات المعبّر عنها مقارنة بمنافسيه كل على حده، وفي هذه الحالة نتحدث عن أغلبية نسبية او بسيطة، وحين يحصل حزب او

(1) محمد عاشور مهدي: التعددية الإثنية، المكتبة الوطنية، جامعة القاهرة، 2002 ، ص132.

(2) محمد زين العابدين السيد محمد: الديمقراطية التوافقية وأثرها في الحياة السياسية ، رسالة ماجستير، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، 2009 ، ص36.

(3) د. حميد حنون خالد: مصدر سبق ذكره ، ص93.

(4) لينول بيهنر: مصدر سبق ذكره ، ص43.

تحالف سياسي على كم من الأصوات يفوق ما حصل عليه جميع منافسيه مجتمعين، فإن الأغلبية المحصل عليها تسمى أغلبية مطلقة⁽¹⁾.

ويمكن للباحث تعريف حكومة الأغلبية بأنها: (حكومة يتم تشكيلها من زعيم وأعضاء الحزب السياسي الفائز في الانتخابات التشريعية بأغلبية المقاعد البرلمانية).

ثانياً - شروط حكومة الأغلبية:

في هذا المجال، هناك عدة شروط رئيسة إذا ما توفرت يجعل الإتجاه نحو قاعدة الأغلبية ممكناً في دولة ما، وهي:

1- كلما ازداد أفراد الشعب في دولة معينة تجانساً، لا سيما في السمات التي لها إرتباط وثيق بالإتجاهات والمواقف السياسية، كلما قل احتمال قيام الأغلبية بتأمين سياسات مضرّة بمصالح الأقليات، وكلما زاد الاحتمال نتيجة ذلك في اعتماد قاعدة الأغلبية⁽²⁾.

2- كلما ازدادت قوة التوقعات بين أفراد أقلية سياسية بخصوص احتمال انضمامهم الى أغلبية يوم غد، كلما ازدادت درجة قبولهم بقاعدة الأغلبية وقل شعورهم بالحاجة الى وجود ضمانات خاصة بهم مثل حق النقض، وكلما ازداد احتمال قناعتهم بأن من شأن مثل هذه الإجراءات إعاقه تحقق احتمال مشاركتهم المستقبلية في حكومة الأغلبية⁽³⁾.

3- تحظى قاعدة الأغلبية بدرجة أكبر من الدعم بين أفراد الأقلية، إذا ما شعر هؤلاء الأفراد بالثقة بأن القرارات الجماعية لن تهدد العناصر الأساسية لنمط حياتهم على نحو جذري، سواء كان ذلك في الأمور الدينية او اللغوية او الإقتصادية او الأمنية او أية أمور أخرى⁽⁴⁾.

ثالثاً - أنواع نظم الأغلبية البرلمانية:

إن نظم الأغلبية البرلمانية تتباين تبعاً لمنظومات الأحزاب التي تُغيّر بدورها العلاقات بين البرلمان والحكومة، ويمكن تصنيفها كالآتي⁽⁵⁾:

1- الأنظمة البرلمانية ذات الثنائية الحزبية:

-
- (1) د. محمد عبدالعال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها) ، مصدر سبق ذكره ، ص 214 .
 (2) روبرت دال: الديمقراطية ونقادها ، ترجمة نعيم عباس مظفر، الطبعة العربية الثانية، دار الفارس للنشر والتوزيع، عمان ، 2005 ، ص 272.
 (3) د. رقية المصدق : مصدر سبق ذكره ، ص 206. كذلك ورودري والترز: كيف يعمل البرلمان، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2004، ص 188.
 (4) د. محمد لطيف زكريا: النظام البرلماني (البرلمان الإنجليزي نموذجاً)، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 2009 ، ص 89.
 (5) مورييس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى ، مصدر سبق ذكره ، ص 130-132.

إنها ثنائيات حزبية حقيقية، توجد في بريطانيا وكندا وأستراليا، حيث كل من الحزبين يستطيع أن يحصل وحده على الأغلبية البرلمانية. وإن النتائج المترتبة على هذه المنظومة هي:

أ- إن الحكومة تتألف على نحو متجانس من أعضاء حزب الأغلبية أو الأكثرية الخاضع لسلطتها، هكذا يمكن للحزب أن يطبق برنامجاً، مما يفرض عليه بعضاً من الواقعية، فهو لا يملك أن يرمي على حلفائه عواقب فشله.

ب- إن الحكومة تضمن ثقة البرلمان خلال كل مدة التفويض التشريعي، وبالتالي تبقى الحكومة ثابتة جداً ولا خوف من سقوط الحكومات، ولا يتهدد رئيس الوزراء أي خطر بإقالته خلال المدة التشريعية كلها، لأن حزبه يملك وحده غالبية أصوات البرلمان.

ج- إن تمركزاً شديداً للسلطة يقع بين أيدي الوزراء، خلف واجهة فصل السلطات، لا يعود البرلمان يُشكّل ثقلاً فعلياً مقابلاً للحكومة، بل هو على العكس تابع لها، عبر تبعية رئيس حزب الأغلبية، الذي في الوقت نفسه هو رئيس الحكومة. غير إن الأغلبية تحترم حقوق المعارضة، وفصل السلطات الحقيقي لم يُعد بين البرلمان والحكومة، ولكن بين حزب الأغلبية - الذي يهيمن على البرلمان ويمسك بالحكومة - وبين حزب المعارضة، الذي يمارس وظائف المراقب والمطالب.

د- إن الانتخابات البرلمانية تسمح لمجموع المواطنين باختيار حكومتهم ورئيسها من بين فريقين الحزبيين النافذين، يصوت الناخب لنائب دائرته، ولكن أيضاً لرئيس الحزب وفريقه، وتركز الأحزاب دعايتها على قاداتها، مثل إنجلترا هي نموذج على هذا الصعيد.

2- الأنظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية:

في هذه الأنظمة لا يحصل أي حزب على الأغلبية المطلقة من المقاعد البرلمانية، وتُشكّل الحكومة إستناداً إلى تحالف عدة أحزاب، وأغلبية كهذه هي دوماً أكثر هشاشة، وتعاني من عدم الإستقرار الوزاري، وفيها يمكن للأحزاب إطلاق وعود مستحيلة للناخبين، لأنه يمكن إلقاء مسؤولية عدم تنفيذها على الشركاء.

هناك فارق مهم بين الدعوة إلى تكوين (الائتلاف الكبير) بعد الانتخابات، وبين تشجيع التحالفات والتكتلات قبل الانتخابات، فإجراء التحالفات إلى ما بعد الانتخابات، يعني تعبئة الجماهير الانتخابية على أساس فئوي بحت، وعندها لن يكن من السهل على الزعماء أن يتراجعوا بسهولة عن المطالب الفئوية التي طبعته حملاتهم الانتخابية. أما إذا تم بناء التحالفات غير الفئوية قبل الانتخابات، فإنها تحد من النفوذ الانتخابي للفئويين وتساعد المعتدلين والوسطيين والذين يركزون على المصالح الوطنية والمشاركة على الإمساك بزمام المبادرة في الحملات الانتخابية وعلى بناء كتل شعبية غير فئوية⁽¹⁾.

هذا النمط من الأنظمة لديه فرصة ليتم التحول إليه في الدول ذات التعددية الحزبية، إذ الائتلافات الحكومية المتحولة فيه تسمح لكل حزب أن ينتقل خلال عدة سنوات إلى داخل الحكومة ثم إلى خارجها

(1) د. رغيد الصلح : مصدر سبق ذكره ، ص55-56.

(المعارضة)، ذلك إن الموقف المعتدل والإستعداد للحل الوسط هما من الشروط التي لابد منها لتشكيل ائتلاف واسع. ومن ناحية أخرى، فإن المشاركة بالحكومة إنما هو حافز قوي للإعتدال والحلول الوسطى، فضلاً عن ذلك، في هذا النمط من الجائز لعدد لا يستهان به من الناخبين المترددين أن يحولوا تأييدهم من الأحزاب المشاركة في الحكومة الى تلك المشاركة في المعارضة، وذلك ما لا يمكن أن يحدث في الديمقراطيات التوافقية، لأنه غالباً ما تتطابق الإنقسامات الحزبية مع الإنقسامات الأثنية والطائفية، إذ تكون أصوات المترددين ضئيلة الأثر. وإن نجاح هذا النمط يعتمد على إتباع الشروط الرئيسية السالف ذكرها سابقاً، ومزاياه تتشابه مع المزايا التي يوفرها نمط الأغلبية البرلمانية في نظم الثنائية الحزبية. ولقد كانت التجربة الديمقراطية في الدول التعددية - كالعراق مثلاً - بحاجة الى تطوير النظام الانتخابي بما يسمح للخاسرين بتقبل ما تسفر عنه صناديق الاقتراع، والقيام بترتيبات فدرالية لتوزيع الموارد ومؤسسات حكومية ذات ثقة في توزيعها، وبناء نظام يحمي حقوق الأقلية، وإصلاح النظام القضائي الضامن لذلك، وتأسيس منظمات المجتمع المدني، وتشجيع الأحزاب العابرة للأثنيات والطوائف⁽¹⁾.

3- الأنظمة البرلمانية ذات الحزب المهيمن:

مصطلح (الحزب المهيمن) يشير للدلالة على الحالة التي يكون فيها حزب ما، أقوى بكثير من كل الأحزاب الباقية، وضمن نظام تعددي حقيقي، او يعني وجود فارق هائل بين الحزب الحكومي القوي جداً وبين أحزاب صغيرة محصورة في المعارضة وضعيفة جداً، الأمثلة على ذلك، الأحزاب الاشتراكية الأسكندنافية والأحزاب الديمقراطية المسيحية الإيطالية، وفي نظام الثنائية الحزبية، فإن حصول أحد الحزبين على غالبية مطلقة خلال مدة طويلة جداً يُشكّل ايضاً شكلاً من أشكال الهيمنة⁽²⁾. والهند ايضاً عرفت نظام الحزب المهيمن في ظل نظام برلماني إذ كان لحزب المؤتمر تفوق واضح على منافسيه خلال مدة طويلة⁽³⁾.

يرى الباحث إن هذا النمط من الأنظمة فرصته للقبول ضعيفة جداً، لسبب في غاية الأهمية لأنه يقترب مما هو عليه في الأنظمة التسلطية ذات الحزب الواحد. كما إن التعدد الحزبي الواسع المُعَبّر عن التعددية الأثنية والدينية والطائفية - في العراق مثلاً - لا تسمح ولا تقبل بظهور مثل هذه الحالة. كذلك لا يستطيع حزب لوحده أن يتحمل مسؤولية الحكومة والسلطة؛ لأنه سيكون في الواجهة لوحده، وبالتالي سيتحمل مسؤولية الإخفاق لوحده، وربما يؤدي ذلك للإنتهاء به الى عدم تسلم السلطة ثانية، وهذا أمر غير مرغوب فيه لأي من الأحزاب التي تؤمن بالديمقراطية.

(1) Andreas Wimmer , Democracy and Ethno-Religious Conflict in Iraq ,center on Democracy, Stanford Univercity,2003,p.23.

(2) د. صالح حسين علي: مصدر سبق ذكره، ص229.

(3) موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، مصدر سبق ذكره، ص133-134.

رابعاً - أوجه الشبه والإختلاف بين الحكومة الائتلافية وحكومة الأغلبية:

بين الحكومة الائتلافية وحكومة الأغلبية أوجه شبه وإختلافات كثيرة، يرى الباحث من الضروري التعرف على أهمها:

1- أوجه الشبه(1):

أ- كلاهما من صور الحكومة البرلمانية، إذ إن طبيعة النظم الديمقراطية تقوم على أساس نيابي، بحيث يختار الشعب ممثليه عن طريق الانتخابات.

ب- إن كلاهما ينبعان من فكرة مفادها الإعتراف بالتكوين التعددي للمجتمع مع وجود إرث تاريخي من حيث التجربة، والتعددية هي الإعتقاد أنه ينبغي أن تكون هناك، أشياء عديدة وهي تدافع عن تلك الحالة من التعدد وتعارض الأحادية في المعتقدات والمؤسسات والمجتمعات، فإن التعددية تقرر بوجود التنوع في الممارسات الإجتماعية والمؤسسية والأيدولوجية وإنها تثمن هذا التنوع.

ج- كلاهما تقومان على مبدأ تمثيل المكونات السياسية في المجالس النيابية، مع الإختلاف في الإجراءات لتشكيل الحكومات التي تختلف من دولة الى أخرى، مثلاً تتكون الحكومة السويسرية التي تطبق الائتلافية من سبعة أشخاص يمثلون الإتجاهات السياسية ويتولى أحدهم رئاسة المجلس لمدة عام، وهؤلاء يتم إنتخابهم من قبل المجلس الوطني الذي يتكون اصلاً نتيجة للإنتخابات التي تم إجراؤها سابقاً. في حين إن الحكومة البريطانية تتكون من أعضاء الحزب الفائز في الإنتخابات، ويسمي رئيس الوزراء أعضاء حكومته من حزبه.

د- إن الحكومة الائتلافية لا تقوم لها قائمة ما لم تكن تحتوي على مبادئ الديمقراطية من الحرية والمساواة والمشاركة السياسية، وفي هذا تتطابق حكومة الأغلبية مع الحكومة الائتلافية.

2- أوجه الإختلاف:

أ- من حيث وجود المعارضة السياسية:

يمثل تكوين المعارضة السياسية أحد الفروقات الجوهرية بين الحكومة الائتلافية وحكومة الأغلبية، إذ يشارك جميع التيارات السياسية في الائتلاف الواسع الذي يتم إصدار القرارات بصورة توافقية وهو يعرقل بناء معارضة نشطة خارج الائتلاف (كما هو الحال عليه في العراق)، في حين تقوم العملية السياسية في حكومة الأغلبية على أساس وجود الحكومة والمعارضة (كما هو الحال عليه في بريطانيا)⁽²⁾.

ب- من حيث التصويت:

(1) باتريك دانليفي، وبريندان اوليري: نظريات الدولة وسياسية الديمقراطية الليبرالية ، ترجمة مركز الخليج للأبحاث ، دبي، 2005 ، ص25. كذلك أرنت ليبهارت: مصدر سبق ذكره، ص120.

(2) عبد الستار الكعبي: مصدر سبق ذكره، ص40-46.

في حكومة الأغلبية نجد إن القرارات التي تصدر من البرلمان تصدر وفقاً لعدد الأصوات التي يكسبها ذلك القرار وهذا يفتح مجالاً رحباً لإقصاء الفئات الاجتماعية ذات التمثيل النسبي القليل مقارنة بالفئات الأخرى، في حين تتخذ أغلب القرارات في الحكومة الائتلافية بالأجماع عند وجود ائتلاف يضم ممثلي الأطراف كافة وهذا يؤدي الى توزيع النفوذ داخل الائتلاف بين الممثلين وإصدار القرارات عن طريق المساومة عليها وبمشاركة الجماعات كافة⁽¹⁾.

ج- من حيث الفيتو:

أحد الأركان التي تقوم عليها الحكومة الائتلافية هي الفيتو (النقض) المتبادل وهي عبارة عن سلاح تملكه الأطراف كافة حيث يمكن إستخدامه لمحاربة طغيان الأكثرية، وتمثل إحدى الفروقات الجوهرية بينها وبين حكومة الأغلبية، وفقاً للأخيرة لا تملك حق الاعتراض وعرقلة إصدار القرارات بسبب خضوعها لقانون (الكم)⁽²⁾.

د- من حيث موافقة الأقلية البرلمانية أو الأكثرية:

إن القرارات والتشريعات تصدر في النظام الديمقراطي على وفق إرادة الأغلبية، إذ غالباً ما تكون النسبة المطلوبة في إقرار القوانين هي الأغلبية المطلقة من عدد الأعضاء أو الأغلبية البسيطة، أما آلية إتخاذ القرارات في الائتلافية فإنه يكون مقيداً بموافقة الأقليات، فيكون أما بالأجماع أو بتحقيق أغلبية خاصة كأغلبية الثلثين، ومن الواضح إنه لا يمكن الحصول على هذه الأغلبية إلا بمشاركة غالبية الكتل مما يعطي الأقليات فرصة كبيرة لنقض القرارات فلا توافق على صدورها إلا بعد الحصول على ضمانات لحماية حقوقها أو حصولها على إمتيازات سياسية معينة كما إنه يؤدي الى تأخر إصدار القرارات والتشريعات، فعادةً ما تطمأن حكومة الأغلبية الى إقرار تشريعاتها ونادراً ما تخشى أن تهزم في البرلمان، على النقيض من ذلك يجب على حكومة الأقلية (الائتلافية)، المساومة باستمرار للحصول على الدعم من الأحزاب الأخرى من أجل تمرير التشريعات وتجنب الهزيمة على إقتراحات بحجب الثقة⁽³⁾.

هـ- من حيث دور المعارضة السياسية:

تقوم حكومة الأغلبية في النظام الديمقراطي على أساس الثنائية في الحكم والمعارضة، فالأحزاب التي تشكل الأغلبية تكون هي الحاكمة وتمارس الأحزاب الخاسرة عمل المعارضة الى أن تحظى بثقة الناخبين وتحصل على الأغلبية فتكون هي في موقع الحُكم وتصبح الأولى في موقع المعارضة، وهذا يعني إن النظام الديمقراطي يقوم على هذه الثنائية والتي تؤمن التداول السلمي للسلطة. بينما الحال في

(1) طوني جورج عطا الله: التضامن الوزاري (دراسة حالة في النزاع والتسوية في الأنظمة الائتلافية)، المكتبة الشرقية، بيروت، 1997، ص137.

(2) د. عبد الحميد الناري: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص68.

(3) ألان تورين: ماهي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قبيسي، ط2، دار الساقى، بيروت، 2001، ص93.

الحكومة الائتلافية يختلف كلياً فلا يوجد دور مؤثر للمعارضة؛ لأن جميع المكونات التي تحظى بالتمثيل البرلماني تكون مشاركة في الحُكم بحصة معينة تناسب حجمها الانتخابي⁽¹⁾.

و- من حيث وحدة وقوة المعارضة او تبعثرها وتشرذمها:

ففي ظل نظام الحزبين يبرز دور المعارضة السياسية او الحزبية بشكل أكثر وضوحاً وفعالية؛ لأن هذا النظام يعمل على توزيع مسؤولية الحُكم بين حزب الأغلبية وحزب الأقلية، إذ يقع على عاتق حزب الأغلبية إدارة دفة الحُكم في حين يقع على عاتق حزب الأقلية المعارضة في ظل هذا النظام بكونها معارضة معتدلة ولا تلجأ الى إستخدام الأساليب المتطرفة مع الحكومة (حزب الأغلبية)؛ لأنها قد تصبح في فترات إنتخابية أخرى وعند الحصول على أغلبية أصوات الناخبين في سدة الحُكم⁽²⁾. اما في ظل نظام تعدد الأحزاب فهو يقوم على وجود أكثر من حزبين بفعل عوامل عديدة منها التنوع الإجتماعي والسياسي والنظام الإنتخابي المتبع، نجد إن المعارضة تمثلها أحزاب عديدة، وعلى الرغم من إن هذا النظام يعمل على ظهور المعارضة السياسية إلا إن تأثيرها يختلف عن نظام الحزبين؛ والسبب في ذلك يعود الى كون المعارضة غير مركزة بيد حزب واحد يجند لها جميع إمكانياته، وإنما مبعثرة بين عدة أحزاب سياسية غير متفقة في المبادئ والأهداف، وكل ما يجمعها هو معارضتها للحزب او الأحزاب الحاكمة⁽³⁾. حيث تتسم المعارضة في ظل هذا النظام بكثرة أعدادها وإختلاف قوتها وحجمها بالتطرف، إذ لا تتوانى الأحزاب المتعددة غير المشاركة في الحُكم في إستخدام كافة الوسائل المتاحة للنيل من الحزب او الأحزاب الحاكمة ومحاولة إسقاطها؛ والسبب في ذلك يعود الى كون الأحزاب المعارضة الصغيرة لا تفكر في أمل قريب أن تتولى الحُكم، وهو ما يجعلها تتبنى أهداف بعيدة عن الواقع من أجل التأثير في الرأي العام، فكلما كان الحزب بعيد عن السلطة نجده يطرح شعارات غير واقعية، لكنه عندما يصطدم بالواقع يصبح الحزب أكثر اعتدالاً وقبولاً للتحالف مع غيره من الأحزاب⁽⁴⁾.

(1) ابروق ألكسندر: الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، ترجمة محمد الهمشري ومحمد أبو طائلو ود. محمد بدران ويوسف الريدي، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر والترجمة، بيروت، من دون سنة نشر، ص284.

(2) اشرف مصطفى توفيق: المعارضة، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989، ص61.

(3) المصدر نفسه، ص14.

(4) د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص193. كذلك أشرف مصطفى توفيق: مصدر سبق ذكره، ص63. كذلك مايلو ألبير، وميرل مارسيل: الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى، ترجمة محمد بحاري، مكتبة الفكر العربي، منشورات عويدات، بيروت، 1970، ص205.

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي لدور التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية

يتفق فقه القانون الدستوري على أن لا ديمقراطية سياسية من دون إنتخابات، وذلك على أساس أن الديمقراطية الوعاء الذي يحتوي على العديد من الممارسات التي تتعلق بالسلطة السياسية، ومن أهم هذه الممارسات هي المشاركة السياسية⁽¹⁾، ولا وجود للنظام الديمقراطي ما لم يكن الشعب بجميع مكوناته قادراً على إختيار من يمثله بصورة حقيقية في إدارة شؤون الحكم⁽²⁾. وإن الإنتخابات في النظم الديمقراطية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي إحدى آليات النظام الديمقراطي التي تستهدف تحقيق مقاصد من بينها التعبير بشكل ملموس في كون الشعب هو مصدر السلطات⁽³⁾.

وإن كل دولة قائمة ذات سيادة كاملة أو ناقصة، تحتاج الى حكومة كي تسيّر أعمال الدولة وأنشطتها وشؤونها الداخلية وعلائقها الخارجية، والشكل الأبرز لتلك الحكومات هو أن تُشكّل على هيئة ما يسمى (مجلس الوزراء) المُكوّن من رئيس للوزراء ومجموعة من الوزراء، فيتولى كل وزير منهم أعمال وزارة معينة، والوزارة هي تشكيل حكومي يهدف الى إدارة قطاع أو نشاط ما من مهام الدولة، إذ إن مهام الدولة كثيرة ومتشعبة، فيتوجب فصل تلك المهام الى أجزاء فيوكل كل جزء منها الى وزارة معينة. وإن أغلب الدساتير في الدول البرلمانية تنص على أن لرئيس الدولة سلطة إختيار رئيس مجلس الوزراء لتشكيل الحكومة والذي يقوم بإختيار وزرائه⁽⁴⁾.

وفي الدول الديمقراطية عندما تتشكل الحكومة البرلمانية من حزب الأغلبية، تشكل أحزاب الأقلية في المقابل حكومة ظل⁽⁵⁾، وإن حكومة الظل في نظام الثنائية الحزبية تختلف عن حكومة الظل في نظام التعددية الحزبية، إذ يقصد بنظام الثنائية الحزبية وجود حزبين رئيسيين متقاربين في التأثير والأهمية، ويُكرّس تنافسهما في حصول حزب واحد على السلطة، ووجود الآخر في المعارضة، فالصراع السياسي ينحصر بين هذين الحزبين، ويفترض إنهما يتبادلان مكانيهما لذلك يتميز حزب المعارضة (الأقلية) بأنه لا يلجأ الى إستخدام الأساليب المتطرفة مع الحكومة، ومن الملاحظ هنا إن نظام الثنائية الحزبية لا يساعد فقط على ظهور المعارضة الخارجية وإنما يعمل كذلك على تنسيقها وتنظيمها بحيث يجعل منها أداة فعالة منظمة تنظيمياً دقيقاً، أبرز أمثلة لهذا النظام ما موجود في بريطانيا. وإنّ تطور ونجاح التجربة البريطانية في النظام البرلماني كشكل من أشكال الأنظمة السياسية

(1) عدي عبد ماهر: المشاركة الإنتخابية بين الحق والواجب، بحث منشور في مجلة دراسات إنتخابية المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات، العدد (2)، 2015، ص84.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص274-275.

(3) أحمد الدين وآخرون: الإنتخابات الديمقراطية وواقع الإنتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009، ص124-125.

(4) د. رافع خضر شبر: مصدر سبق ذكره، ص16.

(5) يمكن للباحث تعريف (حكومة الظل) بأنها: نشاط سياسي مؤسسي سلمي علني يمارس من قبل مجموعات سياسية - أحزاب أو كتل - داخل البرلمان معارضة للحكومة الموجودة في السلطة وتوجه النقد لها بهدف الضغط على السلطة لتقويم أدائها استناداً الى الدستور والقوانين ذات الشأن، و تعمل حكومة الظل عادةً على إظهار نفسها كبديل للحكومة الفعلية في الإنتخابات المقبلة.

الموجودة في دول العالم أدى الى الأخذ بهذا الشكل في العديد من الدول لكن إختلاف البيئة الداخلية والخارجية لهذه الدولة او تلك قد كان لها دور بارز وواضح في نجاح او عدم نجاح هذه التجربة⁽¹⁾.

اما حكومة الظل في نظام التعددية الحزبية، ففي هذا النظام تتنافس أحزاب عدة للوصول الى الحكم، بحيث لا يستطيع حزب لوحده أن يتولى السلطة من دون مشاركة أحزاب أخرى يتفق معها في إدارة شؤون السلطة⁽²⁾. هنا يصعب القول بوجود تنظيم متناسق للمعارضة مع تعدد الأحزاب وكثرتها، وإختلاف قوتها وحجمها، كما إن طريقة المعارضة تتميز بالتطرف حيث لا تتوانى الأحزاب المتعددة في إستخدام الوسائل المتاحة للهجوم على الأحزاب المُشكّلة للحكومة، ونقد سياستها، إذ إن الأحزاب الصغيرة تعيش صراعاً حتى في خارج الحُكم للفوز بالحُكم⁽³⁾.

وعليه سيتم التطرق في هذا الفصل الى التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية، كذلك سيتم تبيان دور التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق والدول محل الدراسة، وعلى هذا الأساس سيتناول هذا الفصل الجانب التطبيقي الخاص بموضوع الدراسة من خلال تقسيمه الى مبحثين وكما يلي:

المبحث الأول – تشكيل الحكومة البرلمانية في الدول محل الدراسة.

المبحث الثاني – تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق.

المبحث الأول

تشكيل الحكومة البرلمانية في الدول محل الدراسة

في الدول الديمقراطية تؤدي الأحزاب السياسية دوراً كبيراً في تشكيل وإدارة الحكومات، وتؤدي دوراً رقابياً يسمح بمراقبة ومحاسبة الحكومة على إدائها، بفضل جهودها الهادفة الى مراقبة السياسات العامة في الدولة والتأثير عليها، وبالتالي فإن الحكومات في الدول الديمقراطية كبريطانيا تستمد قوتها من الأغلبية الحزبية التي تصل الى المجالس النيابية بالإقتراع العام.

حيث تمتاز الأحزاب السياسية في بريطانيا بشدة مركزيتها، وهذا ما يعطيها تماسكاً وقوة وسيطرة على الناخبين، ويُقرّب الأحزاب البريطانية بشكل كبير من مفهوم الأحزاب الكلاسيكية، أي إن وظيفتها لا تقتصر على السيطرة على المناصب السياسية وتعيين المرشحين، وإنما تقوم ايضاً بنشاطات أخرى مستمرة طول العام، مثل مراقبة النظام السياسي وكيفية عمله الى التعبئة السياسية للأعضاء ، ويُصنّف النظام السياسي البريطاني في إنه من أكثر النظم الديمقراطية رسوخاً في العالم أجمع، وتُعد بريطانيا من أوائل الدول التي أخذت بنظام الثنائية الحزبية، وهذا ما يفسر أسباب إستقرار الحياة السياسية في

(1) كلود غيو: النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، منشورات عويدات، بيروت، 2000، ص89.

(2) د. حسان محمد شفيق العاني: مصدر سبق ذكره، ص74.

(3) خميس دهام حميد: المعارضة في إقليم كردستان العراق ودورها في ترسيخ الديمقراطية، مجلة دراسات دولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (57)، 2014، ص76.

بريطانيا، إذ تساهم الثنائية الحزبية - او نظام الحزبين - في إستقرار المؤسسات الدستورية، وفي خلق التوازن في الحياة السياسية؛ لأنه يساعد على تحقيق عملية التناوب في السلطة بانتظام، بحيث يتعاقب كل من الحزبين المتنافسين على ممارسة السلطة في الدولة، ويضمن نظام الحزبين السياسيين الإستقرار الحكومي، ما بقي الحزب الذي يمسك بالسلطة يتمتع بالأغلبية المطلقة داخل البرلمان⁽¹⁾.

وفي بريطانيا يتنافس حزبين - المحافظين والعمال - على السلطة، فالحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد في الإنتخابات العامة، عندها يصبح رئيس الحزب الفائز رئيس مجلس الوزراء بتكليف من (التاج)، اما الحزب الذي يحصل على الأقلية فإنه يُشكّل المعارضة، مما يدل على إهتمام بريطانيا بالمعارضة فيها، حيث إنها قامت برفع المخصصات المقررة لزعيمها والمكافآت البرلمانية، فالمعارضة لا تهدف فقط الى التربص وإنتظار سقوط الأغلبية للسيطرة على البرلمان، وإنما تقوم كما الحال في كل البلاد بإنتقاد الحكومة، وتوجيه النصائح؛ والإدلاء بالإقتراحات لتحسين عمل الحكومة⁽²⁾.

أما في الأردن برزت الأحزاب السياسية بشكل ملحوظ منذ تأسيس إمارة شرق الأردن، بعد السماح للنخب السياسية بتكوين الأحزاب السياسية وإتاحة المجال لهم للعمل الحزبي، إلا إن الأحزاب السياسية في هذه الفترة لم ترقى الى الطابع البرامجي الواضح، بعد ذلك ومنذ العام 1957 وحتى عام 1989 دخلت الأردن في مرحلة جمود سياسي، وهي مرحلة فرض الأحكام العرفية، والتي حملت معها حظراً للعمل والنشاط الحزبي، إلا إنه وفي العام 1989 وبالتزامن مع ما شهدته البلاد من إحتجاجات، تم العودة الى الحياة الديمقراطية، وتم إلغاء الحظر عن عمل الأحزاب السياسية، وإستمرت الحالة الديمقراطية بالتوسع، وقد سجل التاريخ قيام الأحزاب السياسية الأردنية بتشكيل حكومة برلمانية سميت بـ (حكومة سليمان النابلسي 1956)، والتي شكّلها الحزب الوطني الإشتراكي آنذاك، بالتعاون مع عدة أحزاب سياسية أخرى، ومنذ ذلك الوقت لم تشهد الأردن تشكيل حكومة برلمانية جديدة بقيادة أحد الأحزاب السياسية او ائتلاف حزبي من الأغلبية البرلمانية⁽³⁾.

وعلى ضوء ذلك ولتبيان التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في الدول محل الدراسة، سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، يتناول المطلب الأول تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، ويخصص المطلب الثاني لتشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن.

(1) د. سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، مصدر سبق ذكره، ص46.

(2) د. نعمان احمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص573.

(3) د. علي خطر الشطناوي: النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، 2013 ، ص144.

المطلب الاول

تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا

تُعد بريطانيا مهد النظام البرلماني، ففيها نشأ وتطور حتى إستقامت أصوله وثبتت أركانها⁽¹⁾. وبريطانيا ملكية يلي الأحكام فيها الملك ولا يحكم، ليس لها دستور مكتوب، ويقوم نظامها البرلماني⁽²⁾ على مجموعة من الأعراف والتقاليد والوثائق التاريخية، التي لا يمكن إعتبارها من دون القوانين المدونة في حال وجودها، وهي ليست جامدة وتجري ملاءمتها مع الظروف المستجدة، وتُشكّل بمجموعها الدستور العرفي البريطاني⁽³⁾. وفي بريطانيا تعددية حزبية، غير إن العملية السياسية تتمحور بين حزبين أساسيين هما حزب المحافظين وحزب العمال - إذ لابد من فوز أحد الحزبين نتيجة الإنتخابات مع ضمان أكثرية مؤيدة للوزارة في البرلمان - ويؤدي نظام الإنتخاب الأكثرية في دورة واحدة وفي دوائر فردية، الى فوز حزب من الحزبين، في معظم الأحيان، بالأكثرية المطلقة في مجلس العموم، فيتولى تشكيل الحكومة، والحزب الآخر يتحول الى معارضة برلمانية (حكومة ظل) ، لذلك يقال بالثنائية الحزبية في بريطانيا، والنظام البريطاني يعمل في إطار هذه الثنائية⁽⁴⁾. والوزارة⁽⁵⁾ تتكون

(1) د. محمد كامل ليلة : مصدر سبق ذكره ، ص900.

(2) مؤسسات النظام فيها تشمل:

أولاً- العرش (الملك).

ثانياً-الحكومة و((الكابينت))، والتي تتكون من:

1-الوزير الأول.

2-الوزراء وأمناء سر الدولة.

ثالثاً-البرلمان، ويتكون من:

1-مجلس العموم.

2- مجلس اللوردات.

(3) إن البريطانيين لديهم مجموعة واضحة من المبادئ لتنظيم سلوك السياسية والحكومة، والكثير منها في القوانين التشريعية والتنفيذية الرسمية، ومن أهم هذه الوثائق وأكثرها شهرة هي المكنة كارتا (Magna Carta) لعام 1215، عريضة الحق لعام 1628 ، قانون المثل أمام المحكمة لعام 1679، شرعة الحقوق لعام 1689 ، قانون التسوية لعام 1701 ، قانون الاتحاد مع إسكتلندا لعام 1707 ، وقوانين المكان لعام 1740 ، القوانين الدستورية الأخرى هي أعمال إصلاح القرن التاسع عشر التي وسعت نطاق الإقتراع، خضعت المبادئ الدستورية البريطانية الكثير من التدوين في القرن العشرين من خلال قوانين مثل قوانين البرلمان (1911 و 1949) ، ونظام وستمنستر لعام 1931 ، وقانون وزراء التاج لعام 1937 ، وقانون نظراء الحياة لعام 1958 ، والتخلي عن قانون الإقران لعام 1963 . للمزيد ينظر: Anika Gauja, Political Parties and Elections Legislating for Representative Democracy, Ashgate Publishing Company, Farnham Burlington, 2010, P.141.

(4) د. عصام سليمان: مصدر سبق ذكره، ص105. كذلك كلود غيو: مصدر سبق ذكره، ص10.

(5) في بريطانيا هناك فرق بين الوزارة بمعناها العام (Ministry) وبين هيئة الوزارة المسماة بالكابينت (Cabinet): فإن ((الوزارة)) بمعناها العام (Ministry) او الحكومة في بريطانيا: عبارة عن تشكيل كبير يضم عدد هائل من الأعضاء أي ما يقارب (100 الى 140) شخص بين رئيس الوزراء ووزراء (من ضمنهم وزراء دولة) ومساعدى الوزراء وأمين عام ومساعد أمين دولة ووكيل برلماني. فالوزارة هي الجهاز الكبير العدد الذي يضم كل الأشخاص الذين تجمعهم روابط التضامن الحزبي، والذين يعدون مسؤولين جميعاً أمام مجلس الشعب (البرلمان) عن السياسة المتبعة من جانب الأكثرية الحاكمة.=

عادة من عدد كبير من الأعضاء ويصعب عليها العمل والإجتماع بانتظام وجدية، وهذا ما دفع البريطانيين الى إيجاد هيئة وزارية مصغرة تسمى ((الكابينت Cabinet)) مؤلفة من 20 وزيراً تقريباً، ومن الملاحظ عدد الوزراء في هذه الهيئة يتضاءل خلال الأزمات والحروب، فيقتصر على أهم الوزارات، وأعضاء الوزارة متضامنون وقوة الوزارة تكمن في تضامن أعضائها، وهذا التضامن يحملهم على تقديم إستقالة جماعية عند سحب البرلمان ثقته من أحدهم، ولكن هذا الأمر نادر الحدوث ما دامت الوزارة منبثقة من الأكثرية في البرلمان، وفي الحقيقة إستنتج بعض الفقهاء أمرين متناقضين، الأول: وجود سيطرة من الوزارة على البرلمان وتسمية النظام مجلس الحكومة، ولكن الواقع لا يتفق مع هذا الإستنتاج، الثاني: وجود الثنائية الحزبية والمبادئ التي يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني يحول دون قيام أي نوع من هذه السيطرة، ووجود المعارضة المنظمة البناءة والمتمثلة في حزب الأقلية هو من الضمانات الديمقراطية⁽¹⁾. والباحث يتفق مع الإستنتاج الثاني.

وبريطانيا هي الدولة الوحيدة التي تُكرّس المعارضة في قانونها الدستوري وصفاً قانونياً رسمياً وتوفر لها في مؤسساتها السياسية أقصى الضمانات الدستورية، ومن محاسن النظام البريطاني إن رئيس الوزراء يتشاور مع زعيم المعارضة في الأزمات قبل الإقدام على إتخاذ قرارات قوية مصيرية⁽²⁾.

=وينبثق عن الوزارة هيئة او جهاز آخر او يسمى بـ ((الكابينت)) هيئة (Cabinet): هي الجهاز المركزي في الحكومة أي الجهاز الحكومي الأكثر أهمية والذي لا يضم سوى عدد قليل من الوزراء ويختار الوزير الأول أعضائها ويقبلهم عند الضرورة، ويتولون الحقايب الوزارية، ويختارهم عادةً الوزير الأول من بين رؤساء الإتجاهات الرئيسية في حزبه، ومن بين المسؤولين عن القطاعات الأساسية في الحزب. ليضم عدد محدود من الوزارات ذات الأهمية البالغة ويشمل أيضاً من تقع عليهم أعباء تقليدية من دون مسؤولية معينة كوزراء الدولة. و((الكابينت)) هي هيئة جماعية متضامنة، تمارس صلاحياتها تحت سلطة الوزير الأول، وهي مسؤولة جماعياً أمام مجلس العموم. وهذه المسؤولية تشمل أيضاً أعضاء الحكومة من خارج ((الكابينت)) الذين لم يشاركوا في إتخاذ القرار. غير إن هذه المسؤولية نظرية لأن الكابينت تحظى بدعم الأكثرية - في مجلس العموم - كونها منبثقة منها. فالمسؤولية الفعلية هي المسؤولية أمام الهيئة الناجية، التي تحاسب الكابينت على أعمالها

أي إن هناك جهازان او تشكيلا لمجلس الوزراء، الأول الوزارة بمعناها العام وهي الجهاز الحكومي بمعناه الواسع وتضم حوالي (100) شخص بين رئيس وزراء ووزير وأمين عام ومساعد أمين دولة ووكيل برلماني وتتشكل من حزب واحد (حزب الأغلبية)، أما إذا لم يحصل أي حزب على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الوزارة تشكل في هذه الحالة الوزارة ائتلافية. والثاني هو الكابينت والذي يطلق على عدد محدد من الوزارات ذات الأهمية البالغة وكذلك يشمل من تقع عليهم أعباء تقليدية دون مسؤولية معينة يشبهون وزراء الدولة في فرنسا. أي عدد أعضاء الكابينت محدود، ويكون عادةً في حدود (20) عضواً.

وبشأن ظهور وزراء الدولة في بريطانيا فإنها لم تعرف وزراء دولة إلا في سنة 1940 أي خلال الحرب العالمية الثانية، بعدون بمثابة وزراء منسقين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولهم دور إداري وسياسي أيضاً، لذلك هم في مكانه تتوسط بين الوزراء ذوي الحقايب الوزارية والوكلاء البرلمانيين.

لمعرفة المزيد عن الوزارة والكابينت في بريطانيا الإطلاع على المصادر الآتية: د. عصام سليمان: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص92-93. كذلك د. نزيه رعد: القانون الدستوري (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص213. كذلك د. ربيع مفيد الغصيني: مصدر سبق ذكره، ص156. كذلك د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، ج1، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1994، ص330-331.

(1) د. فهمي محمود شكرى: نظام الحكم المحلي في بريطانيا، دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع، لندن، 1993، ص62.

(2) د. محمد المجذوب: مصدر سبق ذكره ، ص144.

ومن أجل تسليط الضوء أكثر على تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، سيقسم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الأول التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، ويخصص الفرع الثاني لبيان أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا.

الفرع الأول

التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا

الأصل في النظام البرلماني التقليدي، أن تتولى الوزارة الجانب الهام من السلطة التنفيذية، ويتفرع عن هذه القاعدة إن رئيس الدولة ليس له مطلق الحرية في إختيار رئيس مجلس الوزراء، بل هو مقيد بوجوب إختيار زعيم الحزب الحائز على أكثرية المقاعد في البرلمان، او من ترضى عليه هذه الأكثرية، وهذا الأخير هو الذي يرشح زملائه الوزراء حال تكليفه بتشكيل الحكومة⁽¹⁾، والسبب في ذلك إنه في النظم البرلمانية، لا بد للوزارة في سبيل توليها للسلطة وإستمرارها في الحكم، أن تكون محل ثقة البرلمان، ويُعبّر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأكثرية المطلوبة لذلك، وإلا طرحت الثقة بها من أول جلسة يقترح فيها على ذلك⁽²⁾. وتختلف طريقة إختيار الوزراء بإختلاف النظام السياسي الذي تعتمده الدولة، مضافاً الى بعض التفاصيل الخاصة، والمستمدة من طبيعة تطور الحياة السياسية في كل دولة، بما في ذلك تطور القواعد والمبادئ الدستورية العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيها⁽³⁾. وكان إختيار رئيس مجلس الوزراء إمتيازاً ملكياً للتاج البريطاني، وبإستقرار النظام البرلماني وظهور النظام الحزبي، أصبح زعيم الحزب الحائز على الأكثرية هو الذي يتولى رئاسة مجلس الوزراء، ويجب على رئيس الدولة أن لا يؤرّط نفسه بين الأحزاب السياسية، فعليه أن يعيّن زعيم الأكثرية الذي يستطيع إستعمال هذه الأكثرية للحصول على القرارات المهمة من البرلمان لإدارة البلاد⁽⁴⁾.

ولإحاطة بموضوع التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، لا بد من تبيان نشوء الوزارة ومجلس الوزراء في بريطانيا، كذلك التطرق الى تشكيل الوزارة (الحكومة) في بريطانيا.

أولاً- نشوء الوزارة ومجلس الوزراء في بريطانيا:

مرّ نشوء الوزارة ومجلس الوزراء في بريطانيا بمرحلتين أساسيتين، تتمثل الأولى بنشوء مجلس الملك الخاص، أما الثانية فتمثلت بنشوء نظام الكابينة، لذا سيتم تسليط الضوء على هاتين المرحلتين وعلى النحو الآتي:

1- المرحلة الأولى (نشوء المجلس الخاص):

- (1) د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965، ص 637.
- (2) د. نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص 379.
- (3) د. ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 41.
- (4) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة بالدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 155.

يتصل نشوء الوزارة في بريطانيا بنشوء (مجلس الملك الخاص) الذي أطلق عليه في القرن الرابع عشر إسم (المجلس الدائم)؛ نظراً لكثرة إنعقاده، إذ كان لملوك بريطانيا - كغيرهم من الملوك - مجلس خاص يستشيرونه ويستعينون به على القيام بأعمالهم ووظائفهم⁽¹⁾، وفي البداية كان الملك يعين أعضاء هذا المجلس لمدة محدودة، ثم عدل عن ذلك التحديد، وكانت عضويته تقتصر على كبار موظفي بريطانيا وبعض المقربين للملك، وذلك في عهد (هنري السادس) في الفترة (1452-1461) ، وفي عهد (أدور الرابع) في الفترة (1461-1483) ضمَّ المجلس الخاص عناصر جديدة من الرجال المتفرغين للأعمال الحكومية فضلاً عن التشكيل السالف⁽²⁾.

هذا ولقد بلغ المجلس الخاص أوج سلطته في القرنين الخامس عشر والسادس عشر، ولكن في القرن السابع عشر أخذ الملك يكتفي بإستشارة لجنة مكونة من نفر قليل من بين أعضاء المجلس الخاص المعروفين بإخلاصهم لشخصه، وأصبحت هذه اللجنة المحدودة هي الإدارة التي يستعين بها الملك في حكم البلاد وعُرفت حينئذ بأسماء مختلفة (Juncto cabale)، (Committee of the cabinet)، وهذه التسمية الأخيرة هي التي ظلت مستعملة للآن⁽³⁾، ولم يكن لهذه اللجنة أية صفة شرعية - بل كثيراً ما وجه إليها النقد - بحجة إن وجودها مخالف للقوانين البريطانية التي لا تعترف بالوجود إلا لمجلس الملك الخاص وليس لهذه اللجنة التي بدأت تحل محل المجلس الخاص في كثير من إختصاصاته ووظائفه⁽⁴⁾.

ومما تقدم، لم يتبين أي دور للأحزاب السياسية في هذه المرحلة وإنما ظهر فقط دور الملك الذي كان هو الذي يعين مجلس الملك.

2- المرحلة الثانية (نشوء نظام الكابينت):

في عامي (1641-1643) شكوا أعضاء مجلس العموم في نظامهم المرفوع الى (شارل الأول)، من إنَّ أمور الدولة المهمة أصبحت تقرر في لجنة خاصة مكونة من اشخاص مجهولين لا يثق الشعب بهم، وعلى الرغم من ذلك عاد نظام الـ (cabinet) الى الظهور بعد عودة الملكية عند إنتهاء حكم (كروميل)، ويرجع ذلك في الواقع الى ضرورة عملية، إذ لم يُعد من الممكن وقد تنوعت أمور الدولة وتنشعبت إجراءات المناقشة والبت فيها من هيئة كبيرة كمجلس الملك الخاص، بل وصار من اللازم أن يستعين الملك في إدارة ملكه وحكم البلاد بنفر قليل ممن يثق بهم، وهكذا فقد المجلس الخاص أهميته

(1) د. وحيد رافت، و د.وايت إبراهيم: مصدر سبق ذكره ، ص369. د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص253-254. سالم ماضي العجمي: النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2012، ص13.

(2) د. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص20.

(3) د.وحيد رافت، و د.وايت إبراهيم: مصدر سبق ذكره، ص369-370. د. حيدر المولى: مصدر سبق ذكره، ص15.

(4) د. عبد الله إسماعيل البستاني: مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، 1951، ص156. صبيح ووح العطوانى: رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2010، ص54.

السياسية، وظهر في الأفق السياسي هيئة الـ (cabinet) ، وأخذت تتطور حتى أصبحت مجلس الوزراء⁽¹⁾.

وإنّ ظهور أول رئيس لمجلس الوزراء في بريطانيا كان في القرن السادس عشر وسمي بالوزير الأول (first minster)، بعدّه وزير الملك وكبير أمنائه والمستشار الرئيس للدولة، وكانت وظيفته إستشارية لكونه مقرباً أكثر من غيره للملك، لكن لم يكن له حقوق أكثر من زملائه، ولم يكن يشغل مركزاً دستورياً يختلف عن غيره من الوزراء، ونظراً لأن الوزير الأول كان يستمد مركزه من ثقة الملك، فقد كان منصبه غير ثابت ولا مستقر وعرضة للزوال طبقاً لمشئئة الملك أو عند وفاته، ولم يكن عدم حصول الوزير الأول على ثقة البرلمان يؤدي الى خروجه من الوزارة، بل كان يظل مع ذلك خادم التاج والمدافع عن إمتيازاته⁽²⁾. هذا وإنّ أوضح ظهور لدور الوزير الأول وتطور الوزارة يتجلى عندما تولت العرش عام 1721 أسرة (هانوفر)، فكان لجهل الملك (جورج الأول) – ذي الأصل الجرماني – للغة الإنجليزية أثر كبير في الظهور، إذ لم يكن يحضر جلسات الوزارة مما أدى الى ظهور روبرت والبول (Walpole Robert)، الذي تولى الوزارة للمدة من (1721-1742) وهو بذلك يُعد أول رئيس وزراء بالمعنى الحديث في تاريخ بريطانيا؛ نتيجة لحصوله على ثقة التاج الملكي التامة وقدرته على الإحتفاظ بأغلبية كبيرة تؤيده في مجلس العموم، وكان يُعد رئيساً حقيقياً للوزارة ومُحرّكاً لأعمال الحكومة وكان يستطيع طرد أي وزير يعارض سياسته⁽³⁾، ثم تولى رئاسة الوزارة للفترة من (1783-1801) وكذلك من (1804-1835) وليم بت (William Pitt)، الذي كان رئيساً للوزراء بالمعنى الحقيقي للكلمة، إذ لم يكن تابعاً يتلقى نفوذه منه بل إستمد نفوذه من الأغلبية البرلمانية المستندة الى هيئة الناخبين، مما أكسب منصب الوزير الأول سلطاناً ونفوذاً جديدين، وفي عام 1835 تولى (ملبورن) الوزارة وترك الملك (وليم الرابع) لوزيره الأول الحرية التامة في تأليف الوزارة، فكان ذلك إيذاناً بعهد جديد بدأ بعد الإصلاح الإنتخابي الأول، الذي ساعد على تقوية سلطان البرلمان وإستقر منصب الوزير الأول نهائياً، ولم يحاول التاج هدم ذلك المنصب الذي أصبح مرتبطاً بنظام الأحزاب في مجلس العموم⁽⁴⁾.

ومما تقدم، يتبين إنه في هذه المرحلة ظهرت أهمية دور الأحزاب السياسية في تشكيل الحكومة البرلمانية.

-
- (1) د. وحيد رأفت، ود. وايت إبراهيم: مصدر سبق ذكره، ص370.
 - (2) د. محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص ب.
 - (3) د. رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة بالدستور الكويتي والفرنسي)، مصدر سبق ذكره، ص118-119. د. عصام علي الديس: النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 2011، ص67-68. د. ساجد محمد الزامل، ود. علي يوسف الشكري: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدولة حيالها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثانية، العدد (4)، 2010، ص74.
 - (4) د. محمد قدرى حسن: مصدر سبق ذكره، ص(د-ه). صبيح وحوح العطواني: مصدر سبق ذكره، ص59.

ثانياً- تشكيل الوزارة (الحكومة) في بريطانيا:

ظهر منصب رئيس الوزراء رسمياً في بريطانيا عام 1720م، ومَرَّ بتطورات تدريجية إزدادت معه أهمية هذا المنصب، والإختصاصات الممنوحة لشخص رئيس الوزراء⁽¹⁾، فقد كان التاج البريطاني يتدخل في تشكيل الحكومات حتى صدور قانون الإصلاح الإنتخابي عام 1832، الذي بمقتضاه حد من تدخل الملك في تشكيل الحكومة⁽²⁾، وقد إستقرت هذه القاعدة عام 1910 في زمن الملك جورج الخامس إعتقاداً منه، إن الواجب الدستوري - للتاج البريطاني - يوجب عدم تدخله في هذا التعيين، ويوجب العرف الدستوري في الوقت الحاضر من الملك أو الملكة إستدعاء زعيم حزب الأغلبية في مجلس العموم وتعيينه رئيساً للوزراء، الذي سيقوم بإختيار غالبية أعضاء الحكومة من حزبه⁽³⁾.

إلا إن هناك بعض القيود التي تحد من حرية الوزير الأول في إختيار أعضاء وزارته، وأهمها ضرورة مراعاة تمثيل الأجنحة الحزبية من داخل الحزب، وأعضاء الحزب البارزين الذين سبق لهم أن مارسوا الحياة السياسية في وزارات سابقة للحزب، وإستثناءً من هذه القاعدة المألوفة في آلية التشكيل الوزاري التي تظهر بصورة واضحة في حال عدم توافر أغلبية برلمانية في حال تعذر فوز أحد الأحزاب بأغلبية واضحة في مجلس العموم، فإن الملكة تضطر لتشكيل حكومة ائتلافية من الأحزاب الرئيسية في مجلس العموم شريطة أن تحظى بثقة البرلمان⁽⁴⁾.

وبناءً على ما تقدم، سيتم تناول موضوع تشكيل الحكومة في بريطانيا، من خلال التطرق الى تولية رئيس مجلس الوزراء وأعضائه، ثم بيان شروط إختيار رئيس مجلس الوزراء وأعضائه، ثم بعد ذلك التطرق الى مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء وأعضائه، وكما يلي:

1- تولية رئيس مجلس الوزراء وأعضائه:

أ- تولية رئيس مجلس الوزراء:

من الأنظمة الدستورية التي تبنت طريقة إنفراد رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء ما ذهبت اليه بريطانيا، فإن ما معمول به في بريطانيا قيام الملكة بتعيين الوزير الأول، على الرغم من عدم وجود نصوص محددة تنصّ على تعيين الوزير الأول، لكن العرف الدستوري إستقرّ على أن يستدعي الملك زعيم الحزب الفائز بالأغلبية ويكلفه بتأليف الوزارة، وينفرد زعيم الحزب الفائز بإختيار وزرائه، وعندما تؤدي إنتخابات جديدة الى تغيير الأغلبية البرلمانية، فإن الملك يستدعي زعيم

(1) BLOKE: The office of Prime minister, London, 1975, P.25.

(2) HARVEY and BATHER, the British Constitution, 3rd, edit, the university press Clagow, 1974, p.217.

(3) د.أحمد سعيان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008 ، ص94.

(4) د. ابراهيم عبد العزيز شياح: وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص414. وللمزيد ينظر:

Anup Kapur, select constitution, sixth edit, s, chand co, New Delhi, 1968, p.33.

الأغلبية الجديدة لكي يُشكّل الوزارة، وطبقاً لنظام الحزبين يصبح الوزير الأول السابق زعيماً للمعارضة، ويرجع سبب إختيار زعيم الأغلبية الى إن القوانين التي تمنح الوزارة سلطة جباية الضرائب، والإحتفاظ بالجيش تتطلب موافقة البرلمان سنوياً، ولن يستطيع أحد أن يقبل منصب الوزير الأول إلا إذا كان في إستطاعته الإعتماد على الأغلبية البرلمانية في إقرار هذه القوانين⁽¹⁾.

ب- تولية أعضاء مجلس الوزراء:

إن آلية إختيار أعضاء مجلس الوزراء (تشكيل الوزارة) في بريطانيا تتم من خلال تكليف الوزير الأول بتشكيل وزارته، حيث يبدأ أولاً بإختيار الأعضاء المكونين للوزارة وعددهم حوالي (20) عضواً ويتولون هؤلاء الوزارات الرئيسية مثل وزارة الشؤون الداخلية ووزارة الشؤون الخارجية، ثم يعين بعد ذلك الوزراء الذين يتولون الوزارات الأقل شأناً في مجلس الوزراء مثل وزراء الصحة والتعليم⁽²⁾، إلا إن حرية الوزير الأول في إختيار وزرائه ليس مطلقة بل مقيدة بقيدتين : القيد الأول، ذو طبيعة سياسية يتمثل بوجوب إختيار الوزراء من بين أعضاء حزب الأغلبية في مجلس العموم، وضرورة تمثيل الأجنحة المختلفة في الحزب داخل الوزارة، اما القيد الثاني، فهو ذو طبيعة قانونية يتمثل بوجوب أن يكون ثلاثة من أعضاء الوزارة كحد أدنى من مجلس اللوردات⁽³⁾، وإذا إستكمل الوزير الأول تشكيل وزارته بحصول على موافقة رئيس الدولة الرسمية، فعليه التوجه للبرلمان للحصول على تأييده لهذا التشكيل ومنحه الثقة لمباشرة مهامه، ويُعد البرنامج أساس حصول الوزارة على ثقة البرلمان، فالبرلمان يمنح الثقة للوزارة او يحجبها عنها بعد دراسة برنامجها وإبداء الرأي فيه⁽⁴⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث، إن تشكيل الوزارة في بريطانيا يمر بأربع مراحل:

الأولى - مرحلة إختيار رئيس الوزراء المكلف.

الثانية - مرحلة إختيار الوزراء من قبل رئيس الوزراء المكلف.

الثالثة - مرحلة موافقة الملك على ذلك.

الرابعة - مرحلة ثقة البرلمان بعد عرض البرنامج الحكومي.

2- شروط إختيار رئيس مجلس الوزراء وأعضائه:

- (1) د. محمد قدري حسن: مصدر سبق ذكره، ص9. صبيح وحوح العطوانى: مصدر سبق ذكره، ص102.
- (2) للمزيد ينظر د. داوود الباز: مصدر سبق ذكره، ص346. كذلك د. محمد رفعت عبد الوهاب: الأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص338.
- (3) د.اسماعيل الغزال: مصدر سبق ذكره، ص245. د. مجيد حميد العنكي: الدستور البريطاني (الملاحح الأساسية لغاية 1975)، ج1، ط1، المكتبة القانونية، بغداد، 2003، ص71. د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص299.
- د. زهير شكر: مصدر سبق ذكره، ص329.
- (4) محمد سالم كريم المقاصيص: مصدر سبق ذكره، ص26.

في بريطانيا فهي وإن كانت تجيز الانتماء الى الأحزاب السياسية بعده حقاً دستورياً لكل فرد من أفراد الشعب، إلا إنها أوجبت أن لا يعارض ذلك مصلحة العمل ولا يؤثر في نزاهته، إذ يجب أن يكون الولاء أولاً وآخرًا للنظام الديمقراطي ولسيادة الأمة⁽¹⁾. كما ويُعد حق الترشيح للمناصب السيادية – بما فيها المناصب الوزارية – أمراً مكفولاً لأي مواطن بريطاني بالغ سن الرشد، فيما عدا المجانين والمعتوهين وغير البريطانيين وكذلك الذين إدينوا لقيامهم بنشاط غير قانوني وخارج عن النزاهة في الانتخابات العامة او المحلية⁽²⁾. وايضاً في بريطانيا لا يتطلب في المرشح لرئاسة او عضوية مجلس الوزراء أن يكون منتمياً لطبقة سياسية او اجتماعية معينة، فقد توالى على منصب الوزير الأول زعماء من مختلف الطبقات، فعلى سبيل المثال كان (فولبول) من أعيان نورفولك (Norfolk)، و (وليم بت) كان يتهياً للانخراط في السلك الحزبي فتحول الى ميدان السياسة، والكونت (شلبورن) من سلالة رجل ميكانيكي، و(روكنجهام) من طبقة الأشراف الأثرياء، وقد كان كثير من الوزراء الأول خلال القرن التاسع عشر من طبقة الأشراف منذ ولادتهم (كلربول، وجراي، وملبورن، ورسل، وابردين، وبالمرستون، ودربي، وسالسيوري) الذي كان إستاذاً للأدب في الوقت نفسه، أما (روزبري) فكان لورد بريطانيا ومن كبار الملاك العقاريين وهكذا⁽³⁾.

ولأجل تسليط الضوء على شروط إختيار رئيس مجلس الوزراء وأعضائه، سيتم تقسيمها على النحو الآتي:

أ- المؤهل العلمي:

لا يوجد في بريطانيا أي عرف او حتى نص قانوني يشترط في المرشح لرئاسة او عضوية مجلس الوزراء أن يكون حاملاً لمؤهل علمي او على الأقل درجة معينة من التعليم، وقد أجاب الملك (شارل الأول) على الإحتجاج الكبير الذي وجهه اليه البرلمان في أواخر عام 1641، بشأن حقه في إختيار وزرائه، إن على الملك أن يختار وزرائه وموظفيه ممن يثق فيهم البرلمان وإلا تعذر على البرلمان تأييد سياسة الملك ومساعدته، وقد أجاب الملك مؤكداً على حقه في إختيار وزرائه وكذلك إنه كان يقترح دائماً تسمية أشخاص من ذوي الكفاية والنزاهة⁽⁴⁾.

ب- الأهلية:

إن كل ما يتطلب في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في بريطانيا أن يكون زعيماً لحزب الأغلبية البرلمانية او على الأقل مؤيداً من قبلها، إلا إن ذلك لا يعني وصول شخص غير متمتع بالأهلية العقلية، فمن غير المعقول أن يفقد أغلبية برلمانية او يكون عضواً فيها، وأن يصل الى رئاسة مجلس

(1) أشار إليه د. عثمان سلمان غيلان العبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة (دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها) ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014 ، ص382.

(2) محمد سالم كريم المقاصيص: مصدر سبق ذكره، ص35.

(3) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره، ص256.

(4) المصدر نفسه، ص111-112.

الوزراء او أي منصب سيادي آخر وهو مصاب بعارض من عوارض الأهلية كالجنون او السفه او الغفلة او العته التي تمنعه من أداء مهامه على الوجه الصحيح⁽¹⁾.

اما فيما يخص أعضاء الوزارة، فيما إن غالبية هؤلاء الأعضاء يتم اختيارهم من بين أعضاء مجلس العموم، لذا يتطلب فيهم ذات الشروط الواجب توافرها في أعضاء هذا المجلس، ومن هذه الشروط بلوغ سن الرشد، فمنذ عام 1858 أصبح لأي فرد بلغ سن الرشد - سن الحادي والعشرين - حق الترشيح فيما عدا الأطفال والمجانين والمعتوهين⁽²⁾.

ج- السن القانوني:

إن الوزير الأول في بريطانيا لا يشترط فيه صفات خاصة، طالما إنه زعيم أغلبية برلمانية فلا يمكن والحالة هذه أن تشترط فيه شروط خاصة بالسن او الطبقة الاجتماعية او الديانة، والتاريخ البريطاني حافل بوزير أول ضمن أعمار مختلفة وطبقة إجتماعية وديانة متباينة، فمن ناحية السن يلاحظ، إن (وليم بت) الصغير قوياً كرئيس وزراء وكان نادر الكفاءة ولي الحكم ولم يتجاوز الثلاثة والعشرين من العمر، أي في وقت كان فيه زملائه طلبة في المعاهد، بينما ولي (كامبل بانرمان) الوزارة في التاسعة والستين من العمر، واللورد (بالمرستون) وهو في السبعين، اما (بلفور) فقد تولاها في الرابعة والخمسين وكذلك (رسل)⁽³⁾.

اما فيما يخص أعضاء الوزارة، فإن الشروط الواجب توافرها فيهم هي شروط أعضاء مجلس العموم نفسها، طالما إن غالبية أعضاء الوزارة يتم إختيارهم من بين أعضاء مجلس العموم، وعليه فإن لأي شخص بلغ سن الرشد وهو سن الحادي والعشرين، فيما عدا المجانين والمعتوهين وغير البريطانيين والذين أدينوا لقيامهم بنشاط غير قانوني وخارج على النزاهة الترشيح في الإنتخابات العامة او المحلية⁽⁴⁾.

د- الجنسية:

لا أهمية للجنسية الأصلية في بريطانيا سواء للوزير الأول أم لأعضاء الوزارة ما دام قد أصبح مواطناً بريطانياً، كما لا تهم الديانة، فـ (دزرائيلي) الذي تولى رئاسة الوزارة كان يهودياً من أصل إيطالي ثم إعتنق أبوه المسيحية وأصبح بريطانياً، كذلك لا تهم الكنيسة التي ينتمي إليها المواطن⁽⁵⁾، فقد كان القانون البريطاني يتجاهل فكرة الوزارة (Cabinet) بوصفها الحكومة الحقيقية للشعب سواء أكان من حيث وضعها الدستوري في مواجهة البرلمان أم شروط تعيينها أم حدود سلطاتها، وكما هو الشأن بالنسبة للوزارة لم يرد ذكر في القانون ايضاً لمنصب الوزير الأول او رئيس مجلس الوزراء،

(1) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره، ص237-250.

(2) محمد سالم المقاصيص: مصدر سبق ذكره ، ص36.

(3) د. السيد صبري: حكومة الوزارة ، مصدر سبق ذكره ، ص250-251. كذلك د. مجيد حميد العنكي: مصدر سبق ذكره، ص48.

(4) محمد سالم المقاصيص: مصدر سبق ذكره ، ص35-36.

(5) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره، ص252.

في هذا المجال يقول السير (جون سيمون): ((إن ذكر هذا المنصب ورد بصورة غير مباشرة في البيان الملكي الصادر عام 1905 الذي حدد موقعه في نظام ترتيب حق التقدم والصدارة في المناسبات الرسمية))⁽¹⁾. هذا وإن كل ما يشترط في الوزير الأول وأعضاء الوزارة مقيداً بالعرف الذي إستقر في بريطانيا، وهو إن الذي يصل الى المنصب الوزاري يجب أن يكون من الشخصيات التي عُرِفَتْ كيف تكسب إحترام وتقدير مجلس العموم، فمتى ما حصل على ثقة مجلس العموم أصبح مؤهلاً لرئاسة أو عضوية الوزارة ولا يهم بعد ذلك إذا كانت جنسيته أصلية أو مكتسبة⁽²⁾.

3- مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء وأعضائه:

أ- مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء:

لا تحدد الدساتير عادةً مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء، على عكس ما معمول به من تحديد لمدة ولاية رئيس الجمهورية؛ ويعلل الفقه سبب ذلك الى إرتباط مدة ولايته بمدة ولاية البرلمان أو رئيس الدولة في أغلب الأحيان⁽³⁾. وفي بريطانيا إن مدة ولاية الوزير مرتبطة بولاية مجلس العموم، على إعتبار إن رئيس مجلس الوزراء هو زعيم الأغلبية في المجلس، وقد كانت مدة ولاية مجلس العموم محددة بـ (7) سنوات بموجب القانون الصادر عام 1715، خفضت الى (5) سنوات بموجب القانون الصادر عام 1911، كما إن المجلس يُحل عادةً خلال السنة الأخيرة من ولايته⁽⁴⁾، إلا إن مجلس العموم يستطيع إطالة مدة ولايته - وفقاً للقاعدة التي تقضي إنه لا قيد على سلطان البرلمان - وقد حدث فعلاً أن طالت مدة ولاية مجلس العموم طوال الحرب العالمية الأولى على الرغم من إنتهاء الخمس سنوات، كذلك إستمر مجلس العموم قائماً منذ عام 1935 الى عام 1945 الى أن إنتهت الحرب العالمية الثانية⁽⁵⁾.

ب- مدة ولاية أعضاء مجلس الوزراء:

ترتبط مدة ولاية نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء بولاية مجلس العموم؛ لأن الوزارة تنبثق عن البرلمان وتبقى في الحكم ما دامت تحوز على ثقته، ويترتب على إنتهاء ولاية مجلس العموم إستقالة الوزارة بشكل تلقائي، وإنتظار ما تتمخض عنه الإنتخابات التشريعية من أغلبية معينة تشرع بتشكيل الوزارة الجديدة⁽⁶⁾.

(1) أشار إليه د. سعد عبد الجبار العلوش : دراسات في العرف الدستوري، شركة الأنعام للطباعة والنشر، بغداد، 1999 ، ص39-40.

(2) د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص299.

(3) ميثم منفي كاظم الحسيني: ثنائية السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011، ص113.

(4) اندريه هوريو: مصدر سبق ذكره، ص344. وللمزيد ينظر د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص207-212.

(5) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبدالله وهبة، مصر، 1946 ، ص196.

(6) اندريه هوريو: مصدر سبق ذكره، ص344.

الفرع الثاني

أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا

تُعد الأحزاب السياسية من أهم القوى التي كان لها دور مؤثر في النظم السياسية وما زال مستمرًا⁽¹⁾. والنظام البريطاني لا يُشكل النموذج الأمثل للأنظمة البرلمانية⁽²⁾ فحسب وإنما أيضاً مثلاً وقُدوة في الثنائية الحزبية، حيث يوجد في بريطانيا حزبان فاعلان في المشهد السياسي في الوقت الحاضر وهما حزب العمال والمحافظين⁽³⁾. ويقف خلفهما حزب الأحرار، فضلاً عن بعض الأحزاب الصغيرة غير الفاعلة، حيث أصبحت بريطانيا النموذج المثالي لنظام الثنائية الحزبية من بين أنظمة الأحزاب في أوروبا الغربية⁽⁴⁾. وللأحزاب السياسية دور مهم ومؤثر في تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، فإذا فاز أحد الحزبين بالأكثرية البرلمانية في إنتخابات مجلس العموم، عندها يتولى زعيم الحزب بتشكيل الحكومة، في حين يتولى زعيم الحزب المعارض رئاسة حكومة الظل، وهذا المركز يُعتبر من المراكز الرسمية، وله مخصصات مالية في موازنة الدولة⁽⁵⁾.

وللإحاطة بموضوع أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في بريطانيا، يتطلب ذلك التطرق الى أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية، ثم بعد ذلك بيان أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية:

أولاً- أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية في بريطانيا:

إن الأنظمة البرلمانية - وخصوصاً في بريطانيا - التي تقوم على ثنائية حزبية، ودرجة عالية من التنظيم والالتزام الحزبي، لا تعرف عامةً أزمار تشكيل الحكومة، فالحكومة تُشكل وتستمر غالباً طيلة ولاية المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان؛ لأنها تحظى فيه بدعم أكثرية ثابتة ومستقرة، فهي حكومة الأكثرية الحزبية، وهذا هو حال النظام البرلماني البريطاني والأنظمة المتأثرة به كالنظامين الكندي والإسترالي، فالمسؤولية الحكومية هي في الواقع مسؤولية أمام الهيئة الناجبة وليس مسؤولية أمام البرلمان، فالإنتخابات تؤدي الى فوز أحد الحزبين المتنافسين بأكثرية المقاعد في المجلس المسؤولة الحكومة أمامه، وهذه الحكومة هي حكومة الأكثرية، ورئيسها منتخب من الأكثرية الناجبة، ويحظى

(1) موريس دوفرجيه: الأحزاب السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص14. كذلك ينظر د. شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، مصدر سبق ذكره، ص129. أوستن رني: مصدر سبق ذكره، ص43.

(2) الأنظمة البرلمانية هي الأكثر إنتشاراً في العالم (بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، إسبانيا، الدول الأسكندنافية، اليابان، الهند...) وهناك دول لا تعتمد الأنظمة البرلمانية، وتأتي في طبيعتها الولايات الأمريكية ذات النظام الرئاسي، وسويسرا التي تعتمد النظام المجلسي.

(3) كانت بريطانيا حتى عام 1935 تخضع للنظام الحزبي الثلاثي، إذ كان الناخبون يصوتون لثلاثة أحزاب كبرى، إلا إن شعبية حزب الأحرار بدأت تتراجع عام 1924، وإتجهت البلاد نحو ثنائية الأحزاب. د. فهمي محمود شكري: مصدر سبق ذكره، ص87.

(4) أوستن رني: مصدر سبق ذكره، ص243.

(5) د. عامر رمضان أبو ضاوية: المعارضة البرلمانية والديمقراطية النيابية، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، طرابلس، 2012 ، ص136.

بدعم الأكثرية في المجلس بشكل ثابت ومستمر، لذلك لا يمكن حجب الثقة عنها وإسقاطها، إلا في حالات نادرة جداً، وهي عندما يحدث إنشقاق داخل حزب الأكثرية، فالهيئة الناجبة هي التي تختار الحكومة وبرنامجه، وليس للبرلمان دور في تأليف الحكومة، فالذي يؤثر على تشكيل الحكومة هي التوازنات داخل حزب الأكثرية⁽¹⁾. وإن عملية تداول السلطة في بريطانيا لها إنعكاسات مباشرة على تصرفات الأحزاب، فحزب الأكثرية يعرف جيداً إن السلطة ستنتقل بعد الانتخابات إلى الحزب المعارض إذا لم يتمكن من إرضاء الناخبين والاستجابة إلى مطالبهم وتطلعاتهم، لذلك يرى نفسه ملتزماً بالبرنامج الذي وصل إلى الحكم على أساسه، وهو مسؤول عنه أمام الناخبين والحزب المعارض؛ لكونه يعمل للوصول إلى السلطة لا يمكنه بناء إستراتيجية على توجيه النقد إلى الحكومة فقط، والذهاب بعيداً في المزايدات، وإغداق الوعود غير القابلة للتحقيق، وعليه أن يقدم للناخبين برنامجاً مقبولاً وقابلاً للتحقيق، فعملية تداول السلطة تجعل الحزبين في موقع المتحمل للمسؤولية، من ناحية ثانية يجد الناخب نفسه أمام خيارين حقيقيين، لأنه يعلم إن الحزب الذي يقترح له سيكون مسؤولاً أمامه في الدورة الانتخابية القادمة⁽²⁾.

كما إن الشعب عندما يختار أغلبية حزب لا يختار النواب بل يختار برنامج الوزارة الذي طرحه زعيم الحزب الفائز ونال موافقة الأغلبية مما يجعل الحكومة مسؤولة أمام البرلمان والرأي العام وتستطيع المعارضة أن تثبت للرأي العام الخلل في تطبيق برنامج الوزارة⁽³⁾. ويذكر إن الحكومات الائتلافية في بريطانيا قليلة ولا تحدث إلا نادراً، فهي مرتبطة بأوقات الأزمات الوطنية مثل أول حكومة ائتلافية في بريطانيا شكّلت بين الأحرار والمحافظين عام 1945⁽⁴⁾. وقد استغل (لويد) لقبه كرئيس الحكومة ليبسط سيطرته، كما لو كان حاكماً مستبداً دون الرجوع للبرلمان، أو بقية أعضاء الحكومة، وهو ما أدى إلى سقوطه بعدما تمرد عليه الأعضاء المهمشين في حزبه، بالإضافة إلى وزراء شباب في الحكومة تم إقصائهم من قبله، وإذا كان هناك من درس يستفاد منه في التجربة البريطانية هو صعوبة استمرار الحكومة الائتلافية من دون وجود سلطة فعالة تشارك في صنع القرار السياسي، فلم تكن الحكومات الائتلافية في بريطانيا خلال الحربين العالميتين الأولى والثانية راغبة في استمرار حالة الائتلاف بين المكونات السياسية، بل فضّلت السيطرة الحزبية وحصول حزب واحد على الأغلبية، وهو ما يفسر تلكوها في إصلاح النظام الانتخابي، الذي يتيح للحزب الفائز بالهيمنة على الحكومة وخروج الباقي إلى المعارضة⁽⁵⁾.

-
- (1) محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017، ص113. وللمزيد ينظر د. نزيه رعد: مصدر سبق ذكره، ص140.
- (2) د. عامر رمضان أبو ضاوية: مصدر سبق ذكره، ص189.
- (3) د. فلاح مطرود العبودي: طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015، ص118.
- (4) د. فهمي محمود شكري: مصدر سبق ذكره، ص17.
- (5) فهد عبدالله الربيعية: مختصر الثقافة السياسية، دار ابن الجوزي، عمان 2013، ص117.

ثانياً- أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية في بريطانيا:

المعارضة البرلمانية في بريطانيا تسمى بـ (حكومة الظل)، وهي عبارة عن حكومة غير رسمية وغير متواجدة على المسار التنفيذي للبلاد، ودون قوة فعلية أيضاً، تتشكل من قبل حزب أو تيار غير مشارك في الحكومة التنفيذية، وتضم أعضاء من الأحزاب المعارضة للحزب الموجود في السلطة، ففي بريطانيا تكون حكومة الظل عبارة عن جهاز دستوري بريطاني أو مؤسسة برلمانية بريطانية يرأسها زعيم المعارضة أو الحزب المعارض في البرلمان، والذي يُعتبر مسؤولاً حكومياً ويتقاضى مخصصات حكومية سنوية، وتتكون هذه المؤسسة من الناطقين باسم الحزب المعارض في مختلف المجالات الخارجية، والبرامج التعليمية، والصحية، والقانونية وغيرها⁽¹⁾. وإن المنافسة الحزبية في بريطانيا تتم بين (حزب العمال وحزب المحافظين) المختلفين من الناحية العقائدية والاجتماعية⁽²⁾، حيث إن حزب العمال يحاول التعبير عن مصالح الطبقة العاملة ويكون مدافعاً عن حقوقه السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بينما حزب المحافظين يمثل مصالح الطبقة الإرسقراطية ومدافعاً عن حقوقه⁽³⁾. ففي بريطانيا تُشكّل الحكومة من قبل حزب الأغلبية، في حين إن حكومة المعارضة تُشكّل من الأقلية كنتيجة لنظام الثنائية الحزبية في بريطانيا⁽⁴⁾، أي يستقل الحزب الذي يحصل على الأغلبية بالحكم، على أن تقتصر مهمة الحزب الآخر على المعارضة داخل البرلمان وخارجه⁽⁵⁾، ولم يأت ذلك إلا من خلال تفهم الشعب البريطاني لضرورة وجود معارضة قوية ومتوازنة تحد من انحراف

(1) د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: مصدر سبق ذكره، ص569.

(2) حزب العمال يؤمن بنظام إجماعي يقوم على الإخوة، وعلى تعاون في الإنتاج والتوزيع، ويضع المقترحات التالية: التنفيذ الشامل للحد الأدنى للأجر القومي – الإدارة الديمقراطية للصناعة (ثورة في المالية القومية) – وإستعمال فائض الثروة للصالح العام. وإنّ حزب المحافظين يستند الى الرأسمالية الصناعية البريطانية، فتقدّم له الأموال والنقود والتأييد ليفوز بالانتخابات، وهذه المساعدات بمثابة ديون سياسية على حزب المحافظين لابد عند فوزه بالانتخابات من أن يوفي ديونه ويسترضي الرأسمالية بعدة أشكال، إحدى هذه الأشكال هي المناصب الوزارية، وكذلك الحال بالنسبة لحزب العمال الذي يستند الى النقابات العمالية والفئات الاجتماعية المساندة للحزب. للمزيد ينظر: د. عبد الرحمن صدقي أبو طالب: النظرية السياسية الحديثة، ط2، شركة الأمل للطباعة والنشر، القاهرة، 2012، ص75. د. حافظ علوان حمادي الدليمي: مصدر سبق ذكره، ص110.

(3) د. ثامر كامل محمد الخزرجي: مصدر سبق ذكره، ص226. د. عادل غفوري خليل: أحزاب المعارضة العلنية في العراق (1946-1954)، المكتبة العالمية، بغداد، 1984، ص97.

Thomas Hockin, "The Rile of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms", Parliamentary Affairs, Vol,25,1971, p.54.

(4) Tony Wright, The British Political Process an introduction, Routledge, London,2000,p.108.

(5) تناوب حزب المحافظين والعمال على السلطة خلال الفترة 1945-1970 حيث فاز كل واحد منهم أربع مرات في الوصول الى السلطة، حزب المحافظين تمتع فترة 13 عاماً في السلطة خلال الأعوام 1951-1964، على الرغم من ذلك تميز بعنصر إستقرار في السياسية العامة أساساً، هذا ما ظهر خلال هذه الفترة مع توافق واسع حول الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. للمزيد ينظر:

Justin Fisher, British Political Parties, British Library, London,1996, p.12.

السلطة ومن الإستعمال التعسفي لأجهزة تلك السلطة⁽¹⁾. وهذه المعارضة لا يقصد بها إلا الصالح العام ولا تباشر إلا بالوسائل الديمقراطية التي تقوم على الحجة والإقناع لتستعد للعودة الى الحكم، ويتم ذلك بصفة دورية؛ لأن الحكومات في ظل هذا النظام حكومات مستقرة وتبقى في الحكم مدة الفصل التشريعي، ويكاد الحزبان أن يكونا متقاربي القوة ولذلك فإن كلاهما لا يتمتع عادة في مجلس العموم بأغلبية ضخمة، كذلك فإن ذلك يؤدي الى قوة المعارضة في الحياة البرلمانية⁽²⁾. وإن التعاون والتوازن بين المجلسين (العموم واللوردات) قد وصلا الى درجة عالية - من دون أن يؤثر ذلك على دور المعارضة داخل مجلس العموم - في الاعتراض على كل ما يروق لها، حيث يؤدي دورها بمفهومها السليم القائم على النقد البناء⁽³⁾.

ويمكن التمييز بين الحالات التي يكون فيها الحزب السياسي في السلطة وكون الحزب في المعارضة السياسية، بطبيعة الحال الحزب في السلطة لابد أن يقوم بدور أكثر مما يقوم به الحزب الذي يكون معارضة برلمانية؛ ويعود السبب الى وجود توافق وإنسجام بين أعضائه فيما يخص الشؤون الخارجية والداخلية، في هذه الحالة يختار الحزب بين السياسات الخارجية التي تتلاءم مع أفكاره ومبادئه، أما الأحزاب المعارضة فإن دورها يتحدد أساساً وفقاً لطبيعة النظام السياسي⁽⁴⁾. ويترتب على الترابط الوثيق بين الحكومة وأغليبتها البرلمانية في مجلس العموم نتيجة مهمة هي صعوبة سحب الثقة البرلمانية عنها وثم إسقاطها من حزب المعارضة، وهو الأمر الذي يجعل دوره مقتصرأ على إستخدام مجلس العموم منبرأ دعائياً لأفكاره وبرامجه السياسية ومن بينها ما يخص السياسة الخارجية⁽⁵⁾.

فالتقاليد الدستورية البريطانية تملي دائماً أن تكون هناك معارضة قوية وبناءة ومسؤولة؛ لأنها تدرك إنه فيما لو تغيرت الظروف ودعى حزب الأقلية الممثل للمعارضة لتشكيل الحكومة في المستقبل، فإن الوعود او النقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها، لذلك فعلى المعارضة في بريطانيا أن تفكر في سياساتها التي تتبعها في كشف العيوب وتسليط الضوء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء من خلال الأسئلة او الإستجابات الموجهة للوزراء، او عن طريق الرد على خطاب العرش⁽⁶⁾.

وأن سبب نجاح المعارضة وبقاء الثنائية الحزبية البريطانية هو تسليم زعماء الحزبين الرئيسيين بالأسس الإقتصادية والسياسة التي يقوم عليها المجتمع البريطاني، وتثبيتاً لنظام الحزبين الرئيسيين، أي الحزب الحاكم والحزب المعارض، وإن جميع الأعمال في البرلمان تنظم باتفاق بين الحزبين،

(1) سريست مصطفى رشيد اميدي: المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنة)، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، أربيل، 2011، ص 199. وللمزيد ينظر د. حافظ علوان الدليمي: مصدر سبق ذكره، ص 68-69. سوسن حسين: بريطانيا والعد التنزالي لسقوط الحزب الحاكم، مجلة السياسة الدولية، العدد (27)، 1995، ص 233.

(2) د. هاني علي الطهراوي: مصدر سبق ذكره، ص 231.

(3) د. محمد أبو زيد محمد علي: مصدر سبق ذكره، ص 284-285.

(4) د. أحمد نوري النعيمي: السياسة الخارجية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 308.

(5) المصدر نفسه، ص 309.

(6) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص 427.

وبهذا تتاح للمعارضة فرصة إنتقاد تصرفات السلطة التنفيذية والتأثير فيها⁽¹⁾. ومنذ عام 1985 تم الإعتراف الرسمي بالمعارضة⁽²⁾، من حيث تخصيص مجلس العموم 17 يوماً في كل دورة لحزب المعارضة يُقدم جدولاً زمنياً للنقاش حول القضايا التي تُعتبر من أولويات أعمالها، بالإضافة الى ذلك مجلس العموم أضاف الطابع المؤسسي للمعارضة من خلال طرح أسئلة من قبل أعضاء ورئيس المعارضة على رئيس الوزراء، وتعمل المعارضة لتنسيق الإستراتيجية البرلمانية عندما يتم مناقشة مشاريع القوانين⁽³⁾. وإن واجب المعارضة توجيه الإنتقادات لحكومة الأغلبية والقيام بأعمالها⁽⁴⁾. كما إن للمعارضة زعيمها في بريطانيا يتولى مهمة إدارة الحكومة من خلال التنسيق وضبط جوانب المعارضة، وتعيين متحدث باسم المعارضة لتغطية القضايا أو إدارات معينة⁽⁵⁾. وله أن يرأس وزارة تسمى بـ (وزارة الظل) مؤلفة من أعضاء حزبه وهذه الوزارة تقوم بمراقبة ومتابعة أعمال قرينة في الوزارة الحقيقية، بأن يكون هناك عضو في المعارضة يتابع نشاط وزارة معينة، ويرشح لتولي المنصب في حالة سقوط وزارة الأغلبية وبالتالي تسمى في هذه الحالة بـ (الحكومة البديلة)، أي إن وزارة الظل هي التي تحل محل الوزارة الحقيقية بعد سقوطها⁽⁶⁾. وإن المعارضة السياسية في بريطانيا تُعتبر نموذجاً للمعارضة، حيث تُعتبر المعارضة السياسية من المرتكزات الأساسية في إستقرار ممارسة الديمقراطية في بريطانيا، وإن إنتظام المعارضة السياسية كانت المرتكز الأساسي في إستقرار ونجاح النظام السياسي البريطاني لكون ديمقراطيتها هي الوحيدة في العالم الغربي التي تعطي للمعارضة السياسية فيها وضعية قانونية في الدستور البريطاني الذي يقر بوجودها⁽⁷⁾.

ومن خلال ما تقدم يستنتج الباحث، إن الأحزاب السياسية في بريطانيا هي الأكثر عراقة في العالم، أي إنها رائدة في مجال الديمقراطية، وإن المعارضة البرلمانية في النظام السياسي البريطاني لديها صفة رسمية وحقوق برلمانية، وهذه المعارضة تركز على قاعدة الأقلية والأغلبية ومنع سوء إستخدام السلطة من قبل الأغلبية وتقيد إرادتها المطلقة.

(1) د. صالح جواد الكاظم، ود. علي غالب العاني: مصدر سبق ذكره، ص 136.
(2) إن المعارضة السياسية في بريطانيا لها ضمانات دستورية وواقعية من خلال الحقوق والحريات التي منحت للسلطة التشريعية، والتي يفترض أن تكون المعارضة ممثلاً فيها بقوة، أهمها (حق السؤال، حق الإستجواب، التحقيق، سحب الثقة). ولمعرفة المزيد عن المعارضة البرلمانية في بريطانيا الإطلاع على المصادر الآتية:
د. داوود الباز: مصدر سبق ذكره، ص 350. كذلك د. وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص 337-338. دانا عبد الكريم سعيد: مصدر سبق ذكره، ص 94. سيد رجب السيد محمد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1986، ص 71. سريست مصطفى رشيد اميدي: مصدر سبق ذكره، ص 213-215.

(3) Ellen Grigsby, Op Cit, p.242.

(4) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص 427.

(5) Tony Wright, Op Cit, p.198-199.

(6) د. أشرف مصطفى توفيق: مصدر سبق ذكره، ص 105.

(7) د. وسيم حسام الدين الأحمد: مصدر سبق ذكره، ص 339.

المطلب الثاني

تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن

قَسَمَ الدستور الأردني السلطات العامة الى ثلاث سلطات، فنص على السلطة التنفيذية، مع إعتناقه مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وفي إطار السلطة التشريعية فقد تم إنطاقتها بالملك ومجلسي الأعيان والنواب، والسلطة القضائية أنيطت بالمحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها⁽¹⁾. ومن أهم مقومات النظام النيابي البرلماني إرتكازه على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، مما يقتضي معه الفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الوزراء، فطبيعة النظام البرلماني تقتضي إبتداءً وجود مجلس للوزراء يرأسه رئيس الوزراء، الذي بمقتضاه لا يجوز الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء؛ لأن في ذلك الجمع مخالفة دستورية، وإهدار لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وبعد مطالعة نصوص الدستور الأردني لعام 1952، نلاحظ إنه أخذ بمظاهر النظام النيابي البرلماني التقليدي، والقائم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، إذ تتكون من الملك والحكومة التي تتألف من رئيس الوزراء وعدد غير محدود من الوزراء. وإن موضوع تشكيل الأحزاب السياسية للحكومة البرلمانية يكتسب أهمية كبيرة في النظام السياسي الأردني؛ لما له من أثر في عملية التنمية السياسية وتعميق المشاركة السياسية.

و عليه جاءت هذه الدراسة لتحديد الواقع الفعلي لدور التعددية الحزبية في تشكيل الحكومة، من خلال تناول التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة، وتحديد المعوقات والصعوبات التي تواجه وصول الكتل النيابية والأحزاب السياسية الأردنية لتشكيل التحالفات الحكومية، وبالتالي تشكيل حكومة برلمانية - قادرة على تلبية طموح وإحتياجات المواطنين - ووجود معارضة برلمانية تراقب أعمالها.

لذا سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الأول التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن، أما الفرع الثاني فيخصص لبيان أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن.

(1) الأردن دولة نظام الحُكم فيها (نيابي ملكي وراثي) .
وتتكون السلطات الثلاث في الأردن وفقاً للدستور الأردني لعام 1952 المعدل كالآتي:
اولاً- السلطة التشريعية: تتألف من مجلس الأمة والملك. ويتألف مجلس الأمة من:

1- مجلس الأعيان.
2- مجلس النواب.
ثانياً- السلطة التنفيذية: تتألف من الملك ويتولاها بواسطة وزرائه وفق أحكام الدستور:
1- الملك.

2- مجلس الوزراء (رئيس الوزراء والوزراء).
ثالثاً- السلطة القضائية: تتولاها المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها.
للمزيد ينظر: ص20 من هذه الرسالة ، هامش رقم (1).
(2) د. محمد قدري حسن: مصدر سبق ذكره ، ص241.

الفرع الأول

التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن

يحتل مجلس الوزراء (الحكومة) مكانة هامة في النظام البرلماني وأحد الأسس الملزمة له، ويتكون مجلس الوزراء وفقاً لأحكام الدستور الأردني الحالي من رئيس الوزراء وعدد غير محدود من الوزراء⁽¹⁾. وقد عرّف النظام الدستوري الأردني لأول مرة الهيئة التي تُعد بمثابة الحكومة، عندما شكّلت أول حكومة أردنية في الحادي عشر من نيسان عام 1931 تحت مسمى (مجلس المشاورين)، ثم عقب ذلك بعض التطورات على هذا المجلس من حيث تكوينه وتسميته مع تطور النظام الدستوري الأردني حتى إستقر على تسميته الحالية منذ عام 1939، وفقاً للتعديل الدستوري عام 1939 للقانون الأساسي الصادر عام 1928⁽²⁾. وللإحاطة بموضوع التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن، يتطلب ذلك التطرق الى الضوابط الدستورية لتعيين رئيس الوزراء والوزراء في الأردن، ثم بيان كيفية تشكيل الحكومة في الأردن.

أولاً - الضوابط الدستورية لتعيين رئيس الوزراء والوزراء في الأردن:

بالرجوع الى أحكام الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته اللاحقة لعام 2011، نجد إنه لم يتضمن أي شرط يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء والوزراء، إلا قيد التمتع بالجنسية الأردنية وعدم ازدواجيتها مع جنسية دولة أخرى، إلا إن ذلك لا يعني عدم وجود بعض الشروط من دون حاجة للنص عليها، كحسن السيرة والأهله الأدبية والعقلية. لذا سيتم إلقاء الضوء على بعض الشروط الواجب توافرها في شخص رئيس الوزراء والوزراء، وذلك على النحو الآتي:

1- شرط الجنسية الأردنية وعدم ازدواجيتها مع جنسية دولة أخرى:

يُعد قيد التمتع بالجنسية الأردنية وعدم ازدواجيتها مع جنسية دولة أخرى، هو الشرط الوحيد الذي نص عليه المشرع الدستوري صراحة في المادة (42) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل النافذ على أن: ((لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني)). وهذا الحكم الدستوري بطبيعة الحال ينصرف جملةً الى رئيس الوزراء والوزراء معاً. وبما إن هذا النص الدستوري قد جاء مطلقاً، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يأت ما يقيد صراحة أو دلالة، فقد يبدو لأول وهلة إن المشرع لم يُفرّق في هذا النص بين الأردني الأصل والأردني المتجنس، فكلاهما يؤهل أن يكون رئيساً للوزراء. إلا إن هذا التصور يخالف منطق المنطق الأمور، ويصطدم مع بعض أحكام قانون الجنسية الأردنية.

(1) د. عبد السلام عبد العظيم: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون تاريخ نشر، ص37.

(2) أطلق على مجلس الوزراء عدة تسميات مختلفة، منها مجلس المشاورين، مجلس المستشارين، مجلس الوكلاء، مجلس النظار، مجلس تنفيذي، مجلس الوزراء. للمزيد ينظر د. مصطفى العمالي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2008، ص104.

فقد نصت المادة (14) من قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لعام 1954 على أن: ((يُعتبر الشخص الذي إكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه على إنه لا يجوز تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على إكتسابه الجنسية الأردنية كما لا يحق له الترشيح للمجالس البلدية والقروية والنقابات المهنية إلا بعد إنقضاء خمس سنوات على الأقل على إكتسابها)).

وبطبيعة الحال، فإن منصب رئيس الوزراء يقع ضمن إطار المناصب السياسية التي قيدها النص السابق بوجوب مرور عشر سنوات على الأشخاص المتجنسين بالجنسية الأردنية، وبذلك فَرَّقَ المشرع ما بين الأردني الأصل والأردني المتجنس من تقلد المناصب السياسية والدبلوماسية، وبعض الوظائف الأخرى التي يحددها مجلس الوزراء⁽¹⁾. ولا شك في إن المشرع الأردني قد أحسن صنعاً بالنص على هذا القيد، لإعتبارات قدرها من حيث التأكد من ولاء من يتقلدون مثل هذه المناصب المهمة في الدولة، وهذا القيد يتماشى مع ما هو منصوص عليه في غالبية الأنظمة الدستورية، ويُعد من المبادئ العامة في مسألة التفرقة بين مواطني الدولة الذين يتمتعون بجنسيتها، والأجانب الذين لا يحملون جنسية الدولة، وتبعاً لذلك، فإن مباشرة الحقوق السياسية تقتصر على المواطنين الذين يرتبطون بالدولة برابطة الجنسية من دون أن يشمل ذلك الحق الأجانب المقيمين على أرض الدولة الذين لا يحملون الجنسية الأردنية. وبمفهوم المخالفة، فإن الأجانب لا يحق لهم ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق تولي المناصب السياسية إلا بعد مرور الفترة التي حددها المشرع بعد حصولهم على جنسية الدولة، وهذا الشرط أو القيد لا تملك أي هيئة أو سلطة حق الإعفاء منه⁽²⁾.

وفي إطار هذا الشرط، لا بد من الإشارة الى عدم وجود نص في الدستور يمنع أحد أعضاء الأسرة المالكة من تولي المناصب الوزارية، وعلى وجه التحديد منصب رئيس الوزراء، ويشير جانب من الفقه الأردني الى إن العمل قد جرى أحياناً على تعيين من أعضاء العائلة المالكة في المناصب الوزارية⁽³⁾، بينما تجد هناك من يرى إن العرف قد جرى بعدم إناطة أي منصب وزاري الى أفراد الأسرة المالكة، وبالرغم من عدم وجود نص دستوري يحظر مثل هذه الإناطة؛ ذلك لأن هذا التقليد سيؤثر على ممارسة المسؤولية الوزارية من قبل مجلس النواب⁽⁴⁾، وقد لاقى هذا الرأي تأييداً من الفقه على أساس إن سكوت المشرع الدستوري عن التطرق الى تلك المسألة يفيد عدم الجواز، وتفسير ذلك إن المادة (75) من الدستور النافذ حظرت أن يكون أفراد الأسرة المالكة أعضاء في مجلسي

(1) لم يُفَرَّقَ المشرع الأردني في المادة الثالثة من القانون الانتخابي الأردني رقم (25) لعام 2012 وكذلك في المادة الثالثة من القانون الانتخابي لعام 2016 ما بين الأردني الأصل والأردني المتجنس لممارسة حق الانتخاب.

(2) د. عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، مطابع غانم عبده، عمّان، 1972، ص 599.

(3) د. محمد الغزوي : الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط5، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمّان، 1996، ص 107.

(4) د. عادل الحيارى: مصدر سبق ذكره، ص 601.

الأعيان أو الترشيح لعضوية مجلس النواب، وبما إنه يجوز لعضو البرلمان أن يعين وزيراً فإن التحريم بخصوص البرلمان يشمل الحكومة⁽¹⁾.

2- القسم أمام الملك:

استوجبت المادة (43) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل من رئيس الوزراء والوزراء بعد صدور الإرادة الملكية بتعيينهم - وهذه مخالفة للقواعد العامة في النظام البرلماني التقليدي - وقبل مباشرتهم مهام وظائفهم بأداء القسم أمامه على النحو المحدد في المادة السابقة: ((أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن احافظ على الدستور، وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة إليّ بأمانة)). وهذا القسم وإن كان يبدو إجراءً شكلياً، إلا إنه في واقع الأمر يحمل في طياته الولاء للملك والعمل بأمانة على حسن تنفيذ الأعمال المناطة بهم، كما إنه يولد إحساساً وجدانياً لدى رئيس الوزراء والوزراء بعمق أمانة المسؤولية وعظمتها، وهذا الإجراء لا يقتصر أداؤه على الرئيس فحسب، بل كذلك الوزراء جميعهم، والنطق به يجب أن يكون علناً ووجوبياً، مما يتعذر معه على أي من رئيس الوزراء والوزراء مباشرة أعمالهم دون أدائه⁽²⁾. في هذا الصدد ذهب المجلس العالي⁽³⁾ لتفسير الدستور في أحد قراراته التفسيرية حول الإجابة عن التساؤل الآتي: هل تلزم المادة (80) من الدستور كل عضو من أعضاء مجلس الأعيان أداء القسم الذي وردت فيه، أم أنه يجوز للعضو إضافة كلمة أو عبارة على نص اليمين، أو إختصار الكلمات الواردة فيه؟

وجاء في جوابه عن التساؤل السابق ((... وبما أنه يستوجب على جميع السلطات في الدولة أن تلتزم بالنصوص التي تضمنها الدستور، فإذا ما خرجت عليها بأي تصرف أو إجراء أو قرار أو تشريع، كان ذلك باطلاً ولا يتمتع بأي شرعية دستورية... ولا يجوز إضافة أي كلمة أو عبارة على النص، أو إختصار أي كلمة أو عبارة على النص، أو إختصار أي كلمة أو عبارة من الكلمات والعبارات الواردة، بإضافة أو حذف أو إجراء تغيير عليها...))⁽⁴⁾. وقياساً على ذلك القرار، يرى الباحث إن ما جاء في هذه الإجابة ينطبق على رئيس الوزراء والوزراء في حال أداء القسم.

3- إلزام رئيس الوزراء بتقديم البرنامج الوزاري الى مجلس النواب في بداية تشكيل الحكومة:

كما وجب الدستور الأردني لعام 1952 المعدل على الحكومة تقديم البرنامج الوزاري الى مجلس النواب في بداية تشكيل الحكومة، إذ نص على هذا الإلتزام في الفقرة الثالثة من المادة (53) التي نصت على أن: ((... يترتب على كل وزارة تؤلف أن تتقدم ببيانها الوزاري الى مجلس النواب خلال شهر واحد من تاريخ تأليفها...)). ويلاحظ من النص السابق، إن المشرع الدستوري قد رتب إلتزام

(1) د. أمين العضايه: الوجيز في النظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2011، ص107.

(2) د. علي خطار الشطناوي: النظام الدستوري الأردني، مصدر سبق ذكره، ص86.

(3) يؤلف المجلس العالي من رئيس مجلس الأعيان رئيساً، ومن ثمانية أعضاء ثلاثة منهم يعينهم مجلس الأعيان من أعضائه بالإقتراع، وخمسة من قضاة أعلى محكمة نظامية بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الأقدمية ايضاً. راجع المادة (122) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل.

(4) قرار تفسيري للمجلس العالي، رقم (2) لعام 2003، الجريدة الرسمية، بتاريخ 2003/7/27.

دستوري على رئيس الوزراء في بداية تشكيل الحكومة، بأن تتقدم ببرنامجه الوزاري خلال شهر من تاريخ تشكيلها في حال كون مجلس النواب منعقدًا، وتكمن أهمية مناقشة البيان الوزاري من قبل أعضاء مجلس النواب بمعرفة السياسة العامة التي ستتبعها الحكومة، وعلى ضوء ذلك تطلب الحكومة الإقتراع على الثقة على أساسه من مجلس النواب، وتحصل الحكومة على ثقة المجلس إذا صوت لصالحها الأكثرية المطلقة من مجموع عدد أعضاء المجلس⁽¹⁾، وإذا لم تحصل على تلك الأغلبية وجب عليها تقديم إستقالتها وقبولها من الملك لكي تنتج آثارها القانونية ؛ لأن الملك ملزم بإحترام إرادة ممثلي الأمة، فهو بمثابة جزاء رتبته المشرع الدستوري في حال عدم إستحواذها على ثقة المجلس النيابي⁽²⁾.

ويجب التنويه في هذا الصدد بأن الدستور الأردني لعام 1952 المعدل لم يشر صراحةً الى شرط السن القانوني فيمن يتولى منصب رئيس الوزراء، وعلى ضوء عدم الإشارة الى مثل هذا الإشتراط الدستوري، فقد يتولى منصب رئيس الوزراء شخص مهما كان عمره، وهذا بطبيعة الحال عائد الى السلطة التقديرية للملك، إلّا إن الواقع العملي يشير الى إن الإختيار يقع دائماً على من تجاوزوا سنًا مشابهًا للسن المطلوب للعضوية في مجلس الأعيان، وهو أن لا يقل سنُّه عن الأربعين⁽³⁾.

ويرى الباحث في هذا الخصوص، أن يتم تحديد سن من يتولى منصب رئيس الوزراء دستورياً، بحيث يكون سن رئيس الوزراء مشابهاً لسن العضوية في مجلس الأعيان، بحيث لا يقل عن الأربعين كما هو منصوص عليه في المادة (64) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل، لتشابه حكمة النص على شرط السن؛ لأن من يشغل منصباً وزارياً يجدر به أن يبلغ سنًا معينة؛ لأن ذلك الإشتراط يفيد في نضوج الشخصية، وإنعكاسها على الخبرة السياسية والعملية.

ثانياً - تشكيل الحكومة في الأردن:

إن تشكيل الحكومة في النظام الدستوري الأردني يمر بمرحلتين، وليبيان كيفية تشكيل الحكومة في الأردن لابد من التطرق تباعاً الى هاتين المرحلتين، وكما يلي:

أ- المرحلة الأولى:

قيام الملك بإختيار أحد الشخصيات ليكون رئيساً للوزراء - وإن كان هذا الإختصاص في بعض الدول البرلمانية كبريطانيا مقيداً بالأصول البرلمانية التي تقتضي تعيين زعيم الحزب الفائز بأكثرية المقاعد في المجالس النيابية - ثم يقوم الأخير بإختيار زملائه من قيادات الحزب لعرضهم على رئيس الدولة سواء من داخل المجلس النيابي او خارجه، لذا فإن رئيس الوزراء في النظام الدستوري الأردني يُعيّن من قبل الملك إستناداً لأحكام المادة (35) من الدستور، التي تنص على إن: ((الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل إستقالته ويعين الوزراء ويقيلمهم ويقبل إستقالتهم بناءً على تنسيب رئيس

(1) الفقرة (5) من المادة (53) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل.

(2) الفقرة (2) من المادة (54) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل.

(3) راجع المادة (64) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل. وللمزيد ينظر د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره، ص251.

الوزراء))⁽¹⁾. وغني عن البيان، إن قرار الملك بتعيين رئيس الوزراء يُعد من الإختصاصات الشخصية المقررة له، بحيث يكون له السلطة التقديرية في هذا التعيين، مع الأخذ بعين الاعتبار قدرة هذا الشخص وكفاءته على القيام بمسؤولياته المحددة في الدستور والتشريعات المختلفة، وإستطاعته في الوقت ذاته الحصول على ثقة مجلس النواب في بداية تشكيل الحكومة، والحفاظ على هذه الثقة خلال مدة بقائها في الحكم⁽²⁾. مما يعكس ضعف دور التعددية الحزبية في الموضوع.

ويصدر الملك قرار تعيين رئيس الوزراء بتوقيعه عليه بمفرده بما يُشكّل خروجاً على قاعدة التوقيع المجاور الموجودة في النظام البرلماني؛ ولعل مرد ذلك الى عدم وجود حكومة (رئيس وزراء ووزراء)⁽³⁾. وللتأكيد على هذه القاعدة فقد أصدر المجلس العالي الأردني قراره التفسيري المتعلق بصلاحيات الملك في تعيين رئيس الوزراء وذلك على النحو الآتي: ((حق الملك في تعيين رئيس الوزراء وإقالته وقبول إستقالته بإرادة ملكية موقعة من جلالتة فحسب أمر إستثنائي، لإستحالة إشتراك أي من الوزراء معه بسبب عدم وجود وزارة قائمة))⁽⁴⁾. وبذلك الإنفراد في تعيين شخص رئيس الوزراء، فإن هذه الصلاحية تُعد في الدستور الأردني من الصلاحيات الشخصية التي أقرت للملك شخصياً.

ب- المرحلة الثانية:

تنص المادة (35) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل على أن: ((الملك يعين رئيس الوزراء ويقيله ويقبل إستقالته ويعين الوزراء ويقيلمهم ويقبل إستقالتهم بناءً على تنسيب رئيس الوزراء)). وعلى ضوء هذا التحديد الدستوري، فإن رئيس الوزراء هو المسؤول عن تشكيل الحكومة من الناحية القانونية، أي إن حق إقتراح التنسيب بتعيين الوزراء الذين سيدخلون الحكومة، التي تُعد من الناحية القانونية والنظرية من إختصاص رئيس الوزراء، إلا إن هناك عدة إعتبارات معينة تحول دون إطلاق هذا الحق. فالتنسيب هو إقتراح أولي بأسماء من يدخلون الحكومة، وهذا التنسيب وفقاً للنص الدستوري السابق من إختصاص رئيس الوزراء، وهو لا يكون ملزماً للملك إذ يحق له الإعتراض على بعض الأشخاص من دخول الحكومة - بعد التنسيب من قبل رئيس الوزراء - وهو ما يطلق عليه الرقابة على تعيينهم، ويُعد ذلك من بداهة الأمور ولو لم ينص الدستور صراحة على ذلك؛ نظراً لكونه رئيس للسلطة التنفيذية، كما يراقبهم بعد تعيينهم إذ له الحق في إقالته إذا تجاوزوا حدود السلطة الممنوحة لهم⁽⁵⁾. وبذلك تتضح دلالة إصطلاح كل من التنسيب والتعيين، حيث لا يرقى التنسيب الى مستوى التعيين من الناحية القانونية، ويراعى في هذا التنسيب المبدئي عدة إعتبارات منها تحقيق الإنسجام

(1) نصت المادة (66) من الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل على أن: ((لا يلي منصب الوزارة الا اللبنانيين ولا يجوز تولي الوزارة الا لمن حاز على الشروط التي تؤهله للنيابة)).

(2) د. أمجد حداد: نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للطباعة، عمان، 2003، ص 67.

(3) للمزيد ينظر د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص 82. كذلك د. أمجد حداد: مصدر سبق ذكره، ص 74.

(4) قرار تفسيري للمجلس العالي لتفسير الدستور، رقم (1) لسنة 1956، الجريدة الرسمية، عدد (1255)، بتاريخ 1956/1/5.

(5) د. محمد قدرى حسن: مصدر سبق ذكره، ص 140-142.

بين أعضاء الحكومة، حيث يراعي رئيس الوزراء حال تشكيل الحكومة مسألة الإنسجام والتضامن بين أعضائها، وهذا الإنسجام والتضامن يُعد من خصائص الوزارة في النظام البرلماني؛ لأنه مناط بها وفقاً للفقرة الأولى من المادة (45) من الدستور رسم وإدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية، بالإضافة إلى أنها ستكون مسؤولة بالتضامن أمام مجلس النواب عن السياسة العامة للحكومة، وهذه مسؤولية يتحملها بالتضامن كل عضو يبقى في الحكومة بعد إتخاذها لقراراتها⁽¹⁾، ولا يستطيع أيًا منهم التنصل من المسؤولية بحجة إنه لم يكن موافقاً عليها، أو على أساس غيابه، أو عدم حضوره الجلسة التي إتخذت بها القرارات، وعليها كذلك أن تحظى بثقة أغلبية أعضاء المجلس النيابي⁽²⁾.

كما لم يلزم الدستور الأردني النافذ رئيس الوزراء بضرورة إجراء أية مشاورات خاصة مع أعضاء حزبين، وأعضاء الكتل البرلمانية في مجلس النواب من أجل إختيار أعضاء الفريق الوزاري، إلا إن ذلك لا يمنع من إجرائه، وإن تمت فهي من باب الإستئناس والإسترشاد وهي غير ملزمة، وأهميتها تكمن في ضمان منح الثقة من مجلس النواب⁽³⁾. واستناداً للمادة (52) من الدستور الأردني لعام 1952 فلم يشترط أن يكون رئيس الوزراء أو الوزراء من النواب أو الأعيان، ويتضح إن صلاحيات الملك مطلقة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء، وذلك على الرغم من إن التقاليد الدستورية في النظام البرلماني تقيد رئيس الدولة بأن يختار لتشكيل الحكومة زعيم حزب الأغلبية في مجلس النواب، هذا إذا كانت هناك أحزاب تمارس نشاطها بذلك، والدول تلجأ إلى هذا الأمر حتى تحوز الحكومة على الثقة، لاسيما إن لحزبها الأغلبية في مجلس النواب، ولقد حصلت سابقة دستورية واحدة في تاريخ الأردن السياسي الحديث حيث تولى فيها زعيم حزب الأكثرية في مجلس النواب رئاسة الحكومة بناءً على تكليف الملك، ففي الإنتخابات التي تمت في 1956/10/21 جرت المنافسة الإنتخابية على أساس التكتلات الحزبية، إذ كانت الأحزاب السياسية المؤلفة في تلك الحقبة الزمنية تمارس نشاطاتها السياسية، ولقد فاز الحزب الوطني الإشتراكي بـ (11) مقعد في المجلس النيابي من أصل (40) وهو عدد لم يتوافر لأي حزب آخر، لذلك قام الملك بتكليف أمين عام هذا الحزب بتشكيل أول حكومة حزبية إئتلافية في عهد المملكة الأردنية الهاشمية، حيث تألفت تلك الحكومة من أحد عشر وزيراً، كان سبعة منهم من نواب الحزب الوطني الإشتراكي وباقي الوزراء من الأحزاب الأخرى والمستقلين، وهكذا كانت هذه الحكومة أول حكومة حزبية ولدت من مجلس نيابي لأغلبية حزبية، ويلاحظ إن تلك السابقة لم تحدث مرة ثانية؛ ويعود ذلك إلى حل الأحزاب السياسية بعد تلك التجربة وعدم السماح لها بمباشرة نشاطها السياسي إلا في فترة متأخرة⁽⁴⁾.

(1) سيد رجب السيد محمد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1986، ص 62.

(2) د. صلاح الدين فوزي: البرلمان (دراسة مقارنة تحليلية للبرلمانات في العالم)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 78.

(3) د. أمجد حداد: مصدر سبق ذكره، ص 75.

(4) د. نواف كنعان: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2011)، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، من دون سنة نشر، ص 157.

وفي الدول النيابية تُعد كيفية إختيار الوزراء من المشكلات الكبرى التي تنعكس سلباً على أداء الحكومة، ووفقاً لأحكام الدستور الأردني المعدل يتم إختيار الوزراء من قبل رئيس الوزراء ممن يجد فيهم الكفاءة والمقدرة والخبرة والسمعة الحسنة، واخيراً لابد من الإشارة الى إن ما جرى عليه العمل في تشكيل الحكومات الأردنية المتعاقبة - وهذا ما جرت التقاليد الدستورية الأردنية على مراعاة - أن تكون الحكومة مؤلفة من وزراء يراعى في إختيارهم من جميع المناطق من دون الإقتصار على مناطق محددة، ومراعاة الأديان وتمثيل الأقليات في الإشتراك بالحكومة، وفي الفترة الأخيرة جرى التقليد الدستوري على مشاركة المرأة في الحكومة، وكل ذلك بهدف أن تكون الوزارة ممثلة لمختلف فئات الشعب⁽¹⁾. كما لا يوجد أي دور للتعددية الحزبية في موضوع تشكيل الحكومة أي تختفي قاعدة الأغلبية البرلمانية وضرورة أن تكون الحكومة منبثقة من هذه الأغلبية.

الفرع الثاني

أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن

يبرز دور الأحزاب السياسية من خلال القيام بوظائفها ومدى إقتراب هذه الوظائف من حاجة المواطنين وخدمة مصالحهم، ويُعد هدف الوصول للسلطة من أهم أهداف الأحزاب السياسية التي تسعى لتحقيقها، فالحزب لا يتمكن من تحقيق أهدافه إلا إذا وصل الى الحكم، او إذا تمكن من الحصول على قدر كاف من التأييد الشعبي، الأمر الذي يؤدي بالتالي الى الضغط على السلطة الحاكمة، مما يزيد من قدرة الأحزاب على المطالبة بحقوق المواطنين. ولدراسة أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن، يتطلب ذلك التطرق الى أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية في الأردن، ثم بيان أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية في الأردن:

اولاً- أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية في الأردن:

1- إثر التعددية الحزبية على تشكيل الكتل النيابية⁽²⁾:

إن المشكلة الأبرز للعمل الحزبي في الأردن، لا تكمن في كثرتها وقلة المنتسبين لها فحسب، بل في غياب كتل وتيارات رئيسية يمكنها أن تشارك في العملية السياسية وتشكيل الحكومة، ويمكنها أن تؤسس لحياة نيابية نشطة ومؤثرة تنتهي الى تداول السلطة بين أحزاب كبرى في البلاد، فالملاحظ إن

(1) د. عادل الحياوي : مصدر سبق ذكره، ص 62.

(2) الكتلة النيابية : هي عبارة عن تجمع لعدد من النواب وتوافقهم على مجموعة من المبادئ والأفكار المشتركة، حيث تتشكل الكتل النيابية عادةً بعد ظهور نتائج الإنتخابات وقبل إنعقاد دورات المجلس إذ يتفق بعض النواب على أجندة عمل لتنفيذها أثناء إنعقاد المجلس وعلى خطوط عريضة لبرنامج عمل مشترك يجمعهم، كما يمكن تشكيل الكتل النيابية في أي وقت أثناء إنعقاد الفصل التشريعي بأن يتوافق عدد من النواب على آلية معينة للتعامل مع مستجدات العمل النيابي والموضوعات التي يتم طرحها على الدورة البرلمانية.

للمزيد ينظر د. علي خطار الشطناوي: النظام الدستوري الأردني، مصدر سبق ذكره، ص 240.

غالبية الأحزاب السياسية هي أحزاب شعارات ليس لديها برامج عمل فاعلة لحل المشكلات التي تواجه المجتمع الأردني علماً بأن الشعارات قد لا تفيد، ولا بد من تقديم أشياء ملموسة⁽¹⁾.

وقد جرت محاولات للتفاهم على بعض الإصلاحات السياسية في الأردن، مثل إعادة النظر في قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني لعام 2016 وكذلك قانون الأحزاب السياسية لعام 2015، وذلك من أجل التنمية السياسية وتطوير الديمقراطية، ولكن لم تستطع الأحزاب السياسية الأردنية من إعادة النظر في القانونين أعلاه، كما لم تستطع الأحزاب فيما بينها أن تتوصل إلى قواسم مشتركة، وإن أغلبية الأحزاب جاهزة لتوجيه النقد للحكومة وعندما يطلب منها الحل تجد نفسها عاجزة عن تقديم البدائل، وليس من المبالغة بالقول إن هذا النوع من الأحزاب يُشكّل عبئاً على المواطن والحكومة، ما يقتضي إيجاد حلول مناسبة للحد من تشكيل هذا النوع من الأحزاب⁽²⁾.

بالإضافة إلى ما تقدم، يمكن رصد حالة أخرى وهي ضعف الكتل النيابية، الذي يُعتبر من الموضوعات الدستورية المهمة التي تنصدر المشهد السياسي والدستوري نظراً لإرتباطها الوثيق بعملية الإصلاح وتحديداً تشكيل الحكومات، فقد أكد الملك في أكثر من مناسبة أن الآلية التقليدية في تشكيل الحكومات الأردنية قد إنتهت إلى غير رجعة، وإن إختيار رئيس الوزراء والوزراء سيكون من داخل مجلس النواب لتشكيل التحالفات الحكومية بالتشاور مع الكتل النيابية⁽³⁾. كما إن كل من نصوص الدستور الأردني لعام 1952 المعدل والنظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013 المعدل قد جاءت خالية من أي أحكام صريحة لتنظيم الكتل النيابية من حيث إنشائها أو الرقابة عليها أو آلية عملها أو حتى إنتهائها وأحكام الإنسحاب منها، فالنظام الداخلي لمجلس النواب لا يعترف بوجود الكتل النيابية ويتعامل معها بإعتبارها من الأعراف البرلمانية، وهو ما أبقى هذه الكتل خارج أي دعم مالي أو لوجستي من قبل مجلس النواب نفسه، وحرّمها من الإستقرار والثبات وأضعف دورها في العمل النيابي⁽⁴⁾. أما واقع الكتل النيابية في مجالس النواب السابقة فيتمثل في إن تشكيلها لم يكن قائماً على أسس برامجية أو سياسية، وإنما على أساس العلاقات الشخصية أو المصلحية أو الجهوية بين النواب، فهي كانت بعيدة كل البعد عن أية أيديولوجيات سياسية أو برامج مشتركة تلزم أعضائها المنتسبين لها كافة⁽⁵⁾.

ومن خلال ما تقدم يرى الباحث وجود ضعف وهشاشة في بنية الكتل البرلمانية في مجلس النواب الأردني، فهي لا تتشكل على أسس فكرية وبرامجية واضحة، وإنما على إعتبارات شخصية ومكونات إجتماعية، وهذا يؤدي إلى إنهيار هذه الكتل وعدم قيامها بالدور المطلوب، وإن ضعف الأساس الذي تقوم عليه الكتل البرلمانية وبنائها على المصالح الشخصية للأعضاء، يؤدي إلى تقليل مستوى الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة.

(1) د. علي خطار الشطناوي: النظام الدستوري الأردني، مصدر سبق ذكره ، ص228.

(2) د. هاني علي الطهراوي: مصدر سبق ذكره ، ص183.

(3) د. أمجد حداد: مصدر سبق ذكره ، ص92.

(4) المصدر نفسه ، ص93.

(5) محمد أبو رمان: ملف الإصلاح الأردني، مجلة دراسات شرق أوسطية ، العدد (55) ، 2013 ، ص8.

2- معوقات ومتطلبات تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن:

أ- معوقات تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن: هناك العديد من المعوقات التي تقف عائقاً أمام قيام الأحزاب السياسية الأردنية بتشكيل الحكومة، والتي سنتطرق إليها على النحو الآتي:

- ضعف مشاركة الأحزاب في العمل السياسي:

يُعتبر عام 1989 بداية لمرحلة جديدة في الحياة السياسية، حيث إنطلقت الحياة الحزبية من جديد مع عودة الحياة البرلمانية وذلك بعد أن غصّت الحكومة الطرف إلى حد كبير عن نشاط الأحزاب السياسية بعد أن تم إعتقاد الحكومة لمبدأ التعددية السياسية في المملكة، حيث نتج عن هذا التحول أكثر من (32) حزباً سياسياً من مختلف الاتجاهات الوطنية والقومية والدينية، إضافة إلى إصدار العديد من المجلات والصحف الحزبية والمطبوعات المتخصصة⁽¹⁾. وبعد تغير مسار العمل السياسي في الأردن في العام 1989، والمتمثل برفع الحظر عن الأحزاب، سمحت الدولة بالعمل الحزبي والتعددية السياسية، حيث تكونت العديد من الحكومات بعد ذلك التاريخ، والتي أدت إلى إشراك الأحزاب في الحكومة، إلا إنه وبعد تلك الفترة توقف هذا النهج ولم تشترك الأحزاب بشكل كبير في العملية السياسية، ومن أهم الأسباب وراء ذلك هو فرض نظام الصوت الواحد الذي جاء بقانون الانتخاب رقم (15) لعام 1993، ليحل محل تعدد الأصوات للناخب، الذي إستمر العمل به حتى عام 2010⁽²⁾.

إلا إن المشكلة الأبرز للعمل الحزبي في الأردن، لا تتمثل في عددها الكبير وقلة المنتمين لها فحسب، بل في غياب كتل وتيارات رئيسية يمكنها أن تنهي ظاهرة تفرد تيار بعينه لمؤسسات المجتمع المدني، ويمكنها أن تؤسس لحياة برلمانية نشطة ومؤثرة تنتهي إلى تداول السلطة بين أحزاب كبرى في الدولة، وإن غالبية الأحزاب السياسية هي أحزاب لا تملك برامج عمل فاعلة على مستوى الوطن لحل المشكلات التي تواجه المجتمع⁽³⁾، وبالتالي فإن ضعف المشاركة الحزبية في العمل السياسي، وعدم وجود برامج حقيقية لهذه الأحزاب، تهدف إلى وضع الحلول للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية يُشكّل عائقاً حقيقياً أمام تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن⁽⁴⁾.

- ضعف بنية مؤسسات المجتمع المدني ومشاركتها في الحياة السياسية:

إن للتنشئة الاجتماعية والسياسية دوراً هاماً في بناء المجتمع والدولة على الأصعدة كافة، إذ لا يمكن للوحدات المجتمعية إحداث أي تغيير في التنمية السياسية والتحويلات المنشودة إلا من خلال الإعداد

(1) ملوح مفضي السليحات: التحديات التي تواجه العمل الحزبي في الأردن، مجلة دراسات العلوم التربوية، الجامعة الأردنية، مجلد (39)، العدد (2)، 2012، ص37.

(2) بشار عوض الطراونة: البيئة الأردنية وإمكانية قيام حكومة برلمانية (دراسة في بنية المجتمع وقانون الانتخابات والأحزاب السياسية)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، الأردن، مجلد (45)، العدد (2)، 2018، ص99.

(3) ليث كمال نصراوين: أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، مجلد (40)، العدد(1)، 2013، ص35.

(4) ايهم هاني حياصات: دور حزب جبهة العمل الإسلامي في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 1989-2012، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013، ص130.

الذي يوجه الفرد والجماعة ومؤسسات المجتمع المدني نحو الخطط التي تصب في تحقيق الأهداف، والتنشئة السياسية هي من الركائز الأساسية في عملية التحول الديمقراطي في الأردن، والتي تعتمد على حرص النظام السياسي في تعليم أفراد المجتمع على حقوقهم المكفولة بالقانون، من خلال قنوات التنشئة المتعددة كالأسرة والمدرسة ووسائل الإعلام ومؤسسات المجتمع المدني⁽¹⁾.

- دور العشيرة في رسم تشكيلة مجلس النواب:

تُعتبر ظاهرة العشيرة والقبيلة في المجتمع العربي إحدى الظواهر الأساسية التي يتكون منها المجتمع، والتي تشكل البنية الاجتماعية والذهنية للمواطن العربي، وهكذا تجد إن العشيرة، لها دور واضح في رسم تشكيلة مجلس النواب ما أضعف من ثقة الأردنيين بمجلس النواب وكفاءته، إذ يرى ما يقرب من ثلثي الأردنيين بأن الدور المركزي للبرلمان في التشريع والمساءلة قد ضعف بسعي النواب للحصول على خدمات حكومية لأنفسهم وأقربائهم وأصدقائهم، وبهذه الطريقة أطاح الإعتقاد بأن النواب يعملون للحصول على خدمات لأفراد عشيرتهم بسمعة مجلس النواب بين الأردنيين إذ ينظر الى نظام توزيع الخدمات على إنه نظام حصري لا شمولي، وإن طبيعة المجتمع الأردني العشائرية قد ساهمت بشكل كبير في إعتقاد المرشحين على القاعدة الاجتماعية والعشائرية للوصول الى البرلمان، وذلك بإعتماد كثير من المرشحين على العشيرة في نجاحهم في الانتخابات البرلمانية في ضوء ضعف قدرة الأحزاب على الوصول للبرلمان⁽²⁾.

- إخفاق الأحزاب السياسية في إثبات وجودها:

الأحزاب السياسية الأردنية تخفق في إثبات وجودها من حيث مستوى المشاركة في الحياة السياسية والإنتشار في الأوساط الشعبية؛ بسبب تدني مستوى المؤسسة لديها، وضعفها من الناحية التنظيمية والمالية، وعدم قدرتها على وضع برامج سياسية قادرة على مواجهة التحديات التي تقف في وجه الدولة والمجتمع، مما أدى الى عدم ثقة المواطنين بها، وكذلك الممارسات السلبية لبعض المرشحين والنواب المخالفة للقيم والأعراف البرلمانية، كإنتشار ظاهرة شراء الأصوات، وعدم إلتزامهم بمسؤولياتهم الوطنية، والتلاعب بالبطاقات الانتخابية وإعتبار المنصب النيابي مركز لخدمة مصالح شخصية أو جهوية أو عشائرية بالدرجة الأولى، مثل هذه المعوقات أدت الى إستفحال ظواهر سلبية مثل الوساطة والمحسوبية، بل الأكثر من ذلك أدت الى بروز العديد من حالات العنف المادي والمعنوي من قبل عدد من النواب؛ بسبب تدني مستوى ثقافتهم الديمقراطية وعدم القدرة على الإلتزام بضوابطها الأخلاقية والقانونية، الأمر الذي إنعكس سلباً على حالة التنمية السياسية نحو التطور، وبالتالي عدم تشكيل حكومات برلمانية في الأردن⁽³⁾.

(1) محمد أحمد المقداد: أسس التحول الديمقراطي في الوطن العربي ومرتكزاته (الأردن حالة الدراسة)، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (7)، 2006، ص5.

(2) محمد أبو رمان: مصدر سبق ذكره، ص2.

(3) د. كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص73.

ب- متطلبات تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن:

بعد البحث في المعوقات والتحديات التي تواجه تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن، لابد من تحديد متطلبات تشكيل الحكومة البرلمانية وفقاً للنظام السياسي الأردني، ولعل أهم ما يتطلبه تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن هو ما يلي:

- وجود أحزاب وطنية فاعلة:

بحيث تكون هذه الأحزاب قادرة على التعبير عن مصالح وأولويات وهموم المجتمع الأردني، ضمن برامج وطنية شاملة قابلة للتطبيق، وهذه العملية تحتاج الى وقت حتى تنضج، مع وصول أحزاب سياسية تتنافس على مستوى وطني، ووفق برامج ذات قواعد صلبة، سيكون هناك قدر أكبر على إشراك نواب كوزراء في الحكومة⁽¹⁾.

- تطوير عمل القطاع الحكومي:

من المفترض تطوير عمل الجهاز الحكومي، على أسس من المنهجية والحياد، بعيداً عن تسييس العمل، لمساندة وإرشاد وزراء الحكومات البرلمانية، خاصة وإن هذا النموذج يعني بمفهومه الأشمل إن الوزراء الذين يكلفون لتولي حقائب معينة قد لا يتمتعون بخبرة علمية سابقة في مجال عمل الوزارات التي سيتولونها (مفهوم الوزير السياسي مقارنة بالوزير التكنوقراطي)، ولذا من الضروري أن يصبح الجهاز الحكومي مرجعاً موثقاً للمعرفة والمساندة الفنية والمهنية، ومن المهم أن يعتمد الوزراء على خبرات هذا الجهاز في صنع القرار⁽²⁾.

- تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب:

لتعزيز نهج الحكومات البرلمانية لابد من تغيير التصورات النمطية للأعراف البرلمانية من خلال تطوير النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2013، وعلى الأخير المباشرة بذلك والإستمرار في بناء هذه الأعراف وتطويرها، والهدف من هذا الأمر، هو أن تساهم هذه الأعراف في تأطير آلية تشكيل الحكومات من خلال التشاور والتوافق بين الكتل النيابية، وهذا سيتطلب بلورة فهم مشترك حول كيفية وصول هذه الكتل الى وضع برامج تعكس سياسات متفق عليها كأساس للتعاون والإستقرار الحكومي، وبالمقابل فإن أحزاب المعارضة بحاجة الى بلورة أعراف مماثلة تحكم آلية التعاون فيما بينها من أجل مساءلة الحكومات وعرض رؤى بناء بديلة (كحكومة ظل)، ولا شك إن دور المعارضة هذا يُشكّل أحد عناصر النجاح لتجربة الحكومات البرلمانية⁽³⁾.

ومما تقدم، يتبين إن عملية تشكيل الحكومة في الأردن من الناحية الدستورية تُعد حقاً مشتركاً بين الملك ورئيس الوزراء، فهي من الناحية الدستورية حق ملكي، ومن الناحية العملية حق لرئيس

(1) أحمد عقلة الحسامي: مصدر سبق ذكره، ص34.

(2) د. ضرار غالب حميد العدوان: مصدر سبق ذكره، ص137.

(3) د. أمين مشاقبة: النظام السياسي الأردني والقانون الدستوري لعام 1952 وتعديلاته، ط3، من دون مكان نشر، 2017، ص223.

الوزراء، إلا إن هذا التنسيب ليس ملزماً للملك حيث يمكنه الاعتراض على بعض الأشخاص من دخول الحكومة، وإن كان هذا الإعتراض غير واضح ومعلن للكافة ما عدا رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة. وعليه يرى الباحث.. إن تشكيل الحكومة البرلمانية في الأردن لا يزال بعيد المنال في ضوء ضعف الأحزاب السياسية في الأردن وعدم القدرة على تشكيل كتل برلمانية قادرة على تشكيل حكومة برلمانية بالإضافة الى المعوقات الدستورية والقانونية وعلى رأسها قانون الأحزاب السياسية لسنة 2015 وقانون الانتخابات لسنة 2016، إضافة الى وجوب مراجعة الممارسات المتعلقة بالكتل النيابية في مجلس النواب، وإيجاد نظام قانوني خاص بها لتنظيمها من حيث تحديد طرق تشكيل الكتل النيابية وآلية عملها، فعلى سبيل المثال، فإن الأحزاب السياسية التي نشأت في بريطانيا كانت نشأة داخلية بناءً على كتل برلمانية تشكلت داخل البرلمان وكننتيجة لتوافق أيديولوجي منهجي مصالحي، وعليه يتطلب توعية المواطن الأردني بأهمية إختيار برلمان فاعل يكون قادر على تشكيل الحكومة البرلمانية وأن يقوم مجلس النواب بإعادة النظر بالقوانين الناظمة للعملية السياسية بما يسهم في تشكيل حكومة برلمانية ناجحة.

ثانياً- أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية في الأردن:

إن وجود المعارضة في النظم الديمقراطية لها أهمية كبرى، فهي متفقة مع المنطق وطبيعة الأمور، من حيث وجود الرأي والرأي الآخر، وتُعد في النظم السياسية جزءاً لا يتجزأ من النظام السياسي⁽¹⁾.

وإن ممارسة الديمقراطية تقضي بطبيعة الحال تمثيل جميع الفئات الحزبية في المؤسسات الدستورية وتمكينها من إبداء وجهة نظرها بالطرق المشروعة، فوجود حكومة أغلبية لا يعني إنها تتمتع وحدها بحرية التعبير عن وجهة نظرها، فمن حق المعارضة التعبير عن وجهة نظرها بالطرق الشرعية، فالمعارضة بهذا تقوم بالرقابة على أعمال الحكومة إذا ما إنحرفت عن تحقيق برامجها التي حصلت بموجبها على ثقة النواب إذا كانت حكومة أغلبية حزبية، ومن هنا فإن أحزاب المعارضة تكون عين الناس على حكومة الأغلبية تراقبها في مجال إحترام سيادة القانون، وتنفيذ ما وعدت به، وهذا يعني إن أحزاب المعارضة تقوم بدور المحاسبة والرقابة، ويجب أن نذكر هنا إن دور المعارضة ليس الانتقاد فقط، بل يجب أن يتعدى ذلك الى دور بيان الخلل وإيجاد الحلول، وايضاً يجب أن يتناسب هذا النقد مع الظروف الوطنية التي تمر بها البلاد، وأن لا يؤدي الى الإخلال بالقواعد الدستورية، وتتمثل ايضاً أهمية قيام الأحزاب السياسية بوظيفة المعارضة في تحقيق الإستقرار في الحياة السياسية، والمساعدة على توعية الرأي العام، والحيلولة دون إستبداد الأحزاب الحاكمة بالسلطة⁽²⁾.

هذا وإن سيطرة حزب سياسي على الحكم لفترة طويلة يؤدي الى إضعاف المعارضة والتقليل من شأنها، ويؤدي ايضاً الى إضعاف دورها وبالتالي لجوء هذه المعارضة الى أساليب تبعتها عن الشرعية الدستورية، وتؤدي ايضاً الى شعور المواطن بضعف دوره وعدم تأثيره في الواقع السياسي الذي

(1) د. نعمان الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصر، مصدر سبق ذكره، ص179.

(2) د. نبيلة عبد الحليم كامل: مصدر سبق ذكره ، ص85.

مارسه في الانتخابات، وبالتالي سيؤدي ذلك الى عدم ثقة المواطنين بأحزاب المعارضة مما يقلل من دورها⁽¹⁾.

وإذا كانت الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية تقوم بوظيفة المعارضة البناءة في حال عدم وصولها للحكم، فإن الأحزاب السياسية الأردنية لم تصل الى الحكم، ولم تُشكّل حكومة حزبية إلا في الخمسينيات من القرن العشرين، إلا إنها إستقالت بعد ستة شهور من تشكيلها، أعقبها حظر الأحزاب السياسية، وعندما عاد الإنفراج السياسي، وعادت الأحزاب السياسية بموجب قانون الأحزاب رقم (32) لعام 1992، لم نجد إن النظام السياسي تقدم ولو بخطوة واحدة نحو تشكيل الحكومات من قبل الأحزاب السياسية، مما ولد صراعاً بين الأحزاب السياسية المعارضة والحكومات المتعاقبة، أدى الى الحد من وزن المعارضة السياسية داخل البرلمان، والعمل من قبل السلطة التنفيذية على ضمان أغلبية موائية لها، وكان هذا ظاهراً في مجلس النواب الثاني عشر حيث تراجع عدد نواب المعارضة الى (33) نائباً بعدما كان في مجلس النواب الحادي عشر (45) نائباً، مما أثر سلباً على العلاقة بين الأحزاب السياسية والحكومة، الأمر الذي أثر سلباً على قبول الأحزاب من قبل المواطنين، وقد ظهرت عملية الإقصاء في تقييد حرية التعبير من خلال المادة (41) من قانون المطبوعات والنشر المؤقت لعام 1997، التي حظرت على الصحف نشر أي خبر عن أي إعتصام أو مسيرة أو تظاهرة أو مهرجان لم يكن مرخصاً من قبل الحكومة، حيث عُذّ نشر مثل هذا الخبر تحريضاً على التجمهر غير المشروع، وإن قيام أي صحيفة بالكتابة عن نية الأحزاب السياسية تنظيم مسيرات أو تظاهرات، يُعد جريمة يعاقب عليها القانون، ويأتي هذا في الوقت الذي ضمنت فيه المادة (16) من الدستور الأردني لعام 1952 المعدل النافذ حق الإجتماع للأردنيين ضمن حدود القانون، فكيف والحالة هذه يحدث الإصلاح السياسي؟

يرى البعض إن الإصلاح السياسي بحاجة الى منظومة متكاملة من التشريعات القانونية، تعزز الديمقراطية وتعزز الثقة بين النظام السياسي والأحزاب السياسية، فلا يمكن أن يكون أي دور للأحزاب السياسية في ظل هذا التحجيم⁽²⁾. وعند النظر الى النظام السياسي الأردني، تجد إنه ليس نظاماً جامداً لا يقبل التغيير والتعديل، فهو نظام ديمقراطي بنص الدستور، يقوم على أساس قبول رأي الأغلبية من خلال مجلس النواب المنتخب شعبياً، وهذا لا يعني غض النظر عن بعض الممارسات السلبية التي تمارسها الحكومات المتعاقبة، كإصدار القوانين المؤقتة في ظل الأجواء الديمقراطية والإنفراج السياسي، التي أصدرت في الفترة الواقعة بين عام 1993 وعام 1997 أكثر من 150 قانوناً مؤقتاً⁽³⁾.

(1) د.عريب الرنتاوي: الأحزاب السياسية الأردنية الواقع والطموح، مركز القدس للدراسات السياسية، عمّان، 2003، ص230.

(2) د.أحمد سعيد نوفل: الأداء التشريعي والرقابي لمجلس النواب الأردني (دراسة مقارنة للمجلسين الحادي عشر والثاني عشر)، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمّان، المجلد (16)، العدد (6)، 2001، ص64.

(3) د.هايل الدعجة: التحول الديمقراطي في الأردن 1989-1997، مطابع وزارة الأوقاف، عمّان، 2005، ص204.

من هنا يجب على النظام السياسي إشراك الأحزاب السياسية في الحكم؛ لأن إشراكها ضماناً لتحمل المسؤولية من قبل هذه الأحزاب في جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي إشراك المواطن في المسؤولية، ومن جهة أخرى يفضي ذلك الى قيام الاستقرار السياسي.

وعند النظر الى النظام السياسي الأردني ايضاً، تجد إن هناك أزمة ثقة بين الأحزاب السياسية المعارضة والحكومات المتعاقبة على السلطة، التي نتجت عن خبرات سابقة يرجع تاريخها الى خمسينيات القرن العشرين، التي أثرت سلباً على تقبل النقد من قبل الأحزاب السياسية للحكومات، الذي أثر بدوره ايضاً سلباً على فاعلية الأحزاب السياسية ودورها في تنظيم المعارضة⁽¹⁾.

وتعتقد الحكومات المتعاقبة إن المعارضة البرلمانية للأحزاب السياسية ماهي إلا تنفيذ لأجندات خارجية، ولقد أثر هذا التكهن من قبل الحكومات في إتهام الأحزاب السياسية بالأجندات الخارجية، الذي ينقصه الدليل المادي المحسوس بشكل واضح على فاعلية الأحزاب السياسية في المعارضة، وإن المعارضة للسياسات الحكومية النابعة من وجدان الشعب، التي يراد بها الإصلاح السياسي بأشكاله المختلفة، يجب أن تصان وتحترم من قبل الحكومات، ومن ناحية أخرى يجب أن تتعامل المعارضة مع الظروف الوطنية بصورة جدية، وأن لا يؤدي ذلك الى الإخلال بقواعد الشرعية الدستورية، ويجب ايضاً أن تملك الأحزاب السياسية المعارضة البدائل، وأن يكون لديها برامج قادرة على التغيير، ولكن هنا يأتي السؤال: كيف يتم والحالة الأردنية؟

فمنذ تشكيل أول حكومة حزبية في منتصف القرن الماضي وحلها بعد ستة شهور من تشكيلها، لم تشكل أي حكومة حزبية حتى الآن، فكيف يطلب من المعارضة السياسية أن توجد البدائل، وهي بعيدة كل البعد عن ممارسة السلطة، وهناك الكثير من الحواجز - كالقيود القانونية التي تجعل الأحزاب السياسية خاضعة لإشراف أجهزة الدولة وتدخلها في نشاطات الأحزاب من خلال الموافقات الأمنية - التي تمنعها من الممارسة الفعلية للسلطة، ومن إعطائها دوراً فاعلاً في تشكيل الحكومات، أو حتى المشاركة فيها⁽²⁾.

ومما تقدم يرى الباحث، إن برنامج المعارضة وما تمارسه من نقد للحكومة يمثلان ضرورة لا مناص منها داخل النظام الديمقراطي، فالضغط على الحكومة في النظم الديمقراطية من خلال المعارضة البناءة، التي تعني عدم التعرض للمؤسسات الدستورية لأي خطر، يجب أن يتبعه إستجابة من قبل الحكومات لرغبات الأحزاب السياسية، التي هي بالتالي إستجابة لرغبات المواطنين، ومن هنا يظهر أن وظيفة المعارضة من قبل الأحزاب السياسية من أهم الوظائف التي تقوم بها الأحزاب السياسية، فهي ليست مجابهة بين المعارضة والحكومة، بل نقد وتوجيه من قبل الأحزاب السياسية لسياسات الحكومة.

(1) د. عريب الرنتاوي: مصدر سبق ذكره، ص241.

(2) فرحان مساعيد: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان، الأردن، 2006، ص139.

المبحث الثاني

تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق

لقد مر العراق بفترة كان فيها تركيز السلطة في حزب واحد هي السمة الرئيسية لشكل النظام السياسي، بل إن السلطة إختزلت بشخص الحاكم - أي حكومة الشخص الواحد - والتي كان من أبرز سماتها الدكتاتورية، ومن ثم لا يمكننا القول إن الحكومة البرلمانية كانت موجودة في العراق قبل عام 2003. ثم بدأت بوادر التغيير بعد عام 2003، نتيجة التحول من نظام الأحادية الحزبية الى نظام التعددية الحزبية، حيث بدأ العراق يسير في ركب الدول الديمقراطية او حتى يحاول السير. وعموماً فإن الحكومة البرلمانية في العراق بدأت بعد إقرار دستور عام 2005 بالإستفتاء الدستوري، والذي نظم آلية تشكيل الحكومة العراقية - مجلس الوزراء - وشروط إختيار أعضائها. وإن السبب في تشكيل الحكومة البرلمانية - تحديداً الحكومات الائتلافية المكونة من أحزاب ائتلفت فيما بينها لأنه لم تشكل أية حكومة أغلبية لعدم إمكانية إستحصال الأغلبية المطلوبة لتشكيلها - في العراق يعود الى عوامل إجتماعية وأخرى ذات صبغة سياسية، ولا مجال للحديث عن تشكيل الحكومة قبل هذا التاريخ؛ وذلك لعدم إمكانية إعتبار مجالس الحكم او الحكومات الإنتقالية حكومات بالمعنى الدستوري؛ لأن تشكيل أي حكومة يحتاج الى نص دستوري.

ومن أجل تسليط الضوء أكثر على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق، سيقسم هذا المبحث الى مطلبين، يتناول المطلب الأول التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في العراق، ويخصص الفرع الثاني لبيان أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق.

المطلب الأول

التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في العراق

تُعَد الحكومة الركيزة الأساسية والمحور الأساس في النظام البرلماني، إذ تتجسد فيها السلطة التنفيذية الفعلية، فهي جهاز الحُكم المقرر والمُنَفَّذ الذي تقع عليها وحدها تبعة الحكم والمسؤولية أمام البرلمان، وبقدراً أهميتها في النظام البرلماني تكون أهمية تشكيلها لإرتباطها بالواقع القانوني والسياسي والإجتماعي للدولة، فالحكومة هي الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية في العراق، والتي تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه - إن وجدوا - وعدد من الوزراء بحسب ما تقتضيه الحاجة والمصلحة العامة. وبمجرد إختيار رئيس مجلس الوزراء يبدأ في ممارسة أول أعماله الإدارية بترشيح أعضاء مجلس الوزراء استناداً الى النصوص الدستورية، بيد إن الواقع العراقي لا يخلو من مختلف الإعتبارات في تشكيل الحكومة العراقية (مجلس الوزراء).

وعلى ضوء ذلك ولتبيان التنظيم التشريعي لتشكيل الحكومة البرلمانية في العراق، سيقسم هذا المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الأول لبيان التنظيم التشريعي لتولية رئيس مجلس الوزراء، أما الفرع الثاني فيكرس لبيان التنظيم التشريعي لتولية أعضاء مجلس الوزراء.

الفرع الأول

التنظيم التشريعي لتولية رئيس مجلس الوزراء

يُعد رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للدولة، بفضل صفته التمثيلية وسيطرته على الحزب الذي يكون له الأغلبية في مقاعد البرلمان، ولما كان منصب رئيس مجلس الوزراء موضع إهتمام الحكومة والأفراد لما ينطوي عليه من أبعاد سياسية وقانونية، فضلاً عن كونه أعلى منصب تنفيذي فعلي في النظام البرلماني. لذا فإن الإحاطة بتلك الأبعاد تتطلب عرض الموضوع من خلال بيان الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء، وكذلك آلية إختيار رئيس مجلس الوزراء.

أولاً- شروط إختيار رئيس مجلس الوزراء:

تنظيماً.. حرصت الدساتير على تحديد الشروط الواجب توافرها في المناصب السيادية في الدولة ومنها رئيس مجلس الوزراء، وبالإتجاه ذاته ذهب دستور جمهورية العراق لعام 2005، إذ قَسَم الدستور شروط إختيار رئيس مجلس الوزراء الى قسمين، الأول شروط ورد النص عليه في الدستور بصورة مباشرة، والثاني بصورة غير مباشرة من خلال الإحالة الى الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية، لذا سيتم بيان الشروط المباشرة وغير المباشرة على النحو الآتي:

1- الشروط الدستورية المباشرة الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء:

حدد دستور جمهورية العراق لعام 2005 بشكل مباشر مجموعة شروط ينبغي توافرها في شخص رئيس مجلس الوزراء، وقد جاء هذا الإشتراط في إطار تحديد المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء. لذا سيتم بحث الشروط المباشرة لمن يشغل منصب رئيس مجلس الوزراء وعلى النحو الآتي:

أ- المؤهل العلمي:

إن نجاح أية مؤسسة بغض النظر عن طبيعتها ونوعها، يعتمد بصورة أساسية على مدى كفاءة العنصر البشري الذي يتولى إدارتها. حيث تبنت العديد من دول العالم هذه الفكرة وضمّنتها في التشريعات الدستورية، إذ قررت ضرورة حصول المرشح على شهادة جامعية وعُبرَت عن ذلك بالمؤهل العلمي أو الجامعي. وعند تدقيق التشريعات الدستورية التي أقرت هذا الشرط، تجد إن هذه التشريعات قد تباينت في المنهج الذي إتبعته، ولم ينفرد في ذلك المشرع العراقي بدستور جمهورية العراق لعام 2005 حينما نظم شروط المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء بالنص صراحة⁽¹⁾ على: ((يشترط

(1) غير إن هناك دساتير لم تشترط صراحة في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون حاملاً مؤهلاً جامعياً أو درجة معينة من التعليم - في بريطانيا لا يوجد عرف أو نص دستوري يقضي بأن يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء حاملاً شهادة جامعية - وذلك لا يرجع لعدم أهمية الدرجة العلمية لشاغل هذا المنصب، بل لإفتراض هذه الدساتير عدم تمكن غير المتعلم من الوصول لهكذا مناصب من دون مؤهل علمي، غير إنه من الضروري إظهار شرط المؤهل الجامعي لا سيما في الدول العربية تداركاً لإحتمال وصول من ينقصه التعليم اللازم لإدارة شؤون الدولة، خصوصاً إن هناك دساتير عربية كالـدستور اللبناني - المادة (66) من الدستور اللبناني لعام=

في رئيس مجلس الوزراء ... أن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها...⁽¹⁾ ، والحكمة من اشتراط المؤهل الجامعي ، إذ يُعد هذا المركز - رئيس مجلس الوزراء - أمانة مقدسة وخدمة إجتماعية فهو أداة الدولة في تنفيذ برامجها وخططها في مختلف مجالات الحياة⁽²⁾، إذ إن الإضطلاع بهذه المهمة يتطلب قدراً من الوعي والنضج الثقافي والسياسي⁽³⁾ . وإن الشهادة الجامعية قرينة أولية على الكفاءة والمعرفة، الأمر الذي يخلق من أصحابها شخصيات ذي إستعداد سياسي يتوافر لهم قدراً من الحنكة والذكاء السياسي لإدارة المناصب التي يتولونها⁽⁴⁾، سيما إن المشرع الدستوري العراقي تبنى صراحةً النظام البرلماني⁽⁵⁾، وفي ظل هذا النظام تتربع الحكومة على رأس السلطة التنفيذية، خاصة بعد التطور والتكنولوجيا اللذان طرئا على ميدان العمل التنفيذي⁽⁶⁾ .

ومما تقدم يستنتج الباحث، بأن المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لعام 2005 إشتراط في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء شرط المؤهل العلمي، فتطلب توافر الشهادة الجامعية او ما يعادلها في المرشح، ولم يشترط مثل هذا الشرط في المرشح لرئاسة الجمهورية، وذلك لأهمية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الذي يُعد الرئيس الفعلي للدولة وله سيطرته على الحزب الذي يكون له الأغلبية في مقاعد البرلمان وبالتالي هو مركز القرار في السلطة التنفيذية. ويرى الباحث بأن المشرع العراقي كان موفقاً في إشتراطه الشهادة الجامعية تماشياً مع واقع المجتمع العراقي.

ب- السن القانوني:

إن ممارسة بعض الحقوق السياسية وخاصة حق الترشيح تختلف عن الحقوق المدنية⁽⁷⁾ من حيث سن الشخص فتتطلب الحقوق السياسية عادةً سن أعلى من السن اللازم لممارسة الحقوق المدنية؛ لأن المساهمة في ممارسة شؤون الحكم تحقيقاً للصالح العام أهم من تدبير شؤون الفرد وأصعبها تحقيقاً للصالح الخاص⁽⁸⁾ . لذلك فيما يتعلق بالترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، إشتطت المادة

=1926 المعدل - الذي إشتط فيمن يتولى الحكومة أن يكون متعلماً فحسب من دون تحديد لدرجة التعليم، وواقعاً هذا غير كافٍ. للمزيد ينظر د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص112. كذلك د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مصدر سبق ذكره، ص165.

- (1) المادة(77/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (2) د. طعيمة الجرف : القانون الإداري، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 ، ص253.
- (3) د. عبد الغني بسيوني : النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص223. وكذلك د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008، ص67.
- (4) د. سامي جمال الدين : النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2005، ص198.
- (5) تنص المادة (1) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على إن: ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)...)).
- (6) د. محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سبق ذكره ، ص559.

(7) وقد حدد القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951، سن الرشد المدني في المادة (106) بتمام الثامنة عشر من العمر، فإذا أكمل الإنسان هذا السن خالياً من عوارض الأهلية يصبح كامل الأهلية له حق القيام بالتصرفات كافة. د. عبد المجيد الحكيم: الموجز في شرح القانون المدني، ج1، مصادر الإلتزام، المكتبة القانونية، بغداد، 2007، ص71.

- (8) د. ماجد راغب الحلو: مصدر سبق ذكره ، ص589-590.

(77/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 أن يكون المرشح لهذا المنصب قد ((أتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره))⁽¹⁾، ويرجع ذلك الى إن هذا المنصب يتطلب الحنكة السياسية والخبرة الحياتية للقيام بأعبائه⁽²⁾، وشرط تمام الخامسة والثلاثين من العمر يقصد به بلوغ المرشح لرئاسة مجلس الوزراء مرحلة ناضجة من السن، يكون فيها الشخص قد تجاوز التسرع وإكتسب قدراً من الحكمة والخبرة السياسية بالشكل الذي ينعكس على ما يتخذه من قرارات وتصرفات، وبما ينسجم والمسؤوليات والأعباء الكبيرة التي تواجه شاغل هذا المنصب⁽³⁾. وتداركاً للغاية او الحكمة من رفع سن المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، كان على المشرع الدستوري إشتراط سن الأربعين سنة كون هذا السن هو الذي تتحقق فيه الغاية التي أرادها المشرع وهي إكمال النضج العقلي والوعي والقدرة على تحمل المسؤولية الجسيمة⁽⁴⁾.

ومما تقدم يستنتج الباحث، إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يدمج بين الأهلية المدنية والأهلية السياسية فيما يتعلق بالترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، إذ إشتراط سن مغاير لسن الأهلية المدنية، فنصت المادة (77/اولاً) منه على إن: ((يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية... وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره))، ومن ثم فإن الدستور قد إشتراط إتمام سن الخامسة والثلاثين من العمر وليس بمجرد بلوغ هذا السن، لأنه لو أراد ذلك لنص على (أن لا يقل عن الخامسة والثلاثين سنة)، وعليه فإن الأهلية الكاملة لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء العراقي هي إكمال الخامسة والثلاثين سنة وليس بلوغها فقط، وهذا العمر لا يكون صاحبه قد إكتسب مقداراً كافياً من الخبرة التي تؤهله لمسك زمام الأمور، لذا يرى الباحث أن يرفع شرط السن القانوني لرئيس مجلس الوزراء في العراق الى الأربعين عاماً أسوة مع سن المرشح لرئيس الجمهورية.

ج- مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً:

لقد إستقر في النظام البرلماني بفعل النص والممارسة الطويلة مبدأ إسناد منصب رئاسة مجلس الوزراء للحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية⁽⁵⁾، لأن في النظام البرلماني يجب أن تكون الحكومة محل ثقة البرلمان المنتخب من الشعب فيكون رئيس الدولة مقيداً في إختياره لرئيس مجلس الوزراء بأن يكون متمتعاً بثقة البرلمان⁽⁶⁾. وسار دستور جمهورية العراق لعام 2005 على هذا المبدأ فإشتراط ضمناً أن يكون رئيس مجلس الوزراء مرشح الأغلبية البرلمانية فعند الرجوع الى المادة (76/اولاً) منه والتي نصت على: ((يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...))، وتكمن حكمة هذا الشرط في حقيقة النظام البرلماني وغرضه الأصلي في أن تكون

(1) لقد ذكر المشرع الدستوري العراقي تمام الخامسة والثلاثين من العمر ولم يذكر عبارة (لا يقل عن الخامسة والثلاثين سنة) وهذا يعني إن الأهلية الكاملة لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء هي إكمال الخامسة والثلاثين ليس الدخول بها فقط.

(2) د. ثروت بدوي : النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص213.

(3) د.سعد عصفور: النظام الدستوري المصري ودستور سنة 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981 ، ص73.

(4) د. رافع خضر صالح شبر: مصدر سبق ذكره، ص82-83.

(5) د. يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1956 ، ص174.

(6) د. ابراهيم عبد العزيز شياح: وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سبق ذكره ، ص42.

الإدارة الحكومية قائمة على إرادة المجالس المنتخبة أي على موافقة رغبات البلاد نفسها فهو نظام حكومة تركز على الرأي العام⁽¹⁾، ومع التسليم بذلك إلا إن هذا النظام لم يصل الى هذه الحكومة وإنما إستقر على وضع قائم على تحقيق أكبر قدر ممكن من التفاهم والتعاون بين البرلمان والحكومة في سبيل تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾، وهو ما يحقق عن طرق تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر.

ومما يلاحظ على نص المادة (76/اولاً) إنه لم يشر الى كون رئيس مجلس الوزراء هو زعيم الكتلة النيابية الأكثر عدداً او منتمياً لها بل يكفي أن يكون مرشحها سواء كان من داخل الكتلة او من خارجها، غير إن ما يجري على الساحة السياسية قيد إطلاق النص عملياً فليس للشخص المستقل نصيب في الترشيح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء، بل يجب أن يكون المرشح لهذا المنصب منتمياً لإحدى الكتل النيابية الكبيرة⁽³⁾.

وقد أثاره عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 جدلاً وإختلافاً في تفسيرها بعد إعلان نتائج الإنتخابات البرلمانية في عام 2010، الأمر الذي إستلزم تفسير النص الدستوري من خلال الرجوع الى مرجعية قضائية وهي المحكمة الاتحادية العليا التي خصها الدستور بوظيفة تفسير نصوصه⁽⁴⁾. وبناءً على ذلك، أرسل مكتب رئيس مجلس الوزراء الى المحكمة الاتحادية العليا كتابه المرقم (م.ر.ن/1979) في 2010/3/21، وطلب فيه تفسير عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة (76) من الدستور⁽⁵⁾. وإستناداً الى ذلك أصدرت المحكمة الاتحادية العليا تفسيرها بشأن الموضوع الذي ذهبت فيه الى إن تطبيق أحكام المادة (76) من الدستور يأتي بعد إنعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية على وفق أحكام المادة (54) من الدستور وبعد إنتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ونائبيه على وفق أحكام المادة (70) من الدستور ثم تكليف رئيس الجمهورية خلال (15) يوماً من تاريخ إنتخابه مرشح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بتشكيل مجلس الوزراء⁽⁶⁾. ووجدت المحكمة الاتحادية العليا إن تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني: ((الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تشكلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى

(1) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص41.

(2) د. سامي جمال الدين : مصدر سبق ذكره، ص299-300.

(3) د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق، مصدر سبق ذكره، ص109-110.

(4) تختص المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (93/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 بوظيفة (تفسير نصوص الدستور).

(5) أرسل الكتاب من مكتب رئيس مجلس الوزراء في وقتها؛ لأنه كان يرأس ائتلاف دولة القانون الذي كان يرى بأن من سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم أكثر عدد من النواب بعد الإنتخابات وتشكيل التحالفات بينما تذهب القائمة العراقية الى القول بأنها الفائزة بعدد أكثر للأصوات في الإنتخابات ومن ثم يكون من حقها ترشيح رئيس مجلس الوزراء.

(6) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/اتحادية/2010) في 2010/3/25.

رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة (76) من الدستور⁽¹⁾.

ويرى الباحث إن تعبير الكتلة النيابية لا ينطبق إلا على القائمة بعد الانتخابات، وإن الفائز بالانتخابات لن يكون نائباً إلا بعد أداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب وفق المادة (50) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، فالكتلة النيابية قبل الانتخابات هي قائمة مرشحة وبعدها تتحول الى كتلة توصف بالبرلمانية وهي مأخوذة من إصطلاح البرلمان قطعاً، فالدستور ذكر عبارة ((الكتلة النيابية)) ولم يذكر عبارة ((الكتلة الانتخابية)) ، والفرق بينهما كبير لأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (76/اولاً) والتي عادةً ما تتشكل عقب إجتماع مجلس النواب لتكون الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

د- غير مشمول بأحكام المساءلة والعدالة:

إشترط دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أن لا يكون مشمولاً بأحكام إجتناث البعث⁽²⁾، فبعد سقوط نظام الحكم عام 2003 صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (1) لعام 2003 في 2003/5/16 والخاص بأحكام إجتناث البعث الذي بموجبه يمنع أي ممن يشملهم هذا القانون من تقلد المناصب والمشاركة السياسية⁽³⁾، ولكن في عام 2008 صدر قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لعام 2008 الذي حل محل قانون إجتناث البعث رقم (1) لعام 2003، غير إن القانون الجديد لم يتضمن تغييراً كبيراً في مضمونه عن قانون إجتناث البعث، وكان الأولى أن يوسع نطاقه وبما ينسجم مع المادة (7/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005⁽⁴⁾، ومن الجدير بالذكر إن هناك تعارضاً بين نص الدستور الذي أشار الى الإجتناث وبين القانون الذي أشار الى المساءلة والعدالة، الأمر الذي يجعل من قانون المساءلة والعدالة غير مشروع لمخالفته الدستور أو تعديل الدستور على النحو الذي يشير للمساءلة والعدالة إذا كان ذلك ينسجم مع توجهات القابضين على السلطة. وتكمن خصوصية فرض هذا الشرط في حماية ممارسة الحقوق وصيانة الحريات كون إن حزب البعث هو أحد الأحزاب الشمولية⁽⁵⁾، التي تقوم على تقييد الحقوق

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/اتحادية/2010) في 2010/3/25.

(2) المادة (135/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) تنص المادة (1/ثانياً) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (1) لعام 2003 على أن: ((يتم بموجب هذا الأمر إقصاء كبار أعضاء حزب البعث العراقي من مراكزهم ... ويحظر عليهم في المستقبل العمل في أي وظيفة في القطاع العام...)).

(4) تنص المادة (7/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن: ((يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي، أو يحرض أو يمهد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة حزب البعث الصدامي ورموزه، وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون)).

(5) الأسباب الموجبة لقانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (10) لعام 2008.

والحريات الى درجة قد تصل الى حد إهدارها (1)، إذ إنه في ظل هذه الأنظمة يعصف الحاكم بحقوق الأفراد وحررياتهم فلا يقيم لها وزناً ويسعى الى قيادة المجتمع على وفق برنامجه السياسي من خلال تحقيق التسلط بالقوة في توجيه أفراد المجتمع وتعبئتهم من دون أن يسعى في ممارسة السلطة التي تحقيق مصلحة الجماعة (2). ومن خلال ما تقدم، يتبين إن حزب البعث يتقاطع مع ممارسة الحقوق والحريات، وبمفهوم المخالفة لضمان ممارسة ديمقراطية الحقوق والحريات لابد من حظر حزب البعث، وقد أثبتت التجربة ذلك فقد عانى العراق على مدى سنوات عديدة من إنتهاك الحقوق والحريات والحرمان منها على أيدي حزب البعث.

اما بالنسبة لمعيار تطبيق هذا الشرط فيتمثل بالإنتماء الى حزب البعث، لكن قانون المساواة والعدالة بديل إجتثاث البعث قد تعامل مع أعضاء حزب البعث بحسب درجاتهم الحزبية وهي من الأدنى (مؤيد، نصير، نصير متقدم، عضو عامل، عضو فرقة، عضو شعبية، عضو فرع، عضو قيادة قطرية، عضو قيادة قومية) ويظهر القانون تساهلاً مع أعضاء حزب البعث في الدرجات الدنيا إلا فيما يتعلق بالترشح للهيئات الرئاسية فإن النص يسري مطلقاً فيشترط في المرشح أن لا يكون منتزحاً لحزب البعث، أي لا يدخل تحت طائلة قانون المساواة والعدالة بشكل تام (3). وتجدر الإشارة الى إن الشمول بإجراءات الهيئة العامة للمساواة والعدالة يقتضي صدور حكم قضائي من الهيئة على أن يكون هذا الحكم باتاً (4).

2- الشروط الدستورية غير المباشرة الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء:

بعد إن حدد دستور جمهورية العراق لعام 2005 الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء صراحةً، أشار الى شروط أخرى ولكن بصورة غير مباشرة من خلال الإحالة الى الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية بموجب المادة (68) من الدستور، إذ إن المادة التي نظمت شروط رئيس مجلس الوزراء هي المادة (77) من الدستور، وبقراءة دقيقة لنص المادة تجدها أحالت تنظيم الشروط الى ما يشترط في رئيس الجمهورية وبالرجوع الى المادة (68) (5) فهي تتطلب الآتي:

- (1) د. ماجد راغب الحلو: مصدر سبق ذكره، ص 327.
- (2) د. عبد المنعم محفوظ، ود. نعمان احمد الخطيب: مصدر سبق ذكره، ص 178. كذلك د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص 120.
- (3) المادة (6/سادساً) من قانون المساواة والعدالة رقم (10) لعام 2008.
- (4) المادة (17) من قانون المساواة والعدالة رقم (10) لعام 2008.
- (5) نصت المادة (68) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على مايلي:
 ((يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون:
 أولاً: عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.
 ثانياً: كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره.
 ثالثاً: ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.
 رابعاً: غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.))

أ- الجنسية⁽¹⁾:

تقتصر الوثائق الدستورية حق المشاركة في الحياة السياسية على المواطن، وتحظر على الأجنبي المشاركة في الحياة السياسية⁽²⁾. وإنطلاقاً من ذلك نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على وجوب التمتع بالجنسية العراقية لمن يرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء بموجب المادة (68/أولاً) من الدستور التي نصت على أن يكون: ((عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين)). وأساس هذا الشرط يكمن في مبدأ السيادة وفكرة الولاء للدولة أيضاً⁽³⁾، إذ إن المواطنة هي أساس الاعتراف بالحقوق السياسية، فالمواطن يمتلك جزءاً من السيادة العامة في الدولة وهو وحده الذي يمارس الحقوق السياسية المنبثقة عنها، فالإشتراك في تسيير دفة الحكم في الدولة هو الوجه الآخر لفكرة السيادة في الدولة⁽⁴⁾، وحق الترشيح والانتخاب يعطي لصاحبه الحق في ممارسة السلطة (التشريعية والتنفيذية) وهذه السلطة تُعد جزءاً لا يتجزأ من سيادة الدولة، كون إن هذه السلطة تلزم الدولة نفسها ممثلة في هيئاتها ومؤسساتها الدستورية بالإضافة الى شعبها⁽⁵⁾، ولذلك فإن معظم الدساتير الحديثة ومنها دستور جمهورية العراق لعام 2005 تنص على مبدأ سيادة القانون وتجعل منه أساس الحكم في الدولة، إذ نص على إن: ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها...))⁽⁶⁾. وفي العراق نصت الفقرة الثانية من المادة (18) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على إن: ((يعدّ عراقياً هو كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأم عراقية...))، ونصت الفقرة الثالثة من هذه المادة على: ((أ-... يحق لمن أسقطت عنه طلب استعادتها، ويُنظم ذلك بقانون))، وقد صدر قانون الجنسية العراقية رقم (26) لعام 2006 ونظم ذلك⁽⁷⁾.

ولا يكفي فيمن يرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء أن يكون من حاملي الجنسية العراقية وحسب، إنما يلزم أيضاً أن يكون عراقياً بالولادة، وهذا شرط طبيعي، لأنه يقصد منه الإطمئنان الى قوة الإنتماء للدولة والإخلاص لشعبها⁽⁸⁾، وأساس ذلك يرجع المصلحة العامة، فالمتجنس عادة لا يكون بدرجة الولاء نفسها للدولة والحرص على المصلحة العامة للذات يفترض توافرها في صاحب الجنسية

(1) ويقصد بالجنسية: الرابطة السياسية والقانونية بين الفرد والدولة التي يلتزم بموجبها الأول بالولاء وتتعهد الدولة لقاء ذلك بحمايته والسهر على حقوقه ومصالحه بوصفه أحد مكوناتها الرئيسية وجزء لا يتجزأ منها. د. حسين محمد الهداوي، ود. غالب علي الداودي: القانون الدولي الخاص، ج1، ط3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009، ص31.

(2) هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، مراجعة د. اكرم الوتري، بيت الحكمة، بغداد، 2004، ص428-429.

(3) د. ماجد راغب الحلو: مصدر سبق ذكره، ص521.

(4) د. ادمون رباط: مصدر سبق ذكره، ص422.

(5) رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص115.

(6) المادة (5) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(7) أشار قانون الجنسية العراقية رقم (26) لعام 2006 بموجب المادة (3/أ) منه على إن العراقي كل: ((من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية)).

(8) د. احمد الموافي: رؤيا حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص45.

الأجنبية⁽¹⁾، وإن كان ذلك يتعارض مع الأصول المقررة في الدستور لا سيما مبدأ المساواة⁽²⁾، إلا إن صراحة النص وخطورة المنصب تفترض حكماً خاصاً وهذا الحكم الخاص قد جاء متلائماً مع الغاية التي أرادها المشرع الدستوري من ذلك.

ولا يكفي فيمن يرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء أن يكون عراقياً بالولادة وإنما يلزم أيضاً أن يكون من أبوين عراقيين، والغاية من ذلك الإطمئنان الى مصداقية الإنتماء للدولة والإخلاص لشعبها⁽³⁾، وإن النص الدستوري لم يستلزم سوى أن يكونا عراقيين فثبت كون الأبوين عراقيين يكفي لإعتبار هذا الشرط مستوفياً سواء كانا عراقيين أصلاً أم كانا عراقيين تنجساً، إستناداً الى إن المطلق أو العام يحمل على إطلاقه أو عمومته، مالم يقدّم دليل على تقييده أو تخصيصه⁽⁴⁾. غير إن روح النص وأهمية المنصب تقتضي أن يكون الوالدان يتمتعان بالجنسية الأصلية ولا يكفي في أمرهما بإكتساب الجنسية عن طريق التجنس ويستوي ذلك الأب مع الأم، غير إن هذا التفسير لا يكفي لتقييد النص وإنما يستوجب ذلك نصاً صريحاً⁽⁵⁾.

وتجدر الإشارة الى إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 أجاز تعدد الجنسية للعراقي غير إنه أورد إلزام قانوني يقع على عاتق من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً يتمثل في تخليه عن أية جنسية أخرى إكتسبها من طريق التجنس⁽⁶⁾، وبهذا فإن تعدد الجنسية لا يُعد مانعاً للترشيح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء، إلا إن تولي المنصب على وفق النص ذاته يستلزم التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة وهذا أمر طبيعي حتى يكون ولائه السياسي لخدمة العراق وحده، غير إن الدستور لم يرتب أي أثر قانوني في حالة تولي المرشح المنصب مع إحتفاظه بالجنسية المكتسبة⁽⁷⁾.

ب- الأهلية⁽⁸⁾:

تُعد الحقوق السياسية من أهم الحقوق اللصيقة بأمور الحياة العامة للدولة وتجعل من صاحبها شريكاً في مباشرة مظاهر السيادة العامة في الدولة التي تصيب في أثارها مجموع المواطنين، فالحقوق

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص225.

(2) المادة (14) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) د. رافع خضر شير: مصدر سبق ذكره، ص79.

(4) د. سعد عصفور: النظام الدستوري، مصدر سبق ذكره، ص71.

(5) فؤاد عبد النبي حسن فرج: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1995، ص28.

(6) تنص المادة (18/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن: ((يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون)).

(7) د. رافع شير: مصدر سبق ذكره، ص80.

(8) الأهلية تقسم الى أهلية وجوب وتعني صلاحية الشخص لإكتساب الحقوق وتحمل الإلتزامات والى أهلية أداء وتعني صلاحية الشخص لمباشرة الحقوق وأداء الواجبات، والمراد بالأهلية في هذا الشرط هي أهلية الأداء بمعنى صلاحية المرشح لمباشرة الحقوق وأداء الواجبات المقررة بموجب الدستور والقوانين والأنظمة الداخلية. للمزيد ينظر د. عبد المجيد الحكيم، ود. عبد الباقي البكري، ود. محمد طه البشير: الوجيز في نظرية الإلتزام في القانون المدني، ج1، المكتبة القانونية، بغداد، 1980، ص62.

الشخصية لا تتعدى آثارها في الغالب حدود الشخص نفسه صاحب الحق⁽¹⁾، ومع ذلك إستلزم المشرع حماية لصاحب الحق بلوغ الشخص سن معينة فضلاً عن خلوه من عوارض الأهلية - (الجنون، السفه، الغفلة، العته) - وموانعها لكي يتمكن من إستعمال حقوقه الشخصية⁽²⁾، والأمر أحوج بالنسبة للحقوق السياسية فهي تتعدى في آثارها حدود الشخص صاحب الحق وتؤثر على الغير بشكل ملموس⁽³⁾، فمن الطبيعي أن لا يمارس المختل عقلياً والسفيه وذو الغفلة والمعتوه حقوقه السياسية وعلى الأخص حق الترشيح إذ ليس لديه من القدرات والإمكانات الذهنية بما يمكنه من القيام بأعباء ذلك⁽⁴⁾. لذلك كان منطقياً أن يشترط الدستور إستناداً للمادة (68/ثانياً) منه في الشخص الذي يضطلع بمهام منصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون كامل الأهلية، أي متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية فلا يتصور أن يفتح باب الترشيح لهذا المنصب لمن فقد حقوقه المدنية او السياسية او حرم منها جميعاً⁽⁵⁾.

أما معيار كون الشخص كامل الأهلية أم لا، فإن الدساتير والتشريعات الانتخابية تحرص على إبعاد الأشخاص الذين تعتري أهليتهم عارض من عوارض الأهلية من دائرة المتمتعين بالحقوق السياسية، وذلك بصورة مؤقتة حتى زوال العيب الذي يعتريه⁽⁶⁾، ولكن هذا الأمر يجعل الباب مفتوحاً أمام السلطة السياسية لإستبعاد خصومها السياسيين وحرمانهم من مباشرة الحقوق السياسية لذلك يتطلب الأمر أكثر من إدعاء وإستخراج شهادة طبية بذلك، بل لابد من إثبات ذلك بحكم قضائي لكي لا يتهم أحداً كيداً أو تنكيلاً⁽⁷⁾.

ج- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف:

تشتت عادةً الدساتير والقوانين الانتخابية عدم صدور أحكام قضائية بحق الشخص تمس الشرف والإعتبار لكي يتمتع بحق الترشيح، ويترتب على صدور أحكام بالإدانة حرمان الأشخاص الذين صدرت بحقهم من ممارسة حق الترشيح⁽⁸⁾، وسار دستور جمهورية العراق لعام 2005 على هذا المبدأ فأشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء بموجب المادة (68/ رابعاً) منه أن يكون ((غير محكوم بجريمة مُخلّة بالشرف))، وهو ما يعني عدم صدور حكم جزائي بات بحق المرشح في إحدى

-
- (1) د. رأفت فوده: ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سبق ذكره ، ص120.
 - (2) تنص المادة (1/46) من القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951 على إن: ((كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية)).
 - (3) د. وحيد رأفت، ود. وابت إبراهيم: مصدر سبق ذكره ، ص252.
 - (4) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص226.
 - (5) د. رافع خضر شبر: مصدر سبق ذكره ، ص81.
 - (6) د. عبد الرزاق احمد السنهوري: نظرية العقد، ج1، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998، ص336.
 - (7) د. سعاد الشرقاوي، ود. عبد الله ناصف: نظم الإنتخاب في العالم وفي مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص471.
 - (8) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص227. كذلك د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سبق ذكره، ص75.

الجرائم المخلة بالشرف⁽¹⁾ ، غير إن المشرع الدستوري كان قد تأثر بنص المادة (21/أ) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل⁽²⁾ التي حددت في الفقرة السادسة معنى الجريمة المخلة بالشرف بتعداد أفعال إجرامية تمس مصالح عامة وأخرى خاصة ((كالثقة العامة وواجبات الوظيفة والأخلاق والآداب العامة والجرائم المرتكبة على الأموال))⁽³⁾ .

د- أن يكون المرشح ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والإستقامة والعدالة والإخلاص للوطن:

لأهمية منصب رئيس مجلس الوزراء وخطورته ولأن من يسند إليه يجب أن يكون فوق الشبهات⁽⁴⁾ ، أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 بموجب المادة (68/ثالثاً) منه الى ضرورة تمتع المرشح لهذا المنصب بسمعة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والإستقامة والعدالة والإخلاص للوطن. ومن أجل الإحاطة أكثر بهذا الشرط لابد من معرفة مفهوم كل جزء منه وتحديد معياره وأهميته لذا سيتم تقسيم هذا الشرط الى عدة أقسام وكالاتي:

- السمعة الحسنة: يقصد بها الانطباعات الطيبة والحديث الجميل عن الإنسان فرداً ومجتمعاً لدى الآخرين وخلافها السمعة السيئة⁽⁵⁾ ، ولكن ما أهمية السمعة الحسنة للأشخاص بصورة عامة ولرئيس

(1) يقصد بالحكم الجزائي البات: ذلك الحكم الصادر بصدد دعوى جزائية وقد إستنفذ طرق الطعن التي يسمح بها القانون او مضت مواعيد الطعن دون التقدم به او كان الحكم قد صدر غير قابل للطعن به . د. فوزيه عبد الستار: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج1، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص170-171.

(2) وإذا كان هذا المفهوم له إعتباره وآثاره في قانون العقوبات إلا إن الإشارة الدستورية الواردة في المادة (68/رابعاً) لم تكن موفقة وذلك للأسباب الآتية:

اولاً- إن الفقرة (رابعاً) من المادة (68) من الدستور تُعد من حيث مضمونها تكرار لأحكام الفقرة (ثالثاً) من المادة ذاتها؛ لأن النزاهة في المعنى القانوني الذي يقصده المشرع الدستوري هو عدم ارتكاب جرائم تمس الثقة العامة او الوظيفة العامة او جرائم ذات طابع مالي والنزاهة كصفة دستورية لا تثبت إلا من خلال أدوات قانونية التي تتمثل هنا في مراجعة صحيفة السوابق وعدم ارتكاب جرائم ذات طابع مالي او تمس بشرف الوظيفة العامة.

ثانياً- إن نص الفقرة (رابعاً) يوحي بأن من يمارس او يتولى هذا المنصب يمكن أن يكون محكوماً عن جرائم سابقة ولديه سجل إجرامي عن جرائم مهمة وخطيرة لكنها على وفق تصنيف المشرع الجنائي العراقي جرائم غير مخلة بالشرف كالقتل مثلاً.

ثالثاً- إذا كان المشرع الدستوري يريد تحصين المنصب من جهة الوضع القانوني لشخص رئيس مجلس الوزراء كان الأجدر به أن ينص على أن لا يكون محكوماً عن جنائية او جنحة غير سياسية ليكون النص أكثر تركيزاً. للمزيد ينظر: د. واثبة داود السعدي: قانون العقوبات الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، 1988، ص15. كذلك د. حنان محمد القيسي: دور مجلس النواب في الحد من الفساد، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الرابعة، العدد (2)، 2011، ص71.

(3) حدد قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل الجرائم المخلة بالشرف في المادة (21/أ) والتي نصت على هذه الجرائم (كالسرقة والإختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والإحتيال والرشوة وهتك العرض) ، وأشار قانون الإرهاب العراقي رقم (13) لعام 2005 في المادة (6) منه الى أن: ((تعد الجرائم الواردة في هذا القانون من الجرائم العادية المخلة بالشرف)).

(4) د. السيد صبري : مبادئ القانون الدستوري، مصدر سبق ذكره ، ص197.

(5) الشيخ رضي الدين بن الفضل الطبرسي : مكارم الأخلاق، دار المجتبى، النجف الأشرف، 2011 ، ص14-15.

مجلس الوزراء بصورة خاصة؟ وما هي معايير تحديد السمعة الحسنة؟ كل هذه الأسئلة تثار بمناسبة الإشارة الدستورية. في الحقيقة تكمن أهمية السمعة الحسنة في أمرين: الأول (الأثر الداخلي) وهو الراحة النفسية التي تتملك الإنسان وترفع معنوياته فالإنسان بطبعه عندما يعيش في وسط يكون فيه مقدراً ومحترماً وصاحب سمعة طيبة ويمتدح على أفعاله غالباً ما يتشجع للمزيد من العطاء والعيش براحة، وما يتصل بهذه النقطة ما يورده الفقهاء - في باب التجارة - إذا يذكرون إن من المكروهات مبايعة الأدينين وهم الذين لا يبالون بما يقولون للآخرين أو بما يقوله عنهم الآخرين إذ يُعد هؤلاء من شواذ الناس غير الأسوياء⁽¹⁾. أما الأمر الثاني (الأثر الخارجي) فحياة الإنسان ترتبط بالآخرين ما دام يعيش وسط مجتمعه الذي ينتمي إليه إذ إن الإنسان صاحب السمعة الحسنة يمكنه تسيير أمور حياته والوصول الى مقاصده بيسر وسهولة، وهذا أمر ملحوظ فعندما تسيطر على مجتمع ما سمعة سيئة يتعثر أفرادها في تعاملاتهم مع بقية المجتمعات وكذا الحال بالنسبة للأفراد⁽²⁾. أما بالنسبة لمقومات أو معايير السمعة الحسنة فيمكن إجمالها بـ (السلوك الحسن، والخطاب أو الكلام الحسن، والإحسان الى الآخرين)⁽³⁾.

- **الخبرة السياسية:** (الخبرة) اصطلاحاً⁽⁴⁾ هي عملية التفاعل بين الفرد والظروف الخارجية للبيئة التي يستطيع أن يستجيب إليها سواء كانت بيئة إجتماعية أم إقتصادية أم سياسية⁽⁵⁾. والخبرة بوصفها مصطلحاً عاماً يشير الى مدى إلمام الفرد بشيء أو موضوع ما، وهي مجموع ما يمتلكه الفرد من معلومات ومهارات نتيجة مروره بمواقف سابقة، وهي أيضاً مجموع ما إكتسبه الفرد فعلياً من معارف ومعلومات يمكنه الإستفادة منها وتطبيقها في مواقف لاحقة، وهناك من يرى بأن خبرة الفرد هي بينته المعرفية أو العقلية التي يحتفظ بها في ذاكرته وتحرك سلوكه وتصرفاته في المواقف المختلفة⁽⁶⁾.

أما (السياسة) فهي كل نشاط له علاقة بعمل الدولة، و(السياسي) هو كل من يعمل في الدولة ويتقن فن إدارة مؤسسة من مؤسساتها ويطبق القانون وينفذ التعليمات والنظم بما يتوافق مع المصلحة العامة، ويقترب هذا المفهوم القانوني مع المفهوم الفلسفي في تأكيدهما على إن السياسي هو الإنسان الذي يجرد نفسه من نوازعه الشخصية ومصالحه الخاصة ويحترم المصلحة العامة بحياد تام على وفق القانون بعيداً عن الصراعات المجتمعية والفئوية، فكلما تجرد السياسي عن مصالحه الذاتية أو الفئوية

(1) الإمام فخر الدين الرازي: التفسير الكبير او مفاتيح الغيب، المجلد 16، ج32، ط3، دار الكتب العلمية، بيروت، 2009، ص6.

(2) العلامة الشيخ ناصر مكارم الشيرازي: الأمثل في تفسير كتاب الله المنزل، ج9، دار إحياء التراث العربي، بيروت، 2002، ص332.

(3) العلامة أبو علي الفضل بن الحسن الطبرسي: مجمع البيان في تفسير القرآن، ج7، منشورات مؤسسة الأعلمي للمطبوعات، بيروت، 1995، ص285-286.

(4) الخبرة لغة: هي العلم بالشيء وإختباره، فيقال خبرت الأمر أي علمته. للمزيد ينظر أبي الفضل محمد بن منظور: مصدر سبق ذكره، ص213-232.

(5) د. احمد كمال الدين موسى: نظرية الإثبات في القانون الإداري، مطابع مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977، ص345.

(6) د. عصمت عبدالمجيد بكر: شرح قانون الإثبات، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2006، ص287-288.

إقترب من جوهر العمل السياسي⁽¹⁾. وعناصر السياسة الأكثر وضوحاً هي (السلطة والتعاون والقرار)⁽²⁾، لذا كل شخص يمتلك هذه العناصر في إطار نشاط يتعلق بالدولة يكون سياسياً.

- **النزاهة:** إن النزاهة شرط شرعي للوظيفة العامة قبل أن يكون حكماً دستورياً وقانونياً، إذ ورد في قوله تعالى: ((... يا أبت استاجرهُ إن خيرَ من استاجرتَ القوي الأمين)) سورة القصص: الآية (26)، وصفة الأمين تعني النزاهة وعدم الخيانة في القائم بأمر الوظيفة العامة. ويراد بالنزاهة ضرورة تجرد الموظف العام في أدائه لعمله عن الغرض الشخصي، أي ضرورة تغليب المصلحة العامة وحدها عند أداء العمل الوظيفي من دون وضع المصلحة الشخصية غرضاً أصلياً أو مشتركاً⁽³⁾، وتُعد نزاهة الوظيفة العامة وحيادها المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل أو يحاول أن يحصل على مصلحة خاصة من خلال أعمال وظيفته⁽⁴⁾.

وبموجب قانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام 2011 يُعد الشخص غير نزيه إذا سبق أن صدر حكماً عليه ((بشأن جريمة من الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم وأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (233 و234 و271 و272 و275 و276 و290 و293 و296) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل وأية جريمة أخرى يتوافر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (5 و6 و7) من المادة (135) من قانون العقوبات النافذ المعدلة بالقسم (6) من قانون التضمين الصادر عن مجلس الحكم الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (55) لسنة 2004))⁽⁵⁾. ويمكن القول إن النزاهة ماهي إلا منظومة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والمهنية في العمل، وعلى الرغم من التقارب بين مفهومي النزاهة والشفافية إلا إن الأول يتصل بقيم أخلاقية معنوية، بينما يتصل الثاني بنظم وإجراءات عملية في مكافحة الفساد⁽⁶⁾. أما بالنسبة لمعايير توافر هذا الشرط فهي مراجعة صحيفة سوابق الشخص للتأكد من عدم صدور حكم عليه بإحدى الجرائم المنصوص عليها أعلاه وكذلك الإلتزام بالكشف عن مصالحه المالية⁽⁷⁾.

يرى الباحث بأنه تكمن أهمية هذا الشرط في حماية المال العام من الهدر والتبذير وضمان كفاءة إستعماله وإستثماره في تحقيق الخطط المعتمدة كون إن رئيس مجلس الوزراء هو المؤتمن على هذا المال.

-
- (1) د. عبد الخالق عبدالله: حكاية السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص60.
 - (2) قصي الحسين: الفساد والسلطة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص38.
 - (3) د. سلوى توفيق بكير: جريمة التّربح من أعمال الوظيفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2033، ص27.
 - (4) د. محمد علي سالم، وامجد ناظم صاحب: حياة النزاهة في التشريع العراقي، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية - صفي الدين الحلي، جامعة بابل، المجلد (1)، العدد (6)، 2010، ص50.
 - (5) المادة (1) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام 2011.
 - (6) فارس رشيد فهد الجبوري: الفساد الإداري في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد (47)، 2007، ص94.
 - (7) المادة (17/ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام 2011.

- **الإستقامة**⁽¹⁾: لها مدلول أخلاقي إلا إنها ليست مجردة من أي مدلول قانوني بل يمكن عدها بمثابة قاعدة دستورية في تشكيل صرح الدولة، ويتبين من ذلك إن الإستقامة بمثابة صفة يكون المتحلي بها في مقام المؤدي للفرائض غير المجاهر بالسوء، فهي تجمع العديد من الصفات الحسنة كالتقوى والأمانة والصدق وتنفي الصفات السيئة كالكذب والغش والخيانة كما تحمل صاحبها على مراعاة الآداب العامة والعرف، والإستقامة من الناحية القانونية تعني الإلتزام بالقواعد القانونية المقررة وعدم مخالفتها، وهي تُعد بذلك بمثابة قاعدة عامة تدخل في بناء القواعد القانونية أصلاً. ويُعد الفسق هو الوجه المناقض للإستقامة وبما إنه لا يجوز عقد الأمانة للفاقد فلا يجوز ترشيح الفاسق أو غير المستقيم لرئاسة مجلس الوزراء لأن ما به من فسق يقعه في غالب أمره عن القيام بواجباته على الوجه الأكمل⁽²⁾.

- **العدالة**: هي فكرة عامة تختلف باختلاف الزمان والمكان، ولكن يمكن بيان مفهومها على إنها: ((حمل النفس على إيتاء كل ذي حق حقه))، وهي أيضاً تتمثل بإحساس يتجلى على هيئة إستحسان أو إستهجان، سرور أو ألم أزاء واقعة ما عند موافقة هذه الواقعة للضمير الأخلاقي أو مخالفتها له، فهي إحساس الرضا والسعادة عند إنتصار الحق وإندحار الباطل كما إنها إحساس الغضب والأسى عند إدانة البريء وتبرئة المذنب⁽³⁾. والعدالة فكرة لا تقتصر على مجرد الإمتناع عن إيقاع الضرر بالغير وعلى إعطاء كل ذي حق حقه وإنما هي تنطوي فوق ذلك على شيء أعمق وأبعد يتمثل بالتوازن المستهدف تحقيقه بين المصالح المتعارضة بغية كفالة النظام اللازم لسكينة المجتمع الإنساني وتقدمه⁽⁴⁾. ومعلوم إن أهم مقومات العدالة تتمثل بالمساواة والحرية وتكافؤ الفرص⁽⁵⁾، اما المساواة فإنها لا تعني المساواة في الثروة ولا وحدة المعاملة وإنما هي حماية المجتمع للأفراد بالتساوي بالنسبة لما قد يكون لهم من حقوق ومزايا قانونية⁽⁶⁾، وقد حرص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على التأكيد على مبدأ المساواة إذ نص على إن: ((العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الإقتصادي أو الإجتماعي))⁽⁷⁾، وأما الحرية فمن نافلة القول أن نشير الى إن الفكر الحديث متفق على إنه ليست هناك حرية مطلقة وإنما مقيدة بقيود سياسية وإجتماعية وإقتصادية تقتضيها مصلحة الجماعة، فالحرية عبارة عن قدرة الإنسان على إتيان تصرف لا يضر الغير⁽⁸⁾. أما تكافؤ الفرص

(1) الإستقامة في اللغة تعني الوقوف والثبات، وإستقامة الإنسان تعني لزومه المنهج المستقيم، والشخص المستقيم هو المستوى الذي لا إعوجاج فيه. ينظر العلامة الراغب الأصفهاني: مفردات ألفاظ القرآن، تحقيق صفوان عدنان داوودي، ط3، أميران، قم، 2002، ص692. كذلك العلامة أبو علي الفضل بن الحسن الطبرسي: مصدر سبق ذكره، ص65.

(2) د. السيد عبدالحميد فوده: جوهر القانون بين المثالية والواقعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005، ص88.

(3) د. حسن علي الذنون: فلسفة القانون، مطبعة العاني، بغداد، 1975، ص163.

(4) د. نعيم عطية: في النظريات العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965، ص36.

(5) د. حسن علي الذنون: مصدر سبق ذكره، ص172.

(6) د. اسماعيل نامق حسين: العدالة وأثرها في القاعدة القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011، ص43-44.

(7) المادة (14) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(8) المادة (4) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

فمعناه العمل على محو الفوارق والإمكانيات المصطنعة وإتاحة الفرصة لكل فرد من أفراد المجتمع للتمتع بخيرات المجتمع الذي ينتمي إليه بالقدر الذي تؤهله كفاءته وقدراته⁽¹⁾، وقد أشار دستور جمهورية العراق لعام 2005 الى مبدأ تكافؤ الفرص إذ نص على إن: ((تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين وتكفل الدولة إتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك))⁽²⁾. ويرى الباحث أنه لكي يستوفي المرشح لرئاسة مجلس الوزراء شرط العدالة لابد من أن تتوافر فيه مقومات هذا الشرط.

-الإخلاص للوطن: تورد الكثير من الأنظمة الإدارية (الإخلاص للوطن) بوصفه أحد الواجبات الملقة على عاتق الموظف او المكلف بخدمة عامة وذلك الى جانب الواجبات الوظيفية المطلوب من الموظف او المكلف الالتزام بها كقيامه بأداء عمله بدقة وأمانة وإخلاص⁽³⁾، فيكون من باب أولى إشتراط ذلك في المرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء . وتكمن أهمية الإخلاص للوطن في إن العمل الحكومي يهدف أما الى تقديم الخدمة العامة للمواطنين من طريق مختلف الأجهزة كالتعليم والصحة والعدل والأمن والنقل ونحو ذلك، او العمل من أجل تقديم الوطن في مختلف المجالات وحمايته والدفاع عنه، وهذه الأهداف لا تتحقق إلا بوجود بيئة مستقرة ووطن آمن متقدم وهذا بدوره لن يتحقق إلا من خلال الإخلاص للوطن⁽⁴⁾. ومدار الإخلاص للوطن مبدأ المواطنة الذي يعني الإنتماء الى أمة او وطن وبصفة موضوعية ايضاً مجموعة القيم والمشاعر والإنتماءات، وهي مستمدة من كلمة (الوطن) بكل ما تحتويه من معاني الارتباط بالأرض والإنصهار ضمن شعب ما⁽⁵⁾، وهي تعكس العلاقة بين الوطن والمواطن⁽⁶⁾، وتحدد المواطنة من خلال عدة عوامل لا يمكن حصرها ولكن إجمالها بالعمل في سبيل عزة الوطن والمثل العليا للمجتمع وتسخير الطاقات لتحقيق الأفضل للفرد والجماعة في الوطن الواحد، فهي تتجسد بمجموعة من الشعب يتحلون بالتسامح والإحترام تجاه التنوع الذي يزخر به المجتمع والعمل المشترك من أجل النهضة الحضارية⁽⁷⁾.

ومن خلال إستعراض الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، يتبين للباحث إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يورد سوى الشروط المألوفة – بإستثناء الأحكام المتعلقة بإجتثاث البعث – التي جرى النص عليها في الدساتير البرلمانية المقارنة، وقد جرى العمل في الدولة الأم للنظام البرلماني (بريطانيا) على إعتماد هذه الشروط في إسناد هذا المنصب. ويرى الباحث إن المشرع الدستوري كان موفقاً في بعض هذه الشروط كالتحصيل العلمي والأهلية اللازمة

(1) د. السيد عبد الحميد فوده: مصدر سبق ذكره ، ص88.

(2) المادة (16) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) د. رأفت دسوقي: الحريات السياسية والرقمية للموظف العام ، دار شتات ، مصر، 2010 ، ص182.

(4) د. عمر محمد الشوكي: القضاء الإداري (دراسة مقارنة) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001 ، ص89.

(5) د. اشرف عبد الفتاح أبو المجد : التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الاقتصادية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2009 ، ص63.

(6) غير إن المواطنة لا تترادف الجنسية ، فالجنسية هي أساس المواطنة وليس رديفها، ويتضح ذلك من خلال نص دستوري جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (18/أولاً) والذي ينص على: ((الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي أساس مواطنته)) ومن الطبيعي القول بأن أساس الشيء لا يعني رديفه، فالجنسية هي وسيلة إثبات المواطنة .

(7) وليم اودوكلاس: مصدر سبق ذكره ، ص170.

لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء غير إنه لم يكن موفقاً في البعض الآخر كإشتراطه أن يكون المرشح ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والإستقامة والعدالة والإخلاص للوطن؛ لعدم وجود معيار محدد لمعرفة كل هذه الأمور بالنسبة للمرشح.

ثانياً- آلية إختيار رئيس مجلس الوزراء:

يُعد دستور جمهورية العراق لعام 2005 من الدساتير التي تبنت طريقة إختيار رئيس مجلس الوزراء بالإشتراك بين رئيس الدولة والبرلمان⁽¹⁾، ولتبيان كيفية تنظيمه لهذا الإختيار والأثر المترتب عليه سيتم تناوله على النحو الآتي:

1- طريقة تولية رئيس مجلس الوزراء:

نص دستور جمهورية العراق لعام 2005 على طريقة تولية رئيس مجلس الوزراء⁽²⁾، حيث يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء إستناداً الى المادة (76) من الدستور، وهذه المادة تؤكد صراحةً على الدور البروتوكولي الذي يطلبه رئيس الجمهورية في إختيار رئيس مجلس الوزراء، فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة وترأسها⁽³⁾، ولا مجال لتفسير النص على غير هذا النحو، او بما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح او غيره⁽⁴⁾.

(1) أشكال او طرق تولية رئيس مجلس الوزراء:

أولاً- إختيار رئيس مجلس الوزراء من رئيس الدولة: ومن الدساتير التي تبنت طريقة إفراد رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء ما ذهبت إليه المملكة المتحدة وفرنسا. ثانياً- إختيار رئيس مجلس الوزراء من البرلمان: هناك العديد من الأنظمة الدستورية قد أخذت بهذا الأسلوب منها اليابان والسويد وألمانيا.

ثالثاً - إختيار رئيس مجلس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان: ومن الدساتير التي أخذت بهذا تتمثل في مصر ولبنان والعراق. للمزيد ينظر د. ساجد محمد الزاملي: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، من دون مكان نشر، 2014، ص55 وما بعدها.

(2) نصت على ذلك المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 :

((أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال (خمس عشرة) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال (خمس عشرة) يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويُعد حائزاً لثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال (خمس عشرة) يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.))

(3) بهجت صبري: تنظيم الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير ، كلية القانون - جامعة صلاح الدين، أربيل، 2002 ، ص104 وما بعدها.

(4) تمنح بعض الدساتير البرلمانية، البرلمان صلاحية إختيار رئيس مجلس الوزراء، ومن بين هذه الدساتير ، الدستور الألماني لعام، الذي خول مجلس النواب (البندستاج) صلاحية إختيار المستشار الإتحادي وسحب الثقة منه بأكثرية الأصوات، على أن يختار خلفاً له، ويطلب الى رئيس الجمهورية عزله من منصبه، وفي هذه الحالة يلتزم الرئيس=

وبموجب الفقرة الأولى من المادة (76) من الدستور التي جاء فيها يكلف رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخابه مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة.

والتساؤل الذي يثار يدور حول مدى سلطة رئيس الوزراء المكلف في إختيار أعضاء مجلس الوزراء؟

يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف إختيار أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف⁽¹⁾، وإذا ما أخفق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل حكومته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لتولي هذه المهمة خلال مدة خمسة عشر يوماً⁽²⁾، على أن يكون المرشح الجديد من الكتلة النيابية الأكثر عدداً نفسها إستناداً لنص المادة (76/أولاً)⁽³⁾، كما نص المشرع صراحةً على مسألة إخفاق رئيس مجلس الوزراء الجديد المكلف في تشكيل حكومته، فعلى رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً تكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة إذا أخفقت الحكومة في نيل ثقة مجلس النواب⁽⁴⁾، وحسناً فعل المشرع الدستوري فيما ذهب إليه وذلك لحسم تشكيل الحكومة وعدم التلكؤ في ذلك.

كما وتطلبت المادة (79) من الدستور أن يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور⁽⁵⁾. ويرى الباحث إن أهم انتقاد يمكن أن يوجه للمادة (76) إنها لم تحدد الوقت الذي ينتهي فيه الجدل في الإختيار والإخفاق بتشكيل الحكومة.

2- الأثر المترتب على إختيار رئيس مجلس الوزراء:

عند الإنتهاء من التشكيلة الوزارية يصار الى الإتفاق على المنهاج الوزاري للسنوات القادمة لعمر الحكومة، وعادةً ما يتضمن الخطة الوزارية للسنوات الأربعة القادمة ولكافة المستويات الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والخدمية وغيرها.

=بالإستجابة لهذا الطلب، وتعيين من وقع عليه الإختيار. المادة (1/67) من دستور المانيا النافذ لعام 1949. والباحث يؤيد هذا الإتجاه.

(1) نصت المادة (76/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على إنه: ((يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)).

(2) المادة (76/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(3) نصت المادة (76/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005: ((يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، بتشكيل مجلس الوزراء...)).

(4) المادة (76/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(5) خصص الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لعام 2022 لتنظيم إجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامج الوزارات. حيث نصت المادة (49) من النظام الداخلي على: ((أولاً- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً- يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثاً- تُعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)).

ويقدم المنهاج الوزاري مع التشكيلة الوزارية الى البرلمان – في الدول ذات الأنظمة البرلمانية - أما في الجلسة نفسها لغرض الحصول على ثقة البرلمان فيهما معاً، او يعرض كل منهما في جلسة مستقلة، وعندما يتولى مناقشة المنهاج الوزاري ، فإنه أما يقبله دفعة واحدة او أن يرفضه بالكامل ، لكن بعض الدساتير أشارت الى إمكان أن يقوم مجلس الوزراء بتعديل منهاجه الوزاري وفق المناقشات التي تجري في البرلمان⁽¹⁾، هذا وإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 في المادة (76/ رابعاً) حدد مدة زمنية معينة يقدم المنهاج الوزاري خلالها كما فعلت الكثير من الدساتير كالـدستور الأردني لعام 1952 مثلاً الذي حددها بمدة شهر.

والسؤال الذي يطرح هنا هل سيقيد رئيس مجلس الوزراء بالمدة ذاتها المحددة لتشكيل الحكومة أي مدة الثلاثين يوماً لإعداده ايضاً ام لا؟ وهل يمكن تقديم البرنامج الوزاري والتشكيلة الوزارية ضمن جلسة مستقلة لإعطاء مجلس الوزراء الوقت الكافي لإعداد منهاجه؟ إذ كما يفهم من النص إنهما يقدمان في جلسة واحدة والتصويت على كل منهما يكون بشكل منفرد.

هذا وإن البرنامج الوزاري يحتل أهمية كبيرة في أغلبية دول العالم، لكونه يُعد بمثابة خطة عمل لمجلس الوزراء خلال السنوات القادمة، لذا تحرص حكومات الدول على متابعة حُسن تنفيذه والإشراف عليه، ومن أمثلة ذلك ما جاء في كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي – دائرة شؤون مجلس الوزراء في العدد: (ش.ز.ذ/35518/1/0 في 2014/11/19)، إذ وجه مجلس الوزراء بجلسته الإعتيادية العاشرة المنعقدة في 2014/11/18 إدراج فقرة دائمة في جدول أعمال مجلس الوزراء تعنى بمتابعة ما تم بصدد تنفيذ البرنامج الحكومي الذي إلتزمت الحكومة العراقية آنذاك بإنجازه مع تحديد نسب الإنجاز، كما ألزم الوزارات والجهات كافة بتحقيق ما ورد في البرنامج الحكومي والتأكيد على الإلتزام في مواصلة الجهد الإستثنائي من أجل ذلك⁽²⁾.

وعلى ضوء ما تقدم يمكن للباحث تعريف البرنامج الوزاري على إنه: (القاعدة التي ينطلق منها مجلس الوزراء في أعماله والتي على أساسها يمكن للبرلمان أعمال رقابته بشأنها. أو بعبارة أخرى إن البرنامج الذي يتقدم به مجلس الوزراء هو سياسته العامة في المجالين الداخلي والخارجي، وما يقترح تنفيذه على هذين الصعيدين خلال مدة بقائه في الحكم).

(1) كما ذهب الى ذلك الدستور الكويتي لعام 1962 النافذ اذ نصت المادة (98) منه على أن: ((تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجه الى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج)). فقير محمد: مصدر سبق ذكره، ص70-72. كذلك د. عادل الطبطبائي: مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد (1)، 1997، ص39.

(2) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء – مكتب شؤون مجلس الوزراء ذي العدد: ش.ز.ذ/35518/1/10 في 2014/11/19.

الفرع الثاني

التنظيم التشريعي لتولية أعضاء مجلس الوزراء

إن إختيار رئيس مجلس الوزراء يُعد الخطوة الأولى في تشكيل مجلس الوزراء، وبعد تكليفه يقوم بتسمية أعضاء وزارته، غير إن الدستور لم يحدد عدد أعضاء مجلس الوزراء، لذا فهو أمر متروك لما تقرره الانتخابات البرلمانية وما يترتب عليها من توافقات سياسية. ومن الجدير بالذكر إن المشرع الدستوري لعام 2005، نص صراحةً على منصب نواب رئيس مجلس الوزراء في المادة (139) من الدستور التي جاء فيها: ((يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى)) وهذا النص لا يحمل إجابة وافية عن مركز نائب رئيس مجلس الوزراء لذا فإن الأمر تحكمه إعتبارات عدة سياسية وعملية، إذ بقي هذا المركز المبهم عرضة للتجاوزات السياسية والتفسيرات المختلفة التي برز حولها نزاعات سياسية. وفي ظل غياب الآليات الدستورية والتنظيمية التي تحدد مهام نائب رئيس مجلس الوزراء ودوره على مستوى الأداء الحكومي، فإنه يبقى له الدور السياسي التمثيلي (الطائفي والقومي) في إطار قضية التوازنات السياسية لمراكز القوى في الدولة⁽¹⁾.

لذا سيتم إبتداءً بحث الشروط الواجب توافرها في نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ثم بعد ذلك يتم بيان آلية إختيارهم وعلى النحو الآتي:

أولاً- شروط إختيار أعضاء مجلس الوزراء:

إشترط دستور جمهورية العراق لعام 2005 فيمن يولى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء أو وزير عدة شروط، حيث أشار لبعض هذه الشروط صراحةً وأخرى ضمناً قياساً على الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب. ويمكن القول بأن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في الإشارة على هذا النحو؛ وذلك إذا كان قصده منع التكرار في ذكر الشروط، فقصده هذا في غير محله؛ لأن شروط عضو مجلس النواب هي الأخرى لم ينص عليها في متن الدستور ماعدا شرطي أن يكون عضو مجلس النواب عراقياً كاملاً الأهلية، الذي نصت عليه المادة (49/ثانياً) من الدستور. لذا يُؤخذ على المشرع الدستوري الأسلوب الذي إتبعه في صياغة شروط المرشح لعضوية مجلس الوزراء، فالصياغة السليمة تستوجب أما ذكر الشروط كلها التي يجب توافرها في المرشح او الإحالة على القانون لتنظيمها، وإن كان الأفضل أن ينص على تلك الشروط لتأكيد أهميتها في البناء الدستوري للدولة ولإعطائها سمة النمو الموضوعي والشكلي الذي تتسم به النصوص الدستورية، وكذلك لإبعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالإضافة او الحذف أو الإستبدال⁽²⁾.

وبما إن هذه الشروط نظمت بالوثيقة الدستورية وبالقانون العادي، لذا سيتم تقسيمها الى شروط وردت في الدستور وشروط وردت في القانون، وعلى النحو الآتي:

(1) د. حيدر المولى: مصدر سبق ذكره، ص 606-607.

(2) د. حميد حنون خالد: مصدر سبق ذكره ، ص 118.

1- شروط وردت في الدستور:

أوردت الوثيقة الدستورية عدة شروط يجب توافرها في أعضاء مجلس الوزراء، فنظمت المادة (77) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 تلك الشروط، فنصت الفقرة الثانية من هذه المادة على إنه: ((يُشترط في الوزير ما يُشترط في عضو مجلس النواب، وأن يكون حائزاً للشهادة الجامعية أو ما يعادلها)). وبالرجوع الى المادة (49/ثانياً) من الدستور التي حددت شروط المرشح لعضوية مجلس النواب، يلاحظ الباحث إنها نصت على شرطين هما الجنسية والأهلية، فضلاً على إن المادة (135/ثالثاً) من الدستور إشتترطت في أعضاء مجلس الوزراء أن يكونوا غير مشمولين بأحكام الهيئة العامة للمساءلة والعدالة. وعلى أساس ما تقدم على وفق أحكام المواد (49 و 77 و 135) من الدستور يشترط في المرشح لعضوية مجلس الوزراء الآتي:

أ- الجنسية:

إشترط دستور جمهورية العراق لعام 2005 بموجب المادة (49/ثانياً) منه على ضرورة تمتع الوزراء ونواب مجلس الوزراء بالجنسية العراقية، غير إن النص جاء مطلقاً فلم يُعرّف العراقي أصلاً أو تجنساً، فيجوز بموجب الدستور أن يكون المتجنس وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء غير إن قانون الجنسية العراقية رقم (26) لعام 2006 نص على عدم تولية الوزارة للمتجنس إلا بعد مضي (عشر سنوات) على تجنسه⁽¹⁾، وقد جاء فرض مرور هذه المدة الطويلة نسبياً للتأكد من ولاء المتجنس للبلد وحرصه على مصالحه نظراً لحساسية العضوية بمجلس الوزراء وخطورتها⁽²⁾.

والجدير بالذكر إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 وقانون الانتخابات رقم (9) لعام 2020 في المادة (8- اولاً) لم يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء أن يكون من أبوين عراقيين إسوة برئيس مجلس الوزراء، وهذا يعني إنه يجوز لصاحب الجنسية العراقية وإن كان من أصول أجنبية أن يكون وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء. وإذا كان دستور جمهورية العراق لعام 2005 إشتترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون من أبوين عراقيين لضمان مصداقية الإنتماء للدولة والإخلاص لشعبها⁽³⁾، فإن عدم إشتراط ذلك لبقية أعضاء مجلس الوزراء يكون بمثابة مأخذ على التشريع العراقي لا سيما إن أهم إختصاصات الحكومة تمارس من قبل الوزراء تحديدأ وليس من رئيس مجلس الوزراء. هذا ولم يتطرق قانون الانتخابات ولا الدستور الى مسألة تعدد الجنسية⁽⁴⁾، فيمن يعين وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء لكن دستور جمهورية العراق لعام 2005 نص في

(1) تنص المادة (9/ ثانياً) من قانون الجنسية رقم (26) لعام 2006 على أن: ((لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام المواد 4 و 6 و 7 و 11 من هذا القانون أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ إكتسابه الجنسية العراقية)).

(2) عبد الغني بسيوني عبدالله : النظم السياسية، مصدر سبق ذكره ، ص24.

(3) د. رافع شبر: مصدر سبق ذكره ، ص79.

(4) تعدد الجنسية: هو عبارة عن وضع قانوني يكون فيه لذات الشخص أكثر من جنسية دولة واحدة بحيث يُعد من رعايا كل دولة يحمل جنسيتها سواء كان هذا التعدد راجعاً لإرادة الشخص أو من دون إرادته. للمزيد ينظر د. احمد عبد الكريم سلامة: المبسوط في شرح نظام الجنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص166.

المادة (18/رابعاً) منه على: ((يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، ويُنظم ذلك القانون))، ومن المتفق عليه إن العضوية في مجلس الوزراء هي من المناصب السيادية الرفيعة وهو ما يعني إن متعدد الجنسية وإن كان متجنساً لا يكون عضواً في مجلس الوزراء إلا بعد التخلي عن أية جنسية أجنبية غير إنه بالمقابل لم يفرض أي أثر قانوني في حالة تولي المنصب مع الإحتفاظ بالجنسية الأجنبية وهو أمر يتطابق مع واقع الحال إذ لا يزال غالبية الذين يحملون أكثر من جنسية يحتفظون بها بالرغم من المناصب السيادية التي تقلدوها لذلك فإن ترتيب أثر للحظر أمر جدير بالتأييد في التشريع العراقي⁽¹⁾.

ب- الأهلية:

نظراً لأهمية هذا الشرط، فقد إشتراط دستور جمهورية العراق لعام 2005 بموجب المادة (49/ثالثاً) منه فيمن يعين وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء أن يكون كامل الأهلية ويتأتى كمال الأهلية من تمام الشخص لسن الثامنة عشر خالياً من عوارض الأهلية⁽²⁾، إذ إن من يعين في هذه المناصب يجب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة وبحالة ذهنية ونفسية سليمة تمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً، ويتمتع الشخص بهذه القوى ويكون في هذه الحالة إن لم يكن مصاباً بمرض عقلي أو ذهني أو نفسي مثل الجنون أو الهذيان أو الإضطراب النفسي أو أي مرض عقلي أو نفسي آخر يؤثر على إدراك الشخص بالشكل الذي ينسحب على أهليته أو صلاحية ممارسة حقوقه شرط أن يثبت العارض بحكم قضائي⁽³⁾، لأنه إذا ثبت عجز هؤلاء عن إدارة شؤونهم الخاصة فإنه يكون منطقياً أكثر، حرمانهم من هذا العجز نفسه من إدارة الشؤون العامة⁽⁴⁾. وإشتراط كون إن الوزير أو نائب رئيس مجلس الوزراء متمتعاً بكمال الأهلية هو تعبير عام يحمل في طياته التمتع بالحقوق المدنية والسياسية من دون الإقتصار على الأهلية العقلية وحسب⁽⁵⁾.

ج- المؤهل العلمي:

(1) يمكن الاستفادة من تجارب الدول في هذا المجال إذ لا يسمح للمواطن متعدد الجنسية إلا بالانتخاب ولا تسمح له أن يكون عضواً في مجلس النواب أو شغل منصب فني كبير في الدولة كمدير عام أو وكيل وزارة وهو يحمل جنسية دولة أخرى إلا بموافقة مجلس النواب، أما المواقع السيادية الأخرى كالسفير والوزير ورئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية فلا يسمح لهم بتولي هذه المناصب مالم يتنازلوا عن الجنسية المكتسبة أو التنازل عن قبول المنصب من أجل الإحتفاظ بالجنسية الأخرى، وهذا ما تعمل به فرنسا وأغلب دول العالم. د. عباس العبودي: شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (26) لعام 2006 والموطن ومركز الأجانب، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص151-152.

(2) المادة (46) من القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951.

(3) د.جورجي شفيق: دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص75.

(4) د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1966، ص208.

(5) بالنسبة للحقوق المدنية فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (46) من القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951 على إنه: ((كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية))، أما بخصوص الحقوق السياسية فقد نص دستور جمهورية العراق في المادة (20) منه على إن: ((للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح)).

فرض دستور جمهورية العراق لعام 2005 بموجب المادة (77/ثانياً) منه على من يتولى وزارة أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، والتساؤل الذي يطرح، ماهي الشهادة الجامعية؟ وما هي الشهادة التي تعادلها؟

لم يحدد الدستور الشهادة التي تعادل الشهادة الجامعية⁽¹⁾، لذا يتم الرجوع في معرفة الشهادات المعادلة للشهادة الجامعية الى القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على وفق ما معمول به في هذه الوزارة وقت الترشيح كونها الوزارة صاحبة الاختصاص في هذا المجال. ويرجع فرض الشهادة الجامعية الى إن الوزير يُعد في قمة الهرم الإداري في الحكومة البرلمانية ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة، فهو الى جانب صفته السياسية بوصفه أحد أعضاء الحكومة يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها وهو يمثل عصب كل دولة ومصدر قوة الدفع فيها اما النمو والتقدم او الى الإنكماش والتعثر، ويرى فيهم الرأي العام واجهة السلطة التنفيذية كما ترى فيهم السلطة وسيلتها لتحقيق مطالب الجمهور وتأمين إحتياجاته⁽²⁾. لذلك يجب أن يكون الوزير او نائب رئيس مجلس الوزراء ذا كفاءة علمية تؤهله لشغل هذا المنصب وتمكنه من إستيعاب المجرىات السياسية العامة للدولة؛ بسبب الأهمية الكبيرة التي يحاط بها هذا المنصب⁽³⁾. غير إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 إشتراط المؤهل الجامعي من دون أن يفرض إختيار الوزراء من بين المتخصصين في مجالهم⁽⁴⁾، ويرجع السبب في إختيار الوزير الفني الى تعقد مشكلات الدولة وتشعبها وزيادة نفوذ البرلمانات في محاسبة الوزراء عن سياساتهم وأدى التطور في وسائل الإنتقال والإتصال الى معرفة الشعوب في دقائق ما يقع من أحداث ورد فعل الوزارة نحوها، فضلاً عن إنه مهما بلغت درجة معرفة الشخص فإنه لا يستطيع أن يلم بأعمال الوزارات جميعها، وهو ما يعني إن الوزير المتخصص في مجال عمل وزارته يكون أقدر واكفاً من الوزير غير المتخصص في نشاط الوزارة، فإستلزم هذا أن يكون الوزير متخصصاً⁽⁵⁾.

د- غير مشمول بأحكام المساواة والعدالة:

إن هذا الشرط ورد النص عليه في المادة (135/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005⁽⁶⁾، إذ حظر هذا النص عضوية مجلس الوزراء على المشمول بإجتثاث البعث، هذا وقد صدر قانون يعني بتحديد الأشخاص المشمولين بإجتثاث البعث وهو قانون (الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة) رقم (10)

(1) الشهادة الجامعية: تعني شهادة البكالوريوس التي يحصل عليها الشخص من إحدى الجامعات العراقية او غير العراقية المعترف بها من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

(2) د. محمد أحمد غوبر : الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2010 ، ص368.

(3) ياسر عطوي الزبيدي: إختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2002 ، ص54.

(4) مثلاً يتولى وزارة الصناعة ووزارة النقل مهندس ووزارة التعليم أستاذ جامعي ووزارة الصحة طبيب وهكذا.

(5) د. محمد قدرى حسن: مصدر سبق ذكره، ص62-63.

(6) نصت المادة (135/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على إن: ((يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء... ان يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث)).

لعام 2008 الذي يعني بتشكيل الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة التي تتكون من سبعة أعضاء بدرجة مدير عام من أصحاب الخبرة السياسية والقانونية يرفع فيهم التوازن في تمثيل مكونات المجتمع العراقي يقترحهم مجلس الوزراء ويوافق عليهم مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ويصادق عليها رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وتنتخب الهيئة من بين أعضائها رئيساً ونائباً ويصادق عليهما مجلس النواب بالأغلبية المطلقة⁽²⁾. وتتمثل مهمة الهيئة في تحديد الأشخاص المشمولين بإجتثاث البعث من خلال تقديم الأدلة والوثائق التي تتوافر لدى الهيئة عن الجرائم التي إرتكبها عناصر حزب البعث وأجهزته بحق المواطنين الى القضاء العراقي من خلال مكتب المدعي العام وذلك على وفق المادة (4/ثانياً) من قانون المساءلة والعدالة، لذا فإن من تثبت مشاركته قضائياً بالجرائم المنسوبة إليه يحرم من الخدمة او العمل في عضوية مجلس الوزراء⁽³⁾. وقد تم إستبعاد بعض من المرشحين للمناصب الوزارية بناءً على قرار الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة نتيجة لشمولهم بإجراءات الهيئة⁽⁴⁾.

2- شروط وردت في القانون:

بعد إن نظمت الوثيقة الدستورية شروط أعضاء مجلس الوزراء بصورة صريحة أحتلت باقي الشروط التي يجب توافرها في نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء الى القانون، ذلك إن شروط أعضاء مجلس النواب التي تمت الإحالة إليها بموجب المادة (77/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 أي لم تنظم كلها في صلب الوثيقة الدستورية، فبموجب المادة (49/ثالثاً) من الدستور أحيل تنظيم باقي الشروط الى قانون ينظمها وبالفعل نظمها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 بموجب المادة (8).

ومن خلال ما تقدم يشترط في أعضاء مجلس الوزراء - فضلاً عن الشروط السابقة - شروط وردت في المادة (8) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 وهي على النحو الآتي:

أ- السن القانوني:

إن هذا الشرط يعني بالضرورة تحديد سن معينة لمن يتولى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء او منصب وزير لكي يكون لديه الحد الأدنى من الخبرة الفنية والإدارية والحنكة السياسية التي تمكنه من تولي هذه المناصب والقيام بأعبائها⁽⁵⁾، ولقد فُرض بموجب المادة (8/اولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 أن يكون المرشح عراقياً كاملاً الأهلية وأن يكون سن الوزير او

(1) المادة (2/ رابعاً) من قانون الهيئة العامة للمساءلة والعدالة رقم (10) لعام 2008.

(2) المادة (2/ سادساً) من قانون الهيئة العامة للمساءلة والعدالة رقم (10) لعام 2008.

(3) ليلي حنتوش الخالدي: تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009، ص53-54.

(4) أعلنت هيئة المساءلة والعدالة عن شمول خالد العبيدي مرشح حقيبة وزارة الدفاع وإبراهيم اللامي مرشح حقيبة الداخلية بإجراءاتها، وبناءً عليه تم إستبعادهم من تولي هاتين الوزارتين، وقد شملت الهيئة بإجراءاتها صالح المطلق لكنه حصل على إستثناء نتيجة التوافق السياسي فلم يستبعد بل تولى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء.

(5) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص486.

نائب رئيس مجلس الوزراء هو تمام (28) سنة في يوم الاقتراع. ويُعد تحديد سن الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء بتمام (28) سنة تحديداً معقولاً، فلا هو سن منخفض يؤدي لإختيار أشخاص قليل الخبرة ولا هو سن مرتفع فيكون تولي هذا المنصب مقصوراً على الكهول ويحرم منه العناصر الشابة التي قد تكون على قدر كبير من الكفاية والدراية بالمهام⁽¹⁾، لذلك روعي في تحديد هذا السن أن يكون الشخص المعني قد تجاوز مرحلة التسرع وأتيح له إكتساب شيء من الحكمة والإتزان والخبرة التي تمكنه من تحمل التبعات والمسؤوليات التي يفرضها هذا المنصب⁽²⁾. وإن الإرتباط بين بلوغ سن معينة وبين الدراية والنضج الذي يقابله ليس بلازم في الأحوال جميعها، فقد يصل الشخص الى نضج أكبر من سنه وقد يبلغ السن من دون أن يحقق النضج المفترض، على إنه لا مناص من إتخاذ السن سندا لتحديد الصلاحية الواجبة في شتى المجالات القانونية⁽³⁾. ومن الجدير بالذكر إن إتجاه المشرع العراقي في تحديد سن أعضاء مجلس الوزراء بتمام (28) سنة من العمر يتماشى مع إتجاه أغلب الدساتير العربية التي ذهبت بهذا الإتجاه⁽⁴⁾.

ب- أن يكون غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف:

أشير الى هذا الشرط بالمادة (8/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 والتي جاء فيها: ((أن يكون غير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف ...))، وهذا يعني أن يكون الوزير او نائب رئيس مجلس الوزراء حائزاً للثقة والإعتبار من خلال عدم صدور حكم قضائي بحقه يتعلق بإدانتته بجريمة مخلة بالشرف. وإن المشرع العراقي في قانون العقوبات رقم (111) لعام 1969 في المادة (23) منه قد أخذ بتقسيم الجرائم من حيث جسامتها الى ثلاثة أنواع وهي الجنائيات والجنح والمخالفات مما يعني إن لفظ الجريمة ينصرف الى الجنائية والجنحة والمخالفة⁽⁵⁾، لذا فإن أية جنائية او جنحة مخلة بالشرف تحرم مرتكبها من الترشيح لهذه المناصب، ولا يمكن تصور وجود مخالفة مخلة بالشرف بل الأمر يقتصر على الجنائيات والجنح. ومن الجدير بالملاحظة إن المشرع كان موفقاً عندما إشتراط صدور حكم قضائي بحق الشخص لإرتكابه جريمة مخلة بالشرف بوصفه سبباً موجباً للحرمان لكي لا يتم إستغلال هذا الشرط لتلبية رغبات سياسية او أهواء حزبية لقطع الطريق أمام بعض الأشخاص او الفئات من الوصول الى المناصب المهمة ولكي يكون هذا التحديد او المنع في حدود ضيقة ويكون الهدف منه حماية الصالح العام⁽⁶⁾. وقد تضمن هذا الشرط فقرة تشير بالإضافة الى كونه غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف أن يكون الشخص المعني معروفاً بالسيره الحسنة، والجدير بالملاحظة إن هذا الشرط قد ورد النص عليه في قانون الخدمة المدنية (24) لعام 1960

(1) د. ابراهيم عبدالعزيز شياح: النظم السياسية (الدول والحكومات)، مصدر سبق ذكره ، ص645.

(2) د. رأفت دسوقي : مصدر سبق ذكره ، ص247.

(3) د. جورج شفيق: مصدر سبق ذكره ، ص68.

(4) لقد إشتراط الدستور الكويتي لعام 1962 في المادة (3/82) منه أن لا يقل سن أعضاء مجلس الوزراء عن ثلاثين سنة ، وبهذا الإتجاه ذهب الدستور البحريني لعام 2002 في المادة (45/أ) منه، بينما ذهب قانون الإنتخابات اللبناني رقم (25) لعام 2008 المعدل في المادة (7) منه الى إشتراط أن لا يقل سن عضو مجلس الوزراء عن (25) سنة.

(5) د.فخري عبدالرزاق الحديثي : شرح قانون العقوبات (القسم العام)، مطبعة الزمان، بغداد، 1992 ، ص30.

(6) د.طعيمة الجرف : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مصدر سبق ذكره، ص208-209.

المعدل في الفقرة الرابعة من المادة السابعة التي جاء فيها: ((لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية الا من كان... حسن الاخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية او بجنحة تمس الشرف...))، لهذا يكون من باب أولى إشتراط توافره فيمن يكون عضواً بمجلس الوزراء ، وصحيح إن الشخص المحكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف لا يكون بطبيعة الحال معروفاً بالسيرة الحسنة إلا إن الإشكالية تكمن حينما يكون الشخص غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف ولا يكون بالوقت نفسه معروف بالسيرة الحسنة، ولكن يبقى من الصعب تحديد معايير فنية وموضوعية للتأكد من توافرها في الشخص المعني ومن ثم فإن ما يتضمنه هذا الشرط يمكن أن يكون أمراً بديهياً بالنسبة لمن يكون عضواً في مجلس الوزراء⁽¹⁾.

ج- أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام:

تُعد جريمة الإثراء او الكسب غير المشروع⁽²⁾ في حقيقتها صورة من صور الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنظمة في المواد (307-341) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل، ويمكن أن تظهر في صورة الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي⁽³⁾. وبناءً على ذلك فرض المشرع العراقي في المادة (8/ثالثاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 على من يكون عضواً في مجلس الوزراء أن لا يكون قد إثرى بشكل غير مشروع على المال العام، وبعبارة أخرى يجب أن لا يكون الشخص المراد إختياره وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء قد إكتسب أو حصل على مال أو منفعة أو حق بصورة غير مشروعة على حساب المال العام. غير إنه لا يوجد معيار منضبط لتحديد كيفية الإثراء على حساب الوطن ولكن يمكن الإسترشاد بقانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل لتحديد ذلك من خلال المادة (167) منه التي حددت الفقرة الأولى منها معايير الإثراء غير المشروع على حساب الوطن فنصت على: ((من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ أو ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو من أحد ممن يعملون لمصلحتها نقوداً أو أية منفعة أخرى أو وعداً بشيء من ذلك بقصد إرتكاب عمل يعلم إن من شأنه الإضرار بمصلحة وطنية...)).

اما بالنسبة للإثراء على حساب المال العام فهو في الحقيقة من صور الفساد المالي والإداري ويتمثل بإرتكاب جرائم الرشوة والإختلاس وإساءة إستعمال السلطة وإستغلال النفوذ وغسيل الأموال. والجدير بالملاحظة إن المشرع العراقي لم ينص على أن يكون الإثراء غير المشروع مقترناً بحكم قضائي كما

(1) د. رعد ناجي الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، 2001 ، ص168.

(2) ويقصد بالإثراء غير المشروع: كل مال منقول أو غير منقول، حق أو منفعة، يحصل عليه الشخص لنفسه أو لغيره بسبب إستغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وإن لم تشكل جرماً، ويُعد إثراء أو كسب غير مشروع كل زيادة تطرأ على الثروة بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة للشخص المعني أو زوجته أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب ومواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لهذه الزيادة. المادة (2) من قانون الكسب الغير مشروع المصري رقم (62) لعام 1975.

(3) ويمكن الفرق بين الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة عموماً وجريمة الإثراء غير المشروع في طريقة الإثبات وليس في كيفية تحقق الإثراء، ففي الجرائم الأولى لا يكون عبء الإثبات على المتهم إستناداً الى قرينة البراءة المفترضة والمصونة بنص دستوري في المادة (19/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلا إنه جريمة الإثراء الغير مشروع يكون الشخص مسؤولاً عن أي زيادة في ثروته إذا لم يثبت مشروعية هذه الزيادة.

هو الحال في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل الذي إشتراط في المشرع ((أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن او المال العام بحكم قضائي))⁽¹⁾ ، ولكن بما إن الإثراء غير المشروع هو جريمة فلا يمكن أن تثبت الجريمة إلا بحكم قضائي. وتظهر الحاجة لمثل هذا الشرط لدعم جهود مكافحة الفساد وبالأذات مكافحة جرائم الإعتداء على المال العام من خلال إيجاد منظومة قانونية متكاملة لإرساء مبدأ المساءلة والمحاسبة بتشريع قانون (الكسب غير المشرع او إشهار الذمم المالية).

د- أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند التولية:

أكد دستور جمهورية العراق لعام 2005 على تشكيل القوات المسلحة⁽²⁾ من مكونات الشعب العراقي جميعها وأكد إنه يجرم إقحام القوات المسلحة في الشؤون السياسية وأشار الدستور الى كيفية تكوين القيادات والقوات العراقية ووجوب خضوعها لقيادة سلطة مدنية⁽³⁾، وفرض على أفراد القوات المسلحة عدم شغل مناصب سياسية⁽⁴⁾. وبناءً على ذلك إشتراط في المادة (9) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (9) لعام 2020 فيمن يكون عضواً بمجلس الوزراء: ((أن لا يكون من افراد القوات المسلحة او المؤسسة الأمنية ...)) بإستثناء وزير الدفاع ووزير الداخلية بطبيعة الحال؛ لأن هاتين الوزارتين - الدفاع والداخلية - يمكن أن يشغلهما مدنيين أو عسكريين . وتكمن أهمية فرض هذا الشرط في إن الوظائف العسكرية تقتضي التفرغ التام والكامل لها إضافة لما لهذه الوظائف من حساسية وخوف من الإنعكاس السلبي للسلطات التي يحوزها شاغلي هذه الوظائف، إلا إن ذلك لا يعني منع ترشيح هذه الفئة مطلقاً بل لهم ذلك فيما إذا كانوا محالين على التقاعد او قبلت إستقالتهم⁽⁵⁾.

ثانياً- آلية إختيار أعضاء مجلس الوزراء:

تتفاوت طريقة إختيار أعضاء مجلس الوزراء باختلاف النظام السياسي المطبق في كل دولة فضلاً عن بعض الحثثيات الخاصة والمستمدة من طبيعة تطور الحياة السياسية في كل دولة بما في ذلك تطور المبادئ والقواعد الدستورية العامة التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية منها، وعليه بغية دراسة هذا الموضوع سيتم تقسيمه على النحو الآتي:

- (1) المادة (5/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل.
- (2) ويقصد بالقوات المسلحة: الجيش العراقي ويشمل القوات البرية والبحرية والجوية وأية قوة أخرى ترتبط بها وتعمل بإمرتها. المادة (6/اولاً/ب) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري العراقي رقم (3) لعام 2010.

وتختلف القوات المسلحة عن قوى الأمن الداخلي، فالقوات المسلحة هي الجيش النظامي التابع لوزارة الدفاع والخاضع لأمرة القائد العام للقوات المسلحة (رئيس مجلس الوزراء)، أما قوى الأمن الداخلي فهي تشكيلات الشرطة التابعة لوزارة الداخلية. ولقد بيّن قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي رقم (18) لعام 2011 مصطلح قوى الأمن الداخلي فنصت المادة (1/ثالثاً) منه على إنها: ((الشرطة المحلية وشرطة الحدود والدفاع المدني والمرور والشرطة الإتحادية وشرطة الحراسات وأية تشكيلات أخرى ترتبط بالوزارة)).

- (3) المادة (9/اولاً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (4) المادة (9/اولاً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (5) د. عمر حوري : القانون الدستوري ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009 ، ص189.

1- طبيعة حق رئيس مجلس الوزراء باختيار أعضاء المجلس:

إن حق إختيار أعضاء مجلس الوزراء تعود الى رئيس مجلس الوزراء، إذ تمنح الأنظمة البرلمانية لرئيس مجلس الوزراء في شأن تشكيل الحكومة وإنتقاء أعضائها سلطة واسعة فهم أعوانه في تنفيذ سياسته، غير إن سلطة رئيس مجلس الوزراء في هذا الخصوص ليست مطلقة⁽¹⁾، إذ تتأثر آلية إختيار رئيس مجلس الوزراء لتشكيلته الوزارية بالنظام الحزبي في الدولة⁽²⁾، ففي ظل نظام الشمولية (نظام الحزب الواحد) يتم إختيار الوزراء واقعياً من رئيس الدولة وما على رئيس مجلس الوزراء إلا القبول بالأمر الواقع والتشكيلة المفروضة عليه، وفي (نظام الثنائية الحزبية) يختار رئيس مجلس الوزراء أعضاء وزارته من بين أعضاء حزبه، و يذهب الحزب الثاني لصفوف المعارضة⁽³⁾، اما في نظام (التعددية الحزبية) حيث الحكومة الائتلافية غالباً يُشكّل رئيس مجلس الوزراء حكومته بعد التشاور مع قادة الأحزاب الفائزة بالانتخابات، إذ تمثل هذه الأحزاب بحسب ثقلها النيابي⁽⁴⁾.

والأصل إن تكون الحكومة متجانسة⁽⁵⁾، لكن قد تضطر الظروف في بعض الأحيان الى تشكيل حكومة غير متجانسة خصوصاً الوزارات التي تشكل في أوقات الأزمات كما هو الحال في (الحكومة التوافقية)، إذ لا تؤلف مثل هذه الحكومة إلا عند عدم توافر الأغلبية اللازمة لتشكيل الحكومة من حزب واحد او عند حدوث أزمة طارئة عدا هاتين الحالتين يُعد تشكيل مثل هذه الحكومات دليلاً على ضعف النظام وعدم توافر القدر الكافي من التربية السياسية لدى رجال الحكم⁽⁶⁾. وسواء كانت الحكومة متجانسة أم لا فإن الذي يملك حق تشكيلها هو رئيس مجلس الوزراء، وفكرة إعطائه سلطة إختيار الحكومة تنطلق من إنه هو الذي سيتعامل معهم وبهم يحوز ثقة البرلمان⁽⁷⁾. وما يقيد حرية رئيس مجلس الوزراء في إختياره لوزرائه إعتبرات عدة فيجب أن يراعي الإعتبرات الإجتماعية والدينية والإقتصادية المختلفة⁽⁸⁾ هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن رئيس مجلس الوزراء لا يملك لوحده سلطة تعيين أعضاء مجلس الوزراء ، إذ تعطي الأنظمة البرلمانية تارةً لرئيس الدولة حق تعيين أعضاء مجلس الوزراء بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء من طريق إصدار مرسوم⁽⁹⁾، وتعطي تارة أخرى هذا الحق للبرلمان من طريق منح الثقة للحكومة ككل او لكل وزير على إفراد⁽¹⁰⁾، كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لعام 2005. وتختلف طرائق إختيار أعضاء مجلس الوزراء

(1) د. زهير شكر: مصدر سبق ذكره، ص282.

(2) د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، بغداد، 1944 ، ص286.

(3) د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، مصدر سبق ذكره ، ص220.

(4) د. ابراهيم عبدالعزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية ، مصدر سبق ذكره ، ص28.

(5) د.حسن الحسن: القانون الدستوري في لبنان، ط2، منشورات دارمكتبة الحياة، بيروت ، من دون سنة نشر، ص28.

(6) إبراهيم حمدان حسين: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1970، ص274.

(7) د. فائز عزيز اسعد: إنحراف النظام البرلماني في العراق ، مطبعة الشعب، بغداد، 1975 ، ص63.

(8) د. محمد أحمد غوير: مصدر سبق ذكره، ص72.

(9) د. ربيع مفيد الغصيني: مصدر سبق ذكره ، ص42.

(10) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سبق ذكره ، ص40.

فهناك الأعضاء الذين يختارون لأغراض شخصية وهناك الأعضاء الفنيون ثم الأعضاء السياسيون، وهناك أعضاء يختارون لتمثيل مناطق معينة أو قوميات أو أقليات داخل الدولة⁽¹⁾.

2- ممارسة رئيس مجلس الوزراء لحق إختيار أعضاء مجلس الوزراء:

يقوم رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء، وبدايةً يتولى رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف⁽²⁾. ويشير النص الدستوري الى إن رئيس مجلس الوزراء المكلف هو الذي يتولى تسمية أعضاء الحكومة إلا إن الواقع السياسي - يختلف عن الواقع الدستوري - يشير الى إن الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي تتولى إقتراح أسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية على وفق النسب المقررة لها وبما ينسجم مع حجم تمثيلها في مجلس النواب⁽³⁾. كما وجرى العمل في العراق بعد عام 2003 على نحو تمثل فيه القوميات او على الأقل القوميات الثلاث الرئيسية، إضافة الى السعي لتحقيق التوازن بين المذهبين الرئيسيين، كما جرى العمل على ترشيح الكتل النيابية الرئيسية ثلاثة مرشحين لكل منصب وزاري ويختار رئيس مجلس الوزراء أحد هؤلاء المرشحين، وقد يبقى المنصب شاغراً إذا لم تتفق إرادة الكتلة النيابية وإرادة رئيس مجلس الوزراء⁽⁴⁾. ولكي يتم تشكيل الحكومة لابد أن يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لينال الثقة، ويُعد حائزاً لهذه الثقة عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة⁽⁵⁾.

غير إن هناك تساؤلاً يثار في هذا الصدد هو هل يتوجب أن يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء مجلس الوزراء بشكل كامل؟ أم يجوز لرئيس مجلس الوزراء تقديم جزء من التشكيلة الوزارية ضمن المدة المقررة دستورياً ويقدم الجزء المتبقي في وقت لاحق؟⁽⁶⁾

إن البنود الواردة في المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد خلت من تفصيل لبعض الأحكام ذات الصلة بمراحل تشكيل الحكومة، فطرح التساؤل بهذا الشأن أمام المحكمة الاتحادية العليا⁽⁷⁾:

-
- (1) د. محمد قدرى حسن : مصدر سبق ذكره ، ص56.
 - (2) المادة (76/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
 - (3) د. رافع شبر: مصدر سبق ذكره ، ص95.
 - (4) د. علي يوسف الشكري: دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سبق ذكره، ص86.
 - (5) المادة (76/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، المادة (49) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لعام 2022.
 - (6) د. رافع شبر :مصدر سبق ذكره ، ص96.
 - (7) كتاب مجلس النواب المرقم (م.ز/559) المؤرخ في 2010/12/18 الموجه الى المحكمة الاتحادية العليا.

أولاً: هل يجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء حكومته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور أو يجوز له تأخير تسمية بعضهم عن المدة المحددة؟

ثانياً: هل يجوز لرئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته على دفعات وإن كان ضمن المدة المحددة في المادة (76/ثانياً) في الدستور وهل يجوز لمجلس النواب التصويت بالموافقة على الوزراء على شكل دفعات أيضاً؟

وأجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذه التساؤلات إستناداً الى إختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 وكالاتي⁽¹⁾:

بصدد الإستفسار الوارد في (أولاً) تجد المحكمة الاتحادية العليا إن لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزيراً بصورة مستقلة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الأصيل بعد ترشيحه من رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور. أما بشأن الإستفسار الوارد في (ثانياً) تجد المحكمة الاتحادية العليا إن الدستور لم يمنع رئيس مجلس الوزراء المكلف من تسمية أعضاء وزارته - إصالة أو وكالة - على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة.

غير إن عدم تسمية الوزراء ككل أو شغل رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بعض الوزارات بالوكالة أمر منتقد⁽²⁾، ويبرر ذلك بعاملين أحدهما عملي والآخر قانوني، فمن الناحية العملية لهذا الأمر أهميته من ناحية سير العمل الحكومي ولمراعاة ضخامة أعباء رئاسة الوزارة في التوجيه العام للحكم والتنسيق بين الوزارات وإتجاهاتها وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها رئيس مجلس الوزراء على الوزارات المختلفة⁽³⁾، ومن الناحية القانونية فإن المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 نصت على عرض أسماء أعضاء الوزارة ولا توجد إشارة تبيح لرئيس مجلس الوزراء تأخير تسمية بعضهم هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الدستور أجاز تقرير عدم ثقة بالوزير منفرداً⁽⁴⁾.

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/اتحادية/2010) في 2010/12/19.

(2) ومن الجدير بالذكر إن التشكيلة الوزارية لحكومة 2010 بعد الترشيح، فيها أربع وزارات تدار بالوكالة ثلاث منها سيادية، وهي الدفاع والداخلية والمالية والإتصالات وتدار كالاتي:

رئيس مجلس الوزراء: وزيراً الداخلي بالوكالة، وزير الثقافة: وزير الدفاع بالوكالة، وزير التخطيط: وزير المالية بالوكالة بعد إستقالة الوزير، وزير الدولة لشؤون المحافظات: وزير الإتصالات بالوكالة بعد إستقالة الوزير.

(3) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968، ص310.

(4) تنص المادة (61/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على: ((لمجلس النواب سحب الثقة عن أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة...)).

المطلب الثاني

أثر التعددية الحزبية وتقييمه على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق

تزايدت أهمية الأحزاب السياسية في الحياة السياسية في النظم الديمقراطية الحديثة - خصوصاً النيابية - بالنظر الى الدور الهام الذي تؤديه في هذه النظم، وإن البيئة الاجتماعية العراقية تتكون من مكونات مختلفة ذات رؤى مختلفة وانتماء ديني مختلف، مما انعكس بشكل كبير على خيارات المجتمع العراقي أثناء الانتخابات، وأدى الى تفاوت في الأصوات الانتخابية وإفراز برلمان يمكن القول بأنه غير متجانس لم تحصل بمقتضاه أية قائمة على الأغلبية المطلوبة لتوكلها لتشكيل الحكومة، وبالتالي أدى الى إنتشار ظاهرة الحكومات الائتلافية في العراق، لأسباب منها الرغبة في إشراك الأحزاب الصغيرة وتمثيل جميع المكونات من أجل الوصول الى قرارات سياسية رشيدة بعيدة عن الإحتكاك والتسلط والفردية، لذلك سيتم التكلم عن دور الأحزاب السياسية وتقديرها، وتأثير كل منها في تشكيل الحكومة. وبناءً على ذلك، سيُقسّم هذا المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الأول لبيان أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق، أما الفرع الثاني فيكرس لبيان تقييم التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية.

الفرع الأول

أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية في العراق

تُعد الأحزاب السياسية من المفاهيم السياسية الحديثة، وهي حجر زاوية في المبادئ الديمقراطية، وتعدد الأحزاب يُعد من المظاهر الجوهرية للديمقراطية، وإن البرلمان والأجهزة المنتخبة من طرف الشعب هي قوة نافذة في الدولة، حيث إن الحكومة تخرج من البرلمان نفسه مما يجعلها مسؤولة سياسياً أمامه⁽¹⁾.

في هذا الفرع سيتم بحث أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية، ثم بيان أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية في العراق وعلى النحو الآتي:

أولاً - أثر التعددية الحزبية على تشكيل التحالفات الحكومية في العراق:

الأحزاب السياسية ترتبط بالسلطة السياسية إرتباطاً وثيقاً⁽²⁾، وفي إطار بناء التحالفات هناك عوامل أكثر تأثيراً على مستوى التماسك هي مستوى قوة وسلطة القيادة، وتجربة سياسات التحالف، ومدى تمكين القيم المشتركة للمجموعات من تجاوز الخلافات السياسية، ويمكن ملاحظة إنخفاض ملحوظ في مستوى التماسك بين عدد من الجماعات السياسية الشيعية في العراق؛ لأن التماسك التاريخي كان

(1) د. عاطف السعداوي وآخرون: مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص19.

(2) كابريل الموند، وجي بنجهام باويل: السياسات العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبدالله، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1998، ص133.

قائماً الى حد كبير في زمن النظام السابق والحزب الحاكم قبل عام 2003، فضلاً عن القوة الدائمة للعلامات التقليدية للتنظيم الاجتماعي والسياسي⁽¹⁾. وإذا ما تم تحليل دور الأحزاب التنافسية في تجميع المصالح، ففي هذه الحالة لا يؤخذ في الحسبان الحزب بمفرده فقط، بل بنية الأحزاب الأخرى أيضاً، علاوة على طبيعة الرأي العام والقانون الانتخابي ومؤسسات صنع السياسات التي تتفاعل داخل النظام الحزبي التنافسي⁽²⁾. ومن الممكن التنبؤ ببناء التحالفات قبل الانتخابات وعمليات بناء التحالفات بعد الانتخابات الى حد ما عبر تحليل طبيعة النظام السياسي⁽³⁾.

وفي إطار تفسيرات مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، فالمادة (76/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد أوجبت أن يكون المرشح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً. ولتحديد أثر تلك الكتلة على الكفاءة كان للفقهاء أكثر من تفسير لها: فقد ذهب رأي بأن نية واضعي دستور جمهورية العراق لعام 2005 تتجه نحو تفسيرها بحسب القائمة الانتخابية التي تفوز بأكثرية المقاعد النيابية التي تُكَلَّف بتشكيل الحكومة، ومع إن هذا الرأي على الرغم من إنسجامه مع المبادئ الديمقراطية على أساس تلك الكتلة حائزة على ثقة غالبية أفراد الشعب، إلا إنه لا ينسجم مع روح وفحوى المادة القانونية التي تجعل المرشح من مرشحي الكتلة النيابية الأكثر عدداً أي من داخل مجلس النواب، في حين يذهب رأي آخر بأن المقصود من تلك العبارة هي الكتلة الأكثر عدداً التي تتشكل من تحالفات بين كتل سياسية مشاركة في الانتخابات، ويلاحظ بأن هذا الاتجاه لم يحدد عما إذا كانت تلك التحالفات تحصل قبل أداء اليمين الدستورية لأعضاء مجلس النواب أو بعده، في حين يميل بعض الفقهاء أيضاً الى إن المقصود من تلك العبارة هي تلك الكتلة الفائزة في الانتخابات، ما لم يتشكل بعد إنعقاد مجلس النواب وأداء اليمين الدستورية تحالف بين كتل وقوى نيابية أخرى يفوق عدد مقاعدها عدد مقاعد الكتلة الفائزة في الانتخابات، ويستدل أصحاب هذا الاتجاه كسند قانوني في إن إصطلاح (الكتلة النيابية) الوارد في الدستور يرمز الى إجتماع مجموعة نواب لأغراض نيابية، أي أن تؤلف الكتلة من النواب بعد أدائهم اليمين الدستورية وأن تُشكّل بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات، أي بعد إكتساب المرشح الفائز بالانتخابات الصفة النيابية، خلافاً لإصطلاح (الكيان) الذي يُشكّل لأغراض إنتخابية⁽⁴⁾.

ومن ثم فإن المقصود بعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) هي التي تضم أكبر عدد من النواب، وهو ما ذهبت اليه المحكمة الاتحادية العليا، إذ قضت في تفسير لها بأنها: ((تعني اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة إنتخابية واحدة دخلت الانتخابات بإسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر عدداً من المقاعد، او الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الإنتخابية التي دخلت

(1) Erwin van veen and Nick Grinstead, A house divided Political relations and coalition-building between Iraq's Shi'a, 2017, p.35.

(2) كابرييل الموند، وجي بنجهام باويل: مصدر سبق ذكره، ص 135.

(3) Yasir Kouti, Dlawer Ala'Aldeen, Confessionalism and Electoral Prospects in Iraq, Middle East Research Institute, Erbid, 2018, p.4.

(4) د. خيري عبد الرزاق: العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، مطبعة البيئة، بغداد، 2009، ص 96.

الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة، ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً⁽¹⁾.

ومن الناحية القانونية فلم ينص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 ولا دستور جمهورية العراق لعام 2005 بشكل صريح عن موضوع توزيع المناصب، وإنما الموضوع أصبح عُرفاً سياسياً ملازماً لألية عملية سياسية جديدة أو عند الشروع بمحادثات تشكيل الحكومة، حيث يتم اللجوء لإقتسام المناصب بحسب حجم وتأثير الكتل السياسية حتى لو لم تحصل على مقاعد برلمانية يتم تمثيلها لأسباب عدة. ولهذا فإن الحكومات التي تشكلت ما بعد 2003 جميعها كانت تعاني من إشكالية في تشكيل الكابينة الوزارية وغالباً ما يتم التأخر في إعلان التشكيلة الحكومية؛ بسبب مشكلات كبيرة تؤدي إلى إرباك وتعطيل العمل لعدة أشهر، وهذا ما واجهته تشكيل الحكومات ليومنا هذا، سوى حكومة عام 2014 والتي ربما تُعد من أسرع الحكومات من ناحية تشكيلها نتيجة التوافق الذي تم بصورة مستعجلة حتى لا يقع البلد في فراغ دستوري ونتيجة حتمية للمخاطر التي كان يتعرض لها العراق آنذاك⁽²⁾. وللتخلص من المحاصصة بصورة تدريجية، يرى الباحث لابد من الإعتماد على الكفاءات في تسنم المناصب الحكومية ولا ضير في إنصاف أو شراكة المكونات العراقية في الحكومة، بشرط الإعتماد على الأشخاص أصحاب الخبرة وأن يخضعوا للمحاسبة والإقالة عند المخالفة، أيضاً إبعاد المناصب الأمنية كافة من أية محاصصة لخطورة الموضوع وتعلقه بحياة وأمن المواطن، وبناء دولة ذات سيادة وفيها مؤسسات تمثيلية منتخبة وحكومة قوية مسلحة بالقانون ومحمية بالمؤسسات، لأن أكبر عقبة يواجهها العراق اليوم تتمثل بالبيئة الإقليمية والدولية المعاصرة غير المشجعة لنجاح المسار الديمقراطي التعددي عندما تفضل الإستقرار على حساب الديمقراطية مرة وتفضل الفوضى على حساب الديمقراطية مرة أخرى.

وقد أشار قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015 الى حرية تشكيل التحالفات وحدد شروط وآليات تشكيلها، حيث نصت المادة (29/اولاً) منه على: ((للأحزاب حرية التحالف فيما بينها لتشكيل تحالف سياسي)) وكذلك نصت الفقرة ثانياً من المادة نفسها على: ((تقدم الأحزاب السياسية السياسة المتحالفة وثيقة التحالف الى دائرة الأحزاب لتسجيلها في سجل التحالفات السياسية على أن تتضمن الوثيقة الاسم والشعار المميز وأسماء الأحزاب السياسية المتحالفة وأهداف التحالف ونمط التنظيم)) ، كما نصت المادة (30) من هذا القانون على إن: ((للحزب السياسي الاندماج مع أي حزب سياسي اخر لتشكيل حزب جديد، ويتم اتباع إجراءات التسجيل وفقاً لأحكام هذا القانون)).

وبما إن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ السياسات العامة وتأثير فاعليتها في مجمل حركة النظام السياسي، فمن الأهمية الإشارة الى أهم العناصر التي تجعل الحكومة فاعلة في تشكيلها الذي يجعلها ذات بنية حيوية قادرة على ممارسة وظائفها، وهي تشمل الكفاءة والإستقلال والوحدة

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/إتحادية/2010) في 2010/3/25 ، الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا : <http://www.iraqia.iq> كانت آخر زيارة له الساعة الثالثة عصراً بتاريخ 2022/9/9.

(2) علي مراد كاظم، وحسين باسم عبد الأمير : الآثار السياسية للمحاصصة في العراق بعد عام 2003 ، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين ، العدد(55) ، 2018 ، ص159.

والإستمرارية⁽¹⁾. ومن أهم متطلبات الكفاءة هي المهارة والمعرفة التي يحتاجها الشخص أو الفريق، وتوافر الدافع للعمل والقدرة على إعطاء الحكم وإتخاذ القرار⁽²⁾، لذا يتعين طرح بديل وطني لمجتمع يجمع بين الوحدة الوطنية وبين التعددية الدينية والأثنية، وهو مجتمع الوحدة في التعددية⁽³⁾.

وعلى ضوء ما تقدم، يرى الباحث إن ائتلافات الأحزاب وتفاهماتها داخل قبة البرلمان بعد حصدها مقاعد متناثرة قد يجعل منها الكتلة الأقوى داخل قبة البرلمان، لذلك لجأت الأحزاب السياسية في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النزول الى الإنتخابات بشكل منفرد ثم تجمع المقاعد بعد الدخول الى مجلس النواب، ورغم ذلك فلم تكن هذه التكتلات تكفي لتشكيل الحكومة، فلجأت الأحزاب والكتل البرلمانية الى الائتلاف داخل القبة البرلمانية لإستحصال الثقة والإبتعاد عن المسؤولية.

ثانياً – أثر التعددية الحزبية على المعارضة البرلمانية في العراق:

لعل من وجوه النظام الديمقراطي هو يُعبّر عن ثقافة تمثل الجهود المبذولة في سبيل الجمع بين الوحدة والتنوع وبين الحرية والتنمية والتوحيد، عبر الدمج بين القواعد المؤسساتية والمصالح والثقافة الوطنية لاغياً بذلك التعارض بين سلطة الأكثرية وحقوق الأقليات وبين السلطة الحاكمة والمعارضة السياسية⁽⁴⁾. وإن ثقافة المعارضة البرلمانية في الدول الديمقراطية لها تأثير كبير على العمليات السياسية المختلفة، فتفاعل المواطنين مع النسق السياسي سلباً أو إيجاباً يتوقف على طبيعة ونوعية الثقافة السائدة في المجتمع التي في ضوئها تتحدد نوعية وحجم طبيعة المطالب وإستجابة السلطة الحاكمة لها، وهي تؤثر في أداء النظام السياسي عن طريق الرضا أو عدم الرضا على سلوك الحكومة وتصرفاتها على وفق ثقافة المجتمع السياسي⁽⁵⁾.

كما إن ثقافة المعارضة البرلمانية تنطوي على مجموعة من القيم والمعتقدات والعواطف، وهناك من يرى إن ثقافة المعارضة هي التوجه نحو المؤسسات السياسية الوطنية أي توجه الناس إزاء السلطة القائمة والنظام السياسي القائم على قيم ومعتقدات شائعة، وهناك القوى السياسية المختلفة التي تسعى الى تصعيد الوعي لدى جماهيرها أولاً، ثم بلورته بشكل آراء ومواقف تتسجم مع إلتجاهاتها وأهدافها السياسية، ومن هنا تكون لدينا ثلاثة أنواع من الثقافات السياسية تُقسّم حسب تطور المجتمع هي: (الثقافة التقليدية القديمة، وثقافة الخضوع، والثقافة المساهمة)، فالثقافة التقليدية تتسجم مع بنى تقليدية لا ممرضة، بينما تتلاءم ثقافة الخضوع مع بنية سلطوية ممرضة، أما الثقافة المساهمة تتسجم مع بنية

(1) د. محمد عزت فاضل : فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، السنهوري للتوزيع والنشر، بيروت، 2016، ص37.

(2) د. سيد صابر تعلب : نظم ودعم إتخاذ القرارات الإدارية، دار الفكر ناشرون وموزعون، عمان، 2010، ص81.

(3) محمد حسين دخيل: تحديات بناء الدولة في العراق بعد عام 2003 -المعوقات وآفاق الحل، بحث مقدم الى مجلة مركز دراسات الكوفة، كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، المجلد (1)، العدد (55)، 2019، ص106.

(4) د. عدنان محسن، و د. ياسين سعد البكري: آليات التحول الديمقراطي بين مؤشرات الأداء وعملية التقييم، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (24/23)، 2011، ص172.

(5) د. مها عبد اللطيف الحديثي : معوقات بناء ثقافة سياسية مشاركة في العالم الثالث، مجلة دراسات إستراتيجية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (4)، 1998، ص184.

سياسية ديمقراطية⁽¹⁾. كما وإن الثقافة المساهمة تعطي تصوراً للعملية السياسية بوصفها منافسة إجتماعية سليمة مستندة الى مبادئ التوافق والتراضي جاعلة منها قاعدة العمل السياسي في إدارة الصراعات السياسية بين السلطة والمعارضة، محررة السياسة من معناها الوحشي الذي يصور التناقض بين المصالح بوصفها قاعدة لكل عمل سياسي مبرراً إستخدام العنف دفاعاً عن المصلحة، والثقافة السياسية تعيد لمعنى السياسة حالته الطبيعية كمنافسة مدنية نظيفة من أجل تحصيل الحقوق وإدارة التوازن بين المصالح بعيدة كل البعد عن مفهوم العنف⁽²⁾.

ومما لا شك فيه إن النظام السابق قبل 2003/4/9، لم يكن يسمح بوجود المعارضة السياسية؛ وذلك بسبب طبيعة الفلسفة السياسية التي حكمته؛ ونتيجةً لذلك خلت الساحة السياسية العراقية من وجود المعارضة السياسية، بإستثناء مدة محدودة ومقيدة بسبب مغادرتها العراق ليستقر بعضها في الدول العربية، وبعضها الآخر في الدول الإسلامية، وبعضها في الدول الأوروبية، وأما من بقي فكان الخيار الوحيد المتروك هو قبوله الأمر الواقع وعدم المجاهرة بالرأي. علماً إن المعارضة العراقية التي في الخارج عقدت مجموعة من المؤتمرات والاجتماعات؛ لأنها لم تكن السبب المنشئ للتغيير بل الكاشف له، وذلك إن الإدارة الأمريكية هي التي قررت إجراء عملية التغيير، وعملية التغيير جاءت عن طريق الأداة العسكرية الأمريكية وليس العراقية، وبالتالي قاد الى نتيجة مهمة وهي تحكّم الولايات المتحدة بالمسارات السياسية العراقية بشكل كبير⁽³⁾. وإن المعلن هو تأسيس دولة عراقية ديمقراطية فبرز برلمان عراقي لم يؤسس حكومة الظل على غرار ما موجود في البرلمانات الديمقراطية الغربية (كبريطانيا مثلاً)، كما نرى هناك بعض الكتل البرلمانية في مجلس النواب العراقي قد رفعت شعار المعارضة ورايتها داخل البرلمان إلا إن أغلب هذه الكتل رفعت هذه الراية لضرورات ومصالح شخصية وجماعية وقد انعكس ذلك على بناء المركز السياسي فيظهر بمظهر العاجز عن القيام بوظائفه، إذ أصبحت العملية السياسية مبهمة وغير واضحة الملامح منذ 2003/4/9 وليومنا هذا، إذ لم يكن لهذه القوى السياسية التي تقود العملية السياسية نظرية للسياسة ومعالجتها السياسة المطروحة. كما وإن السياسة العراقية خاضعة لقواعد اللعبة الصفريّة المعتمدة مفهوم الرابح والخاسر المطلق، فأما تربح كل شيء او تخسر كل شيء، بخلاف منطق السياسة إذ منطق التسويات المقبولة والمساواة المتبادلة⁽⁴⁾.

ومن هنا فإن مفهوم العمل السياسي الذي يركز على قاعدة الثقافة السياسية المشاركة او المشاركة السياسية الديمقراطية، يعني إعطاء حرية أكبر للمشاركة في السلطة من لدن النخبة الحاكمة، فهو

-
- (1) د. جابر حبيب جابر: ندوة علمية بعنوان (إشكالية التحول الديمقراطي في العراق)، نظمته الجمعية العراقية للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2009/11/18، ص129.
 - (2) عبد الإله بلقزيز: الإنتقال الديمقراطي في الوطن العربي – العوائق والممكنات، مجلة المستقبل العربي، العدد (219)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1997، ص18.
 - (3) عبد الجبار احمد عبدالله: واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (29)، 2004، ص119.
 - (4) د. فضل الله محمد إسماعيل: أزمة القرار السياسي في دولة العالم الثالث، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص87.

يعني إزالة الصراع وجعله يتجه الى التنافس المستند الى التأثير الجماهيري الواسع، وهذا يعني إلزام السلطة بعدم تجاوز حدودها السياسية الشرعية التي حددها الدستور والعمل في نطاقه هذا من جانب، ومن جانب آخر لابد للأفراد والجماعات المنخرطين في هذا العمل من الإلتزام بقرارات السلطة السياسية من أجل تحقيق الأهداف العامة التي تتجاوز المصالح الفرعية للقاعدة الإجتماعية، ولأجل أن يتحقق هذا لابد من وجود ثقافة سياسية مشتركة تسمو على الثقافات الفرعية، تنمي المواطنة في الوحدة الوطنية، أما الثقافات الفرعية فإنها تبنى على القيم الفرعية والإلتزامات الضيقة التي تدور حول الأسرة والطائفة والقبيلة وعدم تجاوز هذا التعدد وإزدياد النزعة اليه يُعبّر عن وجود ثقافة او ثقافات فرعية تعمل ضد الثقافة الوطنية الشاملة⁽¹⁾.

وعليه يرى الباحث.. ضرورة تشجيع الثقافة السياسية المشاركة عبر أجهزة الدولة العاملة، وكذلك الأحزاب التي هي داخل العملية السياسية او خارج العملية يجب عليها أن تدفع بالمجتمع الى توحيد رؤيته تجاه وطن موحد بثقافة سياسية مساهمة تساعد على تقبل الآخر والحوار معه وقبول مبدأ الاختلاف وإيمان المجتمع بالعملية السياسية وتأثيرها في مستقبله، وأن تكون المنافسة السياسية السليمة التي لا علاقة لها بطائفة او منطقة هي شعار القوى السياسية.

الفرع الثاني

تقييم التعددية الحزبية وأثرها على تشكيل الحكومة البرلمانية

تقوم الأنظمة الديمقراطية الحديثة على الإيمان بفكرة، إن السيادة تعود الى الشعب وهو صاحب السلطة، إلا إنه يمارسها بواسطة نوابه، ومن هنا وبالتحديد يظهر دور الأحزاب السياسية في الأنظمة الديمقراطية، حيث أصبحت الأحزاب السياسية ضرورة من ضروريات الحياة السياسية في النظم الديمقراطية، بالنظر الى الأهمية البالغة للدور الذي تؤديه⁽²⁾.

ولكن لم يكن الرأي أعلاه محل إجماع، فقد رفض جانب من الفقه هذه الأفكار وعارض وجود الأحزاب وإنشاءها، وذكر لها جملة من السلبيات والعيوب، وهناك جانب آخر ذكر المزايا من إنشاء الأحزاب وأهميتها وفائدتها المرجوة من تشكيلها في النظم الديمقراطية الحديثة، فنظام الأحزاب السياسية شأنه شأن أي نظام له مؤيدين ومعارضين.

وعلى ضوء ذلك وفي هذا الفرع سيتم تناول آراء كل من المؤيدين والمعارضين للنظام الحزبي، حيث سيتم التطرق الى مميزات الأحزاب السياسية وعيوبها والانتقادات التي وجهت لها (أي أثارها الإيجابية والسلبية)، وعلى النحو الآتي:

(1) سعد عبد الحسين نعمة: المشاركة السياسية والقرار السياسي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2009 ، ص32.

(2) د. عبد الحميد متولي : الحريات العامة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2001 ، ص154 وما بعدها.

أولاً- مميزات الأحزاب السياسية وآثارها الإيجابية:

لقد دافع الكثير من رجال الفقه الدستوري⁽¹⁾ عن نظام الأحزاب السياسية وأظهروا مميزات النظام الحزبي؛ وذلك لإدراكهم أهمية الدور الذي تؤديه الأحزاب السياسية في النظام النيابي - الذي يسود اليوم معظم دول العالم - بشكل عام وفي تشكيل الحكومة بشكل خاص، وتتمثل المزايا التي أشار إليها الفقهاء كمميزات للنظام الحزبي فيما يلي:

1- ذهب جانب من الفقه⁽²⁾ الى تأييد الأحزاب السياسية، وهم يبررون الأخذ بتعدد الأحزاب بإستنادهم الى عدة اعتبارات، بإعتبار إنها مزايا تحسب لهذا النظام فيستندون الى أسباب عملية ودواعٍ نفسية تتطلب الأخذ بتعدد الأحزاب، وتتمثل في إن الأخذ بهذا الأسلوب يُمكن من الحوار الديمقراطي بين فئات وطبقات الشعب المختلفة للوصول الى أفضل الحلول المتاحة للمشكلات العامة. كما يستند البعض من الفقه⁽³⁾ ايضاً في تبريره لتعدد الأحزاب الى إن الناس قد خلقوا مختلفين في الطباع والعادات والتقاليد والأفكار والاتجاهات، وفي تعدد الأحزاب ما يؤدي الى حرية الفكر والرأي وينشط الحياة السياسية.

2- الأحزاب السياسية هي مدارس سياسية للشعوب: حيث تقوم الأحزاب السياسية بإعداد رجال سياسة ذوي كفاءة وحنكة، وتخريجهم ليكونوا قادرين على تسيير شؤون الدولة من خلال تدريب أعضائها على ممارسة العمل السياسي، فهي تساعد على تكوين نخبة ممتازة من القيادات السياسية يمكن أن يعهد إليها بالحُكم في الدولة، فالأحزاب هي مدارس تثقيفية⁽⁴⁾، وبالتالي تُعد الأحزاب السياسية حلقات إتصال بين الدولة وبين المواطنين، إذ تقوم بملء الفراغ الموجود بينهما على حد قول الفقيه الدستوري الفرنسي (مارسيل بريلو) ، وتتحقق هذه الفائدة عن طريق الحوار بين أحزاب المعارضة وبين الحزب الحاكم، وهو يتم في النظم الديمقراطية لمناقشة السياسة العامة للحكومة، وإنتقادها، وعرض المشكلات التي يعاني منها أفراد الشعب، والمشاركة في البحث عن حلول لها وتذليل العقبات بينها⁽⁵⁾. فالأحزاب السياسية - بصورة نسبية - هي المدارس التي تتعلم فيها الشعوب أصول السياسة والحكم والإهتمام بالمشكلات العامة وإيجاد الحلول المناسبة لها، فالمواطن في أي بلد كان، يجب عليه أن يتعلم ممارسة الديمقراطية، وأن يعرف مشكلات العصر، ليس فقط ليصبح معبراً قوياً عن الرأي العام، او ناخباً كفواً، بل ايضاً لتكوين الثقافة السياسية التي تمكنه من المشاركة الفعالة في المسائل العامة والحُكم عليها حُكم الدارس الواعي، وبالتالي فالتنظيم الحزبي هو الذي يعزز التعليم والثقافة السياسية للقاعدة الشعبية، سواء في عامته او تكوين نخبة ممتازة يعهد إليها بالحكم إذا ما أبدت هذه

(1) د.عبد الحميد متولي : أزمة الأنظمة الديمقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1964 ، ص187. كذلك د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص570.

(2) د. محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1959، ص146.

(3) د. محمد كامل ليلة: مصدر سبق ذكره، ص438.

(4) د.سعيد بوشعير : القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 ، ص129.

(5) د. طارق فتح الله خضر: مصدر سبق ذكره ، ص57.

الفئة شيئاً من التفوق والتفهم العميق لمبادئ الحزب وسياسة الحكم؛ لأن أهم ما يميز الرجل السياسي هي الثقافة العامة، وحسن تقدير الأمور، وقوة الشخصية وبلاغة الحجة، وهذه الصفات ينميها العضو عن طريق العمل الحزبي المتواصل من خلال ما يؤديه للحزب من نشاط عادي. فالأعمال اليومية التي يقوم بها عضو الحزب في دائرته من خلال الإطلاع على المشكلات العامة ومحاولة حلها، وسماع دعاوى خصومه والرد عليها، وقراءة صحيفة الحزب، كل ذلك يؤدي إلى خلق شخصية قوية قادرة على تحمل المسؤولية، هذا بالإضافة إلى ما تقدمه منابر الخطابة في مقار الأحزاب من تدريب على فصاحة اللسان وسرعة البديهة، والقدرة على جذب إنتباه المواطنين، وأخيراً فإن اللجان من أهم هذه الوسائل وأعمالها التي يمكنها أن تحقق هذه الأهداف، خاصة إذا ما عملت بجدية وإستمرار وليس في أوقات معينة، كما يحدث في الإنتخابات الأمريكية والبريطانية ولجان أحزابها مثلاً⁽¹⁾.

3- الأحزاب السياسية تساعد على تنمية الرأي العام وجعله أكثر فاعلية⁽²⁾: تتميز الأحزاب السياسية بتكوين الإتجاهات والأفكار وتوجيه الرأي العام⁽³⁾ وتكوينه بين أفراد الشعب بشأن الشؤون العامة السياسية والإقتصادية والإجتماعية، ويقوم الحزب بتنمية الوعي السياسي لدى المواطن وتنقيفه ومدة البيانات والمعلومات السياسية، كما تقوم ببيان المشكلات السياسية والوقائع والأسباب التي أدت إليها، والوسائل التي يقترح الحزب تبنيها لحلها، وما يجري على مستوى الهيئات العامة، مما يهيئ له قاعدة معلومات واسعة تمكن المواطن من المشاركة الفعالة في الحياة العامة، وتمنحه قدرة الحكم على المسائل السياسية التي يواجهها بطريقة لا تخلو من الموضوعية أو أقرب إلى الصحة⁽⁴⁾. كما وتسهم في تشكيل رأي عام موحد تمثل إتجاهاً سياسياً محدداً⁽⁵⁾. لذلك فالأحزاب ليست مدارس تثقيفية لأعضائها وقياداتها فحسب، بل هي مدارس للشعوب أيضاً. فالأحزاب السياسية هي التي تستطيع أن تؤثر في الرأي العام وتخرجه صائباً هادفاً إلى تحقيق المصالح العامة، وبالتالي لا يستطيع أحد أن يُنكر ما تقوم به الأحزاب السياسية من أدوار فعالة في توجيه الرأي العام نحو مسألة من المسائل، والتي تمس في النهاية الصالح المشترك للمجتمع. وصحيح إن تصدي الأحزاب السياسية لموضوعات ومشكلات مختلفة محاولة بكل جهودها وضع الحلول له أمام الشعب ليختار بينها، تأتي من خلال وجهة نظر الحزب - وهذا يؤدي إلى إنقسام في الرأي العام - إلا إن ذلك عامل مهم لخلق الفكر السياسي العام عند الأفراد، وبالتالي ينعكس أخيراً على كيفية إختيارهم للممثلين الذين هم بمثابة الخلايا الحية للبرلمانات، فالأحزاب السياسية تُعد من أهم عوامل النشاط في الحياة السياسية والبرلمانية، ولقد أثبتت التجربة إن البلاد التي كان البرلمان بها أكثر نشاطاً وإنتاجاً هي تلك البلاد التي كانت الأحزاب بها أتم وأدق نظاماً كما هو الشأن في بريطانيا⁽⁶⁾.

(1) د. الشافعي أبو راس: مصدر سبق ذكره ، ص57.

(2) د. طارق فتح الله خضر: مصدر سبق ذكره ، ص 59-61.

(3) يمكن للباحث تعريف (الرأي العام) بأنه: مجموعة الآراء التي يقصد بها الناس موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم سواء في مصالحهم العامة أو الخاصة.

(4) د. إبراهيم علي الدسوقي: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010 ، ص35.

(5) د. هاني علي الطهراوي : مصدر سبق ذكره، ص221.

(6) د. رمزي طه الشاعر: مصدر سبق ذكره ، ص670.

4- تُعتبر الأحزاب السياسية بمثابة أجهزة رقابية لأعمال الحكومة: حيث تُعد الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أو الإدارة من الأمور التي لا يمكن التخلي عنها من الأحزاب في الدول الديمقراطية والقانونية التي يسود فيها مبدأ المشروعية. وثمة جهات عدة تمارس هذه الرقابة منها قضائية وأخرى غير قضائية، وتُعد الأحزاب من هذه الجهات الرقابية بل أهمها، نتيجة لسعي الحزب من خلال هذه الرقابة لتحقيق المصلحة العامة من خلال التأثير في الرأي العام تجاه الحكومة عندما لا يكون مشتركاً فيها؛ وذلك من أجل الوصول إلى الحكم، لذلك ترتبط هذه الرقابة إلى حد كبير بقيام الأحزاب السياسية بتنظيم المعارضة من أجل الوصول إلى الحكم، وتعمل المعارضة بالطرائق القانونية على كشف أخطاء الحكومة أمام الرأي العام، فأحزاب المعارضة - وهي الأحزاب التي لم تفز بالأغلبية المطلقة التي تمكنها من تولي زمام السلطة - تبقى دائماً مستعدة إلى كشف الأخطاء التي ترتكب من الحزب الحاكم، بل وتقديم البدائل التي من شأنها مواجهة المشكلات التي يعجز الحزب الحاكم عن إيجاد الحلول لها، لهذا فالمعارضة كما هي عنصر يخفف من إستبداد وإندفاع الحزب الفائز، فهي أيضاً عنصر محاسبة ورقابة إذا ما خرج هذا الحزب عن الجادة، وإن وجود الأحزاب السياسية يقوم بتحديد المسؤوليات السياسية للحكومات المتعاقبة، حيث يكون كل حزب مسؤول مسؤولية تامة أمام الشعب، عما قام به من أعمال أثناء فترة توليه الحكم⁽¹⁾. وأهم الجزاءات التي يستطيع الشعب توقيعها على الأحزاب، هي عدم الثقة بها ثانيةً، وبالتالي تفقد القدرة على الوصول للسلطة أو المشاركة بها ثانيةً، هذا بخلاف المسؤوليات الجنائية والسياسية التي تنقرر إذا ما تحققت أركانها، وما دام الشعب يحكم بواسطة الأحزاب السياسية فإن وجود أحزاب المعارضة هو الحائل دون إستبداد الحزب الحاكم، وإدانة إستقرار في الدولة، فحيث لا توجد معارضة تنظم المتذمرين والمعارضين، لا يبقى أمام الشعب إلا أحد الخيارين، أما التسليم والخضوع للأمر الواقع وفي هذا إستبداد أو الانفجار والثورة وبالتالي عدم إستقرار⁽²⁾. ويرى الباحث إن وجود حزب معارض للحكومة هو حائل يحول دون إستبدادها، فحيث لا توجد أحزاب لا توجد إذن هيئة تضم المتذمرين والمعارضين للحكومة، وبذلك لا يكون ثمة خيار لهؤلاء إلا بين أمرين الطاعة أو الثورة.

5- تُثري الأحزاب الممارسة الديمقراطية للحريات العامة، فلا ينحصر نشاط الحزب السياسي في تكوين الرأي العام فحسب، بل يتعداه إلى إستخدام قوة الرأي العام من أجل التعبير عن رغبات أفراد الشعب بشكل عام، وهذا الأمر يؤثر في جذب أعضاء أو موالين جدد له⁽³⁾، كما يصب في مجال تحقيق المصلحة الوطنية العامة وجماهير الحزب بشكل خاص، لمنحهم المزيد من دوافع تمسكهم به وعدم تخليهم عنه وتحصيل رضاهم بعمله، وبهذا العمل تضطلع الأحزاب السياسية بمهمة إيصال صوت المحكومين ومعاناتهم ومشكلاتهم وإحتياجاتهم إلى الحكام بل التنسيق بين وجهتي نظرهما⁽⁴⁾.

(1) د. محمد علي العويني: أصول العلوم السياسية، من دون مكان نشر، 1981، ص 114-115.

(2) د. الشافعي أبو راس: مصدر سبق ذكره، ص 56. كذلك د. عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية، مصدر سبق ذكره، ص 112.

(3) د. محمد طه حسين الحسيني: الأنظمة السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص 253.

(4) د. عصام علي الدبس: مصدر سبق ذكره، ص 266.

6- إن وجود الأحزاب في الدولة يبرهن على وجود ديمقراطية فعلية فيها عندما تعمل الأحزاب في جو تنافسي حقيقي، فالأحزاب السياسية ضرورة ديمقراطية تسعى لتحقيق جملة من البرامج والأهداف، ومن أهمها السعي لتحقيق مبدأ التداول السلمي للسلطة من جهة⁽¹⁾، ومن جهة أخرى يمثل وجود الأحزاب السياسية في الدولة عنصراً من عناصر استقرار الحياة السياسية فيها، ذلك إن الأحزاب السياسية هي تنظيمات دائمة بخلاف الأفراد والحكومات، فكلاهما مؤقت أو قصير العمر، إذ إن المشروعات الإستراتيجية بحاجة إلى وقت طويل لإنجازها، وهذا ما لا يتسنى للأفراد أو الحكومات، إلا إنه يمكن للأحزاب تنفيذها لكونها تنظيمات دائمة، لذلك فهي تعمل باستمرار وبلا كلل وبطرائق شرعية لتحقيق أهداف تعجز عن تحقيقها جهود فردية أو أفراد قلائل⁽²⁾.

7- الأحزاب السياسية عامل استقرار للدولة: تُعتبر الأحزاب السياسية من العوامل الأساسية لاستقرار الدولة؛ لأنها تعمل على ضمان الانتقال الشرعي والسلمي للسلطة وهي الطريق الديمقراطي إلى الحكومة والبرلمان؛ ذلك لأن دوام الأحزاب السياسية هو ضمان السياسة الهادئة على المدى الطويل وهو أيضاً عامل تحديد للمسؤولية، فإذا كان العمل الحكومي لا يطابق الدعوى التي قدمت، فإن الناخبين سيعرفون كيف يُعبّرون عن عدم رضاهم في الانتخابات التالية⁽³⁾. لذا يرى الباحث إن الأحزاب هي الوسيلة التي من خلالها تبدي الجماهير عدم رضاها، فينعكس عدم الرضا هذا على تغيير الحاكم وانتقال السلطة بطرق سليمة إلى قيادة أخرى من خلال الانتخابات العامة.

8- الأحزاب السياسية هي همزة الوصل بين الحاكمين والمحكومين: إن الأحزاب السياسية لها مكاناً هاماً في النظام السياسي فهي تلعب دوراً رئيساً فيما يتعلق بربط الشعب بالحكومة والحكومة بالشعب، فإذا كانت الديمقراطية المباشرة تقوم على وجود علاقة مباشرة بين الحكومة والشعب، فإن الديمقراطية النيابية تحتم وجود وسيط بينهما ممثلاً في الأحزاب السياسية⁽⁴⁾. لذا فالأحزاب السياسية تُعتبر وسيلة هامة بين الحاكمين والمحكومين وتأتي هذه الأهمية من خلال تقديمها للمرشحين لتولي الوظائف العامة البرلمانية منها والتنفيذية، هذا بالإضافة إلى ما تقدمه لهيئة الناخبين من برامج سياسية وطرق متعددة لتنفيذها، وإلى جانب ذلك فإن الأحزاب السياسية لا يقتصر دورها على ربط الشعب بممثليه عن طريق الترشيح والانتخاب، بل يشمل أيضاً مراقبة هذا الشعب لنشاط الحزب الحاكم والدور الذي يجب أن يؤديه كما هو مرسوم.

9- إن وجود الأحزاب يسمح بتحديد مسؤولية السياسة العامة التي إتبعها حكومة من الحكومات⁽⁵⁾، وإن وجود الأحزاب السياسية يعطي حقاً عاماً في تكوين رأي سياسي معين موزون بالضوابط العامة المشتقة من الأصل الدستوري لتكوين الأحزاب دون إفراط أو تفريط في ذلك، حيث إن الأحزاب تعد

(1) د. محمد أنس قاسم جعفر: الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 176-185.

(2) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص 548.

(3) د. بلال أمين زين الدين: الأحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 281.

(4) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص 632.

(5) د. عبد الحميد متولي: نظرات في الحكم في الدول النامية، مصدر سبق ذكره، ص 184.

ضمان حرية النقد، وتلك المقاومة التي يبديها الفكر الحر لكل قاعدة او نظام قبل الخضوع لهما، وهي بهذا الصدد الأداة الفعلية لمعارضة سياسات الحكومة التي لا تمت الى المصلحة العامة بصله⁽¹⁾.

ثانياً- عيوب الأحزاب السياسية وآثارها السلبية:

من جانب آخر، فقد أبرزَ جانب من الفقه الدستوري⁽²⁾ عيوب الأحزاب السياسية ومسؤولها والانتقادات التي وجهت لها، فإنهم يرون إن الأحزاب السياسية لها من المساوئ العديدة التي تجعلها خطر بالغ على الديمقراطية. ومن أهم الانتقادات التي وجهها بعض الفقهاء الى الأحزاب السياسية هي:

1- الأحزاب السياسية تكون مستندة الى قواعد هي أبعد ما تكون عن القواعد القانونية التنظيمية - أي بمعنى آخر إنها تُؤسس خارج الجهاز الحكومي- فتصبح تبعاً لذلك غير مسؤولة ولا يمكن السيطرة عليها، ويترتب على ذلك تسلط الزعماء السياسيين وفتح المجال أمام جهاز سياسي آلي لا تفكير له، وأمام الفساد، وشل حركة الحكومة⁽³⁾.

2- تُعتبر الأحزاب السياسية وسائل تشويه وتزييف للرأي العام: حيث تقوم الأحزاب السياسية بحملات واسعة للدعاية من أجل جذب الرأي العام نحوها، فبالإضافة الى إستخدامها الصحف والمجلات لبيان وجهة نظرها، فهي تُعد من جانبها خطاباً حزبية وحملات إنتخابية تطبع على هيئة كتب ونشرات وكراسات ولافتات وغيرها من الآراء المهيأة لجذب الناس نحوها، ففي حالات كثيرة نجد المواطن الناخب لا يقرأ إلا المعلومات التي تقدم له بواسطة حزبه، وبذلك يزداد ولائه لذلك الحزب، وكثير ما عمدت الأحزاب الى أساليب غير شريفة، بل وغير مشروعة لجذب أنظار الرأي العام وكسب تعاطفه، تمهيداً لدعم مرشحها في الإنتخابات المزمع إجراؤها، وهذا يؤدي الى خلق صورة مشوهة للرأي العام، أما القول بأن الأحزاب ما هي إلا مرآة صادقة للرأي العام⁽⁴⁾. فيرى الباحث إنه قول لا يعدو كونه مجرد إفتراض مجازي او خيالي، فهو يمثل فقط آراء مناصريه او مؤيديه في الإنتخابات بل البعض منهم؛ لأنه قد يلجأ الى وسائل كثيرة يجمع بها هؤلاء المؤيدين ولو كانت غير صادقة او غير مشروعة.

3- يؤدي النظام الحزبي الى إغفال المصلحة العامة للدولة والتركيز على مصالحه الخاصة: فكل حزب يحاول الإمساك بموقفه الخاص الذي يُعبر عن مصالحه، ويظهر هذا العيب بوضوح عند سيطرة حزب واحد على البرلمان، إذ إنه يسعى لضمان مصالحه حتى لو كانت على حساب المصلحة العامة⁽⁵⁾. بمعنى آخر يقال إن الأحزاب السياسية تقدم المصلحة الحزبية على مصلحة البلاد العامة⁽⁶⁾.

(1) د. عبد الحميد متولي : أزمة الأنظمة الديمقراطية، مصدر سبق ذكره ، ص66.

(2) د. شمس مرعي علي: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001 ، ص270 وما بعدها.

(3) د. توفيق عبد الغني الرصاص: أسس العلوم السياسية ، من دون مكان وتاريخ نشر ، ص168.

(4) د. عبد الحميد الناري: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة) ، مصدر سبق ذكره، ص599.

(5) أيرك برندت: مدخل للقانون الدستوري ، ترجمة محمد ثامر، ط2، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012 ، ص83.

(6) المصدر نفسه، ص86.

ويرى الباحث إن صح هذا فإن هناك إعتبار تضعه الأحزاب السياسية نصب أعينها بأنها إذا ما أهملت المصلحة العامة فإن الرقابة الشعبية لا تقوم بإنتخاب الحزب مرة أخرى مما يجعل الأحزاب تضع المصلحة العامة مقدمة على مصلحتها الخاصة، وهذا يتوفر في الدول ذات الوعي السياسي (كبريطانيا) ولا توجد في الدول التي تقوم الأحزاب فيها على النزعات القبلية والطائفية (كالعراق والأردن).

4- الأحزاب السياسية تسيطر عليها وتوجهها أقلية، في حين إن الحُكم في الديمقراطية إنما يجب أن يكون للأغلبية⁽¹⁾. ويرى الباحث إن منطق القيادة يُحتم على أن يكون هناك أقلية على رأس الحزب تدير شؤون التنفيذ وهذا لا يمنع من أن تكون قرارات الحزب قائمة على رأي القاعدة المكونة للحزب، وبهذا لا يصبح وجود الأقلية التنفيذية يمثل هضم الديمقراطية داخل الحزب في إتخاذ القرارات، وإنما تكون القرارات وليدة القاعدة الشعبية للحزب.

5- تتصارع الأحزاب السياسية فيما بينها لتحقيق أهدافها وغاياتها الخاصة بها فيضعف أحدهما الآخر، وتُقسّم المجتمع الى مؤيد لهذا الحزب أو ذاك، ولذلك تعمل الأحزاب السياسية على تشتيت قوى الدولة وتبديد جهودها، بل وإضعاف الحكومة لا سيما إذا كانت حكومة ائتلافية - كما هو عليه في العراق اليوم - إذ يضعف التماسك الائتلافي للأحزاب المشاركة فيها. الأمر الخطير إن كل حزب - أو كتلة سياسية - يستأثر بوزارته التي حصل عليها، وهذا الأمر يجعل من مجلس الوزراء مجلساً شبيهاً باجتماع كبير للإقطاعيين تحت السلطة الأسمية لرئيس مجلس الوزراء والذي سيفقد تركيز جهوده وتفكيره وسعيه لرسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، ويتجه الى التركيز على جمع شتات مجلس الوزراء ومحاولة التوفيق بين أعضائه، ضماناً لبقاء الحكومة وإستمرار الحكم وعدم إنهيارها وسقوطها أو سحب الثقة منها⁽²⁾.

6- سيطرة أقلية من الأفراد على الأحزاب السياسية، وهؤلاء هم قادة الأحزاب وزعمائها الذين يسيطرون على شؤونها ويديرون إمرها، ويصيغون برامجها وسياستها، وأحياناً يحدث صراع على السلطة داخل الحزب، فتتصارع أطراف الحزب - مراكز القوى - المختلفة في سبيل السيطرة على مقاليد الأمور داخل الحزب، وتنصيب شخص أو أشخاص معينين لتولي قيادته⁽³⁾. في حين يرى الباحث إن الحكم في الديمقراطية إنما يجب أن يكون للأغلبية.

7- الأحزاب السياسية تؤدي الى غياب الاندماج الوطني⁽⁴⁾ وقيام الأحزاب على أسس تقسيمية للمجتمع تلغي بذلك مفهوم المواطنة، وإن غياب هذا الولاء يؤثر بشكل بالغ على العملية الديمقراطية ويؤدي

(1) د. عبد الحميد متولي: نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، مصدر سبق ذكره ، ص286.

(2) د. نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في الأنظمة السياسية ، مصدر سبق ذكره ، ص399.

(3) د. عبد الحميد متولي: نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية، مصدر سبق ذكره ، ص286.

(4) يقصد بالاندماج الوطني: عملية صهر الجماعات المختلفة عرقياً ودينياً ولغوياً والتحديد الواضح للهوية القومية وتدعيم الولاء القومي بما يعنيه ذلك من الانتقال من الولاءات الضيقة المرتبطة بهذه الجماعات الى نطاق الولاء القومي والهوية القومية للمجتمع الكلي. للمزيد ينظر د. رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989، ص363.

الى تحولها الى عملية صراع غير قابل للتوفيق بين الجماعات المختلفة مما يهدد بإشعال النعرات المحلية ويهدد بتقسيم الدولة⁽¹⁾.

8- تعدد الأحزاب وتطاحنهما قد يُعَرِّض وحدة الأمة للخطر ونظام الحُكم فيه للإضطراب: فالأحزاب السياسية تعمل على تقوية الأجهزة الداخلية فيها، وتوثيق الشعور بالوحدة بين الأعضاء لتدعيم روابط التفاهم والانضمام لها، كل ذلك يؤدي بالأعضاء الى الشعور بأنهم وحزبهم فقط العاملون على تحقيق مصلحة الأمة وإستقرارها، وبالتالي تكون غاية أعضاء كل حزب هي الإنتصار على غيرهم، بغض النظر عن أي جانب من جوانب إستقرار النظام السياسي ووحدة شعبه⁽²⁾. ويرى الباحث إن هذا الصراع يؤدي في النهاية الى إستفحال الخلافات بين الأحزاب، ومن ثم تحل الفوضى في البلاد وينعدم الأمن والإستقرار.

9- الأحزاب السياسية تقيّد من حرية النائب في البرلمان؛ وذلك لإلتزامه بتعليمات حزبه⁽³⁾: حيث تقوم الأحزاب بسلب حرية التعبير من عضو البرلمان وعضو الحكومة على حد سواء، ولا سيما بالنسبة للأحزاب الجامدة، فالأحزاب لا تسمح لأعضائها في البرلمان بالإقتراع وإبداء آرائهم وفق ما تقتضيه قناعاتهم وضمائرهم، إنما يقومون بذلك وفق ما تملّيه عليهم أحزابهم من توجيهات وأوامر حتى وإن خالفت ما تدعوهم اليه ضمائرهم من المواقف⁽⁴⁾. ويرى الباحث إن هذا النقد هو من أخطر الإنتقادات الموجهة الى نظام الأحزاب السياسية، فهو يحوّل النائب الى بؤق لتفسير تصرفات الحكومة التي ينتمي إليها بالحق أو بالباطل.

وعلى ضوء ما تقدم يرى الباحث إن الإنتقادات التي وجهت الى نظام الأحزاب السياسية لا تقلل بأي حال من الأحوال من المميزات والفوائد التي تعود على الدولة بصفة خاصة والشعب بصفة عامة من وجود الأحزاب السياسية. مما يؤكد إن التنظيمات السياسية الشعبية وعلى رأسها الأحزاب السياسية هي المُحرِّك الأساسي لسير المؤسسات النيابية وفي تشكيل الحكومات البرلمانية في الدول الديمقراطية. ولكن يبقى التأييد لنظام الأحزاب السياسية مرتبط بوجود الوعي الثقافي والسياسي لدى أبناء الشعب، فكلما زاد الوعي الثقافي والسياسي لأبناء الشعب زادت فاعلية العمل الحزبي وحقق الأهداف المرجوة منه، وبالتالي تحقيق الصالح العام للشعب على أعلى مستوى وحماية حقوقه وحياته العامة.

(1) د. رياض عزيز هادي: مصدر سبق ذكره، ص363.

(2) د. طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية، مصدر سبق ذكره، ص62.

(3) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، مصدر سبق ذكره، ص572.

(4) المصدر نفسه، ص547.

الخاتمة

بتوفيق من الله سبحانه وتعالى.. وبعد الانتهاء من دراسة أثر التعددية الحزبية على تشكيل الحكومة البرلمانية (دراسة مقارنة)، لابد من الإشارة الى أهم الإستنتاجات التي توصل اليها في هذه الدراسة ثم بعدها يتم استعراض بعض المقترحات وكما يأتي:

أولاً: الإستنتاجات:

1- بالنسبة للتعددية الحزبية والتعددية السياسية يستنتج الباحث مايلي:

أ- التعددية السياسية تعني تعدد القوى والآراء السياسية التي تستوعب الإختلاف في التعبير عن مصالح الأفراد والجماعات. أما التعددية الحزبية فإنها تعني الحرية في تشكيل الأحزاب السياسية والانتماء إليها، او هي وجود أحزاب سياسية متعددة في مجتمع معين والإعتراف بها من قبل النظام السياسي، وقبول مساهمتها في العملية السياسية من خلال حقها في الوصول الى السلطة او المشاركة فيها.

ب- في مسألة العلاقة مابين التعددية السياسية والتعددية الحزبية، فإن الأولى تتصف بالشمول، اما الثانية فهي جزء مكمل واساسي من التعددية السياسية التي تُعد هي الأخرى إحدى أشكال التعددية بشكلها العام، وقد لا تُعبر التعددية الحزبية عن التعددية السياسية، إذا ما كانت تقوم على الحزب المهيمن او القائد، أي بمعنى اخر ان وجود التعددية الحزبية لا يعني بالضرورة وجود تعددية سياسية.

ت- التعددية الحزبية لابد من وجودها، ولكن وفق ضوابط محددة قانوناً؛ لأنه يقصد بالتعددية هنا التعددية المؤثرة التي يكون لها دور فاعل في المجتمع، فلا فائدة من كثرة الأحزاب من دون أن يكون لها تأثير او قاعدة شعبية؛ لأن الحزب السياسي في الحقيقة لا يمكن بناءه من دون المجتمع، فالمجتمع هو سبب تأثيره على النظام السياسي وسبب فاعليته.

ث- إن هدف التعددية الحزبية وسبب وجودها يتحدد في إرساء الوسيلة المؤسسية التي تسمح لأحد أطراف التعدد بالوصول الى السلطة او الحفاظ عليها او المشاركة فيها والتأثير على مخرجاتها وهو ما يؤدي بالتالي الى ازدهار الحياة السياسية.

2- إختلفت الدساتير العراقية الصادرة من عام 1925 الى عام 2005 في موقفها من فكرة الأحزاب السياسية، منها ما نص ضمناً على حرية تشكيل الأحزاب السياسية في النص على حق تشكيل الجمعيات والنقابات على أساس إنه مصطلح يشمل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي (القانون الأساس لعام 1925، ودستور 29 نيسان لعام 1964 المؤقت، ودستور 21 أيلول لعام 1968 المؤقت). في حين هناك دساتير لم تشر نهائياً الى حق تشكيل الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي (دستور 27 تموز لعام 1958 المؤقت، ودستور 4 نيسان لعام 1963، ودستور 22 نيسان لعام 1964). في حين نصت دساتير أخرى صراحة على حرية تشكيل الأحزاب السياسية وهذه الدساتير هي دستور 16 تموز لعام 1970 وهو أول دستور في العهد الجمهوري ينص على

هذه الحرية، ثم تبعه قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 ودستور جمهورية العراق لعام 2005 وهي دساتير صدرت في عهد الإحتلال. وإن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد أقر نظام التعددية الحزبية ووضع المبادئ الأساسية لها، وأحال تنظيم حرية تكوين الأحزاب السياسية وتنظيم عملها الى التشريع العادي من خلال إصدار قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015.

3- إن الحكومة البرلمانية هي الحكومة التي تشكلها الأغلبية السياسية في البرلمان ممثلة بالأحزاب السياسية أو الكتل البرلمانية بحيث يتم إختيار رئيس الوزراء من هذه الأحزاب أو الكتل البرلمانية التي تتمتع بالأغلبية وحتى يتم ذلك لابد من توافر ثلاثة عناصر مجتمعة هي: وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، وحصول حزب سياسي أو ائتلاف حزبي على أغلبية مقاعد مجلس النواب، وأن يشكل الحزب أو الائتلاف الخاسر حكومة موازية للحكومة المنتخبة تسمى حكومة الظل.

4- الحكومة الائتلافية متكونة من أحزاب ائتلفت لعدم إمكانية إستحصال الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة، والحكومة الائتلافية هي حكومة أحزاب سياسية ولكل حزب رؤية وهدف يصبوا الى تحقيقه.

5- استقر الوضع في بريطانيا على تكليف زعيم الحزب الحائز على أغلبية مقاعد مجلس العموم بتشكيل الحكومة لكونها من الدول التي تأخذ بالنظام الانتخابي الأغلي إذ يكون له مطلق الحرية – مع مراعاة التوازنات داخل الحزب – في إختيار وزراء حكومته من كبار قادة حزبه من دون اللجوء الى تشكيل حكومات ائتلافية تتشارك في تكوينها الأحزاب الأخرى. وهذا ما يخالف الوضع في العراق لتطبيقه نظام الإنتخاب النسبي، فقد أصبح من الصعب الوصول الى أغلبية برلمانية مهيمنة، وبالتالي اللجوء الى تشكيل كتلات للوصول الى تشكيل الحكومة وهذا ما يؤخر ويعقد عملية تشكيل الحكومة، كما إن النص الدستوري المتعلق بتشكيل الحكومة قد شابه العديد من النواقص ومنها المتعلقة بتحديد الكتلة الأكبر في مجلس النواب وآليات تشكيل الحكومة.

6- إن طبيعة تشكيل الحكومة في العراق على أساس التوافقية والمحاصصة عطلت في بعض الأحيان من دور البرلمان التشريعي والرقابي.

7- بالنسبة الى مجلس الوزراء (رئيس وأعضاء مجلس الوزراء) يستنتج الباحث مايلي:

أ- يُعد مجلس الوزراء مركز السلطة التنفيذية وصاحب الدور الفعّال في الأنظمة البرلمانية، وعلى الرغم من ذلك لم يورد دستور جمهورية العراق لعام 2005 أي تعريف لمجلس الوزراء وإكتفى في بيان تشكيله واختصاصات كل من رئيسه وأعضائه بخلاف الفقه الذي أورد تعاريف له.

ب- اتجه النظام الدستوري في العراق الى تقسيم الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء الى قسمين: الأولى شروط دستورية مباشرة ورد النص عليها في المادة (77) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، والثانية شروط دستورية غير مباشرة من خلال الإحالة الى الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية الواردة في المادة (68) منه. وبالنسبة لأعضاء المجلس الى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس النواب.

ت- إن دستور جمهورية العراق لعام 2005 نص على الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء وقد شدد في بعض هذه الشروط بخلاف الأنظمة المقارنة التي نصت على شروط تولي الوزارة بصورة غير مباشرة وأكثر يسراً، أي لا نجد تشدداً في الشروط بالنسبة للمرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء في كل من بريطانيا والأردن، وإن كان موفقاً في بعض هذه الشروط كالتحصيل العلمي والأهلية اللازمة لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء غير إنه لم يكن موفقاً في البعض الآخر كإشتراطه أن يكون المرشح ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والإستقامة والعدالة والإخلاص للوطن؛ لعدم وجود معيار محدد لمعرفة كل هذه الأمور بالنسبة للمرشح.

ث- إشتراط المشرع الدستوري في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين وهذا يعني عدم السماح للمتجنس بالترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

ج- إشتراط المشرع الدستوري في المرشح لمنصب رئيس الوزراء أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثين من العمر في حين إشتراط في رئيس الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين من العمر للترشيح للمنصب. ح- إتضح من خلال البحث إن آلية إختيار رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 شديدة المرونة من ناحية التوقيتات الزمنية - لكن يلاحظ إن إختيار رئيس مجلس الوزراء في بريطانيا يكون يسيراً- ولم يكن قاطعاً في تحديد هذه الآلية مما قد يؤدي الى إثارة النزاع بين الكتل السياسية والبطء في تشكيل الحكومة وإهدار مصالح الدولة فضلاً عن إن الواقع العملي لتطبيق هذه الآلية تتحكم به الإعتبارات السياسية والقومية والطائفية خصوصاً عندما لا تحوز كتلة معينة على الأغلبية في البرلمان وهو أمر محقق في ظل تقاسم السلطة في البرلمان بين الكتل الشيعية والسنية والكردية.

8- إن النظام الدستوري العراقي في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 تغيب عنه ما يسمى (بحكومة الظل) - بعكس الحال في النظام البريطاني - لوجود حكومة الشراكة الوطنية التي ألغت وجود معارضة قوية داخل مجلس النواب، لأن تشكيلها ضم الكتل البرلمانية جميعها أو أغلبها، فمن سلبيات هذه الحكومة إضافة الى غياب المعارضة البرلمانية، ضعف سيطرة البرلمان ووهن رقابته على أعمال الحكومة، ومن ثم فلا يمكن لتلك الكتل مساءلة ممثليها في تلك الحكومة بحكم المحاباة، مما يقود الوزراء في الحكومة الى القيام بأعمال مخالفة للدستور أو تضر بالمصلحة العامة من دون أي خشية من المساءلة السياسية، طالما إنهم ضمنوا الحماية المطلوبة من كتلهم في البرلمان، وهذا ما يضعف الرقابة البرلمانية التي تُعد من الإختصاصات المهمة التي يملكها مجلس النواب تجاه الحكومة لتقويم مسارها نحو الإتجاه الصحيح.

ثانياً: المقترحات:

1- يجب إسقاط فرضية إن التعددية الحزبية تعني كثرة الأحزاب وتصارعها، إذ ما فائدة كثرة الأحزاب إذا كانت بلا تأثير أو دور فاعل، فقد تظهر على الساحة السياسية مئات الأحزاب إلا إنها تتميز بمحدودية التأثير وإنعدام القاعدة الشعبية المؤيدة لها. وإن البلدان التي تقدم نماذج معروفة للديمقراطية تتميز غالباً بتركز الأحزاب الفعالة في حزبين وهذا ما يظهر جلياً في بريطانيا.

2- يقترح الباحث تنظيم الشروط اللازم توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ضمن نصوص الدستور بصورة واضحة ومحددة، وليس مجرد النص على بعضها وترك البعض الآخر لتنظيم القانون العادي، لما لهذه المناصب من أهمية كبيرة في الدولة وإن التنظيم السليم لها يقتضي ذلك حتى لا يفسح المجال أمام المشرع العادي للتحكم بهذه الشروط.

3- يقترح الباحث على المشرع الدستوري أن يشترط صراحةً في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن لا يكون متجنساً أو متجنساً مضي على تجنسه مدة معينة؛ وذلك لكي يتلائم مدة تجنسه مع ولائه للوطن.

4- رفعاً للغموض الذي يشوب النص الدستوري والمتعلق بتحديد المقصود (بالكتلة النيابية الأكثر عدداً) يقترح الباحث تعديل المادة (76/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والمتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء، وذلك بتحديد الكتلة التي تتولى ترشيح رئيس مجلس الوزراء بشكل واضح وصريح كأن تكون الكتلة التي حازت على أكثرية الأصوات في الانتخابات أو التي تتشكل بعد الانتخابات لقطع الطريق على الاختلافات والاجتهادات التي تؤدي إلى تأخير تشكيل الحكومة، كما ويؤدي إلى خلق روح التنافس بين الأحزاب ولسد الطريق أمام كل المحاولات والائتلافات التي تتكون في سبيل إبعاد قائمة معينة قد حصلت على أكبر المقاعد وفق النتائج النهائية للانتخابات كما حصل في الدورة البرلمانية الثانية عام 2010.

لذا يقترح الباحث جعل النص كالاتي: (يكلف رئيس الجمهورية رئيس الحزب أو القائمة أو الكتلة الفائزة في الانتخابات بالأغلبية البرلمانية بتشكيل مجلس الوزراء خلال... الخ). وذلك لتجاوز عقدة تسمية المرشح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي رافقت الدورات البرلمانية الماضية والتي لا يبدو لها حل بالإفق ثم للحيلولة دون وجود ولاية لرئيس الكتلة على قرارات رئيس مجلس الوزراء، إن مثل هذا النظام معمول به في أغلب الأنظمة البرلمانية ومنها بريطانيا على سبيل المثال وإن لم يسن بقانون ولخصوصية الحالة عندنا يجب إلزام الأحزاب به عن طريق الدستور أو بقانون في حال تأخر تعديل الدستور ويمكن تضمينه في قانون الانتخابات.

5- يقترح الباحث تعديل المادة (77/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 والمتعلقة بالشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء وذلك برفع سن المرشح إلى أربعين سنة بدل الخمسة والثلاثين إسوة برئيس الجمهورية وإنسجاماً مع الدين الإسلامي الحنيف، حيث تصبح المادة بعد تعديلها كالاتي: (يشترط في رئيس مجلس الوزراء الشروط التالية... وأتم الأربعين سنة من عمره). أي أن يكون سن المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء قد أتم الأربعين عاماً على غرار المرشح لمنصب رئيس الجمهورية لأن منصب رئيس مجلس الوزراء ذو أهمية بالغة.

6- يقترح الباحث ضرورة منح وتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات واسعة وبكامل حريته في اختيار أعضاء حكومته بعيداً عن المحاصصات السياسية والطائفية والضغط السياسية الداخلية أو الخارجية. بما يمكنه اختيار أعضاء قادرين على تيسير عمل وزارات الدولة. كذلك منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحية الحصرية في إقالة الوزراء من دون تعليقها على موافقة مجلس النواب. لذا يقترح

الباحث بتعديل الدستور والنص على ذلك صراحةً بحيث يكون النص بالصيغة الآتية: (يتولى رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته على أساس التخصص والكفاءة والخبرة من دون أي تدخل في إرادته أو التأثير عليها).

7- ضرورة وضع نص دستوري لحماية حق المعارضة البرلمانية في العراق مع ذكر تنظيم هذا الحق بقانون.

8- إدراج موضوع حق المعارضة البرلمانية كموضوع دستوري يُدرّس في مادة القانون الدستوري،
اما عدم الخوض في هذا الموضوع بالنظر لحساسيته فإنه كلام لم يعد له وجود.

المصادر

القرآن الكريم

مصادر تفسير القرآن الكريم:

- 1- الإمام فخر الدين الرازي: التفسير الكبير او مفاتيح الغيب، المجلد 16، ج32، ط3، دار الكتب العلمية، بيروت، 2009.
- 2- العلامة أبو علي الفضل بن الحسن الطبرسي: مجمع البيان في تفسير القرآن، ج7، منشورات مؤسسة الاعلمي للمطبوعات، بيروت، 1995.
- 3- العلامة الراغب الاصفهاني: مفردات الفاظ القرآن، تحقيق صفوان عدنان داوودي، ط3، أميران، قم، 2002.
- 4- العلامة الشيخ ناصر مكارم الشيرازي: الأمل في تفسير كتاب الله المنزل، ج9، دار احياء التراث العربي، بيروت، 2002.

المصادر العربية

أولاً-الموسوعات والمعاجم اللغوية:

أ- الموسوعات:

- 1- د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون: الموسوعة السياسية، ج2، ط3، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1990.
- 2- ناظم عبد الواحد الجاسور: موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط2، دار النهضة العربية، بيروت، 2011.

ب- معاجم اللغة العربية:

- 1- إبراهيم مصطفى وآخرون: المعجم الوسيط، المكتبة الإسلامية للنشر والتوزيع، إسطنبول، 2007.
 - 2- أبي الفضل محمد بن منظور: لسان العرب، حققه عامر احمد حيدر حسن.
 - 3- إسماعيل بن حماد الجوهري: تاج اللغة وصحاح العربية، ج1، دار العلم للملايين، بيروت، 1980.
 - 4- جميل صليبا: المعجم الفلسفي بالألفاظ العربية والفرنسية والإنكليزية واللاتينية، ج1، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1982.
 - 5- عبد الغني أبو العزم: معجم الغني، القاهرة، 2011.
 - 6- مجمع اللغة العربية: معجم الوسيط، ط3، القاهرة، 1998.
 - 7- محمد أبي بكر محمد بن شمس الدين الرازي: مختار الصحاح، دار المنهل، دمشق، 1985.
- ثانياً- الكتب:

- 1- إبراهيم علي الدسوقي علي: الرقابة على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.

- 2- د. إبراهيم درويش: النظام السياسي (دراسة فلسفية تحليلية)، من دون مكان نشر، 1969.
- 3- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: مبادئ الأنظمة السياسية (الدول – والحكومات)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية، 1982.
- 4- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 5- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 6- أبو اليزيد علي: النظم السياسية والحريات العامة، ط3، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1982.
- 7- أحلام حسين جميل: الخلفية السياسية والاجتماعية للأوضاع التي كانت تطبق في ظل دستور 1925، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1986.
- 8- أحمد الدين وآخرون: الانتخابات الديمقراطية وواقع الانتخابات في الأقطار العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009.
- 9- د. أحمد العوضي: حكم المعارضة وإقامة الأحزاب السياسية، دار النفائس للطباعة والنشر، الأردن، 1978.
- 10- د. أحمد الموافي: رؤيا حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 11- د. أحمد سعيغان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 12- د. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 13- أحمد سويلم العمري: بحوث في السياسة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1953.
- 14- د. أحمد شوقي محمود: مبادئ النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة جامعة القاهرة، من دون سنة نشر.
- 15- د. أحمد صدقي الدجاني: تطور مفاهيم الديمقراطية الحديثة في الفكر العربي الحديث، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1984.
- 16- د. أحمد عبد الكريم سلامة: المبسوط في شرح نظام الجنسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
- 17- أحمد فتحي سليمان: مفاتيح المعرفة السياسية، المؤسسة العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
- 18- د. أحمد كمال الدين موسى: نظرية الإثبات في القانون الإداري، مطابع مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1977.
- 19- د. أحمد نوري النعيمي: السياسة الخارجية، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 2011.

- 20- د.أحمد وهبان: التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- 21- د.إدريس بوكرا: الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 22- د.ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري، ج 2، دار العلم للملايين، بيروت، 2004.
- 23- أسامة الغزالي حرب: الأحزاب السياسية في العالم الثالث، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، 1987.
- 24- د.اسماعيل الغزال: القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، 1982.
- 25- د.اسماعيل نامق حسين: العدالة وأثرها في القاعدة القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2011.
- 26- د.أشرف عبد الفتاح أبو المجد: التنظيم الدستوري للحقوق والحريات الإقتصادية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
- 27- د.أشرف مصطفى توفيق: المعارضة، دار العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 1989.
- 28- د.أمجد حداد: نظام الحكم في المملكة الأردنية الهاشمية، دار وائل للطباعة، عمان، 2003.
- 29- د.أمين العضايه: الوجيز في النظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2011.
- 30- د.أمين مشاقبة: النظام السياسي الأردني والقانون الدستوري لعام 1952 وتعديلاته، ط3، من دون مكان نشر، 2017.
- 31- د.أنور أحمد رسلان: الديمقراطية في الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- 32- د.إيمان محمد حسن: وظائف الأحزاب السياسية في نظام التعددية الحزبية، مركز الأهرام للنشر، القاهرة، 1993.
- 33- د.بشار عوض الطراونة: البيئة الأردنية وإمكانية قيام حكومة برلمانية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2018.
- 34- بشري حسين الزويني: العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام 2003، دار البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2016.
- 35- د.بلال أمين زين الدين: الأحزاب السياسية من منظور الديمقراطية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013.
- 36- د.بليق أحمد منصور: الأحزاب السياسية والتحول الديمقراطي في اليمن، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004.
- 37- توفيق المديني: المجتمع المدني والدولة السياسية في الوطن العربي، دار الكتاب العربي، بيروت، 1969.

- 38- د.توفيق عبد الغني الرصاص: أسس العلوم السياسية، من دون مكان وتاريخ نشر.
- 39- د.ثامر كامل محمد الخزرجي: النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة (دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة)، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمّان، 2004.
- 40- د.ثروت بدوي: القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 41- د.ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
- 42- د.ثناء فؤاد عبد الله: آليات التغيير الديمقراطي في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1992.
- 43- جواد الحمد مع مجموعة مؤلفين: دور مراكز الدراسات في صناعة القرار في الدولة الأردنية الحديثة، مركز دراسات الشرق الأوسط، عمّان، 1999.
- 44- د.جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، دار العارف، بيروت، 2010.
- 45- جورج طرابشي: إشكاليات الديمقراطية في الوطن العربي، من دون ناشر، عمّان، 1998.
- 46- د.جورجي شفيق: دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 47- د.حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، دار وائل للطباعة والنشر، عمّان، 2001.
- 48- د.حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، 1986.
- 49- د.حسن أحمد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة وإنكلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 50- د.حسن البراري: الحكومة البرلمانية، مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمّان، 2008.
- 51- د.حسن البرتلأوي: التعددية الحزبية والحريات العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2000.
- 52- د.حسن الحسن: القانون الدستوري في لبنان، ط2، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، من دون سنة نشر.
- 53- د.حسن بن موسى الصفار: التعددية والحرية في الإسلام (حرية المعتقد وتعدد المذاهب)، ط2، دار المنهل، بيروت، 1994.
- 54- د.حسن عز الدين بحر العلوم: التعددية الدينية في الفكر الإسلامي، العارف للمطبوعات، بيروت، 2011.
- 55- د.حسن علي الذنون: فلسفة القانون، مطبعة العاني، بغداد، 1975.
- 56- د.حسن كاظم الزبيدي: موسوعة الأحزاب العراقية، مؤسسة العارف للمطبوعات، بيروت، 2008.

- 57- د.حسن نافعه: الإدارة السياسية لأزمة التحويل من نظام الحزب الواحد الى نظام تعدد الأحزاب، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة، 1988.
- 58- حسنين توفيق إبراهيم، وعبد الجبار أحمد عبد الله: التحولات الديمقراطية في العراق، مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2005.
- 59- د.حسين عثمان محمد: النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 60- د.حسين محمد الهداوي، ود.غالب علي الداودي: القانون الدولي الخاص، ج1، ط3، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009.
- 61- د.حميد حنون خالد: الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، 2008.
- 62- د.حيدر المولى: التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011.
- 63- د.خيرى عبد الرزاق: العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، مطبعة البيئة، بغداد، 2009.
- 64- د.داوود الباز: النظم السياسية (الدولة والحكومة) ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2006.
- 65- د.دويب حسين صابر: الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- 66- د.ديندار نجمان شفيق الدوسكي: التعددية الحزبية في الفكر الإسلامي الحديث، دار الزمان، دمشق، 2009.
- 67- د.رأفت دسوقي: الحريات السياسية والرقمية للموظف العام، دار شتات، مصر، 2010.
- 68- د.رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الإستثنائية في دستور 1971 (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 69- د.رأفت فودة: ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة بالدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 70- د.رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 71- ربيع أنور فتح الباب متولي: النظم السياسية (السلطة – الدولة – الحكومة وصورها وأساليبها – الانتخابات وأنواعها وتنظيماتها)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013.
- 72- د.ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 73- رجاء بهلول: مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، مؤسسة فردرش نومان، عمان، 2005.
- 74- د.رعد ناجي الجدة: دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، 2001.
- 75- د.رعد ناجي الجدة: التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، 2004.

- 76- د. رغيد الصلح: الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، منشورات عويدات، بيروت، 2007.
- 77- د. رفعت عبد السيد: تداول السلطة داخل الأحزاب السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 78- د. رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط2، دار توبقال للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، 1999.
- 79- د. رمزي طه الشاعر: الأيديولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، الأردن، 1979.
- 80- د. رمضان محمد بطيخ: النظم السياسية والدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
- 81- د. رياض الصمد: مؤسسات الدولة الحديثة (دراسة مقارنة)، ط2، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، بيروت، 2003.
- 82- د. رياض عزيز هادي: المشكلات السياسية في العالم الثالث، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989.
- 83- د. رياض عزيز هادي: العالم الثالث من الحزب الواحد الى التعددية الحزبية، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، 1995.
- 84- د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري والمؤسسات السياسية)، ج1، ط3، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1994.
- 85- د. زياد خليل عاتي: قضايا في نقد الحكومة الائتلافية، دار الجاحظ للنشر، بيروت، 2009.
- 86- د. ساجد محمد الزامل: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، من دون مكان نشر، 2014.
- 87- د. سامي جمال الدين: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 88- د. سامي ذياب وآخرون: قاموس المصطلحات السياسية والإقتصادية والإجتماعية، دار رياض الرئيس للكتب والنشر، بيروت، 1990.
- 89- سربست مصطفى رشيد اميدي: المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية مقارنة)، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، أربيل، 2011.
- 90- د. سعاد الشرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 91- د. سعاد الشرقاوي، ود. عبد الله ناصف: نظم الإنتخاب في العالم وفي مصر، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 92- د. سعاد الشرقاوي: الأحزاب السياسية (أهميتها - نشأتها - نشاطها)، مركز البحوث البرلمانية، القاهرة، 2015.

- 93- د.سعد عبد الجبار العلوش: دراسات في العرف الدستوري، شركة الأنعام للطباعة والنشر، بغداد، 1999.
- 94- د.سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- 95- د.سعد عصفور: النظام الدستوري المصري ودستور سنة 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981.
- 96- سعيد بوشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 97- د.سلوى توفيق بكير: جريمة التهرب من أعمال الوظيفة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 98- د.سليم فرحان جيثوم: التعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2001.
- 99- سليمان الغويل : ديمقراطية الأحزاب والجماعات الضاغطة ، منشورات قان يونس، ليبيا، 2002 .
- 100- د.سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
- 101- د.سليمان محمد الطماوي : نظرية التعسف في إستعمال السلطة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، من دون سنة نشر.
- 102- د.سمير عبد الرحمن الشميري وآخرون: مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
- 103- د.سهيل محمد العزام: أشكال الحكومات، من دون ناشر، عمّان، 2008.
- 104- سويم محمد العزي: دراسات في علم السياسة، دار إثراء للنشر والتوزيع، عمّان، 2009.
- 105- د.السيد خليل هيكل: الأحزاب السياسية فكرة ومضمون، دار الطليعة، أسيوط، مصر، 1979.
- 106- سيد صابر تعلب: نظم ودعم إتخاذ القرارات الإدارية، دار الفكر ناشرون وموزعون، عمّان، 2010.
- 107- د.السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط3، مكتبة عبد الله وهبة، مصر، 1946.
- 108- د.السيد صبري: الوزير الأول في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1947.
- 109- د.السيد صبري: حكومة الوزارة (بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا)، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953.
- 110- د.السيد عبد الحميد فوده: جوهر القانون بين المثالية والواقعية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2005.
- 111- د.السيد عليوة، وعبد الكريم درويش: دراسات في السياسة العامة وصنع القرار، جامعة حلوان، مصر، 2000.

- 112- د.سيد محمود بيومي فودة: مسؤولية الوزراء، مركز الدراسات العربية، من دون بلد وسنة نشر.
- 113- د.شادية فتحي إبراهيم: الإتجاهات المعاصرة في دراسة النظرية الديمقراطية، مطبعة الجامعة الأردنية، عمّان، 2005.
- 114- د.شمران حمادي: النظم السياسية، ط2، شركة الطبع والنشر الأهلية، بغداد، 1969.
- 115- د.شمران حمادي: الأحزاب السياسية والنظم الحزبية، ط2، مطبعة الإرشاد، بغداد، 1975.
- 116- شمس مرعي علي: القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001.
- 117- الشيخ رضي الدين بن الفضل الطبرسي: مكارم الأخلاق، دار المجتبى، النجف الأشرف، 2011.
- 118- د.صادق الأسود: علم الاجتماع السياسي أسسه وأبعاده، دار الحكمة للطباعة، بغداد، 1991.
- 119- د.صالح جواد الكاظم، ود.علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1991.
- 120- د.صالح حسين علي: التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، 2015.
- 121- د.صلاح الدين بسيوني رسلان: الوزارة في الفكر السياسي (دراسة مقارنة)، دار قباء للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2000.
- 122- د.صلاح الدين فوزي: البرلمان (دراسة مقارنة تحليلية للبرلمانات في العالم)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 123- د.صلاح الدين فوزي: النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 124- د.صلاح الصاوي: التعددية السياسية في الدولة الإسلامية، دار الإعلام الدولي، القاهرة، 1992.
- 125- د.ضرار غالب حميد العدوان: الحكومات البرلمانية وآفاق تطويرها (قراءة في فلسفة النظام النيابي البرلماني وأهدافه)، دار الحامد للنشر، عمّان، الأردن، 2016.
- 126- طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة للنشر والتوزيع، لندن، 2010.
- 127- طارق علي الربيعي: الأحزاب السياسية، مطابع التعليم العالي، الموصل، 1989.
- 128- د.طارق علي الهاشمي: الأحزاب السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 1990.
- 129- د.طارق فتح الله خضر: دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (دراسة مقارنة)، دار نافع للطباعة والنشر، من دون بلد وتاريخ نشر.
- 130- د.طعيمة الجرف: نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1966.
- 131- د.طعيمة الجرف : القانون الإداري، ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1985 .
- 132- طوني جورج عطا الله: التضامن الوزاري (دراسة حالة في النزاع والتسوية في الأنظمة الائتلافية)، المكتبية المشرقية، بيروت، 1997.

- 133- د. عادل الحيارى: القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، مطابع غانم عبده، عمان، 1972.
- 134- د. عادل الطبطبائي: النظام الدستوري في الكويت (دراسة مقارنة)، ط2، من دون مكان نشر، 1994.
- 135- د. عادل ثابت: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1999.
- 136- د. عادل غفوري خليل: أحزاب المعارضة العلنية في العراق (1946-1954)، المكتبة العالمية، بغداد، 1984.
- 137- عاصم أحمد عجيلة، ومحمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1992.
- 138- د. عاطف السعداوي وآخرون: مفهوم الأحزاب الديمقراطية وواقع الأحزاب في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
- 139- د. عامر رمضان أبو ضاوية: المعارضة البرلمانية والديمقراطية النيابية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طرابلس، 2012.
- 140- د. عباس العبودي: شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة 2006 والمواطن ومركز الأجانب، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- 141- عبد الحسين صالح الطائي: التعددية في المجتمع البريطاني، دار الحكمة، لندن، 2013.
- 142- عبد الحليم العدوان: التعددية الحزبية في المملكة الأردنية الهاشمية 1921-1989، مركز الريادين للدراسات والأبحاث، عمان، 2007.
- 143- د. عبد الحميد الناري: الحكومات الائتلافية، مطبعة الإسرائ، القاهرة، 2004.
- 144- د. عبد الحميد الناري: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، مطبعة الاسراء، القاهرة، 2004.
- 145- د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ج1، منشأة المعارف، القاهرة، 1963.
- 146- د. عبد الحميد متولي: أزمة الأنظمة الديمقراطية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1964.
- 147- د. عبد الحميد متولي: القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج1، ط6، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975.
- 148- د. عبد الحميد متولي: نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية مع المقارنة بالأنظمة الغربية، ط2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1985.
- 149- د. عبد الحميد متولي: الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2001.
- 150- د. عبد الخالق عبد الله: حكاية السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999.
- 151- د. عبد الرحمن صدقي أبو طالب: النظرية السياسية الحديثة، ط2، شركة الأمل للطباعة والنشر، القاهرة، 2012.

- 152- د. عبد الرزاق احمد السنهوري: نظرية العقد، ج1، ط2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998.
- 153- عبد الرزاق الحسني: تاريخ العراق السياسي الحديث، ط4، دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2008.
- 154- عبد الستار الكعبي: الديمقراطية التوافقية (العراق نموذجاً)، مطبعة الزين، بغداد، 2011.
- 155- د. عبد السلام عبد العظيم: الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون تاريخ نشر.
- 156- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعة، بيروت، 1992.
- 157- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظم السياسية (دراسة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات في الفكر الإسلامي والفكر الغربي)، ط4، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2002.
- 158- د. عبد الفتاح حسن: مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، 1968.
- 159- عبد الفتاح علي البوتاني: التطورات السياسية الداخلية في العراق (14 تموز 1958 - 8 شباط 1963)، مطبعة الخاني، 2007.
- 160- د. عبد الكريم درويش، ود. ليلي تكللا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1992.
- 161- د. عبد الله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981.
- 162- عبدالله أحمد: مفهوم التعددية في فكر الإمام الشيرازي، مركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث، من دون بلد نشر، 2004.
- 163- د. عبد الله إسماعيل البستاني: مذكرات أولية في القانون الدستوري، مطبعة الرابطة، بغداد، 1951.
- 164- عبد الله العروي: مفهوم الحرية، ط5، المركز الثقافي العربي، من دون بلد نشر، 1993.
- 165- د. عبد المجيد الحكيم، ود. عبد الباقي البكري، ود. محمد طه البشير: الوجيز في نظرية الإلتزام في القانون المدني، ج1، المكتبة القانونية، بغداد، 1980.
- 166- د. عبد المجيد الحكيم: الموجز في شرح القانون المدني، ج1، مصادر الإلتزام، المكتبة القانونية، بغداد، 2007.
- 167- د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، القاهرة، مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998.
- 168- د. عبد المنعم محفوظ، ود. نعمان أحمد الخطيب: مبادئ في النظم السياسية (الدولة - الحكومة - صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة)، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، 1987.

- 169- د. عبد الوهاب حميد رشيد: العراق المعاصر - أنظمة الحكم والأحزاب السياسية، دار المدى للثقافة والنشر، دمشق، 2008.
- 170- د. عثمان سلمان غيلان العبودي: أخلاقيات الوظيفة العامة (دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2014.
- 171- عدنان الحلبي: تأسيس المجتمع المدني (دراسة في التقاليد السياسية العراقية)، دار البراق، دمشق، 1997.
- 172- عدنان حمودي الجليل: النظم السياسية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الكويت، 1992.
- 173- د. عدنان طه الدوري: ديمقراطية الأحزاب السياسية، من دون ناشر، ليبيا، 2007.
- 174- د. عريب الرنتاوي: الأحزاب السياسية الأردنية الواقع والطموح، مركز القدس للدراسات السياسية، عمان، 2003.
- 175- د. عصام سليمان: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 176- د. عصام علي الدبس: النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 177- د. عصام نعمة إسماعيل: العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، ط2، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2011.
- 178- د. عصمت عبد المجيد بكر: شرح قانون الاثبات، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2006.
- 179- د. علي الدين هلال: تطور النظام السياسي في مصر، ط7، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2006.
- 180- د. علي جابر الشارود: التعددية الحزبية في ظل الدولة الإسلامية، دار السلام، القاهرة، 2011.
- 181- علي حسين سفيح: قوانين الأحزاب السياسية في العراق من 1922-2015، مكتبة السنهوري، بيروت، 2016.
- 182- د. علي خطار الشطناوي: دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية، عمان، 1998.
- 183- د. علي خطار الشطناوي: النظام الدستوري الأردني، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2013.
- 184- د. علي عبد القادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، من دون مكان نشر، 1981.
- 185- د. علي هادي حميدي الشكر اوي: النظم السياسية المعاصرة، النجف الاشرف، من دون سنة نشر.
- 186- د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2004.
- 187- د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط2، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2012.
- 188- عماد حسين العلي: نقد التجربة السياسية في العراق، دار الساقى، بيروت، 2014.
- 189- د. عمر حوري: القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009.

- 190- د. عمر محمد الشوكي: القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- 191- د. غزوي محمد سليم: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1983.
- 192- د. غسان بدر الدين، وعلي عواضة: التعددية الحزبية والمؤسسات الدستورية، دار الحقيقة، بيروت، 2000.
- 193- د. فائز عزيز أسعد: إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة الشعب، بغداد، 1975.
- 194- د. فائز علي بحوني: قانون الأحزاب في العراق - الأمل المفقود، دار الجاحظ للنشر، بيروت، 2010.
- 195- فتحي شمس الدين: المصطلحات السياسية بوسائل الإعلام، دار النهضة، القاهرة، 2013.
- 196- د. فتحي فكري: جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دار النهضة العربية، 1994.
- 197- د. فخري عبد الرزاق الحديثي: شرح قانون العقوبات (القسم العام)، مطبعة الزمان، بغداد، 1992.
- 198- د. فضل الله محمد إسماعيل: أزمة القرار السياسي في دولة العالم الثالث، الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008.
- 199- د. فلاح مطرود العبودي: طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2015.
- 200- فهد عبد الله الربيعية: مختصر الثقافة السياسية، دار ابن الجوزي، عمان، 2013.
- 201- د. فهمي محمود شكري: نظام الحكم المحلي في بريطانيا، دار الحكمة للطباعة والنشر والتوزيع، لندن، 1993.
- 202- د. فؤاد العطار: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965.
- 203- د. فوزيه عبد الستار: شرح قانون الإجراءات الجنائية، ج1، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- 204- قصي الحسين: الفساد والسلطة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1999.
- 205- د. كامل عفيفي: الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، دار الجامعيين، القاهرة، من دون سنة نشر.
- 206- د. كامل عفيفي: الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 207- د. كريم يوسف كشاش: الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- 208- د. كمال الغالي: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط4، جامعة دمشق، 1976.
- 209- د. لويس معلوف: المنجد في اللغة، ط2، المكتبة الشرقية، بيروت، 1965.

- 210- ليث عبد الحسن الزبيدي: ثورة 14 تموز 1958 في العراق، منشورات مكتبة اليقظة العربية، بغداد، 1981.
- 211- د.ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- 212- د.مالك بني نبي: الديمقراطية والإسلام عن كتاب الديمقراطية في العالم العربي، منشورات الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية، بيروت، 1960.
- 213- د.مجيد حميد العنكي: الدستور البريطاني (الملاحم الأساسية لغاية 1975)، ج1، ط1، المكتبة القانونية، بغداد، 2003.
- 214- مجيد خدوري: العراق الجمهوري، الدار المتحدة للنشر، بيروت، 1974.
- 215- د.محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959.
- 216- د.محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- 217- د.محمد أبو زيد محمد علي: الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.
- 218- د.محمد أحمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- 219- د.محمد الغزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، ط5، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 1996.
- 220- د.محمد المجذوب: الوسيط في القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.
- 221- د.محمد الهياجنة: مبادئ علوم سياسية، مكتبة سعد، عمان، 2001.
- 222- محمد أنس قاسم جعفر: الأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- 223- د.محمد حسين يعقوب: الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظامين الأردني واللبناني، مؤسسة حماده للدراسات الجامعية، إربد، 2004.
- 224- د.محمد رفعت عبد الوهاب: مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- 225- د.محمد رفعت عبد الوهاب: الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 226- محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2017.
- 227- د.محمد سليم غزوي: الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998.
- 228- محمد طه حسين الحسيني: الأنظمة السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2016.

- 229- د.محمد طي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط8، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2013.
- 230- د.محمد عابد الجابري: التعددية السياسية وإصولها وآفاقها المستقبلية (حالة المغرب)، منتدى الفكر العربي، عمان، 1989.
- 231- محمد عاشور مهدي: التعددية الأثنية، المكتبة الوطنية، جامعة القاهرة، 2002.
- 232- د.محمد عبدالعال السناري: الأحزاب السياسية والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، من دون سنة نشر.
- 233- د.محمد عبدالعال السناري: الأنظمة السياسية المقارنة (الحكومات وأنواعها)، المكتبة القانونية، القاهرة، من دون سنة نشر.
- 234- د.محمد عبد العال السناري: النظرية العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية (دراسة مقارنة)، مطبعة الإسراء، القاهرة، 2004.
- 235- محمد عزت فاضل: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، السنهاوري للتوزيع والنشر، بيروت، 2016.
- 236- د.محمد عصفور: أزمة الحريات العامة في المعسكر الشرقي والغربي، المطبعة العالمية، القاهرة، 1961.
- 237- د.محمد علي العويني: أصول العلوم السياسية، من دون مكان نشر، 1981.
- 238- د.محمد عمارة: الإسلام والتعددية والاختلاف والتنوع في إطار الوحدة، دار الرشاد، القاهرة، 1997.
- 239- د.محمد فايز عبد أسعيد: قضايا علم السياسة العامة، دار الطليعة، بيروت، 1983.
- 240- د.محمد فتح الله الخطيب: دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
- 241- د.محمد قدري حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 242- د.محمد كاظم المشهداني: القانون الدستوري (الدولة – الحكومة – الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، من دون بلد وتاريخ نشر.
- 243- د.محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2008.
- 244- د.محمد كامل ليلة: النظم السياسية – الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، 1969.
- 245- د.محمد لطيف زكريا: النظام البرلماني (البرلمان الإنجليزي نموذجاً)، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 2009.
- 246- د.محمد معتز سلامة: أزمة الأحزاب في بريطانيا، دار الحامد للنشر، عمان، 1994.
- 247- د.محمود حافظ: الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
- 248- د.محمود خيرى عيسى: النظم السياسية المقارنة، مكتبة الإنجلو المصرية، القاهرة، 1963.

- 249- د.محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2007.
- 250- د.مصطفى أبو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان، من دون مكان نشر، 1969.
- 251- د.مصطفى العماوي: التنظيم السياسي والنظام الدستوري الأردني، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2008.
- 252- مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري، مطبعة المعارف، بغداد، 1944.
- 253- د.معمر مهدي صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدولة الفدرالية (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
- 254- د.منير بعلبكي: المورد، دار العلم للملايين، بيروت، 1992.
- 255- مهدي جردات: الأحزاب والحركات السياسية في الوطن العربي، دار أسامة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- 256- مهدي عامل: في الدولة الطائفية، ط3، دار الفارابي، بيروت، 2003.
- 257- د.ناصر عبيد الناصر: دور البرلمانات والبرلمانيين في مكافحة الفساد، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2010.
- 258- د.نبيلة عبد الحليم كامل: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.
- 259- نزار توفيق الحسو: الصراع على السلطة في العراق الملكي (دراسة تحليلية في الإدارة والسياسة)، مكتبة الكندي، بغداد، 1984.
- 260- د.نزيه رعد: القانون الدستوري (المبادئ العامة والنظم السياسية)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.
- 261- نظام بركات وآخرون: الحزب السياسي في ظل النظام الديمقراطي، في كتاب المرشد الى الحزب السياسي، مركز الأردن الجديد للدراسات، دار سندباد للنشر، الأردن، 1995.
- 262- د.نعمان أحمد الخطيب: الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكرك، الأردن، 1994.
- 263- د.نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
- 264- د.نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 265- د.نعيم عطية: في النظريات العامة للحريات الفردية، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، 1965.
- 266- د. نواف كنعان: مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني (وفقاً للتعديلات الدستورية لعام 2011)، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، من دون سنة طبع.
- 267- نوال بشير: الأردن أولاً (آفاق وتطلعات)، التدوين الأردني، عمان، 2003.

- 268- د.هاني علي الطهراوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 269- د.هايل الدعجة: مجلس النواب الأردني بين الشعار والتطبيق، المطابع العسكرية، عمان، 1996.
- 270- د.هايل الدعجة: التحول الديمقراطي في الأردن 1989-1997، مطابع وزارة الأوقاف، عمان، 2005.
- 271- د.هشام الشرفاوي: مقدمة في علم السياسة، مكتبة وزارة العدل، من دون بلد نشر، 1981.
- 272- د.هشام زغاشو: الأحزاب السياسية ودورها في العملية السياسية الديمقراطية، دار الثقافة، عمان، 2011.
- 273- د.واثبة داود السعدي: قانون العقوبات الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، 1988.
- 274- د.وحيد رافقت، ود.وايت إبراهيم: القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.
- 275- وسيم حسام الدين الأحمد: الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
- 276- ياسين البكري: بنية المجتمع العراقي جدلية السلطة والتنوع (العهد الجمهوري الأول 1958-1963 نموذجا)، مؤسسة مرتضى للكتاب العراقي، بغداد، 2011.
- 277- د.يحيى الجمل: الإنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1956.
- 278- د.يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- 279- يزن خلود محمد ساجد: الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016.
- 280- يوسف الشويري وآخرين: مداخل الإنتقال الى الديمقراطية في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2003.
- ثالثاً- الاطاريح والرسائل الجامعية**
- أ- الاطاريح الجامعية:**
- 1- إبراهيم حمدان حسين: رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1970.
- 2- سيد رجب السيد محمد: المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1986.
- 3- شعلان عبد القادر إبراهيم: التعددية السياسية في الفكر المعاصر، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية العلوم الإسلامية، الجامعة الإسلامية، بغداد، 2007.
- 4- فرحان مساعيد: الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام النيابي الأردني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان، الأردن، 2006.

5- فؤاد عبد النبي حسن فرج: رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1995.

6- نجم عبد طارش الغزي: التعددية وأثرها على الوحدة الوطنية (دراسة نموذج ماليزيا)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2012.

ب- الرسائل الجامعية:

1- احمد حسن الصفار: الأحزاب السياسية في العراق والعامل الخارجي، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بيروت، بيروت، 2008.

2- أحمد عقلة الحسامي: الأحزاب السياسية الأردنية ودورها في عملية التنمية السياسية 1989-2008، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010.

3- آدم نجم عبد القرشي: التعددية الحزبية في ظل جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2013.

4- أمل رؤوف محمد: التعددية السياسية والاستقرار السياسي (دراسة حالة الجزائر)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2008.

5- إيمان ناجي: التعددية الحزبية في تونس، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة صفاقس، تونس، 2014.

6- ايهم هاني حياصات: دور حزب جبهة العمل الإسلامي في عملية الإصلاح السياسي في الأردن 1989-2012، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2013.

7- بهجت صبري: تنظيم الاختصاصات الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة صلاح الدين، أربيل، 2002.

8- سالم ماضي العجمي: النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.

9- سعد عبد الحسين نعمة: المشاركة السياسية والقرار السياسي، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2009.

10- صبيح وحوح العطواني: رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2010.

11- عبد العزيز ركاد الشبيب: إثر القانون الانتخابي على التعددية السياسية (دراسة مقارنة بين مجلس النواب السادس عشر والسابع عشر)، رسالة ماجستير، معهد بيت الحكمة، جامعة آل البيت، الأردن، 2016.

12- فايز حسن محمد شخاترة: الأحزاب السياسية في النظام الدستوري الأردني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، 1995.

13- ليلي حنتوش الخالدي: تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2009.

- 14- مالك عبد الرزاق اللوزي: دور مجلس الأمة في الإصلاح السياسي في ظل التحول الديمقراطي في المملكة الأردنية الهاشمية 1989-2011، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2012.
- 15- محمد زين العابدين السيد محمد: الديمقراطية التوافقية وأثرها في الحياة السياسية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، مصر، 2009.
- 16- محمد سالم كريم المقاصيص: المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2013.
- 17- ميثم منفي كاظم الحسيني: ثنائية السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011.
- 18- ياسر عطوي الزبيدي: اختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2002.

رابعاً- الدوريات (البحوث والمجلات):

- 1- د.أحمد سعيد نوفل: الأداء التشريعي والرقابي لمجلس النواب الأردني (دراسة مقارنة للمجلسين الحادي عشر والثاني عشر)، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمان، المجلد (16)، العدد (6)، 2001.
- 2- م.م. آذار عبد خليفة: التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ (دراسة حالة العراق بعد عام 2003)، مجلة كلية التربية الأساسية، الجامعة المستنصرية، مجلد (16)، العدد (69)، 2011.
- 3- اسراء علاء الدين نوري: طبيعة الظاهرة الحزبية التي شهدتها العراق للفترة 1921-2003، مجلة شؤون عراقية، مركز العراق للدراسات، بغداد، العدد (9)، 2007.
- 4- د.إسماعيل صبري عبد الله: الديمقراطية داخل الأحزاب الوطنية وفيما بينها، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، من دون عدد، 1987.
- 5- أقبال عبد الله أمين الجبلاوي: آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإختصاصاته في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005، المجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية، العدد (9)، 2016.
- 6- أمل هندي كاطع، ونزار جودة: التعددية السياسية في الفكر الإسلامي المعاصر، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (46)، 2013.
- 7- د.برهان غليون: منهج دراسة مستقبل الديمقراطية في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (213)، 1996.
- 8- د.بشار حسن يوسف، ود.سحر محمد نجيب: تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الرافدين للحقوق، بغداد، مجلد (12)، العدد (54)، 2013.
- 9- بشار عوض الطراونة: البيئة الأردنية وإمكانية قيام حكومة برلمانية (دراسة في بنية المجتمع وقانون الانتخابات والأحزاب السياسية)، دراسات العلوم الإنسانية والاجتماعية، الأردن، مجلد (45)، العدد (2)، 2018.

- 10- ثناء فؤاد عبد الله: الحزب والسياسة والديمقراطية، مجلة الإسلام والديمقراطية، بغداد، العدد (3)، 2003.
- 11- حسان أبو قنطار: نظام التعددية الحزبية في الوطن العربي، مجلة الوحدة المغربية، المغرب، العدد (12)، 1985.
- 12- حسن دخيل: دور نظام التعددية الحزبية في الحياة السياسية للدول (دراسة في أسباب اعتمادها وأنواعها وخصائص تطبيقها ونماذج تبنيها)، مجلة مركز دراسات الكوفة، مجلد (8)، العدد (29) 2013،
- 13- حسين علوان: إشكالية التعددية السياسية في العالم الثالث، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد (12)، 1994.
- 14- د.حميد حنون خالد: السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (24)، العدد (1)، 2009.
- 15- د.حنان محمد القيسي: دور مجلس النواب في الحد من الفساد، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الرابعة، العدد (2)، 2011.
- 16- خالد موسى الزعبي: التحديات التي تواجه مجلس النواب الرابع عشر - القوانين المؤقتة، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، عمان، العدد (52)، 2004.
- 17- خميس دهام حميد: المعارضة في إقليم كردستان العراق ودورها في ترسيخ الديمقراطية، مجلة دراسات دولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (57)، 2014.
- 18- ربيع حيدر الموسوي: حروب الوردتين الإنكليزية 1455-1485م، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد (4)، 2008.
- 19- رضوان زيادة: الديمقراطية التوافقية كمرحلة أولية في عملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (334)، 2006.
- 20- د.رعد صالح الألوسي: التعددية الحزبية والديمقراطية في دول الشرق العربي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (54)، 2012.
- 21- د.ساجد محمد الزامل، ود.علي يوسف الشكري: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدولة حيالها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثانية، العدد (4)، 2010.
- 22- سالم توفيق النجفي: الاستبداد في نظم الحكم متضمنات الماضي ورؤية المستقبل (دراسة حالة العراق)، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (228)، 1998.
- 23- سعدي كريم سلمان: التعددية السياسية وجوهر الديمقراطية، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد (36)، 2008.
- 24- سوسن حسين: بريطانيا والعد التنزلي لسقوط الحزب الحاكم، مجلة السياسة الدولية، العدد (27)، 1995.

- 25- د. طارق علي الهاشمي: الأسس الإجتماعية للأنظمة السياسية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد (3)، 1981.
- 26- د. عادل الطبطبائي: مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد (1)، 1997.
- 27- د. عامر حسن فياض: التعددية والمجتمع المدني في الفكر السياسي المعاصر، مجلة دراسات دولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (29)، 2005.
- 28- د. عبد الأله بلقزيز: الانتقال الديمقراطي في الوطن العربي – العوائق والممكنات، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (219)، 1997.
- 29- د. عبد الأله بلقزيز: نحن والنظام الديمقراطي، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد (236)، 1998.
- 30- عبد الجبار أحمد عبد الله: واقع ومستقبل الخيار الديمقراطي في العراق، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (29)، 2004.
- 31- د. عبد الله سالم وآخرون: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء والوزراء، بحث أعده قسم الدراسات القانونية لدى إدارة البحوث والدراسات، مجلس الأمة، الكويت، 2007.
- 32- د. عدنان محسن، ودياسين سعد البكري: آليات التحول الديمقراطي بين مؤشرات الأداء وعملية التقييم، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (24/23)، 2011.
- 33- عدي عبد مزهر: المشاركة الانتخابية بين الحق والواجب، بحث منشور في مجلة دراسات إنتخابية المفوضية العليا المستقلة للإنتخابات، العدد (2)، 2015.
- 34- د. عصمت سيف الدولة: الديمقراطية والوحدة العربية، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (60)، 1984.
- 35- علي خليفة الكواري: مفهوم الديمقراطية الحديثة، مجلة المستقبل العربي، بيروت، العدد (173)، 1993.
- 36- علي مراد كاظم، وحسين باسم عبد الأمير: الآثار السياسية للمحاصصة في العراق بعد عام 2003، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (55)، 2018.
- 37- عماد مؤيد جاسم: المشاركة السياسية في المجتمع العراقي، مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (11)، 2006.
- 38- د. غانم محمد صالح: الوحدة والديمقراطية، مجلة المنار، باريس، العدد (19)، 1986.
- 39- فائق حميد رزاق: التعددية السياسية في مصر بعد عام 1981، مجلة السياسة الدولية، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، العدد (16)، 2010.
- 40- فارس رشيد فهد الجبوري: الفساد والفساد الإداري في العراق، مجلة القانون المقارن، جمعية القانون المقارن العراقية، العدد (47)، 2007.

- 41- ليث كمال نصرأوين: أثر التعديلات الدستورية لعام 2011 على السلطات العامة في الأردن، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، مجلد (40)، العدد (1)، 2013.
- 42- ليث كمال نصرأوين: النظام القانوني للأحزاب في الأردن (دراسة مقارنة)، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، المجلة الدولية للقانون، الأردن، من دون عدد، 2016.
- 43- محمد أبورمان: ملف الإصلاح الأردني، مجلة دراسات شرق أوسطية، عمان، العدد (55)، 2013.
- 44- محمد أحمد المقداد: أسس التحول الديمقراطي في الوطن العربي ومرتكزاته (الأردن حالة الدراسة)، مجلة المنارة، المجلد (13)، العدد (7)، 2006.
- 45- محمد حسين دخيل: تحديات بناء الدولة في العراق بعد عام 2003 - المعوقات وآفاق الحل، بحث مقدم الى مجلة مركز دراسات الكوفة، كلية العلوم السياسية، جامعة الكوفة، المجلد (1)، العدد (55)، 2019.
- 46- د. محمد عبد المحسن مقاطع: الإستجاب البرلماني للوزراء، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة السادسة والعشرون، العدد (3)، 2002.
- 47- د. محمد علي سالم، وأمجد ناظم صاحب: هيئة النزاهة في التشريع العراقي، مجلة العلوم الإنسانية، كلية التربية - صفي الدين الحلي، جامعة بابل، المجلد (1)، العدد (6)، 2010.
- 48- د. محمود خيرى عيسى: النظرية العامة للأحزاب السياسية، بحث منشور في المجلة المصرية للعلوم السياسية، القاهرة، 1962.
- 49- مروج هادي الجزائري: قراءة في قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد (31)، 2016.
- 50- ملوح مفضي السليحات: التحديات التي تواجه العمل الحزبي في الأردن، مجلة دراسات العلوم التربوية، الجامعة الأردنية، مجلد (39)، العدد (2)، 2012.
- 51- د. منى حسين عبيد: التعددية السياسية في دول العالم الثالث (العراق نموذجاً)، مجلة الدراسات السياسية، بيت الحكمة، بغداد، العدد (14)، 2009.
- 52- د. مها عبد اللطيف الحديثي: معوقات بناء ثقافة سياسية مشاركة في العالم الثالث، مجلة دراسات إستراتيجية، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، العدد (4)، 1998.
- 53- د. نغم محمد صالح: التعددية الحزبية في ظل غياب القانون، مجلة العلوم السياسية، بغداد، العدد (43)، 2011.
- 54- نور فرحات: التعددية السياسية في العالم العربي - الواقع والتحديات، مجلة الوحدة، الرباط، العدد (91)، 1992.
- 55- هناء صوفي عبد الحي: الديمقراطية التنافسية والديمقراطية التوافقية (الحالة اللبنانية)، المجلة العربية للعلوم السياسية، بيروت، العدد (12)، 2006.
- 56- هيفاء أحمد محمد، وسداد مولود: التيارات السياسية الحزبية العراقية بعد الاحتلال وموقفها من إعادة بناء الدولة، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد (23)، العدد (4)، 2012.

57- د. ياسين سعد محمود: إشكاليات الديمقراطية التوافقية وإنعكاساتها على التجربة العراقية، بحث منشور في مجلة المستنصرية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (27)، 2009.

خامساً- التشريعات

أ- التشريعات الدولية:

- 1- الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948.
- 2- العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

ب- التشريعات الداخلية

-الدساتير

الدساتير الأجنبية:

- 1- الدستور الألماني لعام 1949.
- 2- دستور الجمهورية الفرنسية لعام 1958.

الدساتير العربية:

- 1- الدستور الأردني لعام 1928.
- 2- الدستور الأردني لعام 1947.
- 3- الدستور الأردني لعام 1952 النافذ والمعدل.
- 4- الدستور الكويتي لعام 1962.
- 5- الدستور البحريني لعام 2002.

الدساتير العراقية:

- 1- دستور الجمهورية العراقية 27 تموز لعام 1958.
- 2- دستور الجمهورية العراقية 4 نيسان 1963.
- 3- دستور الجمهورية العراقية 22 نيسان لعام 1964.
- 4- دستور الجمهورية العراقية 29 نيسان لعام 1964.
- 5- دستور الجمهورية العراقية 21 أيلول لعام 1968.
- 6- دستور الجمهورية العراقية 16 تموز لعام 1970.
- 7- دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ.

-القوانين

القوانين العربية:

- 1- قانون الجنسية الأردنية رقم (6) لعام 1954 المعدل.
- 2- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (15) لعام 1955.
- 3- قانون الكسب غير المشروع المصري رقم (62) لعام 1975.
- 4- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (32) لعام 1992.
- 5- قانون الإنتخابات الأردني رقم (15) لعام 1993.

- 6- قانون المطبوعات والنشر المؤقت الأردني لعام 1997.
- 7- قانون الانتخابات اللبناني رقم (25) لعام 2008 المعدل.
- 8- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (16) لعام 2012.
- 9- قانون الإنتخاب لمجلس النواب الأردني رقم (25) لعام 2012.
- 10- قانون الأحزاب السياسية الأردني رقم (39) لعام 2015 النافذ.
- 11- قانون الإنتخاب لمجلس النواب الأردني لعام 2016 النافذ.

القوانين العراقية:

- 1- قانون تأليف الجمعيات لعام 1922.
- 2- القانون الأساس للمملكة العراقية لعام 1925.
- 3- القانون المدني العراقي رقم (40) لعام 1951.
- 4- قانون الجمعيات رقم (63) لعام 1955.
- 5- قانون الجمعيات رقم (1) لعام 1960.
- 6- قانون الخدمة المدنية رقم (24) لعام 1960 المعدل.
- 7- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لعام 1969 المعدل.
- 8- قانون الأحزاب السياسية رقم (30) لعام 1991.
- 9- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.
- 10- قانون الأحزاب السياسية والهيئات السياسية رقم (97) لعام 2004.
- 11- قانون الإرهاب رقم (13) لعام 2005.
- 12- قانون الجنسية العراقية رقم (26) لعام 2006.
- 13- قانون الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة رقم (10) لعام 2008.
- 14- قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لعام 2008 المعدل.
- 15- قانون الخدمة والتقاعد العسكري العراقي رقم (3) لعام 2010.
- 16- قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي رقم (18) لعام 2011.
- 17- قانون هيئة النزاهة رقم (30) لعام 2011.
- 18- قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لعام 2015 النافذ.
- 19- قانون انتخابات مجلس لنواب العراقي رقم (9) لعام 2020.

-الأوامر:

- 1- أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (1) لعام 2003.

-الأنظمة

الأنظمة العربية:

- 1-النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني لعام 2013.

الأنظمة العراقية:

- 1- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (1) لعام 2022.

-القرارات

القرارات العربية:

- 1- قرار تفسيري للمجلس العالي الأردني، رقم (1) لعام 1956، الجريدة الرسمية، 1956/1/5.
- 2- قرار تفسيري للمجلس العالي الأردني، رقم (2) لعام 2003، الجريدة الرسمية، 2003/7/27.

القرارات العراقية:

- 1- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/اتحادية/2010) في 2010/3/25.
- 2- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/اتحادية/2010) في 2010/12/19.

-المراسيم:

- 1- مرسوم الجمعيات العراقية رقم (19) لعام 1954.

سادساً- الدراسات والندوات

أ- الدراسات:

- 1- عبد الله احمد: مفهوم التعددية في فكر الامام الشيرازي، مركز الامام الشيرازي للدراسات والبحوث، 2004.

ب- الندوات:

- 1- د.أحمد صدقي الدجاني: ندوة علمية بعنوان (التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي)، نظمها منتدى الفكر العربي، عمان، 1989.
- 2- د.جابر حبيب جابر: ندوة علمية بعنوان (إشكالية التحول الديمقراطي في العراق)، نظمتها الجمعية العراقية للعلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2009/11/18.

المواقع الالكترونية

- 1- الدستور الأردني لعام 1952 منشور على الموقع التالي: <https://qadaya.net/?p=5518>
- 2- عناد أبو ندي: الأحزاب السياسية الأردنية - نشأة وتطور الأحزاب الأردنية، الحوار المتمدن، العدد (2674)، 2009، منشور على الرابط الالكتروني التالي:
<https://www.ahewar.org/debat/show.art?aid=174720>
- 3- قانون الانتخابات لمجلس النواب الأردني لعام 2016 منشور على الموقع الالكتروني التالي:
<https://Cutt.us/ZmSa6>
- 4- فالح عبد الجبار وأسماء جميل: الأحزاب السياسية في العراق، شبكة المعلومات الدولية:
<http://iraqstudies.com>
- 5- المادة (31) من الدستور العراقي المؤقت لعام 1964، شبكة المعلومات الدولية:
<http://wiki.dorar-aliaq.net>
- 6- المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام 1948، شبكة المعلومات الدولية:
<http://hrlibrary.umn.edu>

7-المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، شبكة المعلومات الدولية:

<http://www.ohchr.org>

8-رشيد القبلي: ميلاد الحكم الملكي الدستوري بإنجلترا نقلاً عن الرابط:

<http://www.saaanews.Com/2015/01/magna-chatrta.html>

9-الحكومات البرلمانية الكبرى وكيف تعمل، منشور على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://eferrit.com>

10- د.خالد عليوي العرداوي: الديمقراطية التوافقية والدولة الوقفية في العراق، مقال منشور في

الانترنت على الرابط الإلكتروني: www.tellskuf.com

11- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (25/اتحادية/2010) في 2010/3/25 ،الموقع الرسمي

للمحكمة الاتحادية العليا : <http://www.iraqja.iq>

12- <https://www.pinterest.com/p>

المصادر الأجنبية

أولاً- المصادر الأجنبية المترجمة:

1- ابروق ألكسندر: الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية، ترجمة محمد الهمشري ومحمد أبو طائلو ومحمد بدران ويوسف الريدي، مؤسسة فرنكلين للطباعة والنشر والترجمة، بيروت، من دون سنة نشر.

2- أرنت ليبهارت: الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، 2006.

3- ألان تورين: ماهي الديمقراطية؟ حكم الأكثرية أم ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قببسي، ط2، دار الساقى، بيروت، 2001.

4- أندرسن غاريث ستانسيفيلد: عراق المستقبل دكتاتورية أم ديمقراطية أم تقسيم، ترجمة ماجد شبر، شركة دار الورق للنشر، لندن، 2012.

5- اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد وآخرون، ج3، ط2، الدار الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1977.

6- أوستن رني: سياسة الحكم، ترجمة حسن علي ذنون، ج2، المكتبة الاهلية، بغداد، 1966.

7- أوليفه دو هاميل، وأيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.

8- أيرك برندت: مدخل للقانون الدستوري، ترجمة محمد ثامر، ط2، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2012.

9- باتريك دانليفي، وبريندان أوليري: نظريات الدولة وسياسية الديمقراطية الليبرالية، ترجمة مركز الخليج للأبحاث، دبي، 2005.

- 10- تشارلز تيللي: الديمقراطية، ترجمة محمد فاضل طبّاخ، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2009.
- 11- جاكوبس ولييمان: العلوم السياسية، ترجمة مهية مالكي الدسوقي، دار الثقافة، بيروت، 1991.
- 12- جان وليام لايبير: السلطة السياسية، ترجمة إلياس حنا إلياس، منشورات عويدات، بيروت، 1974.
- 13- جون ستوررات ميل: الحكومات البرلمانية، ترجمة أميل الخوري، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، دمشق، 1986.
- 14- دونالدو هورتيز: الديمقراطية في مجتمعات منقسمة، ترجمة احمد النجار، دار الكتاب العربي، بيروت، 2005.
- 15- روبرت دال: الديمقراطية ونقادها، ترجمة نمير عباس مظفر، الطبعة العربية الثانية، دار الفارس للنشر والتوزيع، عمان، 2005.
- 16- روبرت ماكيفر: تكوين الدولة، ترجمة حسن صعب، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1984.
- 17- فولف لينر: الديمقراطية السويسرية، ترجمة هاني شلبي، منشورات الجمل، بيروت، 2013.
- 18- كابرييل الموند، وجي بنجهام باويل: السياسات العامة المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، عمان، 1998.
- 19- كلود غيو: النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، منشورات عويدات، بيروت، 2000.
- 20- كينيث وولاك، وايفان دوهرتي: القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، ترجمة نتالي سليمان، بيروت، 2006.
- 21- لسلي ليبسون: الحضارة الديمقراطية، ترجمة فؤاد مريساتي وعباس العمر، دار الافاق، بيروت، من دون سنة نشر.
- 22- لينول بيهنر: حكومة الأغلبية العراقية المستبدة، ترجمة الكاشف للمتابعة والدراسات الاستراتيجية، مجلس العلاقات الخارجية، واشنطن، 2008.
- 23- مابيلو ألبير، وميرل مارسيل: الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى، ترجمة محمد بحاري، مكتبة الفكر العربي، منشورات عويدات، بيروت، 1970.
- 24- موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
- 25- موريس دوفرجه: الأحزاب السياسية، ترجمة علي مقلد وعبد الحسن سعد، ط3، دار النهار بيروت، 2004.
- 26- هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، مراجعة د. أكرم الوتري، بيت الحكمة، بغداد، 2004.

27- ورودري والترز: كيف يعمل البرلمان، ترجمة علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2004.

28- وليم اودوكلاس: الأنظمة السياسية المعاصرة، ترجمة د. إبراهيم إسماعيل، مراجعة د. محمد نوري كاظم، منشورات دار مكتبة الحياة، بيروت، 2008.
ثانياً- المصادر الأجنبية غير المترجمة:

- 1- Alan ware, political parties and party systems, oxford university press,1996.
- 2- Andreas Wimmer, Democracy and Ethno-Religious Conflict in Iraq, center on Democracy, Stanford Univercity,2003.
- 3- Anika Gauja, Political Parties and Elections Legislating for Representative Democracy, A shgate Publishing Company, Farnham Burlington, 2010.
- 4- Anup Kapur, select constitution, sixth edit, s, chand co, New Delhi,1968.
- 5- BLOKE: The office of Prime minister, London,1975.
- 6- Erwin van veen and Nick Grinstead,A house divided Political relations and coalition-uilding between Iraq's Shi'a ,2017.
- 7- Giovann: Sartori, The Typology of party systems in Erik Allardl and Stein Rokkan, Mass politics, The free press, U.S.A ,1970.
- 8- Gwendolen M.Carter and John H.Herz, Government and politics in the Twentieth century, Frederick A.Praeger NewYork,1961.
- 9- HARVEY and BATHER, the British Constitution, 3rd, edit, the university press Clasgow, 1974.
- 10- Hauriou Andre: Droit Constitutionnel et institution politiques, London, 1975.
- 11- John Gaffney,Political Parties and the European Union ,Routledge, New York,2003.
- 12- John.p.Mackintosh: The government and politics of Britain-Great Britain -5th edition, 1982.
- 13- Joseph Lapalomban and Mgron Weiner, Political, Parties and Politicad development, Princeton university prss, Princeton, New Jersey,1969.
- 14- Justin Fisher, British Political Parties, British Library, London,1996.

- 15- Justin Fisher, World Encyclopedia of Political Systems and Parties, London,2008.
- 16- Lijphart, Arend.Democracies:Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries Westford,Mass:Yale Universit,1984.
- 17- Orum A.M, Introduction to Political to Political Sociology, Englewood cliffs, New Jercey,1987.
- 18- Robert A.Dahl, pluralist Democracy in Chicago the untied stats: conflict and consent, (Rand McNally),1967.
- 19- Robson: The political quarterty, London,1976.
- 20- Rodee Anderson, Introduction to Political science, New York ,1976.
- 21- Sunil Bastian,Robin Luckham.Can Democracy Be Designed?(London:Zed Books Ltd),2003.
- 22- Susan E.scarrow ,Perspectives on Political Parties Classic Readings, London,2001.
- 23- Thomas Hockin, "The Rile of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms", Parliamentary Affairs, Vol,25,1971.
- 24- Tony Wright, The British Political Process an introduction, Routledge, London,2000.