



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

التنظيم الدستوري لبدأ التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية

"دراسة مقارنة"

مرسالة تقدم بها

الطالب

(سجاد حسن عبد الزهرة عبود)

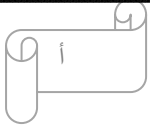
الى مجلس كلية القانون في جامعة بابل

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

بإشراف الاستاذ الدكتور

حسين جبار عبد النائي

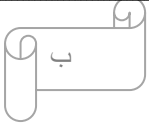
استاذ القانون الدستوري



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نَرْفَعُ دَرَجَاتٍ مِّنْ نَّشَأٍ وَفَوْقَ كُلِّ
ذِي عِلْمٍ عَلِيمٌ

سورة يوسف / الآية (٧٦)



الاهداء

إلى من أحمل اسمه بكل فخر واعتزاز ... والدي العزيز

إلى من أرضعتني الحب والحنان ... والدتي العزيزة

إلى رمز الوفاء وشريكة عمري وحياتي ... زوجتي الغالية

إلى مهجتي وفرحتي ... بناتي العزيزات

إلى سندي وعزي ووسامي ... اختي واخواني الاعزاء

إلى كل شخص تمنى لي الخير...

أهدي هذا الجهد المتواضع

شكر وامتنان

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيد المرسلين محمد (صلى الله عليه وآله وسلم) وعلى اهل بيته الطيبين الطاهرين ...

أما بعد فلا يسعني إلا أن أقدم بالشكر والتقدير الى الأستاذ الدكتور الفاضل (حسين جبار الناطلي) لتفضله بقبول الاشراف على رسالتي، لجهوده العلمية المتواصلة وسعة صدره وما ابداه لي من ملاحظات، لذا ادعو الله سبحانه وتعالى الى ان يمن عليه بالصحة والتوفيق.

كما اوجه شكري وتقديري الى السيد عميد كلية القانون الأستاذ الدكتور (ميري كاظم عبيد الخيكان) والسيد رئيس فرع القانون العام الأستاذ الدكتور (اسماعيل صمصاع غيدان) والسيد معاون العلمي الأستاذ الدكتور (ميثاق طالب الجبوري)

واقدم بخالص شكري وتقديري لجميع اساتذتي في كلية القانون الذين كان لهم الفضل في تقديم الدعم والعلمي، وخص شكري وتقديري (أ. د. طيبة المختار وأ. م. د. مرفاة كربل وأ. م. د. د. ليلي حتوش وأ. م. د. د. اركان عباس وأ. د. د. سرمد عامر وأ. د. د. صادق محمد وأ. د. د. محمد اسماعيل وأ. د. د. حيدر عبد الحسن شهد وأ. د. د. قحطان عدنان)، والشكر للسادة الموقرين في لجنة المناقشة برئاسة واعضاء (أ. د. د. ماجد نجم غيدان /رئيسا) (أ. م. د. د. عبد الحسين عبد نور هادي /عضوا) (أ. م. د. د. اركان عباس حمزه /عضوا) لتفضلهم على قبول مناقشة هذه الرسالة. والشكر والتقدير الى موظفي شعبة الدراسات العليا وموظفي المكتبة في كلية القانون جامعة بابل والعتبة الحسينية والعتبة العباسية والروضة الحيدرية.

والحمد لله أولاً وآخيراً

الباحث

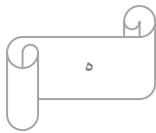
المستخلص

مبدأ التوازن بين السلطات هو مفهوم دستوري يهدف إلى توزيع السلطات والصلاحيات بين السلطات العامة في الدولة، لضمان عدم تراكم السلطة في يد سلطة واحد وحماية حقوق المواطنين من التعدي عليها. يتم ذلك عادةً من خلال وضع دستور يحدد الصلاحيات والسلطات التي تمتلكها كل سلطة، وتقدم ضمانات للمواطنين من خلال الرقابة والتوازن بين السلطات. التوازن يضمن أن كل سلطة في الدولة يمكن أن تحد من تصرفات السلطات الأخرى، وأنه لا يمكن لأي سلطة أن تهيمن تمامًا على باقي السلطات. على سبيل المثال، يمكن للسلطة التشريعية أن تضع القوانين، لكن السلطة التنفيذية لديها سلطة الاعتراض عليها ويمكن للسلطة القضائية إعلان عدم دستورتها. وتحقيق التوازن بين السلطات يعد أساساً للحفاظ على الديمقراطية والحريات الأساسية.

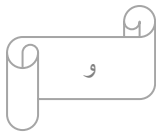
ففي دستور الولايات المتحدة الأمريكية يعد مبدأ الضوابط والتوازنات أحد المبادئ الأساسية للحكم الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية. إذ ينطوي على تقسيم السلطات الحكومية إلى ثلاثة فروع: التشريعية والتنفيذية والقضائية. دور الفرع الأول هو صياغة القوانين، بينما يتولى الفرع الثاني تنفيذ القوانين، ودور الفرع الثالث هو مراجعة دستورية القوانين و الانظمة والتأكد من تنفيذها.

وفي جمهورية ألمانيا الاتحادية، يتم توزيع السلطات بين ثلاثة فروع رئيسة هي: السلطة التشريعية (البرلمان الاتحادي)، السلطة التنفيذية (الحكومة الاتحادية)، والسلطة القضائية (المحاكم الاتحادية). كما يتم توزيع السلطات أيضًا بين الحكومات الإقليمية والمحلية. يتم ضمان التوازن بين السلطات عن طريق تفصيل الصلاحيات والحدود الدقيقة لكل فرع، وكذلك من خلال الرقابة المتبادل بين الفروع. ويتم تعزيز هذا التوازن بصورة كبيرة من خلال القانون الاساسي الألماني.

ان الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، كما اعتمد على النظام البرلماني كأساس للحكم، ولهذا النظام خصائص منها ثنائية السلطة التنفيذية، فضلا عن ضرورة وجود تعاون وتوازن بين السلطات، وذلك من اجل الحد من الاستبداد، ومنع هيمنة اي سلطة على اخرى، وكذلك حماية الحقوق والحريات، والتوازن لا يتحقق بمجرد النطق به، بل لابد من تنظيمه تشريعا خاصة وان الدستور قد رجع كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.



المحتويات	
الصفحة	الموضوع
	التنظيم الدستوري لمبدأ التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية-دراسة مقارنة
أ	الآية القرائية
ب	الاهداء
ج	الشكر والامتنان
د	المستخلص
هـ - و	المحتويات
١	المقدمة
٨	المبحث التمهيدي ماهية مبدأ التوازن بين السلطات
٩	المطلب الاول: مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات
٩	الفرع الاول: تعريف مبدأ التوازن بين السلطات
١٤	الفرع الثاني: التطور التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطات
١٨	المطلب الثاني: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقة بمبدأ التوازن
١٨	الفرع الاول: تعريف مبدأ الفصل بين السلطات
٢٢	الفرع الثاني: علاقة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ التوازن بين السلطات
٢٨	الفصل الأول مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية
٢٩	المبحث الاول: مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية
٣٠	المطلب الاول: مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
٣١	الفرع الاول: الدور التشريعي للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية
٣٧	الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية
٤١	المطلب الثاني: مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
٤٢	الفرع الاول: الوظيفة التنفيذية للكونجرس ودوره في تكوين السلطة التنفيذية
٤٩	الفرع الثاني: سلطة الكونجرس في مساءلة اعضاء السلطة التنفيذية برلمانيا
٥٧	المبحث الثاني: مظاهر التوازن بين السلطات في جمهورية المانيا الاتحادية
٥٨	المطلب الاول: مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية
٥٩	الفرع الاول: الاختصاص التشريعي للرئيس الالماني والحكومة الاتحادية
٦٥	الفرع الثاني: تدخل السلطة التنفيذية في حل البرلمان وعملة



٦٨	المطلب الثاني: مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
٦٩	الفرع الاول: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وممارسة الوظيفة التنفيذية
٧٥	الفرع الثاني: سلطة البرلمان في التحقيق واتهام الرئيس
٨٠	الفصل الثاني مظاهر التوازن بين السلطات في العراق
٨١	المبحث الاول: مظاهر التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٨٢	المطلب الاول: مظاهر التوازن بين السلطات في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤
٨٣	الفرع الاول: السلطات العامة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤
٨٩	الفرع الثاني: التوازن بين السلطات في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤
٩٢	المطلب الثاني: مظاهر التوازن بين السلطات الاتحادية في دستور ٢٠٠٥
٩٤	الفرع الاول: السلطات الاتحادية في دستور ٢٠٠٥
١٠٤	الفرع الثاني: التوازن بين السلطات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١١٢	المبحث الثاني: دور القاضي الدستوري في تحقيق التوازن بين السلطات
١١٣	المطلب الاول: رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التشريعية ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية
١١٤	الفرع الاول: رقابة القاضي الدستوري لمنح الثقة وسحبها من السلطة التنفيذية
١٢٠	الفرع الثاني: رقابة القاضي الدستوري لوسائل السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية
١٢٦	المطلب الثاني: رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالسلطة التشريعية
١٢٧	الفرع الاول: رقابة القاضي الدستوري لتدخل السلطة التنفيذية في سير اعمال البرلمان
١٣١	الفرع الثاني: رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالوظيفة التشريعية
١٣٩	الخاتمة
١٤٣	المصادر والمراجع
A	مستخلص الرسالة باللغة الانكليزية

المقدمة

المقدمة

مبدأ التوازن بين السلطات هو مبدأ دستوري، يرتبط بتوزيع السلطات على الهيئات العامة في الدولة، لمنع تركيز السلطة في يد مؤسسة أو هيئة أو شخص واحد. ويتم ذلك من خلال توفير التفاعل بين السلطات القضائية والتنفيذية والتشريعية، وأن ذلك يؤدي إلى ضمان تحقيق مصالح الشعب والحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية، وأن هذا المبدأ يعد جزءاً أساسياً في العديد من الدساتير القديمة والحديثة، ويتم تطبيقه في أغلب النظم السياسية حول العالم.

ويؤدي التوازن بين السلطات العامة في الدولة دوراً كبيراً في حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، وفي حماية الديمقراطية في الدولة، فضلاً عن أن التوازن بين السلطات يؤدي إلى تحقيق استقرار سياسي، ويمنع تركيز السلطة بيد جهة معينة. إذ أن التركيز الزائد للسلطات في يد شخص أو هيئة واحدة، يمكن أن يؤدي إلى التعدي على الحقوق الأساسية والحريات الفردية، وتعرض حقوق المواطنين للانتهاكات والتجاوزات من قبل السلطات، كما قد يؤدي إلى تحقيق اضطرابات بين السلطات نتيجة لهيمنة سلطة على أخرى.

وتعد السلطة التشريعية من السلطات العامة التي يتضمنها توازن السلطات في الدولة، حيث تتولى صياغة القوانين وتشريعها في الدولة كما تقوم بمراقبة أعمال الحكومة. وتتمثل هذه السلطة في البرلمان أو المجلس التشريعي، ويتألف من ممثلين مختلفين ينتخبون عن طريق الشعب. ويتم دعم هذه السلطة بأدوات تؤمن لها القدرة على القيام بشكل فعال بعملها، مثل اللجان البرلمانية والموازنة ومراقبة السلطة التنفيذية. والتحقق في أعمالها.

أما السلطة التنفيذية في الدولة، فتتولى مسؤولية تنفيذ القوانين وتنظيم شؤون الدولة، وتتمثل في الحكومة ورئيس الدولة أو من رئيس الدولة فقط. وتتألف هذه السلطة من الأجهزة الحكومية المختلفة التي تعمل على تنفيذ السياسات والخطط، و تدير القوات المسلحة والشرطة وغيرها من الأجهزة الأمنية. ومن أهم أدوات تأمين توازن السلطات في هذه السلطة، الموازنة. والتدخل في سير البرلمان أو في حله و تصديق القوانين التي تسنها السلطة التشريعية.

وأخيراً، فإن السلطة القضائية في الدولة تمثل الجزء الثالث من توازن السلطات في الدولة، حيث تتولى المحاكم المختلفة مهمة البت في النزاعات والأحكام والعدالة في الدولة. وتكتسب هذه السلطة أهمية لاسيما في الدولة الاتحادية خاصة عندما تمارس دورها في حماية الدستور لمنع

كل سلطة من الاعتداء على السلطة الاخرى، ومراقبة حالات انتهاك الحقوق والحريات الأساسي في الدولة، حيث يمكن للمحاكم والقضاة أن يتدخلوا لحماية الحقوق الفردية والتصدي للتهديدات والانتهاكات من خلال رفع الدعاوى امامهم.

ومن ثم يمكن القول: إن توازن السلطات في الدولة يؤدي دوراً حاسماً في حماية الحقوق والحريات الأساسية والديمقراطية في الدولة وكذلك يحقق استقرار النظام السياسي في الدولة. وعلى المشرع الدستوري في اي دولة أن يعمل على توفير هذا التوازن بين السلطات، ويضمن التوزيع العادل للسلطة بين الهيئات والمؤسسات المختلفة في الدولة، وتأمين الحد الأدنى من الضمانات التي تحمي حريات المواطنين وتضمن استقلالية السلطات المختلفة. مما يحقق التوازن بين السلطات ويمنع هيمنة جهة او فرد او سلطة على السلطات الاخرى.

ويُعد مبدأ التوازن بين السلطات أحد الأسس الأساسية للحكم الديمقراطي في الولايات المتحدة الأمريكية. وهو يتمثل في تقسيم السلطات العامة إلى ثلاثة فروع: السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. وتتمثل مهمة الفرع الأول في صياغة التشريعات، بينما يقوم الفرع الثاني بتنفيذ هذه التشريعات، ويتمثل دور الفرع الثالث في فحص دستورية القوانين والتحقق من تطبيقها. والدستور وضع هذا التوزيع من أجل ضمان تحقيق التوازن بين السلطات وضمان عدم تراكم السلطات في يد واحدة، كما يسمح لكل فرع بمراقبة عمل الفرع الآخر للتأكد من دستوريته. على سبيل المثال، يمكن للكونغرس المناقشة واعتماد القوانين، لكن يجب على الرئيس التنفيذي الموافقة عليها قبل أن تُصبح قانوناً. ويمكن للمحاكم الاتحادية النظر في دستورية القوانين والتأكد من عدم انتهاكها للحقوق المدنية والفردية. في النهاية، يتوافق تفاعل هذه الفروع الثلاثة في إطار عمل دستوري بما يحافظ على الحريات الفردية والمساواة والعدالة.

أما في ألمانيا الاتحادية، فيتم توزيع السلطات بين ثلاثة فروع رئيسية هي: السلطة التشريعية (البرلمان الاتحادي، المعروف باسم Bundestag)، السلطة التنفيذية (الحكومة الاتحادية)، والسلطة القضائية (المحاكم الاتحادية). كما يتم توزيع السلطات أيضاً بين الحكومات الإقليمية والمحلية. يتم ضمان التوازن بين السلطات عن طريق تفصيل الصلاحيات والحدود الدقيقة لكل فرع، وكذلك من خلال الرقابة المتبادلة بين الفروع. ويتم تعزيز هذا التوازن بصورة كبيرة من خلال القانون الاساسي الالمانى. توازن القوى في ألمانيا أمر بالغ الأهمية للحفاظ على ديمقراطية

فاعلة وتعزيز التناغم الاجتماعي. ويضمن التوازن بين السلطات ألا يصبح أي فرع من فروع الحكومة قوياً للغاية، وأن التوازن موجودة لمنع إساءة استخدام السلطة. فضلاً عن ذلك، يضمن القضاء المستقل في ألمانيا تحقيق العدالة بشكل عادل ودون تحيز.

يفهم من بعض نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بأنه اخذ بمبدأ التوازن بين السلطات، ويتم ذلك من خلال توزيع الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية. ويأتي هذه المبدأ من سعي واضعي الدستور إلى تحقيق الديمقراطية والحفاظ على الحريات الأساسية للمواطنين.

من خلال نص المادة الاولى والثانية من الدستور العراقي يفهم بان العراق دولة ديمقراطية جمهورية، تلتزم بالدين الإسلامي، وتضمن الحقوق والحريات الأساسية للجميع، وتقوم على أساس توازن السلطات واحترام حقوق الإنسان. وعلى وفق الدستور، يتم توزيع السلطات بين الرئيس والبرلمان والحكومة والقضاء، ويضمن الدستور حق المواطنين في المشاركة الفعالة في عملية اختيار السلطات، سواء كان ذلك من خلال الانتخابات أو غيرها من الآليات الديمقراطية. ويقوم دستور العراق على مبدأ التوازن، مما يعني أن لكل فرع من فروع الحكومة صلاحياته ومسؤولياته الخاصة، وهذه السلطات منفصلة عن بعضها البعض لمنع أي فرع من هيمنة أو احتكار السلطة. الفرع التشريعي للحكومة هو المسؤول عن وضع القوانين ، في حين أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ تلك القوانين وإنفاذها، والسلطة القضائية مسؤولة عن تفسير وتطبيق تلك القوانين وضمان امتثالها للدستور.

اهمية البحث

تظهر اهمية الموضوع من ان مبدأ التوازن بين السلطات يُعد من اهم الدعائم التي تقوم عليها النظم الديمقراطية في العالم، وان تحقيق التوازن بين السلطات العامة في الدولة الاتحادية، فان ذلك يؤدي الى حصول استقرار سياسي في الدولة من خلال تنظيم العلاقة بين سلطاتها، كما يؤدي الى شيوع جو من الثقة العامة في نظام الحكم، ويمنع هيمنة سلطة على سلطة اخرى، ويدعم الحرية الشخصية والحقوق الأساسية للفرد والمواطن. وان مبدأ التوازن بين السلطات العامة يُعد من المبادئ الدستورية المستقرة في النظم الدستورية المعاصرة وبخاصة التي تأخذ بالنظام

البرلماني الذي يركز على أنّ كل سلطة توازي السلطة الاخرى وتحد من جماحها. من هنا تبدو أهمية هذه الدراسة.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في معرفة أهمية مبدأ التوازن بين السلطات في الدولة؟ وما هو اثر مبدأ التوازن على ممارسة السلطة بشكل عام؟ و هل هناك توازن بين هيئات سلطة الدولة؟ وما هي الوسائل التي يمكن ان تحقق التوازن ؟ وهل هذه الوسائل التي منحها الدستور العراقي كافية من اجل تحقيق التوازن بينها؟ وكيف نظم الدستور العراقي ذلك؟ وما هو الدور الذي يؤديه القاضي الدستوري في تحقيق التوازن بين السلطتين الآخريتين؟

منهج البحث:

لإحاطة بالدراسة ومعرفة مبدأ التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية، اعتمدنا المنهج التحليلي للوقوف على طبيعة العلاقة بين السلطات، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطات، والعلاقة المتبادلة بينها. والمنهج المقارن وذلك من خلال اجراء مقارنة تتعلق بالتوازن بين السلطات في دساتير كل من الولايات المتحدة الامريكية ١٧٨٩ والقانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية ١٩٤٩ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إضافة الى المنهج التطبيقي وذلك من خلال استقراء العديد من قرارات المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن من أجل الوقوف على دورها في تحقيق مبدأ التوازن بين السلطات.

نطاق البحث:

إن نطاق هذه الدراسة يكون من خلال بحث التوازن بين السلطات العامة في الدولة الاتحادية (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، سواء كان ذلك في الدول المقارنة في الدراسة (الولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية)، و في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية و دستور جمهورية العراق.

هيكالية البحث:

للإحاطة بالموضوع من جميع جوانبه، تم تقسيم البحث الى مقدمة ومبحث تمهيدي وفصلين ثم خاتمة، وقد تناولنا في المبحث التمهيدي ماهية مبدأ التوازن بين السلطات، إذ قسم المبحث الى مطلبين تكلمنا في المطلب الاول عن مفهوم مبدأ التوازن والذي قسم بدوره على فرعين الاول تكلمنا عن تعريف مبدأ التوازن بين السلطات في حين تناولنا في الفرع الثاني التطور التاريخي لهذا المبدأ. اما المطلب الثاني بحثنا فيه تعريف مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقته بمبدأ التوازن بين السلطات. والذي ينقسم بدوره الى فرعين، الاول تناولنا فيه تعريف مبدأ الفصل بين السلطات، اما الثاني فتناولنا فيه العلاقة بين المبدأين.

ويلي هذا المبحث الفصل الاول الذي يبحث مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة والمانيا، والذي قسم الى مبحثين يتناول الاول، مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية، أما المبحث الثاني بحثنا فيه مظاهر التوازن بين السلطات في جمهورية المانيا الاتحادية.

أما الفصل الثاني فيتناول مظاهر التوازن بين السلطات في العراق والذي ينقسم على مبحثين الاول يتكلم عن مظاهر التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وبدوره ينقسم الى مطلبين ، يتناول المطلب الاول مظاهر التوازن بين السلطات في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الذي يتضمن فرعين يبحث الاول، السلطات العامة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، والثاني يبحث التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، أما المطلب الثاني فبحث مظاهر التوازن بين السلطات الاتحادية في دستور ٢٠٠٥، من خلال فرعين، الاول خصص للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، في حين تناول الفرع الثاني مسألة التوازن بين السلطات في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، أما المبحث الثاني فبحث دور القاضي الدستوري في تحقيق التوازن بين السلطات و الذي قسم على مطلبين ، بحث المطلب الاول رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التشريعية ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية، الذي أنقسم بدوره الى فرعين، إذ بحث الاول رقابة القاضي الدستوري

لمنح الثقة وسحبها من السلطة التنفيذية، والثاني بحث في رقابة القاضي الدستوري لوسائل السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية.

أما المطلب الثاني فيتناول رقابة القاضي الدستوري على أعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالسلطة التشريعية، وذلك من خلال فرعين الأول يتكلم عن رقابة القاضي الدستوري لتدخل السلطة التنفيذية في سير أعمال البرلمان. أما الثاني فخصص للبحث في رقابة القاضي الدستوري على أعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالوظيفة التشريعية. ثم خلصنا للخاتمة التي تضمنت استنتاجات البحث و المقترحات الخاصة به.

المبحث التمهيدي

مبدأ التوازن بين السلطات

المبحث التمهيدي

ماهية مبدأ التوازن بين السلطات

في هذا المبحث سنتناول مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات، كمبدأ دستوري نصت عليه دساتير أغلب الدول، ومبدأ التوازن بين السلطات هو مبدأ يتعلق بتوزيع السلطات على الهيئات العامة في الدولة، لتجنب التركيز الشديد للسلطة في يد مؤسسة أو شخص واحد. يتم ذلك من خلال التفاعل بين السلطات القضائية والتنفيذية والتشريعية، من أجل الحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للفرد. ولهذا سوف نقف على معنى التوازن من الناحية اللغوية والاصطلاحية كمبدأ يحكم السلطات الرئيسية في الدولة، وذلك من خلال بيان وسائل التأثير المتبادل بين هذه السلطات التي رسمها الدستور، وما تملكه كل سلطة من السلطات من وسائل التأثير اتجاه الأخرى، فضلا عن توضيح التطور التاريخي لمبدأ التوازن.

وللعلاقة الوثيقة بين مبدأ التوازن ومبدأ الفصل بين السلطات، سنبحث تعريف مبدأ الفصل بين السلطات على اعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات هو الأساس أو الركيزة الأساس التي يعتمد عليها مبدأ التوازن، لأن بدون مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن الحديث عن مبدأ التوازن. على اعتبار أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على توزيع الوظائف الدستورية على هيئات الدولة، أما التوازن بين السلطات فيعني أن كل سلطة تمارس وظائفها الدستورية بدون أن تتعدى على اختصاصات السلطة الأخرى، ولأن الفصل بين السلطات يوجد أولا ثم يأتي بعد ذلك التوازن بينهما، أما إذا كانت جميع السلطات بيد واحد (هيئة أو فرد) فلا نكون أمام مبدأ التوازن، لأن النظام سوف يكون نظاماً مستبداً وغير ديمقراطي لأن جميع السلطات ستكون بيد هيئة مستبدة واحدة، ثم نتناول العلاقة بين مبدأ التوازن ومبدأ الفصل وذلك لأن مبدأ التوازن هو النتيجة التي تترتب على مبدأ الفصل.

سنتناول هذا المبحث من خلال مطلبين نبحث في المطلب الأول مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات وكذلك نبين التطور التاريخي لمبدأ التوازن. أما المطلب الثاني فنخصصه لتعريف مبدأ الفصل بين السلطات، وايضا نتناول العلاقة بين مبدأ الفصل ومبدأ التوازن بين السلطات.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ التوازن بين السلطات

سنبحث في هذا المطلب تعريف مبدأ التوازن من أجل الوقوف على معنى التوازن، وايضا سوف نتناول التطور التاريخي لمبدأ التوازن من خلال فرعين الاول نبين فيه تعريف مبدأ التوازن بين السلطات، والفرع الثاني نبحث فيه التطور التاريخي لمبدأ التوازن.

الفرع الأول

تعريف مبدأ التوازن بين السلطات

نتناول في هذا الفرع التعريف اللغوي والاصطلاحي لمبدأ التوازن بين السلطات من أجل الإحاطة به وذلك من خلال فقرتين.

اولا: التوازن لغة

سوف نقوم من خلال هذا الفقرة ببيان معنى التوازن في اللغة العربية للوقوف على معنى اللغوي لكلمة التوازن فالتوازن في معاجم اللغة العربية يعني "توازن الشئان، اي تساويا في الوزن ويقال هذا القول اوزن من هذا اي اقوى" ^(١) و يعني التوازن أيضا بانه " توازن يتوازن ،مصدر توازن ، توازنت قوة المتحاربين اي تعادلت " ^(٢) .ويقال في اللغة " وازن الشي اي ساواه في الوزن " ^(٣) ، وكذلك " يأتي التوازن بمعنى المعادلة والموازنة " ^(٤) ، كما يأتي التوازن للمقارنة بين شيئين ايهما اوزن من الاخر فيقال "توازن الشئان أي تعادلا " ^(٥) . كما يقال "وازن يوازن موازنة، اي

(١) ابراهيم مصطفى و اخرون، معجم الوسيط، ج٢، القاهرة، دار الدعوة، ص ١٠٣٠ .

(٢) عبد الغني ابو العزم، معجم الغني، المكتبة الشاملة، ص ٦٠٠.

(٣) الزمخشري، اساس البلاغة، ج١، ص٦٧٤.

(٤) ينظر ابو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط٤، بيروت، دار صادر، ٢٠٠٥

، ص ٣٦ .

(٥) المنجد في اللغة والاعلام، الطبعة الثلاثون، دار المشرق، بيروت، لسنة ١٩٨٨، ص ٨٩٩ .

ساواه في الوزن، توازن يتوازن توازنا، بمعنى التعادل، توازن السلطات يعني، تعادلها، كما يقال توازن الشئان اي تساويا في الوزن، سواء كان (توازن سياسي) او (توازن قوى)^(١).

ثانيا: التوازن اصطلاحاً

بعد ان بينا المعنى اللغوي للتوازن سوف نقوم ببيان تعريف مبدأ التوازن من الناحية الاصطلاحية من خلال بيان اهم تعريفات الفقه لمبدأ التوازن.

يعرف الفقه مبدأ التوازن في الاصطلاح بانه "التساوي او التعادل بين القوى بحيث لا تسيطر قوى على اخرى"^(٢) ، وكما يعرفه البعض الاخر "بأنه نظام يكفل المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي يكون لكل منهما وظائف حقيقية بشكل يحد من تجاوز السلطة على السلطة الاخرى او حقوق الافراد"^(٣). كما ويراد بالتوازن ايضا هو عدم خضوع (البرلمان ، أو السلطة التنفيذية) إحداها للآخرى فلا ترجح كفة اي منهما على كفة الاخرى، وهذا التوازن لا يمنع من رقابة احدى السلطتين على الاخرى ولكنه يوجب منح كل منهما من الادوات والوسائل ما يجعلها متوازنة مع الادوات والوسائل الممنوحة للآخرى. ويتحقق ذلك التوازن من خلال حق الحكومة بحل البرلمان بالمقابل حق البرلمان بسحب الثقة من الحكومة كلها او بعضها^(٤).

ويمكن تعريف التوازن بأنه "تمتلك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اليات دستورية تتمكن بموجبها من الحد من السلطة الاخرى ما يخلق نوعا من التوازن بينهما ويجنب وقوع الدولة في ازمات سياسية"^(٥). وايضا يعرف التوازن بانه " اصطلاح يطلق على مبدأ يحكم النظام البرلماني، بهدف ايجاد تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق التعاون والتوازن

(١) الاستاذ. احمد العابد واخرون، المعجم العربي الاساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم لاروس، ص ١٣٠٥ .

(٢) زيك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ٨ .

(٣) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، مكتبة السنجري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٦ .

(٤) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٩، ص ٨٥-٨٦ .

(٥) د. داود مراد حسين الحسني، الانظمة السياسية، ط ٣، دار ابن السكيت للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩، ص ٩٧ .

بينهما، إذ تكون للبرلمان سلطات أو وسائل لمواجهة الحكومة أهمها سحب الثقة من الوزير مفرداً أو من الحكومة كلها فيجبران على الاستقالة ، كما يكون للحكومة سلطات أو وسائل تمارسها في البرلمان أهمها حل البرلمان والدعوة للانتخابات لتشكيل برلمان جديد".

يأخذ على هذا التعريف بأنه يركز على الجانب الرقابي بين السلطات دون التوازن بينهما أذ ذكر بأن للسلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة جزء منها أو كلها وبالجانب الآخر فإن الحكومة تستطيع حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات لتشكيل برلمان جديد من خلالها^(١).

كما أورد البعض تعريفاً للتوازن بأنه "نظام يكفل المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ترتكز على وظائف حقيقية لكل منهما بشكل يحد من تجاوز السلطة على السلطة الأخرى، والذي يتحقق عن طريق وجود رقابة متبادلة بين السلطتين متمثلة في حق الحكومة بحل البرلمان مع امكانية مسائلة الحكومة امام البرلمان عن طريق وسائل عدة يحددها الدستور"^(٢).

وايضاً يعرف التوازن بأنه توزيع الصلاحيات بين السلطات على أساس واجبات ومهام كل منهم بما يضمن عدم تركيز السلطة بيد واحدة وتحقيق الفصل المرن بينهما^(٣). ويمكن تعريف مبدأ التوازن بين السلطات بشكل عام على أنه "هو ذلك التوازن في القوى بين سلطتي التشريع والتنفيذ ، وهذا لأن كل سلطة تملك من الآليات ما يمكنها من التأثير على السلطة الأخرى ولكن هذا التوازن تطبعه الخصوصية في ظل تطبيق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات"^(٤) وعرف البعض من الفقه مبدأ التوازن على أنه مبدأ يتم بموجبه للحكومة تخويل فروع منفصلة لمنع تصرفات الفروع الأخرى ويتم حثها على تقاسم السلطة و تم الاعتراف بمبدأ التوازن في وقت مبكر من وجود الحكومة البريطانية، وقد لعب القضاء دور مهم في النظام الانجلوسكسوني في

(١) ينظر، احمد عز الدين عبد الله، ص ١١. نقلاً عن ا.م. آيات سلمان شهيبي

(٢) د. محمد يوسف محييد، دور المحكمة الاتحادية كحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٧.

(٣) د. آيات سلمان شهيبي، دراسة في الاسباب الموضوعية لاختلال التوازن بين السلطات وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مجلة كلية الحقوق، العدد ١، المجلد ٢٤، جامعة النهرين، ٢٠٢٢، ص ٣٠٨.

(٤) د. نابي عبد القادر، د. حنفوسي عبد العزيز، دور مبدأ التوازن بين السلطات في ضمان بناء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر، ٢٠٢٢، ص ٣١٤ .

ابرار مبدأ التوازن^(١). ويرى البعض افتراضاً مقتضاه أن مبدأ التوازن مساوي لمبدأ الفصل بين السلطات^(٢). كما يرى البعض الآخر في أضيق نطاق، لمبدأ التوازن، بأن السلطات المنصوص عليها في المواد الثلاثة الأولى من دستور الولايات المتحدة ، تنقسم إلى ثلاثة فروع مستقلة لها وظائف مرتبطة مع التشريعات وتفسيرها وتنفيذها^(٣).

ويعرف مبدأ التوازن أيضاً على، على أنه مبدأ الحكومة الذي بموجبه يتم تحويل فروع منفصلة لمنع تصرفات الفروع الأخرى ويتم حثها على تقاسم السلطة. يتم تطبيق الضوابط والتوازنات بشكل أساسي في الحكومات الدستورية. إذ أنها ذات أهمية أساسية في الحكومات الثلاثية، مثل حكومة الولايات المتحدة، التي تفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية^(٤).

ويذهب **Amie Leavitt** إلى القول بأن السلطات الثلاث لها اختصاصاتها ومسؤولياتها ، كما أن كل فرع له السلطة في الحق في التحقق من أن الفروع الأخرى ليس لها أن تفوض اختصاصاته. وإذا أوفى فرع ما بمسؤولياته فإن الفرعين الآخرين لهما أن يراقبا التصرفات التي سببت المسؤولية من خلال إما رفضه أو إقراره ،وهذا المبدأ هو مبدأ الرقابة والتوازن الذي يحول دون تركيز السلطة لدى فرع من الفروع دون آخر^(٥).

ومن خلال تعاريف اعلاه يمكن القول بأن التوازن بين السلطات وبالذات بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) لا يقصد به أن تكون احدهما خاضعة للأخرى، أي لا يعني خضوع السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية او بالعكس ولا يعني ترجيح سلطة على أخرى.

(1) Andrei Shleifer، Judicial Checks and Balances Journal of Political Economy ، Journal of Politic Economy، 2004،vol.112،no.2]، p.445.

(2) Luciano Da Ros1 and Matthew M. Taylor، Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption، REVISTA DIREITO GV | SÃO PAULO | V. 17 N. 2 | e2120 | 2021، p2.

(3) Ibid، p4

(4) Britannica، The Editors of Encyclopaedia. "Checks and balances". Encyclopedia Britannica. 26 Aug. 2019، <https://www.britannica.com/topic/checks-and-balances>. Accessed 3 March 2023.

(5)Amie Leavitt، Understanding Checks and Balances، What's Up with Your Government?، The Rosen Publishing Group، Inc، 2017. p.6.

ولا يعني هيمنة سلطة على أخرى، بل انما يعني ان تكون كل السلطات في مستوى واحد، مما يجب ان تكون هناك وسائل دستورية لكل سلطة من السلطات الثلاث تستطيع من خلالها ان تؤثر على السلطة الاخرى، من خلال ممارستها للرقابة التي يرسمها الدستور.

ولا تعني الرقابة ان تكون هناك خصومة بين السلطات انما الهدف من الرقابة هو تحقيق التعاون والتوازن بينهما بشكل الذي يكفل تطبيق الدستور، بالصورة التي ارادها المشرع الدستوري من خلال احكام الدستور^(١).

وينضبط التوازن بعنصرين أولهما لأبد من وجود تعاون متبادل بين السلطات في المعلومات وان تتكامل السياسات العامة عندما تمارس كل هيئة الصلاحيات التي رسمها لها الدستور، ويكون ذلك من خلال مشاركة اي هيئة الهيئات الاخرى عند ممارسة الصلاحيات الدستورية كالتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في سن القوانين. وثانيهما التأثير المتبادل بين السلطات سواء كان التدخل مباشر او غير مباشر في تشكيل او عمل اي هيئة من هيئات الدولة من قبل هيئة اخرى من اجل التنبيه وبشكل الاحتجاج الذي يهدف الى استقامة اعمال هيئات الدولة^(٢).

لهذا يرى الباحث بان التوازن بين السلطات يوجد عندما تكون هناك رقابة متبادلة بين السلطات، حيث تتمثل الرقابة المتبادلة من خلال حق الحكومة بحل البرلمان، بالمقابل يستطيع البرلمان مساءلة الحكومة من خلال وسائل يحددها لها الدستور وهذه الرقابة المتبادلة بين السلطتين (التشريعية، التنفيذية) فضلا عن تحقيق استقلال للسلطة القضائية ودورها الفعال والمهم في تحقيق التوازن بين السلطات وكذلك دورها في حفظه.

كما وتبدو اهمية مبدأ التوازن من كونه يحمي الحقوق لان هذا المبدأ يمنع تجمع السلطة بيد هيئة واحدة ولهذا يمكن تعريف مبدأ التوازن بين السلطات على انه (هو نظام يكفل المساواة او التعادل بين السلطات على اساس وجود وسائل للرقابة المتبادلة بين السلطات تضمن عدم

(١) رحاب خالد حميد الشمري، دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢٨.

(٢) د. انس غنام جبارة، توازن السلطة في النظام البرلماني دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجاً، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد التاسع، العدد الثاني، ٢٠١٩، ص ٤١١.

انحراف اي سلطة عند ممارستها لصلاحياتها المنصوص عليها في الدستور او هيمنتها على السلطات الاخرى).

وقد يفهم التوازن من نصوص دستوري جمهورية العراق، إذ اشارت المادة الأولى الى طبيعة نظام الحكم إذ نصت بان "جمهورية العراق دولة.... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني"^(١) ومن المعروف ان النظام البرلماني يقوم على ركنين أساسيين هما وجود الحكومة إلى جنب رئيس الدولة والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نفهم مما تقدم ان التوازن قد تبناه الدستور. لكنه قد تبناه بصورة مفترضة مما يعني ان الواقع قد يكذب او يعارض هذا النص الدستوري.

الفرع الثاني

التطور التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطات

سنحاول من خلال هذا الفرع ان نتطرق إلى التطور التاريخي لمبدأ التوازن بين السلطات. لم يكن مبدأ التوازن بين السلطات واضحاً في بداية ظهوره، انما ظهر كمبدأ يراعي الفصل بين السلطات، أذ انهما متشابهان في أغلب النواحي، لكن مبدأ الفصل بين السلطات أقدم من مبدأ التوازن، إذ لا نستطيع أن نحقق التوازن بين السلطات من دون وجود فصل بين السلطات، وفي بعض الأحيان العكس صحيح، إذ إنَّ عدم وجود التوازن في الصلاحيات وترجيح سلطة على أخرى حتى وان كانتا منفصلتين لا يحقق الغرض من الفصل كون ان هذه الحالة سوف تؤدي الى التداخل ما بين السلطات وبالتالي ينعدم التوازن بينها.

ومن خلال متابعة أنظمة بعض المجتمعات القديمة سواء في العراق القديم أو المجتمعات في العصور الرومانية نجد أن النظم السياسية آنذاك كانت قائمة على أساس سيادة الحكم الفردي، اي نظام مستبد وتركيز السلطة بيد شخص واحد ألا وهو الإمبراطور أو الملك إذ كانت تنحصر بهم جميع السلطات، (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في الدولة وكانوا يتمتعون بسلطات

(١) المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وامتيازات واسعة وغير محدودة وكان الحاكم هو المشرع والقاضي ورئيس الدولة فضلاً عن السلطة الدينية إذ كانت الشعوب تؤله الحاكم، أي يُعد الحاكم هو الاله نفسه^(١) كما يُعد مبدأ التوازن بين السلطات هو الامتداد لنظرية الفصل بين السلطات، حيث ينسب أصل هذا المبدأ الى الفلسفة السياسية للقرن الثامن عشر، إذ ظهر هذا المبدأ بوصفه وسيلةً للتخلص من استبداد الملوك، وهو من المبادئ الاساسية التي قامت عليها الانظمة الديمقراطية عقب الثورة الفرنسية ١٧٨٩.

وفكرة الفصل والتوازن ارتبطت بالفقيه الفرنسي (مونتسكيو) في كتابه الشهير (روح القوانين) الصادر سنة ١٧٤٨. وكذلك تنسب هذه الافكار الى الفقيه الانكليزي جون لوك، في كتابه (الحكومة المدنية). كما اوضح افلاطون أن وظائف الدولة يجب ان تتوزع على هيئات مختلفة، مع ضرورة اقامة توازن بينهما، لكي لا تتفرد احدهما بالحكم، مما يؤدي الى الثورات والانقلابات على الحكم المستبد. وكذلك اشار ارسطو الى تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث (المدولة، الامر، العدالة) وان تتولى كل وظيفة هيئة مستقلة مع قيام تعاون بينهما جميعاً لتحقيق الصالح العام^(٢). وإن السبب في ظهور هذا المبدأ يرجع إلى تطور المجتمعات واتساعها، وتشعب وظائف الدولة وتنوعها، وتعد مظاهر الحياة، والايمان بالديمقراطية التي تحارب الاستبداد، وتدعو إلى فصل شخصية الحاكم عن شخصية الدولة وعدّها مجرد ممثل عن ارادة الشعب، لهذا لا يقف المبدأ عند حد الفصل بين السلطات، بل لابد من تنظيم العلاقة بينهما، من خلال مراقبة كل سلطة من هذه السلطات السلطتين الأخرتين في أدائها لوظائفها بحسب ما نص عليه الدستور من أجل عدم تركيز السلطة بيد هيئة واحدة والمحافظة على الحريات العامة^(٣).

وإن نشأة التوازن بين السلطات تعود إلى العصور القديمة والى عهد الفكر الإغريقي وفلاسفته مثل ارسطو وأفلاطون، اللذين وضحا مبدأ التوازن بانه يجب أن تتوزع الوظائف على

(١) د. آيات سلمان شهيب، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

(٢) ابراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق -جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، ٢٠١٠، ص ١١-١٢.

(٣) ايمان عزبي عريفات، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الاردنية دراسة تاريخية، دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ٤٣، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٧٧٥.

الهيئات لإقامه التوازن، حتى لا يكون هنالك انفراد بالسلطة، ومن ثم يؤدي إلى الاضطرابات والثورات والتمرد من اجل القضاء على هذا الاستبداد^(١)

ومن ثم انتقلت الفكرة من الفلاسفة إلى الفقهاء منهم الفقيه (جون لوك) في كتابه المعروف (الحكومة المدنية) الصادر في عام ١٦٩٠، الذي نادى من خلاله بفصل السلطات وقسمها الى سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية وسلطة اتحادية^(٢) وأيضا الفقيه (مونتسكيو) الذي كان له الدور الكبير في عرض فكرة التوازن بصورة دقيقة كنظرية في كتابه الشهير (روح القانون)، وقسم السلطات الى سلطة تشريعية وسلطة المنفذة للأمور التي توقف عليها حقوق الانسان (السلطة التنفيذية) والسلطة المنفذة للمسائل المتعلقة بالقانون المدني (السلطة القضائية)^(٣). وبين مهام كل منهما ومن خلال هذا التقسيم الثلاثي يقوله (إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع التنفيذية في يد شخص واحد أو تركزت في هيئة واحدة فستنتهي الحرية). وعلل فلسفيا قوله بان الحرية السياسية لا يمكن ان تتواجد الا في ظل الحكومات العادلة.

كما بين انه في كل دولة يجب أن توجد ثلاثة أنواع من السلطات ويّبين دور كل سلطة، فالتشريعية تتولى صياغة القوانين وتعديلها وإلغاءها و السلطة التنفيذية مهمتها تنفيذ القوانين و توطد الأمن وإعلان الحرب والعلاقات الخارجية مع الدول الاخرى، أما القضائية فتتولى معاقبة المجرمين وتطبيق القانون والفصل في المنازعات بين الأفراد^(٤).

نشأت نسخة فريدة من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تطور الملكية الدستورية في أوروبا، على سبيل المثال، في ألمانيا قبل وبعد ١٨٧٠، وفي النظام الملكي النمساوي المجري. في ممارسة الصلاحيات الملكية، استطاع أن يوازن البرلمان بوصفه تمثيلاً للإرادة الشعبية من خلال جهاز التعيين، أن الوزراء المسؤولين عن التاج وليس أمام مجلس النواب. في

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة سالم السعيني، ٢٠٠٤، ٢٦٠ ص.

(٢) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة والنشر للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣، ص ١٤٤.

(٣) هشام جليل ابراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقة باستقلال القضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠١٢، ص ٩.

(٤) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٦٢-٢٦٣.

هذه البلدان كان هناك ما يسمى، التأسيس الناجح للتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لأنه، من أجل تجنب المأزق، كان لابد دائماً من إيجاد نوع من الرقابة^(١).

وأصبح من البديهي بالنسبة للدول التقسيم الثلاثي للسلطات، وفصل القضاء وظيفياً عن السلطتين التشريعية والقضائية، حتى عندما بدا التعيين من قبل السلطة التنفيذية أمراً لا غنى عنه لاسيما في الدول الأنجلو سكسونية الحديثة. هنا تحتفظ الولايات المتحدة بموقف متميز، فقط كانت الوظيفة القضائية مستقلة عن السلطات الأخرى، لكنها أصبحت مدمجة في مبدأ التوازن من خلال المراجعة القضائية للقوانين التشريعية، سواء كانت برعاية الوزارة أو صادرة عن مبادرة من الكونغرس تبدو هذه الفكرة عند مونتسكيو، منطقياً في إنشاء "مبدأ التوازن"^(٢).

في عام ١٧٨٧ استقلت الولايات المتحدة وعندما ظهرت كتابة الدستور لم يكن المؤسسون يرغبوا في تركيز السلطة بيد سلطة واحدة، بل أوجدوا حكومة من ثلاث فروع تنفيذية وتشريعية وقضائية، والفروع الثلاثة تملك سلطة متساوية كل فرع يمتلك بعض السلطات تجاه السلطتين الأخرتين، وهذا ما يطلق عليه التوازن والرقابة^(٣). من جانب آخر يرى بعض الفقهاء ان واضعي الدستور الأمريكي أوجدوا ثلاث فروع للحكومة لغاية هي ان الفروع الثلاث يمكن ان تعمل سوية كفريق بالشكل الذي تحتفظ كل منهما بالسلطات المكتسبة، فضلا عن ان كل سلطة ستدعم السلطتين الأخرتين او تحد من سلطات الأخرى^(٤).

(1) KARL LOEWENSTEIN THE BALANCE BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER A STUDY IN COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW The University of Chicago Law.

(2) KARL LOEWENSTEIN، Opcit، p.573.

(3) Michael Rajczak، what are check and balances? Gareth steven publishing، 2022، p.4.

(4) Emma carson beru، the three branches of government، roson classroom، p.6

المطلب الثاني

تعريف مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقة بمبدأ التوازن

نبحث من خلال هذا المطلب تعريف مبدأ الفصل بين السلطات لأن تعريف مبدأ الفصل بين السلطات سوف يبين أو يميز الفرق بين الفصل بين السلطات والتوازن بينهما، على اعتبار أن فصل السلطات يسبق التوازن بينهما، وإن توازن السلطات هو الاثر الذي يترتب على الفصل بينهما.

وكذلك سنبحث العلاقة بين فصل السلطات والتوازن بينهما، حيث إن مبدأ التوازن يعتبر النتيجة المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات فلولا وجود الفصل بين السلطات ما وجد التوازن، لأن السلطات سوف تكون بيد واحدة (فرد، هيئة) والفصل إما أن يكون فصلاً جامداً أو فصلاً مرناً بين السلطات.

وسوف نبحث ذلك من خلال فرعين؛ الأول سنبين فيه تعريف مبدأ الفصل بين السلطات والفرع الثاني نبحث فيه العلاقة بين الفصل بين السلطات والتوازن بينهما.

الفرع الأول

تعريف مبدأ الفصل بين السلطات

بسبب العلاقة الوثيقة بين مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التوازن بينهما سوف نقوم ببيان تعريف مبدأ الفصل بين السلطات.

إذ يعرف جانب من الفقه مبدأ الفصل بين السلطات بأنه "توزيع سلطات الدولة على هيئات منفصلة تستقل كل منهما عن الأخرى في مباشرة وظيفتها بحيث يكون في الدولة ثلاث سلطات متمثلة في السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية وكل منها تقوم بوظيفتها باستقلال عن الأخرى"^(١).

كذلك يقصد به "عدم تركيز وظائف الدولة واختصاصاتها الرئيسة في يد واحدة، بل يجب توزيعها على هيئات عامة متعددة. وعليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف

(١) د. علي راشد بن نايح الطنجي، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد الخامس، ٢٠٢٠، ص ١٤٠.

الدولة على ثلاث هيئات عامة، بحيث تباشر السلطة التشريعية امور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بالفصل في المنازعات التي تطرح عليها بموجب أحكام القانون^(١)

كما يعرف بعض الفقه مبدأ الفصل بانه "عدم تركيز وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة وإنما يجب توزيعها بين هيئات مستقلة عن بعضها ومتوازنة والغاية منه في الأصل حراسة الحقوق والحريات الفردية وضمانها بالحيلولة دون الطغيان بتركيز السلطات في يد واحدة رجل أو هيئة"^(٢). ويعرف ايضا بان تستقل كل سلطة من السلطات الدستورية الثلاثة بممارسة مهامها التي حددها لها الدستور من غير ان تتعدها^(٣). ويقصد بالفصل ايضا " توزيع السلطات بين اجهزة الحكومة المختلفة فيهتم كل جهاز بوظيفة تختلف عن الاخرى. ويتم عادة الفصل بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية"^(٤).

ويمكن القول بان مبدأ الفصل بين السلطات هو عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد هيئة واحدة، وإنما يجب توزيعها على هيئات متعددة، بحيث تباشر السلطة التشريعية شؤون التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية عملية تنفيذ القوانين، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على المنازعات التي تطرح عليها. غير أن المبدأ لا يراد به استقلال هذه السلطات بعضها عن البعض استقلالاً كاملاً، بل لا يوجد ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين كل سلطة، مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة^(٥). فضلاً عن أن الاستقلال التام بين السلطات لا يمكن تصوره من الناحية العملية وخير مثال على ذلك وجود تعاون بين

(١) د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٤٤.

(٢) م. م. عامر عبد الحسين عباس، مبدأ الفصل بين السلطات وتمايز الانظمة السياسية في ضوء، مجلة الكوفة، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد ٢٨، ص ٢٠٩.

(٣) م. م. باسم جاسم يحيى وآخرون، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الثانية عشر، ٢٠٢٠، ص ٤١٧.

(٤) د. مصطفى فاضل كريم الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات دراسة فلسفية قانونية في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، ص ٢٧.

(٥) د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٢.

السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية بالرغم من ان النظام السياسي فيها قائم على الفصل التام بين السلطات^(١).

وهذا المبدأ كما يقول البعض، هو من قواعد فن السياسة ومبدأ تقتضيه الحكمة السياسية، فعدم تركيز السلطات كلها في يد هيئة واحدة، يؤدي الى أن تسير مصالح الدولة سيرا حسنا، ويضمن الحريات الفردية ويحول دون استبداد الحكام. وبهذا المعنى لا يعد مبدأ الفصل بين السلطات فكرة قانونية وحسب، وانما يعد قاعدة من قواعد الفن السياسي^(٢).

إن مبدأ الفصل بين السلطات يطبق في النظم الديمقراطية التي تعمل على توزيع وظائف الحكم (التشريعية، التنفيذية، القضائية) على هيئات منفصلة متساوية تستقل كل منهما عن الاخرى، وان مبدأ الفصل بين السلطات ارتبط بالفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو) الذي اظهر مضمون هذا المبدأ لتنظيم السلطات الثلاثة في الدولة، ويمكن القول بأن (مونتسكيو) هو صاحب الدور في صياغة فكرة الفصل بين السلطات كنظرية متكاملة^(٣). إذ يقول بان القوة لا توقفها الا القوة، هذه هي طبيعة الاشياء، وبما ان السلطة تعتبر قوة فلا يمكن تقيدها الا بقوة من طبيعتها، ويثبت ذلك من خلال تجربته ان صاحب السلطة يميل الى التعسف فيها^(٤). لهذا لا بد من توزيع السلطة بين هيئات متعددة (حتى لا تستولي هيئة واحدة على السلطة فيحدث الاستبداد) وتحقيق التوازن في القوة بين هذه الهيئات من خلال التأثير المتبادل بينهما^(٥). و ان التوازن بين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - بشكل خاص - يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ومن خلال هذا المبدأ تتم تسمية الأنظمة السياسية المعاصرة الى نظام برلماني، رئاسي، مختلط، مجلسي^(٦).

(١) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية - دراسة مقارنة، لجنة التعريف والتأليف والنشر، ط ١، الكويت، ٢٠٠٠، ص ٧.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، لسنة ١٩٦٧، ص ٣٣٣-٣٣٤.

(٣) م. م. محمد نوري علي، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين النظام العراقي و الجزائري، مجلة السياسة والدولة، ص ١٠٨٠.

(٤) د. قحطان احمد سليمان الحمداني، النظرية السياسية المعاصرة، ط ١، دار الحامد للنشر والتوزيع، اليمن، ٢٠٠٣، ص ١٣١.

(٥) د. محمد طه بدوي وآخرون، مدخل العلوم السياسية، مكتب خوارزمي، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٨٨.

(٦) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ٨.

ويمكن ان نفهم ان مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة على هيئاتها الرئيسية التشريعية والتنفيذية والقضائية حسب الصورة التي رسمها الدستور، وان هذه الهيئات يتم الفصل بينها من حيث التشكيل مع وجود توازن بينهما وتعاون من اجل سير العمل واستقرار الاوضاع وعدم تجاوز سلطة على اخرى او انحرافها.

إن الافكار المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، إذا كانت تعني ضرورة تخصص هيئات الدولة، في وظائف واعمال محددة في الدستور تضطلع بالقيام بها، فهذا لا يجعلنا نغفل عن امر لا يقل عن ذلك في الاهمية، الا وهو ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة، وهذا يعني ضرورة قيام الصلات او العلاقات بين السلطات من اجل الحفاظ على الدولة^(١).

من خلال التعاريف اعلاه نلاحظ بانه الفقه قد اتفق على التعريف الذي جاء به الفقيه (مونتسكيو) لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقصد به هو عدم التركيز السلطات الثلاثة (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) في يد واحدة (فرد او هيئة) وانما توزيعها بين هيئات متعددة. إذ تختص السلطة التشريعية (البرلمان) بسن القوانين، في حين تقوم السلطة التنفيذية بوضع القوانين التي تسنها السلطة التشريعية موضع التنفيذ اما، السلطة القضائية فتهم بفض المنازعات التي تعرض عليها وفق القانون، بحيث تستقل كل هيئة من هذه الهيئات عن الاخرى في مباشرتها لوظيفتها لمنع الاستبداد والتحكم من قبل السلطات الاخرى.

وقد تبني الدستور الامريكي الصادر ١٧٨٧ مبدأ الفصل بين السلطات، إذ اشار إلى أن كل سلطة مستقلة في ممارسة اختصاصها ولا يجوز الجمع بين الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية، فالسلطة التشريعية (الكونغرس) هي التي تتولى مهمة تشريع القوانين ولا يحق للرئيس اقتراح القوانين وانما له حق الاعتراض عليها.

ولا يحق للكونغرس عزل الرئيس إلا في حالة الخيانة العظمى، بالمقابل فان رئيس الجمهورية يمارس مهام السلطة التنفيذية باستقلال عن السلطة التشريعية، كما يحق للرئيس دعوة الكونغرس الى الانعقاد بجلسة استثنائية، لكن لا يحق له حل السلطة التشريعية، اما السلطة القضائية (المحكمة العليا) فهي تختص بالنظر بدستورية القوانين ومدى تنفيذها^(٢).

(١) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٠٩-١١٤.

(٢) د. محمد جمال مطلق الذنبيات، مصدر سابق، ص ١٥٤.

كما تبنى القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ مبدأ الفصل بين السلطات إذ كرسته المادة ٢٠ منه مع ذلك فان المانيا الاتحادية ليس فيها فصل تام فالأشخاص الذين يكونون أعضاء في السلطة التشريعية، وأعضاء في نفس الوقت بالسلطة التنفيذية (وزراء يجلسون في البوند استاغ) اما المحكمة الدستورية الفيدرالية فمهمتها حسم النزاعات^(١).

وقد اخذ المشرع الدستوري العراقي بعد عام ٢٠٠٣ بالمفاهيم التي تقوم على اسس مدنية وديمقراطية، ومن اهم هذه الاسس مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يوجب توزيع السلطة بين الهيئات الحاكمة في الدولة، وذلك حسب مظاهر التوازن حتى يضمن الشعب عدم العودة الى الحكم المستبد^(٢). إذ نصت المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"^(٣).

الفرع الثاني

علاقة مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ التوازن بين السلطات

تبدو العلاقة بين مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التوازن علاقة وثيقة، من حيث ان مبدأ الفصل بين السلطات حسب الفقه الدستوري هو معيار نميز به الانظمة السياسية (نظام رئاسي، او نظام برلماني، او نظام مجلسي). اما مبدأ التوازن بين السلطات فهو الذي يضمن بقاء العلاقة بين السلطات التي يريدها الدستور، وبخاصة التوازن بين السلطات حتى يضمن عدم تجاوز سلطة على اخرى، ما يؤدي إلى هدم العلاقة بين السلطات. كما ويؤثر على حقوق الأفراد وحياتهم. لهذا فان مبدأ الفصل بين السلطات مهم لتحقيق العلاقة التي يريدها الدستور في حين

(١) ايرك بارننت، ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهاوري، الطبعة الاولى، بغداد، ٢٠١١، ص ٣٨-٣٩.

(٢) م. د. غني زغير عطية محمد، فصل السلطات في الدساتير العراقية دراسة تحليلية، ٢٠٠٥، ص ٢١.

(٣) المادة "٤٧" من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

مبدأ التوازن بين السلطات تظهر أهميته من خلال المحافظة على العلاقة بين السلطات، ومن ثم تحقيق النظام بالصورة التي رسمها الدستور^(١).

كما وقد أبرز الفقيه (مونتييسكيو) أهمية مبدأ الفصل بين السلطات، كون ان هذا المبدأ يُعد الأداة التي تمنع الاستبداد، وإشاره الى ضرورة ايجاد توازن بين السلطات، لكي يمنع هيمنة سلطة على أخرى، فلا جدوى من تحقق مبدأ الفصل بين السلطات اذا لم يوجد الدستور توازناً بينها، من حيث الاختصاصات والصلاحيات، وبخلاف ذلك سوف يكون الفصل ظاهرياً لا أثر حقيقياً له. والأثر الذي يترتب على هدر مبدأ التوازن هو توفير جو خصب للاستبداد والتعسف في ممارسة السلطة، وبالجانب الآخر اذا ضمن الدستور مبدأ التوازن سوف نحمي الحقوق والحريات، هذا من جهة ومن جهة أخرى يكفل حسن تطبيق القوانين، وان مشكلة الاستبداد تكمن في ان بعض الدول تأخذ بالفصل الظاهري بين السلطات من دون ان تكفل التوازن بينها، خاصة وأن جوهر التوازن هو التأثير المتبادل بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)^(٢).

ويُعد مبدأ التوازن بين السلطات هو النتيجة المترتبة على مبدأ الفصل بين السلطات، فلا يمكن بحث مبدأ التوازن إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات غير موجود، فمبدأ الفصل يُعد الأساس الذي يبنى عليه مبدأ التوازن، أو هو الأصل الذي يليه الفروع، ومن هذه الفروع مبدأ التوازن بين السلطات^(٣).

إن النظم الدستورية في تطبيقاتها لمبدأ الفصل بين السلطات ظلت تواكب نظرية الفصل بين السلطات والنتائج التي تترتب عليها ومن اهم هذه النتائج هي التوازن بين السلطات، فليس من الضروري ان يتحقق الفصل والتوازن معاً، إذ يمكن ان تتسع صلاحيات سلطة على حساب سلطة أخرى^(٤).

كما ويقتضي مبدأ الفصل بين السلطات عدم الجمع بين السلطات بحيث ان كل سلطة من هذه السلطات الثلاث تقوم بممارسة اختصاصاتها التي حددها الدستور ولا تستحوذ على

(١) فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون - جامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٤٣.

(٢) ايرك بارندت، مصدر سابق، ص ٦٨-٦٩.

(٣) د. انس غنام جبارة، مصدر سابق، ص ٤٠٧-٤١٠.

(٤) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٣٢٢.

اختصاصات السلطات الاخرى، اي ان العلاقة بين السلطات تُنظَّم على أساس الفصل بعضها عن البعض الاخر. اما مبدأ التوازن بين السلطات فيعني ان تكون هناك رقابة متبادلة بين السلطات، بحيث تحقق التوازن بينها، ومن هنا تظهر العلاقة فيكون للبرلمان حق الرقابة على الاعمال السياسية والادارية الصادرة من السلطة التنفيذية (الحكومة) وكذلك يكون له حق توجيه الاسئلة والاستجواب للحكومة كوسائل دستورية للرقابة، بالمقابل فإن للحكومة حق دعوة البرلمان للانعقاد سواء كانت دعوة اعتيادية ام استثنائية^(١).

والتمييز بين مبدأ التوازن ومبدأ الفصل بين السلطات مهم فمن الممكن أن يتحقق الفصل النسبي بين السلطات من دون قيام توازن بينها، كما هو الحال في النظام الرئاسي.

اما التوازن فلا يتحقق الا عندما يكون هناك تداخل متساوي في الوظائف، بحيث ان سلطة ما تتدخل في اعمال سلطة اخرى من اجل تحقيق التوازن، بالإضافة الى وجود تأثير متبادل بين السلطات، ومن هنا يمكن القول بان الفصل بين السلطات يمكن ان نتصور تحققه في جميع الأنظمة السياسية، أما التوازن فلا يتحقق الا اذا كان هنا تداخل بين السلطات، اي وجود وسائل للتأثير المتبادل بين السلطات لتحقيق التوازن بينهما كي لا تتعدى سلطة على اخرى^(٢).

كما ان الدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة في الدولة، وينظم العلاقة بينهما كما يحدد اختصاصاتها حسب مبدأ الفصل بين السلطات، سواء كان الفصل بين السلطات (فصل عضوي او فصل من حيث الوظيفة). والفصل بين السلطات يتطلب ان يكون هناك تعاون بين السلطات وتوازن بينهما، إذ إن أغلب الدساتير تعطي للأنظمة السياسية المعاصرة اختصاصات متبادل بين السلطات لكي تكفل تحقيق التوازن بينهما، وبالتالي حماية الحقوق الاساسية للأفراد من الاستبداد (إذا كانت السلطة بيد واحدة). من هنا تتضح العلاقة من ان مبدأ التوازن يعتبر ضمان لقيام نظام ديمقراطي بعيد عن الاستبداد ويكفل الحقوق والحريات العامة والخاصة^(٣).

كذلك ان استقلال السلطات مبنی على مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ الفصل يُعد الركيزة الأساس التي يعتمد عليها مبدأ التوازن، وان التوازن يعتبر هو جوهر العملية

(١) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، ص ١١٥-١١٦.

(٢) رجاى خالد حميد، مصدر سابق، ص ٢٩-٣٠.

(٣) ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩، ص ١.

الديمقراطية التي تحمي حقوق الافراد وحياتهم، من خلال منح الدستور كل سلطة اختصاصات مستقلة عن غيرها من السلطات، وعدم حصرها في يد سلطة واحدة لمنع الظلم والاستبداد. كما وقد فرض الدستور رقابة متبادلة بين السلطات لكي تحقق التوازن هكذا تبدو العلاقة الوثيقة بين المبدأين^(١).

و لأنَّ مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الحكم الرئيسية (تشريعية ، تنفيذية ،قضائية) الى هيئات منفصلة متساوية مستقلة كل منها عن الاخرى في مباشرتها لوظيفتها ، لكي لا تتركز السلطة في يد واحدة فتكون سلطة مستبدة او سلطة ظالمة، وهذا لا يمنع من اقامة تعاون وتوازن بين السلطات الثلاث، ويكون لكل منهما رقابة على الاخرى في نطاق اختصاصها مما يؤدي الى ضمان حقوق الافراد وحياتهم و احترام القانون فالحكمة من مبدأ الفصل بين السلطات هو تحقيق التوازن والتعاون بين السلطات وتوفير الحياد لكل منهما عند ممارسة اختصاصاتها^(٢).

كما أن مبدأ الفصل بين السلطات يعني عدم تركيز الوظائف التي تقوم عليها الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد واحدة، فإنه يعني توزيعها على سلطات متعددة، وهذا الفصل يتطلب تعاوناً وتوازناً بين السلطات من اجل تحقيق الهدف المراد منه ألا وهو منع الطغيان والاستبداد، وكذلك حماية الحقوق والحريات ومن ثم تحقيق الديمقراطية^(٣).

يُعد مبدأ الفصل من المبادئ الاساسية التي تقوم عليها فكرة الدولة القانونية، بالإضافة الى انه احد اهم الضمانات للحقوق والحريات في الدولة الديمقراطية، ولتحقيق الديمقراطية لابد من توزيع وظائف الدولة الى هيئات ثلاث (تشريعية ،تنفيذية ، قضائية) تتولى كل منهما وظيفتها بشكل مستقل عن الاخرى ،لهذا فان مبدأ الفصل وجد من اجل الحد من التعسف بالسلطة، ويكون ذلك من خلال ما يمتلكه كل السلطة من وسائل الرقابة التي اعطاها لها الدستور من اجل رقابة السلطة الاخرى و هذا يقودنا الى تحقيق التوازن بين السلطات من خلال عدم تجاوز

(١) سلام صالح خميس المعموري، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الانظمة الديمقراطية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة المنصورة، ٢٠٢١، ص ٢.

(٢) ابراهيم محمد العويمري العازمي، مصدر سابق، ص ١١.

(٣) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٨٣-١٨٤.

اي سلطة لاختصاصاتها من خلال وسائل الرقابة الممنوحة للسلطة الاخرى وهذا يؤدي الى الديمقراطية.

والتوازن هو أحد الضمانات لحماية الحقوق والحريات للأفراد وذلك من خلال الاستناد الى مبدأ الفصل بين السلطات اي عدم تعدي سلطة على أخرى ما يؤدي الى زيادة ثقة الشعب بنظام الحكم هكذا تبدو العلاقة بين الفصل بين السلطات والتوازن بينهما^(١).

يُعد مبدأ التوازن بين السلطات هو الاثر الذي يترتب على مبدأ الفصل بين السلطات ،فلا يمكن بحث مبدأ التوازن اذا كان مبدأ الفصل بين السلطات غير موجود و عليه ، يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات هو الكل بالنسبة لمبدأ التوازن اي ان مبدأ التوازن هو الجزء من الكل (مبدأ الفصل) ، لكن مبدأ الفصل بين السلطات هو اقدم من مبدأ التوازن، كما و ان لمبدأ التوازن اهمية خاصة عند الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات وذلك لأنه الاساس الذي يستند عليه، ولكون مبدأ التوازن هو الضمان للديمقراطية وحماية الحقوق والحريات ، وان المبدأين يُعدان من المقومات الاساسية لنجاح واستقرار اي نظام سياسي بشكل عام^(٢).

ويرى الباحث ان العلاقة بين المبدئين تظهر من ان مبدأ الفصل بين السلطات، معنيّ بتوزيع وظائف الدولة الرئيسية بين سلطاتها (التشريعية والتنفيذية والقضائية). اما مبدأ التوازن فمعنيّ بالمحافظة على هذه العلاقة التي تكون بين السلطات، من خلال وسائل أو ادوات يحددها الدستور لكل سلطة اتجاه السلطة الأخرى.

(١) سلام صالح خميس المعموري، مصدر سابق، ص ١١-٢.

(٢) د. انس غانم جبارة، مصدر سابق، ص ٤٠٥-٤١١.

الفصل الاول

مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة والمانيا

الفصل الاول

مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة والمانيا الاتحادية

سنبحث من خلال هذا الفصل العلاقة بين السلطات في كل من الولايات المتحدة الامريكية وجمهورية المانيا الاتحادية.

يلاحظ من نصوص دستور الولايات المتحدة الامريكية ،أن السلطات العامة مستقلة ومنعزلة عن بعضها البعض ولا يوجد تعاون بينها ،لأن الفصل بين السلطات المطبق في الولايات المتحدة الامريكية هو فصل جامد إذ يكون لكل سلطة طريقة لتكوينها ينص عليها الدستور ،بالإضافة الى انفرادها بالوظيفة المنوطة بها دستوريا وعدم مشاركة باقي السلطات في اختصاصاتها ،فضلاً عن ضعف وسائل الرقابة بين السلطات ؛إلا أن واقع الحال يشير إلى عكس ذلك فمن خلال تطور الحياة الدستورية في الولايات المتحدة الامريكية يلاحظ ان مبدأ الفصل (الجامد) بين السلطات غير موجود في الواقع السياسي ،وذلك بسبب وجود وسائل تعاون ورقابة بين السلطات وذلك من خلال اشتراك كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية في تشكيل بعضهما البعض فضلاً عن اشتراكها في ممارسة بعض الاختصاصات التي هي من اختصاص بعضها الآخر.

اما في جمهورية المانيا الاتحادية فيلاحظ بالرغم من وجود استقلالية بين السلطات فيها إلا انه يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين سلطاتها لأن النظام المعتمد في جمهورية المانيا الاتحادية هو النظام البرلماني ومن المعروف ان النظام البرلماني يضمن الفصل المرن بين السلطات ما يؤدي الى وجود تأثير و رقابة متبادلة بين سلطاتها.

ولكي توضح العلاقة بين السلطات في هذه الدول سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين نتناول بالمبحث الاول مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية اما المبحث الثاني فنتناول فيه مظاهر التوازن بين السلطات في جمهورية المانيا الاتحادية.

المبحث الأول

مظاهر التوازن بين السلطات في الولايات المتحدة الامريكية

ان السلطات في نظام الولايات المتحدة الامريكية التشريعية والتنفيذية والقضائية، تقررت وفق مبدأ الفصل بين السلطات من قبل واضعي الدستور لكي يمنع تركيز السلطة بيد واحدة، وبما يسمح لكل فرع من الفروع أن يكون له سلطة على الفرعين الآخرين. وتُعد الولايات المتحدة أول دولة لديها فصل بين السلطات في فروع الحكومة^(١). إلا أن التطور السياسي وضرورات العمل حتمت وجود تعاون وتداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بالرغم من ان الدستور اخذ الفصل التام بينهما^(٢). ويؤدي نظام الرقابة والتوازن دوراً مهماً للغاية في حكومة الولايات المتحدة. والطريقة التي يتم بها سن القوانين هي مثال جيد على التوازن. تقترح السلطة التشريعية مشروع قانون. ثم يتم التصويت عليه في الكونجرس ويرسل للرئيس، فإذا اعتقد الرئيس أنه مشروع جيد، فسوف يوقعه، ويصبح قانوناً، أما إذا اعتقد الرئيس بأنه غير جيد، فسوف ينقض المشروع^(٣).

للسلطة التشريعية سلطة سن القوانين وعزل الرئيس من مهامه وتتمتع أيضاً "بسلطة المال" إذا احتاج الرئيس إلى المال للقيام بعمل فيدرالي، فلن يقدم له المال إلا إذا كان دستوري، وكذلك المشاركة بالتعيينات والمعاهدات، ومهمة السلطة التنفيذية هي تنفيذ القوانين وحق النقض. والدعوة إلى جلسات مهمة للكونغرس.

(1) Law Teacher. Checks and Balances within the United States Constitution [Internet]. November 2013. [Accessed 6 March 2023]; Available from: [https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/checks and balances-system-of-government-constitutional-law-essay .php?ref=1](https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/checks-and-balances-system-of-government-constitutional-law-essay.php?ref=1).

(٢) د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٢٤٤.

(3) Law Teacher. Checks and Balances within the United States Constitution [Internet]. November 2013. [Accessed 6 March 2023]; Available from: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/checks-and-balances-system-of-government-constitutional-law-essay.php?vref=1>.

إن كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة تُمثَلان جهازين سياسيين أساسيين فيها. فالرئيس الأمريكي بوصفه ممثلاً للسلطة التنفيذية، بهذا أفادت الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على أن السلطة التنفيذية يتولاها رئيس الدولة يتم اختياره بالانتخاب من قبل أفراد الشعب، أما بالنسبة للكونجرس فهو ممثل السلطة التشريعية في البلاد، هذا ما إشارة الية الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي، التي نصت على (.....على أن تخول كل السلطات التشريعية في البلاد الى الكونجرس). بالرغم من ذلك فإن دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد اخذ منها يتصف بالمرونة في ما يتعلق بالفصل الوظيفي بين السلطات، خاصةً التشريعية والتنفيذية، بالإضافة الى تطور الحياة السياسية في أمريكا، أدت الى وجود مظاهر للتعاون والرقابة بين السلطات.

فضلاً عن ذلك فإن النظام الحزبي الموجود في أمريكا والقائم على الثنائية الحزبية أيضاً كان له الدور في استحالة الاخذ بالفصل المطلق بين السلطات لهذا لا بد من ترجيح قاعدة الرقابة المتبادلة بين السلطتين ما يؤدي الى التداخل بين هاتين السلطتين. لهذا سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الاول مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية أما المطلب الثاني فنتناول فيه مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

من مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية الاختصاصات التشريعية، التي هي من صلاحيات رئيس الجمهورية والتي تكون من خلال اقتراح القوانين وإن اقتراح القوانين إما أن يكون بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، وايضا تتمثل اختصاصات الرئيس التشريعية في الموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين والسلطة اللائحه التي يتمتع بها، هذا فضلاً عن السلطة التشريعية الواسعة المخولة له في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية.

وبالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية ممثلة في (رئيس الجمهورية) سلطات واسعة في مجال إعداد الميزانية والتي تقع ضمن اختصاصات السلطة التشريعية ممثلة في مجلس النواب،

ولقد أدى هذا الاشتراك من جانب السلطتين التنفيذية والتشريعية في وضع الميزانية إلى إيجاد وسائل عديدة للحوار والتعاون والتقارب بينهما قد تصل إلى حد رقابة كل منهما للآخرى.

كذلك تظهر العلاقة من خلال الدور الذي تؤديه السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية، إذ تؤثر بطريقة غير مباشرة على اختيار أعضاء السلطة التشريعية وذلك بفضل نظام الحزبين، الذي أدى إلى وجود علاقة إلى حد كبير بين المجال التشريعي والنشاط التنفيذي، هذا إضافة إلى أن للسلطة التنفيذية دوراً فعالاً في تعزيز وجود اللجان البرلمانية التي تؤدي دوراً مهماً في إيجاد صلات تعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية.

وأخيراً، فإن من حق الرئيس الأمريكي التدخل في سير عمل البرلمان في بعض الحالات، سواء بدعوة الكونجرس للانعقاد لجلسة غير عادية، أو بفض الدورة البرلمانية، ولهذا يقسم هذا المطلب الى فرعين الفرع الاول نتناول الدور التشريعي للرئيس الامريكي اما الفرع الثاني فنتناول فيه دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية.

الفرع الأول

الدور التشريعي للرئيس في الولايات المتحدة الامريكية

سبق وأن ذكرنا بان المختص بالتشريع في الولايات المتحدة هو الكونجرس، إلا أن تطور الحياة السياسية في امريكا أدى إلى اعطاء الرئيس الامريكي اختصاصات تشريعية، إذ أنشأ لهم حقاً عرفياً في اقتراح القوانين، بالإضافة الى ما نص عليه الدستور الامريكي من اختصاصهم بالموافقة او الاعتراض على مشروعات القوانين.

ان اقتراح القوانين تمثل مرحلة من مراحل عملية التشريع ويمكن تعريف الاقتراح بانه عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الاجراءات الواجبة دستورياً لصدر التشريع به) بعد الاقتراح يقدم مشروع القانون الى السلطة المختصة بالتشريع لمناقشته واصداره^(١). لا يوجد في الدستور الامريكي نص ينظم مسألة اقتراح القوانين، الا الفقرة الاولى من المادة الاولى التي اشارة الى ان السلطة التشريعية حسب نصوص هذا الدستور تكون من اختصاص الكونجرس، لهذا فان اقتراح القوانين حسب دستور الولايات المتحدة يكون من قبل

(١) تغريد عبد القادر على الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٠٣، ص ٣٠.

الكونجرس، الا ان الدستور الامريكي لم يتضمن نص يمنع الرئيس الامريكي من حق اقتراح القوانين^(١).

فالفقرة الثالثة من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة أشارت الى وجوب تقديم الرئيس الامريكي من وقت الى اخر رسالة أو خطاب عن حالة الاتحاد، كذلك يقدم التوصيات التي يراها ضرورية^(٢). واستنادا الى تفسير هذه المادة أصبح من حق الرئيس ان يقدم اقتراح القوانين، التي يراها ضرورية لهذا اصبحت الرسالة التي يقدمها الرئيس الى الكونجرس ليخبره بها عن احوال الاتحاد مع التوصية بالإجراءات الضرورية هي الوسيلة التي تمثل حلقة الوصل بين الرئيس والكونجرس^(٣).

بالإضافة الى كونها أحد ادوات الرئيس التي تمكنه من اداء واجباته الدستورية وقد درج رؤساء الولايات المتحدة على ان تتضمن رسائلهم التي يرسلونها الى الكونجرس اقتراحات بالقوانين المهمة، وسواء كانت هذه المقترحات في صورة مشروع قانون كامل ام على شكل فكرة فقط، وان هذه الرسائل التي يرسلها الرئيس الى الكونجرس لا تعد ملزمة للكونجرس، فله ان يأخذ بها او له ان لا يأخذ بها^(٤).

ولهذا اصبحت المقترحات التي يقدمها الرئيس مهمه، إذ يستطيع رئيس الولايات المتحدة من خلال هذه المقترحات المشاركة في اقتراح او سن القوانين، وبعد التطور الامر أصبح هناك ادارات خاصة بالبيت الابيض مهمتها هي مساعدة الرئيس الامريكي في اقتراح القوانين، وبذلك أصبح أكثر القوانين التي يشرعها الكونجرس هي من اقتراحات رئيس الجمهورية^(٥).

(١) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص ٥٠٢-٥٠٣.

(٢) ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون - جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ٦٧-٦٨.

(٣) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونجرس، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهريين، مجلد ٩، العدد ٢، ٢٠٠٧، ص ٦.

(٤) د. محمد يوسف محييد، الدور التشريعي للرئيس الامريكي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق - جامعة تكريت، ص ٩٧-٩٨.

(٥) محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الامريكي دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٥٩٦.

ويمكن القول بان دستور الولايات المتحدة الامريكية منح سلطة تشريع القوانين للكونجرس، الا انه قد يمنح رئيس الجمهورية سلطات تشريعية، وذلك من خلال اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها للكونجرس عن طريق انصاره^(١). او ان الرئيس يقوم بتقديم مشروعات القوانين من خلال الرسائل التي يقدمها عن حالة الاتحاد، ويعتمد الرئيس على الراي العام في ذلك دون ان تكون له سلطة اجبار الكونجرس^(٢).

أن للرئيس الامريكي دور في اقتراح مشروعات القوانين كما له دور في الميزانية وحسب الشكل الاتي:

أولاً- دور الرئيس في الموافقة والاعتراض على مشروعات القوانين

ان تدخل الرئيس الامريكي في اتمام اجراءات صدور القانون لا تقف عند اقتراح القوانين، بل ان من حق الرئيس الموافقة او الاعتراض على مشروعات القوانين التي تحال اليه من قبل الكونجرس^(٣). الى هذا اشارة الفقرة السابعة من المادة الاولى من الدستور الامريكي "كل مشروع قانون يحصل على موافقة مجلس النواب والشيوخ يجب وقبل أن يصبح قانوناً، أن يعرض على رئيس الولايات المتحدة، فان وافق وقع عليه فيها، أما إذا لم يوافق عليه فإنه يتعين عليه إعادته إلى المجلس الذي يكون مشروع القانون قد بدأ منه في الأصل مرفقاً به اعتراضاته عليه، وعلى أعضاء هذا المجلس القيام بتسجيل هذه الاعتراضات بأكملها في سجلات المجلس وإعادة النظر في المشروع، وإذا حصل المشروع على موافقة ثلثي أعضاء المجلس فإنه يرسل مرفقاً به الاعتراضات التي سبق تسجيلها إلى المجلس الآخر الذي يتعين عليه إعادة النظر فيه أيضاً، فإذا وافقت عليه أغلبية ثلث أعضاء هذا المجلس فإنه يصبح قانوناً نافذ المفعول غير أنه في جميع هذه الحالات تكون أصوات أعضاء كل من المجلسين محددة بنعم أو لا، وتدرج أسماء الأعضاء الموافقين على المشروع والمعارضين له في المضابط الرسمية لكل من المجلسين على حدة وإذا لم يقر الرئيس بإعادة أي مشروع قانون في غضون عشرة ايام (تستثني منها ايام الأحد)

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها -دراسة مقارنة، مكتبة العربي، ٢٠٠٣، ص ٢٥٨.

(٢) سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢١٤-٢١٥.

(٣) د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٨٣.

وبعد عرضه عليه فإن مشروع القانون هذا يصبح قانوناً كما لو أن الرئيس قد وقع ما لم يتسبب الكونجرس عن طريق تأجيل جلساته في منع إعادة مشروع القانون، إذ انه في هذه الحالة لن يصبح المشروع قانوناً^(١).

وقد يستخدم الرئيس سلطة النقض ضد التشريع، كأداة للتأثير من أجل متابعة سياسة التشريع. وإن الرئيس لا يوافق على مشروع القانون، ليس بسبب كون مشروع القانون لا يتفق مع الدستور أو قد تم وفقاً لإجراءات صحيحة. في الولايات المتحدة الأمريكية، على سبيل المثال، أدى الاستخدام المتزايد لحق النقض بوصفه "سلاحاً سياسياً" إلى السماح للرئيس بالمشاركة بشكل أكبر في المسائل التشريعية، بحيث لم يعد الكونغرس القوة المهيمنة مثل ما كان حتى نهاية القرن التاسع عشر^(٢).

ويتبين من النص السابق أن الدستور الأمريكي قد اعطى للرئيس حق الموافقة أو الاعتراض على كل عمل يصدر من الكونجرس سواء كان ما يصدر مشروعات قوانين أو أوامر أو قرارات، باستثناء الأمور التي جعلها الدستور من اختصاص الكونجرس، وكذلك القرارات التوافقية التي تعرف بأنها القرارات التي ليس لها صبغة تشريعية، كالقرارات التي تُعد أهدافاً أو مبادئ لكلا المجلسين فهي لا تتمتع بقوة قانونية^(٣).

ويمكن بيان دور الذي يمارسه الرئيس الأمريكي بالموافقة أو الاعتراض على مشروعات القوانين من خلال فقرتين:

١- سلطة الرئيس بالموافقة على مشروعات القوانين

يتضح من الفقرة السابعة من المادة الأولى من الدستور الأمريكي أن موافقة الرئيس الأمريكي على مشروع القانون المقدم من قبل الكونجرس ضرورية حتى يصبح المشروع قانوناً بشرط أن تكون الموافقة خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم مشروع القانون إليه^(٤). وإن موافقة

(١) المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧.

(٢) Elliot Bulmer, Presidential Legislative Powers, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA Second edition, 2017, p.18

(٣) د. حسن البحري، سلطة الرئيس الأمريكي في الاعتراض على القوانين دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الأول، ٢٠١٢، ص ٧٦.

(٤) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس، مصدر سابق، ص ٩.

الرئيس أما ان تكون صريحةً وتتم من خلال توقيع الرئيس على مشروع القانون خلال عشرة ايام من تقديمه إليه بدون تحفظ^(١). أو إن موافقة الرئيس الامريكي تكون ضمنية فتكون من خلال عدم اعتراض الرئيس على مشروع القانون خلال مدة عشرة ايام فان مشروع القانون يصبح قانونا نافذا لا يحتاج الى توقيع الرئيس ومن ثم فإن موافقة الرئيس سواء كانت صريحة او ضمنية فهي تمثل عمل ذا طابع تشريعي حيث يشارك الرئيس من خلالها بالعملية التشريعية^(٢).

٢ - اعتراض الرئيس على مشروعات القوانين

فقد بين الدستور بان السلطة الرئيس الامريكي بالاعتراض على مشروعات القوانين هي سلطة تقديرية واسعة، حيث يستطيع الرئيس الامريكي الاعتراض على اي مشروع بدون ان يكون الاعتراض منصب على حالات معينة، وان اعتراض الرئيس الامريكي يمثل أحد اهم عناصر التوازن بين السلطتين، فلا يكفي ان تباشر كل سلطة صلاحياتها الدستورية وانما يجب ان تتسلح بما يمنع تعدي السلطات الاخرى^(٣).

وحسب الفقرة السابعة من المادة الاولى من الدستور الامريكي فان حق الرئيس بالاعتراض قد يكون صريحاً. وهذه الصورة تكون إذا قدم مشروع القانون الى الرئيس الامريكي قبل فض دورة انعقاد الكونجرس بأكثر من عشرة ايام، فالدستور يعطي للرئيس حق الاعتراض صراحةً لكن سلطة الرئيس بالاعتراض في هذه الحالة مقيدة بان يكون الاعتراض مُسبباً وأن يسلم الى الكونجرس خلال مدة عشرة ايام، وان الاثر المترتب على الاعتراض هو اعادة مشروع القانون الى الكونجرس ليتم بحثه مجدداً و بإمكان الكونجرس تجاوز هذا الاعتراض من خلال التصويت على القانون من كلا المجلسين بأغلبية الثلثين والا فان مشروع القانون يموت وهنا يكمن التوازن بين سلطة الرئيس بالاعتراض على مشروعات القوانين وبين سلطة الكونجرس بإقرار المشروع وتصديقه^(٤).

(١) د. محمد يوسف محييد، الدور التشريعي للرئيس الامريكي، مصدر سابق، ص ١٠٢-١٠٣.

(٢) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥١٥-٥١٦.

(٣) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ٢٦١-٢٦٢.

(٤) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ٤١١-٤١٢.

اما الاعتراض الضمني فيكون عندما يقدم مشروع القانون الى الرئيس الامريكى قبل ان تفرض دورة انعقاد الكونجرس بأقل من عشرة ايام، ولم يقر الرئيس بالاعتراض عليه والموافقة خلال تلك المدة، فان مشروع القانون لا يتحول الى قانون وان الغاية من ذلك هي منع الكونجرس من أن يحرم حق الرئيس بالاعتراض الصريح خلال المدة المحددة (١).

وان الاعتراض سواء كان صريحاً او ضمناً لا بد أن يكون اعتراضاً شاملاً لكل القانون لا لجزء منه، والاعتراض يعتبر وسيلة يستطيع الرئيس من خلالها القضاء على اي قانون يتعارض مع سياسته، وان حق الاعتراض قلب التوازن بين السلطات العامة لصالح كفة الرئيس إذ أصبح الرئيس مسيطراً على العمل التشريعي (٢).

فضلاً عن ذلك فإن دور الرئيس الامريكى التشريعي يتضح من خلال اللوائح، فبرغم من ان الدستور الامريكى لم يجيز للرئيس حق اصدار اللوائح إلا أن العرف جعل اصدار اللوائح من قبل الرئيس امراً مسلماً به، وان الرئيس الامريكى يصدر أربع انواع من اللوائح تنفيذية لغرض تنفيذ القانون ولوائح مستقلة لغرض معالجة امور لم يعالجها الكونجرس واللوائح الضرورية لمواجهة امر طارئ واللوائح التفويضية، وان هذه اللوائح الصادرة من الرئيس الامريكى لا تختلف عن القانون من حيث المضمون، وبالتالي فان الرئيس يمارس نشاطاً تشريعياً (٣).

ثانياً - اما فيما يخص الميزانية فيعد صدور قانون الميزانية والمحاسبة لسنة ١٩٢١ أصبح اعداد مشروع الميزانية من اختصاص الرئيس الامريكى (٤). ويعاونه في ذلك ادارة تنفيذية تسمى مكتب الميزانية ثم سميت بعد ذلك بمكتب الادارة والميزانية وهي تابعة الى المكتب التنفيذي للرئيس الامريكى للتنسيق بين الانشطة الحكومية المختلفة (٥). وتتمثل سلطة الرئيس بماله من سلطة الادارة والتوجيه لمكتب الميزانية كونه تابعاً له وذلك من خلال توجيه مكتب الميزانية الى الامور

(١) د. حسن البحري، سلطة الرئيس الامريكى في الاعتراض على القوانين دراسة تحليلية، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٢) محمد هلال الرفاعي، مصدر سابق، ص ٦٠٠-٦٠١.

(٣) د. محمد يوسف محييد، الدور التشريعي للرئيس الامريكى، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٤) ساجد محمد كاظم، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٥) طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكى، رسالة ماجستير كلية الحقوق - جامعة دمشق، ٢٠١٢، ص ١٣٢.

المهمة التي يجب مراعاتها في العام المقبل ثم يوقع الرئيس مشروع الميزانية ويعدها يرسلها الى الكونجرس خلال ١٥ يوماً من تاريخ انعقاد الدورة العادية للكونجرس كل سنة^(١).

الفرع الثاني

دور السلطة التنفيذية في تكوين السلطة التشريعية

ان تطور الحياة السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية والممارسة العملية لنصوص الدستور، أصبحت للسلطة التنفيذية مساهمة ولو بطريق غير مباشر في اختيار أعضاء مجلسي الكونجرس، كما أن مستلزمات الحياة العملية وما تحتاجه المشروعات الحكومية قد عملت على إيجاد نوع من الارتباط بين الحكومة والبرلمان، كما أدى النظام الحزبي المتبع في الولايات المتحدة الأمريكية وما ينتج عنه من هيمنة كلا الحزبين الديمقراطي والجمهوري على المشهد السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذه الأمور كلها أدت إلى أن أغلب الذين يقومون بالعمل السياسي بمن فيهم أعضاء السلطة التشريعية هم من الذين يرتبطون بكلا الحزبين، إذ أصبح الارتباط بهما شرط لا بد منه من أجل الفوز في أية عملية انتخابية، وأن أعضاء السلطة التنفيذية دائماً ما يكونون من قيادات أحد هذين الحزبين، فمن الطبيعي يتم استشارتهم فيمن يحق له الترشيح باسم الحزب في الانتخابات البرلمانية ومن ثم أصبح للسلطة التنفيذية مساهمة غير مباشرة إلا أنها فعالة في اختيار أعضاء السلطة التنفيذية^(٢).

وان ما سبق يشير إلى أن السلطة التنفيذية تؤدي دوراً وإن كان هذا الدور غير مباشر إلا أنه يكون مؤثر وفعال في اختيار بعض أعضاء السلطة التشريعية، وهكذا يتمثل الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في اختيار بعض أعضاء السلطة التشريعية، ما يؤدي إلى إيجاد نوع من العلاقة والتعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. كذلك فإن للسلطة التنفيذية دور تؤوله في تكوين اللجان البرلمانية، ومن خلال هذه اللجان البرلمانية تستطيع أن تنفذ إلى البرلمان، أن

(١) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٥٦-٥٥٧.

(٢) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ٥٨٠-٥٩١.

مسوغات الحياة العملية وسير المشروعات القوانين بصورة جيدة يتطلب إيجاد صلة بين الحكومة والبرلمان^(١).

ولقد تحققت فعلا هذه الصلة والتعاون بينهما من خلال اللجان البرلمانية وبالأخص لجان مجلس النواب، وإن هذه اللجان لم تكن موجودة في حساب واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك لم يشر الدستور لها في نصوصه، وإنما وجدت في اللوائح الداخلية للبرلمان، وتقوم هذه اللجان بعدة أمور من أبرزها اعداد و تحضير مشروعات القوانين التي ستعرض على البرلمان، وقد تركز فيها تدريجيا النشاط الحقيقي للبرلمان إذ يتم فيها الدراسات الدقيقة بصدد المسائل والامور المهمة لمشروعات القوانين التي سيتم عرضها على كل من مجلسي البرلمان، وبما ان الوزراء ممنوعون من الاشتراك في جلسات البرلمان فقد ابتدعت طريقة للاتصال برؤساء هذه اللجان البرلمانية التي سيحال إليها مشروع القانون لحل هذه العقدة^(٢).

بشرط أن يتم هذا الاتصال في الخفاء وخارج جلسات البرلمان، كما ان هذا الاتصال يتم أيضاً عن طريق قيام أعضاء اللجان البرلمانية الدائمة بدعوة الوزراء وغيرهم من كبار مسؤولي الأجهزة التنفيذية والإدارية الحضور اجتماعاتها، من اجل الاستماع إليهم وهذا يسمح لأعضاء المجلسين بان يتعرفوا على اتجاه الحكومة والالامام بظواهر سياستها، وحتى خفاياها في بعض الحالات^(٣).

وان هذه الاتصالات التي تتم بين السلطة التنفيذية واللجان البرلمانية تكون للمناقشات ويتم تبادل المنافع بينهما أيضاً، إذ تضمن الحكومة الموافقة على التشريعات والاعتمادات المالية التي تريدها في مقابل ذلك تلبي الحكومة رغبات هذه اللجان، ما يعني اعترافها الضمني بهذه اللجان بان تباشر نوع من الرقابة البرلمانية على بعض أعمال السلطة التنفيذية، ولذا قيل إن هذه اللجان تعد بمثابة حلقة وصل وتعاون بين البرلمان من ناحية والسلطة التنفيذية من ناحية اخرى

(١) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بدون تاريخ، ص ٨٣-٨٤.

(٢) د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ، ص ٢٦٠-٢٦١.

(٣) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٤٧٥-٤٧٦.

ويتبين لنا مما سبق أن هذه اللجان البرلمانية تمثل حلقة اتصال وأداة للتعاون بين رئيس الجمهورية ووزرائه من ناحية، وبين البرلمان من ناحية أخرى، كما استطاعت هذه اللجان أن توجد نوع من التوازن بين السلطات وتخفف من حدة الفصل بين السلطات^(١).

وإن الرئيس يتدخل في سير عمل البرلمان إذ يشير دستور الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن الرئيس "سيكون القائد العام للجيش والبحرية في الولايات المتحدة". بالإضافة إلى قيادة إدارات الفرع التنفيذي والوكالات والقوات المسلحة للأمة، أصبح الرئيس أيضاً يتولى أدوار حكومية مهمة أخرى غير محددة في الدستور. على سبيل المثال، يمثل الولايات المتحدة في علاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى. ويُعد الرئيس هو المتحدث باسم حزبه وزعيمه السياسي. أخيراً ليس هناك شك اليوم في أن الرئيس يمكن أن يؤدي الأدوار الحاسمة فيما يتعلق بالاقتصاد الوطني، وتشريع السياسة والتشكيل الرأي العام وفي الواقع، لقد ثبت أنه يتكيف مع الاحتياجات المتغيرة للحكومة والمجتمع الأمريكي^(٢).

والاصل هو عدم تدخل السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية في عمل الكونجرس، الا أن الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور الولايات المتحدة الأمريكية اشارت الى أنه يمكن في الحالات غير الطبيعية، أن يدعو المجلسين، أو أيًا منهما إلى الاجتماع، كما يمكنه في حالة حدوث خلاف بين المجلسين حول وقت تأجيل الجلسات أن يؤجل اجتماعاتها إلى الموعد الذي يراه مناسباً. ويفهم من تفسير هذا النص أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية له الحق في أن يدعو مجلسي الكونجرس أو أن يدعو أحد مجلسيه لعقد جلسة غير اعتيادية، بشرط ان يكون هناك ظرف او حدث استثنائي أو مهمة عاجلة تستوجب بان يقوم الرئيس الاميركي بذلك^(٣).

وربما قد يستخدم رئيس الولايات المتحدة الاميركية حقه في ان يدعو الكونجرس إلى دورات الانعقاد الاستثنائية وذلك من اجل اجبار الكونجرس على الموافقة على مشروعاته، وقد يمارس

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٨٠-٥٩٧.

(٢) Name redacted، The U.S. Presidency: Office and Powers، CRS Report for Congress Received through the CRS We، January 7، 1997، p.1.

(٣) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٨١.

الرئيس الامريكي حقة بالتعين بالوظائف الكبرى كوسيلة يستطيع من خلالها ان يمارس الضغط على الكونجرس^(١).

و يظهر من النص السابق أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد جعل من حق الرئيس الامريكي فض الدورة البرلمانية في صورة واحدة فقط، الا وهي حالة حدوث خلاف فيما بين مجلسي الكونجرس على موعد فض دورة الانعقاد حيث يحل الرئيس الامريكي هذا الإشكال وذلك من خلال تولية دستوريا تحديد تاريخ فض دورة الانعقاد التي حصل الاختلاف فيها^(٢).

ويقول القاضي Story: إن سلطة فض الكونجرس في حالة عدم الاتفاق على موعد محدد لذلك هي أيضاً من الأمور التي لا غنى عنها، لأنها الطريق السلمي الوحيد للقضاء على هذا الصراع الذي لا يمكن أن ينتج عنه سوى الهاء المجلسين التشريعيين وهدر وقتهما. ويمكن الاشارة إلى أن الرئيس الأمريكي قد مارس سلطته عدة مرات في دعوة كل من مجلسي الكونجرس للاجتماع في دورات انعقاد استثنائية أو خاصة لغرض تشريع القوانين، او دعوة مجلس الشيوخ بمفرده للنظر في تعيينات بعض المناصب الفيدرالية في الدولة، والمعاهدات، وعلى الرغم من ذلك فإن الرئيس الامريكي لم يسبق له وأن استخدم سلطته في فض دورة الكونجرس في الحالة هذه، وعلى العموم فهي تبقى كفرض قائم وموجودة من الممكن تصورها او حدوثها^(٣).

كما أن قيام الرئيس الأمريكي بدعوة مجلسي الكونجرس أو أحد مجلسيه في بعض الحالات الاستثنائية أو الاحداث المهمة لعقد دورة انعقاد خاصة، وقيامه بفض دورة انعقاد الكونجرس في حالة عدم الاتفاق على موعد محدد لفضه يُعد ذلك تدخلاً منه في سير عمل السلطة التشريعية، وهو ما يعد تطبيقاً سليماً لمبدأ التوازن الذي يعد من الدعائم الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية^(٤).

(١) د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، بدون ناشر، ١٩٩٣، ص ٨٢.

(٢) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٨١-٨٢.

(٣) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٧١٠.

(٤) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٣١٤-٤٧١.

ويمكن القول مما سبق ان قيام الرئيس الأمريكي بدعوة الكونجرس لعقد دورة انعقاد غير اعتيادية، فضلاً عن حقه في فض الدورة البرلمانية للكونجرس، فان ذلك يعتبر تدخلاً في عمل السلطة التشريعية، وان هذا التدخل يؤدي الى تحقيق التوازن وتخفيف حدة الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني

مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

إذا كانت لسلطة رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية من الوسائل ما يمكنه من التدخل في أمور داخلية في اختصاص السلطة التشريعية، وممارسة بعض من سلطاتها والتعاون معها في بعض المجالات، فإن الوضع نفسه يطبق على السلطة التشريعية من حيث علاقاتها برئيس الجمهورية، إذ تملك من الوسائل ما يمكنها من التأثير بالسلطة التنفيذية سواء بتدخلها في أنشطتها وممارسة بعض اختصاصاتها أو في مراقبة أعمالها أو في اشتراكها في بعض الأحيان في تكوينها، ما يتعارض مع الفصل الجامد بين السلطات وتحقيقاً للتوازن بين السلطات.

وقد تضمن دستور الولايات المتحدة الأمريكية للسلطة التشريعية عدد من الوسائل أو الأدوات التي تستطيع من خلالها مراقبة أعمال السلطة التنفيذية عند ممارسة اختصاصها.

تؤدي السلطة التشريعية (الكونجرس) دوراً مهماً في إنشاء السلطة التنفيذية، إذ أوكل دستور الولايات المتحدة الأمريكية إلى مجلسي الكونجرس (النواب والشيوخ) في الحالة التي لم يحصل فيها أي من المرشحين لمنصب الرئيس ونائب الرئيس على الأغلبية المطلقة من الاصوات الانتخابية التي لابد منها لإعلان فوزهما، مهمة اختيار كل من الرئيس ونائبه، كذلك اعطى دستور الولايات المتحدة الأمريكية إلى الكونجرس دوراً مهماً في الحالة التي يعجز بها الرئيس عن القيام بواجباته وصلاحياته الرئاسية خلال مدة رئاسته، بالإضافة الى ان الكونجرس يضطلع بدور مهم في الحالة التي يخلو فيها منصب نائب الرئيس، وهناك أيضاً حالة تتمثل بالجمع بين منصبي نائب الرئيس ورئاسة مجلس الشيوخ.

ومن مظاهر تأثير السلطة التشريعية (الكونجرس) على السلطة التنفيذية كذلك ما تضمنه دستور الولايات المتحدة الأمريكية من جعل مجلس الشيوخ بمنزلة المجلس السياسي للسلطة

التنفيذية، حيث أشرك الدستور الأمريكي مجلس الشيوخ مع الرئيس في ممارسة بعض الاختصاصات، التي هي بالأساس تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية.

وكما يمارس الكونجرس الأمريكي سلطة الإشراف والرقابة على نطاق كبير وبفاعلية على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك من خلال ممارسة سلطة التحقيق والاستقصاء والمراقبة التي تُعد من أهم الوظائف غير التشريعية للكونجرس.

وايضا للسلطة التشريعية الحق في مسائلة أعضاء السلطة التنفيذية عن الجرائم الجنائية التي يرتكبونها، إذ ان مجلس النواب يتولى مهمة توجيه الاتهام إليهم في حين ان مجلس الشيوخ هو الذي يتولى محاكمتهم فيما يطلق عليه (بالمحاكمة البرلمانية).

الفرع الأول

الوظيفة التنفيذية للكونجرس ودوره في تكوين السلطة التنفيذية

سنتناول في هذا الفرع الدور التنفيذي الذي يمارسه الكونجرس الأمريكي و دوره الذي يلعبه الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية وذلك من خلال فقرتين.

اولا: الوظيفة التنفيذية للكونجرس: يمارس الكونجرس الوظيفة التنفيذية من خلال الامور الاتية :-

١- تصديق مجلس الشيوخ لترشيحات الرئيس بتعيين كبار الموظفين

إن دستور الولايات المتحدة الأمريكية قد فرق بين طائفتين من الموظفين، أولها موظفي الدرجات الدنيا إذ يتم تعيين هذه الفئة من قبل الرئيس فقط. اما الطائفة الاخرى فتسمى الدرجات العليا مثل الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة العليا، فهؤلاء يتم ترشيحهم من قبل الرئيس لكن لا ينفذ تعيينهم الا بموافقة مجلس الشيوخ، وهذا يعني ان السلطة التشريعية قد منحت نوعاً من الرقابة والاشراف على اعمال السلطة التنفيذية الخاصة بالتعيين^(١). ولم يتطلب الدستور الأمريكي اغلبية موصوفة، لموافقة مجلس الشيوخ حيث تكفي الموافقة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين^(٢).

(١) د. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الاسلامي دراسة مقارنة، دار الاعلام، الطبعة الاولى، عمان، ٢٠٠٢، ص ٢٦.

(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧، ص ١٣٢.

وان الوزراء يُعدّون من الموظفين في امريكا، إذ يتم تعيينهم بترشيح من الرئيس وموافقة مجلس الشيوخ، فلا يستطيع الرئيس تعيينهم بمفرده^(١). وان مجلس الشيوخ من حقه الاعتراض على ترشيح الرئيس إلا أن هذا الاعتراض أصبح شكلياً حسب رأي بعض الفقهاء لأن هناك عرف دستوري يقضي بموافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس من الوزراء^(٢).

اما الجانب الاخر من الفقه يقول ان حق الاعتراض لمجلس الشيوخ لا يسقط، لأنه موجود في الدستور وان عدم الاعتراض من قبل مجلس الشيوخ على ترشيحات الرئيس لم ينشئ عرفاً يسقط هذا الحق، على اعتبار ان مجلس الشيوخ لم يسقط حقه بالاعتراض^(٣). وان تاريخ دستور الولايات المتحدة الأمريكية يشير إلى أن ترشيحات الرئيس تخضع لاعتبارين اولهما الانتماء الرئيس لحزب تكون له اغلبيه بمجلس الشيوخ والاعتبار الثاني قيام الرئيس بالتأكد من موافقة جميع اعضاء حزبه بالكونجرس على الاسماء التي رشحها للوظائف الفيدرالية^(٤).

وقد اشار الدستور الامريكي في الفقرة الثانية من المادة الثانية التي تنص "يكون للرئيس شغل جميع المناصب التي تشغر في اثناء عطلة مجلس الشيوخ بان يمنح ترخيصاً بممارسة سلطاتها على ان ينتهي هذا الترخيص في ختام الدورة التالية لمجلس الشيوخ"^(٥). ان الغاية من اشراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين كبار الموظفين هي من اجل ايجاد نوع من الرقابة والاشراف على الرئيس لأجل اختيار الكفاءات^(٦).

٢- مساهمة الكونجرس في ادارة الشؤون الخارجية مع الرئيس

إن ادارة الشؤون الخارجية هي من اختصاص السلطة التنفيذية إلا أن واضعي دستور الولايات المتحدة الامريكية أشركوا مع الرئيس مجلس الشيوخ في ذلك من خلال ما يأتي:.

(١) د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٤٩.

(٢) د. حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ١٩٨١، ص ١٤٤.

(٣) د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق، ص ٢٦٠.

(٤) د. محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٥) المادة الثانية من الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧.

(٦) د. علي كاظم الجنابي، د. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الامريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة بغداد، العدد ١٣، ٢٠١٦، ص ٣٠-٣١.

أ- تصديق مجلس الشيوخ لترشيحات الرئيس بتعيين رجال السلك الدبلوماسي

أشار الدستور الأمريكي في البند الثاني من الفقرة الثانية من المادة الثانية انه "...، للرئيس حق الترشيح ثم تعيين بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ السفراء وغيرهم..." من خلال هذا النص يتبين ان تعيين رجال السلك الدبلوماسي يكون مشتركاً بين الرئيس الأمريكي ومجلس الشيوخ إذ يرشح الرئيس الأمريكي الممثلين الدبلوماسيين ولا يكون لهذا الترشيح من إثر إلا إذا اقترن بموافقة مجلس الشيوخ وهذا يُعد تدخلاً من السلطة التشريعية في عمل هو من اختصاص السلطة التنفيذية ومن أجل أن يحقق التوازن بينهما^(١).

ب- موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يعقدها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور الأمريكي على انه "لرئيس بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ عقد معاهدات شريطة موافق عليها ثلثا عدد اعضاء مجلس الشيوخ" هذا النص يشير الى ان الرئيس الأمريكي هو مختص بأبرام المعاهدات مع الدول الاجنبية لكن بشرطين اولهما مشورة مجلس الشيوخ في ذلك وثانيهما حصول موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلث الاعضاء الحاضرين وبعد ذلك فان المعاهدة لا تكون نافذة إلا بعد تصديقها من قبل الرئيس والغاية من ذلك هو ايجاد نوع من الرقابة على عمل الرئيس الأمريكي ومنع تعرض البلاد لمخاطر سياسية. وهذا يعني ان الكونجرس من خلال الرقابة يشارك بأعمال السلطة التنفيذية^(٢).

٣- مشاركة الكونجرس في ادارة الشؤون العسكرية مع الرئيس

ان الدستور الأمريكي اشارة إلى أن سلطة ادارة الشؤون العسكرية لأمريكا تكون بين الرئيس والكونجرس حسب مبدأ الرقابة والتوازن ويكون ذلك من خلال امرين .:

(١) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ٢١٥.

(٢) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٤٣.

أ- اختصاصات الكونجرس في المجال العسكري

ان دستور الولايات المتحدة الامريكية جعل الاختصاص بالشؤون العسكرية من الاختصاصات المشتركة بين الرئيس الامريكي والكونجرس، حيث جعل القيادة العليا للقوات المسلحة للرئيس الامريكي وانه يملك الادارة العليا للقوات في العمليات العسكرية^(١). في حين تكوين الجيش وإعداده يكون من اختصاص الكونجرس من حيث عديده وسنوات الخدمة ومن هم مشمولين بها وكذلك الاعتمادات المالية التي يحتاجها وكل ما يحتاجه حسب الدستور الامريكي كما اوجب دستور الولايات المتحدة الامريكية على الكونجرس ان لا يمد القوات المسلحة باعتمادات مالية إلا لمدة عامين وذلك لكي لا تتحرر السلطة التنفيذية من رقابة السلطة التشريعية وان تبقى القيادة مشتركة بينهما^(٢).

أما مسألة اعلان الحرب فقد نصت الفقرة الثامنة من المادة الاولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية على ان الكونجرس هو من يتولى مهمة اعلان الحرب وهذا يعني ان سلطة اعلان الحرب في الولايات المتحدة الامريكية تكون من اختصاص الكونجرس اما الرئيس الأمريكي فليس له سوى ان يطلب من الكونجرس اعلانها من خلال رسالة يقدمها إليه^(٣).

ب- تقييد سلطة الرئيس في استخدام القوات المسلحة الامريكية من قبل الكونجرس

بالنظر إلى كثرة استخدام القوات المسلحة في العمليات العسكرية من قبل الرؤساء الامريكيين من دون مشاركة الكونجرس في ذلك مما دفع بعض اعضاء الكونجرس الى سن قانون سنة ١٩٧٣ تحت عنوان قرار سلطات الحرب. وان الغاية من هذا القانون هي عدم القيام باشتراك القوات المسلحة في العمليات الحربية غير المعلنة الا بموافقة الكونجرس وقد أشارت الفقرة الثالثة من البند الثاني من قانون سلطات الحرب الى انه لا يجوز لرئيس الولايات المتحدة الامريكية باشتراك القوات المسلحة الامريكية في نزاع مسلح الا في ثلاثة حالات هي (اعلان الكونجرس الحرب - السماح للرئيس بذلك بموجب نص تشريعي - حالة الطوارئ) ويلاحظ من هذا القانون

(١) د. مروان محمد محروس المدرس، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٢) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٣) د. محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٢١٨-٢٢٠.

بانه قيد سلطة رئيس الولايات المتحدة الامريكية في استخدام القوات المسلحة ومنح الكونجرس الامريكي دورا مهما في ذلك^(١). ومما سبق يتضح بان قانون سلطات الحرب أشرك الكونجرس في عملية استخدام القوات المسلحة الامريكية من خلال فرض رقابة للكونجرس على استخدامها من قبل الرئيس الامريكي بهدف تقييد سلطته في ذلك تحقيقاً للتوازن.

ثانيا: دور الكونجرس في تكوين السلطة التنفيذية ويكون ذلك من خلال ما يلي

١- دور الكونجرس في اختيار الرئيس ونائبه

يفوز بمنصب الرئيس في امريكا، المرشح الذي يحصل على الاغلبية المطلقة من اصوات، الهيئة الانتخابية. وكذلك يحظى بمنصب نائب الرئيس المرشح الذي لديه الاغلبية المطلقة لعدد الاصوات، وقد اشار دستور الولايات المتحدة الامريكية الى حالة عدم حصول المرشحين على الاغلبية المطلقة للأصوات، ففي هذه الحالة يتم اختيار الرئيس من قبل مجلس النواب الذي يقوم بانتخاب الرئيس من بين المرشحين الثلاثة الذين حصلوا على أكثر الاصوات من قائمة المرشحين للرئاسة^(٢).

وذلك من خلال اقتراع سري، ويكون لكل ولاية صوت واحد. واذا لم يتم انتخاب الرئيس حتى انتهاء مدة الرئيس السابق، فان نائب الرئيس المنتخب هو الذي يتولى الرئاسة، لحين اختيار الرئيس من قبل مجلس النواب اسوة بما يحدث في حالة وفاة رئيس الجمهورية^(٣).

اما نائب الرئيس فان مجلس الشيوخ هو الذي يتولى مهمة انتخابه^(٤)، من بين المرشحين حسب الدستور الامريكي، ولا يعتبر انعقاد مجلس الشيوخ لذلك صحيحا، الا بحضور ثلثي اعضائه على الاقل، ويعتبر المرشح فائز إذا حصل على الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس^(٥).

(١) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٤٠١-٤٠٢.

(٢) د. حسن السيد احمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وإنكلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى، بدون تاريخ، ص ٢٢.

(٣) د. حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة مع الدستور العراقي، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٤) سامي محمد محمد الغنام، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٥) د. كاظم علي الجنابي، مصدر سابق، ص ٢٨.

وان قيام الكونجرس باختيار الرئيس ونائبه يدل على تدخل السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية ومن خلال هذا التدخل يمكن تحقيق التوازن بينهما.

٢- رئاسة نائب الرئيس لمجلس الشيوخ

نصت الفقرة الثالثة من المادة الاولى من دستور الولايات المتحدة الامريكية على "يصبح نائب رئيس الولايات المتحدة رئيسا لمجلس الشيوخ غير انه لا يحق له الادلاء بصوته الا في حالة انقسام المجلس الى قسميين متساويين" ومن خلال هذا النص يلاحظ بان الدستور الامريكي، اشار الى ان نائب الرئيس الامريكي، هو رئيس مجلس الشيوخ، الا انه لا يحق له التصويت في الأمور التي ينظرها المجلس، الا في حالة انقسام المجلس الى نصفين متساويين، فله أن يرجح أحد الطرفين في هذه الحالة. وهذا يؤدي الى التعاون والتوازن بين السلطتين^(١). كما ان تولي نائب الرئيس الامريكي رئاسة أحد مجلسي الكونجرس (مجلس الشيوخ)، فهذا يمثل حلقة الوصل بين الكونجرس ورئاسة الدولة، ما يؤدي الى التخفيف من التوترات التي تنشئ بينهما، بالإضافة الى ان نائب الرئيس الامريكي سوف يعبر عن إرادة الرئيس الامريكي، والدفاع عنها امام الكونجرس الامريكي، بالمقابل ينقل ارادة البرلمان الى رئاسة الجمهورية^(٢). وان هذا الدور الذي يقوم به نائب الرئيس الأمريكي يمكن ان يمثل اداة للتوازن بين السلطتين.

٣- دور الكونجرس في حالة عجز الرئيس

قد يعجز الرئيس الامريكي عن ممارسة مهامه، بسبب العجز العقلي أو أي سبب آخر فعالج دستور الولايات المتحدة الامريكية هذه الحالة، في الفقرة الاولى من المادة الثانية من الدستور الامريكي حيث قضت بانه في حالة عجز الرئيس عن القيام بسلطاته وواجباته الوظيفية، فان نائب الرئيس هو الذي يتولى هذه السلطات والواجبات، فلم تحدد هذه المادة السلطة المختصة بإعلان حالة العجز، لدى الرئيس الامريكي^(٣).

(١) د. علي الباز، نائب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الامريكية دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، بدون تاريخ، ص ١١١-١١٢.

(٢) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٣) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٣٦٨.

وجاء التعديل الخامس والعشرون للدستور الامريكي ليتمكن الرئيس من اعلان حالة العجز، إذا عجز عن ممارسة واجباته. وذلك من خلال اعلان مكتوب يقدم الى رئيس مجلس النواب والرئيس الاحتياطي لمجلس الشيوخ، وفي هذه الحالة يمارس نائب الرئيس سلطات الرئيس بشكل مؤقت^(١).

الى حين تقديم الرئيس اعلاناً مكتوباً ايضاً الى الرئيسين سالف الذكر يبلغهما بانتهاء حالة العجز وفي حالة لم يستطع الرئيس اعلان عجزه عن القيام بمهامه او كان بمقدوره الاعلان لكن لم يعلن عجزه فان نائب الرئيس يستطيع بالاتفاق مع هيئة مكونه من الموظفين الرئيسيين في السلطة التنفيذية او مع هيئة اخرى يقوموا بأخطار الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب كتابيا بعجز الرئيس عن القيام بمهام منصبه^(٢). اما إذا اعترض نائب الرئيس على إعلان الرئيس بانتهاء حالة العجز فان الكونجرس هو الذي تعود اليه الكلمة الفصل في هذه الحالة بان الرئيس لايزال عاجز وان نائب الرئيس هو الذي يتولى مهمة الرئاسة ويتخذ الكونجرس قراره بوساطة ثلثي الاعضاء لكلا المجلسين وخلال واحد وعشرون يوماً^(٣).

٤- دور الكونجرس في حالة خلو منصب نائب الرئيس

هناك حالات عديدة يشغل فيها منصب نائب الرئيس الامريكي، بسبب الوفاة أو الاستقالة أو لأي سبب اخر، فان هذه الحالة تمت معالجتها في التعديل الدستوري الخامس والعشرين، حيث اشارة الفقرة الثانية من المادة الثانية الى حالة خلو منصب نائب الرئيس، فان الرئيس يرشح نائباً له على ان هذا المرشح، لا يتولى مهام منصبه الا بعد موافقة اغلبية الاصوات، لكلا المجلسين (الشيوخ والنواب) اي ان تعيين نائب الرئيس الامريكي يتم باتفاق، بين الرئيس الامريكي والكونجرس في هذه الحالة^(٤).

(١) د. حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة مع الدستور العراقي، مصدر سابق، ص ٧٦.

(٢) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٠١-٤٠٢.

(٣) لاري الويتز، ترجمة سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ط ١، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ١٧٥-١٧٦.

(٤) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ١٠٥.

الفرع الثاني

سلطة الكونجرس في مساءلة اعضاء السلطة التنفيذية برلمانيا

سوف نبحث في هذا الفرع سلطة الكونجرس في محاكمة السلطة التنفيذية وذلك من خلال فترتين نبين بالأولى السلطة التحقيقية للكونجرس والثانية المحاكمة البرلمانية للكونجرس لأعضاء السلطة التنفيذية.

اولا: السلطة التحقيقية للكونجرس

سنبين الالية التي يمارس فيها الكونجرس الامريكي سلطة التحقيق كما يظهر الاثر الذي يمكن ان يترتب على ممارسة تلك السلطة من خلال الامور الاتية.

١- الية ممارسة الكونجرس لسلطة التحقيق

ان دستور الولايات المتحدة الامريكية لم يرد فيه ولا في تعديلاته نص واضح يعطي الكونجرس، الحق في مساءلة الرئيس او اعضاء السلطة التنفيذية، كذلك لم يحتوي الدستور الامريكي على نص يبين سلطة الكونجرس في تحريك، المسؤولية السياسية للرئيس او لأعضاء السلطة التنفيذية^(١). إلا أن الكونجرس الامريكي له سلطة رقابية فعالة، على السلطة التنفيذية وذلك من خلال ممارسة سلطة التحقيق التي تُعد من اختصاصات الكونجرس الامريكي غير التشريعية التي اصبحت من الأمور المسلم بها للكونجرس، للتحقيق في موضوع معين وقد زادة اهميتها في الآونة الاخيرة^(٢).

اما الية الكونجرس في ممارسة سلطة التحقيق، فتكون من خلال لجان التحقيق، التي يتم انشاؤها من قبل أحد مجلسي الكونجرس او كلاهما، والغاية من هذا التحقيق هي من اجل قيام الكونجرس بتشريع القوانين، التي تعالج هذه المسائل التي يجري التحقيق فيها، لتفاديها في المستقبل او من اجل مراقبة مدى فاعلية القوانين النافذة، أو من أجل الوقوف على مؤهلات المسؤولين في الفروع التابعة للحكومة الاتحادية او مراقبة السلطة التنفيذية اثناء تنفيذ القوانين^(٣).

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٦٠.

(٢) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٧٠.

(٣) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ٢١٨-٢١٩.

للجان التحقيق في الكونجرس سلطة احضار اي شخص تريد سماع شهادته، وكما تطلب منه المستندات المهمة، ومن يمتنع عن الحضور امامها، او عدم جلب ما طلب منه من المستندات، سوف تقوم لجان التحقيق بتوجيه التهم لهم، بتهمة (اهانة او احتقار الكونجرس). وكذلك من يدلي بشهادة زور أمام هذه اللجان، فسوف يعاقب جنائياً بالسجن والغرامة معا^(١).

ان التحقيقات التي يجريها الكونجرس في الولايات المتحدة الامريكية من خلال لجان التحقيق، تُعد اداة مهمة لأعضاء الكونجرس، إذ من خلال هذه التحقيقات يتم اعلام المواطنين بالأمور المهمة، التي تهم البلاد فضلاً عن اثارة الراي العام لتلك الامور^(٢).

ويجد الكونجرس في الولايات المتحدة الاساس الذي يستند عليه في ممارسة سلطة في التحقيق، في اراء الفقه ومما استقر عليه القضاء الامريكي، الذي اعترف للكونجرس بسلطة في التحقيق بأعمال السلطة التنفيذية. بالاستناد إلى أن الكونجرس من خلال التحقيق، يستطيع ممارسة سلطته في سن القوانين وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة للسلطة التنفيذية، ومعرفة مدى جدوى هذه القوانين والاعتمادات^(٣).

ان القضاء الامريكي وسع من سلطة الكونجرس في التحقيق، إذ شمل التحقيق جوانب عديدة (سياسية، اقتصادية، اجتماعية)، ومجالات اخرى تعمل فيها السلطة التنفيذية. وعندما يمارس الكونجرس هذه التحقيقات، يهدف من خلالها الوصول للحقيقة، فيما يتعلق بتنفيذ القوانين التي تصدر منه، فضلاً عن الاعتمادات المالية، كي يستطيع القيام بالمهمة التي اوكلها دستور الولايات المتحدة الامريكية له^(٤).

(١) شامل منصور عيال، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق - الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٨، ص ٥٣.

(٢) موجز نظام الحكم الامريكي، وزارة الخارجية الامريكية، بدون تاريخ، ص ١٠٤-١٠٥.

(٣) د. كاظم علي الجنابي، مصدر سابق، ص ٣٤-٣٥.

(٤) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٧٢.

٢-إثر التحقيق على العلاقة بين الكونجرس والسلطة التنفيذية

ان قيام الكونجرس الامريكي بالرقابة على السلطة التنفيذية، من خلال اللجان التحقيقية التي يتم تشكيلها تعد امر مهم ومكمل لمبدأ (التوازن) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي يعتبر من الاسس التي يقوم عليها نظام الحكم في امريكا^(١). كما ان التحقيق الذي يقوم به الكونجرس الامريكي، يشمل جميع اعضاء السلطة التنفيذية، ومن بينهم الوزراء ورؤساء الاجهزة الادارية والمكاتب التنفيذية، وحتى بعض القادة العسكريين فضلاً عن المواطنين الاعتياديين^(٢). اما اهم الاثار التي تترتب على إثر ممارسة الكونجرس الامريكي لسلطة التحقيق اتجاه السلطة التنفيذية فهي :.

أ- ان التوصيات التي توصي بها لجان التحقيق، تبين القصور في اعمال السلطة التنفيذية بالإضافة، الى القوانين التي يصدرها الكونجرس الامريكي، حسب توصيات اللجان التحقيقية التي تؤثر في عمل السلطة التنفيذية. كما ان للكونجرس سلطة في انشاء وتنظيم الاجهزة، ويحدد الشروط التي لابد من توفرها لمن يشغل تلك المناصب، بالإضافة الى سلطته في تحديد اهدافها والاعتمادات المالية التي تحتاجها، جميع الاجهزة التنفيذية والادارية^(٣).

ب- الكونجرس الامريكي من خلال وسائل الاعلام يثير الرأي العام، بالتحقيقات التي يقوم بها حيث يعمل على اذاعة جلسات التحقيق، على الهواء بهذا يطلع المواطنين على ما قد تظهره هذه التحقيقات من فساد او مخالفة للقانون من قبل الجهاز التنفيذي، وهذا يؤدي الى تدخل الرئيس من اجل فصل معاونيه او مستشاريه، الذين يشار إليهم في التحقيقات وإلاّ يتهم بانه شريكهم بالفساد، وهذا الامر يمثل تأثير قوي على سلطة الرئيس الامريكي، باعتباره رئيسا للجهاز التنفيذي^(٤).

ان لجان التحقيق المنبثقة من الكونجرس الامريكي، عندما تمارس سلطتها في التحقيق فهي تبغي الوصول للحقيقة، فيما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية، بشأن تنفيذ القوانين او الاعتمادات

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٩٠.

(٢) طارق اسماعيل الغزالي، مصدر سابق، ص ٢١٨.

(٣) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٤٢٨-٤٢٩.

(٤) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٧٥-٥٧٦.

المالية الصادرة من الكونجرس، من اجل ان يمارس الكونجرس اختصاصاته الدستورية على الوجه الاكمل^(١).

ثانيا: محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية من قبل الكونجرس

لبحث محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية برلمانيا لابد من بيان الامور الاتية.

١- اسباب المحاكمة

نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية من دستور الولايات المتحدة الامريكية، على أنه "يعزل الرئيس ونائب الرئيس، وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين، من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة، او الرشوة، او ارتكاب جرائم، او جنح خطيرة اخرى وادينوا بمثل هذه التهم" من خلال النص اعلاه يتضح بان للكونجرس الامريكي، سلطة المحاكمة البرلمانية، لجميع اعضاء السلطة التنفيذية، ومنهم الرئيس ونائب الرئيس والوزراء والموظفين الاتحاديين^(٢).

وقد اشارت الفقرة السابقة الى اسباب المحاكمة البرلمانية وهي الخيانة، التي عرفتھا الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الدستور الامريكي، بانها "الخيانة ضد الولايات المتحدة تكون فقط بشن الحرب عليها او بالانضمام الى صفوف اعدائها او تقديم العون والتسهيلات لهم" وقد يتطلب الدستور لإثباتها، اما اعتراف المتهم بها في محاكمة علنية، او ان يشهد على وقوعها شاهدين اما السبب الاخر فهي الرشوة التي حددها القانون الجنائي الامريكي^(٣).

والسببان الاخران للمحاكمة البرلمانية، (الجنایات، الجنح الخطيرة) فقد اثير الجدل بشأن المدلول الفني لهما فالبعض يضيق من مدلولهما فاعتبر ان المقصود من هذين السببين، هي الجرائم الجنائية المعاقب عليها وفق قانون العقوبات والقوانين المشتركة^(٤). اما البعض الاخر

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٤٦٧.

(٢) د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي - المحاكمة البرلمانية، ط ٢، بدون ناشر، ٢٠٠٩، ص ٣٧.

(٣) د. احمد ابراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص ٢١٨-٢١٩.

(٤) د. محمد السعيد ابو حجر احمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو امريكي والمصري والشرعية الاسلامية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة حلوان، ٢٠١١، ص ٤٢٠.

فيقول، انها تشمل الجرائم التي تمثل الاساءة لاستعمال السلطة، وهدر الثقة العامة وهناك رأي ثالث يقول، ان الجرائم التي تكون صالحة للمحاكمة البرلمانية، تتمثل باي فعل تعده اغلبية مجلس النواب، ويعدده ثلث اعضاء مجلس الشيوخ، سببا لتوجيه التهمة وعزل المتهم^(١).

٢- مراحل المحاكمة

وتقسم الى مرحلتين مرحلة الاتهام ويقوم بها مجلس النواب اما المحاكمة فيقوم بها مجلس الشيوخ

أ- الاتهام في مجلس النواب: وفقا لدستور الولايات المتحدة الامريكية فان مجلس النواب هو الجهة المختصة بتوجيه الاتهام، فمجرد أن يعلم المجلس بالتهمة الموجه الى المسؤول التنفيذي، وعن طريق اي جهة، سواء كان حكم محكمة، او مقال او اي طريق اخر، فالمجلس يوكل التحقيق واصدار التوصيات في التهمة الى اللجنة القضائية المنتخبة من بين اعضائه عند وصول اقتراح الاتهام تقوم اللجنة بالاستماع للشهود وفحص الادلة وتكون منتخبة من كلا الحزبين^(٢). فاذا انتهت اللجنة من التحقيق تعد تقريرها فهي إما ان توقف إجراءات الاتهام لعدم ثبوت الأدلة واما ترى ثبوت التهمة والسير في إجراءاتها علما ان تقريرها غير ملزم لمجلس النواب^(٣). وتقوم اللجنة بعد انتهاء التحقيق بإرسال توصياتها الى مجلس النواب، فإذا أقرها مجلس النواب فتعاد ثانية الى اللجنة لغرض صياغتها والتصويت عليها فقرة تلو الاخرى، بعدها ترسل الى مجلس النواب ليتم اعتمادها بشكل نهائي، وذلك من خلال التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين^(٤). ثم بعد ذلك يقوم مجلس النواب بإرسال لائحة الاتهام، إلى مجلس الشيوخ كما يقوم بانتخاب اعضاء يمثلونه، حيث يقوم هؤلاء الاعضاء بتقديم القرار، الى

(١) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص من ٥٢٤ الى ٥٢٨.

(٢) د. حسين جبار النائلي، ضوابط المحاكمة البرلمانية-دراسة في دستور الولايات المتحدة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، ٢٠١٥، ص ٣٤٣.

(٣) د. هانم احمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية- دراسة مقارنة، ط ١، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٢٥٦.

(٤) د. عبد الرؤف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص ٩٩.

مجلس الشيوخ بالإضافة الى انهم يقومون بدور المدعي العام، في المحاكمة التي يجريها مجلس الشيوخ^(١).

ب-المحاكمة امام مجلس الشيوخ: اعطى الدستور الامريكي مهمة اجراء المحاكمة البرلمانية الى مجلس الشيوخ، وإذا كان المتهم المائل امام مجلس الشيوخ رئيس الولايات المتحدة، سوف يدير جلسات المحاكمة رئيس المحكمة الاتحادية العليا^(٢). اما إذا كان نائب الرئيس هو المتهم فان الرئيس الاحتياطي، هو من يدير الجلسة ولا يمكن اتهام اي فرد الا بموافقة ثلثي الاعضاء، وهذا يعني ان مجلس النواب يمثل الادعاء، بينما مجلس الشيوخ هو الذي يقوم بالمحاكمة وفرض العقاب على المدان^(٣). ولرئيس المحكمة حق ادارة الجلسة، فهو يوجه الاتهام ويصدر الأوامر بالحضور للشهود، كذلك من حقه توجيه الاسئلة التي يقدمها اعضاء مجلس الشيوخ الى الشهود والمتهمين، اما المتهمين فمن حقهم أن يطلبوا شهود نفي وكذلك الاستعانة بالمحامين^(٤).

وقد حدد الدستور الامريكي العقوبة التي يمكن فرضها من قبل مجلس الشيوخ على المتهم، وهي العزل من المنصب الذي يشغله كما يمكن ان يحكم عليه بعدم اعطائه اي منصب في الولايات المتحدة، إذا كان هذا المنصب يتطلب الثقة من اجل توليه^(٥). والقرار الذي يصدر بالعقوبة يُعد قراراً نهائياً لا يمكن الطعن فيه بأية طريقة كانت وامام اي جهة^(٦). وكذلك من الممكن ان يكون الشخص المدان عرضة للاتهام والحكم والمحاكمة والعقاب مرة اخرى وفقا للقانون^(٧).

٣- طبيعة محاكمة الرئيس: اختلف الفقه في بيان طبيعة المحاكمة البرلمانية للرئيس الامريكي وفق ثلاثة اراء.

(١) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٨٤.

(٢) د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١٦٢.

(٣) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٤٣٧-٤٣٨.

(٤) د. احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٨٥.

(٥) د. عبد الله ابراهيم ناصف، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٦) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤٩.

(٧) د. مروان محمد محروس المدرس، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٧.

أ- محاكمة الرئيس برلمانيا لا تعد من قبيل سحب الثقة: إن سحب الثقة وسيلة لإزالة التعارض بين سياسة الحكومة والسياسة المعارضة للبرلمان، حيث يقوم البرلمان بسحب الثقة من الحكومة بدون توجيه جريمة معينة الى الوزارة او الوزير، وبعدها يحتكم الى الشعب عن طريق الانتخابات لترجيح كفة من يؤيد سياسته^(١). اما المحاكمة البرلمانية للرئيس فتتطلب ارتكاب الرئيس لفعل يشكل جريمة من الجرائم التي نص الدستور عليها، لا ان يكون هناك تعارض بين سياسة الرئيس والكونجرس بالإضافة الى ان الدستور الامريكي لم يحتكم الى الشعب في حالة المحاكمة البرلمانية لإزالة التعارض بين الرئيس والكونجرس، فإذا عُزل الرئيس حل النائب بدله بدون انتخابات جديدة^(٢).

ب- المحاكمة البرلمانية لا تعد محاكمة جنائية خاصة: ان المحاكمة البرلمانية للرئيس لا تمثل محاكمة جنائية خاصة، وذلك لان الرئيس او غيره بعد ان يتم محاكمة برلمانيا وما يترتب على المحاكمة من عزل، فهم يبقون خاضعين للاتهام والمحاكمة امام المحاكم الجنائية عن الافعال التي حكموا بشأنها^(٣). كما ان الفرق بين المحاكم البرلمانية والجنائية يظهر من خلال نوع العقوبة، إذ ان العقوبة في المحاكم البرلمانية لا تكون سالبة للحرية او مالية. وكذلك فان الرئيس يستطيع استخدام سلطته بالعفو عن العقوبات الجنائية الصادرة من المحاكم الجنائية، بينما لا يستطيع استخدامها بالنسبة للعقوبات الصادرة من الكونجرس^(٤).

ج- المحاكمة البرلمانية للرئيس تعتبر نوع خاص من المحاكمات التأديبية: طبيعة المحاكم البرلمانية للرئيس، تُعد نوعاً خاصاً من المحاكمات التأديبية، وذلك لأن المحاكمة البرلمانية للرئيس تشبه المحاكمة التأديبية للموظفين، من حيث طبيعة الاسباب وطبيعة العقوبات ونوعية الاشخاص الخاضعين لها، فالمحاكم التأديبية يمكن ان تكون من خلال ارتكاب جريمة جنائية وكذلك الحال بالنسبة للمحاكمة البرلمانية حيث يرتكب فيها الرئيس او غيره لجريمة جنائية^(٥).

(١) د. حسين جبار النائلي، مصدر سابق، ص ٣٤٠.

(٢) د. عبد الرؤف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص ٨٥-٨٦.

(٣) د. محمد السعيد ابو حجر احمد حسن، مصدر سابق، ص ٤٢٥.

(٤) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ٥٣٣-٥٣٤.

(٥) د. عبد الرؤف هاشم محمد بسيوني، مصدر سابق، ص ٨٩.

وإنَّ توقيع العقوبة على الشخص المدان لا يمنع من محاكمته ثانياً، امام المحاكم الجنائية عن الفعل نفسه الذي أدين به، وهذا يتفق مع طبيعة المحاكم التأديبية، وايضا فان المحاكم البرلمانية لا يخضع لها الا من لديه علاقة وظيفية مع الحكومة الامريكية، فلا يخضع لها الافراد او العسكريين، والوضع ذاته في المحاكمة التأديبية حيث لا يخضع لها جميع الافراد، وانما يخضع لها من تتوفر فيه العلاقة الوظيفية بالحكومة الامريكية^(١).

ومما سبق يمكن القول بان محاكمة الرئيس الامريكي لا تعتبر صورة من سحب الثقة، ولا تُعد كذلك محاكمة جنائية خاصة، كما ولا تُعد صورة من المحاكمة التأديبية، لأن المحاكم التأديبية تقوم بها اما جهة ادارية او قضائية، بخلاف المحاكمة البرلمانية فلا تقوم بها احدى الجهتين السالف ذكرهما. ومن ثم فان هذه المحاكمة تُعد نوعاً من انواع الرقابة التي يمارسها الكونجرس الامريكي على السلطة التنفيذية من اجل تحقيق التوازن بين السلطتين^(٢).

نستنتج مما سبق بان نظام التوازن المطبق في الولايات المتحدة الامريكية بالرغم من وجود بعض المشكلات في تطبيقه، إلا أنه يوازن بين السلطات . فمثلا نادراً ما يتم رفض مسؤول معين أو تجاوز حق النقض. وان نظام التوازن والفصل بين السلطات يؤدي إلى حفظ التوازن بين السلطات الثلاث . على الرغم من وجود بعض الأوقات التي يتضح فيها أن أحد الفروع يتمتع بسلطة أكبر على فرع آخر، بشكل عام، إذ تتمتع الفروع الثلاثة معاً بأنظمة متوازنة فلا يمكن لفرع واحد أن يمتلك السلطة كاملةً حسب النظام السائد في الولايات المتحدة الامريكية .

(١) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٤٤١.

(٢) د. حسين جبار النائلي، مصدر سابق، ص ٣٤١.

المبحث الثاني

مظاهر التوازن بين السلطات في جمهورية ألمانيا الاتحادية

على وفق القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، ان وضع القواعد في المقام الأول يقع على عاتق البند ستاغ، (مجلس النواب) في البرلمان، بوصفه السلطة التشريعية. اما الحكومة الفيدرالية هي أعلى هيئة تنفيذية، إذ يتم تكليف الحكومة والإدارة بمهام رئيسة في الدولة في حين يتم تكليف المحاكم بالحكم في المنازعات^(١).

ولبحث مسألة التوازن بين السلطات في جمهورية ألمانيا الاتحادية، لابد من القول بان السلطة التنفيذية في جمهورية ألمانيا الاتحادية تستقل في تكوين اعضائها، كذلك تستقل السلطة التنفيذية بممارسة الوظيفة التنفيذية التي منحها لها القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، وهذا يعني عدم مشاركة اي سلطة اخرى لها في ممارسة اختصاصاتها.

وبالعودة الى السلطة التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية نجدها تستقل هي الاخرى بتكوين اعضائها، كذلك تنفرد بممارسة الوظيفة التشريعية وفقا للقانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مما يعني عدم مشاركتها من قبل بقية السلطات في ممارسة اختصاصها بالتشريع.

ورغم ذلك فإن الواقع العملي يشير الى خلاف ذلك، إذ توجد وسائل عدة للتعاون و الرقابة بينهما، فالسلطة التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية تمارس صلاحيات واختصاصات داخلية في اختصاصات السلطات الاخرى، كما تمارس السلطة التنفيذية صلاحيات هي من اختصاص السلطة الاخرى، كذلك تشترك السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، بالمقابل تشترك السلطة التنفيذية في تشكيل السلطة التشريعية، فضلاً عن أن هناك وسائل للرقابة المتبادلة بينهما.

ولكي نستطيع بيان العلاقة بين السلطتين في جمهورية ألمانيا الاتحادية، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث على مطلبين، نبحث من خلال المطلب الاول مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على

(1) Kay Windthorst, Separation of Powers from the German Perspective, Duquesne Law Review, volume 47, 2009, pp.911-912.

السلطة التشريعية، بينما نبين في المطلب الثاني مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

المطلب الأول

مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

تبدو مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في جمهورية المانيا الاتحادية في نواحٍ عديدة، أهمها الاختصاص التشريعي الذي يمارسه كل من رئيس الجمهورية الاتحادية والحكومة الاتحادية، فيستطيع رئيس الجمهورية الاتحادية أن يمارس الدور التشريعي، وذلك من خلال حق الاعتراض على التشريعات الذي يمنحه له القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية من خلال عدم توقيعها. كذلك من حق رئيس الاتحاد اعلان حالة الطوارئ التشريعي، عندما تكون هناك أزمة بين (البند ستاغ) مجلس النواب والحكومة الاتحادية، بينما يظهر الاختصاص التشريعي للحكومة الاتحادية من خلال تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان الالمانى. كما تستطيع الحكومة الاتحادية إصدار لوائح متمتعاً بقوة القانون، وكذلك تختص الحكومة الاتحادية بإصدار قواعد عامة، تشرف من خلالها على النشاط الحكومي للولايات داخل الاتحاد، فضلاً عن دور الحكومة الاتحادية في الميزانية، الذي يظهر من قوة دور وزير المالية في اعدادها، إذ إن وزير المالية مسؤول عن جمع الإيرادات، وصرف المستحقات والاشراف على الحساب الختامى.

ويوجد تدخل اخر من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، يتمثل بحل البرلمان الاتحادي لأن حل البرلمان في جمهورية المانيا الاتحادية يكون، اما عن طريق رئيس الاتحاد او المستشار الاتحادي، بالإضافة الى تدخل السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان الاتحادي، فان رئيس الاتحاد والحكومة الاتحادية لهما الحق في دعوة كل من مجلس النواب (البند ستاغ) ومجلس الاتحادي (البند سرات) للانعقاد.

لهذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين؛ نبحث في الأول الاختصاص التشريعي للرئيس الالمانى والحكومة الاتحادية، بينما نبحث في الفرع الثاني تدخل السلطة التنفيذية في حل البرلمان وعمله.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعي للرئيس الألماني والحكومة الاتحادية

سوف نخصص هذا الفرع لبيان الدور التشريعي لكل من الرئيس الألماني والحكومة الاتحادية في جمهورية ألمانيا، وذلك من خلال فقرتين تتضمن الأولى الدور التشريعي للرئيس، في حين تكون الفقرة الثانية مخصصةً للدور التشريعي للحكومة الاتحادية.

أولاً: الدور التشريعي لرئيس الجمهورية الاتحادية

تختلف معظم الدساتير المعاصرة في اعطاء رئيس الدولة سلطة تشريعية، فنلاحظ هناك بعض الدساتير تمنح رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين، وكما تمنحه حق الاعتراض التوقيفي، بالإضافة الى حقه بالتصديق، في حين تذهب دساتير أخرى، الى الاعتراف لرئيس الدولة بسلطة التصديق على القوانين، وكذلك توجد دساتير أخرى، تعطي رئيس الجمهورية الحق في الاقتراح والمصادقة. فالقانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، اشار الى حق رئيس الاتحاد بان يوقع على القوانين التي تتم إحالتها عليه من قبل البرلمان الألماني بعد مصادقة الوزير المختص أو المستشار^(١).

وقد أشارت الفقرة الاولى من المادة (٨٢) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الى ان " جميع القوانين التي تقرر وفقاً لأحكام هذا القانون الاساسي يوقع عليها رئيس الجمهورية الاتحادي" ومن خلال هذا النص يرى بعض الفقه بان رئيس الدولة ليس له الحق في الاعتراض على مشروعات القوانين المحالة اليه لغرض تصديقها، كما يرفض توصيات المستشار لتعيين الوزراء، ويرفض طلبه بحل مجلس النواب^(٢). وأشارت المادة (٧٨) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الى ان القانون يصبح نهائي إذا اقره مجلس البند ستاغ (مجلس النواب) بالإضافة الى موافقة المجلس الاتحادي عليه^(٣). ومن خلال هذه المادة نلاحظ بان

(١) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ط ١، ٢٠١٢، ص ٥١١.

(٢) جابريل ايه الموند جي بنجهام باويل الابن، ترجمة هشام عبد الله، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، ١٩٩٧، ص ٤٣٦.

(٣) تنص المادة ٧٨ من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل " يصبح مشروع القانون الذي اقره البوند ستاغ قانوناً ساري المفعول، إذا وافق البوند سرات عليه او لم يتقدم بطلب وفق المادة ٧٧ =

القانون يكون نهائياً إذا اقره البرلمان بمجلسيه، اما مصادقة رئيس الاتحاد له ماهي إلا مسألة شكلية لا غير. ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لم يعط رئيس الجمهورية الاتحادية الحق في الاعتراض، الا ان هناك عرفاً دستورياً مكملاً يعطي رئيس الاتحاد الحق في الامتناع عن توقيع أي قانون، لكن يشترط ان يكون هذا الامتناع واقعاً على الشكل لا الموضوع. فضلاً عن ان هذا العرف قد منح رئيس الاتحاد الحق في الامتناع عن تصديق اي تشريع إذا كانت دستورية هذه التشريع محل شك^(١).

وقد رفض رئيس جمهورية المانيا الاتحادية سنة ١٩٥١ التوقيع على قانون الاتحادي يقضي بتمديد المدة القانونية للمجالس التشريعية في (باون) و(فير تمبرج). بسبب ما كان مقترحاً من اعدت تنظيم اراضيها، وقد قررت المحكمة الدستورية العليا فيما بعد بعدم دستورية القانون، بالمقابل فان مجلس النواب ومجلس الولايات قد قبلوا هذا الرفض ولم يعترضوا عليه ولم يصدر القانون^(٢).

ومن السلطات التشريعية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية الاتحادية سلطة إعلان حالة الطوارئ التشريعية، ويكون ذلك مستنداً إلى طلب يقدم من قبل المستشار الاتحادي (رئيس الوزراء)، بالإضافة الى موافقة مجلسي البرلمان على هذا الطلب. وتكون هذه الحالة عندما تكون هناك ازمه مستعصية بين الحكومة الاتحادية ومجلس النواب، ولا يُمكن إعلان هذه الحالة إلا في صورتين، الاولى عندما تصدر الحكومة قانون وتري بان هذا القانون ضروري، الا ان مجلس النواب (البند ستاغ) يرفضه رغم ذلك. اما الصورة الأخرى فتتمثل بأن يرفض مجلس النواب (البند ستاغ) مشروع القانون، بالرغم من المستشار الاتحادي قد ربط بينه وبين حل مجلس النواب^(٣).

=لم يعترض على القانون خلال الفترة الزمنية المنصوص عليها في المادة ٧٧ او سحب هذا الاعتراض او إذا تم رفض الاعتراض من قبل البوند ستاغ بأغلبية أعضائه".

(١) سنان سهيل نجمان، دور رئيس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون - جامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٢، ص ١٠٦.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٣) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصادي. الرياض، ط ٢٠١٤، ص ٣١.

وفي كلتا الصورتين لا يمكن اعلان حالة الطوارئ، الا اذا كان قد سبق الاعلان ازمة بين مجلس (البند ستاغ) مجلس النواب والمستشار الاتحادي، فلا يستطيع مجلس النواب أن يُطيح بالمستشار الاتحادي، وذلك لعدم حصوله على الاغلبية الكافية لذلك، بالمقابل لم يتمكن المستشار الاتحادي من اقناع رئيس الاتحاد، بان يحل مجلس النواب اي كل منهما يفشل بالإطاحة بالآخر^(١). بعد ان يتم اعلان عن الازمة التشريعية، فان مجلس النواب (البند ستاغ) اذا رفض مشروع القانون مرة اخرى، او وافق عليه بالشكل الذي لا تقبله الحكومة الاتحادية، ففي هذه الحالة يصدر القانون بالصيغة التي اقترحتها الحكومة الاتحادية، بشرط ان يكون مشروع القانون قد وافق عليه المجلس الاتحادي^(٢).

وكذلك يُعد القانون صادراً بالشكل الذي تريده الحكومة الاتحادية، إذا انقضت مدة اربعة اسابيع من تاريخ تقديمه، ولم تتم الموافقة عليه من قبل مجلس النواب^(٣). وقد أشار القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الى مدة ستة أشهر كحد اقصى لحالة الطوارئ التشريعية، كما لا يمكن اعلان هذه الحالة اكثر من مرة واحدة، خلال مدة المستشار الاتحادي نفسه بغض النظر عن المدة التي قضاها في منصبه^(٤).

ثانيا الدور التشريعي للحكومة الاتحادية

سنبين من خلال هذه الفقرة دور الحكومة الاتحادية، في تشريع القوانين الاعتيادية وكذلك دورها في التشريع المالي (الميزانية) وكما يأتي :

١ - التشريع العادي

ان اغلب القوانين التي يتم اصدارها في جمهورية المانيا الاتحادية هي من اقتراح الحكومة الاتحادية، حيث تقوم الحكومة بتقديم القوانين الى المجلس الاتحادي اولاً، ليبدلي برأيه بهذه التشريعات، وكذلك مشروعات القوانين التي يقدمها المجلس الاتحادي، لابد من إرسالها الى الحكومة الاتحادية، لتبدي رأيها بها ثم إرسالها الى مجلس النواب، وقد شكلت مشروعات القوانين

(١) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٢٤٥.

(٢) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣١.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٥١٥.

(٤) الفقرة الثالثة من المادة ٨١ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

التي يتم اعدادها من قبل الحكومة الاتحادية، النسبة الاكبر من القوانين الصادرة في جمهورية المانيا الاتحادية وتتطلب التشريعات اغلبيه الاعضاء المشاركين بالتصويت^(١).

يقوم الوزراء بتقديم مشروعات القوانين لكي يحصلوا على تأييد مجلس النواب، إلا أن المستشار الاتحادي يؤدي دوراً مهماً في العملية التشريعية، إذ يقوم مكتب المستشار الاتحادي بتنسيق المشروعات التي يقدمها الوزراء، وإذا تبين لدى المستشار أن مشروع القانون لم يتفق مع الاهداف التي تسعى الحكومة تحقيقها، فانه يطلب اعادته الى الوزارة لكتابة المسودة من جديد او يطلب سحبه، وإذا تم الاتفاق بين المستشار والحكومة الاتحادية على قانون ما، فهم يستطيعون إصداره لأن مجلس الوزراء يمثل الاغلبية في مجلس النواب^(٢).

إن الحكومة الاتحادية يكون لها وجود خلال مراحل العملية التشريعية، فبعد نقل مشاريع القوانين من الحكومة الاتحادية إلى مجلس البند ستاغ، يقوم الوزراء الاتحاديون بالحصول على التأييد لمشروع القانون، ويقوم ممثلو الوزارات ببيان موقفهم من القانون أمام لجان مجلس النواب ومجلس الولايات، وكذلك يقوم الوزراء الاتحاديون بالتواصل مع أعضاء اللجنة والأعضاء النافذين في البرلمان، وقد يقدم الوزراء تعديلات أو يتغاضون عن بعضها من أجل تقارب وجهات النظر لحل المشاكل التي قد تظهر خلال المناقشات البرلمانية المتعلقة بخصوص مشروع قانون^(٣).

ويسمح ايضا لممثلي الحكومة بان يحضروا اجتماعات لجنة الوساطة المشتركة بين مجلس النواب ومجلس الاتحاد، التي تعمل على إيجاد حلول توافقية عندما يكون هناك اختلافاً في الراي بين المجلسين، ولا يسمح بالحضور لأي شخص من غير البرلمانين، ونتيجة هذه المناقشات اما ان يقوم البرلمان بتعديلات مهمه على اقتراح الحكومة الاتحادية، أو قد يرفضها وفي الغالب

(١) ميشيل ستيوارت، ترجمة احمد كامل، نظم الحكم الحديثة، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ١٨٢-١٨٣.

(٢) جابرييل اية الموند جي بنجهام باويل الابن، مصدر سابق، ص ٤٦٦-٤٦٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة، ص ١٤٩.

تجبر الحكومة الاتحادية على إجراء تسويات أو قبول التعديلات، وعلى كل حال فان الحكومة الاتحادية لديها نفوذ في العملية السياسية^(١).

وتمتلك الحكومة الاتحادية سلطة إصدار اللوائح التي تتمتع بقوة القانون، إذ أشار القانون الأساس لجمهورية المانيا الاتحادية بأنه يجوز الاذن للحكومة الاتحادية او الوزير الاتحادي او حكومة الولايات ان تصدر لوائح وتكون هذه اللوائح متمتع بقوة القانون^(٢). على أن الاذن يجب ان يكون وفق قانون يبين هذا الاذن وحدوده واهدافه بالإضافة الى ان اللائحة يجب ان تستند الى القانون، كذلك تمتلك الحكومة الاتحادية سلطة اصدار قواعد عامة، من خلالها تشرف على نشاط الحكومة في الولايات الالمانية^(٣).

٢- دور الحكومة الاتحادية في تشريع الميزانية

تعرف الموازنة بأنها عبارة عن مجموعة ارقام تمثل نفقات الدولة وايراداتها التي تقوم الدولة بصرفها وتحصيلها خلال السنة القادمة، وان تنفيذ الموازنة العامة في الدول الديمقراطية من قبل السلطة التنفيذية، لا يكون الا بموافقة السلطة التشريعية عليها، بالإضافة الى ان الفقه يعتبر اشتراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في تشريع الموازنة العامة، من مظاهر التعاون بين السلطتين^(٤). وان البرلمان الاتحادي الالمني يملك اختصاصات مالية، منها ما ينصب على تنظيم الضرائب فضلاً عن أن مجلس النواب والمجلس الاتحادي، يمارسان اختصاصات مالية اخرى ومن اهمها اقرار الموازنة العامة، قبل البدء في تنفيذها فاذا تم اقرار الميزانية ففي هذه الحالة ليس بمقدور البرلمان زيادة النفقات التي تم تثبيتها في الميزانية إلا بموافقة الحكومة الاتحادية، ومن هنا يأتي تدخل الحكومة الاتحادية في الميزانية^(٥).

(١) د. دلاور عثمان مجيد، المركز الدستوري للولايات الفيدرالية دراسة سياسية- دستورية لدستور ولاية بافاريا في المانيا الاتحادية، اطروحة دكتوراه كلية العلوم السياسية-جامعة السليمانية، ٢٠١٩، ص ١٠١.

(٢) احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه قدمت الى كلية الحقوق- جامعة عين الشمس، ١٩٩٦، ص ١١٢.

(٣) المر بليشكة، ترجمه محمد حقي، حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة الانكلو مصرية، القاهرة، ١٩٦١، ص ١٣٧.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، شيماء نعمة عبود، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة التاسعة، ٢٠١٧، ص ٤٢٥.

(٥) ميشيل ستيوارت، مصدر سابق، ص ١٨٥-١٨٦.

ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية في المادة (١١٣) منح مجلس الوزراء سلطة الاعتراض وذلك من خلال نصه على "تتطلب القوانين التي تتضمن رفع نفقات خطة الموازنة التي تترجها الحكومة الاتحادية او تنطوي في ثباتها نفقات جديده او تأتي معها نفقات جديده في المستقبل تتطلب هذه القوانين موافقة الحكومة الاتحادية عليها" وموافقة وزير المالية ضرورية في هذه الحالات هذا ما اشارة الية المادة (١١٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية التي تنص "تتطلب النفقات التي تفيض عن حدها او النفقات الخارجة عن نطاق الخطة موافقة وزير المالية الاتحادي عليها ويمكن منح هذه الموافقة فقط في الحالات غير المنظورة وحالات الحاجات التي لا امكانية لردها ويمكن تحديد تفاصيل اوفى من خلال قانون اتحادي " وهذه الصور التي تستطيع من خلالها السلطة التنفيذية ان تعترض على سلطة البرلمان التشريعية. ويتضح بان لوزير المالية في المانيا الاتحادية دور مهم في تشريع الميزانية الاتحادية، فهو الذي يجمع الايرادات ويصرف الاعتمادات ويشرف على الضرائب ومسؤول عن العملات^(١). كما هو الذي يسمح في حالة الضرورة بالمصروفات العاجلة التي لم تتضمنها الميزانية، على ان تصرفاته تكون خاضعة للبرلمان فيما بعد. بالإضافة الى ان وزير المالية في الحكومة الالمانية الاتحادية يكون مسؤول عن تصريف الشؤون المالية، حيث يقوم بتقديم الحسابات الختامية الى مجلس النواب والمجلس الاتحادي خلال العام، وان ديوان المحاسبة بمعاونة مجلس النواب يقرر هل أحسن التصرف بالميزانية وذلك من خلال مراجعة الحسابات^(٢).

ان الموظفين والفنيين في كل وزارة أو هيئة حكومية يقوموا بتقدير الميزانية، وبعد مصادقة هذه التقديرات من قبل المسؤول في الوزارة او الهيئة، عند ذلك يقوم وزير المالية بمراجعتها وتنسيقها ويضع المقترحات العامة للميزانية ويصوغ مسودة القانون الخاص بها، ثم بعد ذلك يقوم

^(١) ديار عبيد اسماعيل، اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية المانيا الاتحادية والعراق نموذجا، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية والادارية-جامعة الشرق الادنى، ٢٠٢٠، ص ٤١-٤٢.

^(٢) د. رافع خضير صالح شبر، د. كريم لفقة مشاري، حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الحادي عشر، ٢٠١٩، ص ٣٩.

بعرضها على مجلس الوزراء من أجل حصول الموافقة عليها، ثم تعرض امام مجلس النواب فيقوم ممثلو الوزارات والهيئات بالدفاع عنها^(١).

وإذا وصلت السنة المالية الى نهايتها، وكانت ميزانية العام القادم لم تقرر بعد، ففي هذه الحالة تستطيع الحكومة ومن خلال قانون مؤقت خاص بالميزانية، ان تقدم خدماتها وفق ميزانية العام السابق وذلك من أجل الحفاظ على المؤسسات القانونية وكذلك من اجل تنفيذ الاجراءات التي تم اقرارها قانونا^(٢).

الفرع الثاني

تدخل السلطة التنفيذية في حل البرلمان وعمله

من خلال هذا الفرع سنبين دور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في حل البرلمان، فضلاً عن دورها في سير عمله.

اولاً: دور السلطة التنفيذية في حل البرلمان

يُعد حل البرلمان الاتحادي من أهم الوسائل التي تستطيع من خلالها السلطة التنفيذية التأثير على السلطة التشريعية في المانيا الاتحادية، وان هذه الوسيلة إما ان تكون من خلال رئيس الاتحاد، او ان تكون من قبل رئيس الاتحاد بناءً على اقتراح من قبل المستشار الاتحادي.

فقد اعطى القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية من خلال نص الفقرة الرابعة من المادة (٦٣) لرئيس الاتحاد الحق بحل البرلمان (مجلس البند ستاغ) في الحالة التي لم يحصل فيها المرشح لمنصب المستشار الاتحادي على الاغلبية الكافية لأعضاء البرلمان، حيث تنص على ما يلي "...، إذا لم يحصل المنتخب (لمنصب المستشار) على هذه الاغلبية فعلى رئيس الجمهورية الاتحادية خلال سبعة ايام ان يعينه مستشارا اتحاديا او ان يأمر بحل البند ستاغ"^(٣). ومن خلال ما سبق يمكن القول بان حق رئيس الاتحاد في حل البرلمان يكون مقيدا، ويتمثل هذا القيد باستحالة تشكيل حكومة الاغلبية، فرئيس الاتحاد حتى يتمكن من مواجهة هذه الحالة يلجئ

(١) ديار عبيد اسماعيل، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، د. كريم لفقة مشاري، حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٣) د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ١١٩.

الى حل البرلمان لعدم وجود اغلبيه مطلقة للمرشح. وان سلطة رئيس الاتحاد في حل البرلمان تم تنظيمها من قبل المشرع الدستوري الالماني بهذه الصورة، وذلك من اجل ان يكون حل البرلمان وسيلة لتهديد المجلس، من اجل الحصول على الاغلبية البسيطة والا فيمكن القول بان الحل أصبح عقاب للمجلس.

اما الصور الثانية لحل البرلمان في جمهورية المانيا الاتحادية فتكون من خلال المستشار الاتحادي، وذلك في حالة التي يطلب فيها المستشار الاتحادي من البرلمان بعد تعيينه منحه الثقة على برنامجه، ولم يقر المجلس بمنحه الثقة فلرئيس الجمهورية في هذه الحالة أن يحل البرلمان وفق مقترح يقدمه له المستشار الاتحادي والدعوة الى انتخابات جديدة^(١).

هذا ما أشار اليه القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية الذي ينص على " اذا قدم المستشار طلباً بالثقة ولم يحرز هذا الطلب على موافقة اغلبية اعضاء المجلس النيابي الاتحادي (البند ستاغ) يستطيع رئيس الجمهورية عندئذٍ وبناءً على اقتراح المستشار ان يحل مجلس النواب الاتحادي خلال مدة زمنية قدرها احدى وعشرون يوماً. بينما يصبح حق حل المجلس النيابي لاغياً بمجرد ان ينتخب المجلس النيابي الاتحادي مستشاراً جديداً بأغلبية أعضائه"^(٢).

ومن خلال هذا النص يلاحظ بان حق الحل في هذه الحالة مقيد بقيدتين، الاول هو رفض منح الثقة للمستشار الاتحادي عندما يطلبها لحكومته، اما القيد الاخر فيتمثل بالمدة التي يستطيع من خلالها المستشار ان يطلب من الرئيس حل البرلمان، وهذه المدة محددة بفترة (٢١) يوماً، الا ان المجلس يستطيع ان يتخلص من القيد السابق، وذلك من خلال ترشيح مستشار اخر خلال هذه المدة وبأغلبية أعضائه^(٣).

ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية بعمل البرلمان

تدخل السلطة التنفيذية إما أن يكون بسير البرلمان الاتحادي، أو من خلال الجمع بين عضويتها وعضوية مجلس النواب (البند ستاغ).

١- تدخل الحكومة بسير البرلمان

(١) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مطبعة شركة مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٠، ص ٤١٤-٤١٧.

(٢) المادة ٦٨ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٣) ديار عبيد اسماعيل، مصدر سابق، ص ٤٥.

ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية بين بان البرلمان هو مختص في دعوة أحد المجلسين للانعقاد او فض دورة الانعقاد، بالإضافة الى ان القانون الاساسي الالمانى لم يحدد عدد جلسات مجلس النواب، بل ترك ذلك للمجلس هو يحدد موعد بداية ونهاية الفصل التشريعي وبدون تدخل من قبل السلطة التنفيذية^(١). الا ان القانون الاساسي الالمانى قد اشارة الى الحالة التي يطلب فيها رئيس مجلس (البند ستاغ) مجلس النواب عقد جلسة في وقت مبكر للوقت الذي حدده المجلس سابقا، وذلك بناء على طلب رئيس الاتحاد او المستشار الاتحادي^(٢).

هذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة (٣٩) من القانون الاساسي الالمانى إذ جاء فيها " يقرر مجلس النواب الاتحادي بنفسه انتهاء وبدء جلساته. يستطيع رئيس المجلس ان يدعو الى الاجتماع بموعد مبكر ، يكون الرئيس ملزماً بذلك اذا وجه الية الطلب من قبل ثلث اعضاء المجلس او من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية او من قبل مستشار المانيا الاتحادية"^(٣). وهذا النص يشير الى حق رئيس الجمهورية الاتحادية او مستشار المانيا الاتحادية في دعوة مجلس النواب للانعقاد في موعد يسبق الموعد الذي كان المجلس قد حدده للاجتماع العادي وعلى رئيس المجلس ان يستجيب ويقدم الموعد بناءً على طلب الرئيس او المستشار او ثلث اعضاء المجلس^(٤).

وكذلك الامر بالنسبة للمجلس الاتحادي فحسب الفقرة الثانية من المادة (٥٢) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية التي تنص " الرئيس هو الذي يدعو المجلس الاتحادي للاجتماع. وعليه أن يدعو المجلس للاجتماع إذا طلب ذلك ممثلو ولايتين على الاقل او الحكومة الاتحادية"^(٥). ومن خلال النص اعلاه يلاحظ بان رئيس المجلس الاتحادي (البند سرات) له الحق في دعوة المجلس الى الانعقاد، وذلك بناءً على طلب مقدم اما من قبل اعضاء ولايتين على اقل تقدير او حسب طلب مقدم من قبل الحكومة الاتحادية.

(١) د. سليم نعيم خضير الخفاجي، ذر حميد راضي، إثر الاختصاص الرقابي للقاضي الدستوري على مبدأ التوازن، مجلة دراسات البصرة، العدد ٣٢، السنة الرابعة عشر، ٢٠١٩، ص ٩٢.

(٢) أ.م احسان عبد الهادي سلمان، السلطات الثلاث في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، دراسات قانونية وسياسية، العدد الاول، السنة الاولى، ٢٠١٣، ص ٢٧٦.

(٣) المادة ٣٩ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٤) ميشيل ستيوارت، مصدر سابق، ص ١٨١.

(٥) المادة ٥٢ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

٢-الجمع بين عضوية الحكومة ومجلس النواب

ان رئيس الوزراء الالمانى (المستشار الاتحادي) وكذلك معظم وزراء الاتحادي يتم انتخابهم من قبل مجلس النواب (البند ستاغ)، ولهم بهذه الصفة الحق في الجمع بين النيابة والوزارة وكذلك التصويت على الاجراءات التشريعية، بالإضافة الى انهم يشغلوا مقاعدهم البرلمانية عندما يكون هناك مقترح قانون جديد، وقد يشاركون في التصويت على المسائل الثانوية ^(١). من اجل تقوية الائتلاف عند الضرورة، من خلال الحصول على تأييد على موضوع معروف لدى الاحزاب البرلمانية. ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية يشير الى ان اعضاء الحكومة الاتحادية لهم حضور جلسات ولجان البرلمان، من أجل أن يشاركوا في النقاشات التي يجريها البرلمان، وان تدخل المستشار الاتحادي في نقاشات البرلمان من اجل بيان اراء الحكومة والدفاع عنها، وعلى اعضاء البرلمان الاتحادي الاستماع إليهم، وان حق الحكومة في المشاركة في نقاشات البرلمان الاتحادي يجب ان لا تعرقل اعماله، بالمقابل فان لمجلس النواب وللمجلس الاتحادي في جمهورية المانيا الاتحادية الحق، في ان يطلبوا حضور اعضاء من الحكومة الاتحادية في نقاشاتهم بشأن امور تدخل في اختصاصات الحكومة الاتحادية ^(٢).

المطلب الثاني

مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

إذا كانت للسلطة التنفيذية في المانيا الاتحادية من الوسائل التي تستطيع بها التأثير على السلطة التشريعية، حيث يمكن من خلالها التدخل في صلاحيات السلطة التشريعية والتعاون معها في مجالات من اجل تحقيق التوازن بين السلطات، فإن السلطة التشريعية هي الاخرى تمتلك من الوسائل التي تستطيع من خلالها التأثير على السلطة التنفيذية، وذلك من خلال التدخل في انشطتها، وكذلك ممارسة بعض صلاحياتها، فضلاً عن دورها في مراقبة اعمالها، كما يمكن لها ان تشترك في تكوينها.

^(١) كريم لفته مشاري عبد، حدود اختصاصات الوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه قدمت الى كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٩، ص٧٨.

^(٢) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٣٢٠-٣٢١.

ومن اهم المظاهر التي تستطيع السلطة التشريعية التأثير من خلالها على السلطة التنفيذية في جمهورية المانيا الاتحادية، هي تدخلها في اختيار رئيس الجمهورية، إذ يتم اختيار الرئيس من قبل مجلس النواب (البند ستاغ)، وكذلك يستطيع رئيس المجلس الاتحادي في جمهورية المانيا الاتحادية من تولي منصب رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب لأي سبب، او في حالة عجزه عن ممارسة صلاحياته، لهذا يمكن القول بان السلطة التشريعية تشارك في تكوين السلطة التنفيذية.

وكذلك تقوم السلطة التشريعية في جمهورية المانيا الاتحادية بمراقبة السلطة التنفيذية عندما تمارس نشاطها، ومن اوجه نشاطاتها قيامها بتعيين الموظفين التنفيذيين، إذ تخضع السلطة التنفيذية عندما تقوم بتعيين موظفيها الى رقابة السلطة التشريعية، وكذلك تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها اتجاه السلطة التنفيذية من خلال قيام مجلس النواب (البند ستاغ) بتنظيم مسالة الشؤون الخارجية بالإضافة الى دوره في تنظيم الشؤون العسكرية وهذا يعني بان السلطة التشريعية لها دور في ممارسة الوظيفة التنفيذية في جمهورية المانيا الاتحادية.

ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية اشار الى الدور الذي تمتلكه السلطة التشريعية في التحقيق والمراقبة لأعمال السلطة التنفيذية إذ يمارس مجلس النواب (البند ستاغ) سلطة التحقيق كما يراقب المجلس الاتحادي (البند سترات) السلطة التنفيذية عند ممارسة نشاطاتها. وكذلك فان السلطة التشريعية بمجلسيها (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) لها الحق في اتهام رئيس الاتحاد في حالة مخالفة الدستور عمداً أو في حالة مخالفة القانون الاتحادي أو في حالة اغتصاب السلطة من قبل رئيس الاتحاد في جمهورية المانيا الاتحادية.

الفرع الأول

دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية وممارسة الوظيفة التنفيذية

سوف نقوم من خلال هذا الفرع ببيان الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية في اختيار رئيس الجمهورية، بالإضافة الى تولي رئيس المجلس الاتحادي دور رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب، وكذلك دورها في تنظيم الشؤون الخارجية والعسكرية وذلك من خلال فقرتين.

اولاً: دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية

سنبحث دور السلطة التشريعية (مجلس البند ستاغ و مجلس البند سترات) في اختيار رئيس الجمهورية واختيار المستشار، وكذلك دورها في حالة خلو منصب الرئيس او عجزه عن ممارسة مهامه.

١- دور الذي يمارسه مجلس النواب في اختيار رئيس الاتحاد

يشارك مجلس النواب (البند ستاغ) في جمهورية المانيا الاتحادية في اختيار رئيس الاتحاد، وذلك من خلال المجلس الاتحادي الذي يتكون من جميع اعضاء مجلس النواب، وعدد مماثل لهم يتم انتخابهم من قبل المجالس التشريعية للولايات الموجودة داخل الاتحاد الالمانى، وبطريقة الانتخاب النسبي من أجل اختيار رئيس الاتحاد الالمانى لمدة خمس سنوات^(١).

يدعو رئيس مجلس البند ستاغ (مجلس النواب) الى عقد جلسة لمجلس الاتحاد حيث لرئيس مجلس النواب الحق في اختيار مكان و موعد انعقاد المجلس، ويجتمع اعضاء المجلس كمجموعة واحدة في مدة لا تزيد عن (٣٠ يوم) قبل انتهاء مدة الرئيس الحالي، وفي حال انتهاء المدة قبل الوقت المقرر بسبب الوفاء او الاستقالة يجتمع المجلس في مدة لا تزيد عن (٣٠ يوماً) من تاريخ انتهائها، وينتخب المجلس المرشح الذي لديه اغلبيه الاصوات داخل مجلس الاتحاد لمنصب الرئيس، اما اذا لم يحصل اي مرشح على ذلك ينتخب المرشح الذي يحصل على اغلبيه النسبية للأصوات في الدور الثالث، بعد ان يتم اخذ الاصوات مرتين^(٢).

ولا يوجد سبب يمنع من ابراز مرشحين جدد لمنصب رئيس الجمهورية خلال جولة اقتراع الثانية والثالثة لان المادة (٥٤) أشارت الى انتخاب رئيس الجمهورية بدون مناقشة^(٣). وبعد فوز

(١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ١٤٠.

(٢) المادة ٥٤ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) د. اركان عباس حمزة الخفاجي، ايمن خليل شوكان، الجهة المختصة بالتصويت على المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة الرابعة عشر، ٢٠٢٢، ص ٥٢٢.

الرئيس يلزمه القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية بأداء اليمن امام البرلمان (مجلس النواب والمجلس الاتحادي، وبذلك يساهم البرلمان في انتخاب الرئيس الاتحادي^(١).
ومما سبق يمكن القول بان مجلس النواب يساهم في انتخاب رئيس الاتحاد وهذا يعني بان السلطة التشريعية تتدخل في تكون السلطة التنفيذية وهذا التأثير هو من اجل تحقيق التوازن.

٢- الدور الذي يمارسه مجلس النواب في اختيار المستشار

ان لمجلس النواب دوراً مهماً في اختيار المستشار الاتحادي، إذ يقوم رئيس الجمهورية باقتراح المرشح لمنصب المستشار بعد اجتماع مجلس البند ستاغ (مجلس النواب) الجديد الذي انعقد بعد الانتخابات العامة، وبعد ترشيح المستشار من قبل الرئيس يقوم مجلس النواب بالتصويت عليه، فاذا حصل المرشح على اغلبية اصوات مجلس النواب في هذه الحالة يعلن الرئيس تعيين المستشار رسمياً، وان صلاحيات الرئيس تبدو شكلية في اختيار المستشار، بعكس مجلس النواب الذي يُعد صاحب الحق في تعيين المستشار الاتحادي^(٢).

اما إذا لم يحصل المرشح على اغلبية الاصوات فيجوز لمجلس النواب خلال (١٤ يوم) من الترشيح الاول انتخاب شخص اخر، ولا يقتصر اختياره على مرشح من قبل الرئاسة، ويجب ان تكون اصوات مجلس النواب أكثر من نصف من اجل انتخابه، وإذا لم يختار اي شخص في هذه الحالة يتم اقتراح مرشح جديد بلا تأخير، فان حصل على اغلبية الاصوات من قبل مجلس النواب فعلى الرئيس تعيينه مستشارا خلال (١٧ايام) من انتخابه^(٣). وهناك حالة يطلق عليها الاقتراح الايجابي بعدم الثقة، تكون عندما يعلن المجلس عدم ثقته بالمستشار الاتحادي فيتم انتخاب مستشار جديد من دون تكوين مجلس نواب جديد، ففي هذه الحالة يجب على مجلس النواب اقتراح مرشح وتقديمه للرئيس مع طلب عزل المستشار السابق وعلى الرئيس الموافقة على الطلب ولا بد ان يكون للمستشار اغلبية داخل البند ستاغ يعتمد عليها ومن ثم يكون الاختيار

(١) المادة ٥٦ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٢) ميشيل ستوارت، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٣) المادة ٦٣ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

مرتبطاً بزعيم حزب الاغلبية^(١). اي ان المستشار يمثل حزب الاكثرية او التحالف الذي فاز بالانتخابات البرلمانية^(٢).

وجرت العادة بان رئيس الاتحاد يقوم بترشيح زعيم الاغلبية في مجلس النواب، اما إذا قام الرئيس بترشح شخص غير مقبول من قبل مجلس النواب، فان هذا الشخص المرشح سوف يرفض من قبل مجلس البند ستاغ، ومن ثم ينتقل حق الترشيح الى مجلس النواب وفي هذه الحالة يقوم رئيس الدولة بتعيين من رشحه وصوت له مجلس النواب^(٣). والحقيقة ان اختيار رئيس الحكومة (المستشار) في المانيا الاتحادية، لا تحكمه القواعد الدستورية فقط، لأن انتخاب المستشار الاتحادي في البرلمان يحدث بعد ان يتم تعيين الاشخاص المرشحين من قبل الاحزاب السياسية، فضلاً عن أن اختيار أحد المرشحين لمنصب المستشار الاتحادي يتوقف على نتائج انتخابات البند ستاغ (مجلس النواب)، خاصة توزيع النفوذ بين الائتلافات المتنافسة^(٤).

ويمكن لمجلس النواب ان يعزل المستشار الاتحادي، فان قام بذلك يجب عليه أن يقوم بتقديم مرشح بديل، وذلك من اجل استمرارية القيادة السياسية، مع تقديم طلب الى رئيس الاتحاد من أجل تحيى المستشار السابق، من خلال عملية الاقتراع بعدم الثقة الذي توصف بانها اقتراع بناء^(٥). بالمقابل فان للمستشار الحق بان يطرح مسألة الثقة على البند ستاغ، حيث يطلب من الرئيس الفدرالي حل البند ستاغ، بشرط ان يكون الحل خلال ثلاثة اسابيع^(٦). وبعد اختيار المستشار الاتحادي يلزمه الدستور بأداء اليمين امام مجلس النواب (البند ستاغ)، بالإضافة الى قيام المستشار الاتحادي بتقديم البيان امام مجلس النواب الذي يرسم السياسة العامة للحكومة

(١) د. محمد قدري حسن، مصدر سابق، ص ٤٠-٤١.

(٢) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق -دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠١٠، ص ٦٠.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٤٩٨.

(٤) د. سعيد نحيلي، علي ابراهيم صالح، دور المستشار الاتحادي في النظام السياسي الالمانى، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٤٣، العدد الثالث، ٢٠٢١، ص ٥٠٤.

(٥) جابرييل اية الموند جي بنجهام باويل الابن، مصدر سابق، ص ٤٣٤.

(٦) د. ادمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٨٣، ص ٦٤١.

وتحمل المسؤولية عنها^(١). ان اختيار المستشار الاتحادي من قبل مجلس النواب او التصويت عليه يعتبر تكوين للسلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية وهذا يحقق التعاون والتوازن بينهما.

٣- دور مجلس الولايات في خلو منصب الرئيس او عجزه

إن رئيس المجلس الاتحادي يستطيع ممارسة مهام الرئيس لمدة تزيد عن (٣٠ يوماً) في حالة خلو المنصب بالتزامن مع حل مجلس البند ستاغ، ففي هذه الحالة اوجب الدستور انتخاب مجلس جديد خلال (٦٠ يوماً) بذلك يبقى رئيس مجلس الاتحاد يمارس سلطات رئيس الجمهورية الاتحادية حتى انتخاب المجلس الجديد، وبعدها ينتخب رئيس له يدعو لانعقاد مجلس الاتحاد من اجل انتخاب الرئيس، وبعض الفقه يقول بان رئيس المجلس الاتحادي هو الأصلح لممارسة صلاحيات الرئيس مؤقتاً لأن له معرفة بالأمور السياسية^(٢).

اما إذا عجز الرئيس عن ممارسة واجباته خلال مدة الرئاسة لأي سبب كان فان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية اشار الى هذه حالة التي يقول فيها "تتاط ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية الاتحادي في حالة اعاقته او اعتزاله لمنصبه قبل الوقت المحدد الى رئيس المجلس الاتحادي"^(٣). ويقول بعض الفقهاء بان منح رئيس المجلس الاتحادي (البند سرات) مهام الرئاسة مؤقتاً أفضل، لان الدستور لم ينص على منصب نائب رئيس الاتحاد، بالإضافة الى ان مجلس البند ستاغ هو مسؤول عن اختيار رئيس الاتحاد، فمن غير المنطقي اعطاء مهمة الرئاسة له، فلا يمكن جمع امرين بشخص واحد لهذا فان رئيس مجلس الاتحاد افضل لتولي منصب الرئاسة بصفة مؤقتة^(٤).

ثانياً: مشاركة الوظيفة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية

سنبين الوظيفة التنفيذية للسلطة التشريعية من حيث الشؤون الخارجية والشؤون العسكرية وتعيين الموظفين.

(١) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٩١.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٤٨٤.

(٣) المادة ٥٧ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٤) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

١- دور البرلمان في الشؤون الخارجية: من المعروف بان السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في تنظيم الشؤون الخارجية، الا ان النظام في المانيا الاتحادية يكون بخلاف ذلك لان القانون الاساسي الالمانى اعطى مجلس النواب حق تنظيم نشاطات الدولة ومن اهم هذه النشاطات هي الشؤون الخارجية، حسب المادة ٧٣ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية^(١). كما وقد منح القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية مجلس البند ستاغ(مجلس النواب) الحق بالموافقة على المعاهدات التي يعقدها رئيس الجمهورية الاتحادية ، ومنها معاهدات السلام، ومعاهدات ذات تأثير على التشريع الاتحادي، والمعاهدات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية^(٢).

ويكون للبرلمان الاتحادي دور مهم في تصديق المعاهدات التي تعقدها الحكومة الاتحادية، سواء تمت الموافقة من قبل مجلس النواب او من قبل مجلس النواب ومجلس الاتحاد معا^(٣). لأن لأن القانون الاساسي الالمانى قد اعطى مجلس النواب صلاحية الموافقة على المعاهدات التي تجريها الحكومة وان المعاهدات تُعد من أهم مظاهر الشؤون الخارجية، بالإضافة الى ان القانون الاساسي الالمانى منح حكومة الاتحاد حق تنظيم العلاقات مع الدولة الاجنبية، وان وسيلتها في ذلك المعاهدات^(٤).

٢- دور البرلمان في الشؤون العسكرية: عند صدور القانون الاساسي الالمانى سنة ١٩٤٩ لا يشير الى القوات المسلحة ولا الى الصلح والهدنة وغيرها من المسائل الحربية إذ كان انشاء القوات المسلحة غير مسموح بها^(٥). وبعد التعديل الاول تمت الإشارة الى القوات المسلحة، اما التعديل الثاني فقد جعل قيادة القوات المسلحة وقت السلم لوزير الدفاع الاتحادي وقيادتها وقت الحرب للمستشار وكان الرئيس مختص بإثبات حالة الدفاع، الا ان التعديل الثالث جعل مجلس النواب هو المختص بإثبات حالة الدفاع، بعد اخذ موافقة المجلس الاتحادي، إذ أشار التعديل الى

(١) المادة ٧٣ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل التي تنص على ان سلطة اصدار التشريعات في امور التالية هي من اختصاص الاتحاد " الشؤون الخارجية وشؤون الدفاع بما فيها حماية المدنيين".

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، شيماء نعمة عبود، مصدر سابق، ص ٤٤٣.

(٣) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٤) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٤٧٠-٤٧١.

(٥) ميشيل ستيوارت، مصدر سابق، ص ١٧٧.

ان اثبات حالة الدفاع واعلانها ومنها حالة الحرب والتهديد بها التي يمكن ان يتعرض لها الاتحاد بالكامل او احدى الولايات الداخلة فيه^(١).

٣- دور البرلمان في تعيين الموظفين التنفيذيين: ان الرئيس الاتحادي الالمانى هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وكبار الموظفين في الدولة او تنحيهم، وذلك بناءً على توصية من قبل المستشار الاتحادي، إلا أن البرلمان الاتحادي يراقب عمل الحكومة في تعييناتها وينتقدها في ذلك بالرغم من ان الذي يعيّنهم هو الرئيس الاتحادي بناءً على عرض المستشار وبدون موافقة السلطة التشريعية^(٢). وقد قدم مجلس النواب الى المستشار الاتحادي انتقادات عديدة فيما يتعلق بسياسته في تعيين الموظفين العموميين، إذ تم توجيه النقد الى المستشار الاتحادي في عام ١٩٥١ عند تعيين الموظفين العموميين، لأنه لم يعرضهم على البرلمان وقد فسر ذلك بعدم احترام للبرلمان^(٣).

الفرع الثاني

سلطة البرلمان في التحقيق واتهام الرئيس

سنخصص هذا الفرع لبيان دور البرلمان في التحقيق واتهامه للرئيس، وذلك من خلال فقرتين نبحث في الفقرة الاولى دور البرلمان في التحقيق والمراقب للسلطة التنفيذية، بينما نبحث في الفقرة الثانية دوره في اتهام رئيس الاتحاد.

اولاً: دور البرلمان في التحقيق

نص القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية على انه^١ - لمجلس النواب الاتحادي الحق كما يصبح واجبا عليه في حالة تقديم طلب من ربع اعضائه ان يعيّن لجنة تقصي الحقائق و تقوم بدورها بتقديم الادلة الثبوتية في مداوات علنية الا انه يمكن حجب العلنية ٢- لدى تقديم الادلة الثبوتية يتم تطبيق احكام نظام المحاكم الجنائية ضمن مفهوم ملائم للحالة وهنا تبقى حرمة سرية الرسائل والبريد والاتصالات الهاتفية مصونة ٣- تكون المحاكم والدوائر الرسمية ملزمة بتقديم المساندة القانونية والوظيفية ٤- لا تخضع قرارات لجان تقصي الحقائق الى

(١) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٥٢٩-٥٣٠.

(٢) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ١٨٦-١٨٧.

(٣) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٧٢.

مراجعة وتوضيحات قضائية في حين يكون للمحاكم كل الحرية في تقدير الحثثيات التي جرى التحقيق على اساسها^(١).

من خلال النص السابق يلاحظ بان مجلس النواب له صلاحية انشاء لجنة تحقيق وتحري عن الحقائق، في جلسة سريه او علنية بناءً على طلب مقدم من ربع اعضائه، بالإضافة الى ان الدستور الالمانى منح مجلس النواب حق تشكيل لجنة دائمة، إذ تعمل هذه اللجنة على صيانة حقوق المجلس اتجاه الحكومة الاتحادية، في ما بين دورتي الانعقاد، وتتمتع هذه اللجنة بسلطة تحقيق، وقد تشكلت لجان من أجل دراسة حال موظفي السلك الدبلوماسي، فيما اذا كان لهم ارتباط بالحكم النازي، ما يزعزع ثقة الشعب أو الدول الاجنبية بألمانيا الاتحادية، وقد أوصت هذه اللجنة بطرد او نقل بعض الموظفين^(٢).

و للبرلمان نوع من الرقابة اتجاه الحكومة، وذلك من خلال الاستجواب الذي يُعد من اهم الوسائل الرقابية لمجلس البند ستاغ، ولمجلس البند سرات حيث اعطاه القانون الاساسي الالمانى حق الرقابة على السلطة التنفيذية، من خلال اطلاع الحكومة له اول بأول عندما تقوم بتصريف شؤون الاتحاد، لهذا يعتبر الاستجواب من أخطر حقوق البرلمان في علاقته مع الحكومة^(٣).

وحسب نظام ساعات الاسئلة يمكن للنائب في مجلس النواب ان يطرح سؤالاً مكتوباً إلى وزراء الحكومة في قضايا سياسية او في موضوع يخص الناخبين، وممثل الحكومة يجيب على الاسئلة، وللنواب تقديم اسئلة تكميلية خلال الاجابة، كما من حق النواب اجراء مناقشة حول مسألة سياسية قائمة^(٤). فضلاً عن ان لجان مجلس النواب كلا حسب اختصاصها تقوم بأجراء جلسة استماع لتقصي اعمال الحكومة. وان هذه المناقشات تعود بالفائدة على احزاب المعارضة في مجلس النواب، وذلك لأنها تستطيع من خلالها التعبير عن وجهة نظرها^(٥).

كما وان القانون الاساسي اعطى للمجلس الاتحادي دور بالرقابة البرلمانية اتجاه السلطة التنفيذية حيث اوجب على الحكومة الاتحادية ان تطلع مجلس الاتحاد عندما تقوم بتصريف

(١) المادة ٤٤ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٢) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٣) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٣٦٥-٣٦٦.

(٤) احسان عبد الهادي سلمان، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

(٥) جابريل اية الموند جي بنجهام باويل الابن، مصدر سابق، ص ٤٣٢-٤٣٣.

شؤون الاتحاد. وتم انشاء اجهزة للاتصال بين مجلس الولايات والحكومة الاتحادية، وذلك من اجل ان يشارك مجلس البند سرات ليس فقط في اصدار التشريعات، وانما يؤثر كذلك في تصرفات الحومة الاتحادية^(١).

مما تقدم يرى الباحث أن كلا مجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس الاتحادي) لديهم وسائل يستطيعون من خلالها التأثير بتصرفات السلطة التنفيذية، من اجل تحقيق التوازن بينهما.

ثانيا: دور البرلمان في اتهام الرئيس

ينص القانون الأساس الألماني على انه "١- يستطيع مجلس النواب الاتحادي او المجلس الاتحادي رفع دعوى امام المحكمة الدستورية الاتحادية ضد رئيس الجمهورية الاتحادية بسبب المساس المتعمد بالقانون الاساسي او بقانون اتحادي اخر ويجب ان لا يقل عدد مقدمي الطلب لرفع الدعوى عن ربع عدد اعضاء مجلس النواب الاتحادي او ربع عدد الاصوات في المجلس الاتحادي ويتطلب اصدار القرار برفع الدعوى موافقة اغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب الفدرالي او اغلبية ثلثي الاصوات في المجلس الاتحادي عليه ويتم تكليف ممثل للدعاء من قبل الجهة المستدعية. ٢- إذا ثبت للمحكمة الدستورية الاتحادية ان رئيس الجمهورية الاتحادي مذنب بسبب المساس المتعمد بالقانون الاساسي او باي قانون اتحادي اخر تستطيع المحكمة حينئذ اعلان اعتباره فاقداً لمنصبه و تستطيع المحكمة بعد رفع الدعوى ان تصدر امرا قضائياً عاجلاً بانه يتعذر عليه ان يمارس مهام منصبه"^(٢).

يشير النص اعلاه على انه إذا ارتكب رئيس الاتحاد فعل يستوجب ادانته كارتكابه فعل يخالف فيه القانون الأساس الألماني او القانون الاتحادي او ارتكب فعل يُعد اغتصاباً للسلطة، ففي هذه الحالات يعطى الحق لمجلسي البرلمان (مجلس النواب ومجلس الاتحاد)، وبشكل منفرد في توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية الاتحادية^(٣). وان الاتهام الذي يقدم من قبل مجلس النواب او مجلس الاتحاد يكون على شكل طلب موقع من ربع اعضاء المجلس الذي يقدم دعوى اتهام الرئيس للمحكمة الدستورية الاتحادية، ولا بد من ان يحصل قرار الاتهام في المجلس ذاته

(١) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٢) المادة ٦١ من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٥٠٣. واحسان عبد الهادي سلمان، مصدر سابق، ص ٢٨٣.

على أغلبية الثلثين حتى يستطيع المضي بالدعوى، والاثـر الذي يترتب على الدعوى هو عزل الرئيس كما يمكن رفع الدعوى من قبل البند ستاغ على القضاة الاتحاديـين عند مخالفتهم القانون الأساسي أو القانون الاتحادي امام المحكمة الدستورية الاتحادية^(١).

اما مسألة الحكم باتهام الرئيس فقد منحت وفق القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية للمحكمة الدستورية الاتحادية لكي لا يكون البرلمان هو الحكم والخصم في الوقت ذاته بالإضافة الى ان المحكمة الدستورية العليا في جمهورية المانيا الاتحادية تُعد اعلى محكمة فيها، وان اعضاء المحكمة محصنون عن اي تأثير كونهم معينين مدى الحياة^(٢).

ويرى الباحث ان القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية جعل اتهام الرئيس من اختصاص البرلمان، حتى لا يخالف الرئيس احكام القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية او القانون العادي، والفصل في اتهام الرئيس من اختصاص المحكمة الدستورية الاتحادية، ان اجراءات اتهام الرئيس تمثل مظاهر التأثير المتبادل بين السلطات من اجل تحقيق التوازن بينهما.

(١) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٥٠٣-٥٠٧.

الفصل الثاني

مظاهر التوازن بين السلطات في العراق

الفصل الثاني

مظاهر التوازن بين السلطات في العراق

ان التوازن بين السلطات وبالخصوص بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، يتمثل بما تملكه كل سلطة من ادوات للضغط والرقابة المتبادلة اتجاه السلطة الاخرى، من أجل تحقيق التعاون والتوازن بينهما، بحيث لا تستطيع احدهما السيطرة على الاخرى، ما يؤدي الى الاخلال بهذا التوازن^(١).

إن الهدف من التوازن بين السلطات، هو توزيع الاختصاصات بين السلطات بدلاً من أن يتم تركيزها بيد سلطة او جهة واحدة، وذلك حسب مبدأ الفصل بين السلطات حتى يتحقق التوازن، ومن ثم يمكن مساءلة الحكام سياسياً، وهذا يجنب الشعوب الثورات والانقلابات، في حين العكس من ذلك سيتوجه النظام السياسي في الدولة الى الدكتاتورية^(٢).

ان الدستور العراقي الصادر لعام ٢٠٠٥ منح مجلس النواب العراقي العديد من الوسائل التي يستطيع من خلالها ان يؤثر ويراقب اعمال السلطة التنفيذية، إذ يستطيع توجيه السؤال البرلماني، كما ويستطيع البرلمان طرح موضوع للمناقشة، فضلاً عن حقه بالاستجواب، اما لجان التحقيق فلم يتم تنظيمها من قبل الدستور وانما ترك ذلك للنظام الداخلي لمجلس النواب^(٣).

وقد اعطى الدستور العراقي الصادر لعام ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية الوسائل التي تستطيع ان تؤثر من خلالها بالسلطة التشريعية، ومن اهمها التدخل في سير البرلمان، إذ يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد. كما منح الدستور السلطة التنفيذية الحق في تقديم طلب حل البرلمان، الذي يُعد من أخطر الحقوق التي تستطيع الحكومة ان تمارسها تجاه البرلمان^(٤).

وان هذه الوسائل التي منحت لكلا السلطتين (التشريعية والتنفيذية) من اجل تحقيق التوازن بينهما، ولكي يتحقق هذا التوازن لابد من استمرار كلا السلطتين في اداء مهامهما التي نص الدستور عليها، ومن تلك المهام التأثير والرقابة المتبادلة بينهما، حتى لا تعدي سلطة على

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٢) د. عبد الله ابراهيم نصيف، مصدر سابق، ص ١٧.

(٣) المادة ٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

(٤) المادة ٦١ من دستور جمهورية العراق الصادر لسنة ٢٠٠٥.

سلطة اخرى، ومن هنا جاء دستور جمهورية العراق الصادر ٢٠٠٥ بالمحكمة الاتحادية العليا التي مهمتها رقابة السلطات عند ممارستها لاختصاصاتها، من اجل تحقيق التوازن. وكذلك تمنع الانحراف التشريعي من قبل البرلمان، او انحراف السلطة التنفيذية عند أداء اعمالها من خلال قراراتها ودورها بالتفسير، حتى تمنع هيمنة او الاعتداء من قبل احدهما تجاه الاخرى^(١).

وسوف نقوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين، الاول نتناول فيه مظاهر التوازن بين السلطات في كل من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، في حين نتناول في المبحث الثاني دور القضاء الدستوري في تحقيق التوازن بينهما.

المبحث الأول

مظاهر التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام

٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

إن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر لسنة ٢٠٠٤ جاء لكي ينظم المرحلة الانتقالية للنظام السياسي في العراق التي سادت بعد عام ٢٠٠٣، إذ رسم الخطوات الاساسية لوضع دستور دائم للبلاد واجراء استفتاء عليه، وكذلك إجراء انتخابات برلمانية كي يتم تشكيل حكومة وفق جدول زمني محدد^(٢). اما دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ فقد اشار إلى السلطات الثلاث الرئيسة في الدولة هي التشريعية والتنفيذية والقضائية، يكون لكل واحدة من هذه السلطات صلاحياتها او اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور، ولكي تُمنع إساءة استعمال السلطة، لا بد من حصول التوازن بين احدهما مع الاخرى دستوريا، لهذا سوف تقوم كل سلطة بممارسة وظيفتها الدستورية بطريقة لا تسمح للسلطة الاخرى بتجاوزها.

فالتوازن يكون عندما تمارس السلطة التشريعية الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية، وكذلك تشترك السلطة التنفيذية مع السلطة القضائية في تنفيذ احكام المحاكم، حيث تقوم الحكومة من

(١) د. محمد يوسف محميد، دور المحكمة الاتحادية كحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مصدر سابق، ص ٧-٨.

(٢) المادة ٢ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر عام ٢٠٠٤.

خلال جهازها الامني بتنفيذ الاحكام الصادرة من السلطة القضائية، كما هناك دور مهم للقضاء الدستوري يمارسه عندما يقوم بحل الاشكاليات والتنازعات التي يمكن ان تحدث بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال تفسير النصوص الدستورية المبهمة او الغامضة، بالإضافة الى حق المحكمة الاتحادية العليا بالحكم بعدم دستورية القوانين والانظمة^(١).

لهذا سوف نخصص هذا المبحث لبيان السلطات وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، وكما سوف نبين مدى التأثير والتوازن الحاصل بينهما من خلال المطلب الاول، اما المطلب الثاني فسوف نخصصه لمبحث التوازن بين السلطات وفق دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥، وذلك من خلال بيان التأثير المتبادل بين السلطات، إذ تمتلك كل سلطة ادوات تستطيع بواسطتها التأثير بالسلطة الاخرى من أجل تحقيق التوازن بينهما.

المطلب الاول

مظاهر التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة

٢٠٠٤

صدر قانون ادارة الدولة في مارس ٢٠٠٤، وقد تناول المبادئ الاساسية التي يعتمد عليها القانون، إذ نظم السلطة التشريعية والتنفيذية الانتقالية والحقوق الأساسية، وقد اجريت انتخابات في ظله سنة ٢٠٠٤ انبثقت عنها الجمعية الوطنية التي مارست السلطة التشريعية خلال المرحلة الانتقالية^(٢). وقسم قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية السلطات الرئيسة في الدولة الى مرحلتين، الاولى تتكون من رئاسة الدولة (رئيس الجمهورية ونائبين) ومجلس الوزراء، بالإضافة الى المجلس الوطني المؤقت (يتكون من مئة عضو من بينهم اعضاء مجلس الحكم) والسلطة القضائية^(٣). اما المرحلة الثانية فتكون السلطة فيها من الجمعية الوطنية (تشرع القوانين وتراقب

(١) د. عباس هادي العقابي، العلاقة بين السلطات ودور المحكمة الاتحادية العليا في فض المنازعات، ط ١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٣٧٧.

(٢) د. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، كلية القانون، جامعة بغداد، بدون تاريخ ص ٥٦.

(٣) ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - القسم الثاني.

الحكومة) والسلطة التنفيذية الانتقالية (تتكون من مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء). فضلاً عن السلطة القضائية التي تكون مستقلة اتجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية (المادة ٢٤).
أما العلاقة بين السلطات وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد أشارت اليها المادة ٢٤ منه الى ان السلطات تكون منفصلة ومستقلة الواحدة عن الاخرى، إلا أن القانون في نصوص أخرى رجح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، مما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
ومما تقدم سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول السلطات العامة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، اما الفرع الثاني فسوف نخصه لبحث التوازن بين السلطات وفق قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

الفرع الأول

السلطات العامة في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤

الحكومة الانتقالية المنبثقة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية تتميز بانها كانت على شكل فترتين، هذا ما اشار إليه القانون من خلال نصه على " تبدأ الفترة الاولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة كاملة تتولى السلطة في (٣٠ حزيران). وتستأنف هذه الحكومة وفق عملية تداول واسع النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة ويمكن التشاور مع الامم المتحدة في ذلك. ان هذه الحكومة ستمارس السلطة بموجب هذا القانون، وملحق يتفق عليه ويصدر قبل بداية المرحلة الانتقالية ويكون جزءا لا يتجزأ من هذا القانون. تبدأ الفترة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية والتي تتم بعد اجراء الانتخابات للجمعية الوطنية كما هو منصوص عليه في هذا القانون، تنتهي المرحلة الثانية عند تأليف حكومة عراقية وفقا لدستور دائم"^(١).

(١) المادة (٢) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

يتضح من هذا النص بان الحكومة الانتقالية تكون بفترتين الاولى تبدأ بتاريخ ٣٠ حزيران وتمارس مهامها وفق هذا القانون وملحق به يصدر ويكون جزء منه^(١)، وبالفعل صدر الملحق في ١ حزيران ٢٠٠٤ وتم تشكيل الحكومة الانتقالية بموجبه^(٢). حيث تشكلت الحكومة الانتقالية الاولى وفق ما يلي رئاسة الدولة التي تكونت من مجلس رئاسي يضم كل من رئيس الجمهورية ونائبي الرئيس، وكذلك مجلس الوزراء الذي يضم كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالإضافة الى السلطة القضائية^(٣). كما اشار ملحق قانون ادارة الدولة الى المجلس الوطني المؤقت، الذي يعد مجلس استشاري يقدم المشورة الى لمجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ويراقب تنفيذ القوانين وتعيين رئيس الجمهورية او أحد نائبيه في حالة الاستقالة او الوفاء، وتصديق الموازنة وله الحق باستجواب مجلس الوزراء (رئيس واعضاء)، ويتكون هذا المجلس الذي يضم مئة عضو بواسطة المؤتمر الوطني^(٤).

اما الحكومة الانتقالية الثانية فتتكون من السلطات الثلاث الاتية

اولا السلطة التشريعية الانتقالية: اعطى قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية السلطة التشريعية المؤقتة الى مجلس يسمى بالجمعية الوطنية. يتألف من اعضاء يتم انتخابهم وفق قانون الانتخابات وقانون الاحزاب، حيث حدد نسبة الاقليات بالجمعية بالإضافة الى حصة النساء^(٥)، وتتألف الجمعية الوطنية وفق قانون الانتخابات من (٢٧٥) عضوا^(٦)، حيث يتم انتخاب الاعضاء بطريقة الانتخاب المباشر، وحسب نظام التمثيل النسبي، من اجل تحقيق التمثيل العادل لمكونات المجتمع العراقي^(٧).

(١) المادة (٢/٢) فقرة ب) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/?p=16448> لمعرفة تاريخ نشر الملحق ينظر الموقع التالي^(٢).

(٣) ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - القسم الثاني.

(٤) ملحق قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية - القسم الثالث.

(٥) المادة (٣٠) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٦) حسن ناجي سعيد، اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير كلية العلوم السياسية - جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ٦١.

(٧) د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر

والتوزيع، الطبعة الاولى، العراق، ٢٠١٤، ص ٣٩٥.

وقد اشترط قانون ادارة الدولة بالمرشح لعضوية الجمعية الوطنية بان يكون عراقي الجنسية، وحاصل على الشهادة الاعدادية او ما يعادلها، وان عمره لا يقل عن ٣٠ سنة، وان يكون غير محكوم بجرائم الشرف وذو سمعة حسنة، وان لا يكون عضو في القوات المسلحة، بالإضافة الى ان المرشح يجب ان لا يكون من اعضاء حزب البعث المنحل بدرجة عضو فرقة أو أعلى، وان لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام وان لا يكون من منتسبي الاجهزة القمعية او شارك في اضطهاد المواطنين^(١).

وللجمعية الوطنية رئيس ونائبان للرئيس، يتم انتخابهم من قبل اعضائها حسب نظامها الداخلي الذي سوف تضعه لتنظيم عملها، وبستطيع كل عضو ان يقترح مشروع قانون بعد ان يدرج هذا المشروع في جدول اعمال الجمعية الوطنية، وتتم قراءة المشروع مرتين يفصل بينهما يومان على الاقل^(٢). اما اهم المهام التي تقوم بها الجمعية الوطنية فهي :

١-كتابة مسودة الدستور حسب الالية التي رسمتها المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة^(٣)، في موعد اقصاه (١٥-٨-٢٠٠٥)، على ان يعرض على الشعب للاستفتاء عليه، وفي ضوء ذلك يتم عقد الندوات من اجل تعريف الجمهور بالدستور^(٤).

٢- تشريع القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بها ونشرها في الجريدة الرسمية حيث يعمل بها من تاريخ نشرها الا إذا نص القانون على خلاف ذلك^(٥).

٣- رقابة اعمال السلطة التنفيذية، حيث يكون لها الحق في استجواب المسؤولين في السلطة التنفيذية، بما فيهم اعضاء مجلس الرئاسة واعضاء مجلس الوزراء. بالإضافة الى حقها في التحقيق وطلب المعلومات.

٤- عدم ارسال القوات العراقية المسلحة خارج العراق الا بموافقة الجمعية الوطنية، ويكون ذلك بناءً على طلب يقدم من قبل مجلس الرئاسة

(١) المادة (٣١) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٣٢) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الساسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣١٨.

(٤) د. ساجد محمد الزامل، العراق، مصدر سابق، ص ٣٩٦.

(٥) المادة (٣٠) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٥- للجمعية الوطنية سلطة ابرام اتفاقيات دولية^(١).

٦- تقوم الجمعية الوطنية بانتخاب اعضاء مجلس الرئاسة، بالإضافة الى حقها في اقالتهم وذلك لعدم الكفاءة او النزاهة^(٢).

ثانيا: السلطة التنفيذية الانتقالية: تتكون السلطة التنفيذية الانتقالية بموجب قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية من هئتين، حيث تتكون من مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء.

١- **مجلس الرئاسة:** لا يملك مجلس الرئاسة صلاحيات مهمة، وان الصلاحيات الممنوحة لمجلس الرئاسة بموجب قانون إدارة الدولة تُعد شكلية وبسيطة، لا تحقق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^(٣).

يتكون مجلس الرئاسة من رئيس ونائبين للرئيس يتم انتخابهم من قبل الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي الاصوات، ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالأجماع ولا يجوز لأعضائه انابة آخرين عنهم ويشترط في عضوية مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو الجمعية الوطنية، بالإضافة الى ما يلي أ-ان لا يقل عمر المرشح عن ٤٠ سنة. ب- ان يكون ذو سمعة حسنة ونزاهة واستقامة. ت- ان يكون قد ترك حزب البعث قبل سقوطه بعشر سنوات على الاقل. ث-ان يكون غير مشارك في قمع انتفاضة ١٩٩١ والانفال^(٤).

اما مهام مجلس الرئاسة

أ-يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع، ومن المعروف ان مجلس الرئاسة يوافق على الشخص الذي لديه ثقة الجمعية الوطنية وإذا لم يرشح مجلس الرئاسة شخصاً لمنصب رئيس الوزراء خلال اسبوعين فإن الجمعية الوطنية هي التي تتولى مهمة اختيار رئيس وزراء ويكون ذلك بأغلبية الثلثين^(٥).

ب- مجلس الرئاسة له مهمة قيادة القوات المسلحة العراقية لأغراض تشريفية واحتفالية فقط.

(١) المادة (٣٣) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) الفقرة (أ) من المادة (٣٦) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) د. ساجد محمد الزاملي، مصدر سابق، ص ٣٩٧.

(٤) المادة (٣٦) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٥) الفقرة (أ) من المادة (٣٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

- ت- يقوم مجلس الرئاسة بتعيين اعضاء المحكمة العليا، وفق توجيه مجلس القضاء الاعلى^(١).
- ث- يحق لمجلس الرئاسة اقالة اي عضو من اعضاء مجلس الوزراء، بما فيهم رئيس مجلس الوزراء، بناءً على توصية من قبل هيئة النزاهة^(٢).
- ج- يحق لمجلس الرئاسة نقض اي تشريع صادر من قبل الجمعية الوطنية خلال ١٥ يوم، وان هذا الاعتراض يعتبر اعتراض توقيفي لان الجمعية الوطنية تستطيع التخلص من الاعتراض وإعادة اصداره بأغلبية الثلثين ويكون غير قابل للنقض خلال مدة ٣٠ يوما^(٣).
- ٢- **مجلس الوزراء:** الجهاز الثاني للسلطة التنفيذية يتكون من رئيس الوزراء ونائبين ووزراء، يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس مجلس الوزراء بالإجماع، بعد ذلك يقوم رئيس مجلس الوزراء بعرض اسماء الوزراء على مجلس الرئاسة لكي يحصل على موافقته، بعدها يسعى للحصول على ثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة.
- اما شروط من يتولى منصب رئاسة الوزراء فهي شروط عضو مجلس الرئاسة نفسها، باستثناء العمر حيث يشترط فيمن يتولى منصب رئاسة الوزراء ان لا يقل عمره عن ٣٥ سنة^(٤).
- اما اختصاصات مجلس الوزراء أ- تنفيذ القوانين. ب- اقتراح مشاريع القوانين. ت- ترشيح اسماء كبار الموظفين، ويرفعها لمجلس الرئاسة لإقرارها. ث- اصدار الانظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين^(٥). ج- القيادة الفعلية للقوات المسلحة العراقية تكون لرئيس الوزراء فوزير الدفاع فتسلسل القيادة العسكرية^(٦).
- ثالثا السلطة القضائية:** ان قانون ادارة الدولة أكد على استقلالية القضاء، من خلال نصه "القضاء مستقل ولا يدار باي شكل من الاشكال من السلطة التنفيذية ومن ضمنها وزارة العدل

(١) الفقرة (ب وج) من المادة (٣٩) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٤١) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) المادة (٣٧) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٣٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٥) المادة (٤٢) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٦) الفقرة (ب) من المادة (٣٩) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

ويتمتع القضاء بالصلاحيات التامة حصراً لتقرير براءة المتهم أو إدانته وفقاً للقانون من دون تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).

ومن الضمانات القانونية التي أشار إليها قانون إدارة الدولة لاستقلال القضاء، هي عدم جواز عزل أي قاضي إلا إذا أُدين بجريمة مخلة بالشرف أو بفساد أو إذا أصابه عجز يمنعه من ممارسة مهامه، ويكون العزل بناءً على توصية من قبل مجلس القضاء الأعلى وبقرار صادر من قبل مجلس الوزراء و تتم الموافقة عليه من قبل مجلس الرئاسة^(٢).

فضلاً عن أن للقضاء ميزانية مستقلة. وقد منح قانون إدارة الدولة مهمة الرقابة الدستورية إلى هيئة تسمى المحكمة الاتحادية العليا، الذي يتم تنظيمها بموجب قانون خاص بها. وإن المحكمة الاتحادية تتكون من تسعة أعضاء يرشحهم مجلس القضاء الأعلى، بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم، في حين يقوم مجلس الرئاسة بتعيينهم، ويسمي مجلس الرئاسة أحد الأعضاء رئيساً لها. أما اختصاصات المحكمة فهي أ- مراقبة دستورية القوانين. ب- النظر في المنازعات التي تحدث بين الحكومة الانتقالية وحكومات الأقاليم أو إدارات المحافظات^(٣).

كما نص قانون إدارة الدولة على مجلس القضاء الأعلى الذي يتشكل من رئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورؤساء المحاكم الاستئنافية الاتحادية، ورئيس كل محكمة اقليمية للتمييز ونائبيه، أما رئاسة مجلس القضاء الأعلى فقد منحت الى رئيس المحكمة الاتحادية العليا، وفي حالة غيابه فتؤول رئاسة المجلس إلى رئيس محكمة التمييز الاتحادية، وإن هذا المجلس هو الذي يتولى مهمة الاشراف على القضاء الاتحادي^(٤).

(١) الفقرة (أ) من المادة (٤٣) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) المادة (٤٧) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٣) المادة (٤٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٤٥) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

الفرع الثاني

التوازن بين السلطات في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة

٢٠٠٤

ان الفترة الانتقالية الأولى كانت الوزارة، تجمع كافة الاختصاصات التي تتمتع بها كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك، لعدم وجود سلطة تشريعية منتخبة. حيث اجاز الملحق لمجلس الوزراء اصدار أوامر تكون لها قوة القانون وبموافقة من رئاسة الدولة وبالإجماع، كما منح الملحق وفق الالية التي اشار اليها مجلس الوزراء اختصاصات السلطة التشريعية المنصوص عليها في قانون ادارة الدولة^(١). اما الفترة الانتقالية الثانية فمن الواضح ان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لم يتبنى صورة واضحة من صور النظم السياسية المعروفة لدى دول العالم، برغم من ان قانون ادارة الدولة قد اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بموجب المادة ٢٤ منه، الا انه لا يمكن تحديد النظام السياسي الذي جاء به هذا القانون، (برلماني، رئاسي، مجلسي، مختلط) حيث اخذ صورة خاصة بعيدة عن الاساليب المعروفة في وضع الدستور^(٢). وان قانون ادارة الدولة قد اشار الى مبدأ الفصل بين السلطات وجعله من الاسس التي يقوم عليها النظام في العراق الا ان هذا الفصل لم يكن متوازن لأنه قرر مسؤولية الوزارة امام الجمعية الوطنية ولم يعطي الحق للوزارة بحل الجمعية الوطنية^(٣). فالبعض يرى انه اخذ بعض مظاهر النظام البرلماني في بعض نصوصه في حين يأخذ ملامح نظام الجمعية في نصوص اخرى من خلال ترجيح السلطة التشريعية^(٤)، وذلك لان انتخاب مجلس الرئاسة يتم من قبل الجمعية الوطنية بأغلبية ثلثي الاعضاء، كما ان اقالته تتم من قبل الجمعية الوطنية بأغلبية ثلاثة ارباع الاعضاء هذا ما اشارت اليه المادة (٣٦) من قانون ادارة الدولة.

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الساسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣١٤-٣١٥.

(٢) ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة -دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٥، ص ٤١.

(٣) م. د. غني زغير عطية محمد، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٤) م. م. باسم جاسم يحيى وآخرون، مصدر سابق، ص ٤٢٣.

وكذلك ضرورة حصول الوزارة على ثقة الجمعية الوطنية، وإن الوزارة تكون مسؤوله امامها (المادة ٣٨)، بالإضافة الى ان السلطة التنفيذية الانتقالية تتكون من هيأتين (مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء) (المادة ٣٥). لكن لا يوصف بأنه نظام برلماني، لأن قانون إدارة الدولة لم يُشَرِّ إلى حق الوزارة بحل البرلمان، بالرغم من ان هذا الحق يُعد من أبرز خصائص النظام البرلماني^(١). وعدم تبني قانون ادارة الدولة الحل سواء كان وزارى ام رئاسى، فان ذلك يظهر وبوضوح هيمنة السلطة التشريعية^(٢).

فضلاً عن حق الاعتراض الذي كان مجلس الرئاسة يتمتع به حسب المادة (٣٧) منه، فبعض الفقه يرى بان النظام السياسي قريب من النظام الرئاسي. لهذا كان النظام السياسي الذي تبناه قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية غير واضح فلا يمكن تحديده، ومن ثم فإن بحث مسألة التوازن بين السلطات يكون صعباً.

وان الاختصاصات التي تتمتع بها الجمعية الوطنية ادت الى هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لان السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية) هي التي تتولى مهمة اختيار مجلس الرئاسة، فضلاً عن حقها في اقالة اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة، لعدم كفاءة او لعدم النزاهة^(٣).

هذا من جانب ومن جانب آخر لابد من حصول مجلس الوزراء على ثقة الجمعية الوطنية (السلطة التشريعية) وفق المادة (٣٨/فقرة أ)، كما ان حق السلطة التشريعية في رقابة اعمال الحكومة، من خلال حقها في استجواب المسؤولين التنفيذيين من ضمنهم اعضاء مجلس الرئاسة واعضاء مجلس الوزراء^(٤).

وان رئيس الوزراء والوزراء هم مسؤولين أمام السلطة التشريعية، ومن حق الجمعية الوطنية ان تسحب الثقة من رئيس الوزراء او الوزراء مجتمعين أو منفردين، وإذا سحبت الثقة من رئيس الوزراء فان الوزارة تُعد منحلّة، لكن يبقى رئيس الوزراء والوزراء في مناصبهم لحين اختيار مجلس

(١) د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٣٦.

(٢) د. ميثم حسين شريف، ميثم كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦ ص ٥٥٢.

(٣) الفقرة (أ) من المادة (٣٦) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٤) الفقرة ز من المادة ٣٣ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

وزراء جديد خلال مدة لا تتجاوز ٣٠ يوم^(١). وان هيمنة السلطة التشريعية في قانون ادارة الدولة تظهر بوضوح من خلال منح الجمعية الوطنية الحق في ابرام الاتفاقيات الدولية وحدها حسب الفقرة (و) من المادة (٣٣)، وهذا يعني ان قانون ادارة الدولة اعطى سلطة ابرام الاتفاقيات للسلطة التشريعية، خلاف الدساتير التي تمنح سلطة ابرامها للسلطة التنفيذية مثل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(٢).

وكذلك لا يمكن تحريك القوات المسلحة العراقية الى خارج العراق من أجل دفع عدوان خارجي، الا بموافقة السلطة التشريعية (الجمعية الوطنية) وان يكون ذلك بناءً على طلب مجلس الرئاسة (الفقرة هـ من المادة ٣٣). بالإضافة الى الدور المهم للجمعية الوطنية بكتابة مسودة دستور حسب المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية^(٣). وهذا يعني بانها هي التي ترسم ملامح النظام السياسي الجديد في الدستور من خلال تبنيها المبادئ والافكار التي تريدها في نصوص قانونية في الدستور الجديد. كما ان للجمعية الوطنية دوراً في تشكيل القضاء، إذ أشار قانون ادارة الدولة الى تشكيل المحكمة الاتحادية بقانون خاص (الفقرة أ من المادة ٤٤)، وان هذا القانون يصدر من الجمعية الوطنية بوصفها السلطة التشريعية المختصة بالتشريع في المرحلة الانتقالية، كل هذه المهام والصلاحيات التي منحت للجمعية الوطنية (السلطة التشريعية) لتؤكد هيمنتها. وقد اشارت المادة (٣٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الى تمتع عضو الجمعية الوطنية بالحصانة وعدم جواز القبض عليه، الا إذا وافقت الجمعية الوطنية على رفع الحصانة منه.

ومن خلال ما سبق يمكن القول بان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حسب قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية توصف بانها كانت علاقة مرنة، اما التوازن بين السلطات لم يكن موجود في نصوص قانون ادارة الدولة، وانما كانت النصوص تشير الى هيمنة السلطة

(١) المادة (٤٠) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٢) ميثم منفي كاظم العميدي، مصدر سابق، ص ٥١.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الساسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣١٨.

التشريعية^(١). لكن يمكن القول بان هناك توازناً واقعياً بين السلطات في المرحلة الانتقالية اوجد من خلال مبدأ التوافقية، الذي جاءت به القوى السياسية المشاركة في الحكومة الانتقالية، إذ ظهر ذلك في تشكيل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء^(٢). وان الرئاسات الثلاث (الجمعية والجمهورية والوزراء) تم انتخابهم وفق مفهوم الديمقراطية التوافقية^(٣) لأن العراق بعد الاحتلال الأمريكي شهد ظهور تيارات سياسية جديدة كثيرة، ما أدى ذلك الى الاعتماد على الديمقراطية التوافقية، من اجل حل ازمة المشاركة في العملية السياسية، وقد تركز ذلك في تشكيل الحكومات العراقية على اساس المحاصصة^(٤)

المطلب الثاني

مظاهر التوازن بين السلطات الاتحادية في دستور ٢٠٠٥

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه، إذ أشار إلى أن السلطات الاتحادية تتكون من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتمارس هذه السلطات اختصاصاتها ومهامها وفق مبدأ الفصل بين السلطات. وكذلك تبني دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة الاولى منه النظام البرلماني^(٥). وان النظام البرلماني يتميز في انه يكفل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اي ان كل سلطة

(١) د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، كلية القانون، جامعة بغداد، ص ٣١.

(٢) لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير قدمت الى مجلس كلية القانون-جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٧، ص ١٥٧-١٥٨. و د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، ص ٤١.

(٣) د. عدي فالح حسين، النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في جدلية الشراكة والمعارضة بين المكونات الثلاثة، ٢٠١٤، ص ١٥٢.

(٤) د. كاظم علي مهدي، التنمية السياسية وازمات النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ص ١٣٥.

(٥) المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على ما يلي " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق "

لها نوع من الرقابة اتجاه الاخرى تتمثل في القدرة على انهاء الوجود القانوني لكل منهما^(١). وان هذا النظام له خصائص منها ثنائية السلطة التنفيذية، وعلى هذا الاساس فان السلطة التنفيذية في العراق تتكون من رئيس الجمهورية والوزارة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء)، بالإضافة الى وجود تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ان توزيع الاختصاصات بين السلطات الثلاث على وفق النظام البرلماني يكون مبنياً على مبدأ الرقابة والموازنة، وان هذا المبدأ من عناصر مبدأ الفصل بين السلطات. لهذا فان السلطة التشريعية تشرع القوانين والتنفيذية تنفذها من خلال ما تصدره من أنظمة وتعليمات، اما القضائية فتعمل على تنفيذ القانون على ما يعرض عليها من نزاع.

وان مبدأ التوازن يخلق نوعاً من الرقابة والتوازن المتبادل، بحيث ان السلطة التنفيذية تقترح القوانين ولها الاعتراض على القوانين التي تقرها السلطة التشريعية من خلال مصادقة (رئيس الجمهورية). بالمقابل فان للسلطة التشريعية الاعتراض على قرارات السلطة التنفيذية من خلال الطعن فيها امام المحكمة الاتحادية ولها حق سحب الثقة منها. والسلطة القضائية لها حق القضاء بعدم قانونية ما تتخذه السلطة التنفيذية، بالإضافة الى حقها بالقضاء بعدم دستورية القوانين، بالرغم من ان السلطة التشريعية تشرف على تعيينهم، وهكذا تكون كل سلطة قريبة من الاخرى بشكل مترن^(٢).

لهذا سوف نقوم بتقسم هذا المطلب الى فرعين نبحث في الفرع الأول السلطات الاتحادية التي أشار اليها دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥ واهم الاختصاصات الدستورية التي تمارسها، في حين سنخصص الفرع الثاني لبحث مسألة التوازن بين هذه السلطات.

(١) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٣٠.

(٢) حسن ناجي سعيد، مصدر سابق، ص ٢١٦،

الفرع الأول

السلطات الاتحادية في ظل دستور ٢٠٠٥

سنخصص هذا الفرع لبحث السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، من حيث تكوينها واختصاصاتها التي نص عليها الدستور.

أولاً: السلطة التشريعية: سوف نحاول من خلال هذا الفقرة بيان تكوين السلطة التشريعية وأهم اختصاصاتها. وان السلطة التشريعية حسب الدستور العراقي تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

١- مجلس النواب: يتكون مجلس النواب بوصفه الجهاز التشريعي الاول من عدد من الاعضاء، إذ يكون لكل مئة ألف نسمة مقعد واحد، يمثلون الشعب العراقي بأكمله، ويتبع الاقتراع السري العام المباشر في انتخابهم، مع مراعاة تمثيل كل مكونات الشعب العراقي^(١). وان مدة العضوية في المجلس هي أربع سنوات، تبدأ بأول جلسة وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، على ان يتم انتخاب مجلس نواب جديد قبل (٤٥) يوم من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية^(٢)، ويقوم مجلس النواب العراقي بانتخاب رئيس ونائبين للرئيس بأول جلسة له وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، و بانتخاب سري ومباشر^(٣). ويحق لرئيس الجمهورية، او رئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسین عضو في مجلس النواب دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية وتكون الجلسة مخصصة لبحث الموضوع الاستثنائي، ولهم ايضاً تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بما لا يزيد على ٣٠ يوماً من أجل انجاز مهامه^(٤)، والاغلبية البسيطة هي المعتمدة في اتخاذ قرارات مجلس النواب بعد تحقق النصاب، ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك^(٥).

اما شروط العضوية في مجلس النواب فقد نصت المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على وجوب ان يكون المرشح لعضوية مجلس النواب عراقي الجنسية وان يكون كامل الاهلية. اما قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل فقد اشترط

(١) المادة (٤٩) / اولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٥٦) / اولاً / ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ٥٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٥٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة (٥٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

لعضوية مجلس النواب ان يكون المرشح عراقي كامل الاهلية (اتم ٢٨ سنة ببيوم الاقتراع)، وان لا يكون مشمول بقانون هيئة المساءلة والعدالة او اي قانون يحل محلّه، وان يكون غير محكوم عليه بجناية او جنحة مُخلّة بالشرف او اثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي بات وان شمل بالعمو عنها، ان يكون حاصلاً على الشهادة الإعدادية على الاقل او ما يعادلها، وان يكون من ابناء المحافظة او مُقيماً فيها، وان يقدم قائمة بأسماء الناخبين الداعمين لترشيحه بما لا تقل عن (٥٠٠) ناخب^(١). وان لا يكون عند ترشيحه موظفاً في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. او أحد افراد القوات المسلحة ام المؤسسات الأمنية، أو عضو مجلس المفوضين السابق أو الحالي. كما يشترط القانون أن يقدم الكيان السياسي او المرشح برنامجهم الانتخابي مع الترشيح^(٢). وبموجب القانون فإن مجلس النواب يتكون من (٣٢٩) مقعداً يوزع (٣٢٠) مقعداً على المحافظات والباقي (٩) تكون حصة (كوتا) المكونات. كما وقد ضمن القانون حصة (كوتا) النساء بما لا تقل عن ٢٥% في القائمة، إذ اشترط القانون أن يُراعى تسلسل النساء بنسبة امرأة بعد كل ثلاث رجال، وان لا تقل نسبة تمثيل النساء في المجلس عن ٢٥% من ضمنها حصة المكونات^(٣). ويرى البعض أن الإشارة إلى حصة النساء تمثل خطوة نحو الامام بشأن تفعيل دور المرأة في الحياة السياسية^(٤).

وقد اشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الى اختصاصات مجلس النواب ومن اهمها الاختصاص التشريعي سواء كان تشريع دستوري ام تشريع عادي واختصاص رقابي واختصاص مالي.

أ-التشريع الدستوري يقصد به الالية التي بواسطتها يتم وضع او تعديل الدستور إذ اشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الى ان حق اقتراح تعديل الدستور يكون مشترك بين السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) والسلطة التشريعية (مجلس النواب) كما منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مجلس النواب الحق في الموافقة على تعديل الدستور حيث اشترط موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب باستفتاء عام ومصادقة رئيس الجمهورية

(١) المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٢) المادة (١٢/٩) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٣) المادة (١٦/١٤/١٣) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠.

(٤) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ٢٨.

خلال سبعة ايام، وبعد التعديل مصادق عليه بعد انتهاء المدة اذا لم يصادقه رئيس الجمهورية ويكون نافذ بتاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١).

ويمكن تعديل الدستور بأسلوب استثنائي إذ منح دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ مجلس النواب دوراً أساسياً في ذلك، إذ تطلب الدستور ان يشكل مجلس النواب لجنة في بداية عمله تمثل مكونات الشعب العراقي، وتقدم تقريراً الى مجلس النواب خلال أربعة أشهر يتضمن توصية بتعديلات الدستور الضرورية، وتعد التعديلات مقره بحصولها على الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، وبعدها تطرح على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد عن شهرين، ويُعد الاستفتاء ناجحاً اذا وافق عليه اغلبية المصوتين ولم يعارضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر^(٢).

ب- التشريع الاعتيادي يمارس مجلس النواب الوظيفة التشريعية إذ خص الدستور مجلس النواب باختصاص تشريع القوانين الاتحادية وفي المادة (٦١/اولا)، ويتم تقديم مقترحات القوانين من قبل عشرة من اعضاء مجلس النواب او إحدى لجان مجلس النواب المختصة هذا ما أشارت إليه المادة (٦٠) من دستور ٢٠٠٥.

ج- الاختصاص التنفيذي يتمثل هذا الاختصاص بانتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب وفق المادة (٦١/ثالثاً)، بالإضافة الى اختصاص مجلس النواب بانتخاب رئيس للدولة ونائبين له يكونون مجلس الرئاسة حسب ما ورد في المادة (١٣٨) من الدستور. وكذلك الموافقة على تعيين كبار الموظفين، إذ اشترط الدستور موافقة مجلس النواب على تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، ومنهم رئيس اركان الجيش ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناء على اقتراح مجلس الوزراء، والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ايضا بناءً على اقتراح مجلس الوزراء. ورئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بأغلبية مطلقة وبناءً على اقتراح من مجلس القضاء الاعلى وهذه

(١) المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الاختصاصات تمثل تدخل بالوظيفة التنفيذية^(١). ويرى الباحث ان هذا التدخل يعد اخلاقاً بمبدأ التوازن لصالح السلطة التشريعية.

كما يختص مجلس النواب بمصادقة المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(٢)، والموافقة على اعلان حالة الحرب والطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مقدم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء حسب المادة (٦١/تاسعا) من الدستور.

د-الاختصاص المالي يتمثل الاختصاص المالي للبرلمان في وضع قوانين تعالج المسائل المالية سواء كانت الموازنة العامة ام الضرائب والرسوم، حيث تعد الموازنة العامة للدولة الاداة الاتي تستطيع من خلالها الدولة التأثير بمختلف الانشطة الاقتصادية، وان الدستور منح مجلس النواب الحق في اقرارها. وله الحق في إجراء مناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة زيادة مبالغ النفقات^(٣). كما اشار الدستور الى اختصاص مجلس النواب في مجال الضرائب والرسوم في البند اولا من المادة ٢٨ منه " لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل ولا تجبى ولا يعفى منها الا بقانون".

هـ-الاختصاص الرقابي اوكل الدستور بمجلس النواب وظيفة الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية حيث منح مجلس النواب الحق في مساءلة رئيس الجمهورية جنائيا وسياسيا بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، بعد أدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بالحنث باليمين الدستوري او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى^(٤). كما يختص مجلس النواب بمساءلة رئيس واعضاء مجلس الوزراء سياسيا، إذ يحق لأي عضو توجيه سؤال الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء يدخل في اختصاصهم وللوسائل حق التعقيب، كما ويحق للعضو وبموافقة خمسة وعشرين عضوا آخرين تقديم الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء في امور داخله في اختصاصهم ولا يجري الاستجواب الا بعد مضي سبعة ايام في الاقل من تقديمه. بالإضافة

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٨، ص ١٤١.

(٢) المادة (٦١/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٣٦.

(٤) سحر كامل خليل، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥، العراق، بدون سنة نشر، ص ٣٨٩-٣٩٠.

الى حقه في استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله اعفائهم بالأغلبية المطلقة^(١).

٢- مجلس الاتحاد: يُعد مجلس الاتحاد هو الجهاز الثاني للسلطة التشريعية على مستوى الاتحاد، إذ أشار الدستور الى الآلية التي بموجبها يتم تشكيل مجلس الاتحاد فقد نص على "انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب"^(٢). اما المادة (١٣٧) من الدستور قضت بتأجيل الاحكام المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد اينما وردت في الدستور لحين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد الدورة الانتخابية الاولى التي تعقد بعد نفاذ الدستور، ويلاحظ من هذا النص بان مجلس النواب هو الذي يقوم بسن قانون ينظم عمل مجلس الاتحاد، وهذا يعنى بان مجلس الاتحاد لا يساوي مجلس النواب من حيث الأهمية، وإلا لثم تنظيمه دستوريا اسوةً بمجلس النواب^(٣). وان عدم النص على تفاصيل مجلس الاتحاد في متن دستور جمهورية العراق فان ذلك يشكل ثغرة في البناء القانوني للدولة الاتحادية، فلا يوجد سبب قانوني يعد مجلس النواب في موقع أعلى من مجلس الاتحاد^(٤).

يختص مجلس الاتحاد وفق المادة (٩٤) من مشروع تعديل الدستور المقترح من قبل لجنة مراجعة الدستور بالتحكيم من اجل تسوية الخلاف بين الاقاليم او بينها وبين المحافظات او بين المحافظات وينظم ذلك بقانون، ولمجلس الاتحاد دور رقابي من خلاله يضمن حقوق الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم في المشاركة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية، كما يختص بالموافقة على تعيين رئيس واعضاء المحكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناء على توصية مجلس القضاء الاعلى، ويختص المجلس كذلك

(١) المادة (٦١/ سابعاً/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) سحر كامل خليل، مصدر سابق، ص ٣٨٧.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد: دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٩، ص ١٢٠.

باقترح مشروعات القوانين التي لها علاقة بالأقاليم والمحافظات ويقدمها الى مجلس النواب، فضلاً عن النظر في مشروعات القوانين المحالة اليه من قبل مجلس النواب^(١).

ثانياً السلطة التنفيذية: حسب المادة (٦٦) من الدستور تتكون السلطة التنفيذية من رئيس جمهورية ومجلس وزراء.

١- رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدة وسلامة ارضيه وفقاً لأحكام الدستور^(٢). ويشترط فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية ان يكون عراقي بالولادة ومن ابوين عراقيين، وكامل الاهلية واتم الاربعين من العمر، وذو سمعة حسنة وخبره سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف^(٣). يلاحظ بان شرط السمعة يكون ضمني بشرط غير المحكوم بجريمة مخلة بالشرف، لان الحكم بهذه الجريمة ينفي شرط حسن السمعة، بالإضافة الى ان شرط الخبرة السياسية يعني ان المرشح عمل بمناصب سياسية في الدولة^(٤). يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب وبأغلبية ثلثي اعضائه، اما إذا لم يحصل المرشح على الاغلبية المطلوبة يعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني^(٥). وتكون مدة ولاية الرئيس أربع سنوات قابلة للتجديد، ويستمر الرئيس في المنصب الى ما بعد انتخاب مجلس نواب جديد واجتماعه وإذا خلا المنصب لأي سبب ينتخب رئيس جديد للمدة المتبقية^(٦). وقد بينت المادة (٧٥/ رابعا) من الدستور حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب فسوف يحل محله رئيس مجلس النواب إذا لم يكن له نائب لحين انتخاب رئيس في مدة لا تتجاوز ٣٠ يوماً من تاريخ الخلو.

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٤٣-١٤٤.

(٢) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٢٤، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ٤٧.

(٥) المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) المادة (٧٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ومن صلاحياته المصادقة واصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تسلمها، ويدعو مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، و المصادقة على احكام الاعداد وقبول السفراء، ويقوم بناء على توصية من رئيس الوزراء منح الاوسمة والنياشين واصدار عفو خاص، كما له قيادة القوات العسكرية لأغراض تشريفية واحتفالية واصدار مراسيم جمهورية^(١)، ومن الجدير بالذكر فان المادة (١٣٨) من الدستور اشارت الى ان يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور، وان مجلس الرئاسة يمارس المهام نفسها الممنوحة لرئيس الجمهورية بالإضافة الى حق النقض على القوانين الصادرة من مجلس النواب.

٢- مجلس الوزراء هو الطرف الثاني في السلطة التنفيذية الاتحادية ويتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء. بينت المادة (٧٨) من الدستور بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق في اقالة الوزير بعد موافقة مجلس النواب. ويتم تكليفه عندما يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية عندها يقوم رئيس الجمهورية خلال ١٥ يوم من انتخابه بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء. وقد حصل خلاف في تفسير عبارة (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) المادة (٧٦) من الدستور ووجدت المحكمة الاتحادية العليا بان هذه العبارة تعني اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة لها كيان واحد في مجلس النواب ايهما اكثر عددا يتولى رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية التي تكون مقاعدها اكثر من الكتلة أو الكتل الاخرى في الجلسة الاولى لمجلس النواب بتشكيل مجلس الوزراء^(٢). وقد بينت المحكمة في حكم آخر بان الكتلة الاكثر عددا التي يمكن لها ان تتقدم الى رئيس مجلس النواب في اول جلسة او بعدها

(١) المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥ اتحادية في ٢٥/٣/٢٠١٠.

لحين انتخاب رئيس الجمهورية وذلك من أجل إتاحة الوقت للأحزاب السياسية لتشكيل التحالفات (١).

وبعد ذلك يقوم رئيس الوزراء المكلف بتسمية اعضاء وزارته خلال ٣٠ يوماً من تاريخ التكليف اما إذا لم يستطع رئيس الوزراء المكلف تشكيل وزارته خلال هذه المدة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح اخر بدلا عنه خلال ١٥ يوماً ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء المكلف بعرض اسماء وزارته وبرنامجها الحكومي على مجلس النواب من اجل منحه الثقة ويعد حائزاً على الثقة إذا وافق مجلس النواب على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة وفي حال عدم نيله الثقة يقوم الرئيس بتكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال ١٥ يوماً (٢). ويشترط فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء شروط رئيس الجمهورية نفسها حسب المادة (٧٧) من الدستور باستثناء العمر حيث اشترطت ان يتم ٣٥ سنة من العمر. اما الوزير فيشترط فيه ما يشترط لعضوية مجلس النواب و أن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية الأولية او ما يعادلها. ويكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية وشخصية امام مجلس النواب وفق المادة (٨٣) من الدستور. وفي حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب يقوم مقامه رئيس الجمهورية لحين قيامه بتكليف مرشح اخر لتشكيل الوزارة خلال ١٥ يوماً (٣).

اما الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء فهي تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات الغير مرتبطة بوزارة، واقتراح مشاريع القوانين، واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، كما يقوم مجلس الوزراء بأعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية خطط التنمية، كذلك يقوم مجلس الوزراء بالتوصية الى مجلس النواب من اجل الموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧ اتحادية في ٣/٢/٢٠٢٢.

(٢) المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

جهاز المخابرات، و رؤساء الأجهزة الامنية، فضلاً عن التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله^(١).

ثالثاً السلطة القضائية: تتكون السلطة القضائية حسب نص المادة (٨٩) من الدستور "من مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الاخرى التي تنظم وفقاً للقانون" وان الدستور نظم مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا، لهذا سوف نقوم ببيان تشكيل واختصاص كل منهما.

١- مجلس القضاء الاعلى هو الذي يتولى ادارة شؤون الهيئات القضائية وسير العمل فيها وينظم ذلك بقانون هذا ما أشارت اليه المادة (٩٠) من الدستور، وقد صدر قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ الذي يشير الى ان مجلس القضاء الاعلى، يتألف من رئيس محكمة التمييز الاتحادية رئيساً وعضوية نواب رئيس محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي ورؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية ورؤساء مجالس القضاء في الاقاليم ويحل أحد اقدم الاعضاء محل الرئيس في حالة غيابه لأي سبب^(٢).

ويتولى المجلس القضاء الاعلى ادارة شؤون القضاة، وترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس هيئة الاشراف القضائي ورئيس الادعاء العام، وتعرض هذه الترشيحات على مجلس النواب للموافقة عليها، واقتراح مشروع موازنة للسلطة القضائية الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها. كما يختص المجلس بترشيح المؤهلين للتعيين كقضاة وإرسال الترشيحات الى رئاسة الجمهورية لإصدار مرسوم جمهوري فيها، كما وله الحق في تمديد خدمة القضاة أو إحالتهم إلى التقاعد وفقاً لقانون، وله تشكيل الهيئات واللجان القضائية في المحاكم الاتحادية بالإضافة الى حق المجلس في اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة في شؤون السلطة القضائية الاتحادية، وتأليف لجنة شؤون القضاة^(٣).

(١) المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.

(٣) المادة (٣) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.

٢- المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، وتتكون من عدد من القضاة وخبراء الفقه الاسلامي والقانوني، يحدد عددهم وطريقة اختيارهم وفق قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(١) وقد أشار القانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ الى ان المحكمة تتكون من رئيس ونائب للرئيس وسبعة اعضاء أصليين يتم اختيارهم من الصنف الاول مستمرين بالخدمة ممن لا تقل خدمتهم الفعلية عن ١٥ سنة وللمحكمة أربعة اعضاء احتياط غير متفرغين، إذ يتم اختيار رئيس المحكمة ونائبه والاعضاء من قبل رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا، ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس جهاز الاشراف القضائي مع تمثيل الاقاليم في تكوين المحكمة، وترفع الاسماء لرئيس الجمهورية لإصدار مرسوم جمهوري بالتعيين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اختيارهم^(٢).

وتختص المحكمة الاتحادية العليا حسب الدستور بالرقابة على دستورية القانونين والانظمة النافذة، وتفسير نصوص الدستور والفصل بالقضايا التي تنشأ عن تطبيق القانون الاتحادي والقرارات والانظمة والتعليمات الصادرة من السلطة الاتحادية كما لها الحق في الفصل بالمنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات، والفصل في المنازعات التي تحصل بين حكومة الاقاليم والمحافظات، فضلاً عن الفصل باتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، والفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم او المحافظات غير منتظمة في اقليم، والمصادقة على نتائج الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب^(٣). كما يلاحظ أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة لجميع الهيئات في الدولة، هذا ما أشارت إليه المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١) المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٣) من القانون رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢١ التعديل الاول (الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ قانون المحكمة الاتحادية العليا).

(٣) المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

التوازن بين السلطات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

بعد ان بينا السلطات الثلاث في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، سوف نخصص هذا الفرع لمظاهر التوازن بين السلطات، بخاصة أن الدستور العراقي قد أخذ بالنظام البرلماني من خلال المادة (١) منه، وان النظام البرلماني يعتمد على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، إذ لا بد من وجود مظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات بشكل يمنع كل سلطة من الاعتداء على السلطات الاخرى^(١)، وان الثنائية السلطة التشريعية (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) تسهل تحقيق التوازن بين السلطات. وبناءً على ما سبق لا بد من بيان مظاهر التعاون والتأثير المتبادلة بين السلطات حسب دستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكما يلي.

اولاً- **اوجه التعاون:** يوجد تعاون بين مجلس النواب والسلطة التنفيذية في مظاهر متعددة، إذ يظهر التعاون بين السلطتين من خلال قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفق المادة (٦١/ثالثاً)، وبعد تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، يقوم بعرض حكومته والبرنامج الوزاري على مجلس النواب من أجل أن ينال الثقة^(٢)، اي يوجد تعاون بينهما في سبيل تشكيل الحكومة، بالإضافة الى قيام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب الجديد للانعقاد خلال ١٥ يوم من تاريخ مصادقة نتائج الانتخابات^(٣).

ويظهر التعاون كذلك في حالة اعلان الحرب والطوارئ إذ يقدم كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء طلباً مشتركاً الى مجلس النواب لإعلان حالة الطوارئ، وتُعد حالة الطوارئ حاصلة إذا وافق مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وتكون حالة الطوارئ لمدة ٣٠ يوماً قابلة للتمديد بعد موافقة مجلس النواب عليها في كل مرة، وبعد انتهاء حالة الطوارئ يجب على رئيس مجلس الوزراء اعلام مجلس النواب بالإجراءات المتخذة خلال حالة الطوارئ. وقد يظهر التعاون بين السلطات من خلال تعيين كبار الموظفين، فبناءً على اقتراح مجلس الوزراء وموافقة مجلس

(١) زيد مجيد، مصدر سابق، ص ٩.

(٢) المادة (٧٦/اولاً/ثانياً/رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

النواب يتم تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة، وكذلك رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات، في حين يوافق مجلس النواب على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناءً على اقتراح مجلس القضاء الاعلى^(١). وهذا يعني ان موافقة مجلس النواب تُعد من القواعد الاجرائية التي لا بد منها، لإكمال مراحل التعيين في الوظائف العليا في الدولة، أما إذا لم يوافق مجلس النواب فلا يمكن اتمام التعيين^(٢).

كما ان التعاون قد يتجلى بالموازنة العامة، وذلك من خلال قيام مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، لمجلس النواب من اجل إقراره، ولمجلس النواب الحق في إجراء مناقلة بين ابوابها وفصولها، وتخفيض مجمل مبالغها وعند الضرورة له الحق في اقتراح زيادة اجمالي مبالغ النفقات على مجلس الوزراء^(٣). ويظهر التعاون بين السلطتين في الشؤون المالية من خلال حكم المادة (٢٨/اولا) من الدستور حيث بينت مبدأ عام وهو قانونية الضرائب وهذا يعني لا تفرض ضريبة الا بقانون فتقوم السلطة التنفيذية بتنظيم مقدارها في حين تقوم السلطة التشريعية بفرضها بقانون^(٤). ولرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الحق في اقتراح مشروعات القوانين وتقديمها إلى مجلس النواب من أجل أن يقرها على شكل مسودة^(٥)، كما ان من صلاحيات رئيس الجمهورية المصادقة على القوانين التي تسنها السلطة التشريعية وفق المادة (٧٣/ ثالثاً) من الدستور، فضلاً عن أن في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب يحل رئيس مجلس النواب محله^(٦). ومن خلال هذه الاختصاصات

(١) المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السهنوري، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٥٦.

(٣) المادة (٦٢/ اولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. هاشم حسين علي الجبوري، التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك، المجلد ١٠. العدد ٣٩، ٢٠٢١، ص ٤٠١.

(٥) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٦) المادة (٧٥/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الدستورية الممنوحة لسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يبدو هناك تعاون وتوازن بينهما في الاختصاص التشريعي.

وهناك جانب آخر للتعاون إذ ان المادة (٨٠/سادسا) من الدستور بينت بان الذي يقوم بعملية التفاوض والتوقيع بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية هو مجلس الوزراء أو من يخوله، لكن المادة (٦١/ رابعا) من الدستور أشارت الى ان تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية يكون بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب. اي أن موضوع إبرام الاتفاقيات يكون مبنياً على تعاون بين السلطتين من اجل تحقيق التوازن. و من خلال ما سبق يمكن القول بان جميع اوجه التعاون بين السلطات هي مظاهر للتوازن بينهما.

ثانياً- اوجه التأثير المتبادل: سبق وان بينا بان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد تبنى النظام البرلماني من خلال المادة (١) منه، ومن خصائص النظام البرلماني انه يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطات، وهذا يعني ان لكلا السلطتين (التشريعية والتنفيذية) في مواجهة الاخرى وسائل للضغط والرقابة المتبادلة من اجل تحقيق التوازن، إذ منح مجلس النواب الوسائل التي يستطيع من خلالها مراقبة عمل السلطة التنفيذية، لكي لا تتحرف عند ممارسة اختصاصاتها، بالمقابل منح الحكومة وسائل تستطيع من خلالها التأثير بمجلس النواب لكي لا يخل بالتوازن^(١).

ويباشر مجلس النواب اتجاه الحكومة الوسائل الاتية

١-السؤال: احد الوسائل التي يستطيع به مجلس النواب ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية من خلاله إذ نصت المادة (٦١/سابعاً) من الدستور "لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللوسائل وحدة حق التعقيب على الاجابة" ويقصد بالسؤال هو حق العضو البرلماني بان يوجه السؤال لرئيس مجلس الوزراء او الوزير لمعرفة امر يجهله العضو، او انه يهدف من ورائه معرفة امر قام به الوزير، او ربما يلفت نظر الوزير لأمر من اختصاص وزارته، لهذا يكون موضوع السؤال محصوراً بين العضو السائل والوزير المسؤول^(٢).

(١) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، مصدر سابق، ص ١٣٠.

(٢) رحاب خالد حميد الشمري، مصدر سابق، ص ٦١.

٢- طرح موضوع عام للمناقشة: نص (البند سابعا/ب من المادة ٦٥) من الدستور " يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من اعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزير موعداً للحضور امام مجلس النواب لمناقشته" ان المناقشة العامة تتناول موضوعاً عاماً قد يتعلق بالناحية السياسية او الاقتصاد او الاجتماعية، وان المناقشة تكون اوسع نطاق من السؤال فيمكن ان يشترك بالمناقشة عدد من اعضاء مجلس النواب، بالإضافة الى ان الغرض من المناقشة هو الوصول الى افضل الحلول لمعالجة القضايا المهمة من خلال تبادل وجهات النظر^(١).

٣- الاستجواب: يعني المحاسبة والالتهام هو من اهم وسائل الرقابية لمجلس النواب، والدستور يشترط ان يقدم طلب الاستجواب من أحد الاعضاء مشفوعاً بموافقة ٢٥ عضواً اخر وان الاستجواب يجب ان يكون مُنصباً على المواضيع الداخلة في اختصاص رئيس الوزراء او الوزير المعني ولا يجري الاستجواب إلا بعد مضي ٧ ايام^(٢).

٤- التحقيق البرلماني: ان الدستور العراقي لم يتناول التحقيق البرلماني كوسيلة من وسائل الرقابة لمجلس النواب، إلا أن هذا لا يؤثر في سلطة البرلمان في اجراء التحقيق البرلماني، لان من حق البرلمان مراقبة اعمال الحكومة و هذا ما يفسر تنظيمه من قبل المشرع في النظام الداخلي لمجلس النواب^(٣). وقد تم تنظيم هذه الوسيلة بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ إذ بين طريقة تشكيل لجان التحقيق بناء على اقتراح رئيس مجلس النواب ونائبيه او ان يكون الاقتراح مقدم من قبل ٥٠ عضواً وموافقة اغلبية عدد اعضاء مجلس النواب الحاضرين اما صلاحياتها فمن حقها تدعو اي شخص لسماع اقواله ومن حقها الاطلاع على

(١) د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص ٤٦٠.

(٢) د. حسين جبار عبد، وسائل الرقابة البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية للعلوم الانسانية، بدون تاريخ، ص ١١٤.

(٣) د. عامر عياش عبد بشر، م. هاشم حسين علي، وسيلة التحقيق البرلماني في الرقابة على اعمال الحكومة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، مجلد ١، العدد ٢٨، ٢٠١٥، ص ٢٧.

كل ماله علاقة بالقضية والاستعانة بالخبراء وبعد اكتمال التحقيق ترفع اللجنة توصياتها الى مجلس النواب لاتخاذ ما يلزم^(١).

٥- سحب الثقة: قد بيّن الدستور أحكام سحب الثقة من خلال الفقرة الثامنة من المادة (٦١/ثامنا) التي تنص على "أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً إثر مناقشة استجواب مُوجه إليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه. ب- ١- لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ٢- لمجلس النواب بناء على طلب خمس ١/٥ اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب. ٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه. ج- تعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. د- في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الامور اليومية. لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من هذا الدستور". ان المشرع الدستوري قد حرص على جدية طلب سحب الثقة وذلك من خلال اشتراطه بان يكون الطلب مقدماً من قبل الوزير نفسه او من قبل خمسين عضواً على إثر استجواب موجه إليه^(٢).

وبالمقابل فان السلطة التنفيذية تؤثر على السلطة التشريعية من خلال وسيلة حل البرلمان، التي تقابل وسيلة السلطة التنفيذية بسحب الثقة، لهذا يكون لكل سلطة وسيلة تؤثر من خلالها بالأخرى^(٣). اي ان الفلسفة الكامنة وراء حل البرلمان هي تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية

(١) المواد (٨٣/٨٤/٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

(٢) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ٩٦.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٩، ص ٨٦-٨٧.

والتنفيذية لهذا يُعرف الحل بأنه أداة للتوازن بينهما^(١). وقد أشار الدستور الى حق رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية الحق بتقديم طلب حل مجلس النواب قبل انتهاء دورته. وان طلب حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية يجب ان لا يقدم خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء^(٢).

كما ان لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الحق في تقديم طلب تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب لمدة أوجب الدستور بان لا تزيد عن ٣٠ يوماً من أجل انجاز المهام التي تستدعي ذلك. وكذلك تؤثر السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية عن طريق قيام السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء) بدعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية لبحث الموضوع الذي استوجب الجلسة الاستثنائية^(٣). فضلاً عن حق رئيس الجمهورية كأحد أطراف السلطة التنفيذية في مصادقة القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب من دون ان يكون له حق الاعتراض اي ان الدستور يلزم رئيس الجمهورية بالمصادقة على القوانين وليس هناك رفض لمصادقة القوانين^(٤). على خلاف مجلس الرئاسة الذي خصه الدستور بصلاحيات نقض مشروعات القوانين التي يقرها مجلس النواب، وذلك لأن الدستور ألزم مجلس النواب بإرسال القوانين التي يسنها الى مجلس الرئاسة، لغرض المصادقة عليها بالإجماع واصدارها خلال عشرة ايام^(٥).

ومن كل ما سبق يلاحظ ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اظهر التأثير المتبادل بين السلطتين من أجل تحقيق التوازن بينها في بعض نصوصه الا انه في نصوص اخرى رجح السلطة التشريعية إذ منح مجلس النواب سلطة الرقابة على أعمال الحكومة لكن لم يُعطِ للسلطة التنفيذية الحق في حل مجلس النواب وان المادة (٦٤) من الدستور بينت طريقة تقديم طلب حل مجلس النواب وقالت "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٢) المادة (٦٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٥٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص ٤٧٧.

(٥) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٥٢.

تُلت أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية،... وهذا يعني أن الطلب يقدم إما من مجلس النواب أو من قبل رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية فمجلس النواب لا يقدم طلب يعاقب به نفسه بالحل ورئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس الكتلة النيابية الأكبر عددا لا يقدم طلب يضر كتلته وإذا قدم طلب ووافق عليه رئيس الجمهورية فإن مسألة الفصل بهذا الطلب تكون لمجلس النواب أي يكون مجلس النواب هو الحكم والخصم في ذات الوقت.

كما يبدو رجحان السلطة التشريعية كون أن هذه السلطة هي صاحبة الاختصاص في انتخاب رئيس الجمهورية، وفق المادة (٧٠) من الدستور وهذا يجعل الرئيس خاضعا للمجلس، وحتى مسألة محاكمة رئيس الجمهورية فإن تحريك الاتهام يكون بناءً على طلب مسبب مقدم من قبل مجلس النواب وبموافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس وإدانتته من قبل المحكمة الاتحادية العليا فإن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص بفرض العقوبة هذا ما أشارت إليه المادة (٦١/سادسا) من الدستور. أما المادة (٧١) من الدستور تقول بأن على رئيس الجمهورية يجب أن يؤدي اليمين الدستوري، بالصيغة الواردة في المادة (٥٠) من الدستور وإمام مجلس النواب.

وان المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور بينت بأن رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة، هو الآخر ملزم بالحصول على ثقة مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لأعضائه، على مناجه الوزاري وعلى وزرائه منفردين حتى يتمكن من مباشرة مهامه. وهذا يؤدي الى ترجيح كفة السلطة التشريعية، لان المادة (٧٦) من الدستورية جعلت الموافقة على تشكيل الوزارة مرهونة بيد مجلس النواب. فضلاً عن تقييد سلطة رئيس الوزراء بإقالة أي وزير إلا بموافقة مجلس النواب (٧٨) وكذلك الحال في تعيينات كبار الموظفين لا تكون إلا بموافقة مجلس النواب (٦١/خامسا).

حتى أن إعلان حالة الطوارئ لا يتم إلا بناءً على موافقة مجلس النواب وبأغلبية الثلثين، هذا ما وضحته المادة (٦١/تاسعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ أشارت الى تقديم طلب مشترك من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لإعلان حالة الطوارئ ولا يتم الاعلان إلا بموافقة مجلس النواب، فبدون موافقة المجلس لا يمكن الاعلان. وإذا وافق مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ، فتستمر لمدة ٣٠ يوماً، ولتجديد هذه الحالة لابد أيضاً من موافقة مجلس النواب عليها في كل مره، كذلك يوجب الدستور على رئيس مجلس الوزراء بأن

يعرض الإجراءات التي اتخذها، على مجلس النواب خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتهائها. وهذا يوضح هيمنة مجلس النواب.

وتجدر الإشارة الى ان المعاهدات والاتفاقيات الدولية لا يمكن مصادقتها من قبل رئيس الجمهورية الا بعد موافقة مجلس النواب عليها وتعتبر مصادق عليها بعد مضي ١٥ يوماً من تاريخ تسليمها وذلك حسب المادة (٧٣/ثانياً) من الدستور، اي لا تتم الاتفاقيات إلا بموافقة ممثلي الشعب وهذا يدل على رجحان كفة السلطة التشريعية بموجب دستور ٢٠٠٥.

كما يمارس مجلس النواب الرقابة على اعمال الحكومة من خلال السؤال والاستجواب وسحب الثقة ومناقشة امور عامة، كل هذه الادوات يستخدمها مجلس النواب من أجل رقابة الحكومة ووفق ما نصت عليه المادة (٦١/ سابعاً /ثامناً) مما يرجح كفة السلطة التشريعية.

وان رجحان كفة السلطة التشريعية يؤدي الى اختلال مبدأ التوازن، يرجع ذلك الى اسباب قانونية متمثلة بالعيب الجسيم الذي يشوب النص الدستوري مما تنعدم الفائدة منه، فبدلاً ان يقرر الدستور وسائل متساوية لكلا السلطتين فانه يسمح بان تسيطر سلطة على اخرى، و تشخيص الاسباب القانونية يكون من خلال التعطيل الفعلي لإجراءات تعديل الدستور، و وقف اقالة الوزراء بغير طريق الاستجواب في حين ان المادة (٦٤) من القانون الاساسي الالمانى المعدل في عام ٢٠١٢ تعطي الحق لرئيس الاتحاد بتعيين الوزراء وعزلهم بناءً على اقتراح المستشار. وان اشترط موافقة مجلس النواب على اقالة الوزير بغير طريق الاستجواب يعد اخلاقاً بمبدأ التوازن في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وهناك اسباب اخرى متمثلة بالأسباب الواقعية التي نقصد بها التصرفات التي لا تحتكم الى القانون مثل التوافقات بين القوى السياسية التي ترجح على النصوص الدستورية والقانونية احياناً.

المبحث الثاني

دور القاضي الدستوري في تحقيق التوازن بين السلطات

سبق وبيننا بان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد اخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، ما يعني ذلك وجود تأثير متبادل بين السلطات، إذ تمارس كل سلطة وظائفها واختصاصاتها وفق ما نص عليه الدستور من دون اعتداء على اختصاصات وصلاحيات السلطات الاخرى. وقد اعطى دستور العراق لعام ٢٠٠٥ مهمة رقابة دستورية اعمال كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية ومن ضمنها وسائل التأثير المتبادل الذي تستخدمها كل سلطة اتجاه الاخرى الى هيئة قضائية عليا (المحكمة الاتحادية العليا)، من اجل ان تساهم في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولكي يتم تقييد السلطات العامة في الدولة بالتشريعات النافذة، لابد من وجود هيئة قضائية تتولى رقابة الاعمال التي تقوم بها كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية، من اجل تحقيق التوازن بينهما، بالإضافة الى سيادة القانون وعدم الاعتداء على الحقوق والحريات، لهذا فان وجود المحكمة الاتحادية العليا المستقلة يعتبر ضمان لوجود الدستور، وعدم مخالفته من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يؤدي الى تحقيق الاستقرار السياسي، وكذلك ضمان للحقوق والحريات العامة في الدولة.

وان المحكمة الاتحادية تعمل على تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال حسم الامور الخلافية في وجهات النظر بين السلطتين بخصوص صلاحياتهما فيما تملكه من اختصاص تفسيري، وان المحكمة الاتحادية العليا تُعد حارساً للدستور على السلطة التشريعية عندما تشرع القوانين، وذلك من خلال رقابة دستوريته، وعلى السلطة التنفيذية فيما تصدره من قرارات، ويجب ان

تكون قرارات المحكمة واجبة التطبيق، لان حكم المحكمة الاتحادية نهائي وغير قابل للطعن فيه، كونه يحسم امور توصف بانها مهمة.

لهذا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى مطلبين نبحث في المطلب الاول رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التشريعية ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية، من خلال بحث دستورية الاعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية والتي تتدخل من خلالها بأعمال السلطة التنفيذية، في

حين نقوم في المطلب الثاني ببحث رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالسلطة التشريعية، من خلال رقابة الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية لتؤثر من خلالها بالسلطة التشريعية.

المطلب الأول

رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التشريعية ذات العلاقة بالسلطة التنفيذية

إن للسلطة التشريعية مجموعةً من الوسائل التي نص عليها الدستور إذ تستطيع من خلالها التأثير بالسلطة التنفيذية، ومنها السؤال والاستجواب وسحب الثقة وكذلك منحها مسائل أعضاء السلطة التنفيذية، ومن أجل أن لا تسيء السلطة التشريعية في استخدام هذه الوسائل، ولكي تتحقق الغاية منها (منع السلطة التشريعية من تجاوز صلاحياتها الدستورية)، ومن أجل سلامة النظام السياسي واستقراره، يقوم القاضي الدستوري برقابة تلك الوسائل، إذ منح الدستور القاضي الدستوري صلاحية الرقابة.

أي أن للمحكمة الاتحادية العليا وفق دستور ٢٠٠٥ لها الدور المهم في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك عن طريق مراقبتها للانحراف الذي قد يحصل من كلا السلطتين في اختصاصاتهما من خلال قراراتها التي تصدرها مستندة إلى حقها بالتفسير.

ويعمل القضاء على إلغاء الوسيلة غير الدستورية أي لا توافق نصوص الدستور التي يتم استخدامها من قبل السلطة التشريعية اتجاه السلطة التنفيذية، لأن ذلك يُعد تعدياً على الدستور الذي يُعد القاضي الدستوري الحارس له، وهذا يؤدي إلى تحقيق التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) لأن السلطة التنفيذية هي الأخرى تملك وسائل تستطيع بواسطتها التأثير بالسلطة التنفيذية.

ومن هذا المنطلق يمكن تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الفرع الأول لبحث مراقبة القاضي الدستوري لألية منح الثقة للسلطة التنفيذية وسحبها، بينما نببحث في الفرع الثاني رقابة القاضي الدستوري لوسائل السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية.

الفرع الأول

رقابة القاضي الدستوري لمنح الثقة وسحبها من السلطة التنفيذية

لمجلس النواب وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ صلاحية منح الثقة للحكومة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) وكذلك الموافقة على المنهاج الوزاري، من خلال الآلية التي رسمها دستور ٢٠٠٥، إذ يقوم رئيس الجمهورية بعد انتخابه بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة ١٥ يوماً من تاريخ انتخابه، وبعدها يقوم رئيس مجلس الوزراء المكلف خلال مدة ٣٠ يوماً من تاريخ تكليفه بعرض أسماء وزرائه، وكذلك يقوم بعرض المنهاج الوزاري الذي يتبعه على مجلس النواب من أجل الموافقة عليه، ويُعد حائزاً عليها إذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري^(١).

سبق وإن ابدت المحكمة الاتحادية العليا رأياً، عندما طلب رئيس مجلس النواب ذلك بخصوص تفسير المادة (٦١/ثامناً) من الدستور^(٢)، أي الأغلبية (الأغلبية المطلقة للأعضاء أو أغلبية الأعضاء الحاضرين). التي يطلبها الدستور لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، وكان جواب المحكمة الاتحادية العليا بخصوص توفر الأغلبية المنصوص عليها في المادة (٦١/ثامناً/ب/٣) من الدستور، (الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. بينما الأغلبية المطلقة لسحب الثقة من أحد الوزراء هي أغلبية أعضاء مجلس النواب الحاضرين (أغلبية بسيطة). بعد تحقق النصاب القانوني لانعقاد الجلسة. كما إن المقصود بالأغلبية في المادة (٧٦/رابعاً)^(٣) هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني لانعقاد^(٤). لكن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت قراراً

(١) المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١/ثامناً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. تنص على "لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقبلاً من تاريخ سحب الثقة".

(٣) المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. تنص على "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة".

(٤) قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧. منشور على موقع المحكمة

الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

أخر عدلت فيه عن مفهوم الاغلبية المطلقة (اذ ان المشرع الدستوري قصد بالأغلبية المطلقة أكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب اينما وردت عبارة (الاجلبية المطلقة) سواء اقترن ذكرها بعبارة عدد أعضائه ام جاءت مجردة اما الاغلبية البسيطة فإنها تعني أكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب انعقاد الجلسات المجلس بحضور الاغلبية المطلقة لعدد أعضائه^(١). ومن خلال حكم المحكمة نلاحظ بان اعادة تفسير الاغلبية المطلوبة في المادة (٦١/ثامنا/أ) من الدستور الخاصة بسحب الثقة والمادة (٧٦/رابعاً) من الدستور والخاصة بمنح الثقة. وهو اتجاه سليم في التفسير يتفق مع نصوص الدستور في إطار وحدته العضوية^(٢).

وقد طرح مجلس النواب عدة تساؤلات على المحكمة الاتحادية عند تطبيق المادة (٧٦) من الدستور^(٣).

أ- هل على رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته جميعهم خلال المدة الواردة في المادة اعلاه او يجوز له تأخير بعضهم؟

ب- هل يجوز لرئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته على دفعات خلال المدة. وهل لمجلس النواب ان يصوت بالموافقة على الوزراء على دفعات؟

ج- إذا قدم رئيس الوزراء المكلف وزارته خلال المدة فهل على مجلس النواب التصويت على الوزراء والمنهاج الوزاري خلال المدة ام له تحديد موعد خارج المدة للتصويت بالموافقة؟

فأجابت المحكمة الاتحادية العليا على الاستفسار الاول، بانه لا يجب على رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته جميعهم خلال المدة، وتشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير من قبل رئيس الوزراء نفسه او أحد الوزراء بالوكالة لحين تعيين وزير.

(١) قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ بتاريخ ٢٨/٤/٢٠٢١. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) د. احمد طلال عبد الحميد البدري، "تعليقا على قرار المحكمة الاتحادية ١٥٨/اتحادي ٢٠٢٢ في ١٦/٨/٢٠٢٢" مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871> ، تاريخ الزيارة ١٥/٤/٢٠٢٣.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٨٨.

اما بخصوص الاستفسار الثاني فترى المحكمة الاتحادية ان الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية اعضاء وزارته على شكل دفعات بشرط ان يكون خلال المدة. وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله التصويت على الوزراء بشكل دفعات.

والاستفسار الثالث اجابت المحكمة ان من حق مجلس النواب ان يوافق على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة، لان المدة الواردة في المادة (٧٦) من الدستور هي تقيد رئيس الوزراء المكلف و لا تقيد مجلس النواب^(١).

وتراجعت المحكمة الاتحادية العليا عن قرارها السابق بخصوص المدة بموجب قرارها ذي العدد ٥٣ اتحادية في ٢٠١١/١٠/١٨ قضت فيه (...، ان تشكيل الوزارة الحالية واناطة بعض الوزارات بوزراء جرى التصويت عليهم وكالة امر لم يرد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نص يمنع القيام به،...وحيث لم يحصل التوافق بين الكتل السياسية على تسمية الوزراء للوزارات المذكورة ولم تقدم مثل هذه الترشيحات الى مجلس النواب لذا لا يعد المدعي عليهما الاول والثاني رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب اضافة لوظيفتهما قد ارتكاب ما يعد خرق دستوري) وسمحت بتأخير تسمية الوزراء الامنيين بعد فوات المدة المحددة في المادة (٧٦) من الدستور حيث مضت مدة سبعة اشهر على تشكيل الحكومة وذلك من خلال حكمها بدعوى المدعي الذي ادعى مخالفة الدستور من قبل رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب بتسمية الوزراء الامنيين خارج المدة^(٢).

يتضح مما سبق أن رئيس الوزراء يستطيع تسمية وزرائه على دفعات، كذلك لا يوجد ما يمنع من منح وزراء تم التصويت لهم وزارات أخرى شاغرة بالوكالة، كذلك لا يوجد مانع من موافقة مجلس النواب على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة.

كما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكماً قررت فيه عدم دستورية المادة (٢٢/اولا) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١، وذلك لأن الدستور العراقي في المادة (٨٠) أشار إلى أن تعيين الدرجات الخاصة يكون من طريق توصية بترشيح الاسماء من قبل مجلس

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٣ / اتحادية/ ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/١٢/١٩. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢٦.

الوزراء الى مجلس النواب، والموافقة او المصادقة على التعيين تكون من قبل مجلس النواب، إلا أن مجلس النواب عندما أصدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ خالف المادة (٨٠) من الدستور. إذ نصت المادة (٢٢/اولا) من القانون المذكور على أن مجلس النواب يشكل لجنة من ٩ اعضاء من لجنة النزاهة والقانونية والمالية لاختيار ثلاثة مرشحين لمنصب رئيس ديوان الرقابة المالية. وأن إلية تعيين رئيس الديوان الواردة في المادة (٢٢/اولا) هي مخالفة للمادة (٨٠) من الدستور وكذلك المادة (٤٧) التي تشير الى الفصل بين السلطات بالإضافة الى مخالفة المادة (٦١/خامسا) من الدستور^(١). وهذا يعني بان القانون المشار اليه اعلاه قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور، ويمثل خروج مجلس النواب عن الصلاحيات التي منحها له الدستور، ما دفع المحكمة الاتحادية العليا الى الحكم بعدم دستوريته المادة (٢٢/اولا) وذلك لمنع السلطة من التعدي على اختصاص السلطة الأخرى، من اجل تأكيد مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢). اي ان مجلس الوزراء يتولى الترشيح، في حين مجلس النواب يتولى المصادقة على ترشيح المؤهلين للمنصب، لذا فان اعطاء الترشيح والمصادقة للجهة ذاتها يمثل خرقا للدستور^(٣).

للسلطة التشريعية وسائل للرقابة اتجاه الحكومة ومنها سحب الثقة إذ منح الدستور العراقي مجلس النواب الحق بسحب الثقة من اعضاء السلطة التنفيذية (رئيس الوزراء، الوزراء)^(٤).

ان المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية" يلاحظ من النص ان المشرع الدستوري قد اخذ بمسؤولية الحكومة امام مجلس النواب سواء كانت مسؤولية فردية ام جماعية. حيث اشار الدستور الى ان مجلس النواب هو صاحب الحق في سحب الثقة من اعضاء السلطة التنفيذية، وهو من أخطر القرارات للسلطة التشريعية اتجاه الحكومة، نتيجة لقيام

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٠٤/اتحادية/٢٠١١ بتاريخ ٢٠١١/١/٣٠. منشور على موقع

المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) رجا ب خالد حميد الشمري، مصدر سابق، ص ١٠١-١٠٢.

(٣) م. باسم جاسم يحيى وآخرون، مصدر سابق، ص ٤٢٨.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، شيماء نعمة عبود، الاختصاص الغير تشريعي للبرلمان، مصدر سابق، ص ٥٤.

مسؤوليتها السياسية^(١). اي ان مجلس النواب له ان يسحب الثقة من أحد الوزراء وبالأغلبية المطلقة، ولا يتم طرح الثقة بالوزير الا بعد تقديم طلب من قبله او بناء على طلب مقدم من قبل خمسين عضو، إثر مناقشة استجواب موجه اليه، وان القرار سحب الثقة لا يصدر من المجلس الا بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب بسحب الثقة^(٢).

ان مجلس النواب وفقا لصلاحياته الرقابية قرر بجلسته المرقمة (٢٤) المنعقدة بتاريخ ٢٠١٧/٤/١١ اعفاء رئيس هيئة الاعلام و الاتصالات من منصبه، فقدم وكيله الطعن بقرار مجلس النواب بأن الاعفاء جاء بدون استجواب، فأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها بالطعن اعلاه (تجد المحكمة الاتحادية العليا ...، انه قد وجه الية الاستجواب وفق الاصول الدستورية باعتباره يشغل رئاسة احدى الهيئات المستقلة وكالة استنادا الى احكام المادة (٦١/ثامنا/هـ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وان الاستجواب قد جرى بغياب المدعي لتخلفه عن الحضور عدة مرات دون عذر يقنع به مجلس النواب وقد اتخذ المجلس قراره بالإعفاء بعد اقتناع الاعضاء بما قدم من ادلة تدعو الى الاعفاء. وان توجه مجلس النواب باستجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وكالة وبغيابهم يتفق مع توجه القضاء الدستوري في العراق حيث اصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكما بهذا التوجه بتاريخ ٢٠١٧/٥/٨ بالعدد ٣٣ اتحادية ٢٠١٧ ...، فقررت الحكم برد دعوى المدعي (المدير العام لهيئة الاعلام والاتصالات) الذي يدعي بعدم دستورية استجوابه غيابياً واعفائه من منصبه من قبل مجلس النواب^(٣).

ان المحكمة الاتحادية العليا عدّت التخلف عن الحضور بالرغم من تبليغه وبدون تقديم عذر مقنع، يعد بمثابة اقرار بما ينسب إليه في الاستجواب، وتتنازل عن حق الرد من قبل المطلوب

(١) د. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم عوفي، الاثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية-دراسة مقارنة، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد السابع عشر، كلية القانون - جامعة بغداد، ص ٨١.

(٢) المادة (٦١/ثامنا) من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥١ / اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧. منشور على

موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

منه الحضور للاستجواب^(١). كما يوجد قرار آخر للمحكمة الاتحادية في المضمار نفسه، إذ ترد فيه الطعن الذي تقدم به وزير الدفاع عندما تم سحب الثقة عنه من قبل مجلس النواب بجلسته المرقمة ١٤ بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١٦^(٢).

وأشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى صلاحيات رئيس الوزراء ومنها إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب^(٣). وفي نفس الصدد طالب مجلس الوزراء من المحكمة الاتحادية رأيها حول مدى امكانية مجلس النواب اقالة وزير والمصادقة على وزير اخر بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء في نفس الجلسة فأجابت المحكمة الاتحادية (بصدد التساؤل عن جواز قيام مجلس النواب بالتصويت في قرار واحد يصدر عن مجلس بالموافقة على اقالة الوزير المعني مقترنا بالوقت ذاته بالموافقة على تعيين وزير بديل له فتجد المحكمة الاتحادية العليا من استعراض نصوص الدستور الواردة في هذا المجال عدم وجود نص يحول دون ذلك بل ان متطلبات حسن سير العمل في مجلس الوزراء لتنفيذ السياسة العامة للدولة تتطلب ذلك بان يكون قرار مجلس النواب بإقالة الوزير المعني مقترنا بتعيين الوزير البديل^(٤). ويفهم من قرار المحكمة الاتحادية العليا بانها تجيز لمجلس النواب، في ان يصوت في ذات الجلسة على قرار اقالة وزير ما، وتعيين وزيرا اخر بدلا منه، بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء.

ان التفسيرات والقرارات التي تصدرها المحكمة الاتحادية العليا، بخصوص منح الثقة وسحبها للسلطة التنفيذية، من قبل السلطة التشريعية تعتبر بمثابة الرقابة، على كلا السلطتين التشريعية والتنفيذية من اجل تحقيق التوازن بينهما.

(١) زينب مهدي صالح، د. آيات سلمان شهيبي، حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في النظام التوافقي السياسي وفقا لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٧، كلية الحقوق-جامعة النهرين، ص ٣٩٧.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠/١٢/٢٠١٦. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٣) المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ بتاريخ ٥/٤/٢٠١٦. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

الفرع الثاني

رقابة القاضي الدستوري لوسائل السلطة التشريعية في مراقبة السلطة التنفيذية

يمارس البرلمان حقه في الرقابة على الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، من خلال عدة اساليب من أهمها السؤال والاستجواب والتحقيق إذ تأخذ الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني بهذه الوسائل ومنها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، الذي أشار إلى تمتع البرلمان بهذه الوسائل من اجل مراقبة اعمال الوزارة^(١). وتكمن مهمة القضاء الأساسية في مراقبة اعمال السلطة التشريعية وكذلك رقابة الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية^(٢). وقد عرف دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ السؤال البرلماني، إذ أشار إلى الآلية التي يتم من خلالها، حيث اعطى الحق لعضو مجلس النواب بتقديم السؤال، الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في اي موضوع يدخل في اختصاصهم^(٣). ويلاحظ بان المحكمة الاتحادية تمارس الرقابة على السؤال البرلماني الذي يراقب مجلس النواب من خلاله اعمال السلطة التنفيذية، إذ ابدت المحكمة الاتحادية العليا رأيها في السؤال البرلماني، عندما طلب منها مجلس النواب ذلك بموجب كتابة المرقم (ش/ل/١/٩/٨٤٢٢) في ٢٠١٧/٨/٧.

بخصوص الاثر القانوني الذي يترتب على تخلف الشخص، الذي قدم إليه السؤال البرلماني بموجب المادة (٦١/سابعاً/أ) وكان جواب المحكمة الاتحادية العليا، (بان تخلف الشخص الذي يوجه إليه السؤال النيابي بدون معذرة مشروعة بعد تبليغه وفق القانون بالموعد المحدد للإجابة فيعد ذلك اقراراً بما نسب اليه بموضوع السؤال وتنازلاً عن الحق الرد عليه هذا ما سار عليه

(١) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، ص ٤٠.

(٢) د. عصام الدبس، النظم السياسية اسس التنظيم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠١٠، ص ٢٨٣.

(٣) المادة (٦١/سابعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

القضاء الدستوري^(١). ان امتناع من وجه له السؤال عن الاجابة وبدون عذر مشروع، فهذا يعني انه يقر بما ورد في السؤال، وذلك لأنه يعطل وسيلة رقابية بدون سند قانوني^(٢).

ويمكن توجيه السؤال البرلماني وفق الدستور العراقي الحالي، إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء دون رئيس الجمهورية، بالرغم من أن رئيس الجمهورية هو الطرف الاخر من السلطة التنفيذية، وذلك لان رئيس الوزراء والوزراء هم من يتحملون أعباء المسؤولية السياسية أمام البرلمان (تضامنية، فردية) بعكس رئيس الجمهورية^(٣).

وقد جاء تفسير المحكمة الاتحادية العليا المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي بهذا المضمون، وذلك بناءً على طلب مقدم من قبل رئاسة الجمهورية حسب كتابهم المرقم (م/ر/ج/١/٥٧/١٣٥٢) في ٢٠١٩/٥/٥. إذ فسرت المحكمة ذلك بقولها (ان الصلاحية الممنوحة لعضو مجلس النواب بتوجيه الاسئلة بموجب البند أ من الفقرة سابعاً من المادة ٦١ من الدستور والمادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) لا يمتد ولا يشمل رئيس الجمهورية ونوابه^(٤)). وهذا يعني أنّ المحكمة الاتحادية العليا تمنح عضو البرلمان الحق في تقديم السؤال حصراً الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء ولم تعط الحق له بتقديم السؤال الى رئيس الجمهورية^(٥). مما يعني ان المحكمة تراقب وسائل الرقابة (السؤال البرلماني) للسلطة التشريعية اتجاه الحكومة.

وقد يعتمد مجلس النواب على التحقيق البرلماني، بوصفها وسيلة من وسائل الرقابة، لكن لم ينص دستور ٢٠٠٥ على وسيلة التحقيق البرلماني بوصفه أحد وسائل الرقابة، في حين تم

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٨/١٥. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) د. مصدق عادل، ميعاد طعمة مهدي، إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، العدد الخامس، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٩، ص ٥٣٢.

(٣) د. سميرة غالب زنجيل، رقابة مجلس النواب على اداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، كلية العلوم السياسية- الجامعة المستنصرية، ص ١٠٠.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٢/اتحادية/٢٠١٩ بتاريخ ٢٠١٩/٥/٦. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٥) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص ٤٠٤.

تنظيمها بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب من خلال المادة (٨٢) ^(١) مئة. ونلاحظ قرارات المحكمة الاتحادية العليا التي تراقب من خلالها لجان التحقيق البرلمانية، ومنها قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢ والخاص باللجنة التحقيق التي تشكلت بموجب الامر الديواني الصادر من مجلس النواب بالرقم ٧٧٥ في ٢٠١٢/٩/١٧، المتضمن تشكيل لجانته التحقيقية حول خروقات مفتش عام وزارة الصحة. إذ طعن وزير الصحة عن طريق موكله بحجج منها (ان المادة ٦١/اولا وثانيا من الدستور التي حددت اختصاصات مجلس النواب ولم يكن من بينها التحقيق مع السلطة التنفيذية) وجاء قرار المحكمة الاتحادية العليا (بان من حق مجلس النواب اتخاذ ما تقدم ذكره (لجان التحقيق) من اجراءات وفق صلاحياته الدستورية وتجد ان دعوى المدعي لا سند لها من القانون فقرّر ردها) ^(٢).

اما الاستجواب فقد اخذ الدستور النافذ بالاستجواب كوسيلة رقابية يتم بوساطتها محاسبة الحكومة، إذ نظم الدستور الاستجواب بموجب المادة (٦١/سابعا/ج) والتي تنص على " لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضوا توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه" ويلاحظ من النص ان المشرع قد عمل على تنظيم الاستجواب بإجراءات وشروط عديد لكي يمنع اساءة استخدامه ^(٣). كما ان المواضيع التي يمكن ان يتناولها الاستجواب، يمكن أن تشمل أموراً غير محددة مادام ان هذه الامور والمواضيع داخلية ضمن القواعد الدستورية ^(٤). فاذا وجه استجواب لأعضاء السلطة التنفيذية، ووجد الشخص المستجوب ان الاستجواب مخالف لأحكام الدستور، فله ان يطعن به اما المحكمة الاتحادية العليا. فقد قام وزير التعليم العالي والبحث العلمي بتقديم طعن امام المحكمة الاتحادية ادعى فيه

^(١) المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢، تنص على " للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه".

^(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٣/٣/١٢. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

^(٣) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ٨٨.

^(٤) د. صادق محمد علي، م. حسين جبار عبد، الرقابة على اداء السلطة التنفيذية- دراسة في ضوء المادة ٦١ الفقرة الثانية لدستور ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية القانون -جامعة بابل، ٢٠١٩، ص ٤٩٦.

عدم دستورية الاستجواب الموجه إليه، لأنه يتضمن نقاط عامه ومبهمة وغير محدد لحالة معينه، او لمواضيع تثير الشك من قبل مجلس النواب بموجب كتابهم المرقم (٣٨٨٢/أ/ش/٩/١) والمؤرخ في ٢٣/٤/٢٠١٢. فأجابت المحكمة (ان طلب الاستجواب موضوع الدعوى لا تتوفر فيه الشروط واحكام المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة ٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب فقررت الحكم بإلغاء طلب الاستجواب الوارد بكتاب مجلس النواب لعدم دستوريته ولمخالفته لأحكام المواد الواردة انفاً^(١).

يلاحظ من حكم المحكمة الاتحادية العليا بانها قررت الغاء طلب الاستجواب وذلك لعدم وجود شروط الاستجواب كما نصت المادة (٦١/سابعاً) من الدستور اي عدم وجود اسباب جدية او مخالفات تسوغ الاستجواب.

وهناك قرار اخر صدر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٧ بشأن الاستجواب، إذ ادعى وكيل وزير الزراعة بان مجلس النواب أصدر كتابين بحق موكله (ش/ل/١/٩/٧٨٢ في ٢٣/١/٢٠١٧، ش/ل/١/٩/٣٧٧٨ في ٤/٤/٢٠١٧)، تضمن الكتاب الاول تبليغ وزير الزراعة بالاستجواب والاسئلة والكتاب الثاني تضمن موعد الاستجواب. وكان ادعاؤه بان كلا الكتابين واسئلة الاستجواب جاءت مخالفة لأحكام المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب والمادة (٦١/سابعاً/ج) من الدستور فطعن بهما شكلاً وموضوعاً. فجاء قرار المحكمة الاتحادية العليا في هذا الطعن بما يلي (ان حضور الوزير امام مجلس النواب التزام دستوري واجب التنفيذ ما دام هناك استجواب استكملت اسبابه وتوفرت اسانيده الدستورية والقانونية وبناء عليه قررت الحكم برد دعوى المدعي)^(٢). وهنا قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا في الموضوع نفسه حيث ان وزير التخطيط طعن بكتاب مجلس النواب الذي يتضمن حضور الوزير لغرض الاستجواب لعدم دستوريته فحكمت برد الطعن المقدم من وزير التخطيط^(٣). ويلاحظ من خلال قرارات المحكمة

^(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤١/اتحادية/٢٠١٢ بتاريخ ٨/٧/٢٠١٢. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

^(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٧. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

^(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ٢٩/٥/٢٠١٧. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

اعلاه بان المحكمة قد مارست دورها في رقابة دستورية الاستجواب وذلك من خلال فحص الاستجواب من الناحية الشكلية والموضوعية طبقا لنص المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وكما طالب رئيس مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا رأيها بخصوص توفر النصاب من عدمه وفقاً للمادة (٦١/سابعاً/ج) التي تنص " لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبته في شؤون التي تدخل في اختصاصهم ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه" إذا تم تقديم الاستجواب و سحب أحد النواب الموقعين على طلب الاستجواب توقيعه هل هذا يؤثر في سلامة الإجراءات المتخذة لإتمام الاستجواب؟ (فأجابت المحكمة الاتحادية العليا بان طلب الاستجواب يصبح ملغياً ولا يمنع من ان يكون ذلك بعد تعيين موعد لجلسة الاستجواب إذ إن شروط الاستجواب قد اصابها عيب لتخلف شرط من شروطه اما الشق الأخير وهو اختلال النصاب القانوني في طلب الاستجواب فان هذا يكون إذا كان الاستجواب مستوفياً لشروطه).

كما ان المحكمة بينت بان من يقدم طلب استجواب ثم عدل عن طلبه، فيجب ان يقدم طلب تحريري بذلك الى رئيس المجلس، وان المحكمة ترى بان من يقدم طلب الاستجواب من حقه العدول عنه اذ لا يجد نص في الدستور او القانون يمنع ذلك^(١). يظهر من حكم المحكمة الاتحادية العليا اعلاه بان الاستجواب يسقط لدى زوال صفة من وجه الية الاستجواب او المستجوب او ان المستجوب سحبه، حيث ان للمستجوب ذلك، بالإضافة الى حقه بإعادة الاستجواب اذا ظهرت اسباب جديدة. إذ رأت المحكمة ان طلب الاستجواب السابق وسحبه من قبل النائب لا يعتبر سبب لمنع النائب من تقديم طلب استجواب جديد إذا وجدت اسباب جديدة^(٢). كما طلب مجلس النواب بموجب كتابة المرقم (م/ر/٢٣٥٢) في ٢٠١٧/٨/٥، من المحكمة الاتحادية العليا رأيها بخصوص بعض السادة ممن يوجه لهم الاستجواب وتبليغهم به، يُبادرون إلى الطعن أمام الجهات التحقيقية، في صحة التوقيعات المقدمة للموافقة على طلب الاستجواب،

^(١) قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٣٩ بتاريخ ٢٠١٥/٦/٢٢ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا،

<https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

^(٢) زينب مهدي صالح، د. آيات سلمان شهيب، مصدر سابق، ص ٣٩٦.

ويطلب من المجلس تأجيل الاستجواب لحين إكمال الاجراءات التحقيقية في الطعون المقدمة. فأجابت المحكمة الاتحادية العليا على كتاب مجلس النواب بان (القواعد الدستورية تقضي بنفاذ نصوص الدستور على الوقائع التي تتناولها هذه النصوص. وبالرجوع الى احكام المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وجد أن نصها جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه في التطبيق مالم يرد قيد عليه، ووجدت المحكمة الاتحادية العليا ان القيد الوحيد الوارد في النص المذكور أن لا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه، وبخلافه لا يجوز تعطيل النص المذكور على الواقعة المفروضة الا إذا صدر قرار مسبب من المحكمة المختصة بتأخير الاستجواب)^(١).

ويلاحظ من هذه القرارات كلها الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بان المحكمة كانت تهدف الى تحقيق التوازن بين السلطات.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧٧ /اتحادية/ ٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٨/٦. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

المطلب الثاني

رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالسلطة التشريعية

نتيجة للتأثير المتبادل بين السلطتين، تمتلك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد فضلاً عن حقها في فض دورات انعقاده^(١). إن دعوة الرئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) للبرلمان، برر بان مجلس النواب لا يستطيع أن يدعو نفسه للانعقاد لأن البرلمان قبل اجتماعه لا تكون له إرادة^(٢).

من المعروف بان السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في تشريع القوانين داخل الدولة الا ان وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الاختصاص التشريعي ادى الى اشتراك السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في هذا المجال^(٣).

كما أن السلطة التنفيذية تمتلك ادوات تستطيع من خلالها التأثير بالسلطة التشريعية، ومنها دعوة البرلمان للانعقاد وفض جلساته فضلاً عن تدخلها بالعمل التشريعي^(٤).

لكي لا يتم الاعتداء من سلطة على أخرى، لابد من وجود جهة تختص بالرقابة على كل منهما، فقد منح الدستور العراقي مهمة الرقابة إلى المحكمة الاتحادية العليا، إذ أن المحكمة الاتحادية العليا لها دور مهم في ارساء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال مراقبة كلا السلطتين بعدم الخروج عن اختصاصاتهما الدستورية، وكذلك من خلال ما تملكه من سلطة تفسير^(٥).

(١) د. سعاد الشرقاوي، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٢) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير تقدم بها الى كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٨٨.

(٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٤) د. مريد احمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٧٦٧.

(٥) د. محمد يوسف محييد، دور المحكمة الاتحادية كحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مصدر سابق، ص ٤٠.

لهذا سوف نعالج هذا المطلب من خلال فرعين نخصص الأول منه الى رقابة القاضي الدستوري لتدخل السلطة التنفيذية في سير عمل البرلمان في حين نبين في الفرع الثاني رقابة القاضي الدستوري على اعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالوظيفة التشريعية.

الفرع الاول

رقابة القاضي الدستوري لتدخل السلطة التنفيذية في سير أعمال البرلمان

ينعقد البرلمان دورة انعقاد عادية لعدة أشهر من كل سنة للقيام بواجباته التشريعية، وهذا ما يسمى بدورة الانعقاد العادية، وقد تحدث حالة الطارئة تكون بعد انتهاء دورة الانعقاد العادية مما تستلزم دعوة البرلمان للانعقاد من اجل هذه الحالة الطارئة. وهذا يعني بان هناك ادوار انعقاد عادية وادوار انعقاد غير عادية للسلطة التشريعية، إذ تقوم السلطة التنفيذية وفي كلا الحالتين دعوة البرلمان للانعقاد^(١). وقد نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ذلك حيث نص على " لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها"^(٢). كما اشار الى ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب^(٣).

وان الدستور العراقي الحالي أجازَ لرئيس الجمهورية او لرئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسين عضوا من اعضاء مجلس النواب دعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصر على الموضوعات التي اوجبت الاجتماع^(٤). وقد اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٥٤) منه الى "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة

(١) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، مجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٦ ص ٦٤.

(٢) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ٢٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢، التي تنص على " اولاً: لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدهما ثمانية أشهر يبدأ اولهما في ١ اذار وينتهي في ٣٠ حزيران من كل سنة، يبدأ ثانيهما في ١ ايلول وينتهي في ٣١ كانون الاول. ثانياً: لا ينتهي الفصل التشريعي الذي عرضت فيه الموازنة العامة للدولة الا بعد الموافقة عليها. ثالثاً: تتعقد جلسات المجلس بما لا يقل عن ثماني جلسات شهرياً".

(٤) المادة (٥٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سنا لانتخاب رئيس المجلس ونائبين ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة انفا".

لم يمنح الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية لدعوة مجلس النواب للانعقاد فهو ملزم بان يقوم بدعوة المجلس للانعقاد خلال المدة المذكورة (خمسة عشر يوما)، وليس له ان يقوم بتمديد المدة لأي سبب^(١). كما يلاحظ من خلال هذا النص بان رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد، بعد ان تتم مصادقة النتائج النهائية للانتخابات من قبل المحكمة الاتحادية العليا حسب المادة (٩٣/سابعاً) من الدستور.

وتماشيا مع ما تم ذكره نلاحظ بان الدستور العراقي قد منح السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس النواب للانعقاد من خلال اصدار مرسوم جمهوري، وكذلك يمكن للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الحق في دعوة مجلس النواب لجلسة استثنائية^(٢). لهذا فان السلطة التنفيذية تمتلك وسائل للتأثير على عمل البرلمان وتوجهه، حيث يتدخل في اعداد جدول اعمال البرلمان ودعوته للانعقاد وفض دورة الانعقاد وتأجيلها^(٣).

ومن تطبيقات ذلك ان المحكمة الاتحادية العليا قد صادقة على نتائج الانتخابات التشريعية بتاريخ ٢٠١٠/٦/١، حسب الصلاحيات الممنوحة لها وفق المادة (٩٣/سابعاً) من الدستور، و عقدة الجلسة الاولى لمجلس النواب برئاسة اكبر الاعضاء سناً وفق المادة (٥٤) من الدستور، الا ان رئيس السن اعتبر الجلسة مفتوحة بدون سند قانوني او دستوري، مما ادى الى عرقلة انتخاب رئيس المجلس ونائبه حسب المادة (٥٥) من الدستور، كذلك عرقل العملية السياسية لعدم ترشيح رئيسا للجمهورية وفق المادة (٧٢/ب) من الدستور، وكذلك تجاوز على المدد القانونية المذكورة في المادة (٧٦) من الدستور بتشكيل مجلس وزراء.

وبناء على ذلك قدم طعنا امام المحكمة الاتحادية العليا يطلب فيه المدعون الحكم بإلغاء الجلسة المفتوحة وذلك لعدم دستورتيتها وكذلك من أجل ان يمارس المجلس مهامه، فنظرت

(١) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون - جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٩٠.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٩٥.

(٣) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ١٠٠ و د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص ١٣٤.

المحكمة الاتحادية العليا هذا الطعن وقررت ما يأتي " وبناء عليه ولعدم دستورية القرار المتخذ بجعل الجلسة الاولى لمجلس النواب في دورته لسنة ٢٠١٠ مفتوحة قررت المحكمة الاتحادية العليا الغاء هذا القرار والزام المدعي عليه (رئيس السن) بدعوة مجلس النواب للانعقاد واستئناف اعمال الجلسة الاولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من الدستور والمهام الدستورية الاخرى^(١). اي ان المحكمة رفضت القرار الذي اتخذه رئيس السن بجعل الجلسة الاولى مفتوحة، وذلك لأنه يجب على المجلس التشريعي المنتخب في اول جلسة له، ان يتولى مهمة انتخاب رئيس لمجلس النواب ونائبيه تنفيذاً لأحكام المادة (٥٥) من الدستور، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفق المادة (٧٠) من الدستور، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد للمجلس. ويتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية في مقدمتها تكليف مرشح (الكتلة النيابية الاكثر عدد) لتشكيل مجلس وزراء كما هو منصوص عليه في المادة (٧٦/اولا) من الدستور، من اجل ان يمارس مجلس الوزراء صلاحياته المنصوص عليها في المادة (٨٠) من الدستور، ومنها تنفيذ السياسة العامة للبلد، وكذلك ممارسة الاختصاصات الاخرى المنصوص عليها في القوانين^(٢).

يلاحظ من حكم المحكمة الاتحادية بان رئيس السن عندما قرر بقاء الجلسة مفتوحة لمدة سبعة أشهر، فانه بذلك قد خالف احكام الدستور التي تقضي بالزام اعضاء مجلس النواب، في الجلسة الاولى بانتخاب رئيس المجلس ونائبيه خلال خمسة عشر يوماً من تصديق نتائج الانتخابات، وان سبب الذي يقف وراء عدم تشكيل الحكومة هو عدم الاتفاق الكتل السياسية على تشكيلها. ومن هنا جاء حكم المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء قرار رئيس السن بإبقاء جلسة مجلس النواب الاولى مفتوحة^(٣).

وهناك قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا بنفس الموضوع صدر بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠، حيث تم الطعن بالجلسة الاولى لمجلس النواب التي يديرها أكبر الاعضاء سناً، عندما جعلها

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٥ / اتحادية ٢٠١٠ بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) مصطفى كاظم الزيدي، <https://aliraqnews.com>

(٣) هند كامل عبد زيد المرشدي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٣٤.

جلسة مفتوحة مخالفاً أحكام الدستور والمدد التي اشار اليها الدستور في سبيل تشكيل الحكومة، فقررت المحكمة الاتحادية العليا الغاء قرار رئيس السن للجلسة الاولى لمجلس النواب^(١). وكذلك تم الطعن بعدم دستورية الجلسة الاولى والغاء كافة النتائج التي افضت اليها، لكونها مخالفة لأحكام المادتين (٥٤) و (٥٩/ثانياً) من الدستور امام المحكمة الاتحادية العليا. الا ان المحكمة الاتحادية العليا ترى ان مجلس النواب تمت دعوته بمرسوم جمهوري رقم ٦٦ لسنة ٢٠٢١، على ان يترأس الجلسة اكبر الاعضاء سناً. كما يتضح للمحكمة ان الغاية من الجلسة الاولى هي تأدية اليمين الدستوري وانتخاب رئيس لمجلس النواب ونائبين له بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بانتخاب سري ومباشر وفق المادة (٥٥) من الدستور، لذا حكمت المحكمة الاتحادية العليا برد دعوى المدعي^(٢).

وخلاصة القول بان المحكمة الاتحادية العليا قد وضعت مفهوماً خاصاً للجلسة الاولى يتمثل بأن الجلسة الاولى التي عقب الانتخابات التشريعية يتم فتحها برئاسة رئيس السن فلا تنتهي هذه الجلسة إلا بانتخاب رئيس لمجلس النواب ونائبين له^(٣). كذلك ترى المحكمة الاتحادية العليا ان المشرع الدستوري قد فرق بين الجلسة الاولى وباقي جلسات مجلس النواب. وهذا يعني بان المحكمة الاتحادية العليا تمارس رقابتها على الافعال التي تقوم بها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من اجل تحقيق التوازن بينهما.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٦/اتحادية بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠. منشور على موقع المحكمة

الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥/وموحدها/٦/اتحادية/٢٠٢٢ بتاريخ ٢٥/١/٢٠٢٢ منشور على

موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٣) ذر حميد راضي، مصدر سابق، ص ٩٦.

الفرع الثاني

رقابة القاضي الدستوري على أعمال السلطة التنفيذية ذات العلاقة بالوظيفة التشريعية

سوف نخصص هذا الفرع لبيان رقابة القاضي الدستوري على الاعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية، والتي تتدخل من خلالها بالوظيفة التشريعية، والاثار التي تترتب على الرقابة. لهذا سنقسم الفرع الى فقرتين.

اولاً: تشريع عادي

ان من اهم مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية هو اشتراكها مع السلطة التشريعية في الاجراءات التشريعية، المتمثلة باقتراح مشروعات القوانين، ومصادقتها من قبل رئيس الجمهورية وإصدارها^(١). و إن منح السلطة التنفيذية دور في اقتراح مشاريع القوانين فان ذلك يعتبر عنصراً مهماً لتحقيق التوازن بين السلطتين، وذلك من اجل ان لا تستبد السلطة التشريعية بتقديم مشروعات القوانين^(٢).

وقد أشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى مشروعات القوانين، والتي يتم تقديمها من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، كما اشار الى مقترحات القوانين التي يتم تقديمها من قبل عشرة اعضاء لمجلس النواب او يتم تقديمها من قبل احدى اللجان المختصة^(٣). أما المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق النافذ فقد بينت الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء إذ نصت الفقرة الثانية منها على "اقتراح مشروعات القوانين". ويلاحظ من النص السابق بان الدستور العراق قد اخذ بنظام الاقتراح المشترك، وذلك من خلال اعطاء حق اقتراح القوانين للسلطة التشريعية (مجلس النواب) وكذلك منح السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) حق اقتراح مشروعات القوانين^(٤).

(١) فائق زيدان خلف، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٩-٢٠٢٠، ص ١٥٦.

(٢) سلام صالح خميس المعموري، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٣) المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) وليد حسن حميد الزيايدي، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٤٥.

كما يلاحظ أنَّ المشرع الدستوري قد ميز بين مصطلح (مشروعات القوانين) و مصطلح (مقترحات القوانين)، إذ إنَّ اقتراح القوانين اذا كان صادر من جانب السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) يطلق عليها تسمية (مشروعات القوانين)، أما تلك التي تصدر من قبل السلطة التشريعية (من أعضاء مجلس النواب او إحدى لجانه) فتسمى (اقتراحات القوانين). ويرجع السبب من اشتراط تقدم مشروعات القوانين من جانب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، هو ان السلطة التنفيذية تملك من الإمكانيات ما يؤهلها لإعداد مشروع قانون متكامل، بحكم عملها وقربها من الحاجة، إلى سن أي قانون في حين تفتقر السلطة التشريعية لتلك الإمكانيات^(١). في حين ان النظام الداخلي لمجلس النواب اشار الى امكانية اقتراح مشروعات القوانين، من قبل عشرة من اعضاء مجلس النواب، على ان يتم تقديم مقترح مشروع القانون الى رئيس مجلس النواب على شكل مواد، تتضمن الاسباب الموجبة للقانون^(٢).

ومن التطبيقات القضائية التي مارسها المحكمة الاتحادية العليا بشأن اقتراح القوانين نجد حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢، إذ صدر قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٠، بناءً على اقتراح لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب، فبادر رئيس مجلس الوزراء الى الطعن بدستورية القانون لكونه مخالف لأحكام الدستور. فوجدت المحكمة ان دستور العراق قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات في المادة(٤٧) منه، وان المادة (٦٠) من الدستور العراقي بينت بان مشروعات القوانين تقدم من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) واذا قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفاً لنص المادة (٦٠/اولا) من الدستور، بينما اجازت الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من الدستور لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة، وان مقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما اعلاه لأعداد مشروع القانون وفق ما رسمته

(١) محمد عبد علي خضير الغزالي، مصدر سابق، ص ١١٢.

(٢) المادة ١٢١ من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

القوانين النافذة. (لهذا قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القانون وإلغاء الآثار التي ترتب عليه) لأن القانون خالف الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه^(١).

و هناك قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا في ذات الموضوع. إذ صدر قانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم ١٨ لسنة ٢٠١٠، بناءً على اقتراح لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب، فبادر رئيس مجلس الوزراء الى الطعن بدستورية القانون لكونه مخالف لأحكام الدستور. فوجدت المحكمة ان دستور العراق قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات في المادة (٤٧) منه، وان المادة (٦٠) من الدستور الحالي بينت بان مشروعات القوانين تقدم من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) واذا قدمت من غيرهما فان ذلك يعد مخالفاً لنص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور، في حين أجازت الفقرة الثانية من المادة (٦٠) من الدستور لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من اعضاء مجلس النواب او احدى لجانه المختصة، وان مقترح القانون لا يعني مشروع القانون لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم ان يأخذ المقترح طريقة الى احد المنفذين المشار اليهما اعلاه لأعداد مشروع القانون وفق ما رسمته القوانين النافذة. (لهذا قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء القانون وإلغاء الآثار التي ترتب عليه)^(٢).

وان هذه الاحكام تعني بانه لا يمكن تشريع قانون إلا بناء على مشروع قانون تقدمه السلطة التنفيذية حصراً، بالإضافة الى ان مصير مقترحات القوانين التي تقدمها السلطة التشريعية تكون رهن ارادة السلطة التنفيذية، وهذا يؤدي الى تعطيل مبدأ الفصل بين السلطات^(٣). اي ان المحكمة الاتحادية سلبت حق البرلمان من وظيفته الاصلية وهي تشريع القوانين خلافاً لمبدأ

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٣/اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٤/اتحادية / ٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٣) زيك مجيد، مصدر سابق، ص ١٥٨.

الفصل بين السلطات ^(١). في حين ان المحكمة الاتحادية العليا ليس لها ان تقيد صلاحيات البرلمان التشريعية لأي سبب ^(٢).

الا ان المحكمة الاتحادية العليا قد ميزت بين القوانين الخاصة بمجلس النواب بموجب قرارها الصادر في ٢٠١٥/٤/١٤، (حيث طعن في قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦، كونه قانون شرع من قبل مجلس النواب بدون الرجوع الى الالية التي نصت عليها المادة (٦٠) من الدستور، التي اكدتها قرارات المحكمة الاتحادية، وكان يقتضي ان ترسل مقترحات القوانين الى السلطة التنفيذية لجعلها على شكل مشاريع قوانين. وجدت المحكمة الاتحادية بان القانون موضوع الطعن ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه لم يرتب اثاراً مالية مضافة على السلطة التنفيذية، ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة، ولا يمس مهام السلطة القضائية، وقد جاء تشريعه من قبل مجلس النواب ممارسة لاختصاصه الاصيل المنصوص عليه في المادة (٦١/اولا) من الدستور، لهذا قررت المحكمة الاتحادية العليا رد الطعن ^(٣).

ويلاحظ ان المحكمة الاتحادية العليا قد ميزت بشأن تشريع القوانين التي هي من صلاحيات مجلس النواب في ما اذا كانت هذه مشاريع القوانين تحتوي على جنبه مالي من عدمها وهذا التمييز في حكم المحكمة الاتحادية العليا مهم فالقوانين التي تتطلب زيادة في الانفاق او تعديل في الايرادات يجب ان يتم تقديمها من قبل الحكومة او على الاقل ان يجب ان يأخذ رأيها فيها ^(٤). اي ان مجلس النواب له الحق في تشريع كافة القوانين، الا القوانين ذات الابعاء المالية فلا بد من ان يأخذ مجلس النواب موافق الحكومة عليها اولاً.

(١) د. شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١٨، ص ٤١٩.

(٢) فائق زيدان خلف، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢١/اتحادية اعلام/٢٠١٥/وموحدتها ٢٩/اتحادية اعلام/٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٤/١٤. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٤) د. جمال طه علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٥، الجزء الثالث، ص ٤٦٨.

وقد صدر قرار من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٢١، (حيث تم الطعن بعدم دستورية المادة (٤٣) من قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ من قبل وزير المالية، لمخالفتها احكام الدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري، كونها تكلف خزينة الدولة اعباء مالية لا يمكن تحملها، ولان مجلس الوزراء هو المسؤول عن تخطيط السياسة العامة للدولة وفق المادة (٨٠/اولا) من الدستور، لهذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستورية المادة ٤٣ من قانون المرور رقم ٨ لسنة ٢٠١٩ والغائها، وذلك لأنها تخالف احكام الدستور)^(١).

ثانيا: تشريع مالي (الموازنة)

يُعد قانون الموازنة العامة هو الوجه الاخر الذي تمارس فيه السلطة التنفيذية دورا في إعداده، إذ منحت الدساتير للسلطة التنفيذية مهمة اعداد الموازنة العامة، وذلك لان السلطة التنفيذية هي الاجدر على معرفة احتياجات الوزارات في الدولة وفروعها المختلفة من نفقات عامة، ومعرفة الإيرادات التي يمكن الحصول عليها، فضلاً عن أن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ الموازنة، فتعتمد على إزالة عقبات تنفيذها^(٢). ويُعد قانون الموازنة العامة عملاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يقوم مجلس الوزراء باقتراح مشروع قانون الموازنة العامة، بينما يقوم مجلس النواب بمناقشة مشروع قانون الموازنة وإقراره^(٣).

وقد جاءت النصوص الدستورية تؤكد ذلك إذ أشار الدستور إلى الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء فنصت الفقرة الرابعة من المادة (٨٠) من الدستور على " اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية". وكذلك نصت المادة (٦٢) من دستور ٢٠٠٥ على " اولاً: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره ثانياً: لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات" يتضح من

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٢ / اتحادية / ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٦/١٠/٢٠٢١. منشور على موقع

المحكمة الاتحادية العليا، <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>

(٢) د. عباس هادي العقابي، مصدر سابق، ص ٣٦٢.

(٣) نصير كاظم عبيد العيساوي، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية-جامعة الكوفة، ٢٠١٢، ص ١٩٣.

الفقرة الاولى من المادة اعلاه بان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة التي تقوم بأعداد مشروع قانون الموازنة العامة، وهذا يعني بان مشروع قانون الموازنة العامة لا يمكن تقديمه من قبل مجلس النواب. اما الفقرة الثانية فقد بينت دور مجلس النواب بإجراء المناقلة بين ابواب وفصول مشروع الموازنة العامة، وله ايضا ان يخفض اجمالي المبالغ، كما له ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات. كما ان النظام الداخلي لمجلس النواب نص على "يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة ويجب ان تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ويسرى هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل تتقدم به اي لجنة من لجان المجلس او أحد الاعضاء إذا كانت تترتب عليه اعباء مالية"^(١).

وقد مارست المحكمة الاتحادية العليا رقابتها على تشريع قانون الموازنة العامة من أجل تحقيق التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، من خلال أحكام عديدة ومنها حكمها الصادر بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢، عندما قدم رئيس مجلس الوزراء الطعن في دستورية بعض مواد قانون الموازنة العامة رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢، التي تم تعديلها من دون الرجوع الى مجلس الوزراء وان التعديل شمل الغاء مواد مهمة تعد ضرورية للحكومة في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة. وجاء قرار المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المواد التي تم تعديلها من قبل مجلس النواب من دون الرجوع الى مجلس الوزراء في قانون الموازنة العامة رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢ لان هذه التعديلات لم تكن ضمن صلاحيات مجلس النواب الدستورية لهذا تعتبر مخالفة للدستور وبالتالي قررت المحكمة الغائها^(٢).

في حين قررت المحكمة الاتحادية العليا بدستورية المادة ٥٠ من قانون الموازنة رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٢، التي تضمنت اجراء مناقلة في المبالغ بين ابوابها من قبل مجلس النواب. نلاحظ بان تدخل المحكمة الاتحادية العليا هو من اجل درء المفسدة، فلو أطلق العنان لمجلس الوزراء في تشريع وقرار الموازنة لوحده لأرهق ميزانية الدولة، ولو ترك أمر اقرار الموازنة لمجلس النواب

(١) المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥ / اتحادية ٢٠١٢ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢. منشورة على الموقع الالكتروني

الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا https://autodiscover.moj.gov.iq/krarid/72_fed_2015.pd

وحدِه لحصل إرباك، لأن مجلس الوزراء هو صاحب السلطة التنفيذية و الذي يرسم السياسة العامة والقادر على معرفة احتياجات البلد. وإذا تجاوزت كل سلطة اختصاصات السلطة الاخرى سوف تجد القاضى الدستورى لها بالمرصاد^(١).

كذلك يوجد قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا في الموضوع ذاته، عندما طعن في بعض مواد قانون الموازنة رقم ٢ لسنة ٢٠١٥، إذ تم الطعن بالمادة ٤ من قانون الموازنة الأنف ذكره، التي تتضمن اجراء مناقلة بين أبواب الموازنة وفصولها من قبل مجلس النواب استنادا الى المادة(٦٢ /ثانيا) من الدستور، الا ان المحكمة قضت بعدم دستورية المادة الرابعة من قانون الموازنة لان هذه المادة اضيفت الى مشروع قانون الموازنة العامة، وبموجبها تمت مناقلة ٢٦ الف درجة من ملاك وزارتي الدفاع والداخلية الى الوزارات الاخرى، وبما ان مجلس الوزراء هو المسؤول عن اعداد مشروع قانون الموازنة العامة وفق المادة (٦٢/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، لذا يجب على مجلس النواب ان يأخذ رأيه وموافقته بهذا الشأن، لهذا قررت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المادة الرابعة من قانون الموازنة رقم ٢ لسنة ٢٠١٥^(٢).

كما يوجد قرار اخر للمحكمة الاتحادية العليا صدر بتاريخ ٢٠١٦/٨/٧، (حيث طعن رئيس مجلس الوزراء بواسطة وكيله بعدم دستورية المواد (٤٣، ٤٥، ٤٦، ٥٠، ٥١) من قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق رقم ١ لسنة ٢٠١٦، ويطلب الغائها لمخالفتها أحكام الدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق، لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستورية المواد (٤٥، ٤٦) من قانون الموازنة العامة لان هذه المواد تمت اضافتها من قبل مجلس النواب من دون الرجوع الى مجلس الوزراء. أي إنّ مجلس النواب لم يراعِ الأسس الدستورية عند تشريعه للنصوص المطعون بعدم دستورتيتها، والواردة في قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٦، ومن هذه الاسس مبدأ الفصل بين السلطات التي اشارت اليه المادة (٤٧) من الدستور، او ما اشارت اليه المادة (٦٠) من الدستور من ضرورة الرجوع الى الحكومة عند اجراء تغيير في الموازنة العامة. بينما قررت المحكمة الاتحادية العليا بدستورية المواد (٤٣، ٥٠، ٥١) من قانون

(^۱) د. عباس هادی العقابی، مصدر سابق، ص ۳۷۳.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٣٤/١٩/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦. منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

https://autodiscover.moj.gov.iq/krarid/72_fed_2015.pdf تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٣/٤/٢٩

الموازنة العامة الاتحادية رقم ١ لسنة ٢٠١٦، لعدم تعارضها مع احكام الدستور، بل جاءت متفقة مع احكامه، حيث تضمنت تلك المواد اجراء عملية مناقلة، وان تلك المناقلة جاءت ضمن الصلاحيات الدستورية النصوص عليها في المادة (٦٢/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(١).

إن قرارات المحكمة الاتحادية العليا تمثل الدور الرقابي الذي تمارسه المحكمة، فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية للنظر في مدى مطابقة التشريعات سواء كانت تشريعات عادية ام تشريعات مالي للدستور، على اعتبار ان المحكمة الاتحادية العليا هي التي تختص بالرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة، بالإضافة الى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشأن الوظيفة التشريعية. من خلال التفسيرات والاحكام التي تصدرها المحكمة بخصوص ذلك.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٤٤/اتحادية/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٨/٧. منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا https://autodiscover.moj.gov.iq/krarid/72_fed_2015.pd

الخاتمة

بعد استكمال البحث بموضوع التنظيم الدستوري لمبدأ التوازن بين السلطات في الدولة الاتحادية، سنعرض اهم النتائج والمقترحات التي توصلنا اليها، وعلى النحو الاتي:

اولا- الاستنتاجات

١- ان مبدأ التوازن بين السلطات في ظل الانظمة الدستورية، يعني ان كل سلطة لها وظائف و اختصاصات رسمها لها الدستور، لا يجوز لها ان تتجاوزها أو تتعداها على السلطات الاخرى او تهيمن عليها. إلا أن ذلك لا يمنع من وجود وسائل تعاون متبادله بينهما، فمن خلال هذه الوسائل يمكن تحقيق التوازن بينهما.

٢- نستنتج بأن هناك اوجهاً للتأثير المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة الامريكية، بالرغم من أن أكثر الفقه يقول بان النظام السياسي الامريكي مبنى على الفصل المطلق بين السلطات، ويتضح ذلك من خلال قيام السلطة التنفيذية بدور في تكوين السلطة التشريعية، بعد تطور الحياة السياسية فيها. بالمقابل فان السلطة التشريعية ايضا تساهم في تكوين السلطة التنفيذية، حيث يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية، بينما يقوم مجلس الشيوخ بانتخاب نائب الرئيس، في حالة عدم حصول اي مرشح على الاغلبية المطلوبة.

٣- في جمهورية ألمانيا الاتحادية يلاحظ رجحان كفة السلطة التنفيذية، وذلك لأن الوزارة يتم تشكيلها من بين أعضاء الاحزاب الحاصله على الأغلبية في الانتخابات البرلمانية، ما يؤدي ذلك الى اختلال التوازن بين السلطتين، إذ تستطيع السلطة التنفيذية استخدام حقها في حل البرلمان، بالمقابل لا تستطيع السلطة التشريعية محاسبة الوزارة لأن الأغلبية البرلمانية للأحزاب الحاكمة.

٤- توازن السلطات في النظام الاتحادي لا يكون في النظام البرلماني، فقط لأن النظام البرلماني يقوم على وجود تأثير متبادل بين السلطات، وانما يتحقق ايضا في النظام الرئاسي، وذلك لوجود اوجه للتأثير المتبادل بين السلطتين في النظام الرئاسي.

٥- يلاحظ ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اظهر التأثير المتبادل بين السلطتين من أجل تحقيق التوازن بينهما في بعض نصوصه، الا أنه في نصوص أخرى رجح السلطة التشريعية، إذ منح مجلس النواب سلطة رقابة أعمال الحكومة لكن لم يُعطِ للسلطة التنفيذية الحق في حل مجلس النواب.

٦- رجحان السلطة التشريعية يبدو من ان هذه السلطة هي صاحبة الاختصاص في انتخاب رئيس الجمهورية، وفق المادة (٧٠) من الدستور وهذا يجعل الرئيس خاضعا للمجلس، حتى مسألة محاكمة رئيس الجمهورية فان تحريك الاتهام يكون من قبل مجلس النواب بطلب يوافق عليه الاغلبية المطلقة لأعضائه في حين ادانته تكون من قبل المحكمة الاتحادية العليا لكن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص بفرض العقوبة هذا ما اشارت اليه المادة (٦١/سادسا) من الدستور العراقي النافذ.

٧- التوازن بين السلطتين قد يتجلى بالموازنة العامة، إذ يقوم مجلس الوزراء بتقديم مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي ، الى مجلس النواب من اجل اقرارها، ولمجلس النواب الحق في إجراء مناقلة بين ابوابها وفصولها، وتخفيض مجمل مبالغها وعند الضرورة له الحق في اقتراح زيادة اجمالي مبالغ النفقات على مجلس الوزراء.

٨- يمارس القضاء الدستوري في العراق دوراً في تحقيق مبدأ التوازن بين السلطات، إذ ساهم في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الرقابة على دستورية القوانين فضلاً عن اختصاصه بالتفسير.

ثانياً: المقترحات

- ١- كما تستطيع السلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة، فلا بد من منح السلطة التنفيذية المتمثلة برئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء الحق في حل مجلس النواب، اي الاعتماد على الحل الذاتي للمجلس، بحيث يكون حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء) لا من قبل المجلس ذاته، من اجل تحقيق التوازن بينهما. ويكون ذلك من خلال تعديل المادة (٦٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي تتضمن حل مجلس النواب ذاتيا بموجب قرار صادر من مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتضمينها الحل الوزاري لتصبح بالشكل الاتي (اولا يحل مجلس النواب بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية بقرار مسبب ثانيا يحل مجلس النواب بناءً على طلب مقدم من قبل ثلثي عدد أعضائه وبموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء ولا يجوز حل مجلس النواب في اثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء)
- ٢- في حال تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نقترح اعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشاريع القوانين، وبعض الاختصاصات بالشكل الذي يستطيع من خلاله رعاية مصالح البلد العليا وتحقيق التوازن بين السلطات وذلك من خلال تعديل نص المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور لتصبح بالشكل الاتي (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ولا تعد مصادق عليها الا بعد موافقة رئيس الجمهورية خلال ١٥ يوماً من تسلمها).
- ٣- اعادة النظر في بعض نصوص الدستور العراقي، المتعلقة بتوزيع الاختصاصات إذ إنّ تلك المواد اصبحت دليلاً على عدم الاستقرار السياسي، من اجل تحقيق التوازن بين السلطات. بحيث تتم صياغة نصوص الدستور بشكل لا يثير الغموض.
- ٤- نقترح تشكيل مجلس الاتحاد للحد، من احتكار السلطة التشريعية من قبل مجلس النواب، على ان يتم تنظيم مجلس الاتحاد في الدستور وذلك من خلال تعديل المادة (٦٥) من الدستور، بدلا من ان يكون بقانون يسن من قبل مجلس النواب.
- ٥- المادة ٩٢ من الدستور العراقي النافذ تنص على تنظيم عمل المحكمة الاتحادية العليا وتشكيلها بموجب قانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب، لذا نقترح الاسراع بسن

هذا القانون حسب الدستور، حتى تستطيع المحكمة الاتحادية العليا من الحفاظ على الدستور إرساء التوازن بين السلطات.

٦- اعادة النظر بنص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والمتعلقة بتكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدد بتشكيل مجلس الوزراء خلال ١٥ يوم من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية لتصبح (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الانتخابية الاكثر عدداً في الانتخابات خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)

المصادر والمراجع

أولاً- معاجم اللغة العربية

- ١- إبراهيم مصطفى و آخرون، معجم الوسيط، ج٢، القاهرة، دار الدعوة.
- ٢- أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، ط٤، بيروت، دار الصادر، ٢٠٠٥.
- ٣- الأستاذ. أحمد العابد وآخرون، المعجم العربي الاساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم لاروس.
- ٤- الزمخشري، اساس البلاغة، ج١.
- ٥- عبد الغني أبو العزم، معجم الغني، المكتبة الشاملة.
- ٦- المنجد في اللغة والاعلام، الطبعة الثلاثون، دار المشرق، بيروت، لسنة ١٩٨٨ .

ثانياً- الكتب القانونية

- ١- د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون والاقتصادي. الرياض، الطبعة الاولى، ٢٠١٤.
- ٢- د. ادمون ارباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، الجزء الاول، الطبعة الثالثة، بيروت، ١٩٨٣.
- ٣- د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩.
- ٤- د. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٥- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة ، بدون تاريخ.
- ٦- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.

- ٧- د. حسن السيد احمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الامريكية وإنكلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الاولى، بدون تاريخ.
- ٨- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام الساسي في العراق، مكتبة السهنوري، الطبعة الاولى، بغداد، ٢٠١٣.
- ٩- د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بدون تاريخ.
- ١٠- د. داوود مراد حسين الحسني، الانظمة السياسية، الطبعة الثالثة، دار ابن السكيت للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩ .
- ١١- د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت-لبنان، ٢٠١٨.
- ١٢- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السهنوري، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠١٦.
- ١٣- رحاب خالد حميد الشمري، دور المحكمة الاتحادية العليا في ارساء مبدأ التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
- ١٤- زيڪ مجيد، مدى التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤.
- ١٥- د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، العراق، ٢٠١٤.
- ١٦- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٧- د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشاة المعارف، الاسكندرية.
- ١٨- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، لسنة ١٩٦٧.

- ١٩- د. عباس هادي العقابي، العلاقة بين السلطات ودور المحكمة الاتحادية العليا في فض المنازعات، مكتبة القانون المقارن، بغداد، الطبعة الاولى، ٢٠٢٢.
- ٢٠- د. عبد الحميد متولي وآخرون، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون تاريخ.
- ٢١- د. عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي - المحاكمة البرلمانية، بدون ناشر، الطبعة الثانية، ٢٠٠٩.
- ٢٢- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة سالم السعيني، ٢٠٠٤.
- ٢٣- د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- ٢٤- د. عدنان عاجل عبيد دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، منشأة المعارف، مصر، ٢٠١٩.
- ٢٥- د. عصام الدبس، النظم السياسية اسس التنظيم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠١٠.
- ٢٦- د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، منشورات الخلي الحقوقية، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠١٠.
- ٢٧- د. علي الباز، نائب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الامريكية دراسة مقارنة، دار الجامعات المصرية، الاسكندرية، بدون تاريخ.
- ٢٨- د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٧.
- ٢٩- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠١٢.
- ٣٠- د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية - دراسة مقارنة، لجنة التعريف والتألف والنشر، ط١، الكويت، ٢٠٠٠.

- ٣١- د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، بدون ناشر، ١٩٩٣.
- ٣٢- د. قحطان احمد سليمان الحمداني، النظرية السياسية المعاصرة، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، اليمن، ٢٠٠٣.
- ٣٣- د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٣٤- د. ماهر جبر نصر، مدى التوازن بين السلطات في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٣٥- د. محمد جمال مطلق الذنبيات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة والنشر للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٣.
- ٣٦- د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠١٩.
- ٣٧- د. محمد طه بدوي وآخرون، مدخل العلوم السياسية، مكتب الخوارزمي، الاسكندرية، ٢٠٠٢.
- ٣٨- د. محمد عبد الحميد ابو زيد، توازن السلطات ورقابتها -دراسة مقارنة، مكتبة العربي، ٢٠٠٣.
- ٣٩- د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، ٢٠١٤.
- ٤٠- د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.
- ٤١- د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مطبعة شركة مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٠.
- ٤٢- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر.
- ٤٣- د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة.

- ٤٤- د. محمد يوسف محميد، دور المحكمة الاتحادية كحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.
- ٤٥- د. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الاسلامي دراسة مقارنة، دار الاعلام، الطبعة الاولى، عمان، ٢٠٠٢.
- ٤٦- د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٤٧- د. مصطفى فاضل كريم الخفاجي، مبدأ الفصل بين السلطات دراسة فلسفية قانونية في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مؤسسة دار الصادق الثقافية، الطبعة الاولى ، ٢٠١٧.
- ٤٨- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ .
- ٤٩- د. هانم احمد محمود سالم، المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى، ٢٠١٨.
- ٥٠- د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ .

ثالثاً: الكتب الاجنبية المترجمة الى اللغة العربية

- ١- جابريل اية الموند جي بنجهام باويل الابن، ترجمة هشام عبد الله، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر نظرة عالمية، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة، ١٩٩٧.
- ٢- لاري الويتز، ترجمة سعيد عوض، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٩٦.
- ٣- المر بليشكة، ترجمه محمد حقي، حكومة المانيا المعاصرة، مكتبة الانكلو مصرية، القاهرة، ١٩٦١.
- ٤- موجز نظام الحكم الامريكي، وزارة الخارجية الامريكية، بدون تاريخ.

٥- ايرك بارندت، ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، مكتبة السنهاوري، الطبعة الاولى، بغداد، ٢٠١١.

٦- ميشيل ستوارت، ترجمة احمد كامل، نظم الحكم الحديثة، دار الفكر العربي، ١٩٦٢.

رابعاً- الرسائل والاطاريح

١- ابراهيم محمد العويمر العازمي، مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق -جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، ٢٠١٠.

٢- احمد ابراهيم السبيلي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظم الوضعية والفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ١٩٩٠.

٣- احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة القاهرة، ١٩٨٠.

٤- احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، رئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عين الشمس، ١٩٩٦.

٥- تغريد عبد القادر على الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون -جامعة بغداد، ٢٠٠٣.

٦- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة عين شمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.

٧- حسن ناجي سعيد، اشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير كلية العلوم السياسية-جامعة بغداد، ٢٠١٠.

٨- حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة عين الشمس، ١٩٨١.

- ٩- دلاور عثمان مجيد، المركز الدستوري للولايات الفيدرالية دراسة سياسية- دستورية لدستور ولاية بافاريا في المانيا الاتحادية، اطروحة دكتوراه كلية العلوم السياسية-جامعة السليمانية، ٢٠١٩.
- ١٠- ديار عبيد اسماعيل، اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية المانيا الاتحادية والعراق نموذجا، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية والادارية-جامعة الشرق الادنى، ٢٠٢٠.
- ١١- ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة البصرة ، ٢٠١٩.
- ١٢- ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بغداد، ١٩٩٨.
- ١٣- سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الانظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ١٩٩٨.
- ١٤- سلام صالح خميس المعموري، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الانظمة الديمقراطية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق في جامعة المنصورة ، ٢٠٢١.
- ١٥- سنان سهيل نجمان، دور رئيس الدولة في العملية التشريعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون -جامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٢.
- ١٦- شامل منصور عيال، التحقيق البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق-الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٨.
- ١٧- طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة ماجستير كلية الحقوق -جامعة دمشق، ٢٠١٢.
- ١٨- فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون - جامعة المستنصرية ، ٢٠١٤.
- ١٩- فائق زيدان خلف، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق - الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٩-٢٠٢٠.

- ٢٠- كريم لفقة مشاري عبد، حدود اختصاصات الوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٩.
- ٢١- لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفيدرالية -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة صلاح الدين، ٢٠٠٧.
- ٢٢- محمد السعيد ابو حجر احمد حسن، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الأنجلو امريكي والمصري والشرعية الاسلامية، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق-جامعة حلوان، ٢٠١١.
- ٢٣- محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢.
- ٢٤- ميثم منفي كاظم العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الانظمة الدستورية المعاصرة -دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٥.
- ٢٥- نصير كاظم عبيد العيساوي، التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون والعلوم السياسية-جامعة الكوفة، ٢٠١٢.
- ٢٦- هشام جليل ابراهيم الزبيدي، مبدأ الفصل بين السلطات وعلاقة باستقلال القضاء دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠١٢.
- ٢٧- هند كامل عبد زيد المرشدي، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٢.
- ٢٨- وليد حسن حميد الزيايدي، الاختصاص التشريعي في الدولة الاتحادية-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير كلية القانون-جامعة بابل، ٢٠١٤.

خامساً- البحوث

- ١- أ.م احسان عبد الهادي سلمان، السلطات الثلاث في القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية، دراسات قانونية وسياسية، العدد الاول، السنة الاولى، ٢٠١٣.

- ٢- د. اركان عباس حمزة الخفاجي، ايمن خليل شوكان، الجهة المختصة بالتصويت على المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة الرابعة عشر، ٢٠٢٢.
- ٣- د. شهاب احمد عبد الله، دور المحكمة الاتحادية العليا في العراق في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١٨.
- ٤- د. انس غنام جبارة، توازن السلطة في النظام البرلماني دستور ٢٠٠٥ العراقي نموذجاً، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، المجلد التاسع، العدد الثاني، ٢٠١٩.
- ٥- د. آيات سلمان شهيب، دراسة في الاسباب الموضوعية لاختلال التوازن بين السلطات وفقاً لدستور ٢٠٠٥، مجلة كلية الحقوق، العدد ١، المجلد ٢٤، جامعة النهرين، ٢٠٢٢.
- ٦- ايمان عزبي عريفات، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الاردنية دراسة تاريخية، دراسات العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد ٤٣، العدد ٢، ٢٠١٦.
- ٧- م. م. باسم جاسم يحيى وآخرون، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الثانية عشر، ٢٠٢٠.
- ٨- د. جمال طه علي، دور المحكمة الاتحادية العليا في تحقيق الاستقرار السياسي، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٥، الجزء الثالث.
- ٩- د. حسن البحري، سلطة الرئيس الامريكي في الاعتراض على القوانين دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٨، العدد الاول، ٢٠١٢.
- ١٠- د. حسين جبار النائلي، ضوابط المحاكمة البرلمانية-دراسة في دستور الولايات المتحدة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، السنة السابعة، ٢٠١٥.
- ١١- د. حسين جبار عبد، وسائل الرقابة البرلمانية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية للعلوم الانسانية.
- ١٢- د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد ٢٤، العدد ١، ٢٠٠٩.

- ١٣- د. حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون-جامعة بغداد، مجلد ٣١، العدد ١، ٢٠١٦.
- ١٤- د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، كلية القانون، جامعة بغداد
- ١٥- د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونجرس، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، مجلد ٩، العدد ٢، ٢٠٠٧.
- ١٦- د. رافع خضر صالح شبر، وليد حسن حميد، الوظيفة التشريعية للبرلمان الاتحادي في الدولة الاتحادية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة السادسة.
- ١٧- د. رافع خضير صالح شبر، د. كريم لفقة مشاري، حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الحادي عشر، ٢٠١٩.
- ١٨- د. زينب مهدي صالح، د. آيات سلمان شهيب، حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في النظام التوافقي السياسي وفقا لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٧، كلية الحقوق-جامعة النهرين
- ١٩- سحر كامل خليل، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥.
- ٢٠- د. سعيد نحيلي، علي ابراهيم صالح، دور المستشار الاتحادي في النظام السياسي الالمانى، مجلة جامعة تشرين للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٤٣، العدد الثالث، ٢٠٢١.
- ٢١- د. سليم نعيم خضير الخفاجي، زر حميد راضي، إثر الاختصاص الرقابي للقاضي الدستوري على مبدأ التوازن، مجلة دراسات البصرة، العدد ٣٢، السنة الرابعة عشر، ٢٠١٩.
- ٢٢- د. سميرة غالب زنجيل، رقابة مجلس النواب على اداء السلطة التنفيذية في العراق وفق دستور ٢٠٠٥، كلية العلوم السياسية- الجامعة المستنصرية.

- ٢٣- د. صادق محمد علي، م. حسين جبار عبد، الرقابة على اداء السلطة التنفيذية- دراسة في ضوء المادة ٦١ الفقرة الثانية لدستور ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية القانون -جامعة بابل، ٢٠١٩.
- ٢٤- م. م. عامر عبد الحسين عباس، مبدأ الفصل بين السلطات وتمايز الانظمة السياسية في ضوء، مجلة الكوفة، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، العدد ٢٨.
- ٢٥- د. عامر عياش عبد بشر، م. هاشم حسن علي، وسيلة التحقيق البرلماني في الرقابة على اعمال الحكومة، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، مجلد ١، العدد ٢٨، ٢٠١٥.
- ٢٦- د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، كلية القانون - جامعة بغداد، ٢٠٢٠.
- ٢٧- د. عدنان عاجل عبيد، شيماء نعمة عبود، الاختصاصات غير التشريعية للبرلمان، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة التاسعة، ٢٠١٧.
- ٢٨- د. عدي فالح حسين، النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ دراسة في جدلية الشراكة والمعارضة بين المكونات الثلاثة، ٢٠١٤.
- ٢٩- د. علي راشد بن نايع الطنيجي، مبدأ الفصل بين السلطات في دستور دولة الامارات العربية المتحدة، مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد الخامس، ٢٠٢٠.
- ٣٠- د. علي كاظم الجنابي، د. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الامريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد ١٣، ٢٠١٦.
- ٣١- د. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، كلية القانون، جامعة بغداد.
- ٣٢- م. د. غني زغير عطية محمد، فصل السلطات في الدساتير العراقية دراسة تحليلية، ٢٠٠٥.
- ٣٣- د. كاظم علي مهدي، التنمية السياسية وازمات النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين.

- ٣٤- م. م. محمد نوري علي، مبدأ الفصل بين السلطات بين النظرية والتطبيق دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري، مجلة السياسة والدولة.
- ٣٥- محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام الرئاسي الامريكي دراسة تحليلية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠.
- ٣٦- د. محمد يوسف محييد، الدور التشريعي للرئيس الامريكي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق-جامعة تكريت.
- ٣٧- د. مصدق عادل، ميعاد طعمة مهدي، إجراءات السؤال البرلماني في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، العدد الخامس، كلية القانون-جامعة بغداد، ٢٠١٩.
- ٣٨- د. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم عوفي، الاثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية-دراسة مقارنة، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد السابع عشر، كلية القانون-جامعة بغداد.
- ٣٩- د. ميثم حسين شريف، ميثم كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦.
- ٤٠- د. نابي عبد القادر، د. حنفوسي عبد العزيز، دور مبدأ التوازن بين السلطات في ضمان بناء دولة القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر، ٢٠٢٢.
- ٤١- د. هاشم حسين علي الجبوري، التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية- جامعة كركوك، المجلد ١٠، العدد ٣٩، ٢٠٢١.

سادساً- الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية والقرارات القضائية

أ- الدساتير

- ١- دستور الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٧.
- ٢- القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

٣- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغي وملحقه القسم الثاني والثالث.

٤- دستور جمهورية العراق سنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين

١- قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧.

٢- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

٣- قانون تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١.

ت- الانظمة الداخلية

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

ث- القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية ذي العدد ٢٣/اتحادية/٢٠٠٧ بتاريخ ٢١/١٠/٢٠٠٧.
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٣/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٠.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥/اتحادية في ٢٥/٣/٢٠١٠.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٥/اتحادية ٢٠١٠ بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠.
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٦/اتحادية بتاريخ ٢٤/١٠/٢٠١٠.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٣/اتحادية /٢٠١٠ بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٤/اتحادية /٢٠١٠ بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٠٤/اتحادية/٢٠١١ بتاريخ ٣٠/١/٢٠١١.
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥ /اتحادية ٢٠١٢ بتاريخ ٢٢/١٠/٢٠١٢.
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤١/اتحادية/٢٠١٢ بتاريخ ٨/٧/٢٠١٢.
- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٦/اتحادية/اعلام/٢٠١٢ بتاريخ ١٢/٣/٢٠١٣.
- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢١/اتحادية اعلام/٢٠١٥/وموحدتها ٢٩/اتحادية اعلام/٢٠١٥/٤/١٤ بتاريخ ٢٠١٥.

- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٩/٣٤/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦.
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٣٩ بتاريخ ٢٠١٥/٦/٢٢.
- ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٢٠.
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥/اتحادية/اعلام/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٤/٥.
- ١٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٤/اتحادية/٢٠١٦ بتاريخ ٢٠١٦/٨/٧.
- ١٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥١ /اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧.
- ١٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨٠/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٨/١٥.
- ٢٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٧/١٢.
- ٢١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٥/٢٩.
- ٢٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧٧/اتحادية/٢٠١٧ بتاريخ ٢٠١٧/٨/٦.
- ٢٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا ٤٢/اتحادية/٢٠١٩ بتاريخ ٢٠١٩/٥/٦.
- ٢٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٢/اتحادية/٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٦.
- ٢٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٨.
- ٢٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥/وموحدتها/٦/اتحادية/٢٠٢٢ بتاريخ ٢٠٢٢/١/٢٥.
- ٢٧- قرار المحكمة الاتحادية ١٥٨/اتحادي/٢٠٢٢ في ١٦/٨/٢٠٢٢.
- ٢٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٧ اتحادية في ٣/٢/٢٠٢٢.

سابعاً: المقالات والمواقع الالكترونية

أ-المقالات

١- د. احمد طلال عبد الحميد البصري، "تعليقا على قرار المحكمة الاتحادية ١٥٨/اتحادي ٢٠٢٢ في ١٦/٨/٢٠٢٢" مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، تاريخ الزيارة ١٥/٤/٢٠٢٣.

ب- المواقع الالكترونية

- 1- <http://wiki.dorar-aliraq.net/iraqilaws/?p=16448>.
- 2- <https://aliraqnews.com>.
- 3- <https://www.iraqfsc.iq/news.4871>.
- 4- <https://www.britannica.com/topic/checks-and-balance.s>
- 5- https://autodiscover.moj.gov.iq/krarid/72_fed_2015.
- 6- <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/checks-and-balances-system-of-government-constitutional-law-essay>.
- 7- <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/checks-and-balances-system-of-government-constitutional-law-essay.php>

سابعاً: المصادر الاجنبية

1. Andrei Shleifer، Judicial Checks and Balances Journal of Political Economy ،Journal of Politic Economy، 2004،vol.112،no.2].
2. Luciano Da Ros¹ and Matthew M. Taylor، Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption، REVISTA DIREITO GV | SÃO PAULO | V. 17 N. 2 | e2120 | 2021.

3. Kay Windthorst, Separation of Powers from the German Perspective, Duquesne Law Review , volume 47, 2009.
4. Law Teacher. Checks and Balances within the United States Constitution [Internet]. November 2013.
5. Elliot Bulmer, Presidential Legislative Powers, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) Second edition , 2017.
6. Britannica. The Editors of Encyclopaedia. "Checks and balances". Encyclopedia Britannica. 26 Aug. 2019.
7. Amie Leavitt, Understanding Checks and Balances, What's Up with Your Government?, The Rosen Publishing Group, Inc, 2017.
8. KARL LOEWENSTEIN THE BALANCE BETWEEN LEGISLATIVE AND EXECUTIVE POWER A STUDY IN COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW The University of Chicago Law.
9. Emma carson beru, the three branches of government ,rosen.
10. Name redacted). The U.S. Presidency: Office and Powers, CRS Report for Congress Received through the CRS Web, January 7, 1997.

Abstract

The principle of balance between powers is a constitutional concept that aims to distribute powers and powers among the various branches of government in the country, to ensure that power is not accumulated in the hands of one branch and to protect the rights of citizens from infringement. This is usually done through drawing up a constitution that defines the powers and authorities that each branch possesses and provides guarantees to citizens through oversight and balance between the branches. Checks and balances ensure that each branch of government can limit the actions of the others, and that no branch can completely dominate the others. For example, the legislature can make laws, but the executive branch has the power to veto them, and the judicial branch can declare them unconstitutional. Achieving a balance between powers is the basis for preserving democracy and fundamental freedoms.

In the Constitution of the United States of America, the principle of checks and balances is one of the basic principles of democratic governance in the United States of America. It involves dividing governmental powers into three branches: legislative, executive, and judicial. The role of the first branch is to draft laws, while the second branch is responsible for implementing laws, and the role of the third branch is to review the constitutionality of laws and ensure their implementation.

In the Federal Republic of Germany, powers are distributed among three main branches: the legislative power (the Federal Parliament), the executive power (the Federal Government), and the judicial power (the Federal Courts). Powers are also distributed among regional and local governments. The balance of powers is ensured by detailing the precise powers and boundaries of each branch, as well as through a system of cross-examination between branches. This balance is greatly reinforced by the German constitution and the country's Basic Law.

The Iraqi constitution issued in ۲۰۰۵ adopted the principle of separation of powers and relied on the parliamentary system as a basis for governance, and this system has characteristics, including the duality of the executive authority, in addition to the need for cooperation and balance between the authorities, in order to limit tyranny and prevent the dominance of any authority over another. As well as the protection of rights and freedoms, and the balance is not achieved by merely pronouncing it, but rather it must be regulated by special legislation, and that the constitution has favored the legislative authority over the executive authority.



Ministry Of High Education
And Scientific Research
University of Babylon
College of Law

**The constitutional regulation of the principle of balance
between powers in the federal state
"Comparative Study"**

A thesis submitted by the student.

Sagad Hassan abd Alzahraa abowd

To the council of the college of Law – University of Babylon
as of the requirement for master's degree in public law

With Supervision

D. Hussein Jabbar Abed Alnaeli

Proffiseres of constitntional law

2023 A.D

A.H 1445