

فصل السلطات في الدساتير العراقية

(دراسة تحليلية)

الباحث

م.د. غني زغير عطية محمد

رئاسة جامعة ذي قار منسب حاليا في كلية الإمام الكاظم (ع) للعلوم
الإسلامية الجامعة/ معاون العميد لإدارة اقسام ذي قار.

genikhaqany@gmail.com

ganiatia@inbox.ru

٢٠١٥ م

١٤٣٦ هـ

ملخص البحث :

يعد مبدأ الفصل بين السلطات ، من المبادئ الدستورية التي تغنت بها الثورات العالمية وقدمت التضحيات في طريق ترسيخ هذا المبدأ كضمانة دستورية ضد استبداد الحكام وشخصنة السلطة وتركيزها بيد الحاكم .

وقد شهد هذا المبدأ ، تطوراً على صعيد التنظيم الدستوري إذ اتخذ أنماطاً في تنظيمه العلاقة بين السلطات، وفقاً لاختلاف الدساتير في طرق توزيع السلطات بين الهيئات الثلاثة، إذ يتم تبني شكلاً معيناً من الفصل بين السلطات بما يتناسب والأيديولوجية الدستورية السائدة في كل نظام سياسي ، وإذا كان المبدأ المذكور قد تجلّى في بدايته في صورة الفصل المطلق بين السلطات ، فإن الأشكال أو الأنماط التي ترجم بها هذا المبدأ في الدساتير الحديثة تقوم على فكرة التعاون بين السلطات على نحو يتناسب مع الفكرة الدستورية السائدة في كل دولة وبحسب ظروفها المختلفة ، وتشخص البحوث والدراسات التي تناولت هذا المبدأ ، أربع أشكال رئيسة ينظم بها مبدأ الفصل بين السلطات ، في إطار تنظيم العلاقة بين سلطات الدولة وهي أنظمة نيابية قائمة على أساس الديمقراطية التمثيلية (النظام البرلماني ، النظام الرئاسي ، النظام المجلسي ، النظام المختلط) ، ولكن هذا لا يعني عدم وجود أنظمة أخرى لا يحتويها التصنيف المذكور .

وفي هذا الإطار ، يتناول البحث مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير العراقية وذلك ابتداءً من دستور العراق لسنة ١٩٢٥ وهو القانون الأساسي العراقي وحتى دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، ويسلط الضوء على الصور أو الأشكال التي ظهر بها هذا المبدأ في الوثائق الدستورية محل الدراسة ، للتعرف على موقفها من هذا المبدأ وتوضيح الصورة التي تشكل بها عن طريق دراسة العلاقة بين السلطات وكما حددتها وفصلتها الوثيقة الدستورية.

Abstract

The principle of separation of powers, the constitutional principles that aimed by the World revolutions and made sacrifices in the way of establishing this principle constitutional safeguard against the tyranny of the rulers and the personalization of power and the focus of the ruling, however. This principle has been witnessed, advanced at the level of constitutional organization as it took the patterns in the organization of the relationship between the authorities, according to the different constitutions in the distribution of powers between the three bodies ways, as is the adoption of a certain amount of separation of powers a form commensurate constitutional and dominant ideology in every political system, and if was mentioned principle had been demonstrated in his debut in the form of the absolute separation of powers, the shapes or patterns that translated by this principle in the modern constitutions are based on the idea of cooperation between the authorities in a manner commensurate with the constitutional idea prevailing in each country, according to different circumstances, and diagnosed research and studies dealt with this principle, the four forms of Chairperson is organized by the principle of separation of powers, in the context of regulating the relationship between the state authorities, a parliamentary system based on representative democracy (parliamentary system, a presidential system, Majlisi system, mixed order), but this does not mean the absence of Systems Others are not contained in the said category. In this context, the paper deals with the separation of powers principle in the Iraqi constitutions and that starting from the Iraq Constitution of 1925, which the Iraqi basic law and even the constitution in force of the Republic of Iraq for the year 2005, and highlights the images or patterns that emerged out of this principle in constitutional documents under study, to get to know the position of this principle and to clarify that make up the image by studying the relationship between the authorities and as defined and detached by the constitutional document.

المقدمة

لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات معروفاً في التشريعات القديمة، ونتيجة لتطور المجتمعات ومطالبتها بالحريات والحقوق تم إقراره أو تضمينه في معظم الدساتير وترسخ كمبدأ جوهري وضمانة أساسية لحقوق الإنسان.

وقد ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي مونتسكيو ، الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة ، ومنع الاستبداد بالسلطة ، وإذا كان فضل مونتسكيو في ذلك لا ينكر ، إلا أن جذور المبدأ ترجع إلى زمن بعيد قبل القرن الثامن عشر بقرون عديدة وبالذات في كتابات افلاطون وارسطو ^(١) .

ويتجلى مضمون مبدأ فصل السلطات في توزيع وظائف الدولة على ثلاث هيئات ، بحيث تتولى كل واحدة من هذه الهيئات وظيفة محددة ، فتختص إحداها بوظيفة التشريع وتسمى الهيئة أو السلطة التشريعية ، وتختص الثانية بوظيفة التنفيذ وتسمى السلطة التنفيذية ، وتختص الثالثة بوظيفة القضاء وتسمى السلطة القضائية .وقادت افكار مونتسكيو هذه إلى تأثيرات جوهريّة واخذت في الاعتبار على نحو واسع من قبل مؤطري دستور الولايات المتحدة الأمريكية عندما أعلن جيمس ماديسون (١٧٥١-١٨٣٦) بقوله (أن تراكم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في نفس الجهة قد يؤكد المفهوم العميق للحكم الاستبدادي)^(٢) .

وتأثر رجال الثورة الفرنسية أيضاً بهذا المبدأ ، فانعكس ذلك على الدساتير الفرنسية التي شرعت بعد ثورة ١٧٨٩ ^(٣) .

وهذا الفصل يحول دون الاستئثار بهذه السلطات من قبل شخص واحد أو جهة واحدة، ويوفر في الوقت ذاته عملية توزيع في هذه المهمات بين جهات ثلاثة تستقل الواحدة منها عن الجهتين الأخريتين استقلالا "عضوياً" وتتخصص " وظيفياً" وبذلك يمكن ضمان عدم التعسف أو الاستئثار باستعمال السلطات وكذلك تكون كل جهة بمثابة الكابح إزاء عدم خروج السلطات أو الجهات الأخرى على ما هو مناط بها من مهام ، حيث أن السلطة توقف السلطة .

ويحتم هذا المبدأ أولاً قيام حكومة نيابية لأنه لا يسود إلا في ظل النظام النيابي ^(٤) ، والدساتير التي تبنت هذا المبدأ ، اختلفت في النمط الذي يمثله ، ووفقاً لفكرة الدستورية التي تتبناها ، لهذا نجد منها من يتبنى النظام البرلماني أو النظام الرئاسي ، أو النظام المجلسي ، أو النظام المختلط ، كأنماط رئيسية دون الاختصار عليها على مستوى الانظمة الدستورية المختلفة الأخرى.

استنادا لما تقدم ، فان مبدأ الفصل بين السلطات أضحى من أهم دعائم الحكم الديمقراطي وتبنته نصا وضمنا معظم دساتير الدول ، وبقدر ما يتعلق الامر بالدساتير العراقية ، فاننا سنحاول في هذا البحث عرض مبدأ فصل السلطات في الأنظمة النيابية المختلفة واستخلاص موقف الدساتير العراقية من مبدأ فصل السلطات ، ابتداء من الدستور الملكي لعام ١٩٢٥ ، وانتهاء بدستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، وذلك على الوجه الاتي :

المبحث الأول : فصل السلطات في الأنظمة النيابية.

المبحث الثاني : فصل السلطات في الدساتير العراقية قبل عام ٢٠٠٣ .

المبحث الثالث : فصل السلطات في الدساتير العراقية بعد عام ٢٠٠٣ .

المبحث الأول

فصل السلطات في الأنظمة النيابية

يرى الفقه الدستوري ان للحكومات ثلاث صور استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات ، فإذا كان الفصل فصلا نسبيا ومرنا ، سميت الحكومة برلمانية ، اما اذا كان الفصل شبه مطلق بين السلطات فتكون الحكومة رئاسية، وأما اذا كان هناك تفوق في السلطات لصالح البرلمان فتسمى حكومة الجمعية ، ويرى بعض الفقه وجود نوع اخر للحكومات ، وهو الذي يأخذ من مظاهر كل من النظامين الرئاسي والبرلماني ، ويسمى النظام المختلط.

المطلب الأول : فصل السلطات في النظامين البرلماني والرئاسي

الفرع الأول : فصل السلطات في النظام البرلماني

النظام البرلماني هو نوع من انواع الانظمة النيابية الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات نشأ وتطور في انكلترا ، وكان للعرف دورا مؤثرا في ارساء قواعده ، ثم انتشر الى الدول الاخرى ، مع تباين في التطبيق، ولكن يبقى أساس هذا النظام واحد مهما تعددت التطبيقات المختلفة له ، فجوهر هذا النظام هو التعاون والتوازن بين السلطات ، وبالأخص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٥) .

يتميز النظام البرلماني بثنائية الجهاز التنفيذي ، والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

أولا : ثنائية الجهاز التنفيذي

يتميز النظام البرلماني بثنائية الجهاز التنفيذي ، أي وجود رأسين للسلطة التنفيذية ، اذ يوجد رئيس دولة ، الى جانبه رئيس الوزارة ، او رئيس الحكومة ، ورئيس الدولة قد يكون ملكا تؤول اليه السلطة عن طريق الوراثة ، وقد يكون رئيس جمهورية أي ان النظام البرلماني يتماشى مع النظام الجمهوري والملكي ، وذلك بخلاف الحال بالنسبة للأنظمة النيابية الاخرى ، الرئاسي ، والمجلسي والمختلط ، حيث انها تفترض النظام الجمهوري فقط .

رئيس الدولة في النظام البرلماني يشغل وظيفة شرفية ويحتل مركزا ادبيا ، وان سلطته ليست حقيقة وانما هي اسمية أو شرفية ، وينتج عن ذلك ان رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا ، وانه لاتجوز محاسبته وتوجيه اللوم اليه ، فحيث لا سلطة ، لا مسؤولية . والحقيقة ان الدور الحقيقي

لرئيس الدولة يتمثل في انه يعمل بفضل نفوذه وشخصيته على تحقيق التوازن بين السلطات في الدولة ، ويكون همزة الوصل بينها ، كما يقوم بدور الحكم بين الاحزاب^(٦) ، اضافة الى ان منصب رئيس الدولة يفرض عليه سواء كان ملكا ام رئيسا للجمهورية ، القيام بدور حقيقي في المحافظة على الدولة من ناحية امنها وسلامتها ، والسهر على صيانة دستورها وقوانينها ، والقيام بدور فاعل في عملية تقدم دولته من جميع النواحي ، فلا يمكن ان يكون رئيس الدولة خاليا من أي مسؤولية تجاه دولته التي يترأسها .

أما الوزارة فهي هيئة جماعية تضامنية ، تتكون من عدد من الوزراء اضافة الى رئيس الوزراء ، وتتولى المباشرة الفعلية للوظيفة التنفيذية ، فهي التي تضع السياسة العامة وتقوم بتنفيذها ، وهي محور النظام البرلماني وتكون مسؤولة عن كافة أعمالها وتصرفاتها أمام البرلمان ، ووفقا لمبادئ النظام البرلماني ، يجب ان يكون رئيس الوزراء والوزراء اعضاء في البرلمان^(٧).

ثانيا : التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٨)

تتمثل ابرز مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، في حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين ومن الناحية العملية تعد معظم مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية لأنها هي المسؤولة عن ادارة شؤون الدولة ، ومن ثم تكون اكثر معرفة ودراية من البرلمان بتحديد الفراغ التشريعي ، أو النقص الذي يلحق تشريع ما ، وفي كافة نشاطات الدولة ، فضلا عما يسمح به النظام البرلماني من جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة ، مما يؤدي الى قيام التعاون بين السلطتين ، اضافة الى حق الوزراء في دخول البرلمان والاشتراك في جلساته .

أما مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فهي تتمثل أولا : برقابة البرلمان على عمل الوزارة تترتب المسؤولية الوزارية امام البرلمان كنتيجة لاختصاص السلطة التشريعية في الرقابة على عمل السلطة التنفيذية ، وهي ما تعرف بالرقابة السياسية ، وتتمثل هذه الرقابة بعدة وسائل وهي السؤال : ومعناه حق أي عضو من اعضاء البرلمان توجيه سؤال أو اسئلة الى رئيس الوزراء أو الى أي وزير ، وهو طلب استيضاحات أو استفسارات في موضوع معين ، دون ان يتضمن معنى الاتهام أو النقد أو المسائلة ، ويكون هدفه محصورا في محاولة لفت نظر الوزير الى امر معين او لمعرفة نية الحكومة في أمر من الأمور .والاستجواب : هو مجموعة اسئلة تتضمن معنى الاتهام والمحاسبة والمسائلة للوزارة او لرئيسها او لاحد الوزراء ، وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية بين مقدم الاستجواب وبين الطرف المستجوب بل يؤدي الى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الاشتراك فيها وحتى لو سحب النائب استجوابه ، جاز للبرلمان الاستمرار به اذا ما تبناه أحد الأعضاء ، وقد ينتهي الاستجواب باقتناع البرلمان بجواب الوزير ،

وقد لا تحصل مثل هذه القناعة فيكون الاستجواب سببا لتحريك المسؤولية ، وبالنظر لخطورة الاستجواب وما قد يؤدي اليه من سحب الثقة ، فان الدساتير والانظمة الداخلية للبرلمان ، تحيطه عادة بضمانات من اجل حماية الحكومة من التعسف او الاستعجال ، ومنها منح الطرف المستجوب (الوزارة او رئيسها او احد الوزراء) مهلة كافية من أجل تحضير الرد او الدفاع وتوفير مايلزم ذلك من المستندات او الوقائع .**والتحقيق** : إذ للبرلمان اجراء تحقيق للوصول الى معرفة الحقيقة في مسألة معينة ، وعادة ما يعهد باجراء التحقيق الى احدى لجان البرلمان الدائمة ، أو ان يتم تشكيل لجان متخصصة من بين اعضاء المجلس النيابي لهذه الغاية ، وللجنة التحقيق البرلمانية سلطة كاملة في استدعاء الافراد والموظفين ، والبحث في الملفات والمستندات للوصول الى الحقيقة ، وبعد انتهاء أعمال لجنة التحقيق تقوم بعرض تقريرها على البرلمان لاتخاذ القرار اللازم في ضوء المناقشات التي يجريها على التقرير المعروض ، وقد ينتهي الامر عندما تتوافر القناعة بعدم وجود التقصير أو الانحراف ، او يتطور الامر الى تحريك مسؤولية الوزير أو الوزارة. **والمسؤولية الوزارية** :التي من أخطر و أهم مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان ، لها صورتان : مسؤولية فردية ، ومسؤولية تضامنية . تترتب المسؤولية الفردية على أحد الوزراء دون أن تمتد الى زملائه او الى رئيس الوزراء ، عندما يثبت تقصير هذا الوزير او او اخطاء في تصرفه لشؤون وزارته ، مما يؤدي الى طرح موضوع الثقة به ، وهذا قد يؤدي الى سحب الثقة منه بناء على تصويت البرلمان بالاغلبية المحددة بالدستور ، وفي هذه الحالة يضطر الوزير الى تقديم استقالته دون بقية اعضاء الوزارة ، الا اذا قررت الوزارة او رئيس الوزراء التضامن مع هذا الوزير ، عندها تتحرك المسؤولية التضامنية للوزارة .

وتتصبب المسؤولية التضامنية على الوزارة كلها ، فتشمل الوزراء جميعا ، وفي حال تترتب هذه المسؤولية ، يتوجب استقالة الحكومة بالكامل ، وتثور المسؤولية التضامنية للوزارة في حالات هي

- عندما يكون الامر متعلقا بالسياسة العامة للوزارة .

- اذا تترتب مسؤولية رئيس الوزراء ، فمسؤوليته تعني مسؤولية الوزارة بالكامل ، لأنه يرمز اليها

- اذا تضامنت الوزارة مع احد الوزراء عندما تثبت المسؤولية الفردية على هذا الوزير اما البرلمان

وتتضامن الوزارة مع الوزير المسؤول عندما ترتبط المساءلة بموضوع يتعلق بالسياسة العامة للوزارة ، او قد يكون لجوء الوزارة الى التضامن مع هذا الوزير بهدف الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة الوزير .

وفي حال ثبوت المسؤولية التضامنية للوزارة ، وسحب الثقة منها ، يعني سقوطها واستقالتها .

والمظهر الآخر من مظاهر التوازن هو رقابة الوزارة على عمل البرلمان (حل البرلمان) تتمثل رقابة السلطة التنفيذية على البرلمان ، في حق الحكومة في إنهاء نيابة البرلمان قبل انتهاء مدته الطبيعية ، ويتحقق عند نشوب خلاف مستحكم بين الوزارة والبرلمان ، ومن ثم دعوة الناخبين الى انتخاب مجلس جديد ، وحق الحل قد يكون رئاسيا أو وزاريا .الحل الرئاسي هو ان يقوم رئيس الدولة بحل البرلمان عندما يعطيه الدستور هذا الحق ، بناء على قناعته وتقديره الشخصي ، اذ قد يلجأ الى اقالة الحكومة التي تحظى بالاغلبية البرلمانية وتعيين حكومة اخرى مما يحتم عليه حل البرلمان واللجوء الى الرأي العام من خلال اجراء انتخابات جديدة ، ويلاحظ أن قيام رئيس الدولة بحل البرلمان محفوف بالمخاطر اذ ان قيام الشعب باعادة انتخاب ذات الاغلبية البرلمانية السابقة والتي كانت تؤيد ذات الحكومة ، يعني ان قرار الرئيس لم يكن صائبا وهذا يؤدي الى احراج الرئيس واضعاف مركزه ونفوذه ، لهذا اصبح لجوء رئيس الدولة الى حل البرلمان نادرا .

والحل الوزاري عندما تلجأ الوزارة الى حل البرلمان في حالة قيام خلاف شديد بينهما ولم تفلح في اقناع المجلس بوجهة نظرها، فتضطر الى ان تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان ، والاحتكام الى رأي الشعب من خلال اجراء انتخابات برلمانية جديدة ، ونظرا لخطورة حق الحل ولغرض عدم اساءة استعماله ، تتجه الدساتير الى وضع ضوابط وقيود عند مباشرته ، ومن هذه الضوابط وجوب اجراء انتخابات جديدة خلال فترة محددة وفقا لاحكام الدستور ، وكذلك عدم جواز حل المجلس مرتين لنفس السبب^(٩) .

الفرع الثاني : فصل السلطات في النظام الرئاسي

أما عن فصل السلطات في النظام الرئاسي ، والذي سمي بهذا الاسم نسبة الى دور رئيس الجمهورية البارز في هذا المجال ، فإنه يتمثل بالفصل الشديد بين السلطات ، وتعد الولايات الامريكية المتحدة مهد هذا النظام حيث نشأ فيها بعد نفاذ الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٩ ، حيث يسجل لمؤسسي النظام السياسي الامريكي اقامتهم سلطة تنفيذية قوية وذلك من خلال حصر مهامها بشخص واحد هو رئيس الجمهورية ، مع الاقرار بعدم مسؤوليته السياسية أمام البرلمان . من الصعوبة تحديد سمات للنظام الرئاسي بشكل عام ، الا ان تطبيق النظام في الولايات لمتحدة الامريكية منذ سنة ١٧٨٩ افرز بعض السمات التي يمكننا القول انه يتسم بها^(١٠) وهي :

أولا : وحدة السلطة التنفيذية

يتمثل الأساس الأول للنظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية ، بمعنى وجود رئيس للجمهورية يتولى الوظيفة التنفيذية ، فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ، ولا يوجد الى

جواره رئيس وزراء ولا مجلس وزراء او وزارة كهيئة جماعية تماثل تلك التي توجد في النظام البرلماني ويتولى الشعب اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام ، سواء المباشر ام غير المباشر وعلى ذلك فان النظام الرئاسي يتماشى فقط مع النظام الجمهوري ، وهذا يخلق لرئيس الجمهورية مركزا قويا يقابل مركز البرلمان باعتباره منتخب من جانب الشعب ايضا ، وهذه الصفة التمثيلية اعطته سلطات واسعة لأنه يمثل الشعب في مباشرة السلطة التنفيذية ولا يدين بمنصبه هذا للبرلمان .وعلى هذا الأساس يضع الرئيس السياسة العامة للدولة ، ويشرف على تنفيذها ، يعاونه وزراؤه ومساعدوه ، وهو مسؤول عن ادائهم ، فهو يعينهم ويقيلمهم ، وتكون مسؤوليتهم امامه وحده.

وبالتالي يكون رئيس الدولة في النظام الرئاسي مسؤولا عن تصرفاته وتصرفات وزرائه ومساعديه امام الشعب ، فهو يسود ويحكم ، وذلك خلاف القاعدة المعروفة في النظام البرلماني ، حيث ان رئيس الدولة غير مسؤول ، يسود ولا يحكم^(١١) .

ثانيا : الفصل الشديد بين السلطات

يقوم النظام الرئاسي على أساس اخر هو الفصل بين السلطات الثلاث ، مع بعض حالات التوازن بينها، وبالأماكن تحديد مظاهر الفصل بين السلطات بالنقاط التالية :

- ١- استقلال البرلمان بممارسة الوظيفة التشريعية ، فليس للسلطة التنفيذية المشاركة في اقتراح القوانين.
- ٢- ليس للرئيس حل البرلمان ولا دعوته الى دورات الانعقاد العادية ، أو فض اجتماعه أو تأجيله .
- ٣- لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان ، ويمنع على الوزراء دخول البرلمان وحضور مناقشاته .
- ٤- عدم مسؤولية الوزارة امام البرلمان ، فلا يستطيع البرلمان توجيه اسئلة او استجابات او طرح الثقة بالرئيس او وزرائه .

ومع ان الدستور الامريكي اخذ بمبدأ الفصل الشديد بين السلطات ، الا انه حاول ان يضع بعض الموازنات بين السلطات الثلاث ، وظهرت نظرية اخرى الى جانب نظرية الفصل بين السلطات ، هي نظرية الرقابة والتوازن (CHEK AND BALANCE) والتي تحد من استبداد وتعسف أي سلطة، اذ من خلالها تستطيع أي سلطة ان تحد من جموح السلطة الاخرى ، وتقوم تلك النظرية على ثلاث موازنات^(١٢) :

الاولى : اعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يشرعها الكونغرس ، الا ان هذا الاعتراض توقيفي حيث يستطيع الكونغرس ابطال مفعوله ، اذا اقر القانون المعترض عليه بأغلبية ثلثي اعضاء المجلسين .

الثانية : تتمثل بقدرة مجلس الشيوخ على الحد من سلطات رئيس الجمهورية ، حيث ان الاخير ملزم دستوريا بالحصول على موافقة المجلس عند اتخاذ بعض القرارات ، ولا تصبح نافذة الا بعد اقرارها من قبل مجلس الشيوخ ، وهذه القرارات تتعلق بتعيين الوزراء والسفراء وكبار موظفي الاتحاد وقضاة المحكمة الاتحادية العليا ، فضلا عما يتعلق بالسياسة الخارجية وعقد المعاهدات مع الدول الاجنبية .

الثالثة : الموازنة الثالثة تتعلق بالسلطة القضائية ، وقد كان للتطور الدستوري الفضل في ظهورها وبروزها اكثر مما للنصوص الدستورية ، وهي تتمثل في بسط رقابة المحكمة العليا على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك من خلال رقابتها على دستورية القوانين والقرارات التي تصدر عن السلطتين .

المطلب الثاني : فصل السلطات في النظامين المجلسي والمختلط .

الفرع الأول : فصل السلطات في النظام المجلسي (حكومة الجمعية)

الى جانب الانظمة النيابية ، البرلمانية والرئاسية ، هناك نظام نيابي ثالث ، هو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية ، وميزته ان العلاقة بين سلطاته تقوم على أساس التدرج ، فالعلاقة لا تقوم على أساس التعاون والتوازن فيما بين السلطات كما هو الحال في النظام البرلماني أو ينفصل بعضها عن بعض فصلا شديدا نسبياً كما هو حال النظام الرئاسي ، والتدرج يقوم على اساس منح المجلس النيابي او الجمعية النيابية المكانة الاسمى بين السلطات الاخرى ومن هنا جاءت تسمية هذا النظام ويمتاز النظام المجلسي بميزتين اساسيتين هما : الفصل على أساس تدرج السلطات^(١٣) ، وجماعية السلطة التنفيذية .

أولاً : فصل السلطات على أساس التدرج .

يتميز النظام المجلسي بانعدام المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، بل ان الهيئة التشريعية او المجلس النيابي يكون في مركز القمة من الهيئات الاخرى في الدولة مع الابقاء على مبدأ توزيع السلطات بين الهيئات الثلاث ، أي انه توزيع على أساس التدرج ، وليس

دقيقا القول بأن نظام حكومة الجمعية يقوم على اساس تركيز السلطة في المجلس التشريعي المنتخب والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد ، هو عن كيفية توزيع السلطات على اساس التدرج في النظام المجلسي ؟

تتحدد مظاهر تفوق المجلس النيابي بعدة امور منها أن المجلس يتولى اسناد الوظيفة التنفيذية الى لجنة او هيئة يقوم هو باختيارها لتشكيل المجلس التنفيذي او الهيئة التنفيذية ، وتعمل الهيئة التنفيذية تحت رقابة واشراف المجلس التشريعي الى درجة تجعلها بمركز التابع لهذا المجلس ، حيث يتولى وضع السياسة العامة لعمل الهيئة التنفيذية ، ويعقب على قراراتها بالالغاء والتعديل إضافة الى مسؤولية الهيئة التنفيذية امام المجلس النيابي المتمثلة بالاسئلة والاستجواب والمساءلة السياسية والعزل عند ثبوت المسؤولية وفي المقابل ليس للهيئة التنفيذية اية رقابة أو تدخل أو تأثير على البرلمان^(١٤) .

ثانيا : جماعية الهيئة التنفيذية

الميزة الثانية للنظام المجلسي ، هي وضع السلطة التنفيذية في هيئة جماعية ، خلاف الحال في النظام البرلماني ، حيث تمتاز بالثنائية ، والنظام الرئاسي حيث تقوم على الوحدة ، وسبب هذه الخاصية هو لضمان عدم اكتساب السلطة التنفيذية نفوذا كبيرا ومركزا قويا ، ولضمان تبعيتها للسلطة التشريعية ، اضافة الى عدم وجود رئيس للوزراء ، كما هو الحال في النظام البرلماني ، ولا رئيس دولة قوي يجمع بين الرئاستين ، كما هو شأن النظام الرئاسي ، بل ان جميع اعضاء هذه الهيئة متساوون بالوظائف والاختصاصات ، اما رئيس الهيئة فان دوره اسمي ، ومدة ولايته قصيرة ، فلا يعطى دورا متميزا عن باقي زملائه في الهيئة التنفيذية^(١٥) .

الفرع الثاني : فصل السلطات في النظام المختلط

الى جانب الأنظمة النيابية المتميزة الثلاث ، البرلماني والرئاسي والمجلسي ، ظهر نوع آخر يسمى بالنظام المختلط ، وترجع تسميته الى تردده بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، ومحاولته المزج بين عناصر النظامين وتحقيق عناصر خاصة به تجمع بينهما . وابرز أمثلته النظام المعمول به في فرنسا في ظل جمهوريتها الخامسة .

وعلى الرغم من وجود التقاطع بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي ، وقيامهما على عناصر مختلفة ، نجد بعض الدساتير المعاصرة تأخذ بنظام حكم يجمع بينهما ، فتصبح له خصائص هي في حقيقتها مزج لعناصر مختلفة من النظامين البرلماني والرئاسي .

أولاً : ثنائية الجهاز التنفيذي

تتكون السلطة التنفيذية في النظام المختلط من رئيس جمهورية منتخب من قبل الشعب ، يسود ويحكم ، ويتمتع باختصاصات حقيقية لا شرفية ، وهو الرئيس الفعلي وتكون مسؤوليته أمام الشعب ، والى جانبه وزارة مسؤولة أمام البرلمان ، مسؤولية تضامنية وفردية ، تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها ، وهكذا يشترك رئيس الدولة مع الوزارة في ممارسة الوظيفة التنفيذية ، بحيث يصبح كلاهما سلطة تقرير حقيقة ، تتوزع بينهما الاختصاصات بناء على قواعد الدستور^(١٦) .

ثانياً : التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

تتحقق هذه الخاصية في النظام المختلط كما هي متحققة في النظام البرلماني ، حيث يكون للسلطة التشريعية حق مساءلة الوزارة سياسياً ، مسؤولية فردية أو تضامنية ، وإسقاط الوزارة كلها أو أحد أعضائها نتيجة لهذه المسؤولية ، وبالمقابل تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان سلاحاً مقابلاً للمسؤولية الوزارية ، وفي ضوء هذه الخاصية نجد النظام البرلماني يبدو متحققاً ، كما لو كان كاملاً ، يضعفه وجود الخاصية الأولى التي تفتح الباب لدخول النظام الرئاسي ، وذلك لوجود رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب ، والذي يملك اختصاصات فعلية جوهرية ، يمارسها بصورة مستقلة تارة ، وبصورة مشتركة مع الوزارة تارة أخرى ، ودوره حقيقي ، حيث تتعدى سلطته في أهميتها سلطة الوزارة^(١٧) .

المبحث الثاني

فصل السلطات في الدساتير العراقية قبل عام ٢٠٠٣

إختبر العراق تجربة تطبيق أول وثيقة دستورية خاصة به منذ تاريخ ٢١/٣/١٩٢٥ ، وهو تاريخ مصادقة الملك على القانون الأساسي العراقي ، بعد هذه الوثيقة ، شهد العراق تطبيق عدد من الوثائق الدستورية التي اتحدت فيما بينها في مسألة تبني النظام الجمهوري لدولة العراق واختلقت في تفصيليات تشكيل السلطات وتوزيع اختصاصاتها.

لغرض الاحاطة بموقف الدساتير العراقية للفترة من ١٩٢٥ ولغاية ٢٠٠٣ من مبدأ فصل السلطات ، سنوضح اولاً موقف الدستور العراقي ١٩٢٥ في المطلب الاول وفي المطلب الثاني سنوضح موقف الدساتير العراقية للاعوام ١٩٥٨ ، ١٩٦٣ ، ١٩٦٤ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٠ .

المطلب الاول : فصل السلطات في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .

وضع القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ من قبل لجنة وتحت إشراف سلطة الانتداب البريطاني ولم يكن للمجلس التأسيسي العراقي سوى تدقيق لائحة القانون^(١٨) ، واستمر العمل بهذا الدستور لغاية الرابع عشر من تموز ١٩٥٨ ، وهو يتكون من مقدمة وعشرة ابواب اشتملت على مائة وخمس وعشرين مادة .

ومن خلال استقراء نصوص الدستور ، نجد ان المادة الثانية من الدستور والتي جاءت ضمن فقرات المقدمة ، تنص على إن حكومة العراق ملكية وراثية وشكلها نيابي ، والتلازم ليس حتمياً بين مبدأ الفصل بين السلطات والنظام النيابي، بل يعد الفصل بين السلطات عضواً ووظيفياً من ضمانات الديمقراطية النيابية^(١٩)، ودستور ١٩٢٥ لا ينص صراحة على تبني مبدأ فصل السلطات وانما تبني النظام البرلماني ويتضح ذلك من خلال النصوص المتضمنة انشاء السلطات وتحديد اختصاصاتها والعلاقة المتبادلة بينها، إذ افرد لكل سلطة باباً منفصلاً حيث نظم الاحكام المتعلقة بالملك في الباب الثاني، واحكام السلطة التشريعية في الباب الثالث^(٢٠) ، والوزارة في الباب الرابع^(٢١) ، أما السلطة القضائية فقد خصص لها الباب الخامس^(٢٢) .

واذا كان تنظيم العلاقة الذي تبناه دستور ١٩٢٥ ، يوحي بأن الدستور قد تبني ضمناً مبدأ فصل السلطات ، الا اننا نجد ان دستور ١٩٢٥ جعل الكفة تميل الى صالح السلطة التنفيذية وبالذات الملك ، فيما يتعلق بممارسة تلك السلطات ، حيث منح هذا الدستور ملك العراق عدداً من الاختصاصات التي تدخل في اطار عمل السلطتين التشريعية والقضائية اضافة الى الشق

الثاني من السلطة التنفيذية وهي الوزارة ، وإذا كان الواقع السياسي للعراق في ظل هذا الدستور ، يثبت ما قيل اعلاه الا اننا سنقتصر في بحثنا هذا ، على نصوص الدستور ، وما انتجته هذه النصوص من امتزاج للسلطات بدلا من فصلها ، وهذا الامتزاج يتجاوز نطاق التعاون بين السلطات الذي يقتضيه النظام البرلماني الذي جاء به دستور ١٩٢٥ ، حيث اورد هذا الدستور خصائص النظام البرلماني ضمن احكامه ، من خلال ثنائية السلطة التنفيذية ، ويمارس الملك سلطاته بالاشتراك مع الوزارة ^(٢٣) ، ووسائل التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الاحكام المتعلقة بالمسؤولية الوزارية ^(٢٤) ، وكذلك حق الملك في حل مجلس النواب ^(٢٥) .

وسنوجز فيما ياتي أهم مظاهر تدخل الملك في عمل السلطتين التشريعية والقضائية ومظاهر هيمنته على الوزارة:

أولا : مظاهر تدخل الملك في اختصاصات السلطة التشريعية .

اناط القانون الاساسي السلطة التشريعية بمجلس الامة الذي يتكون من مجلس الاعيان ومجلس النواب ، وبالمملك ، وذلك بموجب المادة (٢٨) التي تنص على ان (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك ، ومجلس الامة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها مع مراعاة احكام هذا القانون) .

لو تأملنا هذا النص الدستوري نجد ان الملك هو جزء من السلطة التشريعية لان النص يشركه مع مجلس الامة في مباشرتها ، وبما ان للسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها والغائها بموجب ذات النص ، اذن فالملك له الصلاحية في وضع القوانين وتعديلها والغائها ، كما منح الملك حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان وإقالتهم ^(٢٦) . وهذا المظهر بالتأكيد لا يعد مظهرا من مظاهر التعاون التي يقوم عليها النظام البرلماني ، ولا يعد شكلا من اشكال فصل السلطات .

ومن جهة اخرى يتولى الملك اختصاصا مهما في اطار عمل السلطة التشريعية وذلك من خلال حقه في المصادقة على القوانين ، فبدون تصديق الملك لا يصبح القانون قابلا للتنفيذ ^(٢٧)

وإذا كان جانبا من الفقه الدستوري ، يعد امتناع رئيس الدولة عن المصادقة على القوانين هو اعتراض توقيفي ، وهو اجراء تنفيذي لا يدخل ضمن عملية تشريع القوانين ، الا ان هذا الاعتراض او عدم المصادقة اذا ترتب عليه اكثر من مجرد ايقاف للقانون ، بأن يتوقف مصير القانون على مصادقة رئيس الدولة ، فان ذلك يدخل التصديق ضمن عملية التشريع . ومن

خلال استقراء نص المادتين (٢٥) و (٦٢) من الدستور ، نجد ان دستور ١٩٢٥ ، لم يبين لنا كيف يعالج مجلس الامة مسألة اعتراض الملك على مشروع القانون ، وفي حال تمسك مجلس الامة بمشروع القانون ، فهل يعاد ثانيا الى الملك للمصادقة عليه ؟ أم يجب أن يعدل وفقا لأرادة الملك؟^(٢٨) ، ماذا لو اصر كلا الطرفين على رأيه وموقفه من مشروع القانون ؟ وهل يترك الامر لمشئئة الملك متى وافق على مشروع القانون فأنة يصادق عليه ويأمر بتنفيذه ؟ لم يبين الدستور الية اسقاط اعتراض الملك ، فلم يعط مجلس الامة الحق بالتمسك بمشروع القانون ولو تطلب ذلك اغلبية خاصة ، كما انه لم ينص على تعديل مشروع القانون المعترض عليه من قبل الملك وسكوت الدستور عن تنظيم هذه المسألة يوحي بان مصير مشاريع القوانين مرهون بمصادقة الملك عليها .

ثانيا : مظاهر تدخل الملك في اختصاصات السلطة القضائية .

وفي هذا المجال نجد ان الدستور يخص الملك بسلطة تعيين القضاة وعزلهم بناء على اقتراح الوزير المختص^(٢٩) ، ومنح رئيس الدولة هكذا اختصاص يعتبر تدخلا في شؤون السلطة القضائية ، حيث من الافضل ان يناط اختصاص تعيين القضاة وعزلهم بالجهة القضائية المختصة بدلا من رئيس الدولة ، وان يكتفي رئيس الدولة باصدار مراسيم التعيين^(٣٠) . كذلك اعطى الدستور للملك حق تخفيف العقوبات^(٣١) ، وهذا الحق هو تدخل سافر وانتهاك خطير لاستقلالية القضاء وحجية الاحكام القضائية ، حيث تختص المحاكم حصرا بامر تخفيف العقوبة ، ولا مبرر من اعطاء الملك مثل هكذا صلاحية .

ثالثا : مظاهر هيمنة الملك على الوزارة.

تبرز هيمنة الملك على الوزارة بمنحه سلطة شخصية بموجب الدستور للانفراد باختيار وإقالة الوزارة دون التقيد بالأغلبية البرلمانية. وهذه الهيمنة سمحت له، ليس في اختيار رؤساء وزارات لا يتمتعون بالأغلبية البرلمانية، حسب، بل وتجاوز ذلك إلى اختيار رؤساء وزارات ليسوا أعضاء في مجلس النواب. وبالنتيجة حصر الملك هذا الاختيار بفئة محدودة من النخبة السياسية، حاشيته غالباً، ممن اظهروا ولائهم للملك وسياساته.

وكذلك ما نصت عليه المادة ٦٥ من الدستور بمنح الملك سلطة التصديق على قرارات مجلس الوزراء. بمعنى عدم قابلية تنفيذ هذه القرارات إلا بموافقته. ويلاحظ أن جذور هذه المسألة تعود إلى تشكيل أول وزارة عراقية "الحكومة المؤقتة ١٩٢٠" من قبل المندوب السامي البريطاني وتحت إشرافه. وبهذا النص فقد مجلس الوزراء سلطة إصدار القرارات مباشرة، بل وتحولت قراراته إلى توصيات للملك الأخذ بها أو تعديلها أو رفضها. من هنا تحول مجلس

الوزراء من كيان سياسي إلى إدارة تنفيذية، ومن سلطة تنفيذية لمشيئة المجلس النيابي (السلطة التشريعية) إلى أداة تنفيذية لإرادة الملك. وهذه السلطات مكنت الملك من الهيمنة على مجلس الوزراء^(٣٢).

وإذا أضفنا إلى هذه الهيمنة ، اختصاصاته التنفيذية الأخرى التي جاءت بها المادة (٢٦) بفقراتها المختلفة ، يبرز لنا بشكل واضح الدور المهيمن للملك على الوظيفة التنفيذية وبما يتعارض مع القواعد العامة للنظام البرلماني .

المطلب الثاني : فصل السلطات في دساتير العهد الجمهوري ١٩٥٨-١٩٧٠

أولاً : دستور العراق لعام ١٩٥٨ .

انتهت فترة الحكم الملكي في العراق في ١٤ تموز ١٩٥٨ ، بعد نجاح الانقلاب الذي قام به مجموعة من الضباط ، وتحول النظام السياسي إلى النظام الجمهوري ، وقامت الجمهورية الأولى في العراق ، وجاءت ديباجة دستور الجمهورية العراقية الأولى لتتص على أنه (...باسم الشعب نعلن سقوط القانون الاساسي العراقي وتعديلاته كافة منذ ١٤ تموز ١٩٥٨) .

واوضحت الديباجة انه دستور مؤقت ، سيسري خلال فترة الانتقال ، ولم تحدد فترة الانتقال ، وتضمن هذا الدستور ثلاثين مادة موزعة على أربعة ابواب ، وقرر دستور ١٩٥٨ نظاماً "جمهوريةاً" وفيه انيط العمل التنفيذي والتشريعي بمجلس الوزراء^(٣٣) ، لذلك كان هناك غياب لمبدأ الفصل بين السلطات. وفي الحقيقة لم يكن هناك إلا سلطتين من الناحية العضوية ، أي ان الدستور لم يتبنى التقسيم الثلاثي لهيئات الدولة ، وإنما كانت هناك السلطة التنفيذية بيد رئيس الوزراء وهي تباشر الوظيفتين : التنفيذية والتشريعية ، إضافة إلى وجود السلطة القضائية والتي حرص المشرع الدستوري على اعلان استقلالها^(٣٤) أما مجلس السيادة والذي عُين من قبل القائد العام للقوات المسلحة في البيان رقم (٢) فلم يمارس أي دور حقيقي.

ثانياً : دستور ٤ نيسان ١٩٦٣

في الثامن من شباط لسنة ١٩٦٣ ، قضى على النظام السياسي الذي يصطلح البعض على تسميته بالجمهورية الأولى وتم تشكيل المجلس الوطني لقيادة الثورة ، وخول هذا المجلس ممارسة السلطة العليا في الجمهورية العراقية بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات القائد العام للقوات المسلحة وانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة ، وفق ما جاء به البيان رقم ١٥ الذي صدر عن هذا المجلس^(٣٥) وكانت سلطات هذا المجلس واسعة وغير محدودة ، فقد حصر

المجلس الوطني لقيادة الثورة جميع الصلاحيات التشريعية والتنفيذية^(٣٦) بين يديه وقد عرف هذا الدستور باسم قانون المجلس الوطني رقم (٢٥) ولاوجود يذكر لمبدأ الفصل بين السلطات في هذا الدستور نصاً أو ضمناً .

ثالثاً : دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤

سقط النظام السياسي للجمهورية الثانية على أثر الانقلاب العسكري الذي حدث في ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ ، ليقوم نظام سياسي جديد هو نظام الجمهورية الثالثة الذي اقام دستوراً جديداً عرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤ ، وقد ضم هذا الدستور ١٧ مادة وجاء بديلاً عن القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٤ . وقد صدر موقعا باسماء رئيس الجمهورية والوزراء دون ان يلحق بها توقيع المجلس الوطني وهذا يعبر عن هيمنة رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور^(٣٧) .

ويتضح من نص المادة الاولى من القانون ان الدور الرئيس والمؤثر قد اعطي لرئيس الجمهورية ، ورغم ان المجلس الوطني كان يمثل السلطة التشريعية في ظل هذا الدستور ، الا انه لا يمارس وظيفته هذه على وجه الاستقلال ، فلا ينعقد اجتماع المجلس الا بحضور رئيس الجمهورية او من ينوبه ، وينحصر دور المجلس في العملية التشريعية بالمصادقة على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الوزراء ، وفي حالة رفضه مشروع القانون يعاد الى مجلس الوزراء ، فاذا اصر المجلس على رأيه يترك الامر لتقدير رئيس الجمهورية ، اذ له أن يصادق على مشروع القانون أو يرفضه او يعدله ، وفي هذه الحالة تطغى سلطة رئيس الجمهورية على سلطة المجلس الوطني ومجلس الوزراء^(٣٨) .

وعلى ذلك فانه لا يمكن الحديث عن فصل للسلطات في ظل هذا الدستور .

رابعاً : دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ .

وضعت دستور ٢٩ نيسان لجنة مؤلفة من بعض الوزراء والموظفين في رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وترأس اللجنة رئيس الجمهورية بذاته ، واعتمدت اللجنة في عملها على دستور ٢٥ اذار لسنة ١٩٦٤ المؤقت للجمهورية العربية المتحدة وعلى دساتير بعض الدول العربية وتمت المصادقة عليه يوم ٢٩ نيسان ١٩٦٤ واعلن في يوم ٣ مايس ١٩٦٤ ، حيث قدمه رئيس الجمهورية من اذاعة وتلفزيون بغداد^(٣٩) .

واشتمل هذا على ١٠٦ مادة ، ومن خلال استقراء نصوص هذا الدستور نجد انه خص
رئيس الجمهورية بالفصل الاول من الباب الرابع ، وعالجت المواد من ٤٠-٦٠ مايتعلق برئيس
الدولة ويتضح مما تقدم الاهمية الكبيرة التي أولاها الدستور لرئيس الدولة^(٤٠) ومنحه من
السلطات مايعد تجاوزا على اختصاص سلطات اخرى ، اضافة الى الاختصاصات العادية ،
فرئيس الجمهورية هو الذي يعين القضاة^(٤١) اضافة الى سلطته في التصديق على احكام
الاعدام وحق تخفيف اي عقوبة ورفعها بعفو خاص^(٤٢) . وهذه السلطات تدخل في اختصاص
السلطة القضائية .

كما ان لرئيس الجمهورية اقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة عليها^(٤٣) ، وهذا
تدخل في عمل السلطة التشريعية ، فالقول الفصل في التصديق على المعاهدات يجب ان يعود
للسلطة التشريعية .

وبالنسبة لمجلس الوزراء فقد كان يمارس الوظيفة التشريعية اضافة الى وظيفته التنفيذية وهذا
مزج للسلطات ، ومع ان الدستور قد نص في المادة (٦١) على ان مجلس الامة هو الهيئة
التي تمارس السلطة التشريعية ، وصدر القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ ، الخاص بانتخاب
اعضاء مجلس الامة الا ان القانون المذكور لم ينفذ ، واستمر مجلس الوزراء بممارسة السلطة
التشريعية لحين الغاء الدستور ، نستنتج مما سبق ، ان دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ قد خلا ايضا
من اي اشارة او تبني لمبدأ فصل السلطات ، وهذا هو حال الدساتير التي سبقتة .

خامسا : دستور العراق لعام ١٩٦٨

صدر هذا الدستور في ٢١/ايلول / ١٩٦٨ ، وسبق صدور الدستور اتخاذ اجراءات فيما
يتعلق بممارسة السلطة للفترة مابين ١٧ تموز- ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨ ، فتم تاليف مايسمى
بمجلس قيادة الثورة ، بموجب البيان الثاني^(٤٤) الصادر عن قادة هذه الثورة لممارسة السلطة
العليا في الجمهورية العراقية بما فيها السلطة التشريعية وصلاحيات رئيس الجمهورية .

وقد ضم الدستور (٩٥) مادة موزعة على خمسة ابواب ، ومن استقراء نصوص الدستور
وما تضمنه من تنظيم للسلطات ، نجدها تتمثل في شخص رئيس الجمهورية فهو السلطة العليا
في الدولة ويمارسها من خلال ترأسه لمجلس قيادة الثورة ، ومجلس الوزراء ، اضافة الى
منصب رئيس الجمهورية وبالتالي فان كل السلطات التي تمنح لمجلس قيادة الثورة وبالذات
التشريعية ، والسلطات التنفيذية التي تمنح لمجلس الوزراء ، انما تمنح لرئيس الجمهورية الذي

يتأسس كلا الجهازين ، ولعل ذلك صورة غنية عن التعريف لما يوصف بأنه دمج للسلطات ، أو هو توحيد للسلطات على رأي البعض^(٤٥) .

سادسا : دستور العراق لعام ١٩٧٠

خضع دستور العراق لسنة ١٩٦٨ ، للتعديل اربع مرات الى أن قرر ما يسمى ب (مجلس قيادة الثورة) اصدار الدستور المؤقت لعام ١٩٧٠ ، والذي وقع عليه رئيس الجمهورية في ١٦ تموز ١٩٧٠. وقد احتوى هذا الدستور عند اصداره على سبع وستين مادة موزعة على خمسة ابواب وارتفع العدد ليصل الى ٧٠ مادة نتيجة التعديلات التي طرأت عليه .

ووفقا لهذا الدستور ، يعد مجلس قيادة الثورة ، أعلى سلطة في الدولة ، ومن أهم السلطات التي منحت لهذا المجلس هو سلطة تعديل الدستور باغلبية الثلثين^(٤٦) ، وفعلًا قام هذا المجلس بتعديل هذا الدستور لمرات عدة ، لينسجم الدستور مع ايدولوجية وسياسية هذا المجلس . وعلاوة على ذلك يتمتع هذا المجلس بسلطات تدخل في اختصاصات السلطة التشريعية التي يسميها الدستور بالمجلس الوطني^(٤٧) (حيث اعطى الدستور المجلس الوطني صلاحية النظر في مشروعات القوانين المقدمة من قبل مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية اضافة الى حق ريع اعضائه باقتراح مشروعات القوانين)، منها تشريع القوانين المتعلقة بوزارة الدفاع والامن العام^(٤٨) ، ففي هذا المجال يتمتع مجلس قيادة الثورة بسلطة تشريعية كاملة ، بل ويحظر على المجلس الوطني اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بهذا الخصوص^(٤٩) .

اضافة الى صلاحية مجلس قيادة الثورة بالمصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحق بها واعتماد الحسابات الختامية ، وصلاحية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية^(٥٠) .

ويتمتع هذا المجلس ايضا بسلطات تدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الدولة ومجلس الوزراء ، ومنها اصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون ، واصدار القرارات في كل ماتستلزمه ضرورات تطبيق احكام القوانين النافذة^(٥١) . واعلان التعبئة العامة جزئيا او كليا واعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح^(٥٢) .

خلاصة القول ان دستور ١٩٧٠ قد تبني تقسيما رباعيا للسلطات ، ممثلا بمجلس قيادة الثورة كسلطة عليا ، ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كسلطة تنفيذية ، والمجلس الوطني كسلطة تشريعية محدودة الاختصاصات ، اضافة الى السلطة القضائية التي لم تتجو من تدخل رئيس الجمهورية باختصاصاتها ، من حيث تعيين القضاة ورفع العقوبة بالعفو الخاص ، والمصادقة على احكام الاعدام وفق المادة (٥٧) من الدستور .

المبحث الثاني

فصل السلطات في الدساتير العراقية ٢٠٠٣ - ٢٠٠٥

في العام ٢٠٠٣ حدثت تحولات مهمة في بنية النظام السياسي حيث ادى سقوط النظام السياسي السلطوي الذي كان قائما آنذاك ، الى فتح الباب على مصراعيه امام اقامة نظام سياسي جديد ، يعيد السلطة فعلا الى الشعب ليختار بدوره من ينوب عنه في ممارستها . وادى سقوط الرموز والايديولوجيات والمظاهر العسكرية الى تفجر الرغبة الحثيثة في تبني المفاهيم المتحضرة في ممارسة السلطة واقامتها على الأسس المدنية الديمقراطية . ولعل أهم هذه الاسس هو اقامة فصل للسلطات ، تتوزع فيه السلطة بين هيئات الدولة على اساس من التعاون والتوازن الذي يضمن للشعب صاحب السلطة الاصيل عدم تكرار ماتجرعه بالامس من مرارة اغتصاب سلطته ومصادرة شرعيته والاستبداد في حكمه .

وشهد العراق منذ العام ٢٠٠٤ الى وقتنا الحاضر صدور وثيقتين دستوريتين : الاولى هي دستور ٢٠٠٤ او كما سمي بقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، والثانية هي وثيقة الدستور الحالي للعام ٢٠٠٥ . على ذلك فاننا سنعرض لمبدأ فصل السلطات في هاتين الوثيقتين وكما يأتي :

المطلب الأول : فصل السلطات في دستور ٢٠٠٤ .

صدر قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في الثامن من اذار لعام ٢٠٠٤ ، وقد قام بسنه مجلس الحكم الانتقالي ، ويلاحظ ان القانون قد صدر عن مجلس الحكم الانتقالي دون عرض مسودته على خبراء قانونيين ، حيث لم تذكر الشخصيات التي قامت بصياغته وكتابة نصوصه، كما لم تتم مناقشته بصورة علنية عبر الصحافة ووسائل الاعلام المختلفة ، او جهات اكااديمية وجامعية ، او قيادات اجتماعية وسياسية وفكرية ودينية^(٥٣) من خارج مجلس الحكم الانتقالي ويتكون من ٦٢ مادة صيغت بالتوافق .

وينص هذا الدستور الذي يسمى بقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، في المادة الرابعة على انه (نظام الحكم في العراق جمهوري ، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي ، تعددي ، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات

والادارات المحلية . ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الاثنية أو القومية أو المذهب) .

ومن نص المادة اعلاه يتبين لنا ان هذا الدستور قد تبنى صراحة مبدأ الفصل بين السلطات وجعله اساسا من الاسس التي يقوم عليها النظام الاتحادي العراقي ، كما حدد السلطات العامة في الدولة خلال المرحلة الانتقالية وهي الجمعية الوطنية وهي تمثل السلطة التشريعية في الدولة، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء ويمثلان السلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية .

الا ان هذا الفصل الذي تبناه الدستور المؤقت لم يكن متوازنا من عدة نواح ، فمن ناحية هو قرر مسؤولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية ولكنه لم يعط الحق للأولى في حل الثانية، فالجمعية الوطنية لا تحل إلا في حالة رفض مسودة الدستور المستفتى عليها . وهذا يجعل من الجمعية الوطنية بمركز متفوق بالنسبة للوزارة .

أضافة لما تقدم نجد ان المشرع الدستوري في قانون ادارة الدولة العراقية ، قد أورد مبدأ فصل السلطات ضمن الأسس التي يقوم عليها النظام الاتحادي العراقي ، أي انه اشترط المبدأ في الفصل العمودي بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية ، وهذا الأمر هو محل نظر وفق مايراه الباحث ، ذلك ان النظام الاتحادي المركزي والذي عبر عنه النص الدستوري بالفيدرالي ، لايقوم أساساً مالم يكن هناك توزيع للاختصاصات وفصل عضوي للهيئات او السلطات بين المركز والإقليم ، كما إن اضافة المحافظات والبلديات والإدارات المحلية في الفصل العمودي بين السلطات منتقد أيضا وفيه خلط بين النظام الاتحادي أو (الفيدرالية) والتي تتعلق بشكل الدولة ،وبين اللامركزية الإدارية والتي هي طريقة من طرق ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة ، وكان الأجدر بالمشرع الدستوري لو أنه اهتم بمبدأ الفصل بين السلطات نصاً ومضموناً عند تنظيمه العلاقة الأفقية بين السلطات الاتحادية.

وبخصوص استقلال القضاء، فان من المعلوم انه يقوم بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات الثائرة أمامه، وهو يتألف من القضاة وأعضاء الادعاء العام، إن ضمان استقلال القضاء يقتضي أيضاً الأخذ بمبدأ عدم قابلية القضاة للعزل المطبق في كثير من الدول والذي ينأى بالقاضي عن

أساليب العزل والفصل الكيفي والنقل التعسفي، وقد نص قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على المبدأ المذكور في المادة السابعة والأربعين منه.

المطلب الثاني: فصل السلطات في دستور ٢٠٠٥ .

نصت المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (تتكون السلطات الاتحادية من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات).

يتبين لنا من خلال نص المادة اعلاه ، ان دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، قد نص صراحة على تبني مبدأ الفصل بين السلطات .

ومن خلال المادة (١) من الدستور والتي تقرر أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي ...) حدد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ، نظام الحكم بالعراق على انه نظام برلماني ، على ذلك فاننا سنعرض لخصائص النظام البرلماني في العراق وكما يأتي :

أولاً: ثنائية السلطة التنفيذية .

نصت المادة (٦٦) من الدستور على ثنائية السلطة التنفيذية وذلك بالنص على انها تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ويمارس كلا منهما صلاحياته وفق الدستور ، وفيما يتعلق بدور رئيس الجمهورية فان دستور ٢٠٠٥ ، اناط برئيس الجمهورية ، العديد من الاختصاصات الشرفية التي يمارسها بصورة منفردة او مجتمعاً مع الوزارة ، كاختصاصه بدعوة البرلمان للانعقاد واختصاصه بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء ، كما اناط به بعض الاختصاصات المهمة الاخرى التي يستقل بممارستها عن مجلس الوزراء نخص منها بالذكر ما يأتي :

١- لرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ، وفق المادة (٥٨) / اولاً / من الفصل الأول .

٢- لرئيس الجمهورية أن يطلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد البرلمان بما لا يزيد على ثلاثين يوما ، وفق المادة (٥٨) / ثانيا / من الفصل الأول .

٣- لرئيس الجمهورية الحق في تقديم مشروعات القوانين ، وفق المادة (٦٠) / أولا / من الفصل الأول .

وفي مقابل هذه الاختصاصات ، قرر المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ ، مسؤولية رئيس الجمهورية ، واجاز مسائلته بناء على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، وقرر ايضا اعفائه من منصبه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب ، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحنث في اليمين الدستورية ، انتهاك الدستور ، او الخيانة العظمى . وذلك وفق المادة (٦١) / سادسا / الفقرات أ و ب ، من الفصل الأول ، اضافة الى ذلك لم يمنح دستور ٢٠٠٥ ، رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين ، وانما جعل اختصاصه مقتصرًا على المصادقة والأصدار فقط للقوانين التي يسنها مجلس النواب ، وفي حال عدم مصادقته لها ، عدها الدستور مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها وفق المادة (٧٣) .

اما فيما يتعلق بالوزارة ، فان الدستور قد جعلها محور العملية التنفيذية حيث نصت المادة (٧٨) من الدستور على ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة واناط بمجلس الوزراء العديد من الاختصاصات المهمة والجوهرية في عمل السلطة التنفيذية ، منها ما يتعلق بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ومنها اصدار الانظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القوانين ، اضافة الى حق المجلس باقتراح مشروعات القوانين اسوة برئيس الجمهورية .

ثانيا : التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

على خلاف القواعد العامة في النظام البرلماني ، منع المشرع العراقي اعضاء مجلس النواب من الجمع بين العضوية في المجلس ، وتقلد احدى المناصب الوزارية ، فعضو البرلمان لا يسمح له بأن يكون عضوا في المجلس ووزيرا في مجلس الوزراء في ذات الوقت ، حيث نصت المادة

(٤٩) ، الفقرة سادسا على انه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل ، أو منصب رسمي اخر .

اما فيما يتعلق بالتوازن بين السلطتين ، مجلس النواب ، ومجلس الوزراء ، فقد جعل دستور ٢٠٠٥ الكفة تميل لصالح مجلس النواب ، وذلك وفق المادة (٦١) في اقسامها سابعا وثامنا ونوضح ذلك كما يلي :

- لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء ، اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم.

- يجوز لخمسة وعشرين عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب ، طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء ، أو احدى الوزارات .

- لعضو مجلس النواب ، وبموافقة ٢٥ عضوا ، توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم .

- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ، بالاغلبية المطلقة ، ويعد مستقيلا من تاريخ سحب الثقة .

- لمجلس النواب ، بناء على طلب (٥/١) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .

- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه .وتعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .

من خلال تحليل ماسبق ذكره يتبين لنا ان دستور ٢٠٠٥ قد قرر مسؤولية الوزارة الشخصية (الفردية) والتضامنية ، أمام مجلس النواب ، وفي مقابل هذه الصلاحيات التي اعطيت لمجلس النواب في الرقابة والتأثير على عمل مجلس الوزراء ، نجد ان الدستور ، لم يعطي مجلس الوزراء سوى الحق في طلب حل المجلس ، علما ان هذا الحق مشروطا بموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يحل المجلس بناء على هذا الطلب ، الا اذا وافق المجلس عليه بالاغلبية المطلقة لعدد

اعضاءه ، أي ان مجلس الوزراء لا يتمتع بصلاحيه حل المجلس ، كوسيلة رقابة ، توازن
صلاحيه مجلس النواب في اقالة مجلس الوزراء . (المادة ٦٤) اولا .

أي إن الدستور لم يقرر مبدأ الفصل المتوازن بين السلطات لاسيما التنفيذية والتشريعية ، بل
هو فصل غير متوازن ترجح فيه كفة السلطة التشريعية (مجلس النواب)، على حساب السلطات
الآخري ،وبذلك يكون المشرع قد هد أساس النظام البرلماني الذي يتميز بقيامه على أساس
التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

الخاتمة

أولا : النتائج

بعد العرض الذي قدمناه عن موقف الدساتير العراقية من مبدأ فصل السلطات ، نتوصل الى ان
هذه الدساتير يسجل لها المواقف التالية :

الاول : هو ان القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ ، وإن لم ينص صراحة على هذا المبدأ في
متمته إلا إنه تضمن الإشارة الى تبني النظام البرلماني وهو احد أنواع الانظمة النيابية التي
تتطلب فصلا مرنا ومتوازنا بين السلطات ، الا ان التنظيم الدستوري جاء منحرفا عن القواعد
التقليدية للنظام البرلماني وذلك باعطاء اختصاصات حقيقية ومؤثرة لرئيس الدولة ممثلا بالملك ،
بل وتجاوز الانحراف الى جعل الكفة تميل لصالحه ولصالح الوزارة وعلى حساب البرلمان ،
بشكل أخل بأساس مبدأ الفصل بين السلطات في النظام البرلماني ، وانحرافا عن قاعدة أساسية
تميز هذا النظام ، الا وهي خصيصة التوازن بين السلطات .

الثاني : تجاهل هذا المبدأ صراحة وضمنا وبشكل خاص دساتير العراق للاعوام ١٩٥٨ ،
١٩٦٣ ، ١٩٦٤ ، ١٩٦٨ ، ١٩٧٠ ، فهذه الدساتير لم تتضمن نصا يفيد بفصل السلطات ،
كما انها لم تراعي هذا المبدأ عندما نظمت سلطات الدولة واوكلت لكل سلطة الاختصاص
الخاص بها ، فلاحظنا تداخل في السلطات احيانا واحيان أخرى دمج للسلطات في هيئة او
هيئتين .وبشكل عام عكست هذه الانظمة صوراً حديثة لانظمة تركيز السلطات وذلك عن طريق
حصر جميع وظائف السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، في هيئة واحدة ، أو حاكم

واحد ، وحتى لو وجد بعض الافراد أو الهيئات الى جانب هذه الهيئة او الحاكم المفرد ، ويباشرون جزءا من هذه الوظائف ، الا انهم يعملون باسم هذه الهيئة او هذا الحاكم ويخضعون لسيطرته واشرافه ، إضافة الى ان هذه الانظمة لم تكن تمثيلية بالمرّة ، وبالتالي لا يمكن الحديث بأي حال من الاحوال عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات .

الثالث : هو النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات كأساس لتشكيل السلطات وتوزيع صلاحياتها ، وهي دساتير العراق بعد التغيير للاعوام ٢٠٠٤ ، ٢٠٠٥ ، قد نصت على هذا المبدأ صراحة في متن الوثيقة الدستورية وقامت بتنظيم سلطات الدولة على اساس هذا المبدأ ، الا انها لم تطبق المبدأ تطبيقاً سليماً ، اذا وضعت احدى السلطات بموضع متميز عن باقي السلطات ، وهذا التميز او التفوق ، لم نجد له ما يبرره ، بل الاوفق لو ان الدستور يقيم الفصل بين السلطات على اساس التوازي والتوازن، وإذا كان انحراف النظام البرلماني في دستور العراق الأول - القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ - كان لصالح الملك والوزارة التي يحكم سيطرته عليها ، نجد الحال مختلف في دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، إذ قرر تفوقاً لصالح أحد شقي السلطة التشريعية وهو مجلس النواب العراقي ، إذ تفوق في اختصاصاته على الشق الثاني وهو مجلس الاتحاد إذ جعل دستور ٢٠٠٥ مصير تشكيل هذا المجلس وتنظيم اختصاصاته بيد مجلس النواب وذلك بقانون يسنه هذا المجلس وإن كان تطلب التصويت عليه بأغلبية الثلثين.

وبرز التفوق أيضاً لصالح مجلس النواب في مواجهة الحكومة عن طريق منح المجلس سلطة سحب الثقة عن الحكومة وبالتالي إسقاطها ، هذا بالإضافة الى وسائل الرقابة الاخرى التي يمارسها مجلس النواب على أعمال الحكومة ، وفي ذات الوقت لا تملك الحكومة أي اختصاص يقابل ذلك ، وهذا سيؤدي إلى إنعدام التوازن بين السلطتين ، الذي يفترض تواجده في بنية النظام البرلماني.

ثانياً : التوصيات

١- ضرورة تعديل النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس النواب عن طريق تضمينها لأحكام المسائلة السياسية لأعضاء مجلس النواب وبصورة لا تتقاطع مع الحصانة المقررة لهم ، لأن كون النائب منتخب ويتمتع بحصانة قانونية ، لا يعني إعفاء النائب من أي مسؤولية تترتب على ما يصدر منه من أفعال قد تشكل خرقاً للدستور أو تمثل حثاً في يمينه الدستورية ، أو إخلالاً

بتمثيله الشعبي ، وهذا غير مستبعد إطلاقاً ، وبالتالي تبرز الضرورة لوضع الية دستورية لمساءلة مجلس النواب ومراقبة اعماله اذا ما تجاوز سلطاته او تجاوز الدستور والقانون أو لم يعد يمثل مصالح الشعب، لاسيما وان المادة (٥) من الدستور تقرر ان (الشعب مصدر السلطات وشرعيتها) ومن خلال نص المادة (٩٣/سادسا) نجد ان من اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، لذا يمكن أن تشمل هذه المادة رئيس مجلس النواب ونائبيه واعضاء مجلس النواب وبالإمكان تشريع قانون خاص بهذا الشأن يحدد أبعاد هذه المسؤولية وآلية المسائلة .

٢- تعديل النص الدستوري المتعلق بحل مجلس النواب (المادة ٦٤) وضرورة إضافة طريق آخر لحل المجلس عدا الحل الذاتي ، لكي تؤدي هذه الوسيلة دورها في تحقيق التوازن بين السلطات وبالتالي امتلاك السلطة التنفيذية لطريق تتمكن من خلاله الضغط على مجلس النواب ووضع حد له في حال تجاوزه حدود صلاحياته ، ذلك ان النظام البرلماني يقوم على التعاون والتوازن بين السلطات ، وسلب السلطة التنفيذية اي وسيلة للضغط على البرلمان في مقابل وسائل التأثير المتعددة التي يملكها البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية ، لذا يكون من الأوفق منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان وتنظيم هذا الحق بصورة تؤدي الى تحقيق الغرض منه .

٣- ضرورة منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين ، ذلك إن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين يعد من وسائل الرقابة على تشريعات البرلمان ، ففي اعتراض رئيس الجمهورية ، ايقاف لغرض فحص القانون لمعالجة ما قد يتضمنه من عيوب دستورية ، ولتلافي التسرع في تشريع القوانين من جانب البرلمان ، فالقانون المعترض عليه سيقود البرلمان الى مراجعته وفحصه وقد يصل به الأمر الى تعديله في حال كانت أسباب الاعتراض الرئاسي على القانون جدية .

هوامش البحث :

(١) د . عبد الغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، مطابع السعدني ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٠٦ ، لمزيد من التفاصيل ينظر :

د . محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، القاهرة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٣ وما بعدها ، د . حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٠ وما بعدها ، د . بشرى العبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي ، بحث منشور على موقع مدارك ، [HTTP://WWW.MIQPM.COM/RS_DETAILS.PHP?ID=14](http://www.miqpm.com/rs_details.php?id=14)

(٢) حسن السيد عز الدين بحر العلوم ، جدلية الثيوقراطية والديمقراطية ، لندن ، دار الرافدين ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٣٢ .

(٣) د . حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط ٣ ، القاهرة ، العاتك لنشر الكتاب ، ٢٠١٠ ، ص ٦١ .

(٤) د . عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠ ، ص ٢١٧ .

(٥) د . رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٣٠ .

(٦) د . حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٦٨ .

(٧) د . محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٢٢ .

(٨) ينظر في ذلك : د . محمد عبد العال السناري ، الأحزاب السياسية والانظمة السياسية والقضاء الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا تاريخ نشر ، ص ٣٧٩ وما بعدها ود . علي هادي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٤ ، ص ٢١٩ وما بعدها .

(٩) د . ابراهيم عبد العزيز شيحا ود محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٠١ .

- (١٠) د. حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٧٩ .
- (١١) د. محمد كاظم المشهداني ، مصدر سابق ، ص ١٥٦ .
- (١٢) المصدر السابق ، ص ١٥٨ .
- (١٣) تشير بعض كتب الانظمة السياسية الى النظام المجلسي على انه نظام تركيز السلطة بيد المجلس التشريعي وهذا الكلام غير دقيق وفق مايراه الباحث ، ذلك ان النظام المجلسي يقوم على أساس الفصل بين السلطات وإن كان فصلا غير متوازن يجعل السلطة التنفيذية بمثابة التابع للسلطة التشريعية ، كما إن التطبيق العملي لهذا النظام في سويسرا يثبت الدور المتفوق للسلطة التنفيذية على خلاف ما توحى به نصوص الدستور السويسري.
- (١٤) د. حميد حنون خالد ، مصدر سابق ، ص ٩١ .
- (١٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مصدر سابق ، ص ٣٦٦.
- (١٦) د. محمد كاظم المشهداني ، مصدر سابق ، ص ١٩٢ .
- (١٧) المصدر السابق ، ص ١٩٢-١٩٣ .
- (١٨) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب خضير ود. شفيق عبد الرزاق ، النظام الدستوري في العراق ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٠-١٩٨١ ، ص ١٦ .
- (١٩) د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الانظمة السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - لبنان ، ٢٠٠٧ ، ص ١٦٤ .
- (٢٠) المواد (٢٧ و ٦٣) .
- (٢١) المواد (٦٤-٦٧) .
- (٢٢) المواد (٦٨-٨٩) .
- (٢٣) المادة (٢٧) .
- (٢٤) المادة (٦٦) .
- (٢٥) المادة (٢٦) الفقرة (٢) .
- (٢٦) المادة ٢٦ الفقرة (٦) .
- (٢٧) المادة (٢٥) الفقرة (١) والمادة (٦٢) الفقرة (٣) ، وينظر ايضا في هذا الخصوص :د. احسان حميد المفرجي ،د. كطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في

- القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط ٢ ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٣٠ .
- (٢٨) د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، الموصل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٠ ، ص ١٦٠ .
- (٢٩) المادة (٢٦) الفقرة (٧) .
- (٣٠) د. محمد عمر مولود ، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي ، مجلة التشريع والقضاء ، العدد الخامس ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠ .
- (٣١) المادة (٢٦) فقرة (١٠) .
- (٣٢) فايز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق (رسالة ماجستير)، تقديم منذر الشاوي، وزارة الثقافة والإعلام، سلسلة الكتب الحديثة (٨٢)، بغداد ١٩٧٥، ص ١١٣-١١٤ .
- (٣٣) المواد (٢١) و (٢٢) .
- (٣٤) المادة (٢٣) .
- (٣٥) د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب خضير ، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي ، مصدر سابق ، ص ٣٦ .
- (٣٦) المادة (٢) من الدستور .
- (٣٧) د . صالح جواد الكاظم واخرون ، النظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٤٦ .
- (٣٨) د. حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٧٧-١٧٨ .
- (٣٩) د. منذر الشاوي ، مصدر سابق ، ص ١٨٧ .
- (٤٠) د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مصدر سابق ، ص ١٨٠ .
- (٤١) المادة (٤٦) الفقرة ب .
- (٤٢) المادة (٥٢)
- (٤٣) المادة (٤٦)

- (٤٤) د. احسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، مصدر سابق ، ص ٣٩٤ .
- (٤٥) د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٦٥ .
- (٤٦) المادة (٣٨) من الدستور .
- (٤٧) المواد (٤٦) ، (٥١) ، (٥٢) وايضا قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ المعدل.
- (٤٨) المادة (٤٣) من الدستور .
- (٤٩) المادة (٥٤) من الدستور .
- (٥٠) المادة (٤٢) الفقرات ج و د .
- (٥١) المادة (٤١) الفقرات ا ، ب .
- (٥٢) المادة (٤٢) الفقرة ب .
- (٥٣) د . عبد الحسين شعبان ، اشكاليات الدستور العراقي المؤقت ، كراسات استراتيجية ، العدد ١٤٠ ، السنة ١٤ ، ٢٠٠٤ ، ص ٣ .

المصادر

- ١- د. ابراهيم عبد العزيز شياح ود محمد رفعت عبد الوهاب ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٥ .
- ٢- د .احسان حميد المفرجي ، د. كطران زغير نعمة ، د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط٢ ، بغداد ، المكتبة القانونية ، ٢٠٠٧ .
- ٣- د . بشرى العبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات مفهومه ومركزه في الدستور العراقي ، بحث منشور على موقع مـــــــــــــدارك ، http://www.miqpm.com/RS_Details.php?ID=14
- ٤- د . حسان محمد شفيق العاني ، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠٠٧.
- ٥- حسن السيد عز الدين بحر العلوم ، جدلية الثيوقراطية والديمقراطية ، لندن ، دار الرافدين ، ٢٠٠٦ .

- ٦- د . حميد الساعدي ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، الموصل ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٠ .
- ٧- د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط٣ ، القاهرة ، العاتك لنشر الكتاب ، ٢٠١٠.
- ٨- د. رافع خضر شبر ، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، بغداد ، ٢٠١٢.
- ٩- د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب خضير ، د. شفيق عبد الرزاق السامرائي ، النظام الدستوري في العراق ، بلا ناشر ، ١٩٨٠.
- ١٠- د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية ، بغداد ، ١٩٩٠ .
- ١١- د. عبد الحسين شعبان ، اشكاليات الدستور العراقي المؤقت ، كراسات استراتيجية ، العدد ١٤٠ ، السنة ١٤ ، ٢٠٠٤
- ١٢- د. عبد الكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٠.
- ١٣- د. عبد الغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، مطابع السعدني ، ٢٠٠٤ .
- ١٤- د. علي هادي الشكراوي ، النظم السياسية المعاصرة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٤ .
- ١٥- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، الأنظمة السياسية ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧.
- ١٦- د. محمد عبد العال السناري ، الأحزاب السياسية والانظمة السياسية والقضاء الدستوري، القاهرة ، دار النهضة العربية ، بلا تاريخ نشر.
- ١٧- د. محمد عمر مولود ، فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي ، مجلة التشريع والقضاء ، العدد الخامس ، ٢٠٠٩ .
- ١٨- د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، القاهرة ، العاتك لصناعة الكتاب ، ٢٠٠٨ .

الدساتير

- ١- دستور العراق لعام ١٩٢٥ (القانون الأساسي العراقي).
- ٢- دستور العراق لعام ١٩٥٨.
- ٣- دستور العراق لعام ١٩٦٣.

- ٤- دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤.
- ٥- دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
- ٦- دستور العراق لعام ١٩٦٨.
- ٧- دستور العراق لعام ١٩٧٠ (الدستور المؤقت).
- ٨- دستور العراق لعام ٢٠٠٤ (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية).
- ٩- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (النافذ).