

المركز القانوني للمعارضة البرلمانية – دراسة مقارنة

The Legal Status of Parliamentary Opposition - A Comparative Study

أ.م.و. أسامة طه حسين
م.م. كوثر باسم جبار
الجامعة العراقية - كلية القانون والعلوم السياسية

المقدمة: Introduction

إن قوة النظام الدستوري داخل الدولة ودرجة ديمقراطيته تعتمد على مدى احترام المعارضة البرلمانية، فلا معنى لتعدد الأحزاب وحرية التعبير عن الرأي والإعلام وحرية الصحافة إذا لم تكن هناك معارضة داخل الدولة أو إذا كانت الأحزاب السياسية تتعرض إلى مضايقات، ولذلك تعد المعارضة عنصراً أساسياً في الأنظمة السياسية الديمقراطية، ووسيلة أساسية لتقويم أعمال الحكومة وتنبيهها إلى أخطائها من خلال استعمال الوسائل القانونية المتاحة لها، كما تعد المعارضة ضماناً مهماً للحقوق والحريات في الدولة من خلال الحيلولة دون إساءة استعمال السلطة، فهي ضرورية لجعل الحكام يستجيبون للرأي العام واحتياجاته، وإزاء الدور المهم الذي تقوم به المعارضة فإن ذلك يتطلب أن يكفل لها الدستور مجموعة من الحقوق ويقابلها مجموعة من الالتزامات، ولذلك تظهر المعارضة بمظهر حكومة الظل بما لها من دور إيجابي في تحقيق مفهوم الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، وحتى تأخذ المعارضة الدور المفترض لها يتطلب الأمر وصول المجتمع إلى مستوى مقبول من الوعي والثقافة ووجود مؤسسات دستورية نابعة من دستور ديمقراطي النشأة، لأنه لا يمكن الحديث عن معارضة حقيقية وفاعلية في ظل الأنظمة الاستبدادية.

وتكمن أهمية البحث في تسليط الضوء على ما تتمتع به المعارضة البرلمانية من حقوق والتزامات وإبراز مركزها القانوني وأهميتها في تحقيق التوازن بين السلطات داخل الدولة، إذ أن للمعارضة حقوق والتزامات بكونها كيان قائم لتحقيق أغراض الديمقراطية. وسيتم دراسة موضوع البحث دراسة قانونية في نطاق دستوري فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل، والمغرب لعام ٢٠١١، ومقارنتهما بدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وتدور مشكلة البحث حول الإجابة عن سؤال أساسي هو كيف يمكن أن نضمن وجود معارضة برلمانية فاعلة في العراق؟ ويتفرع من هذا السؤال أسئلة عدة تتعلق بكيفية تشكيل المعارضة، وحقوقها والتزاماتها. وللإجابة عن هذه الأسئلة تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين عالج الأول ماهية المعارضة البرلمانية الذي تم تقسيمه إلى مطلبين خصص الأول لبيان مفهوم المعارضة البرلمانية، وخصص الثاني لبيان آلية تشكيلها،

بينما عالج المبحث الثاني حقوق والتزامات المعارضة البرلمانية وتم تقسيمه إلى مطلبين على ضوء ذلك.

المبحث الأول: ماهية المعارضة البرلمانية

1. What is Parliamentary Opposition?

تعد المعارضة البرلمانية شكل من أشكال المعارضة السياسية التي تستهدف الوصول إلى الحكم، وهي ركن أساس في النظام الديمقراطي، إذ تجسد المعارضة إطاراً قانونياً لرأي الأقلية المنتخبة في أغلب برلمانات العالم، وتظهر أهميتها من خلال ما ينتجه نشاطها على مستوى النظام السياسي في الدولة، ومن أجل بيان المقصود بالمعارضة البرلمانية لا بد من التعريف بها وبيان خصائصها وأهميتها ومن ثم بيان الآليات المتبعة في تشكيلها، وهو ما سنتناوله في مطلبين نبين في الأول مفهوم المعارضة البرلمانية، وفي الثاني نبين آلية تشكيل المعارضة البرلمانية.

المطلب الأول: مفهوم المعارضة البرلمانية

1.1. The Concept of Parliamentary Opposition

إن تحديد مفهوم المعارضة البرلمانية يتطلب التعريف بها وبيان أبرز خصائصها وأهميتها في الأنظمة السياسية ودورها في تحقيق التوازن بين السلطات وهو ما سنبحثه في ثلاث فروع تباعاً وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: التعريف بالمعارضة البرلمانية

1.1.1. Definition of Parliamentary Opposition

سنبين في هذا الفرع التعريف اللغوي والاصطلاحي للمعارضة البرلمانية في

نقطتين تباعاً:

أولاً: المدلول اللغوي للمعارضة: المعارضة اسم وهي مصدر (عارضَ) والفعل منها (عَرَضَ) والمفعول (معروض) فعندما نقول (عَرَضَ الشيءُ: ظَهَرَ وأشرف)، ويأتي (عارض) بمعنى (جبل) و (عروض) ميزان الشعر لأنه يظهر المتزن من المنكسر في القصيدة، أو الناقة التي لم تُرَضْ، وعارض الشيء، أي قابله، وفلان يعارضني، أي يباريني أو يناقسنني^(١)، ويقال تعارض الرجلان، أي عارض أحدهما الآخر، ويقال اعترضه، أي منعه من متابعة عمله، وعارضه في المسير، أي سار حiale، وعلى هذا الأساس فإن المعارضة السياسية هي: انتقاد حزب من الأحزاب أو مجموعة برلمانية أعمال الحكومة وإظهار عيوبها^(٢).

(١) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، فصل العين، ج ٧، دار صادر، بيروت، ١٤١٤هـ، ص ١٦٧.

(٢) د. أحسن غربي، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، الجزائر، العدد (١)، ٢٠١٩، ص ١٨٦.

ثانياً: المدلول الاصطلاحي للمعارضة

ينقسم الحكم بين طرفين أحدهما يكون بالسلطة، ويطلق عليه الحكومة والآخر يكون خارجها ويطلق عليه المعارضة، وهذا يعني أن المعارضة هي تعبير عن القوى (المناهضة) غير المساندة للحكومة، والتي تقف منها موقف الضد أو الرفض^(١)، وترتبط المعارضة بعلاقة الحاكم بالمحكوم، وهي لا تقتصر على الجانب الرسمي من خلال المعارضة البرلمانية، إذ يمكن أن تتجسد في أشكال أخرى تعبر عن رأي سياسي ناتج عن تفاعل مجتمعي معين من خلال وسائل الاعلام، أو المظاهرات أو الوقفات الاحتجاجية، والمعارضة في مجال القانون الدستوري لها معنيين، أحدهما شكلي يتعلق بمجموع القوى والمجموعات التي تراقب الحكومة ونشاطها، ويكون ضمن أهدافها الحلول محلها عن طريق الفوز بالانتخابات، والآخر موضوعي أو مادي يتعلق بجملة الأنشطة والفعاليات المرتبطة بانتقاد الحكومة ومراقبة خططها وأنشطتها^(٢).

وعلى أساس ذلك ينظر للمعارضة البرلمانية بأنها مجموعة ممثلة في البرلمان مكونة من أحزاب ومستقلين ومجموعات نيابية غير ممثلة في الحكومة وتختلف معها ولا تدعمها بشكل منتظم، تساهم في العمل البرلماني على مستوى التشريع والرقابة من أجل إيجاد الحلول والبدائل للمشاكل التي يعاني منها المجتمع، وبهذه الصفة تشكل المعارضة البرلمانية سلطة مضادة للحكومة تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان الى تقديم البدائل السياسية للحكومة^(٣)، أو هي الجهة أو الجهات السياسية التي لم تستطع الوصول إلى السلطة من خلال الانتخابات فأصبح دورها متمثلاً بكونها معارضة سياسية للنظام الحاكم تعمل ضمن الأطر القانونية المحددة لها من أجل الكشف عن أخطاء الحكومة وتعثراتها ومدى الفشل أو النجاح الذي تحققه في مجالات التنمية والتطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي^(٤)، أو أنها حرية تمنح بموجب الدستور والقانون لحزب أو أحزاب خارج السلطة، وتمارس نشاطها السياسي المتمثل في مراقبة السلطة الحاكمة بالطرق المشروعة قانوناً، وذلك لغرض تصحيح مسار نظام الحكم القائم في الدولة^(٥). ونرى أن هذا الاتجاه الأخير هو الأقرب إلى حقيقة الدور الذي يفترض بالمعارضة البرلمانية أن تمارسه، فهي بحكم كونها خارج السلطة تستطيع أن تتعرف إلى الأخطاء التي تقع فيها الحكومة، وتقديم بدائل تكون مناسبة للتطلعات الشعبية على أمل الفوز في الانتخابات القادمة.

(١) خميس دهام حميد، المعارضة في إقليم كردستان العراق ودورها في ترسيخ الديمقراطية، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد (٥٧)، ٢٠١٤، ص ٧٠.

(٢) سريست مصطفى رشيد، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية) مؤسسة موكرياتي للبحوث والنشر، أربيل، ٢٠١١، ص ٣٢.

(٣) د. أحسن غربي، المصدر السابق، ص ١٨٨.

(٤) مراد وهبة، المعجم الفلسفي، دار قباد للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٣١٢.

(٥) شاكر عبد الكريم فاضل، غياب المعارضة البرلمانية وإشكالية الديمقراطية التوافقية في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص ٩١.

الفرع الثاني: خصائص المعارضة البرلمانية

1.1.2. Characteristics of Parliamentary Opposition

للمعارضة البرلمانية عدة خصائص تميزها عن غيرها من المظاهر السياسية الأخرى، وهذه الخصائص هي:

أولاً: الخاصية السياسية للمعارضة

تظهر الخاصية السياسية للمعارضة البرلمانية من خلال الوظائف السياسية التي تقوم بها والتي ترتبط بمفهوم السلطة والتمثيل والتعددية الحزبية والتداول على السلطة، فهي تشكل البديل السياسي الجاهز للحلول محل الحكومة القائمة، وتعد مدرسة للتكوين السياسي والقانوني، إذ يتعلم أعضاؤها اقتناص الفرص والهفوات التي تقع فيها الحكومة، ورصد الثغرات في التشريعات والسياسات، والتدريب على تحضير البدائل للحلول التي تقدمها الحكومة^(١).

ثانياً: سلمية المعارضة

من خصائص المعارضة البرلمانية أيضاً الابتعاد عن استخدام الوسائل العنيفة في السعي إلى السلطة، مما يجعلها مؤسسة منتظمة تعمل وفقاً للقانون، لاسيما وأن الدساتير تشترط السلمية في وصول الأحزاب السياسية للحكم ونبذها للعنف، وهذا الطابع السلمي ينبع من الإقرار القانوني بوجودها، وقبول ممارستها نشاطاتها^(٢)، وهذا يعني أن ابتعاد المعارضة عن السلمية، واستخدام العنف في معارضة السلطة الحاكمة يفقدها صفتها كمعارضة برلمانية ويخضعها للمساءلة القانونية.

ثالثاً: علنية المعارضة

يقصد بالخاصية العلنية للمعارضة البرلمانية، علنية وجود كيانها، وعلنية ممارستها نشاطاتها، وهذه الخاصية ترتبط بالديمقراطية والحرية والقانون^(٣)، إذ تعتبر المعارضة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية مؤسسة منتظمة علنية من حيث التنظيم والتكوين والنشاط حتى أن بعض الدساتير فرضت لها حماية دستورية^(٤)، أما في الأنظمة الأنظمة غير الديمقراطية فلا وجود لمعارضة برلمانية بشكل علني ورسمي ومنتظم مما أدى إلى ظهور صراعات سرية على السلطة، وأسبغ على هذه الأنظمة حالة عدم الاستقرار^(٥).

وعليه فإن أبرز خصائص المعارضة البرلمانية هي كونها سياسية تبعاً لاضطلاعها بالمهام السياسية، وكذلك السلمية إذ لا يجوز لها اللجوء إلى العنف، وإنما

(١) ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، السنة (٥)، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ٢٩٥.

(٢) د. عبد المحسن يوسف جمال، المعارضة السياسية في الكويت، ط ١، دار قرطاس للنشر، الكويت، ٢٠٠٤، ص ٣.

(٣) د. ماجد نجم عيدان الجبوري، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العراق، مجلد (٥)، العدد (١٨)، ٢٠١٦، ص ٩.

(٤) مثل دستور المغرب لعام ٢٠١١ المادة (٦٩).

(٥) د. أحسن غربي، المصدر السابق، ص ١٨٨.

مؤطرة باطار قانوني وتستمد شرعيتها من الدستور والقوانين، وأخيراً علانياتها فدورها يبرز من خلال هذه الصفة التي تؤدي إلى تسهيل مهمتها في الوصول إلى أهدافها.

الفرع الثالث: أهمية المعارضة البرلمانية

1.1.3. The Importance of Parliamentary Opposition

تتبع أهمية المعارضة من خلال دورها في تجسيد الديمقراطية المنشودة، فلا ديمقراطية ولا نظام ولا ضمان للحقوق والحريات العامة إذا لم تكن المعارضة موجودة داخل النظام السياسي وفقاً لشكلها الرسمي، إذ يقول الفقيه (ايزمن) أنه لا وجود للحرية السياسية بدون معارضة، وهو ما يؤيده الفقيه (كلسن) ويضيف أن المعارضة هي عماد الديمقراطية، وأن العداء للأحزاب يخفي عداء للديمقراطية ذاتها^(١)، وعليه فإن المعارضة لها دورها الأساس في قياس ديمقراطية الأنظمة السياسية تبعاً للدور الذي تلعبه داخل البرلمان وخارجه، وتتمثل أهمية ذلك من خلال جملة من الوظائف منها:

أولاً: تعمل المعارضة على تنظيم نفسها في أحزاب سياسية باعتبارها الآلية الدستورية التي تمكنها من الرقابة على أعمال الحكومة، وذلك عن طريق تشكيل قوى من بين مجموع الأحزاب التي حصلت على مقاعد في البرلمان ولم تنظم للحكومة^(٢).

ثانياً: للمعارضة أهمية كبيرة في حماية الحقوق والحريات والدفاع عنها، إذ تسهم في تكوين رأي عام يعبر عن رغبات الشعب ويبرز تطلعاته وأفكاره^(٣).

ثالثاً: للمعارضة أهمية كبيرة في تحقيق فاعلية البرلمان تجاه الحكومة، فمن خلالها يمكن محاسبة الحكومة عن أخطائها وانحرافاتهما، مما يخلق حالة من التنافس الإيجابي لكسب الرأي العام عن طريق إعداد أفضل البرامج التي تتلاءم مع التطلعات الشعبية^(٤)، وإيجاد البدائل المختلفة لمعالجة القضايا المتداولة، وتحديد الأولويات في التشريع، ومناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة من جميع جوانبها، مما يدفعها لتقديم الأفضل خوفاً من تحشيد الرأي العام ضدها، أو تأخير أو إحباط تشريع قانون معين تحتاجه الحكومة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى زيادة الجودة والقدرة التشريعية للبرلمان.

(١) اشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، دار العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ب ت ، ص ٢٢.

(٢) د. أسامة الغزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، عالم المعرفة ، الكويت ، ١٩٨٧ ، ص ١٧٧.

(٣) محمد البرج ، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري ، بحث منشور

في مجلة الفكر القانوني والسياسي ، جامعة عمار ثلجي الاغوط ، مجلد (٢) ، العدد (١) ، ٢٠١٨ ، ص ١١٢ .

(٤) يمكن تلمس هذا الدور للمعارضة في بريطانيا التي كرستها قانونياً ووفرت لها أقصى الضمانات،

فالمعارضة البرلمانية في بريطانيا لها كيان رسمي، ولديها برنامجاً كاملاً من أجل أن تكون مستعدة

لتسلم مهام الحكم، حيث تُولف المعارضة (وزارة الظل) من الأعضاء المحتمل اشتراكهم في الوزارة

الجديدة. ينظر: د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة

للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٤٢٧ ؛ د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية

والتنفيذية في النظام البرلماني، ط ١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.

رابعاً: للمعارضة دور أساس في تحقيق التوازن بين السلطات وصيانة الحياة السياسية من الاضطرابات وهذا ما يؤدي إلى استقرار النظام السياسي^(١) من خلال منع سيطرة الحكومة على البرلمان الذي يضم أغليبتها، وتحولها إلى سلطة دكتاتورية، وكذلك منع سيطرة البرلمان على الحكومة^(٢).

المطلب الثاني: آلية تشكيل المعارضة البرلمانية

1.2. The Mechanism of Forming the Parliamentary Opposition

تعد الأحزاب من أهم مؤسسات النظام السياسي، وهي أيضاً من أهم العناصر التي لا غنى للديمقراطية عنها^(٣)، وهذه الأخيرة تتطلب تعدد الأحزاب في حين نجد أن الدكتاتورية تقتصر بوجود حزب واحد فالنازية والفاشية كانت تدل على جماعات وتنظيمات تأخذ طابع الأحزاب، ولكنها كانت تجسد الدكتاتورية، وعليه فإن النظام الديمقراطي السليم يقتصر بوجود وتعدد الأحزاب وتنافسها بشكل إيجابي بهدف خدمة الصالح العام، على أن يتم هذا التنافس وفقاً للمبادئ الدستورية الشرعية^(٤)، وبدون الأحزاب تقف عجلة الديمقراطية وتتجمد عند شكل سياسي معين يبتعد عن روح النظام الديمقراطي ولهذا قيل أن الديمقراطية هي حكومة الأحزاب^(٥)، وبناءً على ما تقدم سنبين تشكيل المعارضة البرلمانية في ظل نظام الحزبين، ونظام تعدد الأحزاب في فرعين تباعاً.

الفرع الأول: تشكيل المعارضة البرلمانية في ظل نظام الحزبين

1.2.1. Formation of the Parliamentary Opposition under the Two-Party System

يقوم هذا النظام على أساس وجود حزبين كبيرين في الدولة يتنافسان فيما بينهما للوصول إلى السلطة بدون حاجة إلى الائتلاف مع أحزاب أخرى، ففي هذا النظام لا يمنع قيام أحزاب أخرى إلى جانب الحزبين الرئيسيين، غير أنها لا تؤثر في النظام السياسي لقلة أهميتها^(٦)، وقد نشأ هذا النظام في الدول الانكلوسكسونية وفي مقدمتها بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، فالحزب الذي يحصل على الأغلبية البرلمانية يكون من حقه تشكيل الحكومة وبذلك سوف يتقلد أعضاؤه المناصب التنفيذية، ليصبح هو المسيطر

(١) هشام عميري، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد (١)، ٢٠١٨، ص ٢٧٦.

(٢) د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ط ٥، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٥٤.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية، دار الفكر العرب، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٢٥٧.

(٤) د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة، عمان ١٩٩٩، ص ٣٩٧ وما بعدها.

(٥) د. احمد عبد القادر جمال، مقدمة في أصول النظم الاجتماعية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٤٩٢-٤٩٤.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، الدار الجامعية للطباعة، القاهرة، ب ت، ص ٣٠٩.

على البرلمان والحكومة كونه صاحب الأغلبية، وهذا ما يؤدي إلى أن يصبح الحزب الآخر حزباً معارضاً، وينتج عن ذلك التخفيف انحراف حزب الأغلبية^(١).
ويعد الأخذ بنظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة العامل الأكثر أهمية في الإبقاء على نظام الحزبين لأن هذا النظام يؤدي إلى فوز المرشح إذا ما حصل على أكثر الأصوات أياً كان نسبتها إلى مجموع أصوات الناخبين التي أعطيت في الدائرة الانتخابية^(٢)، ويختلف نظام الحزبين (أو نظام الثنائية الحزبية) في النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني، ففي النظام الرئاسي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية يكون الفصل بين السلطات بدرجة أكبر من النظام البرلماني، فلا تتدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية كما أن السلطة التشريعية لا تتدخل في شؤون السلطة التنفيذية، وبذلك فإن النظام الرئاسي في ظل نظام الثنائية الحزبية يتجاذبه تياران، تيار تركيز السلطة إذا كانت الأغلبية البرلمانية ورئيس الجمهورية من حزب واحد، وتيار الفصل بين السلطات إذا كانت الأغلبية البرلمانية من حزب ورئيس الجمهورية من حزب آخر^(٣).

وتمتاز المعارضة في ظل نظام الثنائية الحزبية بوحدتها وتماسكها نظراً لوحدة عقيدتها وأهدافها فهي تشكل من حزب واحد خسر الانتخابات ويأمل الفوز في الانتخابات القادمة، مما يضيف عليها القوة والانسجام والوضوح في اتجاهاتها، فضلاً عن اتسامها بطابع الاعتدال في النقد والاستعداد لتقديم بدائل واضحة قادرة على تنفيذها في المستقبل فيما لو وصلت إلى الحكم، وهذا ما يؤدي إلى عقلنة النقاشات البرلمانية^(٤).

الفرع الثاني: تشكيل المعارضة البرلمانية في ظل نظام تعدد الأحزاب

1.2.2. Formation of the Parliamentary Opposition under the Multi-Party System

يقصد بنظام تعدد الأحزاب وجود أكثر من حزبين في الدولة مقاربة في القوى تحول دون حصول أحدها على أكثرية نيابية تمكنه من الوصول إلى السلطة منفرداً، نظراً لتشتت أصوات الناخبين وفقاً لرؤية ورسالة وأهداف كل حزب^(٥)، والتعددية الحزبية لا توجد إلا إذا وجدت قوى اجتماعية متعددة لها رؤى سياسية مختلفة تتنافس على السلطة^(٦)، ومما يساعد على وجود وترسيخ هذا النظام اعتماد نظام انتخابي قائم على التمثيل النسبي فهو يعزز التعددية الحزبية ويقطع الطريق على الثنائية

(١) B. Janes and D. Kavanagh, *political parties*, second edition, university paperback, London, 1983 p 263 etc .

(٢) د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٤٣٠-٤٣١ .

(٣) د. الشافعي ابو راس ، التنظيمات السياسية الشعبية ، مكتبة عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٧٤ ، ص ٣٨٣ .

(٤) د. راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، ط ٢، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١١، ص ٥٦٦ .

(٥) د. شمران حمادي ، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية ، ط ٢ ، مطبعة الارشاد ، بغداد ، ١٩٧٥ ، ص ١٥١ .

(٦) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٨٣ .

الحزبية^(١)، وفي ظلّه يسمح بوجود مساحات تتسع للآراء المطروحة لاسيما الأقليات الصغيرة، مما يجعل البرلمان أكثر تعبيراً عن اتجاهات الرأي العام، ويحقق الفصل بين السلطات.

ويتم تشكيل المعارضة في هذا النظام من الأحزاب التي حصلت على مقاعد في البرلمان ولكنها لم تتمكن من المشاركة في الحكومة، ولذلك تكون المعارضة ضعيفة، لأنها تتكون من اتجاهات متنافرة، ولا تستطيع تقديم بدائل واضحة بسبب غموضها وتعدد أطرافها وضعف الخط الفاصل بينها وبين الحكومة، بخلاف الحال في نظام الثنائية الحزبية، ومعالجة هذا الضعف وزيادة التأثير يعتمد على الظروف التي تمر بها الدولة وقوة وصلابة موقفها وجدية البدائل التي تطرحها لإقناع الرأي العام بها، ولذلك يمكن القول أن التعددية الحزبية في ظل انخفاض مستوى الوعي والثقافة تؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي.

المبحث الثاني: حقوق والتزامات المعارضة البرلمانية

2. Rights and Obligations of Parliamentary Opposition

إن للمعارضة البرلمانية حقوق والتزامات ناتجة عن صفاتها السياسية، إذ إن لها حقوقاً تمكنها من ممارسة مهامها وتحقيق الهدف الذي ظهرت من أجله وبالمقابل عليها التزامات، ولذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين: نبين في الأول حقوق المعارضة البرلمانية، وفي الثاني نبين التزاماتها.

المطلب الأول: حقوق المعارضة البرلمانية

2.1. Rights and Obligations of Parliamentary Opposition

تتمتع المعارضة البرلمانية بمجموعة من الحقوق أهمها حقها في وجود نظام قانوني خاص بها، وحقها في التعبير عن الرأي والاجتماع، وحقها في الحصول على التمويل، وحقها في التمثيل في اللجان البرلمانية، وهو ما سنبينه في أربع فروع تباعاً وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: حق المعارضة البرلمانية في وجود نظام قانوني خاص بها

2.1.1. The Right of Parliamentary Opposition to a Special Legal System

إن وجود نظام قانوني خاص بالمعارضة البرلمانية يعد أحد أهم حقوقها، فهو الذي يضمن لها الوجود الرسمي داخل الدولة ويضفي على أعمالها صفة قانونية، وهذا النظام القانوني يستمد من الدستور مباشرة، وهذا يعني أنه يجب أن يكرس الدستور بشكل واضح وصريح دور المعارضة في حياة النظام السياسي، ولا يجوز ترك التنظيم القانوني للمعارضة للمشرع العادي، من أجل إضفاء قيمة دستورية عليها، ولأن ترك تنظيمها للمشرع العادي يشكل خطراً وجودياً عليها، وعلى حقوقها وتأثيرها داخل النظام

(١) زهراء حاتم عبد الكاظم ، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ ، ص ١١٦ .

السياسي، والدليل على ذلك أن الدساتير تنص صراحة على المعارضة وحقوقها التي تتمتع بها مثل دستور فرنسا، إذ يلاحظ أن هذا الدستور عندما صدر عام ١٩٥٨ جاء ليؤسس حق الأغلبية وتجاهل المعارضة البرلمانية، غير أن الأخيرة فرضت نفسها منذ عام ١٩٦٥ من أجل عقلنة النظام البرلماني الفرنسي، وقد أسفرت رئاسة (فاليري جيسكار ديستان) للفترة (١٩٧٤ - ١٩٨١) عن الاعتراف الرسمي بحقوق المعارضة البرلمانية، وبسبب دورها المتزايد في الحياة البرلمانية تم تكريسها دستورياً بموجب التعديل الأخير الذي تم عام ٢٠٠٨، إذ نص الدستور صراحة على أن " سٌحدد القواعد الإجرائية لكل مجلس حقوق المجموعات البرلمانية التي تم تكوينها داخله، وسوف تعترف بأن جماعات المعارضة في المجلس المعني، فضلاً عن جماعات الأقليات، لديها حقوق محددة" ^(١)، وهذا يعني أن التشريعات العادية لا يمكن أن تغفل أو تتجاهل حقوق المعارضة وإلا كانت مخالفة للدستور، وبالتالي يمكن القول أن التنظيم الدستوري الجديد حقق توازناً بين السلطات غفل عنه الدستور عند وضعه عام ١٩٥٨، وهذا التوجه من شأنه أن يؤدي إلى استقرار النظام السياسي وفعالية السلطة التشريعية في مجالي التشريع والرقابة ^(٢).

وهذا الاتجاه أخذ به دستور المغرب لعام ٢٠١١ الذي نص على أن " يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقاً، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية "، وعدد الدستور الحقوق التي تتمتع بها ومنها، وأوجب عليها المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة ^(٣)، ونص أيضاً على أن " المعارضة مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة، طبقاً لما هو منصوص عليه خاصة في هذا الباب " ^(٤).

ومن خلال ما تقدم يتضح أن النصوص الدستورية التي تركز المعارضة تفرض التزاماً على المشرع العادي سواء في اللائحة الداخلية المنظمة لعمل المجالس النيابية أو في التشريعات العادية أن يتعامل معها بجدية وأن يعطيها فرصة أخذ دورها في الحياة السياسية وكل ما من شأنه التأثير سلباً عليها سواء بتجاهلها أو الانتقاص من حقوقها يعد مخالفاً للدستور، وهنا تبرز أهمية التنظيم الدستوري لها، حتى أنه يمكن القول أن هذا التنظيم يعبر عن صدق اتجاه السلطة التأسيسية إلى تكريس الديمقراطية داخل الدولة بخلاف حالة تجاهلها دستورياً، لأن الاعتماد فقط على المشرع العادي في تنظيم المعارضة يعني أنها تحت رحمة الأغلبية البرلمانية أو الأحزاب المسيطرة على البرلمان، وهذا يعني إلغاء المعارضة ضمناً أو جعلها مجرد شكلية لإضفاء ديمقراطية صورية على النظام السياسي، فالقيد الذي يترك أمره للشخص المراد تقييده لا يعد قيداً حقيقياً.

(١) المادة (٥١ - ١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٢) B. Nabli, "L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politiquesaisi par le droit", Revue Française d'études Constitutionnelles et Politiques, no. 133 (2, 2010), P 130.

(٣) المادة (١٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

(٤) المادة (٦٠) من الدستور المذكور.

أما في العراق فلم ينص الدستور على المعارضة، مما أدى إلى ضعفها واضمحلال دورها في النظام السياسي، لأن التعددية الحزبية فيه يشوبها نوع من الفوضى^(١)؛ بسبب كثرة الأحزاب السياسية، وتشكيل الحكومة من أغلب الأحزاب الفائزة في الانتخابات، مما يجعلها صورة مصغرة من مجلس النواب، وبسبب ذلك لا يمكن الحديث عن (حكومة الظل) لعدم وجود معارضة موحدة تضم عدداً لا بأس به من النواب، قادرة على نقد الحكومة وطرح برنامجاً متكاملًا للحكم، واقتناع الشعب به من خلال الانتخابات النيابية، وتقديم بدائل للحكومة القائمة، ففاعلية المعارضة لا تعني قدرتها على إسقاط الحكومة بقدر ما تعني قدرتها على الحلول محلها وتقديم ما هو أفضل منها^(٢)، بسبب اعتماد الديمقراطية التوافقية^(٣) كأسلوب حكم لتجاوز ما تتصف به البيئة السياسية والاجتماعية من تناقضات^(٤)، فإن هذا الأسلوب يسقط القاعدة الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية وهي حكم الأغلبية وركون الخاسر إلى صفوف المعارضة بانتظار جولة الانتخابات الجديدة^(٥).

ونعتقد أن السبب في عدم تكريس المعارضة دستورياً يرجع إلى انخفاض الوعي والثقافة بشأن مفهوم المعارضة وحقيقة دورها داخل النظام السياسي، وهذا له جذوره التاريخية فكلمة (معارضة) في ظل الأنظمة السابقة كانت تعني في ذهن الكثير من المواطنين تهديد الدولة، وهذا التوجه انعكس حتى على التشريعات العادية فكلمة (معارضة) وردت مرة واحدة في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧^(٦)، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨^(٧) في سياق حق عضو مجلس النواب في التعبير عن رأيه في الفكر والنقد والمعارضة، أما قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ لم ترد فيه كلمة (معارضة) مطلقاً، وهذه مسالة تثير الاستغراب عن مدى استيعاب المشرع العادي لمفهوم المعارضة، ولذلك نؤيد الاتجاه الذي يرى بأن المعارضة في ظل الواقع الحالي لا تعني في ذهن الكثيرين من صناع القرار سوى الرفض أو النقد وتعطيل مجلس النواب مما يتطلب إعادة بناء ثقافة المعارضة في العراق وترسيخ مقوماتها من خلال نشر الوعي داخل المجتمع^(٨)، فضلاً عن عدم وجود أحزاب

(١) د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ط ١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٤٧.

(٢) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٥٦.

(٣) لمزيد من التفاصيل عن الديمقراطية التوافقية ينظر: أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، ط ١، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٤٧ وما بعدها؛ د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، سلسلة الدراسات والمعلومات بتمويل من مشروع برنامج هيئة الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ص ٢٠٠٧، ص ١٣ وما بعدها.

(٤) د. بشرى الزويني، المصدر السابق، ص ٢٦٠.

(٥) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٩.

(٦) المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.

(٧) المادة (٥/أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٨) عمر جمعة عمران وآخرون، النخبة وبناء الدولة - إشكالية التحول الديمقراطي في العراق، ط ١، دار الضياء، النجف الاشرف، ٢٠٠٩، ص ١١٩.

قوية لديها رؤية سياسية وبرنامج محدد^(١). ونرى أن نقطة البداية في ذلك هو تعديل الدستور والنص صراحة فيه على حقوقها ودورها في تصحيح ومسار النظام البرلماني وعقلنته.

الفرع الثاني: حق المعارضة البرلمانية في التعبير عن الرأي والاجتماع

2.1.2.The Right of Parliamentary Opposition to Express Opinion and Assembly

تعد حرية التعبير عن الرأي من أهم مقومات الحريات الفكرية، ولذلك فإن تمتع المعارضة بحرية التعبير عن الرأي والاجتماع يشكل عنصراً حيوياً لها لتتمكن من أداء دورها في الرقابة والتقييم، وتمكينها من المشاركة الفاعلة في الحياة البرلمانية والسياسية دون أن يترتب على هذه المشاركة سلوكيات عقابية أو انتقامية مهما كان نوعها ومستواها^(٢)، وهو ما تكرر في أغلب الدساتير التي أكدت على تمتع أعضاء البرلمان بالحصانة عما يعبرون عنه، وإذا كانت المعارضة البرلمانية تتمتع بحرية التعبير عن الرأي والتعبير، إلا أنها مطالبة بالتحلي بالموضوعية والابتعاد عن العنف الجسدي واللفظي، أما بالنسبة إلى حقها في الاجتماع فهو نابع من ضرورة أن يكون لها كيان ذاتي ومكان خاص تخطط فيه لما ستقوم به، وبالتالي من حقها الاجتماع خارج البرلمان لإعداد الخطط والتنسيق بين أعضائها حول المشاكل المطروحة وكيفية علاجها وحل الخلافات التي تنشأ بينهم.

ففي فرنسا نجد أن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ الذي يعد جزءاً من الدستور نص على هذه الحرية^(٣)، وقد منح الدستور أعضاء البرلمان حصانة عند التعبير عن آرائهم ثناء ممارسة مهامهم الرسمية^(٤)، وقد تميز دستور المغرب لعام ٢٠١١ في هذا الجانب إذ نص على هذه الحرية ضمن الحقوق التي تتمتع بها المعارضة، وأضاف إليها حقوقاً أخرى مثل منحها حيزاً زمنياً في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيليتها، وتوفير وسائل مناسبة للنهوض بمهامها المؤسسية، والمساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية، للدفاع عن القضايا العادلة للوطن ومصالحه الحيوية^(٥).

أما في العراق فبالرغم من أن الدستور قد منح أعضاء مجلس النواب حصانة عما يدلون به من آراء، إلا أنه قصر هذه الحصانة في أثناء دورة الانعقاد^(٦). ونرى أن هذا التوجه من شأنه أن يؤثر سلباً على المعارضة البرلمانية فهذه الحصانة التي تتعلق بحرية التعبير عن الرأي يجب أن يتمتع بها النائب طيلة مدة نيابته من أجل ضمان الفاعلية في

(١) د. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص ٢٥٦.

(٢) ينظر : سعيد مقدم ، نحو عالمية حقوق وواجبات المعارضة البرلمانية ، بحث منشور في مجلة الوسيط ،

وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد (١٣)، ٢٠١٦، ص ٢٤.

(٣) المادتان (١٠ و ١١) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩.

(٤) المادة (٢٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٥) المادة (١٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

(٦) المادة (٦٣/ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ممارسة المهام النيابية، لاسيما وأن الدستور قيد حرية التعبير عن الرأي والاجتماع بما لا يخالف النظام العام والآداب العامة^(١)، وهذه مفاهيم واسعة تتطلب تحديدها من قبل المشرع حتى لا تستغل وسيلة للتضييق أو الحرمان من هذه الحريات.

وهو ما تنبه له المشرع العادي حيث قضى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ بأن من حق النائب التعبير عن الرأي والفكر والنقد والمعارضة داخل المجلس وخارجه وبما لا يتعارض مع احكام الدستور خلال الدورة النيابية^(٢)، وهو اتجاه ندعو المشرع الدستوري للأخذ به، وأشار قانون الاحزاب السياسية في هذا الخصوص إلى حق الأحزاب في الاجتماع والتظاهر بالطرق السلمية، وإصدار صحيفة سياسية ومجلة سياسية أو أكثر، وإنشاء موقع الكتروني وامتلاك واستخدام وسائل الاتصال كافة للتعبير عن آرائها ومبادئها^(٣).

الفرع الثالث: حق المعارضة البرلمانية في التمويل

2.1.3. The Right of Parliamentary Opposition to Finance

يعد تقنين تمويل المعارضة البرلمانية من المسائل غاية في الأهمية التي تعبر عن جدية التعامل معها وتمكينها من القيام بواجباتها وابعادها عن خطر التمويل الأجنبي الذي يهدد أمن الدولة واستقرارها، إذ تستفيد المعارضة البرلمانية من الإعانات المالية الممنوحة من قبل الدولة للمنتخبين في البرلمان، فضلاً عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للأحزاب المشاركة في البرلمان وفقاً للمقاعد التي حصلت عليها لدعم نشاطاتها وسد حاجاتها^(٤)، وهذا التمويل من شأنه أن يضمن للمعارضة استقلالية في مواجهة هيئة الناخبين، وجماعات الضغط، لأنها تحصل بالإضافة إلى ذلك على تبرعات من مؤيديها والمنفعين منها وهذه التبرعات تشكل مصدراً مهماً في تمويلها، فضلاً عن الأموال التي تحصل عليها المعارضة من استثمار ممتلكاتها.

وفي فرنسا نجد أن الدستور قد أحال على قانون أساسي تحديد مكافآت أعضاء البرلمان^(٥)، وهذا يعني أن النيابة البرلمانية الفرنسية ليست مجانية، وأن استفادة عضو البرلمان من التعويضات المالية والمزايا والمنافع المرتبطة بها، تجد أساسها في الدستور، وهذا ما يحقق استقلاليته^(٦)، غير أن الدستور لم ينص على تمويل خاص للمعارضة البرلمانية، وهو ما نظمته دستور المغرب الذي عالج هذه المسألة بوضوح، فقد قضى بأن حصولها على التمويل العمومي حق من حقوقها وفقاً لمقتضيات القانون^(٧)،

(١) المادة (٣٨) من من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٥/أولاً) من قانون مجلس النواب العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٣) المادة (٢٢-٢١) من قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٤) د. أ حسن غربي ، المصدر السابق ، ص ١٩٤

(٥) المادة (٢٥) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٦) بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان ، ج ١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ٢٠١٢، ص

٣١٨- ٣١٩

(٧) المادة (١٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

وهذا يعني أن التزام الدولة بتمويل المعارضة البرلمانية ككيان مستقل يجد سنده في الدستور.

أما في العراق فنجد أن مصادر تمويل المعارضة البرلمانية تتحدد بالمكافآت الشهرية التي يحصل عليها أعضاء مجلس النواب، والإعانات المالية التي تقدمها الدولة بموجب قانون الموازنة العامة للأحزاب السياسية^(١)، ويتم توزيع المبلغ الكلي للإعانة المالية التي تحصل عليها الأحزاب من الدولة (٢٠%) من الإعانات توزع بالتساوي على الأحزاب السياسية المسجلة وفقاً لأحكام قانون الأحزاب السياسية، و (٨٠%) توزع على الأحزاب الممثلة في مجلس النواب وفقاً لعدد المقاعد التي حازت عليها^(٢)، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قضت بعدم دستورية هذه الآلية كونها تشكل خرقاً لمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص الذي نص عليه الدستور^(٣).

إن التنظيم القانوني الذي جاء به قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، ترد عليه ملاحظات كثيرة أهمها:

١. عدم تمتع المعارضة بامتيازات فيما يتعلق بالتمويل وهذا ما يفسر انعدامها.
 ٢. إن التمويل يشمل جميع الأحزاب المسجلة وهذا ما يفسر أيضاً الزيادة الهائلة في عدد الأحزاب في العراق إذ بلغ مجموعها (٢٦١) حزباً مسجلاً و (٥٥) حزباً قيد التأسيس^(٤)، وهذا ما يثقل ميزانية الدولة ويؤدي إلى انتشار الفساد في هذا الجانب.
 ٣. فيما يتعلق بالتمويل الأجنبي أعطى القانون لدائرة الأحزاب المشكلة في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات سلطة تقديرية في السماح للأحزاب السياسية في قبول أموال عينية أو نقدية من أي حزب أو جمعية أو منظمة أو شخص أو أية جهة أجنبية، وإرسال أموال أو مبالغ إلى جمعيات أو منظمات أو إلى أية جهة أجنبية^(٥). وهذه مسألة خطيرة جداً ينبغي على المشرع العراقي إعادة النظر فيها وعدم السماح للأحزاب السياسية بالحصول على تمويل أجنبي وتشديد العقوبات على من يخالف ذلك، لأن الجهات الأجنبية لا تمول الأحزاب السياسية إلا لدفعها لتحقيق مصالحها الخاصة على حساب الدولة.
- ولذلك ندعو المشرع العراقي إلى إعادة النظر في هذا التنظيم القانوني للأحزاب السياسية، ومنح المعارضة البرلمانية ككيان مستقل تمويل من الميزانية العامة، لتشجيع

(١) المادة (٣٣) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

(٢) المادة (٤٤) من القانون المذكور.

(٣) الدعوى رقم (٣/ اتحادية / اعلام / ٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/٨/٩، منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/> تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢١/١٠/٣١؛ وينظر أيضاً د. مصدق عادل طالب، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦ ص ١٧٦.

(٤) الموقع الرسمي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، دائرة الأحزاب، <https://iheq.iq/>، تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢١/١٠/٣١.

(٥) المادة (٤١) من قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.

تكوينها ومساعدتها على القيام بواجباتها، ومنعها من الحصول على أي نوع من التمويل الأجنبي وتشديد العقوبات في هذا الجانب من أجل عدم خضوعها للتأثيرات الخارجية.

الفرع الرابع: التمثيل في اللجان البرلمانية

2.1.4. Representation on Parliamentary Committees

للمعارضة الحق في إشراكها في رئاسة وعضوية اللجان البرلمانية، وهذا له أهمية كبيرة في إظهار ثقها السياسي فالكتل البرلمانية تملك في كل لجنة عدداً من المقاعد يتناسب وأهميتها العددية داخل البرلمان، والهدف من ذلك جعل المعارضة البرلمانية شريكاً أساسياً في تسيير البرلمان، وبالتالي يصبح دورها ليس مجرد معارضة ما تقدمه الحكومة من سياسات ومشاريع قوانين، بل شريكاً في التصحيح والصياغة، مما يساهم في إثراء الإنتاج التشريعي وجودته^(١).

وفي فرنسا لم يتعرض الدستور إلى هذه المسألة، وتعود رئاسة اللجان إلى ممثلي الأغلبية البرلمانية، ولا يجوز للأحزاب الصغيرة أن تمثل في اللجان إلا بعد أن تستحوذ على ٢٠ مقعداً على الأقل من مقاعد الجمعية الوطنية^(٢)، وقد شغلت المعارضة البرلمانية في الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٦ منصب نائب رئيس كل من اللجان الدائمة الثمان بعد أن كان عددها ستة، واسندت رئاسة بعثة تقصي المعلومات للمعارضة على أن يعين ممثل الأغلبية مقرر^(٣)، وفي المغرب تميز الدستور بالنص على أن يكون للمعارضة تمثيل مناسب في أنشطة البرلمان، وأن تكون رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب للمعارضة^(٤)، وأن يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة تخصيص رئاسة لجنة أو لجنتين للمعارضة^(٥).

أما في العراق فبسبب عدم وجود تكريس دستوري وقانوني للمعارضة فإن رئاسة وعضوية اللجان البرلمانية تكون متوقفة على إرادة الكتل أو الأحزاب المسيطرة على مجلس النواب، ويتم توزيعها وفقاً للمحاصصة بين الكتل داخله، وهذا ما بينته المادة (٧٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ التي نصت على أن " تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية ". وهذا التنظيم يفسر ضعف مجلس النواب في مجالي التشريع والرقابة، وبالتالي يصبح تعديله أمر ضروري لإعطاء

(١) سيفان باكراد ميسروب ، تأثير المعارضة البرلمانية ، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد (٤)، العدد (٢)، ٢٠١٩، ص ٢٩ ؛ عقيل محمد عبد ، النظام السياسي البريطاني - العلاقة بين الحكومة والمعارضة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ ، ص ٣٢.

(٢) D. Lawrence, H. Roger, *the new roles of parliamentary committees* , London , 1998, p82.

(٣) ولیم جیل ، المعارضة البرلمانية - دراسة في القانون العام، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد (٥)، ٢٠٠٦، ص ١٣٨٧.

(٤) المادة (١٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

(٥) المادة (٦٩) من الدستور المذكور.

المعارضة دور مهم في رئاسة وعضوية اللجان البرلمانية التي يمارس مجلس النواب عمله من خلالها، لتحقيق فاعليته وقدرته التشريعية والرقابية. نستنتج مما تقدم أن للمعارضة البرلمانية حقوق لا توجد من دونها وهي على قدر كبير من الأهمية لكي تستطيع من خلالها ممارسة دورها التشريعي والرقابي باعتبارها جزء أصيل في البرلمان وشريك في تسيير شؤونه، وقد تميز الدستور المغربي في تكريس هذا الحقوق بشكل صريح وواضح، وبالنسبة للدستور الفرنسي فقد أعطى المعارضة البرلمانية قيمة دستورية وأحال على القوانين الأساسية تنظيم حقوقها، أما الدستور العراقي فلم يضيف عليها قيمة دستورية ولم يتعرض لها وأغفلتها التشريعات العادية، ولذلك لم يكن لها دور واضح في العملية السياسية، مما أدى إلى حالة عدم الاستقرار الحكومي بسبب رغبة الجميع في الحصول على كرسي الوزارة، وهذا يشبه إلى حد كبير ما عاشته فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ وكان سبباً في سن دستور ١٩٥٨^(١)، ولذلك ندعو المشرع الدستوري إلى الأخذ بمنهج الدستور المغربي.

المطلب الثاني: التزامات المعارضة البرلمانية

2.2.Obligations of Parliamentary Opposition

يقابل الحقوق التي تتمتع بها المعارضة مجموعة التزامات ينبغي عليها التقيد بها باعتبارها شريك أصيل في البرلمان، وسنتناول بحث هذه الالتزامات في أربع فروع تباعاً

الفرع الأول: المساهمة في العمل التشريعي

2.2.1. Contribution to Legislative Processes

يعد العمل التشريعي الاختصاص الأصيل للبرلمان ولذلك يجب على المعارضة المساهمة في العمل التشريعي وهذه المساهمة تأخذ صورتين: الأولى الاقتراح فالمعارضة جزء من البرلمان وهذا يفرض عليها اقتراح القوانين لمعالجة مسائل معينة تستوجب التشريع، والثاني المساهمة في مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الأغلبية البرلمانية أو من الحكومة من خلال دراستها ومعالجة النقص أو القصور فيها، ومن ثم التصويت عليها بالموافقة أو الرفض، وهذه المساهمة من قبل المعارضة البرلمانية تؤدي إلى إثراء القدرة والجودة التشريعية للبرلمان، وبالتالي الوصول إلى قوانين يتحقق فيها مبدأ الوضوح لاسيما من حيث الصياغة القانونية ومدى الحاجة إلى القانون. وحتى تتمكن المعارضة من المساهمة في العمل التشريعي بفاعلية وجدية يجب أن يكون لها دور في إعداد جدول أعمال البرلمان، وهذا الإعداد له أهمية كبيرة، لأنه يمثل برنامج المناقشات داخل البرلمان^(٢)، ولا يجوز التعرض لغير المسائل المحددة فيه

(١) ينظر: د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ١٣٦.

(٢) مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص ١١٤.

إلا في حالة الضرورة^(١)، ومن خلاله تستطيع المعارضة الضغط على الحكومة، لأن هذه الأخيرة لها دور أساس في إعداد جدول أعمال البرلمان، وتستخدمه وسيلة لتجنب المناقشات التي تزعجها، وتمنع به اقتراحات القوانين التي لا تتفق مع برنامجها، ولذلك يعد إعداد جدول الأعمال من أهم وسائل تأثير الحكومة على البرلمان^(٢)، ودور الحكومة هذا جاء بعد الحد من مبدأ سيادة البرلمان وعدم قدرته على تحديد جدول أعماله بمفرده، بسبب زيادة أعماله والاضطراب التي ترافق ذلك مما حمل الحكومة على التدخل في إعداد جدول الأعمال^(٣)، وهذا يعني أن إعطاء المعارضة البرلمانية فرصة تحديد جدول أعمال البرلمان يشكل عامل ضغط على الحكومة في مناقشة قوانين أو اقتراح قوانين قد لا ترغب فيها، وتمتنع عن إدراجها في جدول الأعمال مستغلة تأييد الأغلبية البرلمانية لها.

ففي فرنسا عززت التعديلات الدستورية لاسيما التعديل رقم أربعة وعشرون عام ٢٠٠٨ دور المعارضة البرلمانية في مجال التشريع، إذ أجاز الدستور لستين عضواً من الجمعية الوطنية أو لستين عضواً من مجلس الشيوخ الطعن أمام المجلس الدستوري بدستورية القوانين^(٤)، وهذا يعني أنه بإمكان المعارضة إحالة القوانين للمجلس الدستوري لفحص دستوريته قبل إصدارها، ومن أجل أن تتمكن المعارضة من المساهمة في العمل التشريعي قضى الدستور بوجوب تخصيص شهرياً جلسة لجدول أعمال يضعه كل من مجلسي البرلمان بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني وكذا بمبادرة من مجموعات الأقليات البرلمانية^(٥)، وفي المغرب فقد نص الدستور صراحة على أن " يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة "، وفي معرض الحديث عن حقوقها نص الدستور على المشاركة الفعلية في العملية التشريعية من خلال تقديم مقترحات القوانين، وأعطاهم رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب^(٦)، كما نص الدستور على أن " يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله. ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة. يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة "^(٧).

أما في العراق فلم ينص الدستور ولا القوانين العادية على هذه المسائل، ونجد مما تقدم أن دستور فرنسا جاء أكثر وضوحاً من دستور المغرب في مساهمة المعارضة في العمل التشريعي، إذ قضى بتخصيص جلسة شهرياً تحدد المعارضة والأقليات

(١) د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٥٨٧ و ٥٩٠. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفقه السياسي الإسلامي، المصدر السابق، ص ٥٠٨.

(٢) مورييس دوفرجه، المصدر السابق، ص ١١٤.

(٣) د. يوسف راشد فليفل، المصدر السابق، ص ٥٩١ - ٥٩٢.

(٤) المادة (٦١) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

(٥) المادة (٤٨) من الدستور المذكور.

(٦) المادة (١٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

(٧) المادة (٨٢) من الدستور المذكور.

البرلمانية جدول أعمالها، في حين أن دستور المغرب قضى بتخصيص يوم واحد شهرياً لمناقشة مقترحات قوانين المعارضة، فتخصيص جلسة واحدة أفضل من يوم واحد، لأن الجلسة قد تبقى مفتوحة لحين الانتهاء من مناقشة ما عرضته المعارضة، أما اليوم فقد ينتهي دون إتمام مناقشة مقترحات قوانين المعارضة وبالتالي تأجيلها إلى الشهر القادم، مما يؤدي إلى التسويف والمماطلة، ولذلك ندعو المشرع الدستوري العراقي إلى الأخذ باتجاه الدستور الفرنسي.

الفرع الثاني: المشاركة الفعلية في الرقابة على الحكومة

2.2.2. Effective Participation in Monitoring Government Activities

تلتزم المعارضة البرلمانية بمراقبة أعمال الحكومة، وهذا الالتزام يحقق مصلحتين: الأولى مصلحة عامة تتمثل في تقويم أعمال الحكومة وإرشادها إلى مواطن الخلل والضعف وتقديم بدائل أفضل، وهو ما يحقق التوازن بين السلطات ومن ثم الاستقرار الحكومي، والثانية مصلحة خاصة بالمعارضة إذ تستطيع من خلال الرقابة على أعمال الحكومة وكشف تقصيرها أمام الرأي العام، وبالتالي إقناعه بجدية طرحها على أمل الفوز في الانتخابات القادمة، وهو ما يجعل الحكومة تفكر ملياً قبل أن تتصرف، وأدوات المعارضة لتنفيذ هذا الالتزام هي السؤال البرلماني للفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، أو للاستيضاح عن مسألة معينة، والاستجواب الذي هو عبارة عن سؤال يحمل بين طياته اتهامات للحكومة أو أحد أعضائها وقد ينتهي بسحب الثقة إذا لم تكن الإجابة مقنعة، والتحقق البرلماني للتحري عن مسألة معينة أو لتقصي الحقائق عن موضوع معين في أحد أجهزة الحكومة وإطلاع البرلمان على نتائج التحقيق لاتخاذ الإجراء المناسب، وطلب سحب الثقة من الحكومة، وهو إجراء تلجأ إليه المعارضة البرلمانية إذا كان هناك تقصير من الحكومة وانقسمت الأغلبية التي تؤيدها ووجدت فرصة في الانضمام إليها من أجل إسقاط الحكومة.

وفي هذا الصدد ينبغي على المعارضة البرلمانية أن تمنح الحكومة مدة زمنية كافية بعد تشكيلها قبل البدء بمحاسبتها كأن تكون الستة أشهر الأولى أو السنة الأولى لها، من أجل إعطائها فرصة إثبات جدارتها وقدرتها على القيام بشؤون الحكم، وتطبيق برنامجها قبل البدء بمحاسبتها، لأنه لا يمكن الحكم بفشلها مالم تمضي مدة زمنية كافية على تشكيلها، وخلال هذه المدة يجب حمايتها من التدخلات البرلمانية التي تخل باستمراريتها^(١)، كما يجب على المعارضة أن تتدرج في استعمال وسائل الرقابة بأن تبدأ بالوسائل البسيطة كأن تبدأ بالسؤال ثم تتدرج وصولاً إلى سحب الثقة، إذا لم تقلح جميع الوسائل الأخرى في حل الخلاف، وهذا التدرج له فلسفته التي تكمن من الحيلولة دون وقوع تصادم بين السلطتين، وعدم الافراط والتفريط في وسائل

(١) د. محمد عزت فاضل الطائي، المصدر السابق، ص ٧١.

الرقابة^(١)، فضلاً عن أثر ذلك في تحقيق الاستقرار الحكومي، ومنع انحراف المعارضة في استعمال أدوات الرقابة تجاه الحكومة^(٢).

ولم ينص دستوري فرنسا والعراق على المشاركة الفعلية للمعارضة البرلمانية في الرقابة على أعمال الحكومة، وهذا الالتزام يستنتج من مبادئ النظام البرلماني التي لا يشترط أن ينص الدستور عليها باعتباره من أهم أعمال البرلمان الذي تعد المعارضة جزء منه، كما أن الدساتير عادة تنص على الوسائل الرقابية للبرلمان تجاه الحكومة، غير أن مجلس النواب العراقي اشترط التدرج في استعمال وسائل الرقابة البرلمانية، إذ لا يحق للنائب استعمال وسيلة بدون استخدامه الوسيلة التي قبلها وعلى النحو الآتي: (السؤال - طرح موضوع عام للمناقشة - التحقيق - الاستجواب - سحب الثقة)، وقد أقرت المحكمة الاتحادية العليا دستورية هذا التدرج^(٣)، وهذا يعني أن على المعارضة البرلمانية عند رقابتها على أعمال الحكومة التقيد بذلك، وهو اتجاه سليم ونؤيده لأن من شأنه تنبيه الحكومة ابتداءً إلى مواطن الخلل في عملها، قبل اللجوء إلى إسقاطها، أو سحب الثقة من أحد أعضائها، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استقرارها.

وبالرغم من ذلك فإن دستور المغرب تميز في هذا الجانب ونص على المشاركة الفعلية للمعارضة في مراقبة العمل الحكومي، لاسيما عن طريق ملتزم الرقابة، ومساءلة الحكومة، والأسئلة الشفوية الموجهة إليها، واللجان النيابية لتقصي الحقائق، والمساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، باعتبارها مكون أساسي في البرلمان وتشارك في وظيفتي التشريع والرقابة^(٤)، وهو ما ندعو المشرع الدستوري العراقي للأخذ به كونه يكرس دور المعارضة ويضفي عليها قيمة دستورية، ويرسخ في أذهان الأفراد أهميتها في تحقيق ديمقراطية النظام السياسي.

الفرع الثالث: عقلنة عمل المعارضة البرلمانية

2.2.3. Rationalization of Parliamentary Opposition's Work

إن الخسارة في الانتخابات لا يعني اتباع شتى الطرق والوسائل لإسقاط الحكومة، وإنما ينبغي على المعارضة أن تتصرف بعقلانية في مواجهة أعمال الحكومة، وأن تستند إلى أسباب موضوعية عند مراقبتها، لأن المبالغة في توجيه الأسئلة لأعضائها، وكذلك المبالغة في تشكيل اللجان التحقيقية بدون الاستناد إلى أسباب جدية من شأنه أن يربك عملها، ويشغلها عن تحقيق برنامجها بمسائل فرعية

(١) د. يحيى محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٦١.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، المصدر السابق، ص ٤٩٤.

(٣) الدعوى رقم (٥١/ اتحادية/ ٢٠٠٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٢، وأخذت بذات الاتجاه في الدعوى رقم (٦٨/ اتحادية/ ٢٠١٦) بتاريخ ٢٠١٦/١٠/١٠، والدعوى رقم (٧٤ وموحدتها ٧٥/ اتحادية/ ٢٠١٦) في ٢٠١٦/١٢/٢٠، منشورة على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/>

تاريخ زيارة الموقع ٢٠٢١/١٠/٣١.

(٤) المادتان (١٠ و ٦٠) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

غير ذات قيمة، ويزعزع ثقة الرأي العام بها، لاسيما إذا لم تسفر لجان التحقيق عن شيء، أو كان السؤال غير ذات قيمة.

فالمعارضة هي الرقيب الحقيقي على الحكومة وليس البرلمان بأكمله، لأن هذا الأخير يضم أغلبية تؤيد الحكومة وأقلية معارضة وليس من مصلحة الأولى إسقاط الحكومة، ولذلك يجب أن تكون جدية في مراقبة الحكومة، وهذا ما يفسر حرص الأخيرة دوماً على إظهار الصورة الحسنة لها أمام ناخبيها خوفاً من ترصد الأقلية المعارضة لها من أجل كسب الرأي العام^(١)، وعلى أساس ذلك فإن التنافس بين الحكومة والمعارضة هو تنافس إيجابي وليس سلبي يتمثل في إعداد أفضل البرامج، وتقديم أفضل الحلول للقضايا المطروحة، كما يجب أن تكون المعارضة قوية وقادرة في ذات الوقت إذا نجحت في الوصول إلى السلطة أن تتحمل مسؤوليتها في استمرار المؤسسات الدستورية بكفاءة وفاعلية أكبر، وهذا يتطلب أن تكون لديها برامج صالحة للتنفيذ، لحل مشاكل الحكم وتجاوز مساوئ سياسات الحكومة^(٢).

ولذلك فإن عقلنة عمل المعارضة البرلمانية يعتمد على جدية الآراء التي تطرحها من أجل اقتناع الرأي العام بها، لا أن تكون معارضة في سبيل المعارضة فقط^(٣)، وهذا يتطلب أن تعي أن واجبها ليس فقط التربص وانتظار سقوط حكومة الأغلبية، وإنما متابعتها وانتقادها مما يجعل هذه الأخيرة تقدم الأفضل وهذا ما يزيد من قوة المعارضة ومنطقية طروحاتها، لأن انتقاداتها تحسب عليها، ولذلك عليها أن تفكر مرتين قبل أن تتصرف، وعليها أيضاً أن تعلم أن عدم منطقية تصرفها يعزز موقف الحكومة^(٤)، وهذا يتطلب وجود وسائل عملية تمكن الحكومة من إلزامها بواجباتها الدستورية إن هي خرجت عليها، وأهم هذه الوسائل هي حل البرلمان، بشرط مراعاة منحه مدة زمنية كافية من تاريخ تشكيله قبل الحل لإعطائه فرصة إثبات قدرته من عدمها.

ففي فرنسا أعطى الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية حل الجمعية الوطنية، وعند إعادة تشكيلها لا يجوز حلها خلال العام الأول لها، وهي مدة كافية لإثبات كفاءتها وقدرتها على القيام بوظائفها الدستورية، كما منع حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة رئيس الجمهورية صلاحياته الاستثنائية^(٥). وهو ما أخذ به دستور المغرب لعام ٢٠١١ حيث أعطى للملك صلاحية حل مجلسي البرلمان، وإذا تم حل أحد المجلسين فلا يجوز حله مرة ثانية إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا حالة تعذر توفر أغلبية حكومية

(١) د. محمد محمود العمار العجاردة، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للصحافة والنشر، عمان، ٢٠١٨، ص ١٨٥.

(٢) د. محمد علي سويلم، الدولة المدنية، ط ١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٢٠ - ٢٢١.

(٣) د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٢٦٢؛ د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١، ص ٧٢٦.

(٤) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٤٢٧.

(٥) المادتان (١٢ و ١٦) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.

داخل مجلس النواب الجديد، كما منع الدستور حل البرلمان في ظل الظروف الاستثنائية^(١)، كما أعطى الدستور لرئيس مجلس الوزراء صلاحية حل مجلس النواب^(٢). أما في العراق فقد أخذ الدستور بالحل الذاتي إذ جعل مجلس النواب هو صاحب القرار النهائي بالموافقة أو الرفض على الحل، ويقتصر دور رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على تقديم طلب الحل لمجلس النواب^(٣)، وهذا أحد أهم الأسباب التي أدت إلى ضعف مجلس النواب في مجالي التشريع والرقابة، مما يتطلب إعادة النظر بهذا التنظيم الدستوري والأخذ بنوعي الحل الرئاسي والوزاري من أجل ضبط المعارضة البرلمانية. نستنتج مما تقدم أن على المعارضة البرلمانية التقيد بالالتزامات التي تفرض عليها في مقابل الحقوق التي تتمتع بها، وهي التزامات دستورية وعلى أساسها يتبرر وجودها، وقد تميز دستوري المغرب وفرنسا في تنظيم هذه الالتزامات عن الدستور العراقي.

الخاتمة: Conclusion

بعد الانتهاء من بحث موضوع (المركز القانوني للمعارضة البرلمانية – دراسة مقارنة) بفضل الله ومثله، سنلخص أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، وتقديم مجموعة توصيات وعلى النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١. للمعارضة أهمية كبيرة في تحقيق فاعلية البرلمان تجاه الحكومة، فمن خلالها يمكن محاسبة الحكومة عن أخطائها وانحرافاتهما، مما يخلق حالة من التنافس الإيجابي لكسب الرأي العام عن طريق إعداد أفضل البرامج التي تتلاءم مع التطلعات الشعبية، وإيجاد البدائل المختلفة لمعالجة القضايا المتداولة، وتحديد الأولويات في التشريع، ومناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة من جميع جوانبها، مما يدفعها لتقديم الأفضل خوفاً من تحشيد الرأي العام ضدها، أو تأخير أو إحباط تشريع قانون معين تحتاجه الحكومة، وهو ما يؤدي في النهاية إلى زيادة الجودة والقدرة التشريعية للبرلمان.

٢. تتمتع المعارضة البرلمانية بمجموعة من الحقوق أهمها حقها في وجود نظام قانوني خاص بها، وحقها في التعبير عن الرأي والاجتماع، وحقها في الحصول على التمويل، وحقها في التمثيل في اللجان البرلمانية.

٣. إن وجود نظام قانوني خاص بالمعارضة البرلمانية يعد أحد أهم حقوقها، فهو الذي يضمن لها الوجود الرسمي داخل الدولة ويضفي على أعمالها صفة قانونية، وهذا النظام القانوني يستمد من الدستور مباشرة، من أجل إضفاء قيمة

(١) المواد (٥١ و ٥٩ و ٩٦ و ٩٨) من دستور المغرب لعام ٢٠١١.

(٢) المادة (١٠٤) من الدستور المذكور.

(٣) المادة (٦٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

- دستورية عليها، ولا يجوز ترك التنظيم القانوني للمعارضة للمشرع العادي، لأن ذلك يشكل خطراً وجودياً عليها.
٤. كرس الدستور الفرنسي والدستور المغربي القيمة الدستورية للمعارضة البرلمانية من خلال النص عليها صراحة في الدستور وتنظيم حقوقها والتزاماتها، بخلاف الدستور العراقي الذي لم يتعرض لها، وهذا ما أدى إلى ضعفها وضمحل دورها في النظام السياسي.
٥. للمعارضة البرلمانية حقوق لا توجد من دونها وهي على قدر كبير من الأهمية لكي تستطيع من خلالها ممارسة دورها التشريعي والرقابي، وقد تميز الدستور المغربي في تكريس هذا الحقوق بشكل صريح وواضح، أما الدستور الفرنسي فقد أحال على القوانين الأساسية تنظيم حقوقها، في حين لم يتعرض الدستور العراقي والتشريعات العادية لها.
٦. تفرض على المعارضة البرلمانية مجموعة التزامات يجب عليها التقيد بها من أجل عقلنة ممارسة دورها في مقابل الحقوق التي تتمتع بها، وهي التزامات دستورية وعلى أساسها يتبرر وجودها، وقد تميز دستور المغرب وفرنسا في تنظيم هذه الالتزامات عن الدستور العراقي.

ثانياً: التوصيات

١. نوصي المشرع الدستوري بالنص صراحة على المعارضة البرلمانية في الوثيقة الدستورية لما لذلك من أهمية خاصة في إضفاء قيمة دستورية عليها، وعدم جعلها تحت رحمة الأغلبية البرلمانية، أو الكتل والأحزاب المسيطرة على البرلمان في حالة ترك تنظيمها للمشرع العادي.
٢. نوصي المشرع الدستوري بالنص صراحة على حقوق المعارضة البرلمانية، لاسيما حقها في الحصول على تمويل من الميزانية العامة من أجل تمكينها من تحقيق أهدافها.
٣. نوصي المشرع الدستوري بمنع حصول الأحزاب السياسية على أي نوع من التمويل الأجنبي.
٤. نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٦٣/ثانياً/أ) من الدستور بحيث يتمتع عضو مجلس النواب بالحصانة عما يبدية من آراء خلال دورته النيابية، وليس أثناء دورة الانعقاد فقط، لما لذلك من أهمية كبيرة في ضمان حرية التعبير عن الرأي لأعضاء مجلس النواب عموماً وللمعارضة البرلمانية بشكل خاص.
٥. نوصي المشرع الدستوري بالنص على تخصيص جلسة واحدة شهرياً لمجلس النواب تحدد المعارضة جدول أعمالها، لأن ذلك يعكس جدية التعامل معها وتكريس دورها.
٦. نوصي المشرع الدستوري بالنص على التزام المعارضة بالمساهمة والمشاركة في العمل التشريعي والرقابي.

٧. نصي المشرع الدستوري بالأخذ بنوعي الحل لمجلس النواب الرئاسي والوزاري من أجل ضبط المعارضة البرلمانية.
٨. نصي المشرع العادي بتحديد مفهوم النظام العام والآداب العامة، لأن سعة مفهومهما من شأنه أن يؤثر سلباً على حقوق المعارضة البرلمانية.
٩. نصي المشرع العادي بتعديل المواد الخاصة بتمويل الأحزاب السياسية بحيث يكون هذا التمويل خاص بالأحزاب المعارضة وليس جميع الأحزاب، من أجل عدم إثقال ميزانية الدولة بأموال إضافية ومنع حالة الفساد في هذا الجانب، ومنع حصولها على أي نوع من التمويل الأجنبي وتشديد العقوبات على من يخالف ذلك، لمنع التأثيرات الأجنبية عليها.
١٠. نصي المشرع العادي بتعديل المادة (٧٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ بما يؤدي إلى إلغاء المحاصصة في رئاسة وعضوية اللجان البرلمانية، وإعطاء المعارضة دور مهم في رئاسة وعضوية هذه اللجان لتحقيق فاعليتها وقدرتها التشريعية والرقابية.

المراجع والمصادر: Bibliography

أولاً: المعاجم اللغوية

- محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور الأنصاري، لسان العرب، فصل العين، ج ٧، دار صادر، بيروت، ١٤١٤ هـ.

ثانياً: الكتب

١. اشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، دار العربي للنشر والتوزيع ، مصر ، ب ت.
٢. د. احمد عبد القادر جمال ، مقدمة في أصول النظم الاجتماعية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨٥.
٣. د. أمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ٢، ط ٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١.
٤. د. أسامة الغزالي حرب ، الأحزاب السياسية في العالم الثالث ، عالم المعرفة ، الكويت ، ١٩٨٧.
٥. د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٦. د. الشافعي ابو راس ، التنظيمات السياسية الشعبية ، مكتبة عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٧٤.
٧. بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان ، ج ١ ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، ٢٠١٢.
٨. د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ط ١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٦.
٩. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٩.

١٠. د. راغب جبريل خميس راغب سكران، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، ط ٢، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١١.
١١. د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي والليبي، سلسلة الدراسات والمعلومات بتمويل من مشروع برنامج هيئة الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ٢٠٠٧.
١٢. سربست مصطفى رشيد، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها (دراسة قانونية سياسية تحليلية) مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر، أربيل، ٢٠١١.
١٣. د. سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٧.
١٤. د. سليمان الطماوي ، النظم السياسية، دار الفكر العرب ، القاهرة ، ١٩٨٨.
١٥. د. شمران حمادي ، الأحزاب السياسية والنظم الحزبية ، ط ٢ ، مطبعة الارشاد ، بغداد ، ١٩٧٥.
١٦. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية ، الدار الجامعية للطباعة ، القاهرة، ب ت.
١٧. د. عبد المحسن يوسف جمال، المعارضة السياسية في الكويت ، ط ١ ، دار قرطاس للنشر ، الكويت ، ٢٠٠٤.
١٨. عمر جمعة عمران وآخرون، النخبة وبناء الدولة - اشكالية التحول الديمقراطي في العراق، ط ١ ، دار الضياء ، النجف الاشرف ، ٢٠٠٩.
١٩. مراد وهبة ، المعجم الفلسفي ، دار قباد للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٨.
٢٠. د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ط ٥، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
٢١. د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٢٢. د. محمد علي سويلم، الدولة المدنية، ط ١، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٥.
٢٣. د. محمد محمود العمار العجارمة، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للصحافة والنشر، عمان، ٢٠١٨.
٢٤. د. مصدق عادل طالب، شرح قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٢٥. د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط ١، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٢٦. د. نعمان احمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان ١٩٩٩.
٢٧. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٢٨. د. يحيى محسن ناصر المسوري، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨.
٢٩. د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.

ثالثاً: الكتب المترجمة إلى اللغة العربية

١. أرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة: حسني زينة، ط ١، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦.
٢. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة: د. جورج سعد، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢.

رابعاً: الرسائل الجامعية

١. زهراء حاتم عبد الكاظم، الأحزاب السياسية واثرها في النظام الانتخابي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩.
٢. عقيل محمد عبد، النظام السياسي البريطاني - العلاقة بين الحكومة والمعارضة، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ١٩٩٥.

خامساً: البحوث

١. د. أحسن غربي، المعارضة البرلمانية في الجزائر بين ضرورة التفعيل والمعوقات، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، الجزائر، العدد (١)، ٢٠١٩.
٢. خميس دهام حميد، المعارضة في إقليم كردستان العراق ودورها في ترسيخ الديمقراطية، بحث منشور في مجلة مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد (٥٧)، ٢٠١٤.
٣. سعيد مقدم، نحو عالمية حقوق وواجبات المعارضة البرلمانية، بحث منشور في مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد (١٣)، ٢٠١٦.
٤. سيفان بأكراد ميسروب، تأثير المعارضة البرلمانية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد (٤)، العدد (٢)، ٢٠١٩.
٥. شاكر عبد الكريم فاضل، غياب المعارضة البرلمانية وإشكالية الديمقراطية التوافقية في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ديالى، العدد (٢)، ٢٠١٣.
٦. د. ماجد نجم عيدان الجبوري، دور المعارضة البرلمانية في بناء الدولة، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، العراق، مجلد (٥)، العدد (١٨)، ٢٠١٦.
٧. محمد البرج، الضوابط القانونية لتكوين ونشاط المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري، بحث منشور في مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثلجي الاغوط، مجلد (٢)، العدد (١)، ٢٠١٨.
٨. ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، الكويت، السنة (٥)، العدد (٢)، ٢٠١٧.
٩. هشام عميري، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، بحث منشور في مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد (١)، ٢٠١٨.

١٠. وليم جيل ، المعارضة البرلمانية – دراسة في القانون العام، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد (٥)، ٢٠٠٦.

سادساً: التشريعات

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
٢. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.
٣. دستور المغرب لعام ٢٠١١.
٤. قانون الأحزاب السياسية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
٥. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
٦. النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.

سابعاً: المصادر الأجنبية

1. Janes, B. and Kavanagh, D. *political parties*, second edition, university paperback, London kingdom, 1983.
2. Nabli, B. “*L'opposition parlementaire: un contre-pouvoir politiquesaisi par le droit*”, Revue Française d'études Constitutionnelles et Politiques, no. 133 (2, 2010).
3. Lawrence, D. Roger, H. *the new roles of parliamentary committees*, London , 1998.

