

**عقلنة الحكم البرلماني  
في العراق**

144

**Rationalization of Parliamentary  
Regime in Iraq  
- Comparative Study -**



Written by:  
D. SALAH HASAN KAREEM

*All rights reserved to Iraq Center for Studies*

جميع الحقوق محفوظة لمركز العراق للدراسات

مركز العراق للدراسات

Center Of Iraq For Studies



+964 7707961315 \_\_\_\_\_ بغداد ◀

+964 7714490731 \_\_\_\_\_ المكتبة - بغداد ◀

[www.markazaliraq.net](http://www.markazaliraq.net)

[info@markazaliraq.net](mailto:info@markazaliraq.net)



العنوان: العراق - النجف الأشرف - حي المعلمين

Tel: 07702781435 Email: ali.molaa14@gmail.com

**عقائنة الحكم البرلماني  
في العراق  
- دراسة مقارنة -**

د. صلاح حسن كريم العرباوي

عقلنة الحكم البرلماني في العراق - دراسة مقارنة -

تأليف: د. صلاح حسن كريم العرباوي، إشراف: د. مها بهجت يونس الصالحي

صاحب الامتياز: محمد صادق الهاشمي

الناشر: مركز العراق للدراسات

المطبعة: الساقى للطباعة والتوزيع

رقم الاصدار: 144

الطبعة: الاولى

سنة الطبع: 2019م - 1441هـ

قطع الورق: 24×17

تصميم الغلاف والاخراج الفني: احمد الهاشمي

**The Opinions And Ideas In The Book Doesn't Represent  
Necessarily The Institute Of Iraq Center for studies**

الآراء والأفكار الواردة في الكتاب لا تمثل بالضرورة رأي مركز العراق للدراسات



**مركز العراق للدراسات**

Center Of Iraq For Studies

المركز: العراق - بغداد - كراة - العرصات

المكتبة: بغداد - شارع المتنبى - قيصرية مصرف الرشيد - البناية البغدادية

## المحتويات

٥	المحتويات
١٧	الآية
١٩	الاهداء
٢١	شكرو عرفان
٢٣	ملخص الدراسة
٢٧	المقدمة
٢٩	مشكلة البحث
٢٩	منهجية البحث
٣٠	الهدف من البحث
٣٠	خطة البحث

### الباب الأول: ماهية العقلنة البرلمانية

٣٧	الفصل الأول: مفهوم العقلنة البرلمانية
٤١	المبحث الاول: تعريف العقلنة البرلمانية
٤٣	المطلب الاول: العقلنة البرلمانية لغة
٤٦	المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية اصطلاحا
٥١	المبحث الثاني: خصائص العقلنة البرلمانية وصورها وتمييزها عما يشتهبه بها
٥٢	المطلب الاول: خصائص العقلنة البرلمانية
٦٢	المطلب الثاني: صور العقلنة البرلمانية

- ٦٢ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية القياسية (المثالية)
- ٦٢ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية المخففة
- ٦٣ الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية المشددة (الصارمة)
- ٦٤ المطلب الثالث: تمييز العقلنة البرلمانية عما يشتهبه بها
- ٦٤ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية والإصلاح السياسي والبرلماني
- ٦٥ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية والتنمية السياسية
- ٦٩ **الفصل الثاني: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية ...**
- ٧٣ المبحث الاول: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي
- ٧٦ المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨١٤-١٨٧٥)
- ٧٦ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل الملكية البرلمانية (١٨١٤-١٨٤٨)
- ٧٦ اولاً: عهد العودة (عهد الملكية البوربونيه)
- ٧٨ ثانياً: عهد الملكية الأورليانية (١٨٣٠-١٨٤٨)
- ٧٩ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الثانية (١٨٤٨-١٨٥١)
- ٨٠ الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل إمبراطورية نابليون الثالث (١٨٥٢-١٨٧٠)
- ٨٢ المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨٧٥-٢٠١٨)
- ٨٢ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠)
- ٨٤ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الرابعة (١٩٤٦-١٩٥٨)
- ٨٦ الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الخامسة (١٩٥٨-٢٠١٨)
- ٩٣ الفرع الرابع: إعادة النظر في العقلنة البرلمانية الديغولية (إطروحة الجمهورية السادسة)
- ٩٧ المبحث الثاني: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي الالمانى
- ١٠٢ المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩١٩-١٩٤٩)
- ١٠٢ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل جمهورية فايمر ١٩١٩-١٩٣٣
- ١٠٥ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في عهد النازية (١٩٣٣-١٩٤٥)
- ١٠٨ المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في القانون الاساسى ١٩٤٩

- ١١١ المبحث الثالث: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي
- ١١٤ المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٦٢
- ١١٥ الفرع الاول: سمات دستور ١٩٦٢
- ١١٧ الفرع الثاني: أسباب ولادة البرلمان معقلاً
- ١١٨ الفرع الثالث: تقييم العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٦٢
- ١٢٠ المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٧٠ - ١٩٩٢)
- ١٢٠ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٧٠
- ١٢٢ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٧٢
- ١٢٤ المطلب الثالث: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٩٢ - ٢٠١١)
- ١٢٤ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٩٢
- ١٢٧ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٩٦
- ١٣٠ المطلب الرابع: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ٢٠١١
- ١٣١ الفرع الاول: الوقائع التي واجهت الاصلاحات الدستورية
- ١٣٢ الفرع الثاني: مراكز الاصلاح الدستوري في خطاب الملك محمد الخامس
- ١٣٣ الفرع الثالث: تقييم الاصلاحات الدستورية والعقلنة البرلمانية في دستور ٢٠١١
- ١٣٣ اولاً: القراءة المؤيدة للدستور<sup>١</sup>
- ١٣٤ ثانياً: القراءة المناهضة للدستور الجديد
- ١٣٧ المبحث الرابع: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي العراقي
- ١٣٨ المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في مرحلة ما قبل قيام الدولة العراقية (١٩٢١)
- ١٤٢ المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة ١٩٢٥ - ١٩٥٨
- ١٤٤ الفرع الاول: هيمنة الملك التنفيذية
- ١٤٦ الفرع الثاني: هيمنة الملك التشريعية
- ١٥١ المطلب الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل قانون ادارة الدولة العراقية ...
- ١٥٥ المطلب الرابع: العقلنة البرلمانية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- ١٥٦ الفرع الاول: العقلنة البرلمانية من الناحية النظرية

- ١٥٨ الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية من الناحية العملية
- ١٦١ **الفصل الثالث: أسباب العقلنة البرلمانية**
- ١٦٥ المبحث الاول: الأسباب الداخلية
- ١٦٦ المطلب الاول: إختلال التوازن في النظام البرلماني
- ١٦٦ الفرع الاول: إختلال التوازن بين البرلمان والحكومة
- ١٦٧ اولاً: ماهية مبدأ التوازن
- ١٦٨ ثانياً: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ التوازن
- ١٧٦ الفرع الثاني: إختلال التوازن في الثنائية التشريعية
- ١٧٧ اولاً: التعريف بالثنائية البرلمانية
- ١٧٨ ثانياً: إعتبارات الثنائية البرلمانية
- ١٧٩ ثالثاً: تقسيمات الثنائية البرلمانية
- ١٨٧ الفرع الثالث: اختلال التوازن في الثنائية التنفيذية
- ١٩٧ المطلب الثاني: تراجع المبادئ البرلمانية
- ١٩٨ الفرع الاول: تراجع مبدأ النقاشات البرلمانية
- ٢٠١ الفرع الثاني: تدهور مبدأ الانفتاح البرلماني
- ٢٠٧ المبحث الثاني: الاسباب الخارجية
- ٢٠٨ المطلب الاول: إغتراب النظام عن بيئته
- ٢٠٩ الفرع الاول: النقل والاستنساخ الخاطئ للنظم البرلمانية
- ٢١٢ الفرع الثاني: العلاقة بين البنى الدستورية والبنى المجتمعية
- ٢١٥ المطلب الثاني: زوال حجة التمثيل الشعبي
- ٢١٥ الفرع الاول: نقد فلسفة تمثيل البرلمان للشعب
- ٢١٧ الفرع الثاني: انحراف البرلمان عن مهام التمثيل الشعبي



٢٢٣	<b>الفصل الرابع: شروط العقلنة البرلمانية...</b>
٢٢٧	المبحث الاول: شروط تحقيق العقلنة البرلمانية
٢٢٨	المطلب الاول: ذاتية العقلنة البرلمانية وتناسبها وعموميتها
٢٢٨	الفرع الاول: ذاتية العقلنة البرلمانية
٢٣١	الفرع الثاني: تناسبية العقلنة البرلمانية
٢٣٣	الفرع الثالث: عمومية العقلنة البرلمانية
٢٣٥	المطلب الثاني: تدرج العقلنة البرلمانية وجذريتها
٢٣٥	الفرع الاول: تدرج العقلنة البرلمانية
٢٣٧	الفرع الثاني: جذرية العقلنة البرلمانية
٢٣٩	المبحث الثاني: وسائل تحقيق العقلنة البرلمانية
٢٤٠	المطلب الاول: الاصلاح الدستوري
٢٤٠	الفرع الاول: وضع دستور جديد
٢٤١	الفرع الثاني: تعديل الدستور
٢٤٣	الفرع الثالث: التفسير المنشئ للقضاء الدستوي
٢٤٥	المطلب الثاني: إصلاح الممارسة السياسية
٢٤٥	الفرع الاول: العلاقة بين النص الدستوري والممارسة السياسية
٢٤٦	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في الممارسة السياسية
٢٤٩	المبحث الثالث: أهداف العقلنة البرلمانية
٢٥٠	المطلب الاول: الاهداف السياسية والاجتماعية
٢٥٠	الفرع الاول: الاهداف السياسية
٢٥٢	الفرع الثاني: الاهداف الاجتماعية
٢٥٤	المطلب الثاني: الاهداف الدستورية والقانونية
٢٥٤	الفرع الاول: تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات
٢٥٦	الفرع الثاني: تطوير المؤسسة البرلمانية

- ٢٥٧ الفرع الثالث: تحقيق فاعلية السلطة التنفيذية  
٢٥٨ الفرع الرابع: تطوير القوانين او الانظمة الانتخابية

### الباب الثاني: آليات العقلنة البرلمانية

- ٢٦٥ **الفصل الأول: آليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي...**
- ٢٦٩ المبحث الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للحكومة  
٢٧١ المطلب الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان  
٢٧٢ الفرع الاول: موقف الفقه من تحجيم الدور التشريعي للبرلمان  
٢٧٦ الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية  
٢٨١ المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة  
٢٨١ الفرع الأول: دور الحكومة في العملية تشريعية  
٢٨٥ الفرع الثاني: تاثير تعديل ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ على الدور التشريعي للحكومة  
٢٨٦ الفرع الثالث: التفويض التشريعي لصالح الحكومة  
٢٩١ المبحث الثاني: حاكمية رئيس الدولة وتابعة الحكومة له  
٢٩٢ المطلب الاول: حاكمية رئيس الدولة  
٢٩٢ الفرع الاول: آلية انتخاب رئيس الدولة  
٢٩٤ الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الدولة  
٢٩٩ الفرع الثالث: عدم مسؤولية رئيس الدولة  
٣٠٢ المطلب الثاني: تابعة الحكومة لرئيس الدولة  
٣٠٣ الفرع الاول: تكوين الحكومة  
٣٠٤ الفرع الثاني: مهام الحكومة  
٣٠٥ الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة  
٣١١ المبحث الثالث: دور المجلس الدستوري في عقلنة النظام السياسي الفرنسي  
٣١٤ المطلب الاول: دور المجلس الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطات  
٣١٤ الفرع الاول: دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

- ٣١٦ الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية ...
- ٣١٧ المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في دسترة القوانين والسياسة
- ٣١٨ الفرع الاول: دور المجلس الدستوري في دسترة القوانين
- ٣٢٩ الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في دسترة السياسة
- ٣٣١ الفصل الثاني: آليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الألماني...**
- ٣٣٥ المبحث الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي ...
- ٣٣٧ المطلب الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان
- ٣٣٧ الفرع الاول: مجالات التشريع الاتحادي
- ٣٤٠ الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية
- ٣٤٤ المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية
- ٣٤٤ الفرع الاول: دور رئيس الدولة في العملية التشريعية
- ٣٤٨ الفرع الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة
- ٣٥٥ المبحث الثاني: شرفية دور رئيس الجمهورية وفاعلية دور الحكومة الاتحادية
- ٣٥٦ المطلب الاول: شرفية دور رئيس الجمهورية
- ٣٥٦ الفرع الاول: آلية انتخاب الرئيس الاتحادي
- ٣٥٨ الفرع الثاني: صلاحيات الرئيس الاتحادي
- ٣٦٣ الفرع الثالث: مسؤولية الرئيس الاتحادي
- ٣٦٦ المطلب الثاني: فاعلية دور الحكومة الاتحادية
- ٣٦٦ الفرع الاول: الية انتخاب المستشار الاتحادي وتعيين وزراء حكومته
- ٣٦٩ الفرع الثاني: مبادئ الحكومة الاتحادية ووظائفها
- ٣٧٢ الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة الاتحادية
- ٣٧٢ اولاً: وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة
- ٣٧٨ ثانياً: فاعلية الرقابة البرلمانية
- ٣٨١ المبحث الثالث: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في عقلنة النظام السياسي الألماني

- المطلب الاول: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في تنظيم العلاقة بين السلطات ٣٨٥
- الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات ٣٨٥
- الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية في تنظيم العلاقة بين المؤسسات الدستورية ٣٨٧
- المطلب الثاني: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة القوانين والسياسة ٣٩١
- الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة القوانين ٣٩١
- الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة السياسة ٣٩٤
- الفصل الثالث: آليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي...** ٣٩٩
- المبحث الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للملك وللحكومة ٤٠٣
- المطلب الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان ٤٠٤
- الفرع الاول: مجال القانون في دستور عام ٢٠١١ ٤٠٤
- الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية ٤٠٦
- المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للملك وللحكومة ٤١١
- الفرع الاول: الصلاحيات التشريعية للملك ٤١٢
- الفرع الثاني: الصلاحيات التشريعية للحكومة ٤١٣
- المبحث الثاني: فاعلية دور الملك وتابعة الحكومة له ٤١٧
- المطلب الاول: فاعلية دور الملك ٤١٩
- الفرع الاول: طريقة اسناد السلطة للملك ٤١٩
- الفرع الثاني: صلاحيات الملك ٤٢٠
- الفرع الثالث: مسؤولية الملك ٤٢٦
- المطلب الثاني: تابعة الحكومة للملك ٤٢٨
- الفرع الاول: تكوين الحكومة ٤٢٩
- الفرع الثاني: صلاحيات الحكومة ٤٣٠
- الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة ٤٣٤

- ٤٣٩ المبحث الثالث: دور المحكمة الدستورية في عقلنة النظام السياسي المغربي
- ٤٤٣ المطلب الاول: دور المحكمة الدستورية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات
- ٤٤٧ المطلب الثاني: دور المحكمة الدستورية في دسترة القوانين والسياسة
- ٤٤٧ الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية في دسترة القوانين
- ٤٤٩ الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في دسترة السياسة
- ٤٥١ **الفصل الرابع: الاليات المقترحة لعقلنة النظام البرلماني العراقي...**
- ٤٥٥ المبحث الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي ...
- ٤٥٦ المطلب الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان
- ٤٥٧ الفرع الاول: دور البرلمان في العملية التشريعية
- ٤٦٤ الفرع الثاني: مجالات التشريع الاتحادي
- ٤٦٦ المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية
- ٤٦٦ الفرع الاول: توسيع الدور التشريعي لرئيس الدولة
- ٤٧٣ الفرع الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة
- ٤٨١ المبحث الثاني: حاكمية رئيس الدولة وفاعلية الحكومة
- ٤٨٤ المطلب الاول: حاكمية رئيس الدولة
- ٤٨٤ الفرع الاول: الية اختيار رئيس الدولة
- ٤٨٧ الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية
- ٤٨٨ اولاً: صلاحيات الرئيس في مجال علاقته بمجلس النواب
- ٤٨٩ ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية
- ٤٨٩ ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال علاقته بالسلطة القضائية
- ٤٩٥ الفرع الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية
- ٤٩٩ المطلب الثاني: فاعلية الحكومة
- ٥٠٠ الفرع الاول: الية تكوين الحكومة
- ٥٠٣ الفرع الثاني: صلاحيات الحكومة

- ٥٠٧ الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة
- ٥١٥ المبحث الثالث: دور المحكمة الاتحادية العليا في العقلنة البرلمانية
- ٥١٨ المطلب الاول: دور المحكمة الاتحادية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات
- ٥١٨ الفرع الاول: تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بمبدأ الفصل ...
- ٥٢٤ الفرع الثاني: تقييم اداء المحكمة الاتحادية العليا في حماية مبدأ الفصل ...
- ٥٢٨ المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة القوانين والسياسة
- ٥٢٨ الفرع الاول: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة القوانين
- ٥٣٧ الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة السياسة

## ٥٤٣ الخاتمة

- ٥٤٣ النتائج
- ٥٤٦ التوصيات

## ٥٥١ المصادر والمراجع

- ٥٥١ اولاً: القرآن الكريم
- ٥٥١ ثانياً: كتب التفسير
- ٥٥١ ثالثاً: المعاجم اللغوية
- ٥٥١ رابعاً: الموسوعات
- ٥٥٢ خامساً: المؤلفات
- ٥٦٣ سادساً: الكتب المترجمة
- ٥٦٥ سابعاً: الأطاريح والرسائل
- ٥٦٦ ثامناً: البحوث والدراسات
- ٥٧٣ تاسعاً: البحوث المنشورة على المواقع الالكترونية
- ٥٧٤ عاشراً: المقالات المنشورة
- ٥٧٥ الحادي عشر: المحاضرات والندوات والتقارير وأوراق العمل
- ٥٧٦ الثاني عشر: الكلمات والخطب

٥٧٧	الثالث عشر: التشريعات
٥٧٧	* الدساتير
٥٧٧	.الدساتير الاجنبية
٥٧٧	.الدساتير العربية
٥٧٨	.الدساتير العراقية
٥٧٨	* القوانين الاجنبية
٥٧٨	* القوانين العربية
٥٧٩	* القوانين العراقية
٥٧٩	* الانظمة الاجنبية
٥٧٩	* الانظمة العربية
٥٧٩	* الانظمة العراقية
٥٧٩	الرابع عشر: القرارات
٥٧٩	* قرارات المجلس الدستوري الفرنسي
٥٨٠	* قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية
٥٨١	* قرارات المحكمة الدستورية المغربية
٥٨٢	* قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق
٥٨٥	الخامس عشر: المقابلات الرسمية
٥٨٦	السادس عشر: الاستطلاعات
٥٨٦	السابع عشر: المواقع الالكترونية
٥٨٧	الثامن عشر: المصادر الاجنبية





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
﴿وَتِلْكَ الْأَمْثَلُ نَضْرِبُهَا لِلنَّاسِ  
وَمَا يَعْقِلُهَا إِلَّا الْعَالِمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة العنكبوت: آية (٤٣)



## الإهداء

إلى: العراق  
أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث



## شكروعرفان

قال رسول الله الأكرم ﷺ (إن اشكر الناس لله عزوجل أشكرهم للناس) انطلاقاً من الحديث الشريف اعلاه فإني اتقدم بالشكر الجزيل والامتنان الوفير الى كل من وقف الى جانبي وساندني، وكل من كان له أثراً طيباً في انجاز هذا الجهد المتواضع في ميدان البحث العلمي واخص منهم بالذكر الاستاذة الفاضلة الدكتورة (مها بهجت يونس الصالحي استاذ القانون الدستوري في كلية القانون / جامعة بغداد) لما ابدته طوال مدة الدراسة في مرحلتي الماجستير والدكتوراه من دعم واسناد وتشجيع وتحمل مشاق الاشراف على هذه الاطروحة واخراجها بالشكل الذي هو عليه الان فجزاها الله عني خير الجزاء.

والشكر موصول لمعلمي الأول الذي سطر لي معاني أخرى ليكون أستاذي وصديقي ومصباح دربي، هو والدي العزيز الحاج (حسن كريم العريايوي) ولا بد لي من أن أقبل يدي والدي لما قدمته لي من دعم واسناد.

والواجب يدعوني الى أن أتقدم بفائق الشكر والاحترام للمرأة التي وقفت الى جانبي وشاركتني مصاعب البحث مثلما شاركتني مصاعب

الحياة، زوجتي الغالية، والشكر موصول الى أولادي وأصدقائي واطص منهم (كرار الخزعلي، بسام الحسيني، د. سمير الغراوي) لما بذلوه من جهد ومساعدة في طباعة هذا البحث .

وأخيراً أتوجه بمشاعر الأخوة الصادقة والشكر والعرفان لزميلاتي وزملائي طلبة الدكتوراه ومن الله التوفيق .. وأبتهل الى الباري عزوجل ان يحفظ الجميع ويوفقهم ويسدد خطاهم إنه سميع مجيب .

الباحث

## ملخص الدراسة: عقلنة الحكم البرلماني في العراق -دراسة مقارنة-

كانت النظرة السائدة في بداية ظهور البرلمانات منذ حوالي قرنين من الزمان هي أن نظام الحكم الديمقراطي هو الذي يرتكز على فكرة النيابية والتمثيل والحكم الرشيد، الذي يتيح للأفراد جميعاً المشاركة في صنع السياسة من خلال نوابهم، ويساعد على تنوير الرأي العام وتعرض امامه افضل الآراء والحلول لمشكلاته من خلال النقاش البرلماني، وبعد ازدهار تلك الافكار حتى بدايات القرن العشرين، سادت موجة احباط واسعة بين الجماهير من اداء البرلمانات، بل والشك في فكرة التمثيل الحقيقي للأفراد في عملية صنع القرار من خلال المؤسسات السياسية القائمة (الاحزاب، البرلمانات)، وامام هذه المعطيات والتطورات بدأت الدول التي يمتاز نظامها السياسي بتفوق البرلمان بإعادة النظر في توازن السلطات، وخلق توازن جديد لصالح السلطة التنفيذية، ولذلك تم اعتماد تقنية تطويرية تهدف الى ترسيم الحدود الدستورية بين السلطات بشكل مختلف ولصالح السلطة التنفيذية وخصوصاً رئيس الدولة، لذلك عمدت فرنسا بموجب دستور ١٩٥٨ الى اعتماد تقنية العقلنة البرلمانية للتخلص من دكتاتورية البرلمانات في الجمهوريات السابقة، وقد تم اعادة هندسة نظام الحكم باتجاه تقوية مركز رئيس الدولة على حساب البرلمان الذي

تم اضعافه تشريعياً ورقائياً، واعتمدت المانيا هذه التقنية ايضا لتطوير نظامها وذلك لتجاوز انحرافات النظام السياسي في العهد النازي، غير ان القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ لم يحجم دور البرلمان ولم يقو مركز رئيس الدولة، انما اعتمد الية مختلفة جعلت من مركز المستشار الاتحادي المركز الالم في تراتبية السلطات. اما المملكة المغربية فقد اخذت بما اخذ به الجنرال ديغول في دستور ١٩٥٨ فكانت جميع الدساتير الصادرة (١٩٦٢. ٢٠١١) تعتمد اليات تركز على تقوية المؤسسة الملكية واضعاف البرلمان سياسياً وتشريعياً ورقائياً، ولان العراق قد اعتنق منذ عشرينيات القرن المنصرم النظام البرلماني . ولم يك معقلنا آنذاك . ثم عاد الى الاخذ بهذا النظام بعد التغيير عام ٢٠٠٣ وخصوصاً في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ولم يك النظام معقلنا ايضا، لذا كان لا بد من البحث عن تقنية تطويرية للنظام السياسي، لان البحث يستهدف تطوير النظام لتغييره، لذلك توصل البحث الى مجموعة اليات تؤدي بمجموعها الى برلمانية عراقية معقلنة .

وأعتمد الباحث في بحثه لموضوع عقلنة الحكم البرلماني في العراق خطة بحثية توزعت على بابين، احتوى كل باب على اربعة فصول، وضم كل فصل عدداً من المباحث والمطالب والفروع، فقد توزع الباب الاول . والذي تناول البحث في (ماهية العقلنة البرلمانية) . الى اربعة فصول، تطرق الفصل الاول الى مفهوم العقلنة البرلمانية اما الفصل الثاني فقد تناول التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية، وبحث الفصل الثالث الاسباب الداعية للعقلنة البرلمانية، اما وسائل تحقيق العقلنة البرلمانية وشروطها واهدافها فقد تم بحثها في الفصل الرابع. وتناول الباب الثاني من البحث آليات العقلنة البرلمانية في النظم السياسية المقارنة، ولقد تناول الفصل الاول البحث في اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور ١٩٥٨، أما الفصل الثاني فقد تطرق الى آليات العقلنة البرلمانية في



النظام السياسي الألماني وفقاً للقانون الأساسي ١٩٤٩، وتناول الفصل الثالث اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي وفقاً لدستور ٢٠١١، وتم بحث اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي العراقي وفقاً لدستور ٢٠٠٥ في الفصل الرابع من البحث، وانتهى البحث بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات.



## المقدمة

تعد تقنية العقلنة من أهم التقنيات التطويرية للنظام البرلماني والتي تعمل على معالجة الانحرافات التي يمكن أن تحدث لهذا النظام سواء بفعل النظرية أم نتيجة للممارسة السياسية، ولعل أول من تحدث بموضوع (البرلمانية العقلنة) الفقيه الدستوري الروسي الأصل (بوريس ميركن) في فترة ما بين الحربين العالميتين (الأولى والثانية) وأراد بها تقوية مركز الحكومة لمواجهة البرلمان، وقد أخذ بها واضعوا القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩، فاشتروا أن يكون حجب الثقة من الحكومة حجباً بناءً ورغم أسبقية المشرع الدستوري الألماني في عقلنة برلمانيته إلا أن وضوح و بروز هذه التقنية كان على يد المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨، وقد جعل المشرع الدستوري الفرنسي منها تقنية لتحجيم البرلمان تشريعياً ورقائياً في مقابل توسعة الاختصاص التشريعي للحكومة وتعزيز مركز رئيس الدولة وجعله حاكماً وحكماً بين السلطات ولصرامة العقلنة الديغولية ظهرت في فرنسا اتجاهات تتبنى أطروحة الجمهورية السادسة المناهضة لجمهورية الجنرال ديغول، ومن جانبه سعى المجلس الدستوري إلى التخفيف من شدة العقلنة البرلمانية، لهذا ذهب في العديد من قراراته إلى توسيع الاختصاص التشريعي للبرلمان، وذلك من خلال تفسير المادة (٣٤) من الدستور تفسيراً واسعاً.

أما بالنسبة للمغرب فقد تأثر المشرع الدستوري فيه بالتجربة الفرنسية، وقد وضع أول دستور عام ١٩٦٢ على هدي تجربة الجمهورية الخامسة، ورغم

المحاولات المتكررة لتخفيف العقلنة في الدساتير المتعاقبة واخرها دستور ٢٠١١، الا ان صورة العقلنة البرلمانية ظلت محتفظة بشدتها وصرامتها، فلم تتنازل المؤسسة الملكية عن صلاحياتها الواسعة جدا ولعل مرد ذلك هو ان السلطة التأسيسية المعنية بكتابة الدساتير المغربية المتعاقبة، كانت المؤسسة الملكية ذاتها، وقد عرفت هذه المؤسسة كيفية مواجهة الغضب الجماهيري ضمن ما يسمى بـ (ثورات الربيع العربي) في عام ٢٠١١. ولم يتبن المشرع الدستوري العراقي منذ القانون الاساسي ١٩٢٥ والدساتير التالية له والتي اخذت بالنظام البرلماني كقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ ودستور ٢٠٠٥، تقنية العقلنة لمعالجة الانحرافات البرلمانية، وقد شهدت التجربة البرلمانية في القانون الاساسي ١٩٢٥ نظرياً وعملياً انحرافاً كبيراً لصالح الملك، وقد كانت هيمنة الملك التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية واضحة جداً، وكان البرلمان بمجلسيه عاجزاً عن ممارسة اختصاصه والقيام بمهامه. غير ان الامر قد اختلف الامر في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية عام ٢٠٠٤ عما كان عليه في القانون الاساسي، فقد كان الانحراف واضحاً لصالح الجمعية الوطنية على حساب بقية السلطات، ولم يتغير الامر كثيراً في دستور ٢٠٠٥ عما كان عليه في قانون ادارة الدولة، فقد اسس المشرع الدستوري لاختلال في التوازن لصالح مجلس النواب على حساب بقية السلطات، وان كان الامر من الناحية العملية مغايراً لما هو عليه في الدستور اذ كانت هيمنة الحكومة واضحة وساعدتها المحكمة الاتحادية العليا في بعض قراراتها وخصوصاً قراراتها التي فسرت فيها المادة (٦٠) من الدستور والتي منعت بموجبها مجلس النواب من ممارسة حقه في تقديم مشروعات قوانين. وهذا ما دفع الباحث للبحث في ماهية هذه التقنية وخصائصها وشروطها وسبل تحقيقها وتطورها التاريخي والياتها، وذلك من اجل ايجاد الحلول المناسبة للنظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وقد توصل الباحث من خلال الدراسة

المقارنة والتحليلية الى عدة ليات اذا ماتم الاخذ بها ستكون النتيجة توازناً أفضل بين السلطات ونظاماً أكثر انسجاماً مع محيطه وبيئته .

### مشكلة البحث:

مضى على تأسيس الدولة العراقية والاخذ بالنظام البرلماني ما يقارب القرن من الزمن، ومضى على تحديث البرلمانية بعد التغيير عام ٢٠٠٣ عقد ونصف العقد من الزمن تقريباً، وما زالت اشكالية توازن السلطات قائمة، وما زالت علاقة النظام ببيئته ومحيطه علاقة مضطربة وغير جيدة !.

وفي هذا المقام تثار عدة اسئلة جوهرية: هل يفترض تغيير المجتمع ليتماشى مع النظام السياسي، ام لا بد من تغيير النظام ليتماشى مع المجتمع؟ وهل ان مشكلة (اختلال التوازن بين السلطات وفيها) تعود بالدرجة الاساس الى النظرية أو الى الممارسة السياسية؟ وماهي الحلول اللازمة لهذه المشاكل وغيرها؟ وهل ان الحل يكمن في تغيير النظام البرلماني واعتناق نظام اخر كالنظام الرئاسي مثلاً؟ ماذا لو ترتب على هذا التغيير بروز دكتاتورية جديدة تصادر الحقوق والحريات العامة كما كان عليه الحال قبل التغيير عام ٢٠٠٣؟ هل يمثل هذا التغيير بمعالجة اسباب القلق (الدكتاتورية) حلاً حقيقياً، ام ان الحل الحقيقي يتمثل في تطوير النظام وليس في تغييره؟ ولان تشخيص المشكلة يعد نصف الحل كان لا بد من البحث في مواضع الاختلال وسبل معالجتها وهذا ما دفع الباحث لاختيار هذه التقنية العلاجية .

### منهجية البحث:

لقد اعتمد الباحث في دراسته على المنهج المقارن، اذ تم دراسة تقنية العقلنة البرلمانية في الانظمة الدستورية في كل من (فرنسا - المانيا - المغرب العربي) ولقد اسبر الباحث اغوار البحث في هذه النظم بدءاً من التطور التاريخي للعقلنة في

كل منها مروراً بالأسباب الداعية لها وصورها وانتهاءً بالياتها، وايضا تم اعتماد منهج الدراسة التحليلية للنصوص الدستورية في الدساتير موضع الدراسة المقارنة، وكذلك في الدساتير العراقية المتعاقبة التي اخذت بالنظام البرلماني، كما تم اعتماد المنهج المونجراي في البحث (دراسة الحالة)، اذ اعتمدت عينات مجتمعية واخرى برلمانية، وايضاً تم اجراء العديد من اللقاءات مع شخصيات سياسية وقانونية لمعرفة رأيها بالطريقة اللازمة لمعالجة الانحرافات في النظام البرلماني العراقي.

### الهدف من البحث:

يتحدث الكثير من الباحثين عن اختلال التوازن بين السلطات واسباب ذلك الاختلال ولكن القليل من الباحثين يتحدث عن العلاجات اللازمة لتلك الاختلالات، ولان العقلنة تقنية علاجية تطويرية، لا تؤدي الى تغيير النظام وانما تؤدي الى تطويره، لان تغيير النظام البرلماني والمعمول به والذي يعود بجذوره الى بداية تأسيس الدولة العراقية في عشرينيات القرن المنصرم، قد يؤدي الى مشاكل كبيرة وليس الى حلول ناجزة وناجحة، ولان افضل الانظمة اكثرها تفاعلاً مع بيئته ومحيطه، لذلك فان البحث في موضوع العقلنة يهدف الى اعادة هندسة التوازن بين السلطات ومن اجل ان يكون البرلمان والحكومة اكثر فاعلية والنظام اكثر استقراراً واكثر قرباً من المجتمع، كان البحث في هذه التقنية الدستورية.

### خطة البحث:

اعتمد الباحث في بحثه لموضوع عقلنة الحكم البرلماني في العراق خطة بحثية توزعت على بابين، احتوى كل باب على اربعة فصول، وضم كل فصل عدداً من المباحث والمطالب والفروع، فقد توزع الباب الاول والذي تناول البحث في

(ماهية العقلنة البرلمانية) على أربعة فصول، تطرق الفصل الاول الى مفهوم العقلنة البرلمانية اما الفصل الثاني فقد تناول التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية، وبحث الفصل الثالث الاسباب الداعية للعقلنة البرلمانية، اما وسائل تحقيق العقلنة البرلمانية وشروطها واهدافها فقد تم بحثها في الفصل الرابع. وتناول الباب الثاني من البحث آليات العقلنة البرلمانية في النظم السياسية المقارنة، فقد تناول الفصل الاول البحث في اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور ١٩٥٨، أما الفصل الثاني فقد تطرق الى اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الالماني وفقاً للقانون الاساسي ١٩٤٩، وتناول الفصل الثالث اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي وفقاً لدستور ٢٠١١، وتم بحث اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي العراقي وفقاً لدستور ٢٠٠٥ في الفصل الرابع من البحث، وانتهى البحث بخاتمة احتوت على مجموعة من النتائج والتوصيات.





البيانات

## ماهية العقلنة البرلمانية



إن الاقتصار على دراسة النصوص الدستورية لم يعد كافياً لدراسة النظام السياسي لاي لدولة، وذلك لأنه في كل نظام سياسي تتفاعل مجموعة عوامل (سياسية، قانونية، إجتماعية، أقتصادية... الخ)، كذلك هناك ظاهرة عامة في جميع الدول وهي تباين الصورة الواقعية للنظام عن الصورة النظرية له (النظام في النصوص الدستورية)، ولذلك فاذا ما أردنا دراسة نظام سياسي معين فلا بد من دراسة وبحث كل الجوانب التي أسهمت في نشأة ذلك النظام وتفاعلت معه وأدت الى تطوره، فلا بد من دراسة مدى كون النظام متوائماً مع بيئته أو مغترباً عنها، وكونه متوازناً في ذاته أم لا، ولأن البحث في كل تلك الامور يعني البحث في مدى كون النظام معقلاً أو غير معقلاً ومدى تأثير ذلك في سيادة البرلمان، وهل للعقلنة البرلمانية مفهوم واحد محدد أم يمكن توسيع مفهومها للخروج من اطار إستهداف البرلمان وتحجيم صلاحياته ومهامه الى إطار أوسع يكفل تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ ولان البحث في ماهية العقلنة يعني البحث في تعريفها لغة وإصطلاحاً، والبحث في خصائصها وصورها، وتمييزها عما يشتهه بها و أسبابها وتطورها التاريخي، لذا سنبحث ذلك في الباب الاول من البحث في فصول الاتية :

### الفصل الاول: مفهوم العقلنة البرلمانية

### الفصل الثاني: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية

### الفصل الثالث: اسباب العقلنة البرلمانية

### الفصل الرابع: شروط العقلنة البرلمانية ووسائل تحقيقها وأهدافها



## الفصل الأول

# مفهوم العقلنة البرلمانية



يعد مفهوم العقلنة البرلمانية احد المفاهيم التي لا يجمع الفقه الدستوري على تعريف محدد لها، فهناك من ذهب الى توسيع المفهوم اذ لم يستهدف النشاط البرلماني بالتحديد والتقييد، فلم يحجز مجال القانون لصالح اللائحة، ولم يقيد النشاط الرقابي في كل أدواته وأساليبه كما هو الحال في النظام السياسي الالمانى، وهناك من ذهب الى تضيقه اذ إن العقلنة هنا تستهدف صلاحيات البرلمان التشريعية، وكذا الرقابية ولذلك تم حجز مجال القانون لصالح اللائحة وتم تقييد النشاط الرقابي للبرلمان، وذلك من أجل توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية وخصوصاً صلاحيات رئيس الدولة، كما هو الحال في النظام السياسي الفرنسي والنظام السياسي المغربي، كما انه ليس للعقلنة البرلمانية صورة واحدة وإنما لها مجموعة من الصور، فصورة العقلنة البرلمانية في فرنسا تختلف عنها في ألمانيا وكذلك المغرب، فالعقلنة البرلمانية في فرنسا تتسم بالشدّة والصرامة قياساً بالعقلنة البرلمانية في ألمانيا، أما العقلنة البرلمانية في المغرب فهي أكثر صرامة حتى من العقلنة البرلمانية في فرنسا رغم أنها مستوحاة من هدي التجربة الفرنسية، كما ان للعقلنة البرلمانية مجموعة من الخصائص المميزة لها، فالعقلنة البرلمانية تعد تقنية دستورية لا تؤدي الى تغيير النظام السياسي، وإنما تؤدي الى تطويره، وهي تقنية تتطور بتطور الزمن، فالعقلنة في بداية اعتناقها في فرنسا تختلف عما هي عليه الآن، بفعل تطور الفكر السياسي والدستوري في فرنسا وبفعل وجود قضاء دستوري (المجلس الدستوري) الذي يعمل دائماً على ضبط حدود

التوازن بين السلطات، وكذلك الحال في ألمانيا والمغرب، كما انه ليس للعقلنة البرلمانية آليات واحدة، وانما لها آليات متعددة تختلف باختلاف النظام السياسي وحجم الانحراف البرلماني، وبفعل تلك الخصائص والصور فإن للعقلنة البرلمانية مفهوماً يميزها عما يشتهب بها من المفاهيم كالاصلاح السياسي والتنمية السياسية وغيرهما، وسنبحث كل هذه الامور في المبحثين الاتيين:

#### المبحث الاول: تعريف العقلنة البرلمانية.

المبحث الثاني: خصائص العقلنة البرلمانية وصورها وتمييزها عما يشتهب بها.



## المبحث الاول: تعريف العقلنة البرلمانية

العقلنة في اللغة مشتقة من كلمة (العقل) واصطلاحاً ليس لها مفهوم واحد، فهناك من ينظر اليها من زاوية إضعاف البرلمان وتقوية رئيس الدولة، وهناك من ينظر اليها كأداة لتحقيق توازن فعال بين الحكومة والبرلمان، وقد استخدم عالم الاجتماع الألماني (ماكس فيبر) مبدأ العقلانية في تفسير نواح متعددة من المجتمع كالنواحي المتعلقة بالسلطة والقيادة والقوانين، ويعتقد (ماكس) ان هذا المبدأ هو المبدأ الوحيد الذي يستطيع إخضاع الحياة الاجتماعية يالى تنظيم ورقابة دقيقة<sup>(١)</sup>.

ويرتكز مصطلح العقلانية أو العقلنة في الفكر السياسي والفلسفي على حرية إكتشاف الحقيقة عن طريق عمليات التفكير والاستنتاج بدلاً من الادراكات الحسية والتجريبية، ومن الثابت إمكانية استخدام المنهج العلمي العقلي المفضي الى المعرفة، والمنهج التجريبي الذي يعتمد التجربة والمشاهدة ويستخدم المنظور العقلاني في كثير من أدييات التحليل السياسي الحديثة مثل نماذج الاختيار الرشيد ونظريات صنع

(١) د. ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط٢، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠١١، ص ٤١٦-٤١٧.

القرار<sup>(١)</sup>. وسنبحث التعريف اللغوي للعقلنة البرلمانية وكذلك التعريف الاصطلاحي لها وذلك في المطلبين الآتيين: .

**المطلب الاول: العقلنة البرلمانية لغة: .**

**المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية اصطلاحاً: .**

---

(١) د. أمين مشاقبة، الوجيز في المفاهيم والمصطلحات السياسية، ط١، مطبعة الجامعة الاردنية، ٢٠١٥، ص٥٩.

## المطلب الاول: العقلنة البرلمانية لغة

يعود الجذر اللغوي للعقلنة الى كلمة (عقل)، والعقل في اللغة يعني الملجأ أو الحصن، والعقل ايضاً الحبس، وسمي عقلاً لأنه يعقل صاحبه عن التورط في المهالك، وعقل الشيء يعقله عقلاً: فهمه، ويقال: لفلان قلب عقول اي: فهم، ورجل عاقل أي جامع لأمره ورأيه<sup>(١)</sup>. وعقل الشيء عقلاً بمعنى أدركه على حقيقته<sup>(٢)</sup>. وعقلنة الشيء: جعله مقبولاً مطابقاً للعقل<sup>(٣)</sup>. وقد أشارت العديد من الايات القرآنية الى معنى العقل والتعقل، والاصل في معنى العقل العقد والامسك وبه سمي إدراك الانسان ادراكاً يعقد عليه عقلاً، وما أدركه عقلاً، والقوة التي يزعم أنها إحدى القوى التي يتصرف بها الانسان ويميز بين الخير والشر والحق والباطل، ويقابله الجنون والسفه والحمق والجهل باعتبارات مختلفة، والالفاظ المستعملة في القران الكريم في انواع الادراك كثيرة ربما بلغت العشرين، كالظن، والحسبان، والعرفان، والفقه، ولذا فالعقل في القران يعرف بما ينتفع به الانسان في دينه ويركب به هداه الى حقائق المعارف وصالح

(١) أبن منظور، أبو الفضل جلال الدين محمد مكرم، لسان العرب، ادب الحوزة، قم المقدسة، ١٤٠٥هـ، ص ٤٦٥.

(٢) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط٤، مكتب الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٦١٦.

(٣) احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٥٣.

العمل، واذا لم يجرعلى هذا المجرى فلا يسمى عقلاً، وان عمل في الخير والشرالدينوي فقط<sup>(١)</sup>. قال تعالى ﴿وقالوا لو كنا نسمع اونعقل ما كنا في اصحاب السعير﴾<sup>(٢)</sup>. وقال تعالى ﴿أفلم يسيروا في الارض فتكون لهم قلوب يعقلون بها﴾<sup>(٣)</sup>. هذا بالنسبة لكلمة العقلنة.

اما كلمة البرلمانية فهي مشتقة من كلمة برلمان، وهي كلمة مستعربة وليست عربية الاصل فأصلها (PARLER)، والتي تعني باللغة الفرنسية (النقاش والحوار) ذلك ان ما يحدث في اطار البرلمان هو النقاش في معظم الوقت، وقد تم استخدام مصطلح (برلمانية) لأول مرة في المملكة المتحدة عام ١٢٦٣<sup>(٤)</sup>. ويعد البرلمان الجهاز المركزي للعديد من نظم الحكم<sup>(٥)</sup>. وتعني البرلمانية من الناحية الاصطلاحية الحكومة البرلمانية ايأ كانت أساليبها ونماذجها الخاصة بالعمل وتقديرات النظام السياسي التي يمكن ان تدخلها على موضوعها<sup>(٦)</sup>. ويقول (فيكتور هيغو) في تعريف البرلمانية (هي ضمان المواطنين وحرية النقاش وحرية الصحافة والحرية الفردية ورقابة الضريبة وحق معرفة ما يتم بالنسبة لنقودك، متانة الائتمان، حرية العقيدة، حرية الشعائر، امن كل فرد، ضمان ضد التحكم، هيبية الامة، نهضة فرنسا والمبادرة العامة، الحركة والحياة)<sup>(٧)</sup>. ويعرف

(١) ينظر: السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسيرالقران، ج٢، ط١، منشورات الاعلمي للمطبوعات، بيروت، ١٩٩٧، ص ٢٥١ - ٢٥٤، ينظر ايضاً: ناصر مكارم الشيرازي، الامثل في تفسير كتاب الله المنزل، ج٢، ط١، منشورات الاعلمي للمطبوعات، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٤٩ - ٥٠.

(٢) القران الكريم، الملك، الاية ١٠.

(٣) القران الكريم، الحج، الاية ٤٦.

(٤) د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج١، ط١، بيروت، ١٩٧٩، ص ٥١٩.

(٥) ph. Laundry: les parlements dans le mond con temp orains, ed. payot lausanne, ١٩٨٩, p. ١٥

(٦) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٢١

(٧) ph. lauvanux, le parlementarisme, paris. PUF. ١ere.ed. ١٩٨٧, p. ٣

الفقيه (اسمان) النظام البرلماني بانه (النظام القائم على المسؤولية الوزارية في اقصى نطاق لها، فالسلطة التنفيذية وان كانت منفصلة عن السلطة التشريعية الا انها مكونة من وزارة من اعضاء الهيئة النيابية وتكون مسؤولة امامها عن جميع تصرفاتها واعمالها في شؤون الدولة<sup>(١)</sup> وعرف الفقيه (موريس دوفرجه) النظام البرلماني بانه (نظام تنقسم فيه الحكومة الى جزأين وتكون الحكومة فيه مسؤولة سياسيا امام البرلمان وفي المقابل تملك حق حل البرلمان)<sup>(٢)</sup>.

ويرى (جورج بوردو) ان النظام البرلماني (هو الذي تكون فيه ادارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان ورئيس الدولة بواسطة الوزارة المسؤولة)<sup>(٣)</sup>.

---

(١) Esmein, Element de droit constitutionnel, T.I, ٨ eme ed., paris, ١٩٢٧, p١٦٧

(٢) M. Duverger, Institutions politique et droit constitutionnel, les grands systemes politiques, t. I, PUF, ١٨ eme ed., paris, ١٩٩٠, p ١٧٢

(٣) G.Burdeau, manuel de droit constitutionnel ١٢, ed par: HOMAN (F), et M. tropper, LGDJ, paris ١٩٨٨. p١٣٣

## المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية اصطلاحاً

يعد العميد (بوريس ميركين)<sup>(١)</sup> مبتكر تعبير البرلمانية العقلنة في الفترة ما بين الحربين العالميتين وفقاً لدستور فايمر الألماني ١٩١٩، وأراد به (مجموعة قواعد تقنية تستهدف المحافظة على استقرار الحكومة وسلطتها في وجه برلمان يفتقد لأغلبية برلمانية ثابتة)<sup>(٢)</sup>. ويذهب البعض - دون تتبع تاريخي دقيق - الى القول (لعل المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة ١٩٥٨ هو أول من فكر في الحد من سلطة البرلمان، تاركاً وراءه تعليقات وانتقادات لا زالت تلاحقه الى غاية الساعة، رغم كل الحجج والدفع التي دفع بها مؤيدوه، فالاستاذ (ميشال دوبري) رئيس اللجنة المكلفة بإعداد دستور ١٩٥٨، دافع عن هذه الفكرة بشدة، مؤكداً عليها قائلاً: إننا بصدد عقلنة النظام البرلماني وليس الانقاص من قيمة البرلمان)<sup>(٣)</sup>. وقد اشار

(١) ولد (بوريس ميركين كيزوفيتش) (١٨٩٢-١٩٥٥) في كييف، ودرس القانون في سانت بطرسبرغ. وهاجر الى باريس بعد الثورة الروسية وشغل منصب معهد باريس للقانون المقارن وأستاذ في معهد الدراسات الدولية العليا، ومن مؤلفاته (القانون الدستوري الدولي ١٩٣٠، الاتجاهات الجديدة في القانون الدستوري ١٩٣٥، الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ وغيرها. ينظر: موقع الموسوعة الحرة الالكترونية (وكبيديا) [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٦.

(٢) سيلفانو أروماتاريو، أحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٣، ٢٠٠٧، ص ٧٢٧.

(٣) نبيلة الدرغ، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، إطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ٢٦-٢٧.

(كارل شميت) الى ما سمي بـ(العقلانية النسبية للنظرية البرلمانية)، و اراد بذلك إعادة ترسيم حدود العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية بما يؤدي الى إعادة التوازن بعد ان كان مختلاً لصالح البرلمان الذي كان شميت ينتقده بشدة ويشكك في كونه قادراً على تمثيل الشعب ومصالحه، ويرى (شميت) ان العقلانية التي هي جوهر نظرية توازن السلطات ذات طابع نسبي تقريباً، فالبرلمان يجب ان لا يكون مجرد طرف في هذا التوازن فحسب بل لابد ان يكون هو في ذاته متوازناً اما بتوسط نظام قائم على برلمان من مجلسيين (مجلس اعلى ومجلس ادنى) أو عن طريق تبني النظام الاتحادي الفيدرالي، او عن طريق التوازن بين الاغلبية الحاكمة والاقلية المعارضة في البرلمان المكون من مجلس واحد<sup>(١)</sup>.

ولاقت نظرية (شميت) إعتراضاً من البعض، فقد اتهمه (ريتشارد توما) (لدى قيامه عام ١٩٢٥ بعرض مقال شميت قبل ثمان سنوات من تعيين (هتلر) مستشاراً للرايخ) بأنه أجهز على الديمقراطية في ألمانيا، فقد رأى (توما) ان (شميت) كان متعاطفاً مع ما هو غير عقلاني في السياسة وتفضيلاً لدكتاتورية متحالفة مع الكنيسة الكاثوليكية<sup>(٢)</sup> وقد قدم (توما) اعتراضين على نظرة شميت الى النظام البرلماني:

### الاعتراض الاول: انها ايديولوجية خالصة، اکتفت بمناقشة نظرية سياسية

قائمة على البرلمان كمؤسسة والليبرالية كعقيدة.

### الاعتراض الثاني: قيل ان (شميت) كان قد أخطأ في مفهوم الاسس

الايديولوجية للنظام البرلماني الحديث في ألمانيا<sup>(٣)</sup>.

(١) كارل شميت، أزمة البرلمانات، ترجمة فاضل جتكر، ط١، دراسات عراقية، بيروت، ص ٢٧- ٣٩.

(٢) Richard Thoma, zur Ideologiedes parlamentarischen und der diktatur}} Archiv für sozialwissenschaft und sozialpolitisch ٥٣، ١٩٢٥، p ٢١٥-٢١٧..

(٣) كارل شميت، مصدر سابق، ص ١٣٥.

ويعرف بعض الفقه العقلنة البرلمانية، بأنها تعني إعتتماد مؤسسات دستورية وتوزيع الصلاحيات فيما بينها وتنظيم العلاقات القائمة بين هذه المؤسسات بما يؤدي الى انتظام عمل المؤسسات الدستورية واستقرارها وفعاليتها، والحيلولة دون تعرضها لحالة شلل او جمود<sup>(١)</sup>. ويرى الدكتور عصام سليمان ان العقلنة تختلف باختلاف النظام السياسي والتجارب التي مربها هذا النظام، فالعقلنة في النظام السياسي الفرنسي عززت سلطة رئيس الجمهورية بدلاً من ان تعزز سلطة رئيس الحكومة وهي بذلك تعاكس العقلنة البرلمانية في ألمانيا التي عززت من موقع المستشار الاتحادي على حساب بقية السلطات<sup>(٢)</sup>.

فيما ذهب البعض الى تعريف العقلنة البرلمانية تعريفاً ضيقاً، جاعلاً منها تقنية تهدف الى تحديد اختصاصات البرلمان في مجال القانون على سبيل الحصر، مقابل توسيع اختصاصات السلطة اللائحية<sup>(٣)</sup>. ويعرف (بيردو) عقلنة أو منهجة البرلمانية (Rationalisation du Parlementarisme) الحرص بأن يتضمن الدستور مواد تقوي وضع الحكومة في مواجهة البرلمان<sup>(٤)</sup>.

ويذهب البعض الى ان المقصود (بالبرلمانية المعقلنة) تلك الحركة التي ابتدأت بها دساتير أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى والتي تعمل على التنظيم القانوني للعلاقات السياسية التي قام عليها النظام البرلماني لاسيما في بريطانيا، بهدف الوصول الى الاستقرار الحكومي والعمل بفاعلية أكبر<sup>(٥)</sup>. في حين يرى آخرون ان العقلنة

(١) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ١١٧.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٢٠١-٢٠٢.

(٣) د. محمد مالكي، تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي، تقرير عن وضع البرلمان المغربي مقدم الى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، دون مكان نشر، دون تأريخ نشر، ص ٨.

(٤) Burdeaw, G. Hamon, F. et. Troper, M., Droit Constitutionnel, L.G.D.J. ١٩٩٧, P٤١٨.

(٥) د. حسين عبيد، الانظمة السياسية، ط١، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٣، ص ١٦٧. ايضاً ينظر: د.



البرلمانية في فرنسا كانت تمتد الى الفلسفة السياسية التي آمن بها الجنرال (ديغول ومعاونوه كميثيل دوبريه، ورينية كابتيان واخرون)، والتي تقول بأن الامة يجب ان لا تقودها الاحزاب، وحتى لا تتحكم الاحزاب بمصيرالجمهورية يقتضي ان لا يتمتع البرلمان بالهيمنة، لان البرلمان هو مجال تنافس الاحزاب، وهو المكان الذي تسقط فيه الحكومات، ومن هنا فلا بد من تقييد صلاحيات البرلمان وتقوية سلطات القائد الذي يقود الجمهورية ويوحد كلمتها، وقد عبر (ديغول) عن بعض ذلك في خطاب (Bayeux في ١٦ حزيران ١٩٤٦)، اذ طالب برئيس قوي يتمتع بصلاحيات واسعة، كما طالب بتوازن تشريعي وتنفيذي<sup>(١)</sup>. ويذهب (موريس دفروجيه) الى ان البرلمانية العقلنة للجمهورية الخامسة تكمن قبل اي شيء في تقوية صلاحيات الحكومة تجاه البرلمان وفق المظاهر الآتية:

- ١ - تحديد الدورات البرلمانية بحصررقابة النواب في فترة محدودة كما في (المادة ٢٨) من الدستور والتي جعلت الدورة (سته شهور).
- ٢ - رقابة المجلس الدستوري لنظام الجمعية الوطنية، وتأتي هذه الرقابة لصالح الحكومة اذ ان الجمعية تتجه طبيعياً الى زيادة صلاحياتها تجاهها.
- ٣ - صلاحيات الحكومة على مستوى الاصول التشريعية المتبعة، بأن تكون الحكومة هي سيدة أعمال الجمعية، ويمكنها الزام البرلمان بمناقشة النصوص التي ترغب بها وابعاد كل ما عدا ذلك<sup>(٢)</sup>.

وفي معرض وصفه للنظام البرلماني الفرنسي بموجب دستور ١٩٥٨ يقول البروفيسور (دومينيك توربان) في العلاقات التشريعية التنفيذية هو نظام برلماني

---

غسان بدرالدين وعلي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط ٣، بدون نشر، ٢٠١٠، ص ٢٢٠-٢٢١.

(١) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط ٦، بدون دار نشر، ٢٠٠٩، ص ٢٥٥ وما بعدها.  
(٢) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، ط ٢، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٤، ص ٢٤٣-٢٤٤.

عقلاني، وهذا يعني استخدام الوسائل القانونية لتقييد البرلمان في دوره وتعزيز الالية الدستورية من اجل الحفاظ على التوازن بين السلطات<sup>(١)</sup>.

ويرى الدكتور (ادمون رباط) في معرض تناوله الوضعية التي أحدثها الدستور الفرنسي، انها وضعية حددت قواعد البرلمانية او اللعبة البرلمانية ( Jue parlementaire) كما يقولون، تحديداً فنياً عقلياً (rationalize) مع ادخال معظم قواعدها في متن الدستور بدلا من اناطتها بالنظام الداخلي للبرلمان<sup>(٢)</sup>. وهناك من يعرف العقلنة البرلمانية بأنها فكرة تجسد بوضوح القطيعة التامة مع النظرية التقليدية القاضية بأن القانون هو التعبير عن الارادة العامة، والذي كان من إختصاص البرلمانيين المتحدثين باسم هذه الارادة دون منازع<sup>(٣)</sup>.

ويمكن القول ان كل التعريفات السابقة للعقلنة البرلمانية لم تشر الى ضرورة ان تؤدي العقلنة الى إحداث توازن بين النظام البرلماني وبيئته وكذلك التوازن في كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولم تشر أيضاً الى دور القضاء الدستوري في عقلنة النظام السياسي، ولذلك يرى الباحث ان العقلنة البرلمانية هي تقنية دستورية تستهدف بشكل رئيسي تحقيق التوازن في مستويات ثلاثة (العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، العلاقة بين النظام وبيئته، والعلاقة بين المؤسسات الدستورية في اي من السلطتين التشريعية والتنفيذية) وذلك من اجل تحقيق فاعلية النظام واستقراره.

(١) د. دومينيك توربان، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية - التجربة الفرنسية أنموذجاً -، ترجمة د. علي عيسى-اليقوبي، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة الثامنة، العدد ٢٢-٢٣، ٢٠١٢، ص ١٣٤.

(٢) د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص ٤٩٠.

(٣) نبيلة الدرغ، مصدر سابق، ص ٢٨.

## المبحث الثاني: خصائص العقلنة البرلمانية وصورها وتمييزها عما يشته به

تتميز العقلنة البرلمانية بعدة خصائص فهي (تقنية دستورية من صنع الفقه السياسي والدستوري، وقد أملت مجموعة من الظروف التاريخية والسياسية والواقعية، ولا تؤدي العقلنة البرلمانية الى تغيير شكل النظام السياسي إنما تعمل على تطويره، فالنظام البرلماني لا يتحول بفعالها الى رئاسي أو مختلط إنما يصبح نظاماً برلمانياً متطوراً كما سنتعرف على ذلك من خلال البحث، كما انه ليس للعقلنة البرلمانية شكل محدد أو آليات واحدة، وهي تقنية تستلزم اصلاحات دستورية وتشريعية وعملية وذلك من أجل تحقيق فاعليتها وهدفها). وللعقلنة البرلمانية مجموعة من الصور وهي (الصورة القياسية، الصورة المخففة، والصورة المشددة) وبحكم مفهومها وصورها وخصائصها المشار إليها آنفاً يمكن تمييزها عما يشته به من مصطلحات وهي (الاصلاح السياسي والبرلماني، التنمية السياسية) وهذا ما سنبينه في المطالب الآتية:

**المطلب الأول: خصائص العقلنة البرلمانية.**

**المطلب الثاني: صور العقلنة البرلمانية.**

**المطلب الثالث: تمييز العقلنة البرلمانية عما يشته به.**

## المطلب الاول: خصائص العقلنة البرلمانية

يمكن إستخلاص مجموعة خصائص تتميز بها تقنية العقلنة البرلمانية كالآتي:

**اولاً:** انها تقنية من صنع الفقه الدستوري والسياسي وليس نظرية قضائية او تشريعية، فقد كتب عنها

(بوريس ميركن كيزوفيتش) (مقترح البعد الثالث للمقارنة)<sup>(١)</sup> وكذلك كتب عنها (كارل شميث) (العقلانية النسبية للنظرية البرلمانية) في نقده للمؤسسة البرلمانية وللديمقراطية التمثيلية، وايضا اشار اليها بشكل غير مباشر العلامة الفرنسي (ريمون كاري دي مالبرغ Raymond carre de Malberg) في ثلاثينيات القرن الماضي في إطار حديثه عن الاصلاح البرلماني ونقده للبرلمانية المطلقة، والفقيه (ميشال دبويه) (Mishel Debre) والذي كان يرى استقرار فرنسا بالآخذ بنظام الملك الجمهوري (Monarque republicain) وهو ما يعني

(١) اقترح (ميركن) البعد الثالث في المقارنة والذي يعني (الدمج في ذات الوقت بين المقارنة حسب الزمن، والمقارنة حسب المكان، فيقول (لدراسة النظام البرلماني في فرنسا ينبغي مقارنته ليس فقط في النظام البرلماني الانكليزي، ولكن ايضا مع ذلك الذي عرفته فرنسا في الجمهورية الثالثة للويس فيليب، ومع ماكان موجودا في انكلترا في القرن الثامن عشر والتاسع عشر). ينظر د. محمد باسك، مصدر سابق،

اعطاء الاولوية للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، ثم انتقلت الى حيز التشريع الدستوري واخذ بها القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ متجاوزاً من خلالها سلبيات النظام البرلماني الذي اقامه دستور فايمر عام ١٩١٩<sup>(١)</sup>. وظهرت بشكل اكثر وضوحا وصراحة في عهد الجمهورية الخامسة الفرنسية وعلى يد الجنرال (ديغول) والذي اعاد هندسة دستور فرنسا بشكل يحجم البرلمان، ويقوي من موقع رئيس الدولة والسلطة اللائحية. وهكذا اخذ بها (نقلها) دستور المملكة المغربية عام ١٩٦٢ والدساتير التي تلتها واخرها دستور ٢٠١١. اما في العراق فلم يتم التطرق الى تقنية العقلنة البرلمانية من قبل الفقه الدستوري والسياسي رغم الحاجة الملحة اليها، فلم يتحدث احد عن مدى عقلنة أو لاعقلنة النظام البرلماني في العهد الملكي (دستور ١٩٢٥) ولم يتطرق احد الى كيفية عقلنة النظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وماهي الآليات اللازمة لذلك، هذا لا يعني انعدام الكتابات والابحاث في توصيف النظام وإختلال التوازن فيه سواء في العهد الملكي أو في مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ والى الان.

**ثانياً:** انها تقنية املتها الظروف التاريخية والسياسية والتي مرت بها بعض الدول الغربية وخصوصا فرنسا، المانيا، فقد عانت فرنسا من بعد ثورتها الاولى من اضطراب نظامها السياسي، بفعل هيمنة الجمعية تارة خصوصا في دستوري (١٧٩٣، ١٧٩٥) اللذين كرسا حكم الجمعية الوطنية<sup>(٢)</sup>، ثم حكومة الدكتاتورية الثلاثية برئاسة (بونابرت) ثم الى الاخذ بنظام وسط بين الملكية المقيدة والنظام البرلماني بصورته المعروفة في انكلترا (البرلمانية الاورليانية او النصف برلمانية)<sup>(٣)</sup>، ثم عودة الجمعية للهيمنة مرة ثانية تلتها حكومة رئاسية متسمة بصيغة برلمانية في ظل الجمهورية

(١) د. عصام سليمان، مصدر السابق، ص ٢٠١.

(٢) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد واخرون، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت، بدون تاريخ، ص ٢٥١.

(٣) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٣٢ وما بعدها.

الثانية<sup>(١)</sup>، وهكذا استمر الاضطراب في الجمهورية الثالثة والرابعة ووصولاً الى الجمهورية الخامسة، وينطبق الحال كذلك بالنسبة لمانيا وظروفها التاريخية السياسية التي سبقت تشريع القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، واهتزاز النظام البرلماني فيها والذي لم يدم طويلاً بسبب الصراعات الحزبية في النواحي السياسية والبرلمانية، وانتهى الامر بسيطرة النازية (١٩٣٣ - ١٩٤٥) وشل الحياة السياسية والبرلمانية تماماً، وامام هذه التجارب القاسية والمريرة، استطاع المشرع الدستوري الالماني اقامة القانون الاساسي معتمداً فيه تقنية العقلنة ومتجاوزاً سليات الانظمة السابقة.

اما في المملكة المغربية فلم يكن سبب اعتناق تقنية العقلنة فيها نتيجة لتطورات تاريخية وسياسية وانما بسبب التقليد والمحاكاة للنظام السياسي الفرنسي الديغولي فالمغرب كانت رازحة تحت الاستعمار الفرنسي حتى عام ١٩٥٦ دون الاخذ بنظر الاعتبار مسألة تغير الظروف، ففي فرنسا كانت الفوضوية الحزبية هي التي تحكم العمل السياسي، اما في المغرب فإن الحال معكوس تماماً، حيث السيطرة المطلقة للمؤسسة الملكية وانعدام التعددية الحزبية، لذلك كان من المفترض ان يؤدي اعتناق العقلنة البرلمانية الى الحد من القوة الملكية وليس الى تحجيم البرلمان وتقييده. ونجد ان الظروف الحالية التي يمر بها العراق حيث التعددية السياسية السلبية<sup>(٢)</sup>، وتشتت القرار السياسي والاداري، وضعف

(١) اندريه هوريو، مصدر سابق، ص ٢٦٨.

(٢) تشير الارقام العالية لاعداد الكيانات السياسية المتنافسة على المقاعد النيابية الى حالة التعددية الواسعة، فقد كان عدد الكيانات السياسية المصادق عليها من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، في إنتخابات الجمعية الوطنية ٣٢٣ كيانياً، وفي إنتخابات مجلس النواب الدورة الاولى ٢٠٠٥/١٢/١٥ بلغ عدد الكيانات المصادق عليها ٣٠٧ كيانياً، أما في الدورة الثانية لمجلس النواب فقد كان عدد الكيانات المصدق عليها ٣٠٥ كيانياً، وقد انخفض هذا العدد قليلاً في أئتخابات الدورة الثالثة الى ٢٠١٧، ينظر: سعد مظلوم العبدلي، الموسوعة التشريعية الانتخابية (الانتخابات العراقية بعد ٢٠٠٣)، ج ١، دون طبعة، مطبعة الشروق، النجف، ٢٠١٦ ص ٣٤، ايضاً: د. فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، ط ١، المعارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣١٥ ومابعدها.

الاستقرار الامني والسياسي والقانوني، وغيرها من الظروف، تستدعي اعتماد تقنية العقلنة البرلمانية لمواجهة الظروف القاسية والانتصار عليها.

**ثالثاً: ليس للعقلنة البرلمانية شكلاً محدداً أو أدوات واحدة، فهي تختلف باختلاف النظام السياسي المعتقد لها، فالعقلنة البرلمانية في فرنسا، تختلف عن العقلنة البرلمانية في ألمانيا وفي المغرب في ظروفها وفي أدواتها وفي رموزها، فالعقلنة البرلمانية في فرنسا كما اشرنا سابقاً، ذهبت الى تعزيز دور رئيس للدولة وتحجيم دور البرلمان، في حين أن العقلنة في ألمانيا بموجب القانون الاساسي قد عززت من دور رئيس الحكومة (المستشار الاتحادي)<sup>(١)</sup>، وقد اعتمدت العقلنة في فرنسا على آليات اهمها (جعل صلاحية تعيين الوزير الاول من ضمن صلاحيات رئيس الدولة من دون الحاجة الى الاستشارات البرلمانية، إلا ما تمليه عليه الاعتبارات العملية ومنها مسألة الاكثريية والاقليية في داخل الجمعية الوطنية<sup>(٢)</sup>)، كذلك انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر، اضافة الى أن نظام الانتخاب الاكثري في دورتين، اسهم في تحقيق قطبية في النظام السياسي، اي تحور القوى والاحزاب السياسية حول قطبين، وهذا ما امن دعم الحكومة من قبل الاكثريية في الجمعية الوطنية، ووفر لها الاستقرار، واوجد الشروط التي تفعّل اجراءات العقلنة المنصوص عليها في المادة (٤٩)، ايضاً جعل حق حل الجمعية حقاً رئاسياً، وغيرها من آليات العقلنة<sup>(٣)</sup>. أما في ألمانيا فقد كانت ابرز آليات العقلنة فيها لصالح المستشار، وهي مسألة طرح الثقة البناء، وستتحدث عن ذلك**

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٢) المادة ٨ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨

(٣) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٧٤-٧٥، وتسهم مسألة تعزيز شرعية سلطة الرئيس وجعله منتخبا بشكل مباشر في تقوية نفوذه اذ اصبح للرئيس دورا اساسا فعليا وليس مجرد شاهد على الحياة السياسية كما في الانظمة البرلمانية الكلاسيكية وفي هذا يقول ديغول (البعض اراد نكران حق رئيس الجمهورية بالتعبير عن نفسه، يالها من جمهورية عجيبة يراسها اخرس) ولمثل هذا المعنى اشار ميتران عام ١٩٨٥  
(لا ينتخب الرئيس ليظل جامدا ولا يعمل شيئا) ينظر. Lauvaux philipe ,op.cit, p ٥٦٤.

بالتفصيل في الباب الثاني من البحث، وفي المغرب فقد كانت أبرز آليات العقلنة فيها لصالح الحكومة ولصالح البرلمان، فقد تم توسيع اختصاصات البرلمان وزيادة بعض صلاحيات الحكومة<sup>(١)</sup>.

وفي العراق ليس بالضرورة اعتماد شكل محدد أو صورة معينة للعقلنة، ولا يوجد الزام بتقليد ومحاكاة النظام الفرنسي أو الألماني أو حتى المغربي، وإنما يمكن خلق نظام برلماني معقلن بالاستفادة من التجارب الأخرى دون استساخها بعيداً عن ظروفها.

**رابعاً:** لا تؤدي تقنية العقلنة الى تغيير شكل النظام السياسي، فهي لا تخرج بالنظام من البرلمانية الى الرئاسية أو الى الصورة المختلطة، وإنما تسمح بتطوير صورة النظام البرلماني، ففي فرنسا أثير حول طبيعة النظام الوارد في دستور ١٩٥٨ خلاف فقهي، فهناك من ذهب الى ان النظام الذي أرساه الاصلاح الدستوري في فرنسا عام ١٩٦٢ جعل الرئيس يستند الى شرعية الشعب في سلطته وليس الى شرعية البرلمان، إنما هو نظام نصف رئاسي يتمتع فيه الرئيس المنتخب بصلاحيات قانونية أكبر من صلاحيات رئيس الدولة البرلمانية، فالرئيس في فرنسا يمكنه مثلاً اللجوء الى إستفتاء الشعب، وهو ليس بحاجة الى توقيع وزير لإقرار حل البرلمان، كذلك يمكنه إستخدام صلاحياته لإدارة الازمة (المادة ١٦ من الدستور). ويذهب (موريس دوفرليه) الى ان الفارق الجوهرى يكمن في ان الانتخاب بالاقتراع الشامل يجعل من رئيس الدولة ممثلاً للشعب، يقع على قدم المساواة مع البرلمان وفي مركز متفوق بالنسبة لرئيس الحكومة والوزراء<sup>(٢)</sup>. وهناك من ذهب الى ان النظام في دستور ١٩٥٨ نظام مختلط ميال للانحراف

(١) ينظر: حسن طارق، دستورانية ما بعد انفجارات ٢٠١١، قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر، ط١، المركز العربي للبحوث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٣٤ وما بعدها.

(٢) موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣٨.



لنظام شبه رئاسي، والنظام المختلط نظام وسط يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وتقوم العلاقة بين السلطتين على أساس التعاون المتبادل أو الفصل المرن وليس الفصل المطلق<sup>(١)</sup>. وهناك من يرى انه نظام يقوم على امور افتراضية يمكن ان يذهب باتجاهات متعارضة، تبعاً للظروف وللممارسات ولشخصية الرئيس وقد سماه (اردان) بـ(النظام الحزبي) مع كل المرونة التي يفترضها، ولكن مع الريبة والشك بالمبادئ الواجب اعتبارها لحل الصعوبات غير المتوقعة<sup>(٢)</sup>، والاتجاه الذي تؤيده والذي يذهب اليه معظم الفقهاء<sup>(٣)</sup>، هو أن النظام في ظل الجمهورية الخامسة هو نظام برلماني متطور، ابقى على المبدأ الأساس للنظام البرلماني (المسؤولية الحكومية امام البرلمان)، لكنه خرج عن الصورة التقليدية وذلك عندما اشترط عدم جمع العضوية (ان لا يكون اي عضو في الحكومة بما في ذلك رئيسها عضواً في البرلمان)، وكذلك عندما (جعل القانون مقيداً لصالح اللائحة)، وغير ذلك، وهذا ما ذهبت اليه اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور في عام ١٩٩٣ (ان الدستور الفرنسي ينشئ - دون منازعة - نظاماً برلمانياً، ولكنه يحوي بعض السمات، ولاسيما تلك التي تتعلق بنظام الانتخاب لرئيس الدولة والتي تثير بعض خصائص النظام الرئاسي)، وقد اكد الاصل البرلماني لدستور الجمهورية الخامسة - على نحو ما تقدم - احد مؤسسي هذا الدستور فقد قال (ميشال دوبريه) في خطاب له: (أن الحكومة قد استبعدت نظام حكومة الجمعية بسبب تجارب الماضي، واستبعدت النظام الرئاسي لان البيئة السياسية الفرنسية

(١) د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٤٦-٤٥ كذلك سيلفانو اروما تاويو، مصدر سابق، ص ٢٢٧ وما بعدها.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٣) ينظر د. محمد ابو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، ١٩٩٥، ص ٢٩٤، ٢٩٥ كذلك د. ادمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٥٩.

تعرقل هذا النظام، فضلا عن ان قانون ٣ يونيو ١٩٥٨ قد فرض مسؤولية الحكومة امام البرلمان، ذلك العنصر اللازم لقيام النظام البرلماني<sup>(١)</sup>.

اما طبيعة النظام في المانيا، فلا احد يشكك بكونها برلمانية، فالسلطة الفعلية بيد المستشار، وحكومته ورئيس الدولة له دور شرفي، وينتخب من قبل المؤتمر الاتحادي (اعضاء البوندستاج وعدد مساوي من اعضاء تنتخبهم برلمانات الاقاليم على اساس التمثيل النسبي)<sup>(٢)</sup>، وليس من قبل الشعب، وهناك برلمان منتخب من قبل الشعب ووزارة مسؤولة امامه.

اما في المملكة المغربية فقد نص الفصل الاول من دستور ٢٠١١ على أن (نظام الحكم في المغرب نظام ملكية دستورية وديمقراطية برلمانية واجتماعية..). ولكن مع وضوح النص اعلاه إلا ان الرأي بشأن طبيعة النظام (هل هو ملكية برلمانية ام ملكية رئاسية؟) مختلف فيه، فقد ذهب البعض الى عد الاصلاح الدستوري الذي جاء في دستور ٢٠١١ ومضامين خطاب الملك (محمد السادس)، قد اسست ملكية ذات طابع برلماني متناسبة مع البيئة المغربية، فالحكومة منبثقة عن الارادة الشعبية، والوزير الاول يعين من الحزب الفائز الاول في الانتخابات وهو رئيس السلطة التنفيذية والسلطة مقرونة بالمساءلة والمحاسبة<sup>(٣)</sup>.

وهناك من يذهب باتجاه معاكس ويرى ان دستور ٢٠١١ لم يغير من طبيعة النظام المغربي الذي جاءت به الدساتير السابقة والمطبوع بطابع هيمنة الملكية (ملكية فوق الدستور)، وتبعية الوزير الاول للملك وضعف البرلمان وتحجيمه<sup>(٤)</sup>.

(١) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص ١٦٣.

(٢) المادة ٥٤ من القانون الاساسي الالمانى ١٩٤٩.

(٣) د. عبد العالي حامي الدين، السياق السياسي لدستور ٢٠١١: من ملكية رئاسية الى ملكية ذات طبيعة برلمانية، بحث منشور، تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، تنسيق وتقديم د. سعد الدين العثماني، ط١، منتدى العلاقات العربية والدولية، الدوحة، قطر، ٢٠١٥، ص ١٦-١٥.

(٤) د. احمد بوز، الملك ورئيس الحكومة: حدود التغيير في الدستور المغربي الجديد، بحث منشور، تجربة

وهناك من يذهب الى اتجاه وسط بين الاتجاهين السابقين اذ ان هذا الاتجاه يرى ان الاصلاح الدستوري في ٢٠١١ وان لم يحقق ملكية برلمانية دستورية شاملة الا انه حمل سلسلة تغييرات بعضها كان عميقاً، والبعض الاخر جزئياً، فقد تم اعادة توزيع صلاحيات المؤسسة الملكية بينها وبين بقية المؤسسات وتمت مراجعة موضوع صفة القداسة على شخصية الملك والتي كانت تتبناها الدساتير السابقة وعوضت بفصل ينص على ان شخص الملك لا تنتهك حرمة كما تم تغيير صيغة الممثل الاسمي للامة في الدستور السابق لتصبح الممثل الاسمي للدولة وكذلك تم توسعة مجال القانون، الخ<sup>(١)</sup>.

والراي الذي يؤيده الباحث هو أن طبيعة النظام في المملكة المغربية تشابه طبيعة النظام السياسي في فرنسا مع تركيز اكثر للصلاحيات بيد المؤسسة الملكية نظرياً وواقعياً.

اما بالنسبة لطبيعة النظام في العراق بموجب الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، فالبعض يرى أنه ليس نظاماً برلمانياً خالصاً لأن الدستور لم يقيم علاقة افضية بين السلطات، وانما أقام علاقة عمودية متدرجة، يعتلي هرمها مجلس النواب، وبهذا فإن الدستور اقام علاقة تدرج وتبعية بين السلطات الاتحادية باطار تجسيد النظام المختلط الذي يجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي واخذ بذات الوقت ببعض مظاهر النظام المجلسي، حيث أن المشرع الدستوري أخذ في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ببعض مظاهر النظام البرلماني، فضلاً عن تبني بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال الصلاحيات التي منحها لرئيس

الاصلاح الدستوري في المغرب، مصدر سابق، ص ٤٢ كذلك د. محمد باسك منار، دستور ٢٠١١ في المغرب: اي سياق؟ لاي مضمون، بحث منشور المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، ٢٠١٤، ص ١٧.

(١) د. محمد السنوسي، الاصلاح الدستوري وجغرافية السياسة الخارجية المغربية الجديدة، بحث منشور، تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، مصدر سابق، ص ١٢٣، ١٢٤.

الجمهورية الى جانب عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال الصلاحيات التي منحها لمجلس النواب والمركز الخاص الذي منحه اياه في إطار علاقته بجهاز السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>. والبعض الاخر من الفقهاء يرى أنه نظام برلماني بحت باعتبار الركنين الاساسيين (ثنائية السلطة التنفيذية، التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية). وان كان قد خرج في بعض الموضوعات عن طبيعة النظام البرلماني مثل عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب والحكومة، مسؤولية رئيس الدولة... الخ<sup>(٢)</sup>. ويرى الباحث أن النظام في العراق هو نظام برلماني متطور، مختل التوازن لصالح مجلس النواب، وهذا الاختلال لا يعني أن النظام خرج من وصفه الى وصف اخر، ولذلك فالعقلنة التي نشدها هنا، ستبقي النظام في وصفه، وتعيد الاتزان الى وضعه المطلوب.

**خامساً: العقلنة البرلمانية تقنية دستورية وعملية: ومعنى ذلك انه لعقلنة النظام البرلماني في اي نظام سياسي، لابد من اجراء اصلاحات دستورية، فلا يمكن عقلنة نظام برلماني اعتماداً على تشريعات عادية او قرارات قضائية أو نظريات فقهية فقط، نعم يمكن ان تشكل تلك التشريعات والاحكام والنظريات اساساً مهماً لعقلنة النظام، ولكن لابد من ان يتبلور كل ذلك بنصوص دستورية، فالعقلنة كما سبق وان اشرنا تقنية متصلة بالسلطات الثلاثة وصلاحياتها والعلاقة بينها.. الخ ومثل هكذا امور لابد ان تكون في صلب الوثيقة الدستورية وليست خارجها. وقد تعرفنا على العقلنة في كل من الانظمة السياسية موضع الدراسة المقارنة ولاحظنا كيف تمت عقلنة كل نظام دستوريا، ومع ذلك فالقول ان**

(١) د. علي يوسف الشكري، ليلي حتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الامتاع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية / صفي الدين الحلي،، جامعة بابل المجلد الأول، العدد ٢٢، ٢٠١٩، ص ١١١٥-١١١٦.

(٢) د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة الحقوق الجامعة المستنصرية، العددان ١٣، ١٤، ٢٠١١، ص ٢٥-٢٦.

العقلنة البرلمانية تقنية دستورية، لا يعدم الاجتهاد القضائي الدستوري الذي يمكن ان يسهم في تعزيزها وتطورها، ولا يعدم السلطة التقديرية للمشرع في ان يسد بعض ثغراتها ويعالج بعض عيوبها ويكمل بعض نقوصاتها ومعنى كونها عملية يستلزم أصلاح الممارسة السياسية فعقلنة النظام البرلماني نظرياً لاتعد كافية وحدها وانما لا بد ان تكون مصحوبة بعقلنة النظام البرلماني عملياً.

## المطلب الثاني: صور العقلنة البرلمانية

ليس للعقلنة البرلمانية صورة واحدة وانما تتعدد صورها وتختلف باختلاف النظام السياسي المعتنق لها، فهناك الصورة المشددة وهناك الصورة المخففة للعقلنة وهناك الصورة المثالية، وقد تتطور صورة هذه التقنية مع تطور النظام السياسي، وسنوضح صور العقلنة البرلمانية وذلك في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية القياسية (المثالية)

هي تلك التقنية الدستورية التي لا تعالج اختلال التوازن بين السلطات باختلال اخر لصالح احدها، وانما تنتج قدراً عالياً دقيقاً من التوازن بين السلطات بما يخدم مصلحة النظام وبما يجعله منسجماً مع بيئته ومحيطه، ويمكن القول ان هذه الصور من العقلنة مثالية نوعاً ما، ولو فرضنا ان نظاماً سياسياً معيناً استطاع صياغة دستوره وفق متطلبات هذه الصورة . وهذا الامر يبدو صعباً جداً . فإن الممارسة السياسية قد تغير ملامح تلك الصورة النظرية .

ويرى الباحث أن الانظمة السياسية موضع الدراسة المقارنة (فرنسا - ألمانيا - المغرب) لا يمكن ادراجها تحت هذه الصورة .

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية المخففة

تلك التقنية الدستورية التي تعيد رسم حدود العلاقة بين السلطات فيها بما

يخدم فاعلية النظام واستقراره ولكنها لا تؤدي الى التوازن الدقيق بين المؤسسات وانما تسمح بتفوق بعض السلطات على بعضها الاخر، ولعل العقلنة البرلمانية المعتنقة في القانون الاساسي الالمانى عام ١٩٤٩ تدرج تحت هذه الصورة، لانها اعادت ترسيم الحدود بين السلطات مع اعطاء التفوق للحكومة، ولكنها لم تضيق مجال القانون ولم تقلب الاختصاص التشريعي لتجعله بيد السلطة التنفيذية، ولم تضيق الدور الرقابي للبرلمان.

### الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية المشددة (الصارمة)

هي تلك التقنية الدستورية التي تستهدف المؤسسة البرلمانية، وتعمل على اضعافها وتقييد صلاحياتها لصالح رئيس الدولة سواء كان ملكاً برلمانياً أم رئيساً جمهورياً فهي تعالج اختلال التوازن لصالح البرلمان باختلال لصالح الرئيس وبما يخدم فعالية النظام واستقراره. وهذه الصورة من العقلنة قد تؤدي الى دكتاتورية تنفيذية، وهذا هو السبب الذي جعل البعض يقول ان النظام شبه الرئاسي في دستور ١٩٥٨ تحول الى نظام رئاسي بفعل تعديل عام ١٩٦٢، والذي جعل الرئيس يتساوى مع البرلمان في الاستناد الى الشرعية الديمقراطية (الانتخاب المباشر)<sup>(١)</sup>. وقد سبق القول ان الخيار الامثل لنظامنا، لا يعني اعتماد صورة محددة من صور العقلنة في الانظمة موضع الدراسة المقارنة وإنما يمكن خلق نظام معقلن خاص يتناسب مع بيئتنا وطبيعة مجتمعنا.

(١) سيلفانو اروماتاريو، مصدر سابق، ص ٧٣٣.

## المطلب الثالث: تمييز العقلنة البرلمانية عما يشته به

قد يبدو للوهلة الاولى ان هناك تداخلاً مفاهيمياً بين العقلنة البرلمانية كتقنية وبين بعض المصطلحات الاخرى كالإصلاح السياسي، التنمية السياسية، لكن في حقيقة الامر لكل مصطلح مساحته الدلالية التي يعمل فيها وسنحاول التعرف على ذلك في الفروع الآتية :

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية والإصلاح السياسي والبرلماني

سبق ان تعرفنا على العقلنة البرلمانية، وقد لاحظنا أنها تقنية دستورية تستهدف تحقيق التوازن في مستويات ثلاثة (العلاقة بين البرلمان والحكومة، العلاقة بين المؤسسات الدستورية في كل من البرلمان والحكومة، العلاقة بين النظام وبيئته)، أما الإصلاح السياسي فبحسب قاموس (وبستر) هو تحسين النظام السياسي من أجل إزالة الفساد والاستبداد، ويعتبر الإصلاح السياسي ركناً أساسياً مرسخاً للحكم الصالح، ومن مظاهره سيادة القانون والشفافية والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار، والعدل وفاعلية الانجاز وكفاءة الادارة والمحاسبة والمساءلة والرؤية الاستراتيجية، وهو تجديد للحياة السياسية وتصحيح لمساراتها بما يضمن توافقاً عاماً للدستور وسيادة القانون وفصلاً للسلطات وتحديد العلاقات التي بينها<sup>(1)</sup>. وهناك من عرفه بأنه (عملية تعديل وتطوير جذرية

(1) غربية صونيا، الإصلاح الديمقراطي في الأنظمة السياسية الملكية، (دراسة للنظام السياسي الملكي



في شكل الحكم أو العلاقات الاجتماعية داخل الدولة في إطار النظام السياسي القائم وبالوسائل المتاحة واستناداً لمفهوم التدرج<sup>(١)</sup>. ويعرفه (صامويل هانتغتون) بأنه (تغيير القيم وأنماط السلوك التقليدية، وتوسيع الولاء ليصل الى الأمة، وعقلنة الحياة العامة وعقلنة البنى في السلطة وتعزيز التنظيمات المتخصصة واعتماد مقاييس الكفاءة)<sup>(٢)</sup>. والاصلاح البرلماني (Parliamentary Reform) يعني الاصلاح في الحياة البرلمانية من تطوير لوظيفة البرلمان السياسية والادارية وتحسين لأدائه المؤسسي وتعزيز لشرعيته وتحسين للانتخابات البرلمانية وسلامتها<sup>(٣)</sup>.

يتضح لنا مما سبق ان الاصلاح السياسي أوسع نطاقاً من العقلنة البرلمانية وهو غير متعلق بالنظام البرلماني فحسب وانما يمكن ان يكون في جميع الانظمة النيابية الديمقراطية بخلاف العقلنة البرلمانية والتي مجالها النظام البرلماني فقط (على الاقل لحد الان)، أما بالنسبة للإصلاح البرلماني فهو اضيّق نطاقاً من العقلنة البرلمانية، فالاول يرتكز على اصلاح البرلمان كمؤسسة، بينما ترتكز العقلنة على إصلاح النظام البرلماني فقط.

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية والتنمية السياسية

تعرف التنمية السياسية بأنها (العملية التي تهدف الى إقامة حكم مستقر تتوفر له الشرعية والقيادة الفاعلة، وتعني كذلك نمو وتطور قدرات النظام السياسي على تعبئة الموارد المادية والبشرية من أجل تحقيق

- 
- المغربي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥، ص ١٣.
- (١) د. أمين عواد المشاقبة، د. المعتمد بالله داود علوي، الاصلاح السياسي والحكم الرشيد، دون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٢، ص ٣٠.
- (٢) صامويل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية فلو، دار الساق، بيروت، ١٩٩٣، ص ١٢١، ايضاً: د. أمين مشاقبة، مصدر سابق، ص ١٨.
- (٣) د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٨٠.

أهدافه وغاياته، وهي لدى البعض نمو المؤسسات والممارسات الديمقراطية، إذ أن جوهرها كعملية وفعل مخطط وارادي هو بناء الديمقراطية) وتهدف التنمية الى (زيادة قدرة النظام السياسي، تحقيق أكبر قدر ممكن من المساواة من خلال الخضوع لمبدأ سيادة القانون، توسيع قاعدة المشاركة السياسية على المستويين الوطني والمحلي، واعتماد معيار الكفاءة في التوظيف الإداري والسياسي)<sup>(١)</sup>.

ويذهب (لويسان باي) في كتابه (جوانب التنمية السياسية)، الى تعريفها (إنها بناء المؤسسات وتنمية المواطن، وأن التعبئة والمشاركة الجماهيرية أساسية للديمقراطية والنظام العام)، ويصفها (الموند وبويل) بأنها تمثل استجابة النظام السياسي للتغيرات في البيئة المجتمعية والدولية، وتحديدًا استجابة النظام لتحديات بناء الدولة وبناء الأمة والمشاركة والتوزيع<sup>(٢)</sup>.

ويعرفها (عبد الحليم الزيات) بأنها (عملية سوسيوثقافية، متعددة الأبعاد والزوايا تستهدف تطويراً أو استحداث نظام سياسي عصري يستمد أصوله الفكرية من نسق أيديولوجي تقدمي ملائم يتسق مع الواقع الاجتماعي والثقافي للمجتمع ويشكل أساساً مناسباً لعملية التعبئة الاجتماعية ويتألف بناء هذا النظام من مجموعة من المؤسسات السياسية الرسمية والطوعية)<sup>(٣)</sup>. أما (صومويل هنتغتون) فيرى أن التنمية السياسية تتحقق عندما تتوفر ثلاثة عوامل هي: .

(١) د. أمين عواد المشاقبة، د. المعتصم بالله داوود علوي، مصدر سابق، ص ٧.

(٢) د. كاظم مهدي، التنمية السياسية وأزمات النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٣، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٥٦، ص ١٢٤.

(٣) د. عبد الحليم الزيات، التنمية السياسية دراسة في الاجتماع السياسي، ج ١، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٦، ص ١٥٥-١٥٦.

- ١ - ترشيده السلطة: اي أن تجري ممارستها واستلامها وتداولها على أساس قانون او دستور محدد الوظائف .
- ٢ - التمايز والتخصص: تمايز وتنوع الوظائف السياسية وأيجاد أبنية متخصصة لها .
- ٣ - المشاركة السياسية: زيادة نسبة المشاركة السياسية من قبل المواطنين من خلال قنوات وآليات للمشاركة .  
ويرى (دافيد باكنهام) بأن التنمية السياسية ترادف التحديث السياسي<sup>(١)</sup> .  
يتضح مما تقدم كل من العقلنة البرلمانية والتنمية السياسية يشتركان في هدف زيادة قدرة النظام وتحقيق فاعليته، إلا إنهما يختلفان في جوانب عديدة، فالتنمية كالأصلاح يمكن ان تكون في النظام البرلماني او الرئاسي او غيرهما بينما العقلنة البرلمانية كتقنية نشأت وتطورت مع نشوء وتطور النظام البرلماني، وأن كان الباحث يرى أن بالإمكان إعمال هذه التقنية على النظم الأخرى كالنظام الرئاسي، ونتيجة لما سبق لا يمكن تصور نظام سياسي فيه تنمية سياسية عالية دون ان يكون نظاماً معقلاً.

(١) ريم بن عيسى ونعيمة سمينة وسعيدة العائلي، التنمية السياسية، قراءة في الآليات والمداخل والنظريات الحديثة، بحث منشور على موقع مركز النور الإلكتروني

تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٨/١٢. [www.alnoor.ce/article.asp.com](http://www.alnoor.ce/article.asp.com)



## الفصل الثاني

# التطور التاريخي للعقيدة البرلمانية في الأنظمة السياسية المقارنة



تعرضت بعض الانظمة البرلمانية لأزمات سياسية متلاحقة وذلك بسبب عدم التنظيم الدقيق للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لذلك عمدت الى أستنباط طرق متعددة لوضع حد لهذه الازمات، سميت هذه الانظمة بعد تطويرها بـ (الانظمة البرلمانية المعقلنة)، ويبدو إن التطور التاريخي للمعقلنة البرلمانية يختلف من نظام الى اخر من النظم السياسية موضع الدراسة المقارنة، ففرنسا ومنذ ثورتها ١٧٨٩ مرت بتطورات دستورية وسياسية لم تعرف في دساتيرها الاولى تقنية المعقلنة لان إنظمتها آنذاك لم تكن برلمانية أصلاً، ومن ثم بعد ظهور تباشير النظام البرلماني فيها لم تعتمد هذه التقنية بداية، ولكن مع مرور الوقت تم إعتقاد هذه التقنية، ومع تطور النظام السياسي، كان لابد من تطور المعقلنة الى أن أنتهى الامر بدستور ١٩٥٨ الذي أعتد معقلنة برلمانية حجمت البرلمان وعززت مركز رئيس الدولة.

أما ألمانيا فلم تعتنق النظام البرلماني بداية، ولذلك فلا يمكن الحديث عن إعتقاد تقنية المعقلنة فيها، ولكن بعد الحرب العالمية الاولى والخسارة التي منيت بها، كان لابد من اصلاحات جذرية في نظام الحكم، وبالفعل تم إجراء هذه الاصلاحات في عام ١٩١٩، حيث وضع دستور جديد أعتد النظام البرلماني، الا إنه لم يكن نظاماً معقلاً رغم كل الجهود التي بذلت من أجل ذلك، وكما لا يمكن الحديث عن برلمانية معقلنة في عهد النازيين (١٩٣٣ - ١٩٤٥)، وكانت البداية بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وتحديداً مع كتابة دستور المانيا الجديد (١٩٤٩)، والذي أخذ بالبرلمانية التقليدية.

أما المغرب العربي فقد حاكى في دساتيره منذ ١٩٦٢ والى ٢٠١١ التجربة الديغولية رغم تباين الظروف في فرنسا عن المغرب، ولذلك ورغم أن المفهوم الضيق للعقلنة البرلمانية ينطبق على النظام السياسي في المغرب منذ دستورها الأول وحتى دساتيرها التالية، إلا أن تلك العقلنة كانت في صورتها المشددة جداً، وهذا ما دعا السلطة الملكية - بفعل الضغط الجماهيري - إلى تخفيفها وصولاً إلى دستور ٢٠١١.

أما النظام السياسي في العراق ورغم أن بدايته كانت برلمانية، إلا أنه من الصعب القول أنه كان نظاماً معقلاً، ومنذ العهد الجمهوري وحتى سقوط النظام ٢٠٠٣ أختفت البرلمانية في الدساتير المتعاقبة، وعادت مع قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ ومع كتابة أول دستور مستفتى عليه في ٢٠٠٥، لذا فمن الصعب أيضاً الحكم بأن النظام في العراق معقلاً، وسنوضح التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظم السياسية المقارنة وذلك في أربعة مباحث كالآتي: .

**المبحث الأول: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي**

**الفرنسي .**

**المبحث الثاني: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي الألماني .**

**المبحث الثالث: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي**

**المغربي .**

**المبحث الرابع: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي العراقي .**



## المبحث الاول: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي

إذا كانت بريطانيا (أم البرلمانات)، كما جرى وصفها في القانون الدستوري فإن فرنسا تعد موطناً للدساتير المتعددة والمتنوعة، فمنذ قيام ثورتها ١٧٨٩ عرفت فرنسا دساتير مختلفة نشأ عن كل منها نظام دستوري يختلف عن الآخر، ولعل السبب وراء ذلك يكمن في ان التاريخ الدستوري لفرنسا مرتبط أكثر من أي دولة أخرى بتاريخها السياسي والاجتماعي بالنظر الى ان كل ثورة أو إنقلاب فيها قد أدى الى وضع دستور جديد<sup>(١)</sup>.

ففي عام ١٧٩١ أقرت الجمعية الوطنية دستور فرنسا الاول<sup>(٢)</sup> وقد أستبعد هذا الدستور تطبيق النظام البرلماني بحجة عدم ملاءمته لظروف فرنسا<sup>(٣)</sup>، وأخذ بالفصل الجامد بين السلطات اذ لم يسمح لعضواً من الجمعية ان يكون عضواً في الوزارة<sup>(٤)</sup>. وأعطيت الأولوية للجمعية الوطنية على حساب الملكية التي جعلت مقيدة<sup>(٥)</sup>. ومن ثم لا يمكن الحديث

(١) آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٣٧٨.

(٢) آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٣٨٣-٣٨٨.

(٣) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ط ٢، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٣١.

(٤) Hamon, f. et Tropet, M. Droit Constitonnel. L. G.D.T, Edition, ٢٠٠٧, p. ٣٤٦

(٥) ينظر: د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٣-١٥.

عن العقلنة البرلمانية في ظل دستور لم يعتنق النظام البرلماني فضلاً عن إختلال التوازن فيه لصالح الجمعية الوطنية.

وفي مساء ثورة ١٠ آب ١٧٩٢ أعلنت الجمهورية الاولى فعلاً وان لم ينشأها الدستور، ثم بعد ذلك بعام تقريباً وبالتحديد في (١٠ حزيران ١٧٩٣) أقر الكونفاسيون (المؤتمر) دستوراً لم يأخذ مجاله للتطبيق بسبب ظروف فرنسا<sup>(١)</sup>. وفي آب ١٧٩٥ أقر الكونفاسيون دستوراً للبلاد أخذ بمبدأ الفصل الجامد بين السلطات أيضاً، الا إنه أقام تصالحاً بين مبدأ التوازن بين السلطات ومبدأ التخصص، فلم يسمح للبرلمان بمساءلة السلطة التنفيذية، كما لم يسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في العملية التشريعية، وسقط هذا الدستور بفعل انقلاب بونابرت عام ١٧٩٩<sup>(٢)</sup>. وبعد أن نجح نابليون في إنقلابه أصدر دستوره والذي كان مبنياً على أفكار سييس (sieves) - أحد رجال الكونفاسيون المعروفون في القانون الدستوري - فقد كرس هذا الدستور السلطة بيد (نابليون) وأضعف السلطة التشريعية<sup>(٣)</sup>. ولذلك فليس من المنطق بشيء الحديث عن العقلنة في نظام لم يكن برلمانياً فضلاً عن كونه دكتاتورياً، ومن ثم بعد ذلك ظهرت تباشير النظام البرلماني في فرنسا ولم يكن النظام البرلماني في بداية الامر معقلنا، وشهد إهتزازاً وإختلالاً سواء على صعيد النظرية أو على

(١) على الرغم من عدم تنفيذ هذا الدستور الا انه لعب دوراً هاماً في تطور الفكر السياسي وإنشاء القانون الدستوري لانه أوجد للمرة الاولى نظاماً دستورياً، سمي فيما بعد بالنظام المجلسي-) لان الدستور حصر السلطات كافة في مجلس وحيد على ان ينتخب هذا المجلس مجلساً تنفيذياً خاضعاً لأرادته وأداة بيده، ينظر: د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص ١٥-١٦، كذلك: د. آدمون رباط، مصدر سابق ص ٣٩٢-٣٩٥، كذلك: د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط ٢، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣، ص ٩٤.

(٢) د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، مصدر سابق، ص ٣٤٢-٣٤٣.

(٣) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٠٠-٤٠١.

صعيد الممارسة السياسية، وأنتهى الأمر بدستور فرنسا عام ١٩٥٨ الذي ما زال قائماً ليومنا هذا مع بعض التعديلات لذلك سنبحث التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في فرنسا وذلك في المطلبين الآتيين:

**المطلب الأول: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨١٤- ١٨٧٥).**

**المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨٧٥ - ٢٠١٨).**

## المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨١٤-١٨٧٥)

مرت فرنسا خلال هذه الفترة بتطورات دستورية وسياسية مهمة، وقد كان التوازن بين السلطات مختلاً في بداية الامر لصالح الملك على حساب البرلمان لكن تمت معالجة ذلك الاختلال وممارسة البرلمانية بشكل سليم، ثم بعد ذلك شهدت المرحلة إختلالاً في التوازن بين السلطات، وسنشير الى العقلنة البرلمانية فيها وذلك في الفروع الاتية :

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل الملكية البرلمانية (١٨١٤-١٨٤٨)

ظهرت في هذا الدور تباشير النظام البرلماني في فرنسا، وهي الدولة الأولى التي تلقت هذا النظام من بريطانيا وينقسم هذا الدور الى فترتين سنتناولها كالآتي:

#### اولاً: عهد العودة (عهد الملكية البوربونيه):

وسمي بعهد العودة وذلك لعودة أسرة البربون الى الملك، وأستمر هذا العهد حتى أطاحت به الثورة في تموز ١٨٣٠ وحلت محله الملكية الاورليانية<sup>(١)</sup>. ولقد اتسم

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٣٥.

هذا العهد بعدة سمات أهمها:

١. قيام الدستور على أساس المنحة التي منحها (لويس الثامن عشر) الى الشعب الفرنسي في ١٤ حزيران ١٨١٤.
٢. إن السلطة مجسمة بالملك ولا يمارسها الا بوجود مجلسين (مجلس النواب المنتخب من الشعب ومجلس النبلاء المعين من الملك لمدى الحياة أو بالوراثة).
٣. الاقتراب من النظام البرلماني وذلك من خلال التعاون بين الملك والبرلمان<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من أن الدستور لم يشر الى تبني النظام البرلماني بشكل صريح إلا أن الحركة الدستورية قد تبنت بالتدريج معظم التقاليد البرلمانية وذلك نتيجة تأثير عدة عوامل<sup>(٢)</sup> .:

- أ. التأثير بالتقاليد والمؤسسات السياسية البريطانية ومحاولة نقلها الى فرنسا.
- ب. إنفتاح الملك (لويس الثامن عشر) وتعاونه مع حكومته.
- ت. ازدياد نشاط الاحزاب السياسية وتوسيع نفوذها<sup>(٣)</sup>.
- ث. الجهود التي بذلتها المجالس النيابية والوسائل التي استخدمتها وأستعانت

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٠٦.

(٢) د. غسان بدر الدين ود. علي عواضة، مصدر سابق، ص ٣٤٧-٣٤٨.

(٣) يعد الحزب الملكي أكثر الاحزاب أندفاعاً نحو تأسيس النظام البرلماني وذلك بحكم أكثريته الساحقة في المجلسين ورغبته في الهيمنة على الحكم في مقابل ملك يعد مرناً وليناً ولذا أراد هذا الحزب أن يقبض على السلطة بواسطة النظام البرلماني، وقال أحد زعمائه مرة في مجلس النواب (يظن البعض أن باستطاعة وزيراً أن يستمر في الحكم دون أن يتمتع برضا الاكثية في المجلسين كأن الوزارة تمثل شيئاً إذا لم تحكم، وكأن الحكم لا يعني قيادة الامور، وكأن قيادة كهذه لا تعني وضع القوانين بالاتفاق مع الاكثية مع المجلسين) ومعنى ذلك ان يستحيل على الحكومة ان تبقى في الحكم إذا لم تسندها الاكثية في المجلسين، إذ ان على الثقة التي تمنحها الاكثية يقوم النظام البرلماني بأسره. ينظر: د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٠٩-٤١٠.

بها من أجل إستتباب النظام البرلماني في ظل الملكية .  
ولقد مرت الحركة نحو النظام البرلماني في عهد الملكية البريوتية (١٨١٤ - ١٨٣٠) بمراحل صعبة قبل أن تصل الى لحظة إقرار النظام البرلماني في فرنسا أثر قيام ثورة ١٨٣٠ التي أنهت الحكم البريوتي واستبدلته بالحكم الأورلياني، وأولى هذه المراحل كانت من (١٨١٥ - ١٨٢٠) حيث المجادلات الصاخبة والآراء المتعارضة بين مؤيدي النظام البرلماني وبين معارضيه، وقد تمكنت الحكومة في هذه الفترة من القيام بمهمتها بالاستناد الى الأغلبية البرلمانية مع تمسك (لويس الثامن عشر) بحقه في إختيار رئيس حكومة يتمتع في الوقت ذاته بثقته، وبالفعل أستطاع الدوق (ديكاز) الاستناد الى ثقة الأغلبية البرلمانية وثقة الملك .

أما المرحلة الثانية الممتدة (١٨٢٠ - ١٨٢٧) فقد أمتازت بممارسة الحكم البرلماني بصورة صحيحة، إذ لم تشهد هذه الفترة صداماً بين المجلس وبين الملك، ويبدو ان لشخصية الملك أثرها في تحقيق الاتزان أعلاه إذ بمجرد تسلم الملك (شارل العاشر) (١٨٢٧ - ١٨٣٠) السلطة حاول إسترداد السلطان الملكي المطلق لنفسه، مما أدى إلى نشوب ثورة الشعب الفرنسي على الملك وهذه هي المرحلة الثالثة<sup>(١)</sup>.

#### ثانياً: عهد الملكية الأورليانية (١٨٣٠ - ١٨٤٨):

رسمت خلال هذه المرحلة خطوط النظام البرلماني الكبرى، والذي أعتقد حينها انه النظام الوحيد الملائم لفرنسا، وهكذا برزت أمام السلطة الملكية الحاملة بأستعادة المجد نظرية النظام البرلماني بأوضح قواعده، وقد أنتهت المواجهة بين الملك والبرلمان بحل الأخير وللمرة الثالثة عام ١٨٣٠ فقامت الثورة التي أنتهت بطرده وتسليم العرش الى (لويس فليب) من عائلة أورليان<sup>(٢)</sup>. وقد أصدر الملك الجديد

(١) د، آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤١٣-٤١٤.

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنایم، مصدر سابق، ص ٣٥، كذلك: د. غسان بدر الدين ود. علي عواضة،

مصدر سابق، ص ٣٤٨.

دستور ١٨٣٠ وكان قريب الشبه من الدستور السابق مع بعض التعديلات، ولقد تميز هذا الدستور ولاسيما في تطبيقه بكثير من الاتجاهات التي أسهمت في توطيد النظام البرلماني، فقد أستقرت في هذا العهد قاعدة أستجواب الحكومة<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول أن هذه الفترة من التاريخ الدستوري لفرنسا شهدت ولادة النظام البرلماني على الصعيد العملي تأثراً بالنظام البرلماني البريطاني، ولكن توازن العلاقة بين السلطات في هذه الفترة شهد تذبذباً، ففي ظل دستور ١٨١٤ ولغاية ١٨٢٠ كان الاختلال لصالح المؤسسة الملكية بالرغم من الانفتاح الذي كانت عليه شخصية الملك لويس، وفي الفترة ١٨٢٠- ١٨٢٧ تم ممارسة النظام البرلماني بصورة صحيحة وشهدت العلاقة بين السلطات توازناً مهماً وكان لشخصية الملك لويس أثرها في ذلك أيضاً (وعليه يمكن القول ان النظام في الفترة من ١٨٢٠- ١٨٢٧ كان معقلنا من الناحية العملية)، أما الفترة ١٨٢٧- ١٨٣٠ فقد شهدت إختلالاً في توازن العلاقة لصالح المؤسسة الملكية وكان لشخصية شارل العاشر ذات النزعة الدكتاتورية أثرها في ذلك الاختلال.

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الثانية (١٨٤٨-١٨٥١)

وضعت الجمعية التأسيسية في ٤ تشرين الثاني سنة ١٨٤٨ دستوراً للجمهورية أناط السلطة التشريعية بجمعية وطنية منتخبة وأما السلطة التنفيذية فقد تمثلت برئيس جمهورية ينتخه الشعب بشكل مباشر وذلك تشبهاً بالنظام الرئاسي الأمريكي<sup>(٢)</sup> وقد اعتمد هذا الدستور مبدأ الفصل الجامد في بعض المواضيع، كما في عدم السماح لرئيس الجمهورية بحل الجمعية الوطنية وعدم السماح للجمعية بإقالة الرئيس، وفي مواضع أخرى أخذ بالفصل المرن بين السلطات إذ

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤١٩-٤٢٠.

(٢) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ١٣٨.

سمح للرئيس بأن يختار وزراءه من الجمعية، وكان لهم بالتالي حق المثل أمام الجمعية، فكان هذا الامر عاملاً مساعداً على تطوير النظام الجديد نحو برلمانية جمهورية، لو أنه أتيح لهذه الجمهورية الاستمرار<sup>(١)</sup> لكن التوازن والاستقلال الذي بناه الدستور سرعان ما أنهت نتيجة نشوب الخلافات والصراعات بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ولأن الرئيس منتخب من قبل الشعب مباشرة فهذا يعني تحرره من ضغوط الجمعية الوطنية، ولأنه يمارس السلطة التنفيذية بمعونة وزرائه فهذا يعني ان وسائل الحكم كافة كانت بيده، وبالتالي كان لابد من تعاضم قوته بوجه جمعية تمثيلية تتنازعها الحزبيات المتنافرة وساعد على تقوية السلطة التنفيذية إنتخاب لويس نابوليون بونابرت من أسرة نابوليون الاول في ١٨٤٨/١٢/١٠ كرئيس أول لهذه الجمهورية، وكانت نتيجة الصراع بين السلطتين انقلاب نابليون في ٢ كانون الاول ١٨٥١ والذي جعله سيداً مطلقاً للجمهورية الثانية وحل الجمعية الوطنية ووضع دستوراً جديداً<sup>(٢)</sup>. يمكن القول ان النظام البرلماني في الجمهورية الثانية شهد اختلالاً في توازن العلاقة بين السلطات لصالح المؤسسة الملكية فقد كانت الجمعية الوطنية تعاني من الصراعات الحزبية في قبال ملك يحضى بالشرعية الديمقراطية ولذا فإن الجمهورية الثانية لم تكن فيها عقلنة برلمانية .

### الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل إمبراطورية نابليون الثالث (١٨٥٢-١٨٧٠)

تحولت الجمهورية الدستورية الثانية الى إمبراطورية دكتاتورية بفعل انقلاب لويس نابوليون، والذي أستغل ذلك ليعلن عن أهدافه الدستورية والتي من أهمها تقوية مركز رئيس الجمهورية وذلك من خلال مد ولايته لمدة عشرة

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٢٤.

(٢) د. مدحت أحمد يوسف غنايم، مصدر سابق، ص ٣٦.



سنوات وجعل مسألة إختيار الوزراء حقاً خاصاً به<sup>(١)</sup>. وفي ١٤/١/١٨٥٢ وضع الدستور الفرنسي الثامن، ولقد مرت تطبيق هذا الدستور بمرحلتين: الأولى أتسمت بهيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، فقد حرمت السلطة التشريعية من حق محاسبة الوزراء أو نقدهم أو إبداء الرأي في سياسة الحكومة، أما المرحلة الثانية فقد تميزت إبتداء من العام ١٨٦٠ بالتحول نحو النظام البرلماني في ظل الامبراطورية وقد تكرر ذلك بقانون دستوري صدر في ٢١/٤/١٨٧٠<sup>(٢)</sup>. ولكن في أيلول ١٨٧٠ أنهزم نابوليون الثالث أمام الالمان وتم أنشاء نظام برجوازي جديد برئاسة أدولف تيلروما تبعه من ظهور للأسس التي بنيت عليها الجمهورية الثالثة ١٨٧٥<sup>(٣)</sup>.

(١) د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، مصدر سابق، ص ٣٥١.

(٢) د. مدحت احمد يوسف غنايم، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٣) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ١٣٩.

## المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٨٧٥ - ٢٠١٨)

أشتملت هذه المرحلة على عدة أدوار أيضاً فقد ظهرت في بداية هذه الفترة البرلمانية الجمهورية وكانت الأولى من نوعها في تاريخ البرلمانية وقد أتمت الجمهورية الثالثة والرابعة في هذه الفترة باختلال التوازن لصالح البرلمان، مما نتج عن ذلك عدم الفاعلية للنظام السياسي، وهذا ما اضطرد يغول الى قلب التوازن لصالح رئيس الدولة وهذا ما سنبينه في الفرع التالية: .

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الثالثة (١٨٧٥ - ١٩٤٠)

أصدرت الجمعية الوطنية في عام ١٨٧٥ ثلاثة قوانين دستورية تنظم بموجبها جمهورية مؤقتة الى حين إستعادة الملكية (كما كانت تأمل الجمعية) وهذه القوانين هي: قانون ٢٤ شباط المتعلق بإنشاء مجلس الشيوخ، وقانون ٢٥ شباط المتعلق (بتنظيم السلطات العامة) وقانون ١٦ تموز المتعلق بتنظيم علاقات السلطات العامة فيما بينها، ثم ما لبثت الجمهورية المؤقتة ان أصبحت دائمة بفعل تطورات وتحولات مهمة حدثت آنذاك، فنشأ نظام دستوري برلماني، حيث كان أطول نظام عرفته فرنسا في تاريخها. وفي هذه الفترة ظهرت البرلمانية الجمهورية وكانت الأولى من نوعها في تاريخ البرلمانية، لان البرلمانية قد نشأت في أصلها البريطاني في إطار الملكية، هذا ويتألف البرلمان في ظل الجمهورية الثالثة من مجلسين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) لهما ذات الصلاحيات التشريعية

والمالية وكانت السلطة التنفيذية منوطة برئيس الجمهورية، وكانت سلطاته شاملة وصلاحياته متعددة، ولكن التقليد قد جرى . منذ ان أستقال ماك ماهون إثر حله لمجلس النواب ١٨٧٧ . على ان لا يمارسها على الاطلاق، مما جعل القول بأن هذه السلطات لم تعد الا سلطات نظرية سقط مفعولها بعدم الممارسة<sup>(١)</sup>. أما رئاسة الوزراء ورغم عدم إشارة القوانين الدستورية لها، الا ان التقليد أنشأها بفعل الممارسة وبات رئيس الوزراء رئيساً للحكومة<sup>(٢)</sup>. وكان الوزراء مسؤولين أمام البرلمان وعلى أساس تلك المسؤولية نشأ النظام البرلماني، فكان لرئيس الجمهورية بموافقة الحكومة صلاحية حل المجلس، ومن جهة اخرى كان للمجلس حق مسائلة وإستجواب الحكومة وحجب الثقة عنها ودفعها الى الاستقالة.

لقد تميزت هذه الفترة بعدة سمات: .

**اولاً: هيمنة البرلمان ولاسيما مجلس النواب على السلطات<sup>(٣)</sup>.**

**ثانياً: الاستقرار الدستوري للجمهورية، حيث بقيت القوانين الدستورية نافذة حتى عام ١٩٤٠.**

**ثالثاً: عدم الاستقرار الحكومي، ويكفي للتدليل على ذلك ان تعاقبت على حكم الجمهورية في الفترة ١٩١٩ - ١٩٤٠ ثلاث وأربعون حكومة بمعدل**

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٣٠-٤٣٢.

(٢) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق، ١٩٩٨، ص ٣٨٢.

(٣) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٣٣، كذلك د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الاسلامية، دار النهضة، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٥٨، ويذهب البعض الى ان سيادة البرلمان امتدت من الفترة ١٨٧٥-١٩٣٣ وترتب على ذلك عدم أستقرار حكومي حيث تعاقبت حوالي ١٠٠ وزارة على السلطة أما الفترة الثانية (١٩٣٣-١٩٤٠) فتميزت بأتجاه معاكس نتيجة عوامل متعددة أهمها ما أقتضته الحرب العالمية الاولى من تعزيز دور السلطة التنفيذية لتأمين سرعة وسرية القرارات الحكومية. ينظر: د. كمال الغالي، مصدر سابق، ص ٣٨٢.

حكومة كل تسعة أشهر<sup>(١)</sup> وهنا نشير الى ان عملية طرح الثقة بالحكومة لم تكن معقلنة بحيث كان بالامكان الالتجاء الى هذه الالية وطرح الثقة دون ضوابط، وكان يكفي ل طرحها الحصول على الاغلبية البسيطة، ومن جانب اخر لم تتكون في البرلمان أغلبية منسجمة وثابتة تنبثق عنها تلك الحكومات فكانت حكومات ائتلافية مدعومة من تحالف أحزاب ممثلة في البرلمان ومن أجل المعالجة اتخذت إجراءات كثيرة منها تقوية التضامن الوزاري، أيضاً جرى معالجة ضعف البرلمان باللجوء الى المراسيم التشريعية وأعطاء الحكومة حق التشريع في مواضيع معينة ولفترة زمنية محددة بناء على تفويض من مجلس النواب، ولكن كل هذه الاجراءات بقيت محدودة الفاعلية في حين خطر المعادات البرلمانية ظل يتصاعد ايضاً<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الرابعة (١٩٤٦-١٩٥٨)

اجتمعت الجمعية الوطنية بتاريخ ٩ تموز ١٩٤٠ معلنة بذلك إنتهاء الجمهورية الثالثة، ومنح المارشال بيتان صلاحية وضع دستور جديد للبلاد، وبتاريخ ٢٧ تشرين الاول ١٩٤٦ صدر الدستور، وعرفت فرنسا خلال تلك الفترة حكومتين مؤقتتين (حكومة بيتان، وحكومة ديغول)، وقد كانت الحكومة الاولى حكومة دكتاتورية جمع فيها بيتان كافة السلطات بيده<sup>(٣)</sup>. أما الثانية (حكومة ديغول) فلم تكن تختلف عن حكومة بيتان فقد كان ديغول رئيساً للجمهورية ورئيساً للحكومة في الوقت ذاته وأنشئت في ظل هذه الحكومة جمعية استشارية كانت نواة لقيام البرلمان الجديد، ولم يستمر ديغول طويلاً في الحكم فقد أستقال في ٢٠ كانون الثاني ١٩٤٦ بسبب خلافه مع الجمعية المؤسسة التي

(١) د. مدحت أحمد يوسف غنایم، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٢١-١٢٢.

(٣) محمد مجذوب، مصدر سابق، ص ١٢٤.

أصبحت القابض الوحيد على السلطة وبدأت بوضع الدستور الجديد<sup>(١)</sup>. وفي ٢٧/تشرين الاول/ ١٩٤٦ صدر الدستور الجديد وأنشئت الجمهورية الرابعة، وكان ديفول وانصاره في طليعة المعارضين للدستور وعدوه دستوراً يكرس برلمانية مبنية على كثرة الاحزاب التي كانت سبباً لعدم أستقرار الحكم في الجمهورية الثالثة وهزيمة فرنسا في العام ١٩٤٠.

ونذكران دستور الجمهورية الرابعة أنشأ برلمانية شبيهة ببرلمانية الجمهورية الثالثة في خطوطها الكبرى، واحتفظ بالهيكل البرلماني السابق (الجمعية الوطنية، مجلس الجمهورية) وأعطى الرجحان للجمعية الوطنية، كذلك وزع الدستور السلطة التنفيذية كما كانت في الجمهورية الثالثة موزعة الى فرعين (رئيس الجمهورية، الوزارة)<sup>(٢)</sup>. وقد احتل البرلمان المكانة الاولى في الحياة السياسية في ظل الجمهورية الرابعة، ومارست الجمعية الوطنية الاختصاص التشريعي بصفة كاملة وكانت تصوت بمفردها على القانون حتى عام ١٩٥٤، حيث أصبح التصويت بالاتفاق مع مجلس الجمهورية<sup>(٣)</sup>. ومن المهم الاشارة اليه ان الدستور أجاز للبرلمان مراقبة الحكومة عند تشكيلها وطول فترة وجودها<sup>(٤)</sup>.

لقد سقطت الجمهورية الرابعة بتأثير عوامل داخلية وخارجية فالتعددية الحزبية في الداخل أسهمت بأضعاف الحكومات المتعاقبة وبشكل يكاد يكون مشابهاً لعدم الاستقرار الحكومي في ظل الجمهورية الثالثة وبالرغم من الجهود التي بذلت لأيجاد حل لتراخي المؤسسات وضعفها الا ان المحاولات لم تعالج ذلك الواقع والذي أوصل الجمهورية في عام ١٩٥٨ الى درجة من التفسخ

(١) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٣٦٣.

(٢) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٤٤.

(٣) د. عذارى سالم محمد الصباح، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٤) Pactet, p., Droit Constitutionnel, sirey, Edition, ٢٠٠٨, p ٣٠٢

كذلك A Haarioa; Droit Constitutionnel, et Tnstitutions Politiques, ١٩٧٢, p ٥٤

باتت تنذر بالانهيار<sup>(١)</sup>. ولقد أتمسم عهد الجمهورية الرابعة بعدم الاستقرار الوزاري لان معظم الوزارات كانت ائتلافية نتيجة لتعدد الاحزاب في البرلمان وعدم تشكيل أغلبية متجانسة، فقد عرفت فرنسا في الجمهورية الرابعة عشرين وزارة خلال اثني عشر عاماً فقط تخللتها أزمات حادة، وفي المقابل لم يحل مجلس النواب الا مرة واحدة<sup>(٢)</sup>. لقد حاول دستور الجمهورية الرابعة عقلنة الاجراءات المتعلقة بمسؤولية الحكومة، فطرح الثقة بالحكومة من قبل أحد النواب يستدعي عدم التصويت على الثقة مباشرة إنما يتطلب مرور يوم كامل على تقديم الطلب لكي يتم التفكير ملباً في الموضوع وأشترط موافقة الاغلبية المطلقة على طلب الثقة بدل الاغلبية البسيطة.

ان نظرة فاحصة للنظام في ظل الجمهورية الرابعة تكفي للقول انه لم يكن يعمل وفق قواعد النظام البرلماني وانما ذهب باتجاه هيمنة مطلقة للجمعية الوطنية على مقدرات الحكم<sup>(٣)</sup>، وبذلك يمكننا القول أن النظام في ظل الجمهورية الرابعة لم يكن معقلنا رغم المحاولات التي بذلت من أجل ذلك.

### الفرع الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل الجمهورية الخامسة (١٩٥٨-٢٠١٨)

في ١٣/٥/١٩٥٨ قامت فتنة محلية في مدينة الجزائر، ترجع الى عجز

(١) بذل رجال القانون في فرنسا جهداً كبيراً للتحايل على المادة ١٣ من الدستور التي منعت البرلمان من الالتجاء الى طريقة منح الحكومة صلاحية إصدار المراسيم التشريعية، فكان نتيجة تلك الجهود (قانون الاطارات) الشهير، وهو قانون يكتفي بتحديد المبادئ الأساسية للموضوع الذي تلوح الحاجة اليه، لترك أمروض تفاصيله ودقائقه الى السلطة التنفيذية. ينظر: د. أدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٥٢.

(٢) Ardant (philippe): Tastitutions politiques et droit constitionnel ٢ edition L.G.D.J. paris, ١٩٩٠, p٤٢٥.

أيضاً: د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٣) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٢٧-١٢٨.

السلطات المحلية المنوط بها حفظ الامن، ادت الى تفكك الجمهورية الرابعة، ثم بعد ذلك . وتحت ضغط الجيش . ولت الجمعية الوطنية (الجنيرال ديغول) رئيسا للحكومة، وخول سلطة اعداد دستور جديد على ان يعرض على الشعب للاستفتاء عليه وبالفعل وافق عليه الشعب بأغلبية تكاد تبلغ ٨٠٪ من اصوات الناخبين، وما ان تمت تولية الجنرال ديغول حتى بادرت الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الى منحه سلطات استثنائية بموجب قانون دستوري صدر في ١٩٥٨/٦/٣<sup>(١)</sup>. لقد قام الدستور الجديد على العديد من المبادئ أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان .

وقد تعهد ديغول بإقامة نظام برلماني تكون فيه السلطة التنفيذية بفرعين (رئيس الدولة ورئيس الحكومة) وقد استبعد النظام الرئاسي والذي كان يعده البعض حلاً<sup>(٢)</sup>. ومن المهم الاشارة الى ان الخطوط الرئيسية للنظام الجديد تتمثل بتقوية صلاحيات رئيس الدولة، تنظيم الحياة البرلمانية على أسس مدروسة، حصر صلاحية البرلمان التشريعية جاعلاً السلطة التنفيذية سلطة تشريعية في سائر المواد، التوفيق بين البرلمانية والفصل بين السلطات<sup>(٣)</sup>.

وجاءت الافكار الرئيسية التي شكلت اساس الدستور الجديد جاءت من عدة مصادر كالآتي:

١ . الطبقة الديغولية: وخاصة خطاب الجنرال ديغول في ١٦ حزيران عام ١٩٥٦ في (Discouss Bayeux) والذي ورد فيه مبادئ اساسية:

أ . فكرة رئيس الجمهورية القوي والمنتخب من قبل هيئة اوسع من البرلمان

(١) موريس ودفرجية، دساتير فرنسا، ترجمة احمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري، مكتبة الاداب، القاهرة، ١٩٥٩، ص ١٣٠ - ١٣١.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٣) د. أدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٦٠.

يلعب دور الحكم ويسمو على الصراعات السياسية والحزبية، وله ايضا تعيين رئيس الحكومة .

ب . فكرة السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية التي هي نوع من الدكتاتورية المؤقتة في حالة الازمات الخطيرة .

ت . فكرة التمانع في العضوية (عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان)

٢ . طبقة (ميشيل دبريه): والتي تتعلق بصورة جوهرية بتأصيل النظام البرلماني وارساء قواعده على اسس منطقية تتلخص في التنظيم الدقيق المحكم للعمل البرلماني، مع منح الحكومة سلطات واسعة للتدخل، ولقد كان (ميشيل دبريه) نظرة اكثر وضوحاً من الجنرال ديغول لعمل المؤسسات الدستورية (لكونه رجل قانون)، ومن اجل اعطاء الاولوية للسلطة التنفيذية او الاجرائية، عاد الى اجراءات عقلنة النظام البرلماني، وبخاصة لجهة تحديد جدول الاعمال، وسلطة تعديل الدستور ودور اللجان البرلمانية، واليه تعود فكرة عدم الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان .

٣ . طبقة وزراء الدولة وكبار موظفي الدولة: الذين حاولوا الاستفادة من تجربة الجمهورية الرابعة ومعالجة مواطن الضعف في هذه التجربة، احد هؤلاء كان (ريمون جانو) الذي اقنع ديغول بضرورة تحديد مجال القانون، كما ان رؤساء مجالس الوزراء في الجمهورية الرابعة وعلى الاخص (غي موله) و (بيار بفلمن) اللذين شاركا في وضع الدستور، اثرا على صياغة الاجراءات المرتبطة بمفهوم دور رئيس الجمهورية والنصوص بشأن مسؤولية الحكومة السياسية ونطاق الاستفتاء .

هذه الافكار جاءت ثمرة النقاشات التي دارت حول الاصلاحات الدستورية



منذ عام ١٩٣٠ والتي ادت الى تجديد النظام الدستوري الفرنسي<sup>(١)</sup>. وايضا من المهم الاشارة الى ان ثمة افكاراً بعيدة قام عليها مشروع الدستور، مثل افكار العلامة (كاري دي مالبرغ) الذي كتب في ثلاثينيات القرن الماضي عن اصلاح النظام البرلماني وانتقاده للبرلمانية المطلقة والذي كان يرى أنه لتحديد سلطة البرلمان فلا بد من تقوية صلاحيات رئيس الجمهورية، والذي يضمن اعادة التوازن في السلطة وهذه الافكار كان يؤمن بها استاذ القانون الدستوري (رينه كاييتان) والذي كان قريبا من الجنيرال ديغول<sup>(٢)</sup>. ولقد احتفظ الدستور بالمبدأ الاساسي للنظام البرلماني الا وهو مسؤولية الحكومة السياسية امام البرلمان ولكنه ينظمها على نحو فريد، فنظام الجمهورية الخامسة يتعد كثيرا عن النظام البرلماني الكلاسيكي ولعل اهم مميزات هذا النظام:

أ. إنه نظام برلماني من طراز نظام اورليان (الملكية الاورليانية) فالافكار التي اعرب عنها ديغول في خطابه في (باييه) عام ١٩٤٦، والتي تتحدث عن تعزيز نفوذ رئيس الدولة وتقوية صلاحياته وذلك بتوسيع هيئة انتخابه، واعطائه حق حل الجمعية الوطنية دون اي قيد او شرط، ومباشرته لسلطاته دون الحاجة الى التوقيع المجاور للوزراء وغيرها من الامور، كلها تعني أن رئيس الجمهورية ذو صلاحيات حقيقية وليست نظرية، اذاً فالجمهورية الخامسة هي نظام برلماني من طراز نظام اورليان.

ب. تأصيل قواعد النظام البرلماني وضعف مركز البرلمان: إن اصلاح النظام البرلماني القائم على قواعد مؤصلة قد وضع لتمييز دساتير ما بعد حرب ١٩١٩ الاوربية والتي اجتهدت في تقنين القواعد العرفية للنظام البرلماني على نحو واضح

(١) Philippe Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G. D.J. paris, ١٩٩٣, p ٤١٦-

(٢) Jean paul jacqure, droit constitutionnel et institutions politiques, dalloz, paris, ١٩٨٧, p ١٣٨

ومحدد وابتكار الوسائل الدقيقة المضبوطة للاحتفاظ بالتوازن المتبادل بين المجالس النيابية والسلطة التنفيذية، وكانت هذه التجربة الاولى لتدوين قواعد النظام البرلماني مخيبة للامال، اذ ان اغلب الدساتير لم تعمروا طويلا، ولكن الاصطلاح يستعمل وبمعنى مختلف قليلا، بصدد الجمهورية الخامسة: اذ انه يعني القواعد الخاصة بتنظيم العمل البرلماني واجراءات التشريع اكثر من انصرافه الى المعنى السابق، كما ينطبق ايضا على تنظيم مسألة الثقة والمسؤولية الحكومية (الامر الذي كان لباب النظام البرلماني المؤصل عام ١٩١٩) ولكن هذه الاخيرة اقل اهمية<sup>(١)</sup>. ولعل التنظيم الدقيق لاجراءات سير النظام البرلماني التي ادت الى تضمين الدستور احكاماً كان من المفروض ايرادها في لائحة البرلمان وليس في الدستور، انما هو من صنع (ميشيل دبريه)، وربما كان هذا القسم - من الوجهة القانونية - اصح اجزاء الدستور، ومن المؤكد أن واضعي الدستور قد ذهبوا بعيداً في بعض الاحيان فهم إذ كبحوا جماح البرلمان ببعض القواعد الصارمة فقد انزلوه بذلك منزلة تقلل من اهميته في الحياة السياسية في فرنسا، وحقيقة الامر انهم هبطوا بالبرلمان اكثر مما يجب ولعل مساوئ الحياة البرلمانية الفرنسية منذ نصف قرن قد بلغت حداً يبرر حجم التغييرات.

ت. المزج بين النظام البرلماني وفصل السلطات: يذهب (موريس دفرجييه) الى ان النظام البرلماني وفصل السلطات يعدان شقين مختلفين، ففي النظام البرلماني تتعاون الهيئات وتمتزج الاختصاصات، فالحكومة والبرلمان كلاهما يملك وسائل التأثير المتبادل على الاخر فالقوانين والانظمة او اللوائح لا ينحصر كل نوع منها في مجال منفصل فصلا تاما عن مجال النوع الاخر، ولكنهما يتداخلان في نفس الموضوع الواحد، بينما فصل السلطات يتميز بنزعة مزدوجة لعزل الهيئات وتحديد الاختصاصات، وقد جاء دستور ديغول خليطاً من النظامين، فتراه قد

(١) موريس ديفرجيه، دساتير فرنسا، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

ادخل بعض عناصر الفصل بين السلطات في اطار نظام برلماني، وعناصر الفصل هذه تتناول كلاً من عزل الهيئات وتحديد الوظائف معاً، اما من الناحية الاولى فإن التجديد الجوهري هو الاخذ بتمانع العضوية (عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان)، ولعل هذه القاعدة اساسها فكرة ديغولية ترمي الى تغيير ما جرى عليه النظام البرلماني الفرنسي ورفع كابوس الامل في كرسي الوزارة من حياة النائب، واما التجديد في مسألة تحديد الوظائف، فقد كان بحجز مجال القانون، وتوسعة سلطة الحكومة في عمل اللوائح، وبأخذ المجلس الدستوري على عاتقه ضمان احترام الفصل بين السلطات، وذلك بالغاء القوانين التي تصدر خارج دائرة (النطاق التشريعي) وهذا النظام مخالفا لجميع التقاليد الفرنسية، وهكذا فإن المزج بين النظامين يسير باتجاه واحد، فالفصل بين السلطات هدفه تقييد امتيازات البرلمان<sup>(١)</sup> ولعل تأكيد (ميشيل دبريه) في مجال عرضه للدستور الجديد يوضح طبيعة النظام في ظل الجمهورية الخامسة حين قال (ليس نظاماً مجلسياً وليس نظاماً رئاسياً، لقد كان من المناسب تفضيل التعاون بين السلطات على الجمع بينها في جمعية واحدة أو الفصل الجامد بينها مع منح الأولوية لرئيس الدولة فأعتمد مبدأ التعاون بين السلطات والفصل بين رئيس الدولة والبرلمان وحكومة يعينها الرئيس ومسؤولة أمام البرلمان، وتقاسم الصلاحيات، بما يضمن سير الدولة وحل النزاعات التي هي في كل نظام ديمقراطي ضريبة الحرية<sup>(٢)</sup>). ويذهب البعض الى ان تعديل الدستور في العام ١٩٦٢ لجهة انتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر لم يغير طبيعة النظام من الناحية القانونية لكون الحكومة بقيت مسؤولة امام البرلمان، كل ما في الامر ان التعديل قوى شرعية رئيس الدولة بحيث اصبحت مستمدة من الشعب مباشرة

(١) موريس ديفرجيه، دساتير فرنسا، مصدر سابق، ص ١٤١-١٤٢

(٢) Jean paul. Jacque, p.cit., p1٤٢

ولقد اثرت هذه الشرعية على الممارسة السياسية وعلى اداء النظام وان لم تؤثر على طبيعته القانونية فقد بدا رئيس الدولة وكأنه المهيمن على الحكومة، غير ان التجربة بينت ان قدرة رئيس الدولة على الحد من استقلالية الحكومة رهن شخصية الرئيس والاكثريه التي تعتمد عليها الحكومة في البرلمان، فرئيس الجمهورية المنتخب من الشعب مباشرة يبدو كأنه زعيم الاغلبية البرلمانية اذا كانت هذه الاغلبية هي اغلبية رئيس الجمهورية، واذا ما انقسمت الاغلبية البرلمانية على ذاتها تضعف قوة الرئيس وهذا ما حدث في عهد الرئيس (جيسكارستان) في نهاية السبعينيات من القرن المنصرم، اما اذا جاءت الاغلبية البرلمانية باتجاه معاكس لرئيس الدولة، فإنه سيصبح مقيدا في ادائه بهذه الاغلبية وهذه الفترة تسمى في فرنسا (بفترة التعايش) وقد اكدت تجارب التعايش بين رئيس الجمهورية وحكومة مدعومة من اغلبية برلمانية غير رئاسية في الحقبات ما بين ١٩٨٦. ١٩٨٨ وما بين ١٩٩٣. ١٩٩٥ وما بين ١٩٩٧. ١٩٩٩ على ذلك، ولذلك يبدو ان موقع رئيس الجمهورية مرتبط بأعتبارات سياسية اكثر مما هو مرتبط بأعتبارات قانونية<sup>(١)</sup>.

ويمكن القول ان دستور ديغول اعتمد تقنية العقلنة البرلمانية لتحقيق الاستقرار الحكومي الذي كان مضطربا بفعل الاطاحة المستمرة بالحكومة من قبل البرلمان، وقد اعتمد النظام آليات دستورية مبتكرة لتحقيق ذلك الهدف (الاستقرار الحكومي)، ولكن هل ياترى ان اعتماد هذه التقنية نجم عنه اعادة الاتزان المفقود بين السلطات بفعل هيمنة البرلمان لعقود، ام ان العقلنة أدت الى اختلال جديد في التوازن لصالح رئيس الجمهورية، مما ينذر بدكتاتورية الرئيس اذ لم يعقلن النظام الديغولي؟ مثل هذه الاسئلة اثيرت وما زالت تثار في فرنسا لذلك بدأ البعض يطرح فكرة الجمهورية السادسة.

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

## الفرع الرابع: إعادة النظر في العقلنة البرلمانية الديغولية (إطروحة الجمهورية السادسة)

يبدو ان السلطة التنفيذية وخصوصا رئيس الجمهورية في دستور ١٩٥٨ قد تجاوزت تحليل (ميشال تروبر) (ان السلطة التنفيذية لا يمكن ان تكون وزنا مقابلا للسلطة التشريعية الا اذا مارست اختصاصات خارجة عن نطاق الوظيفة التنفيذية)<sup>(١)</sup>. فبعد ان كانت هذه السلطة في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة خاضعة للسلطة التشريعية، وذلك بفعل اختيار رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، واختيار الحكومة من قبل البرلمان ايضا وكأنها (لجنة برلمانية)<sup>(٢)</sup>. اصبحت تحتل المرتبة الاولى وذلك بفعل آليات العقلنة التي تمت لصالحها واهمها:

اولاً: الشرعية الديمقراطية لرئيس الجمهورية: بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٦٢ اصبح الرئيس ينتخب من قبل الشعب بشكل مباشر، وبذلك اضحى يتمتع بذات الشرعية الديمقراطية التي تتمتع بها الجمعية الوطنية.

ثانياً: تحجيم البرلمان: لقد أضعف البرلمان وذلك بسبب تقسيمه العضوي (جمعية وطنية، مجلس الشيوخ) والنقص في شرعية مجلس الشيوخ المنتخب بالانتخابات غير المباشرة، ونتيجة لذلك يرى البعض ان فرنسا سيكون لها عاجلا ام اجلا نظاما رئاسيا، اذا لم يتم تحديث الجمهورية الخامسة<sup>(٣)</sup>. فقسم كبير من الطبقة السياسية الحالية في فرنسا تدعو لاصلاح مؤسسات الجمهورية الخامسة، لان الجمهورية الخامسة قد انتقلت بسرعة من البرلمانية العقلنة الى نظام شبه رئاسي، ومن نظام شبه

(١) M. TROPER, pour une theorie juridique de l'etat, chapitre XIV: actualite de la separation des pouvoirs, pUF ١٩٩٤, p2٣٢

(٢) R. CARRE DE MALBERG, contribution a la theorie generale de l'etat, tome II, chap. IV: de la separation des fonctions entre des organes distincts, Dalloz, ٢٠٠٤, p. ٤٨

(٣) د. لوران دو بيسييه، تدرج القواعد وتدرج السلطات، بحث منشور مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الخامس، ٢٠٠٦، ص ٤٣٣.

رئاسي بدأت تنزلق نحو نظام رئاسي وفقاً لراي (فاليري جيسكارديستان)، و(جان بيارشوفافان)<sup>(١)</sup>. ويذهب البعض الى ان هيمنة رئيس الدولة وانخفاض دور البرلمان المصاحب لها، ادى الى انقطاع التوازن بين السلطات<sup>(٢)</sup>.

كذلك فإن التوازن بين رئيس يلعب دور الحكم ووزير أول يحدد ويقود لم يعد قائماً وهذا ما عبر عنه (ديغول) في خطاب عام ١٩٦٤ (لا يسعنا القبول بوجود رأسين في القمة) وفي نقد ملامح قصور هذا النظام والتي تتجلى أساساً في الآثار السلبية لأقتسام السلطة التنفيذية بين الرئيس والحكومة، خصوصاً مع فكرة المسؤولية السياسية، برزت إطرحة الدعوة الى الجمهورية السادسة خصوصاً من تيارات اليسار والوسط، ولعل الأفكار التي تقوم عليها هذه الأطروحة هي:

١. نقد النزعة الرئاسية للجمهورية الخامسة والتي تجعل من رئيس الجمهورية ملكاً غير متوج بصلاحيات واسعة (ملكاً جمهورياً) كما يسميه (ليون بلوم) وهذه الصيغة تبرز الفكرة القائلة بأن الرئيس الفرنسي يجمع بين الوظيفتين الملكية والوظيفة الرئاسية فهو يتولى ويحكم، وتزوده الوظيفة الأولى بعنصر الاستقرار وعدم المسؤولية كما هو حال الملك في بريطانيا، أما الوظيفة الثانية فتزوده بالقدرة على التقرير على غرار رئيس الولايات المتحدة<sup>(٣)</sup>. ولذلك فلا بد من عودة السلطة للحكومة المنبثقة عن أغلبية برلمانية.

٢. إقرار ولاية رئاسية وحيدة تحدد بمدة سبع سنوات غير قابلة للتجديد.

٣. إعادة تعريف الوظيفة الرئاسية وإختصاصات الرئيس وإبعاده عن الصلاحيات التنفيذية المباشرة ليصبح مسؤولاً عن التوازن بين السلطات وإحترام

(١) د. سيلفانو، أروماتاريو، أحراف المؤسسات نحو النظام الرئاسي، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد ٣، ٢٠٠٧، ص ٧٢٦.

(٢) R GUILLIEN, et j, vincent, leclique de termes, Dalloz, ١٩٩٠, p. ٣٨٤

(٣) د. سيلفانو أروماتاريو، مصدر سابق، ص ٧٣٦.

الحريات العامة.

٤. إصلاح مجلس الشيوخ.

٥. تعزيز صلاحيات البرلمان من خلال تقوية إختصاصاته في الرقابة على التعيينات الرئاسية، وأيضاً من خلال تقوية صلاحيات المعارضة البرلمانية، وتحديث عمل اللجان البرلمانية الدائمة وتدعيم العمل البرلماني بالخبرة المطلوبة في مجال التشريع والرقابة.

ويرى (فيليب سيغان) أن عيوب نزعة التشبه بالنظام الرئاسي تعود للتديد بالنمو المفرط للسلطة الرئاسية في فترات التطابق بين الاغليبتين البرلمانية والرئاسية يصاحبها برلمان عاجز وبرلمانيون ضعفاء، الا ان المؤسسة الرئاسية لا يمكنها لوحدها لتجسيد الامة، ولهذا فإن إعادة شيء من التوازن بين البرلمان والحكومة قد تكون بتبني نظام رئاسي حقيقي، وذلك لتأمين عودة السلطة البرلمانية وتقوية البرلمان، حيث ان النظام الرئاسي كفيل بعدم تدخل السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية والبعض الاخر يطرح حلاً بالعودة للنظام المجلسي<sup>(١)</sup>. وفي معرض أجابته عن السؤال الذي وجهناه له، (هل أن الرئيس الجديد لفرنسا (أيمانويل ماكرون) سيعمل وفق اطار الجمهورية الخامسة أم انه لديه رؤية جديدة للقيادة؟ أجابنا السيناتور (جاك بريدي) رئيس لجنة الصداقة الفرنسية العراقية في الجمعية الفرنسية (ان ماكرون لا يعتزم الخروج عن اطار الجمهورية الخامسة ولكنه سيعيد قراءة أسسها)<sup>(٢)</sup>. وعلى كل حال، فإن العقلنة البرلمانية كتقنية يمكن ان توجه الى البرلمان للحد من قوته فيما لو كان متسلطاً ومغلاً بالتوازن، ومن الممكن ان توجه للسلطة التنفيذية فيما لو كانت هذه السلطة تتجه نحو الشخصية والدكتاتورية.

(١) سيلفانو أروماتاريو، مصدر سابق، ص ٧٤٢-٧٤٣.

(٢) أجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/٥/١١، في مقر السفارة العراقية في باريس، الساعة العاشرة صباحاً.





## المبحث الثاني: التطور التاريخي للعقنة البرلمانية في النظام السياسي الألماني

لقد كان تطور النظام السياسي لألمانيا متصلاً بالتطور السياسي لبلاد أخرى وخصوصاً النمسا، ولقد كانت الامبراطورية تضم مئات الولايات غير المرتبطة إرتباطاً محكماً ووثيقاً، وكان من شأن هذا التجمع الهش ان حال دون قيام وحدة بين هذه الولايات كما حال دون تقديم الاصلاحات الاجتماعية والسياسية وغيرها وبعد سقوط الامبراطورية الاولى . التي أستمرت قرابة القرن وربع القرن . شهدت ألمانيا سلسلة من الانقلابات السياسية والعسكرية التي أسفرت عن تغييرات مهمة، ومن أهم هذه التغييرات، التغييرات التي حصلت في القرن التاسع عشر هو قيام إتحاد كونفيدرالي بين الملكيات الرجعية، ثم قامت الامبراطورية الثانية تحت سيطرة البروسيون، ثم تلا ذلك تحولات كبيرة وخطيرة حدثت في أوئل القرن العشرين منذ إمبراطورية ما قبل الحرب العالمية الاولى الى جمهورية فايمر (الديمقراطية غير المستقرة) الى دكتاتورية هتلر ثم الى بلد مقسم الى قسمين (ألمانيا الغربية) ذات الحكومة الدستورية الديمقراطية، و (ألمانيا الشرقية)<sup>(١)</sup>.

ومن المهم الاشارة اليه انه في عام ٨٠٠ ميلادي إستطاع شارلمان الألماني

(١) المريليشكه، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مراجعة وتقديم د. محمد فتح الله الخطيب، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، نيويورك، ١٩٧٣، ص ١١-١٢.

السيطرة على مساحات واسعة من أوروبا ضمت (أسبانيا، فرنسا، بلجيكا، ألمانيا، إيطاليا، النمسا) وفي يوم عيد الميلاد توج البابا شارل إمبراطوراً رومانياً مقدساً، وهكذا قام الرايخ الأول والذي يعني عن الألمان أكثر من مجرد إمبراطور، إنما يتضمن فكرة السيطرة الاقليمية والفكرية من جانب ألمانيا لتكون قطباً للحضارة الغربية، أو الاوربية على الاقل، وفي عام ٨١٤ تقاسم أحفاد شارلمان مملكته، وسمي القسم الغربي باسم كارولينا، والذي أصبح فيما بعد (فرنسا) وظل القسم الشرقي يحمل أسم الامبراطورية الرومانية المقدسة وكانت مؤلفة من جزء كبير من ألمانيا، النمسا، سويسرا، هولندا و بلجيكا، وسمي القسم الاوسط بأسم لوثرينيا.

وتوالى على حكم الامبراطورية عدة اسر، أشهرها أسرة كارولينا (٨٠٠ - ٩١٨) وأسرة هوهنشتاوفن (١١٣٨ - ١٢٥٤)، ثم تلا ذلك فترة خالية من حاكمة إمبراطور سميت بفترة الخلو الكبير وأستمرت تسعة عشر عاماً، ومن ثم حكمت أسرة هابسبورغ منذ عام ١٢٧٣ - ١٨٠٦<sup>(١)</sup>.

يتضح لنا مما سبق ان نظام الحكم في الامبراطورية الرومانية المقدسة كان ملكياً وراثياً من الناحية العملية، وليس ديمقراطياً برلمانياً، ومن ثم لا مجال للحديث عن عقلانية الحكم فضلاً عن العقلنة البرلمانية.

وفي عام ١٨٠٦ سقطت الامبراطورية المقدسة على يد نابليون والذي أنشأ في ذات العام (اتحاد كونفيدرالي) ضم ستة عشر أقليماً ضمت بعضها الى البعض الاخر في منطقة الراين ووسط ألمانيا، سمي هذا الاتحاد باتحاد الراين، ولكن بعد هزيمة نابليون عام ١٨١٥، أنشأ المنتصرون من ملوك أوروبا نظاماً جديداً أنبثق عن مؤتمر فيينا في (٨ حزيران ١٨١٥)، ولقد ضم الاتحاد الجديد ثماني وثلاثين ولاية -

(١) ينظر: المربليشكة، مصدر سابق، ص ١٣. كذلك، د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٠٩.

أصبحت في عام ١٨١٧ تسعاً وثلاثين ولاية . ولقد كان هذا الاتحاد ضعيفاً جداً وقد أنشأ برلماناً من ممثلي الملوك والامراء سمي (البندستاغ) للاشراف على هذا الاتحاد، واشترط الاجماع كاسلوب لاتخاذ القرارات في البندستاغ وهو شرط صعب التحقيق، وقد حال الدستور بين البندستاغ وبين ان يصبح هيئة تشريعية، لذلك كان بحق منبراً للخلافات والسجلات<sup>(١)</sup>.

وفي عام ١٨٤٨ أندلعت نيران الثورة في فرنسا وأمتدت بسرعة الى ألمانيا وكان نتيجتها ان انتخبت جمعية وطنية في ألمانيا إنتخاباً شعبياً، وعقدت الجمعية اجتماعها في مدينة فرنكفورت، وحاولت القيام بوضع إجراءات دستورية وناقشت القيام بأجراء إصلاحات سياسية واسعة وانتهت بوضع مشروع دستور ١٨٤٩ الذي جعل ألمانيا دولة اتحادية تحت الرئاسة الوراثية للإمبراطور والذي هو ملك بروسيا، كما نص المشروع على برلمان بمجلسين (مجلس الولايات، ومجلس الشعب) وكذلك نص على المسؤولية الوزارية، الا ان مشروع الدستور لم يلق التأييد الكامل، فقد عبأت العناصر الرجعية قواها وحملت حكومات الولايات القوية خصوصاً (بروسيا والنمسا) على عدم الموافقة على المشروع المقترح وقامت القوات البروسية بحل الجمعية الوطنية بالقوة، وهكذا قضى على الثورة في مهدها<sup>(٢)</sup>. ولذلك فلا مجال للحديث عن العقلنة البرلمانية في نظام سياسي لم يكن برلمانياً أصلاً.

وبعد فشل ثورة ١٨٤٩ أخذت بروسيا زمام المبادرة، وخاضت بقيادة بسمارك سلسلة حروب ناجحة بين عامي ١٨٦٤ - ١٨٧١، وكانت الحرب الأولى مع

(١) محمد طي، مصدر سابق ص ١٣٠. كذلك، المريليشكة، مصدر سابق، ص ١٣-١٤.

(٢) جمال البنا، ظهور وسقوط جمهورية فايمر، مطبعة حسان، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٤. كذلك: د. حسين عبيد، مصدر سابق، ص ٣٠. كذلك: د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣١٠. كذلك ينظر: المريليشكة،

مصدر سابق، ص ١٥.

الدنمارك ثم مع النمسا، وذلك للقضاء على نفوذ الاخيرة في المسائل الالمانية، أسفرت هذه الحروب عن ضم الولايات الالمانية الشمالية التي كانت متحالفة مع النمسا (هانوفر، كورهيسين، ناسو، فرنكفورت الحرة) ثم بعد ذلك خاضت بروسيا حرباً مع فرنسا اعلنت المانيا بعدها نهايةً أمبراطور تحت حكم (هوهنزرن) البروسي وهكذا اعلن مولد الرايخ الثاني<sup>(١)</sup>.

ولقد تبنى الرايخ الثاني دستور بسمارك ١٨٦٧<sup>(٢)</sup>. مع ادخال تعديلات طفيفة عليه عام ١٨٧١، ونص الدستور على ان الامبراطور هو رأس الدولة وان الية اسناد السلطة تكون عبر الوراثة، وان للأمبراطورية مستشاراً يعينه الامبراطور ويكون مسؤولاً امامه، ويقوم بتنفيذ السياسات العامة، وايضاً برلمان ثنائي يتكون من مجلس النواب (الرايخشتاغ) ويمثل عموم الشعب، ومجلس اخر يمثل الولايات الخمسة والعشرين وتسمى (البنديسرات)، ولقد كان للامبراطور (القيصر) نفوذ تشريعي كبير في داخل مجلس الولايات وبذلك كان له نفوذ كبير على التشريعات والقرارات الخاصة بحل الرايخشتاغ، ونتيجة لما تقدم وعدم مسؤولية المستشار تجاه البرلمان فإن النظام السياسي آنذاك لم يكن برلمانياً فالسلطة التنفيذية كانت مستقلة تمام الاستقلال عن البرلمان.

ولقد كان بسمارك أول مستشار، وحظي بنفوذ كبير، وظل يشغل المنصب قرابة عشرين عاماً، وبعد موت وليم الاول عام ١٨٨٨ وإستلام وليم الثاني السلطة، قدم بسمارك إستقالته من منصبه في عام ١٨٩٠، وظل نظام الحكم

(١) ينظر: جمال البنا، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) لقد أسس بسمارك بعد الانتصارين على الدنمارك ١٨٦٤، وعلى النمسا ١٨٦٦، التحالف الجرمانى وأوصى بسمارك لجنة صياغة الدستور ان تؤسس لنظام أتحادي كونفدرالي في الوقت الذي يكون فيه دستوراً لدولة أتحادية، ينظر: د. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣١٠، ينظر ايضاً: د. أمجد احمد الزعي، التاريخ السياسي والاقتصادي لالمانيا ١٧٨٩ - ١٧٤٩، مطبعة السفير، أماته عمان الكبرى للنشر، عمان، ص ١٤٨ وما بعدها.

كما كان عليه في عهد وليم الاول حيث هيمنة السلطة التنفيذية في مقابل برلمان منزوع الصلاحيات<sup>(١)</sup>. ولذلك يمكن القول ان جذور البرلمانية لم تكن قد أنشئت خلال فترة الرايخ الثاني<sup>(٢)</sup>. فلا مجال أذاً للحدوث عن البرلمانية المعقلنة، ويمكن الحديث عن كون البرلمانية معقلنة او غير معقلنة بدأ من دستور ١٩١٩ والى يومنا هذا، وسنبحث في مدى عقنة النظام البرلماني من عدمه من خلال هذه الفترة وذلك في مطلبين:

#### المطلب الاول: العقنة البرلمانية في الفترة (١٩١٩ - ١٩٤٩)

#### المطلب الثاني: العقنة البرلمانية في القانون الاساسي (١٩٤٩ والى يومنا هذا)

---

(١) المربلشكة، مصدر سابق، ص ١٧. كذلك ينظر ينظر: د. أحسان عبد الهادي، سلمان النائب، النظام

السياسي الالماني، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤، ص ٢٠-٢١.

(٢) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

## المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩١٩ - ١٩٤٩)

لاحظنا في مقدمة البحث كيف ان النظام السياسي لم يكن معقلاً، بفعل هيمنة الامبراطور على بقية السلطات، وسنبحث في هذا المطلب العقلنة البرلمانية في ظل جمهورية فايمر، وكذلك في ظل العهد النازي، وذلك في الفرعين التاليين:

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل جمهورية فايمر ١٩١٩ - ١٩٣٣

إبان الحرب العالمية الاولى كان الجنرال أريش لوند ورف يتمتع بسلطات سياسية وعسكرية مطلقة، ونتيجة لتلك السلطات المطلقة فقد تجاهل الجنرال أريش قرار الرايخستاغ في عام ١٩١٧ والقاضي بإنهاء الحرب، ولكن بعد سنة ونصف تقريباً وبعد ان أنقذت الحرب على ألمانيا، قبل مرغماً الدخول في مفاوضات السلم، وأشار الى ضرورة إجراء إصلاحات جذرية لانشاء حكومة برلمانية ولما عين الاميرمكسيمليان أوف بادن مستشاراً في عام ١٩١٨ شكل حكومة ائتلافية، وادخل عدة إصلاحات كان الهدف من ورائها تحول ألمانيا الى (دولة ملكية دستورية) وتجريد الامبراطور من سلطاته، وأنيطت سلطة تقرير الحرب والسلم بالرايخستاغ وأدخلت المسؤولية الوزارية، وفي ٩ تشرين الثاني ١٩١٨ أعلنت الجمهورية وتنازل مكسيمليان وسلم زمام الحكم الى فردريك أيبرت

الذي وعد بعقد جمعية تأسيسية لكتابه دستور الجمهورية، وفي اليوم التالي تنازل القيصر عن العرش وفر إلى هولندا ثم وقعت الهدنة في ١١ تشرين الثاني ١٩١٨، وبعد ذلك سيطرت مجالس العمال في ألمانيا وأقيم نظام جديد على أثر المؤتمر التأسيسي الذي انعقد في مدينة فايمار والذي وضع دستوراً جديداً صدر في ١١ آب ١٩١٩، وقد حول هذا الدستور النظام السياسي في ألمانيا إلى نظام برلماني ديمقراطي مباشر<sup>(١)</sup>. وجدير بالذكر أن الليبراليين الألمان في عام ١٩١٩ كانوا يدرسون نموذجين من نماذج الأنظمة السياسية النيابية هما أنكلترا وفرنسا وقد حظي كل منهما بدراسات وبحوث مستفيضة في كتابات ماكس فيبر إلى جانب النظام الرئاسي الأمريكي، وقبل صياغة الدستور الجديد عكف هوغو بروس على قراءة أعمال كل من روبرت رسلوب وروبرت بيلوتي عن الحكومات البرلمانية في أوروبا ودراسة فلهم هاسباغ للحكومة الوزارية، ولقد كان فيروروس متفقين مع رأي رسلوب حول كون النظام البرلماني الانكليزي هو الشكل الصحيح للنظام البرلماني غيرانه لم يكن ملائماً للظروف الألمانية في عام ١٩١٨. ١٩١٩ كما لم يكن سهل التطبيق، وفي خريف ١٩١٨ وحينما باتت السياسة الألمانية مجبرين على أرتجال نظام برلماني ما، علق توماس مان قائلاً (أنا أريد النظام الملكي، أنا أريد حكومة مستقلة استقلالاً مفعماً بالحماسة... أنا لا أريد بضاعة البرلمانات والأحزاب هذه التي ستعكس صفو كل حياة الأمة بسياستها... وفي النهاية جاءت الوثيقة الدستورية الفايمارية معتمدة خلطة عناصر مأخوذة من فرنسا وأنكلترا والولايات المتحدة في بيان حقوقي معقد)<sup>(٢)</sup>.

لقد نص دستور الجمهورية على ان يكون لها رئيس منتخب لمدة سبع سنوات

(١) حسين عبيد، مصدر سابق، ص ٣٠٠-٣٠١. كذلك ينظر: المرلشيك، مصدر سابق، ص ١٧-١٩.

(٢) ينظر: كارل شميت، مصدر سابق، ص ١٤٥-١٦٤.

ويمكن إعادة أنتخابه كما يمكن اقصاؤه عن طريق الاستفتاء الشعبي بعد موافقه الرايخشتاغ بأغلبية ثلثيه على إدانته كما نص الدستور على ان تعيين المستشار يكون من صلاحية رئيس الجمهورية بعد موافقه الرايخشتاغ، واخذ أيضاً بالتوقيع المجاور (توقيع المستشار أو الوزير المختص الى جانب توقيع رئيس الجمهورية) كذلك أعطيت صلاحية حل مجلس النواب (الرايخشتاغ) الى رئيس الجمهورية وفق إجراءات وشروط معينه ومنح المستشار سلطة وضع سياسة الحكومة وتنفيذها، كذلك منح صلاحية إختيار وزرائه بنفسه على ان يوافق على إختيارهم رئيس الجمهورية والرايخشتاغ، كذلك يشترط في المستشار أو اي عضو في حكومته ان يكونوا أعضاء في البرلمان وانيطت صلاحية سحب الثقة من الحكومة بمجلس النواب وعليها الاستقالة عندئذ<sup>(١)</sup>. ومنح الدستور الرايخشتاغ سلطة سن القوانين وعندما تواجه هذه القوانين بفيثو الرايشترات فمن حق رئيس الجمهورية عندئذ الدعوة لاستفتاء عام<sup>(٢)</sup>، وكذلك للرايخشتاغ تعديل الدستور أو حذف بعض مواد موافقه ثلثي أعضائه وله سلطات مالية واسعة أيضاً لذا، فقد كان الرايخشتاغ وفقاً لدستور فايمر مجلساً قوياً لكن هذا النظام لم يعمر طويلاً وذلك لعدة أسباب أهمها:

اولاً: الصراعات الحزبية في الرايخشتاغ.

ثانياً: تقديم المصالح السياسية الخاصة على المصالح العامة.

ثالثاً: سهولة استخدام السلطة التنفيذية لسلطات الطوارئ.

رابعاً: المشكلات الاقتصادية وديون الحرب العالمية الاولى.

(١) نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفيدرالية، المجلد ٢، ج ٥، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩. ص ٩٢.

(٢) كلمة الرايشترات (Reichrat) مركبة من المقطعين (Reich) وتعني الامبراطورية و(Rat) وتعني المجلس والرايشترات مجلس يمثل الولايات الالمانية. ينظر: د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٦٩١.



كل ذلك أدى الى عدم إستقرار النظام البرلماني، فخلال أقل من أربعة عشر عاماً توالى على الحكم إحدى وعشرون وزارة لم تعمر الواحدة منها أكثر من عشرين شهراً<sup>(١)</sup>.

مما سبق نستنتج ان المشرع الدستوري الألماني في دستور جمهورية فايمر حاول سلوك سبيل العقلنة البرلمانية وأيجاد التوازن بين السلطات الأمر الذي كان يمثل قلقاً عند فيبر والذي كان يرى ضرورة موازنة سلطة الرئاسة بالسلطة البرلمانية والا فإن بنية الرايخ ستصبح في مهبط ربح أزمة برلمانية<sup>(٢)</sup>. الا ان تلك العقلنة لم تتحقق، فقد كان التوازن مختلاً لصالح رئيس الدولة الذي كان يتمتع بصلاحيات الحل البرلماني وتشكيل الحكومة وأيضاً كان يمكنه تجاوز البرلمان ومخاطبة الشعب مباشرة، ولعل أهم صلاحية حظي بها الرئيس تلك التي أشارت لها المادة ٤٨ من دستور فايمر والتي عبر عنها شميث مدافعاً (دكتاتورية رئيس الدولة) والتي تمنح الرئيس حق استخدام القوة ضد الولايات العاصية أو المتمردة وايضاً لحفظ الامن والنظام العامين<sup>(٣)</sup>. واخيراً أتت الازمة الاقتصادية عام ١٩٣٠ والتي تعرضت لها ألمانيا على التجربة البرلمانية التي عرفتها ألمانيا في عهد فايمر<sup>(٤)</sup>.

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في عهد النازية (١٩٣٣-١٩٤٥)

أنشئ الحزب النازي عام ١٩١٩ على أطلال الحرب العالمية الاولى وبعد الخسارة الفادحة التي منيت بها الجيوش الألمانية، واندلاع الثورات السياسية والاجتماعية في الداخل، وفي أواخر عام ١٩٣٢ أستطاع الحزب النازي بقيادة هتلر

(١) المربليشكة، مصدر سابق، ص ٢٠-٢٢.

(٢) كارل شميث، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٩، ص ١٦٩. كذلك: كارل شميث، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٤) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ١٠٦.

الفوز في الانتخابات النيابية بعدد كبير من مقاعد الرايخشتاغ مما جعله مسيطراً على مصير الوزارات ومتحكماً في تأليفها، وبعد فشل المحاولة الاخيرة التي قام بها (فون بان) بتأليف وزارة برلمانية تضم أحزاب اليمين والوسط، بما فيها الحزب النازي، اضطر المارشال (هندنبرغ) الذي كان رئيساً للجمهورية الى تكليف أدولف هتلر بأستلام الحكم وتأليف الوزارة وذلك في كانون الثاني ١٩٣٣<sup>(١)</sup>. وما ان أستلم هتلر زمام السلطة حتى سارع بتعزيز مركزه الشخصي وقامت حكومته بعدة خطوات أساسية جعلتها تتحكم بالسلطة في جميع أنحاء ألمانيا، ممهدة الطريق للرايخ الثالث النازي ومن أهم هذه الخطوات<sup>(٢)</sup>:

**اولاً: حل الرايخشتاغ.**

**ثانياً: الاطاحة بـ (فون بان).**

**ثالثاً: اجراء انتخابات جديدة.**

**رابعاً: تقييد الحقوق الانتخابية للأحزاب المعارضة للحكومة وانتهى الامر**

**بنظام الحزب الواحد (الحزب النازي).**

**خامساً: إصدار قانون التمكين (Enabling Act) والذي ألغى دستور فايمر**

ومنح هتلر سلطات دكتاتورية<sup>(٣)</sup>، منها حق إصدار القوانين، وقد بسط هتلريده على جميع السلطات، فقد كان يجمع بين منصب المستشار ومنصب رئيس الجمهورية بعد وفاة (فون هندنبرغ) عام ١٩٣٤ وكانت بيده سلطة إصدار القوانين ويسيطر على الجهاز الاداري بالكامل و عندما كان يقرر دعوة الرايخشتاغ الى الاجتماع فغالباً ما يكون ذلك من أجل ان يخطب بالاعضاء ومن أجل تغطية

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٦٩٢-٦٩٣

(٢) المريليشكة، مصدر سابق، ص ٢٣-٢٤

(٣) كان هتلر يعتقد بأن سلطته نابعة من سلطة الشعب فهو شخصية مندحجة في الشعب ومعبرة عن إراديه وتطلعاته واماله وبذلك تكون دكتاتورية النازية دكتاتورية شعبية وليست دكتاتورية تقليدية غير متفاعلة مع الشعب ولا معبرة عنه: ينظر: د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٥٥٦-٥٥٧.

بعض قراراته ولذلك أضحى الرايخشتاغ في عهده مجرد واجهة رمزية للحياة البرلمانية ليست له أي صلاحيات تشريعية، ونذكر هنا ان عدد الاجتماعات التي عقدها الرايخشتاغ خلال مدة ست سنوات في العهد النازي من (١٩٣٣ . ١٩٣٩) بلغت عشرين اجتماعاً، ولم يتجاوز وقت الاجتماع الا ساعات قليلة<sup>(١)</sup>. ولذلك فالعقلنة كتقنية لا يمكنها النشوء والنمو في ظل الدكتاتورية، وهذا ما كان عليه الحال في عهد النازية.

---

(١) المربليشكية، مصدر سابق، ص ٢٤.

## المطلب الثاني: العقنة البرلمانية في القانون الاساسي ١٩٤٩

بعد الخسارة الجسيمة التي منيت بها الجيوش الالمانية على يد الحلفاء في عام ١٩٤٥ أضحت الدولة الالمانية وحدث فراغ في السلطة مما دعا الحلفاء (أمريكا، والاتحاد السوفيتي، بريطانيا، فرنسا) الى تأسيس (مجلس الحلفاء الاعلى) ليمارس السلطات في ألمانيا، الا ان المجلس توقف عن العمل عام ١٩٤٨، وفي أيلول من العام ذاته، عندما كانت ألمانيا الغربية رازحة تحت احتلال الدول الغربية الثلاث، عقد في مدينة بون، جمعية تأسيسية استطاعت ان تضع برعاية الدولة الحليفة قانوناً أساسياً دخل حيز النفاذ في ٢٣ أيار ١٩٤٩<sup>(١)</sup>. وكان يحمل بصمات التجربة البرلمانية الفايمارية ويرمي الى عدم تكرار سلبياتها، لا بل الاستفادة من التجربة السابقة وقيام نظام برلماني معقلن تعمل مؤسساته بانتظام وفاعلية ويصون الديمقراطية ويحول دون إستبدادية السلطة كما كان الحال عليه في عهد النازية، وهكذا رفض الشعب الالمني مبدأ الانتخاب المباشر لرئيس جمهورية يتمتع بسلطات واسعة، لكي لا تتكرر تجربة المارشال (فان هندنبرغ) وتجربة هتلر، كذلك رفض الشعب تجربة عدم الاستقرار الحكومي التي ساهمت بإجهاها التعددية الحزبية الفضاضة، ولقد أقام هذا الدستور (١٩٤٩) توازناً معقولاً بين السلطات خصوصاً بين الحكومة والبرلمان، فالحكومة،

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ١٩٧.

مسؤولة أمام مجلس النواب (البندستاج) وله محاسبتها، وقد جرى عقلنة الية سحب الثقة من الحكومة وسنشيرالى ذلك في الباب الثالث من البحث، وكذلك منح مجلس النواب ومجلس الولايات (البندسرات) صلاحيات اخرى تشريعية ورقابية وغيرها، في المقابل فقد أعطي للسلطة التنفيذية صلاحيات واسعة ايضاً، وخصوصاً للحكومة فرئيسها (المستشار الاتحادي) يؤلف الحكومة دون

مشاركة مجلس النواب في التأليف وهذا يعطيه نفوذاً كبيراً، وكذلك للسلطة التنفيذية الاطاحة بمجلس النواب<sup>(١)</sup>. ويبدو أن المجلس البرلماني الذي صاغ دستور ١٩٤٩ قد أخذ من صورة رئيس الوزراء البريطاني مثلاً له عندما قرر منصب المستشار الاتحادي، حيث يتمتع المستشار بذات الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الوزراء البريطاني وقد تزيد صلاحيات الاخير قليلا على صلاحيات المستشار<sup>(٢)</sup>.

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٩٤-٢١٠.

(٢) محمود خليفة جودة، النظام السياسي الألماني: دراسة حول البوندستاج، بحث منشور، المركز الديمقراطي العربي، منشور على الموقع الالكتروني

<http://deuocraticac.de/> p=٢٠٥٩

تأريخ الزيارة ٢/٥/٢٠١٨، الساعة ٣ مساءً.



## المبحث الثالث: التطور التاريخي للعقنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي

خرجت الدولة المغربية في مطلع القرن العشرين بحصيلة هزيلة من تجربة الاصلاح والتحديث التي دخلت فيها منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وفي مطلع القرن العشرين عادت دعوات الاصلاح الدستوري الى الواجهة، وتبلورت في عدة مشاريع تطالب بتنظيم وضعية الحكم وتحديد السلطان المطلق وإقامة حياة نيابية، تزامنت مشاريع الاصلاح هذه مع قيام مجلس الأعيان الذي أنشأه السلطان عبد العزيز عام ١٩٠٤<sup>(١)</sup>. وفي عام ١٩٠٨ نشرت (جمعية لسان العرب) مشروع دستور، طالبت من خلاله بملكية دستورية واقامة مؤسسات تمثيلية وقد كان التوجه في المشروع نحو البرلمانية رغم انه لم ينص على آلياتها (كمنح الثقة أو حجبها أو حل البرلمان وهكذا) أنهى المشروع برفضه من قبل السلطان عبد الحفيظ<sup>(٢)</sup>. ثم بعد ذلك أدخلت المغرب في نظام الحماية الفرنسية عام ١٩١٢، ولم تفلح في هذه المرحلة محاولات وضع دستور للبلاد وظل النظام التشريعي في المغرب الى حين صدور مجموعة

(١) د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب ١٩١٣-١٩٩٧، ط١، مطبعة الريق، المغرب،

٢٠١٠، ص ٣٠ وما بعدها

(٢) د. عبد الاله بلقزيز، السلطة والمعارضة (المجال السياسي العربي المعاصر)، ط١، المركز الثقافي العربي،

المغرب، ٢٠٠٧، ص ٩٩-١٠٠ أيضاً: د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

الإصلاح القضائي محكوماً من حيث أصوله ومصادره بمبادئ الشريعة الإسلامية وأحكام الفقه الإسلامي<sup>(١)</sup>. وبعد ان حصلت المغرب على استقلالها عام ١٩٥٦، عاشت مرحلة إنتقالية إستمرت قرابة ستة أعوام، لم يكتب خلالها دستوراً للبلاد إلا إنه أتخذت بعض الخطوات التي يمكن فهمها على إنها مؤشرات سياسية لاحداث إصلاحات دستورية وسياسية ومن هذه الاشارات إنشاء المجلس الوطني الاستشاري<sup>(٢)</sup>. ويذهب البعض

(١) د. محمد مالكي، مصدر سابق، ص ٧.

(٢) تأسس المجلس في ٣ اب ١٩٥٦ وكان الهدف من وراء تأسيسه التمهيد لحياة نيابية متأنية وليست حياة نيابية مستعجلة او مرتجلة، وفق هذه الرؤية الملكية تشكل المجلس الوطني الاستشاري كخطوة اولى تمهيدية لحياة دستورية برلمانية، وحققيقة المجلس انه وسيلة لانتهاج سياسة برلمانية دونما برلمان، فقد حدد الفصل الاول من قرار تأسيس المجلس بانه جهة استشارية وليس تفريرية او تشريعية، وتبقى الوظيفة التشريعية من اختصاص الملك وقد اعطى المجلس صلاحية حق مساءلة الوزراء ومناقشة الميزانية واقرارها، ويذهب البعض الى ان المجلس الوطني يعد اول برلمان تشهده الحياة السياسية المغربية وقد انتج تشريعات وسائل وزراء الانتالا تؤيد هذا الاتجاه فقد كانت الدوافع السياسية وراء تأسيس المجلس ترمي الى اضعاف وحدة الحركة الوطنية واضفاء الشرعية التشريعية والتنفيذية للثان كانتا بيد الملك ويكفي مطالعة خطابات الملك محمد الخامس خلال سنوات المجلس وامامه للقول بأن المجلس لم يتمكن من تجاوز صفته الاستشارية، ولم يستطيع التخلص من هيمنة المؤسسة الملكية فلقد ولد المجلس تابعاً ويكفي قراءة خطاب الملك بمناسبة افتتاح المجلس سنة ١٩٥٦ لأستنتاج تلك التبعية (...ان تأسيس هذا المجلس لحدث عظيم بالنسبة لبلادنا بل انه من اهم الاحداث التي تمت في عهد الاستقلال ونحن لاندعي به اكثر من كونه خطوة اولى نحوالهدف العالي المنشود، اما الهدف الذي ندخله جهداً في العمل على ابلاغ شعبنا اليه فهو حياة نيابية في المعنى الصحيح تمكن الشعب من تدبير الشؤون العامة في دائرة ملكية دستورية... ونحن عازمون على تغييراوضاع هذا المجلس بمجرد ماتتيسر السبل لذلك من تمهيد للطريق ووضع اطار للحياة النيابية وهكذا استبدال طريقة اختيار الاعضاء من التعيين المباشر او من قوائم الهيات الى اسلوب الانتخابات الحرة) وبسبب الخلافات السياسية بين أعضاء المجلس ادى ذلك الى نهاية المجلس في ٢٣/٥/١٩٥٩ دون ان يستبدل بمجلس وطني آخر، ينظر: كمال هشومي، اول برلمان مغربي: المجلس الوطني الاستشاري من عام ١٩٥٦ الى عام ١٩٥٩، مقال منشور في جريدة الاتحاد الاشتراكي، ١٠/٥/٢٠١٤، ايضاً نص خطاب الملك محمد الخامس بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٥٦ بمناسبة افتتاح المجلس الوطني الاستشاري، منشور على الموقع الرسمي للبرلمان المغربي [www.Parlement, ma.com](http://www.Parlement.ma) تأريخ الزيارة ١١/٣/٢٠١٧ كذلك د. محمود صالح الكروي، مصدر سابق،



الى ان المؤسسة الملكية إستثمرت هذه الفترة لترسيخ سلطتها التأسيسية للدستور<sup>(١)</sup>. وفي ١٩٦١/٦/٢ أصدر الملك الحسن الثاني (والذي بذل جهداً لدفع الملكية التقليدية بإتجاه بنى برلمانية كما يرى موريس دوفرجية ذلك)<sup>(٢)</sup> القانون الاساسي وقد نص على مبدأ الفصل بين السلطات لكن لم يشر للحياة النيابية وأستمر العمل به الى عام ١٩٦٢ وصدور أول دستور، وسنبحث تطور العقلنة البرلمانية في المطالب الاتية:

**المطلب الاول: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٦٢.**

**المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٧٠ - ١٩٩٢).**

**المطلب الثالث: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٩٢ - ٢٠١١).**

**المطلب الرابع: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ٢٠١١.**

(١) د. عبد الهادي بو طالب، دور الاحزاب السياسية المغربية في دفع مسيرة الديمقراطية، محاضرة القايت على

الطلبة، جامعة الاخوين، مدينة افران، ٢٠/٢/٢٠٠٣.

(٢) موريس دوفرجية، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

## المطلب الاول: العقائنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٦٢

قدم الملك الحسن الثاني في خطاب له أذيع في ١٧/١١/١٩٦٢ مشروع الدستور وطرحه على الشعب للاستفتاء عليه، وبالفعل وافق عليه الشعب المغربي، وبذلك تحققت رغبة الراحل محمد الخامس في صدور الدستور قبل نهاية ١٩٦٢<sup>(١)</sup>. ولقد أستقى المشرع الدستوري المغربي أفكاره بشأن الدستور من مصادر عديدة أهمها<sup>(٢)</sup>:

اولاً: النظام البرلماني في أواخر القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر، حيث تم اقتباس فكرة المسؤولية المزدوجة للحكومة منه.  
ثانياً: دستور ديغول الفرنسي ١٩٥٨، واقتبست منه صلاحيات رئيس الدولة ومهامه وتقليص مجال القانون.

وسنشير الى سمات هذا الدستور وأسباب ولادة البرلمان معقلاً وفقاً للمفهوم الضيق للعقلنة وتقييم العقلنة فيه وذلك في الفروع الثلاثة التالية: .

### الفرع الاول: سمات دستور ١٩٦٢ الفرع الثاني: أسباب ولادة البرلمان معقلاً

(١) د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ١٠١٦.

(٢) د. عبد الرحمن القادري، مصدر سابق، ص ١١.

### الفرع الثالث: تقييم العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٦٢

#### الفرع الاول: سمات دستور ١٩٦٢

تميز هذا الدستور بعدة سمات أساسية هي:

**السمة الاولى:** إعطاء الملكية موقع الصدارة بالنسبة للمؤسسات الدستورية الأخرى (الحكومة والبرلمان).

**السمة الثانية:** ولادة البرلمان مقيداً (معقلناً).

**السمة الثالثة:** الأخذ بالبرلمانية المزدوجة (حيث تكون الوزارة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان)<sup>(١)</sup>.

**السمة الرابعة:** حصر وظيفة الحكومة بالتنسيق والتنفيذ.

فبنسبة للسمة الاولى (أعلوية موقع الملك)، فقد تناول الدستور تنظيم ذلك في الفصول منه (١٩ - ٣٥) ووصف الملك بأنه (أمير المؤمنين ورمز وحدة الدولة وضامن دوام الدولة وأستمرارها وهو حامي حمى الدين والساهر على إحترام الدستور وله صيانة حقوق وحرريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لإستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقة)<sup>(٢)</sup>. وأشار أيضاً الى ان ذات الملك مصونة ولا تمس<sup>(٣)</sup>. وأيضاً جعل صلاحية تعيين وإقالة الحكومة ورئيسها بيد الملك<sup>(٤)</sup>. وكذلك منحت له صلاحية حل مجلس النواب بمرسوم ملكي<sup>(٥)</sup>. كذلك اعطي للملك صلاحيات تضامنية فهو يرأس المجلس الاعلى

(١) الفصلان (٢٤، ٨٠)، من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٢) الفصل ١٩ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٣) الفصل ٢٢ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٤) الفصل ٢٣ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٥) الفصل ٢٧ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

للقضاء وهو الذي يعين القضاة<sup>(١)</sup>. وغيرها من الصلاحيات التي تبين بشكل لا لبس فيه أعلىوية الملك على باقي السلطات.

أما فيما يتعلق بالسمة الثانية (البرلمان المعقلن) فقد شهد المغرب ولادة أول برلمان بعد صدور دستور ١٩٦٢ وإجراء إنتخابات تشريعية في ١٧ أيار ١٩٦٣، وقد أشار الدستور الى التركيب الثنائي للبرلمان (مجلس النواب، مجلس المستشارين)<sup>(٢)</sup>. وقد ولد البرلمان مقيداً ومحدوداً في مجاله التشريعي حيث ينص الفصل ٤٨ من الدستور على ان (يختص القانون بالاضافة الى المواد المسندة اليه صراحةً بفصول أخرى من الدستور، في التشريع في الميادين الآتية: ١ - الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الاول من هذا الدستور ٢ - المبادئ الاساسية للقانون المدني والقانون الجنائي ٣ - تنظيم القضاء في المملكة ٤ - الضمانات الاساسية الممنوحة لموظفي الدولة المدنية والعسكرية. ويمكن ان يحدد ويتتم هذه المقتضيات قانون تنظيمي) بينما أشار النص ٤٩ من الدستور الى ان (المواد الاخرى التي ليست من اختصاص القانون هي من حيز النصوص التنظيمية).

أما بالنسبة للسمة الثالثة (مسؤولية الوزارة أمام البرلمان والحكومة)، فقد اشار الدستور الى أن (الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب)<sup>(٣)</sup>.

(١) الفصل ٣٣ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٢) الفصل ٣٦ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢.

(٣) الفصل ٦٥ من دستور المملكة المغربية ١٩٦٢ وبصدد البرلمانية المزدوجة فيرى (دوفرجه) ان هذا النموذج البرلماني يعتبر بمثابة مرحلة أنتقالية من الملكية المقيدة الى النظام البرلماني في صورته التقليدية وفي هذه المرحلة تبقى لرئيس الدولة سلطات فعلية، ويذهب دوفرجه الى ان بعض الدول التي حاولت إحياء هذا النموذج للنظام البرلماني بقصد تقوية السلطة التنفيذية، ولكن هذا الامر ليس منطقياً لأن تقوية السلطة التنفيذية انما يكون بتقوية الحكومة ورئيسها وليس تقوية مركز رئيس الدولة على حساب البرلمان مع عدم مسائلته في نفس الوقت، ينظر: د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ١٠١٨ - ١٠١٩.

وبخصوص وظيفة الحكومة التي ذكرتها السمة الرابعة، فإنها محصورة بتنفيذ القوانين، هذا ما أكده الفصل ٦٦ من الدستور بالنص على ان (الحكومة تسهر على تنفيذ القوانين...)

### الفرع الثاني: أسباب ولادة البرلمان معقلناً

هناك العديد من الاسباب التي تقف وراء ولادة البرلمان المغربي معقلنا أهمها:

١. ان البرلمانية المغربية ولدت في مرحلة أفول البرلمانات في العالم وتراجع أدوارها التشريعية والرقابية.

٢. التأثر بتجربة الجمهورية الخامسة ومبدأ العقلنة الديغولية، وذلك لان المغرب كان مستعمراً من قبل فرنسا حتى عام ١٩٥٦.

٣. هيمنة الملك على الحياة السياسية في المغرب.

٤. الفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتعد في فلسفته ومقاصده عن الفهم المألوف في النظم الديمقراطية.

ويذهب البعض<sup>(١)</sup> الى القول ان اقتباس تجربة ديغول وعقلنة البرلمانية المغربية على هدي تجربة الجمهورية الخامسة ليس له ما يبرره وذلك للاعتبارات التالية:

أ. غياب المبررات التاريخية، فالتاريخ السياسي المغربي لم يشهد أزمات برلمانية أو فوضوية حزبية تستدعي التدخل للحد من قوة البرلمان وسيادته، على عكس تجربة فرنسا قبل دستور الجمهورية الخامسة والتي كانت تستدعي الحد من الفوضى الحزبية والسيادة البرلمانية.

---

(١) د. محمد مالكي، مصدر سابق، ص ٨. كذلك: د. عليان بوزيان، أليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطور البرلماني في الدول المغاربية، بحث مقدم الى جامعة تيارت، ص ٤، منشور على الموقع الالكتروني [www.manifest.univ-ouargla.com](http://www.manifest.univ-ouargla.com) تأريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/٥، الساعة الخامسة عصراً.

ب - إختلال التوازن لصالح المؤسسة الملكية ومن ثم لتحقيق التوازن بين السلطات، كان يفترض الحد من قوة المؤسسة الملكية لا الحد من المؤسسة النيابية.

### الفرع الثالث: تقييم العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٦٢

ان الحياة البرلمانية وفقاً لدستور ١٩٦٢ لم تعمر طويلاً فالمجلس ولد وولدت معه الصراعات بين الحكومة والمعارضة وبين أحزاب جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية مع بعضها البعض وانتهى الأمر الى اعلان الملك حالة الطوارئ إستناداً للفصل ٣٥ من الدستور وقام بحل البرلمان عام ١٩٦٥ نتيجة الاحداث الدامية التي شهدتها مدينة الدار البيضاء والمتزامنة مع تظاهرات الطلبة واضرابهم، وقد صرح الملك على أثر ذلك موجهاً الكلام لمجلس النواب (كفاكم خطاباً وكلاماً فارغاً لا تؤمنون به انتم أنفسكم لقد كنا ننتظر منكم قوانين وها نحن مع بداية السنة الثانية من تجربتنا البرلمانية ومع ذلك فإن الجريدة الرسمية لم تنشر الا ثلاثة قوانين) وحدث على أثر إعلان حالة الطوارئ أنهيار الاغلبية الحكومية، وقد أستمرت مدة الحل قرابة خمس سنوات بقي فيها المغرب دون برلمان<sup>(١)</sup>.

يمكن القول ان هذه الفترة شهدت إختلالاً فجاً في التوازن بين السلطات خصوصاً بين الملكية والبرلمان لصالح المؤسسة الملكية، ويكفي قراءة خطابات الملك الحسن الثاني في بداية كل دورة برلمانية لملاحظة التقريع الذي كان يسوقه لمجلس النواب، ومنها خطابة في عام

(١) إدريس الشماخ، قراءة نقدية في التجربة الدستورية المغربية، بحث منشور على الموقع الالكتروني [www.hespress.com](http://www.hespress.com) تاريخ الزيارة ١١/٣/٢٠١٧، الساعة الحادية عشر ليلاً.

١٩٦٤ (... ان دوركم الاساسي هو العمل الدائب على مساندة السلطة التنفيذية بما تقدمونه من مقترحات القوانين كما لا يقتصر دوركم على التشهير بنقاط الضعف والسعي لتقويم انحراف الحاكمة...) (١). ولهذا لا يمكننا القبول بأن النظام البرلماني في دستور ١٩٦٢ كان معقناً بل إنه في حقيقته كان مختلاً لصالح المؤسسة الملكية.

---

(١) تاريخ الخطاب ١٩٦٤/٤/٢٤ في بداية أفتتاح الدورة الثانية للبرلمان، منشور على الموقع الرسمي لبرلمان المملكة المغربية [www.Parlemarit, ma.com](http://www.Parlemarit.ma.com)، تأريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٢، الساعة العاشرة ليلاً.

## المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٧٠ - ١٩٩٢)

شهدت المغرب أحداثاً سياسية ودستورية مهمة خلال هذه الفترة فقد أصدر الملك الحسن الثاني دستورين فيها أحدهما في عام ١٩٧٠ والآخر بعده بستتين وتحديداً في عام ١٩٧٢ والذي بقي نافذاً حتى عام ١٩٩٢ وسنبحث العقلنة البرلمانية في الدستورين وذلك في الفرعين التاليين:

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٧٠

بعد الاحداث التي مرت بها المغرب والتي اشرنا اليها سابقاً عمدت المؤسسة الملكية في ١٩٧٠/٧/٨ الى انهاء حالة الاستثناء وعودة البلاد للحياة الدستورية معلنة في ذات الوقت عن مشروع دستور ثم عرضه على الاستفتاء الشعبي في ٢٤ تموز ١٩٧٠ وحضي بموافقة الشعب المغربي وبتاريخ ٣١ تموز ١٩٧٠ تمت المصادقة على هذا الدستور<sup>(١)</sup>.

ويذهب البعض الى ان هذا الدستور لا يعدو كونه تعديلا لدستور ١٩٦٢ وليس دستورا جديداً<sup>(٢)</sup>.

(١) ينظر الموقع الرسمي لمجلس النواب المغربي [www.shamberdesrepesentants.com](http://www.shamberdesrepesentants.com) تأريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٣، الساعة الرابعة عصراً.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٤٠٠. ومن المهم ذكره ان دستور ١٩٦٢ ودستور ١٩٧٠ قد جرت صياغتهما بدون مشاركة مباشرة أو غير مباشرة للأحزاب الوطنية ينظر: د. عبد العالي حامي الدين،



ومن خلال قراءة فصول هذا الدستور نجد أنه ينص في فصله الثاني على إلغاء دستور ١٩٦٢ وإيقاف العمل به، والملاحظ أن هذا الدستور عمد على تقوية السلطة الملكية تجاه الحكومة والبرلمان وذلك بدعم وظائف

العرش ضد الحكومة والبرلمان<sup>(١)</sup>. أما فيما يتعلق بالبرلمان فقد أدخل عليه تعديلات من حيث تنظيمه واختصاصاته، فمن حيث التكوين فقد أخذ بنظام المجلس الوحيد<sup>(٢)</sup>. ومن حيث الاختصاصات فقد تم تقليص صلاحياته فيما يتعلق بإعلان الحرب والتي أصبحت من سلطات الملك بعد إحاطة مجلس النواب علماء<sup>(٣)</sup>، في حين أبقى على مجال القانون محجوزاً في حدود معينه<sup>(٤)</sup>. وإيضاً أشار الدستور إلى مسؤولية الحكومة اتجاه الملك ومجلس النواب<sup>(٥)</sup>. وبذلك فقد سار بذات الاتجاه الذي سار فيه دستور ١٩٦٢ (الازدواج البرلماني).

يتضح لنا من خلال فصول الدستور المتعددة أن التوازن كان مختلاً لصالح المؤسسة الملكية، وأن العقلنة البرلمانية بمفهومها الضيق (حجز مجال القانون وتوسعة مجال اللائحة) بقيت على حالها كما في دستور ١٩٦٢ مع سحب بعض الصلاحيات من مجلس النواب لصالح الملك، ويعلق بعض الكتاب ساخرًا على تجربة مجلس النواب في ظل دستور ١٩٧٠ بالقول (كاد التصفيق الجماعي أن يصبح اصطلاحاً دستورياً معناه الموافقة)<sup>(٦)</sup>.

السياق السياسي ٢٠١١: من ملكية رئاسية إلى ملكية ذات طبيعة برلمانية، بحث مقدم إلى منتدى العلاقات العربية والدولية، منشور ضمن تجربة الإصلاح الدستوري في المغرب، تنسيق وتقديم دكتور سعد الدين العثماني، دون سنة نشر، ص ١٣.

(١) الفصول (١٩، ٢٤، ٢٣، ٢٧، ٢٩، ٣٣)، من دستور المملكة المغربية ١٩٧٠.

(٢) الفصل ٣٦ من دستور المملكة المغربية ١٩٧٠.

(٣) الفصل ٧٢ من دستور المملكة المغربية ١٩٧٠.

(٤) الفصلان (٤٥-٤٦) من دستور المملكة المغربية ١٩٧٠.

(٥) الفصل ٥٩ من دستور المملكة المغربية ١٩٧٠.

(٦) د. مصطفى العلوي، الأغلبية الصامتة في المغرب، مطابع دار الكتاب، الدار البيضاء، ١٩٧٧، ص ١٣١.

## الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٧٢

شهدت الساحة المغربية قبل ولادة هذا الدستور أحداثاً كبيرة وخطيرة أنهت بتجميد الملك لنشاط مجلس النواب وإيقاف العمل بالدستور دون ان يعلن ذلك ووضع المغرب تحت ظل حالة الاستثناء ثانياً<sup>(١)</sup>. وفي ١٧/٢/١٩٧٢ أعلن الملك في خطاب موجه للشعب عن تقديم مشروع الدستور الجديد ودعا الشعب للمصادقة عليه عبر الاستفتاء وذلك في ١/٣/١٩٧٢، وأمام هذا السلوك المفاجئ قاطعت الكتلة الوطنية عملية الاستفتاء الذي تم في ١٠/٣/١٩٧٢<sup>(٢)</sup>، إلا ان هذا الدستور بقي مجمداً، بحيث لم ينتخب مجلس النواب طيلة خمس سنوات<sup>(٣)</sup>. ومن المهم ذكره هنا ان دستور ١٩٧٢ ورغم اعطائه الصدارة للمؤسسة الملكية<sup>(٤)</sup> إلا انه وسع مجال القانون حيث نص الفصل ٤٥ منه على ان يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية: الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من هذا الدستور، تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم، النظام الأساسي للقضاة، النظام الأساسي للتوظيف العمومية، الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين، النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية، نظام الالتزامات المدنية والتجارية، إحداث المؤسسات العمومية، تأميم المنشآت ونقلها من القطاع

(١) د. عبد الكريم غلاب، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

(٢) محمود صالح الكروي، مصدر سابق، ص ١٣٥، ويرى البعض ان دستور ١٩٧٢ وخلافاً للدستورين السابقين (١٩٧٠، ١٩٦٢) قد وضع بمشاركة حزبية جزئية في الاعداد عبر لجان شبه رسمية ساهمت فيه الاحزاب المنضوية في إطار الكتلة الوطنية، ينظر: د. عبد العالي حامي الدين، مصدر سابق، ص ١٧.

(٣) محمد باسك منار، دستور ٢٠١١ في المغرب اي سياق؟ لاي مضمون؟، بحث مقدم، المركز العربي للبحوث ودراسة السياسات، ٢٠١٤، ص ٦.

(٤) الفصلان (١٩-٣٥) من دستور المملكة المغربية ١٩٧٢.

العام إلى القطاع الخاص، لمجلس النواب الصلاحية للتصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). في حين أشار الفصل ٤٦ إلى إن المواد الأخرى التي لا يشملها اختصاص القانون يختص بها المجال التنظيمي.

وعليه فإن دستور ١٩٧٢ لم يغير من الواقع السياسي شيئاً رغم انه خفف من العقنة البرلمانية التي كانت معتمدة في الدستورين السابقين<sup>(١)</sup>.

---

(١) الفصل ٤٤ من دستور المملكة المغربية ١٩٧٢.

## المطلب الثالث: العقلنة البرلمانية في الفترة (١٩٩٢-٢٠١١)

كان تقييم التجربة البرلمانية خلال الفترة السابقة لدستور ١٩٩٢ سيئاً، فالمؤسسة البرلمانية كانت معطلة، تارة بسبب الصراعات بين قواها السياسية، وتارة بفعل الهيمنة الملكية. ونتيجة المطالبات المتكرره بأصلاح الواقع السياسي والدستوري فقد أصدرت المؤسسة الملكية في عام ١٩٩٢ دستوراً لم يدم عمره لأكثر من أربع سنوات إذ أعلن الملك الحسن الثاني اجراء مراجعة دستورية شاملة عام ١٩٩٦ فصدر على أثرها دستور جديد، وسنبحث العقلنة البرلمانية في الدستورين وذلك في الفرعين الاتين:

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٩٢

قدمت الكتلة الديمقراطية في عام ١٩٩٢ مذكرة تضمنت المطالبة بالاصلاح السياسي والدستوري وركزت المطالب في مجال البرلمان على الاتي<sup>(١)</sup>:

اولاً: توسيع مجال التشريع.

(١) تشكلت الكتلة الديمقراطية من تحالف خمسة أحزاب من أحزاب المعارضة وأعلنت نفسها للرأي العام المغربي في ندوة صحفية بالرباط في يوم ١٩٩٢/٥/٢٦ وكانت الاحزاب الخمسة (الاستقلال، الاتحاد الاشتراكي، التقدم والاشتراكية، منظمة العمل الديمقراطية، الاتحاد الوطني للقوات الشعبية) ينظرد. محمود صالح الكروي، مصدر سابق، ص ١٦٦.

**ثانياً:** حق مجلس النواب بتشكيل لجان التقصي والبحث وفي تشكيل لجان المراقبة وفي أستجواب الوزير الاول مع ضبط لالية الاسئلة الشفوية والكتابية.

**ثالثاً:** تقليص مدة المجلس الى خمس سنوات.

**رابعاً:** ان يكون إنتخاب جميع الاعضاء بالاقتراع العام المباشر.

**خامساً:** بقاء المجلس قائماً وممارساً لجميع صلاحيته حتى أثناء فترة الاستثناء.

إن فكرة الاصلاح السياسي والدستوري أخذت طريقها في الاستجابة الملكية للحوار مع رؤساء الاحزاب الممثلين في الكتلة الديمقراطية، وأنتهى الامر بأعلان مشروع الدستور ١٩٩٢ من خلال الخطاب الملكي ١٩٩٢/٨/٢٠، وبالفعل تم العمل بالدستور الجديد في ١٩٩٢/١٠/٩، ويعد هذا الدستور معدلاً لدستور ١٩٧٢ مع بعض الاصلاحات المهمة:

١. جاء في الفصل ٥٩ من الدستور (ان الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب) ويتقدم الوزير الاول ببرنامجه الحكومي أمام البرلمان بعد تشكيل الحكومة تطبيقاً لنص الفصل أعلاه، ليتم مناقشته والتصويت عليه وفقاً للفقرتين (٣،٢) من الفصل ٧٤ من الدستور فإذا لم تحصل الحكومة على ثقة المجلس فعليها الاستقالة الجماعية وهذا الاتجاه يعزز مكانة البرلمان مقارنة بدستور ١٩٧٢ الذي لم ينص على التصويت على البرنامج الحكومي، كذلك ألزمت الحكومة بالاجابة عن أسئلة أعضاء المجلس خلال مدة معينة<sup>(١)</sup>. وأيضاً أصبح من حق مجلس النواب تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق<sup>(٢)</sup>. وتعد هذه

(١) الفصل ٥٥ من دستور المملكة المغربية ١٩٩٢.

(٢) الفصل ٤٠ من دستور المملكة المغربية ١٩٩٢.

خطوة إيجابية نحو تدعيم دور البرلمان في النظام الدستوري المغربي وتقوية مركزه عما كان عليه في السابق، إذ حرم دستور ١٩٧٢ البرلمان من هذا الاختصاص.

٢. كذلك نص الدستور على ان (لا يترتب على إعلان حالة الاستثناء، حل مجلس النواب)<sup>(١)</sup>. ويعد هذا التعديل من أهم التعديلات التي تقر بدور المؤسسة البرلمانية، رغم ان النص بقي غامضاً بخصوص الصيغة التي يمكن لمجلس النواب ان يمارسها في اختصاصاته لاسيما وان فترة الاستثناء تؤدي الى تركيز السلطات بيد الملك<sup>(٢)</sup>.

٣. كذلك نص الدستور على ان (يصدر الملك الامر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لأحالاته من مجلس النواب الى الحكومة بعد اتمام الموافقة عليه)<sup>(٣)</sup>. ويعد هذا التعديل تحولاً مهماً في اتجاه تقييد السلطة الملكية.

٤. وبتاريخ ١٠/٨/١٩٩٣ عقد مجلس النواب دورته الاولى، وقد خطب بهم الملك قائلاً (... أريد ان أقرأ عليكم حكمة قصيرة من حكم الاستاذ اليوناني الكبير الشهير فيثاغورس الذي كان يقول (الحياة قصيرة والعلم لا ساحل له، والفرصة سريعة الفلته، والعقلنة صعبة المنال والتجريبية تصاحبها المخاطر، هذه حضرات السادة هي الاركان التي تكون الاطار الذي ستعملون فيه...) وفي ذات الخطبة يشير الملك الى كيفية منح الثقة الى الوزير الاول وكيفية المصادقة على البرنامج الحكومي ودور مجلس النواب في ذلك. وأيضاً اشار الى انه دائماً ما كان يخاطب البرلمان لكنه لم يتلق من البرلمان اي خطاب او

(١) الفصل ٣٥ من دستور المملكة المغربية ١٩٩٢.

(٢) د. محمود صالح الكروي، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٣) الفصل ٢٦ من دستور المملكة المغربية ١٩٩٢.

مراسلة<sup>(١)</sup>. ولذلك يمكن القول ان هذه الفترة شهدت تخفيفاً للعقلنة البرلمانية، إذ جاء الدستور بتعديلات مهمة ساهمت في تعزيز دور المؤسسة البرلمانية.

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية في ظل دستور ١٩٩٦

اعلن الملك الحسن الثاني في اب ١٩٩٥، عن مبادرته بإجراء مراجعة دستورية تمس صلب الدستور والنظام التمثيلي في المغرب، تجري في عام ١٩٩٦، وبالفعل عرض الملك في ١٩٩٦/٨/٢٤ مشروع الدستور للاستفتاء الشعبي، وقد جرى الاستفتاء في ١٩٩٦/٩/١٣<sup>(٢)</sup>.

ولقد جاء الدستور نتيجة اتفاق جميع الاحزاب بما فيها احزاب المعارضة<sup>(٣)</sup>. واول ما يسترعي الانتباه في هذا الدستور، ان الملكية ظلت محتفظة وتمسكة بموقعيتها الاستراتيجية في الهرم الدستوري، فتشريعياً يخول الدستور الملك التدخل المباشر في الحياة البرلمانية من خلال مخاطبة البرلمان مع ما يعنيه ذلك من توجيه للحياة السياسية وتأطيرها بل ورسم الملامح الكبرى للسياسة العامة دون ان يكون مضمون الخطاب موضع نقاش، وعلى الصعيد التنفيذي ظل الملك محافظاً على مفهوم الملكية التنفيذية او الملكية الرئاسية، اذ ان الملك هو من يعين الوزير الاول، كما ان الاعفاء لا يخرج عن المبادرة الملكية، وهو ما يدعوى الى القول بان

(١) خطاب الملك الحسن الثاني في مستهل الدورة الاولى للبرلمان من السنة التشريعية ١٩٩٣-١٩٩٤، منشور على الموقع الرسمي للبرلمان المغربي [www.Parlemarit, ma.com](http://www.Parlemarit.ma). تأريخ الزيارة ٢٠/٣/٢٠١٧ الساعة الخامسة عصراً.

(٢) د. محمود صالح الكروي، مصدر سابق، ص ١٨٥.

(٣) محمد المدني وادريس المغروري وسلوى الزهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، السويد، ٢٠١٢، ص ١٤.

الملك الذي يرأس المجلس الوزاري يستطيع من موقعه التأثير هيكلياً في تدبير الشأن العام وتوجيه السياسة الحكومية، هذا بالإضافة الى سلطة الملك في مجال التعيين بالمناصب العليا المدنية والعسكرية<sup>(١)</sup>.

### ولقد جاء الدستور بعدة تعديلات مهمة:

**أولاً:** فيما يتعلق ببنية البرلمان فقد عاد الى تبني نظام المجلسين (مجلس النواب، مجلس المستشارين) والذي كان سائداً في ظل دستور ١٩٦٢<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً:** تم تخفيض ولاية مجلس النواب الى خمس سنوات ورفع عدد الاعضاء الى ثلاثمائة وخمسة وعشرين عضواً<sup>(٣)</sup>.

**ثالثاً:** دسترة اختصاصات الملك (اذ اصبح يمارس سلطاته المخولة له بمقتضى ظهائر)<sup>(٤)</sup>، دون ان يمنع ذلك الملك من توظيف الفصل التاسع عشر في الاتجاه الذي حوله الى ما يشبه (دستور فوق الدستور)<sup>(٥)</sup>.

**رابعاً:** يقع انتخاب البرلمان الجديد في مدة اقصاها ثلاثة اشهر بعد تاريخ الحل<sup>(٦)</sup>.

لقد جاء الفصل ٤٥ في دستور ١٩٩٦ بنفس صياغات ومضامين دستور ١٩٩٢

(١) د. يونس براءة، الاشكالية الانتخابية في المغرب، بحث منشور، موقع التجديد العربي الالكتروني [www.arabrenewal.org](http://www.arabrenewal.org) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٣/١٥ ساعة ١١ ليلا.

(٢) الفصل ٣٦ من دستور المملكة المغربية لسنة ١٩٩٦.

(٣) الفصل ٣٧ من دستور المملكة المغربية لسنة ١٩٩٦. كذلك د. عبد الرحيم المصلوحي، البرلمان المغربي في ظل دستور ٢٠١١، بحث مقدم الى منتدى العلاقات العربية والدولية، منشور ضمن تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، تقديم سعد الدين العثماني، ط١، ٢٠١٥، ص ٥٢-٥٣.

(٤) الفصل ٢٩ من دستور المملكة المغربية عام ١٩٩٦.

(٥) د. احمد بوز، الملك ورئيس الحكومة: حدود التغير في الدستور المغربي الجديد، بحث مقدم الى منتدى العلاقات العربية والدولية، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٦) الفصل ٧٢ من دستور المملكة المغربية عام ١٩٩٦.



وله الرقم ذاته ايضاً، وبذلك يكون قد حافظ على المجال المحجوز للقانون، لذلك يذهب البعض الى ان الملك هو المشرع الوحيد في ظل هذا الدستور مستندا الى الفصل ٧٢ منه والذي منح الملك صلاحية التشريع وممارسة اختصاص البرلمان في المرحلة الانتقالية التي تقع بين حل البرلمان وبين ممارسة البرلمان الجديد المنتخب صلاحياته، كذلك يستند هذا الرأي (الملك هو المشرع الوحيد) على الفصل ٣٥ من الدستور، والذي منح صلاحيات مطلقة في الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها حوزة التراب الوطني الى تهديد يمس بسير المؤسسات الدستورية<sup>(١)</sup>.

يمكن القول من خلال ما سبق عرضه: ان الاصلاحات الدستورية الرامية لتوسيع صلاحيات الجهاز التشريعي، وتقوية الجهاز الحكومي، ودسترة (تقنين) المؤسسة الملكية لم تنجح في الواقع العملي<sup>(٢)</sup>.

فقد ظل التوازن مختلا لصالح الملك، وظل مجال القانون محجوزا لصالح المؤسسة الملكية، وهذا يعني ان العقلنة في دستور ١٩٩٦ كانت نسخة طبق الاصل تقريبا عن العقلنة البرلمانية في دستور ١٩٩٢.

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٤١٦.

(٢) مناصر ماركسي، الاصلاح الدستوري والسياسي في دول المغرب الكبير (قراءة في تجربة مجهضة)، بحث منشور على النشرة (كنعان)، السنة الخامسة، العدد ٣٠٧، ٢٠٠٥، ص ٧.

## المطلب الرابع: العقائنة البرلمانية في ظل دستور ٢٠١١

لقد شهد الوطن العربي موجة من الاحتجاجات الجماهيرية الغاضبة على الانظمة الحاكمة فيه، والمطالبة بتغيير الانظمة الشمولية والدكتاتورية، وقد انطلقت شرارة تلك الاحتجاجات التي اطلقت بالعديد من الانظمة، من تونس وانتقلت بعدها الى مصر ومن ثم الى العديد من الدول العربية<sup>(١)</sup>، ومن بينها المغرب، ففي ظل هذا المناخ المنتفض نشأت حركة (٢٠ فبراير ٢٠١١) في المغرب وقد انظم اليها الاف المغريين المطالبين باصلاحات سياسية. وفي ٢٠ شباط ٢٠١١ جالت الجماهير المدن والمناطق في المملكة مطالبة بتغيير النظام وكتابة دستور ديمقراطي يجسد الارادة الحقيقية للشعب، ويرسي ملكية برلمانية، وحل الحكومة والبرلمان، وتشكيل حكومة انتقالية مؤقتة تخضع لأرادة الشعب وغيرها من المطالب<sup>(٢)</sup>. وامام موجة الاحتجاجات تلك كانت ردة الفعل الأشهر من النظام الملكي ماسمي بـ (خطاب ٩ مارس) والذي

(١) حسن محمد الزين، الربيع العربي أخر عمليات الشرق الاوسط الكبير، ط١، دار القلم الجديد، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢١-٢٥.

(٢) د. محمد الاخصاصي، الاصلاحيات في المغرب: الحصيللة والمستقبل، بحث مقدم الى الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية حول مستقبل التغيير في الوطن العربي، بيروت، ٩-١٢ تشرين الثاني، ٢٠١٥، ص ٢٢.

اعلن فيه الملك على ما بدا انها اصلاحات دستورية ديمقراطية مهمة، واعترف ضمنا بشرعية مطالب حركة (٢٠ فبراير)، وأعد القصر الملكي خطة وأجندة وقواعد لصياغة مسودة دستور جديد بتعيين اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، التي عهد اليها مهمة العمل على إصلاح الدستور بمدة أقصاها أربعة أشهر وتقديم الاصلاحات الدستورية المقترحة للاستفتاء في الاول من تموز، وكان يفترض ان تتسق اللجنة مع الاحزاب السياسية وغيرها من القوى الاجتماعية والثقافية لإقتراح الاصلاحات الدستورية على القصر الملكي. لقد صوت الشعب المغربي على مشروع الدستور الجديد في الاول من تموز ٢٠١١. وسنبحث في الوقائع التي واجهت الاصلاح الدستوري، ومرتكزات الاصلاح الدستوري في خطاب الملك محمد الخامس، وتقييم الاصلاحات والعقلنة البرلمانية في دستور ٢٠١١ وذلك ضمن فروع ثلاثة:

### الفرع الاول: الوقائع التي واجهت الاصلاحات الدستورية

واجهت خطوة الاصلاح الدستوري في ٢٠١١ ثلاث وقائع على الاقل:

**الاولى:** قصر المدة الزمنية لإحداث الاصلاحات الدستورية في مثل هذه التغييرات الدستورية الهامة والحاسمة، والتي بقيت ملحمة لعقود في تاريخ المغرب السياسي.

اما **الثانية** فهي ان الربيع العربي هو اشبه بتفاعل متسلسل بدأ من تونس ثم الى مصر ثم الى ليبيا ودول اخرى باشكال اكثر عنفا، جعل المغرب يبدو نموذجا ايجابيا جدا للتغيير، اي ان الواقع الدولي خدم النظام المغربي على نحو جيد.

اما **الثالثة** فهي السلطة التأسيسية للملك، حيث انه هو من عين اللجنة

الاستشارية للمراجعة الدستورية، وعلى الرغم من رئاسة الفقيه القانوني (عبد اللطيف المنوني) لها وانه سعى الى التشاور مع مختلف القوى السياسية والنقابات العمالية والاتحادات التجارية، لكن (محمد المعتصم) (المستشار المقرب للملك) هو في الحقيقة القوة الرئيسية وراء المسودة النهائية<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: مرتكزات الاصلاح الدستوري في خطاب الملك محمد الخامس

لقد ارتكز خطاب الملك على سبعة مرتكزات كبرى في اطار ثوابت الملكية الدستورية وامارة المؤمنين أهمها<sup>(٢)</sup>:

١. تكريس الطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة.
٢. ترسيخ دولة الحق والمؤسسات وتوسيع مجال الحريات العامة.
٣. الارتقاء بالقضاء الى سلطة مستقلة وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري.
٤. تعزيز مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها من خلال:

أ. برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة مع توسيع مجال القانون وتخويله اختصاصات جديدة كفيله بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية.

ب. حكومة منتخبة يانبثاقها عن الارادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع وتحظى بأغلبية مجلس النواب.

ث. تكريس تعيين الوزير الاول من الحزب السياسي الذي يتصدر انتخابات مجلس النواب وعلى اساس نتائجها.

ت. تقوية مكانة الوزير الاول كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية

(١) محمد مدني، وأدريس المغروري وسلوى الزهوني، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) د. سعد الدين العثماني، مصدر سابق، ص ٨-٩.

- الكاملة على الحكومة والادارة العمومية وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي.
- ث . دسترة مؤسسة مجلس الحكومة وتوضيح اختصاصاته.
- ج . تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية في نطاق تعددية حقيقية وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية والمجتمع المدني.
- ح . تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة.
- خ . دسترة هيئات الحكامة الجديدة، وحقوق الانسان وحماية الحريات.

### الفرع الثالث: تقييم الاصلاحات الدستورية والعقلنة البرلمانية في دستور ٢٠١١

لقد تباينت القراءات أزاء الدستور الجديد، منها قراءة ناقدة وأخرى مؤيدة

له:

#### أولاً: القراءة المؤيدة للدستور<sup>(١)</sup>:

يذهب البعض الى ان الاصلاح الدستوري في دستور ٢٠١١ يعد نقلة نوعية بالمقارنة مع الدستور السابق ١٩٩٦، فعلى المستوى الكمي احتوى على مقدمة تشكل جزءاً منه اضافة الى ١٨٠ فصلاً في حين كان دستور ١٩٩٦ يتكون من ١٠٨ فصول فقط. وعلى المستوى النوعي، عمل الدستور على ايجاد انسجام بين هوية الامة المغربية وثوابت المملكة والانفتاح على العالم، واعترف الدستور باللامركزية الادارية كنمط للادارة بدل المركزية<sup>(٢)</sup>. واورد الدستور في الفصل (٢٢) مجموعة من الحقوق الجديدة لم يشر اليها في دستور عام ١٩٩٦ وتخلي عن اضعاف القداسة على شخص الملك، ونص على تعيين الملك لرئيس الحكومة من

(١) د. سعد الدين العثماني، مصدر سابق، ص ٩-١٠.

(٢) الفصل الاول من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

الحزب الاول الذي تصدر الانتخابات في مجلس النواب<sup>(١)</sup>. ولم يكن من قبل ملزماً بذلك، كذلك اخذ بتفويض الملك للوزير الاول لرئاسة المجلس الوزاري<sup>(٢)</sup>. ووسع مجال التشريع بالنسبة للبرلمان في مجالات كانت من اختصاصات الملك مثل العفو العام ونظام مصالح وقوات حفظ الامن<sup>(٣)</sup>. واكد ولأول مرة في تاريخ المغرب على ان الحكومة تمارس السلطة التنفيذية<sup>(٤)</sup>. وكانت من قبل لا تمارسها.

### ثانياً: القراءة المناهضة للدستور الجديد

يرى اصحابها ان فكرة الملكية البرلمانية (والتي يسود فيها الملك ولا يحكم) لم تعرف سوى حضور متواضع وان كان حضوراً متقدماً بالنسبة للدساتير السابقة، فالفصل الاول من الدستور نص على (نظام الحكم في المغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية) وايضا اشار الفصل ذاته الى ان النظام الدستوري للمملكة يقوم على اساس فصل السلطات وتوازنها وتعاونها، واذا كانت مظاهر النزوع البرلماني قد تعززت من خلال تقوية المؤسسة البرلمانية عبر استعادة البرلمان لوظيفة التمثيل الاسمي للأمة واحتكار السلطة التشريعية، ثم تقوية مؤسسة الحكومة ودعم استقلاليتها، على مستوى التكوين والصلاحيات، وكذا التضاؤل النسبي لاعمال الملكية، فإن هذه المظاهر لا يمكنها ان تخفي المعالم شبه الرئاسية للنظام الدستوري، سواء تعلق الامر باستمرارية سمو المؤسسة الملكية في العلاقة بباقي السلطات والمؤسسات او باقرار الاشراف الملكي على السلطة التنفيذية وبتعزيز الصلاحيات الملكية في السلطة

(١) الفصول ١٩-٤٠ من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

(٢) الفص ٤٧ من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

(٣) الفصل ٧١ من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

(٤) الفصل ٨٩ من دستور المملكة المغربية لعام ٢٠١١ .

التأسيسية الفرعية، ان التآرجح بين التوصيف شبه الرئاسي للنظام الدستوري، وبين النزوع نحو صيغة نظام برلماني مزدوج، يوضح الحدود الموضوعية التي تعرفها الفكرة البرلمانية داخل النص الدستوري فمقابل النص على ان السلطة التنفيذية بيد الحكومة نجد استمرارية تحكم الملك في توجيه مسار السلطة التنفيذية، ومقابل استقلالية الحكومة في التكوين نجد استمرارية تبعية الوزراء للملك ومقابل بروز الصلاحيات الذاتية للحكومة نجد رئاسة الملك للمجلس الوزاري هذه وغيرها من الامور تدفعنا الى القول ان دستور ٢٠١١ وان حاول تجاوز (الملكية التنفيذية) الا انه لم يصل بكل تأكيد للملكية البرلمانية<sup>(١)</sup>.

من كل مما سبق نستنتج ان الاصلاح الدستوري في دستور ٢٠١١ وان كان لم يحقق برلمانية معقلنة تماما الا انه بالمقارنه مع الاصلاحات السابقة، يعد الافضل في مجال عقلنة نظام الحكم في المملكة.

(١) د. حسن طارق، بين الدستور والممارسة والتأويل: في الموت البطيء للفكرة البرلمانية، بحث مقدم الى منتدى العلاقات العربية والدولية، منشور في كتاب تجربة الاصلاح الدستوري في المغربي، مصدر سابق، ص ٣٩-٤٠.





## المبحث الرابع: التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي العراقي

لقد شهد العراق أوضاعاً دستورية مختلفة، سواءً أكانت تلك الأوضاع قبل قيام الدولة العراقية في عشرينيات القرن المنصرم او بعدها، فالتشريع الدستوري الاول الذي عرفه العراق وهو القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ لم يأت من فراغ دستوري انما جاء بعد تطورات دستورية وسياسية عرفها العراق خلال فترة الحكم العثماني ومرحلة الاحتلال البريطاني وسنبحث في مدى كون البرلمانية معقلنة ام لا في ظل دستور ١٨٧٦ (القانون الاساسي العثماني)، وفي ظل القانون الاساسي ١٩٢٥، وايضاً العقلنة في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك في المطالب الاتية:

## المطلب الاول:

### العقلنة البرلمانية في مرحلة ما قبل قيام الدولة العراقية (١٩٢١)

كان العراق في عهد الامبراطورية العثمانية، مجرد ولاية مهملة عديمة الشأن بين ولايات تلك الامبراطورية، التي حكمت العراق لمدة اربعة قرون لم يعرف خلالها المجتمع العراقي التطور الاقتصادي والاجتماعي وذلك بسبب اعتماد اسلوب الحكم المطلق الذي مارسه العثمانيون، وقد شهدت نهايات القرن التاسع عشر قيام حركة اصلاحية ترمي الى وضع حد للتدهور الذي وصلت اليه الدولة العثمانية، وسميت هذه الحركة بالمشروطية، باعتبار ان مواد الدستور الذي كان ابرز مطالب هذه الحركة تعد بمثابة الشروط التي على الحاكم التقيد بها. ولقد مرت هذه الحركة بمرحلتين<sup>(١)</sup>:

**المرحلة الاولى:** . وكانت في العام ١٨٧٦ عندما تمكن مدحت باشا وبقية اعضاء الحركة من ارغام السلطان عبد الحميد في بداية عهده على القبول بدستور وضع وفق اسس التشريعات الدستورية الحديثة التي عرفتها اوربا بعد الثورة الفرنسية ١٧٨٩، وكذلك قيام مجلس منتخب من قبل شعوب الامبراطورية العثمانية سمي بمجلس المبعوثين العثماني او هيئة المبعوثين.

**المرحلة الثانية:** . وكانت بعد قيام السلطان بوقف العمل بالدستور

(١) د. رعد ناجي المجددة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤ ص ٥ وما بعدها

وتعطيل البرلمان، والعودة الى نظام الحكم المطلق بشكل اشد واقسى مما كان عليه قبل قيام الدستور، وقد امتد هذا (عهد الحكم المطلق) حتى عام ١٩٠٨، بعدها ارغم السلطان عبد الحميد على اعادة العمل بالدستور المعطل وكذلك اعادة انتخاب مجلس المبعوثين، ومن اجل الحد من سلطة السلطان المطلقة وجعلها مشروطة بشروط وحدود وقيود يقرها الدستور، فقد وضعت الحركة الاصلاحية دستوراً سمي باسم (القانون الاساسي العثماني)<sup>(١)</sup>. وجدير بالذكر ان مشروع القانون الاساسي كان يحاول ايجاد نظام برلماني، وكان واحداً من بين عشرين مشروعاً للدستور، وقد تم اجراء تعديلات مهمة على هذا المشروع تهدف الى تقوية صلاحيات السلطان، وبموجب هذا الدستور تم اناطة السلطة التشريعية بالمجلس العمومي والذي يتكون من هئتين (هيئة المبعوثين، هيئة الاعيان)<sup>(٢)</sup>. واقام الدستور مجلساً للوكلاء (الوزراء) يتولاه الصدر

(١) كان احرار الدولة العثمانية برئاسة مدحت باشا بعد ان خلعوا السلطان عبد العزيز، ببيع لابن اخيه مراد بالسلطنة والخلافة. وبعد ان تعرض هذا السلطان للاصابة بالجنون خلع ايضاً، ولم يكن قد مضى عليه بعد تولية السلطان الاحوالي ثلاثة اشهر، وبيع للسلطان عبد الحميد بالسلطة والخلافة وكان ذلك في ١٨٧٦/٩/١، وكان مدحت باشا هو الصدر الاعظم في هذه الفترة وكان قد اتفق مع عبد الحميد قبل مبايعته سلطاناً وبعد ذلك على اصدار دستور للدولة العثمانية، وبالفعل في ١٨٧٦/١٠/٧ صدرت ارادة سلطانية بتشكيل لجنة مشروع القانون الاساسي برئاسة مدحت باشا وثمانية وعشرون عضواً، وصدر الدستور ونشر في ١٨٧٦/١١/٢٣، ينظر حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥ - ١٩٤٦ (موقف جماعة الاهالي منها)، ط ١ مكتبة المثني، بغداد ١٩٨٣، ص ١٤ - ١٥.

(٢) البند (١٤٢) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦، ومن المهم الاشارة اليه ان مجلس المبعوثين ينتخب بالاقتراع السري وعلى مرحلتين، وتمثل كل خمسين الف نسمة من ذكور التبعية العثمانية نائباً واحداً، وقد مثل ولايات العراق الثلاث (بغداد، البصرة، الموصل) ستة نواب، ينظر: البند (٦٥)، (٦٦) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦، كذلك ينظر: فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٣١.

الاعظم (رئيس الوزراء) ويمارس هذا المجلس ادارة السياسة الداخلية والخارجية للدولة وايضاً اشار الدستور الى قدسية السلطان وعدم مسؤوليته<sup>(١)</sup>. وقد اعطى الدستور للسلطان صلاحيات واسعة جداً، فبالاضافة الى وصفه بحامي الدين الاسلامي وحاكم جميع التبعية العثمانية وسلطانها<sup>(٢)</sup>. منح السلطان سلطة عزل الوكلاء (الوزراء) ونصبهم وتوجيه المناصب والرتب وعقد المعاهدات مع الدول الاجنبية وعلان الحرب والصلح وسن النظم المتعلقة بدوائر الادارة وعقد المجلس العمومي وفضه وفسخ هيئة المبعوثين عند الاقتضاء بشرط انتخاب اعضاء جدد<sup>(٣)</sup>.

ويذهب البعض الى ان الدستور لم يشر الى مسؤولية مجلس الوكلاء (الوزراء) امام مجلس المبعوثين (البرلمان) وبذلك فإن الدستور لم يأخذ بكل قواعد النظام البرلماني<sup>(٤)</sup>. الا اننا ومن خلال متابعة بنود الدستور، وجدنا الاشارة الى حق مجلس المبعوثين باستدعاء احد الوكلاء لاعطاء ايضاح عن امر يتعلق بسياسة الوزارة<sup>(٥)</sup>. وكذلك اشار الدستور الى حق واحد او اكثر من اعضاء مجلس المبعوثين بالاشتكاء على احد الوكلاء بما يوجب عليه المسؤولية<sup>(٦)</sup>. الا ان هذه المسؤولية لا تنتهي بالاطاحة بمجلس الوكلاء، فهذه الصلاحية معقودة للسلطان وحده. وعلى الرغم من بروز بعض مظاهر النظام النيابي البرلماني في الدستور من خلال

(١) البند (٥) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

(٢) البند (٤) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

(٣) البند (٧) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

(٤) د. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص ٩.

(٥) البند (٣٨) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

(٦) البند (٣١) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

اقراره قيام مجلس نيابي منتخب ومجلس اعيان معين، واناط السلطة التشريعية بهما، الا ان نصوص الدستور لم تكمل المشوار بإعتماد كافة الصيغ والتقاليد البرلمانية وبرزها، تشكيل الوزارة من بين الاغلبية البرلمانية في مجلس المبعوثين، انما حصر مسألة تشكيل الوزارة بالارادة المنفردة للسلطان<sup>(١)</sup>.

ورغم ان البرلمانية في دستور ١٨٧٦ لم تكن معقلنة، وان إختلال التوازن كان واضحاً لصالح السلطان، ورغم كل السليبات التي رافقت تكوين وعمل مجلس المبعوثين، الا ان هذه التجربة تبقى لها أهميتها الخاصة كونها أول تجربة دستورية برلمانية يشهدها العراق ويمارسها بعض رجالاته قبل تكوين الدولة العراقية<sup>(٢)</sup>.

---

(١) البند (٢٧) من القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

(٢) د. رعد ناجي الحدة، مصدر سابق، ص ١٧.

## المطلب الثاني: العقلنة البرلمانية في الفترة ١٩٢٥-١٩٥٨

لم ترغب بريطانيا بحكم العراق بصورة مباشرة، لذا تقرر في مؤتمر القاهرة (المنعقد في ٩ آذار ١٩٢١ برئاسة تشرشل وزير المستعمرات) أن تؤلف في العراق، تحت الإنتداب البريطاني، حكومة عربية برئاسة الامير فيصل بن الحسين، وفي ٢٣ آب ١٩٢١ توج الأمير فيصل ملكاً على العراق وأول ما أعلنه الملك في حفلة تتويجه بأنه سيقوم بإجراء انتخاب مجلس تأسيسي يضع بمشورته دستوراً للبلاد، الا ان الخبراء البريطانيين بدأوا منذ أواخر ربيع ١٩٢١ بوضع مشروع دستور للعراق بموافقة وزارة المستعمرات البريطانية وشاركهم بعد ذلك عدد من العراقيين، وكانت وزارة المستعمرات تلعب دور الحكم عند حدوث خلاف حوله. وبتأريخ ١٠/١٠/١٩٢٢ وافق مجلس الوزراء العراقي على المعاهدة العراقية البريطانية وقد قيدت المعاهدة سلطة المجلس التأسيسي في مادتها الثالثة، بحيث يجب ان لا يتعارض الدستور الذي سيقومه المجلس مع أحكام المعاهدة وفي تشرين الثاني ١٩٢٣ اعلن مشروع القانون الدستوري في الصحف، وفي ١٨ آذار ١٩٢٤ صدر قانون المجلس التأسيسي الذي حدد اختصاص هذا المجلس بالبت في المعاهدة العراقية - البريطانية، تدقيق لائحة الدستور، وسن قانون انتخاب لأول مجلس نيابي عراقي. وفي ٢٧ آذار ١٩٢٤ عقد

المجلس التأسيسي اول اجتماع له ثم صادق في مساء ١٠ حزيران ١٩٢٤ على المعاهدة<sup>(١)</sup>. وفي ١٤ حزيران ١٩٢٤ بدأ النقاش حول مشروع الدستور الذي اعدده الخبراء الانكليز والعراقيون بعد موافقة وزارة المستعمرات البريطانية عليه، وفي العاشر من تموز من العام ذاته وافق المجلس التأسيسي على مشروع الدستور بعد ان ادخل عليه تعديلات طفيفة، ولان المجلس لم يكن في الحقيقة يملك السلطة السياسية، لذلك فلم تكن بيده السلطة التأسيسية، وكان الغرض من وجود المجلس هو شرعنة النظام السياسي الذي اقامته بريطانيا في العراق وقد تأخر اصدار الدستور قرابة السنة، وفي ٢١ اذار ١٩٢٥ صادق الملك فيصل على القانون الاساسي وامر بوضعه موضع التنفيذ<sup>(٢)</sup>.

وقد اخذ القانون الاساسي بالنظام البرلماني واريده ان يظهر بمظهر قريب من الصورة التقليدية، وقد اقام العلاقة بين الوزارة ومجلس الامة على اساس التعاون والتأثير المتبادل تماشياً مع فكرة النظام البرلماني، فالتعاون يظهر بشكل خاص، عندما تسهم الوزارة في وضع القوانين عن طريق اعداد مشروعات القوانين وتقديمها الى مجلس الامة<sup>(٣)</sup>. وعندما يساهم مجلس الامة في مناقشة الميزانية والتصديق عليها كقانون<sup>(٤)</sup>.

اما التأثير المتبادل فيظهر في قدرة الوزارة على الدخول الى مجلس الامة والتكلم فيه، وحتى التصويت في المجلس الذي يكون الوزير عضواً فيه<sup>(٥)</sup>.

(١) د. منذر الشاوي، مصدر سابق، ص ٣٦٥ وما بعدها.

(٢) د. عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، بدون رقم طبعة، المكتبة

القانونية، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٢٣ - ٣٤.

(٣) المادتان (٤٥، ٦٢) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٤) المادتان (٩٨، ٩٩). من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٥) المادة (٦١) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

وكذلك في قدرة الوزارة على حل مجلس النواب<sup>(١)</sup>. وبالمقابل فإن لمجلس الامة حق توجيه الاسئلة والاستيضاحات (الاستجابات) الى الوزراء<sup>(٢)</sup>. و التحقيق معهم<sup>(٣)</sup>. وللمجلس النواب حق حجب الثقة عن الوزارة<sup>(٤)</sup>.

واذا كانت هذه النصوص توحى بأن دستور ١٩٢٥ قد اوجد نظاماً برلمانياً يكاد يكون كلاسيكياً، فإن التدقيق في مواد الدستور الخاصة بنظام الحكم، يقودنا الى ملاحظة انحراف فيه لصالح الملك على حساب كل من مجلس الامة والوزارة. ويلاحظ ايضاً ان التطبيق العملي لهذا النظام انتهى الى جعل الانحراف فيه اكثر حدة، حيث بات الملك مهيمناً من الناحيتين النظرية والعملية فالانحراف في النظام البرلماني في العهد الملكي هو انحراف دستوري وفعلي حقق فيه الملك هيمنته على كل من مجلس الامة والوزارة<sup>(٥)</sup>. وسنبحث في هيمنة الملك التنفيذية (الهيمنة على الوزارة) وهيمنته التشريعية (الهيمنة على مجلس الامة) وذلك في الفرعين التاليين:

### الفرع الاول: هيمنة الملك التنفيذية

تعاقب على عرش الدولة العراقية خلال العهد الملكي ثلاثة ملوك ووصي، في المقابل تعاقبت ٥٢ وزارة على الحكم، وقد ظل الملك او الوصي طوال هذه المدة يمارس هيمنة دستورية وفعلية على الوزارات وعلى اعمالها فقد منح الدستور الملك حقاً شخصياً ومطلقاً لاختيار رئيس الوزراء<sup>(٦)</sup>. وكان رأيه الشخصي او

(١) المادة (٢٦ / ٢) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٢) المادة (٥٤) من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٣) المادة (١٢٣) من النظام الداخلي لمجلس الامة.

(٤) المادة (٦٦) من القانون الاساسي ١٩٢٥.

(٥) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤، ص٣٢.

(٦) المادة ٢٦ / ٥ من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.



مصلحته الشخصية من الدوافع الأساسية لهذا الاختيار، وقد مارسه الملك فعلياً بأساليب مبطنة ونشيرالى ان سلطة اختيار رئيس الوزراء تمنح في كل نظام برلماني الى رئيس الدولة وهو الذي يصدر قرار الاختيار والاصل ان رئيس الدولة حر في اختياره دون ان يقيد في ذلك شي غير واقع الحياة الحزبية، فحين ينعدم التنظيم الحزبي فإن رئيس الدولة يتمتع بقدر كبير من الحرية، وتقل درجة هذه الحرية حين تتواجد احزاب متعددة، الا انه يتقيد في اختياره الى حد كبير حين يتقاسم العمل السياسي حزبان قويان، اذ يضطر عندئذ الى اختيار رئيس الوزراء من الحزب الحائز على اكثرية المقاعد البرلمانية وعادة يكون هذا الشخص زعيم الحزب<sup>(١)</sup>.

ومع ذلك فإن هذا التقييد مهما بلغت درجته، فهو تقييد واقعي وليس دستورياً، اذ من الناحية النظرية يبقى رئيس الدولة صاحب السلطة الشخصية في اختيار رئيس الوزراء ولكن مع تزايد الاتجاه الديمقراطي، فإن بعض الدول التي تعتق النظام البرلماني سلكت سلوكاً جديداً في اختيار رئيس الوزراء وذلك بإشراك البرلمان مع رئيس الدولة في مسألة الاختيار بحيث يكون قرار رئيس الدولة أما معلقاً على موافقة البرلمان أو مستنداً الى قرار صادر من البرلمان، وأحياناً تتحول سلطة رئيس الدولة في إختيار رئيس الوزراء الى سلطة شكلية وذلك عندما يكون للبرلمان سلطة الاختيار الفعلي لرئيس الوزراء، ويقترددور رئيس الدولة على إصدار قرار تعيينه إستناداً الى إختيار البرلمان ولذلك فسلطة الملك في العراق بموجب المادة (٢٦ / ٥) من القانون الاساسي سلطة شخصية ومطلقة ومن ثم فلم يشترط الدستور إستحصال موافقه مجلس الأمة، ولم يقيد حق الملك في الاختيار بقرار مسبق من المجلس، كذلك منح القانون الاساسي سلطة إقالة رئيس الوزراء

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، ص٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص١٧٩، كذلك د.

اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دار صادر، بيروت، ١٩٦٩، ص٢٧٣.

لرئيس الدولة وذلك بتوقيعه المنفرد، وهذه السلطة تجعل من الوزارة مسؤولة أمام رئيس الدولة الى جانب مسؤوليتها أمام البرلمان طالما انه يستطيع إقالتها بأمره الفردي بحيث تبدو الاقالة مقابلة لحجب الثقة التي يمارسها البرلمان لإسقاط الوزارة<sup>(١)</sup>. كذلك فإن من الامور التي جعلت الملك متحكماً بالوزارة هي اشتراط تصديقيه على قرارات مجلس الوزراء، إذ مكن ذلك من تعديلها أو تأخير صدورها أو حتى ألغائها، ومعنى هذا ان فكرة الوزارة كهيئة مستقلة وقائمة بذاتها قد أُنعدمت في العراق في ظل النظام البرلماني، لان الملك بتصديقه على قرارات الوزارات جعل منها مجلساً تابعاً تتخذ فيه القرارات التي تحدد سياسة مملكته<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: هيمنة الملك التشريعية

إن هيمنة الملك لم تقف عند حدود وزارته، بل إمتدت لتصل وتشمل السلطة التشريعية (مجلس الامة)، فقد منح الملك حق تعيين أعضاء مجلس الاعيان<sup>(٣)</sup>. رغم ان الاصل في النظام الديمقراطي النيابي ان الشعب هو من يختار ممثليه في البرلمان، وهذا مبدأ أساسي، ولذلك لا يمكن إعتبار اي نظام لا يستند الى حق الشعب في إختيار ممثليه بأنه نظام نيابي، فهذا المبدأ مرتبط كلياً بفكرة الديمقراطية النيابية<sup>(٤)</sup>. وفيما يتعلق بطبيعة تعيين الملك لاعضاء مجلس الاعيان،

(١) د. فائز عزيز سعد، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٢) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٣) المادة ٣١ من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٤) جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة أمير الغوري، دمشق، دار اليقظة للتأليف والترجمة والنشر، ص ٩٧، ورغم صراحة هذا المبدأ الا انه أحياناً وللاعتبارات تاريخية نجد أن بعض الدول ذات الديمقراطية النيابية أضطرت الى القبول بواقع وجود ممثلين غير منتخبين في البرلمان، سواء ضمهم مجلس مستقل او كانوا في مجلس واحد مع ممثلين منتخبين، ففي انكلترا نجد مجلس غير منتخب وهو مجلس اللوردات الى جانب مجلس منتخب وهو مجلس العموم وقد استطاعت العقلية السياسية الانكليزية ان تخضع هذ المجلس الموروث الى روح الديمقراطية وتوفق بين احترام مخلفات الماضي وبين متطلبات الفكر

هل انه حق اسمي ام انه حق شخصي؟ فإن الجواب يكمن في قراءة بعض النصوص ذات الصلة، فالمادة (٧ / ٢٦) من دستور ١٩٢٥ تشير الى ان (الملك يعين اعضاء مجلس الاعيان ويقبل استقالتهم من مناصبهم) كذلك نصت المادة (٣١ / ١) (يتألف مجلس الاعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يعينهم الملك...) ولذلك فالقراءة التي نؤيدها هي ان حق الملك في التعيين حق شخصي وليس اسماً (شكلياً)، ويعود السبب في ذلك الى ان النصوص اعلاه وردت مطلقة ولم تقيد بأي قيد ومن ناحية اخرى فإن الاتجاه الذي ساد في المجلس التأسيسي العراقي عند مناقشة المواد الخاصة بتكوين مجلس الاعيان، يؤكد انصراف اعتقاد اعضاء المجلس - سواء المؤيد منهم لوجود مجلس الاعيان او المعارض - الى ان سلطة تعيين اعضاء مجلس الاعيان بيد الملك وحده<sup>(١)</sup>.

كذلك تبدو هيمنة الملك التشريعية في مجال حقه في الاعتراض على القوانين واعادتها الى مجلس الامة للنظر فيها مجدداً في ضوء الاسباب التي يبيدها الملك في كتاب الاعادة، وهذا يعني ان للملك حق الاعتراض على القانون بعد ان يشرعه مجلس الامة<sup>(٢)</sup>، كذلك فإن اللوائح القانونية التي يقبلها مجلس الامة لاتعتبر قانوناً الا بعد التصديق عليها من قبل الملك<sup>(٣)</sup>. و منح الملك ايضاً سلطة اصدار مراسيم لها قوة القانون بموافقة هيئة الوزراء ويكون لها قوة قانونية وذلك في حال ظهرت ضرورة اثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والامن العام او لدفع خطر عام او لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في

السياسي الحديث، وذلك بتقييدها سلطة الملك في تعيين اللوردات وجعلها مستندة الى نصيحة وزرائه، ينظر د. سيد صبري حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٣٧ وما بعدها.

(١) د. فائز عزيز اسعد، مصدر سابق، ص ١٣٠ - ١٣٣.

(٢) المادة ٦٢ / ٣ من القانون الاساسي، ١٩٢٥.

(٣) المادتان (٦٣، ٦٢) من القانون الاساسي، ١٩٢٥.

الميزانية او بقانون خاص او للقيام بواجبات المعاهدة على ان تعرض هذه المراسيم جميعا على مجلس الامة في اول اجتماع، عدا ما صدر منها لاجل القيام بواجبات المعاهدات المصدقة من قبل مجلس الامة او المجلس التاسيسي فإن لم يصدق مجلس الامة هذه المراسيم فعلى الحكومة ان تعلن انتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الاعلان، ويجب ان تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتواقيع الوزراء كافة<sup>(١)</sup>. ويذهب البعض الى ان هيمنة الملك لم تقتصر على هذا الجانب فحسب بل امتدت الى انتخاب مجلس النواب، فاذا كانت المادتان (٣٦، ٣٧) من القانون الاساسي قد اشارتا الى ان مجلس النواب يتالف بالانتخاب وفق قانون إنتخاب خاص، واذا كانت السلطة التنفيذية قد قامت بالفعل باجراء انتخابات لتكوين كافة المجالس النيابية التي عرفها النظام البرلماني في العراق فإن هذا لم يكن الا عملاً شكلياً وظاهرياً لاضفاء الطابع الديمقراطي على عملية تكوين مجلس النواب<sup>(٢)</sup>. كذلك فقد اشار القانون الاساسي الى حق الملك بحل مجلس النواب<sup>(٣)</sup>. وحقيقة الامر ان هذا الحق هو حق شكلي وليس شخصياً اذ لا يمارسه الملك الا بناءً على طلب من الوزارة وذلك لان القانون الاساسي قيد حق الحل بالقول (وفقاً لاحكام القانون) ولكن من حيث الواقع كان الملك يصدر ارادات ملكية بحل مجلس النواب بناء على قرار مسبق من مجلس الوزراء الا ان ذلك لم يحل دون ممارسته دوراً فعلياً، بحيث يكون الحل في الحقيقة واقعاً بناء على قراره هو، وتنفيذاً لرغبته الشخصية وذلك عن طريق تأليف وزارة تقبل مسبقاً بتنفيذ

(١) المادة ٣/٢٦ من القانون الاساسي ١٩٢٥.

(٢) د. فائز عزيز اسعد مصدر سابق، ص ١٧٩. كذلك د. فاضل محمد رضا، الانتخابات النيابية في العراق ١٩٣٣-١٩٥٨، ط١، دار المؤرخ العربي، بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٣.

(٣) المادة ٢/٢٦ من القانون الاساسي ١٩٢٥.

رغبته بحل المجلس فيكون القرار الذي تصدره في هذا الشأن ستارا يغطي دور الملك الفعلي<sup>(١)</sup>. وفيما يتعلق بمسؤولية الوزارة فقد جعل القانون الاساسي الوزارة مسؤولة امام مجلس النواب ولم يجعلها مسؤولة امام مجلس الاعيان<sup>(٢)</sup>.

وقد اظهر التطبيق العملي للنظام البرلماني العراقي في العهد الملكي اختلالا في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح المؤسسة الملكية، فقد غالت الوزارة وبناء على رغبة الملك في حق حل مجلس النواب وعجز هذا الاخير عن ممارسة المسؤولية السياسية للوزارة لذا كان الشعب وقواه تتجه في ظل (البرلمانية الهاشمية) الى الملك للتخلص من بعض الوزارات وليس الى ممثلي الشعب كما حدث بالنسبة لوزارة صالح جبر ١٩٤٨، وتظهر لنا مغالاة الحل في ان من اصل ستة عشر مجلساً عرفها النظام البرلماني العراقي لم يتمكن اي مجلس نواب من اكمال دورته، بل كانت بعض الوزارات تصدر قرار الحل في نفس يوم تاليفها، وهذا ما تم في ١٩٥٤/٨/٣ حين تالفت وزارة نوري السعيد. وعليه فإن ضعف دور الوزارة وضعف مجلس النواب اديا الى تركيز السلطة بيد الملك ومن ثم فإن العلاقة بين السلطات لم تكن افقية كما يفترضها النظام البرلماني، انما كانت متعامدة ويعتلي قمة الهرم الملك تليه الوزارة وفي القاعدة يكون مجلس النواب<sup>(٣)</sup>.

**صفوة القول:** ان الحياة الدستورية في العراق في ظل القانون الاساسي كانت تعاني من اشكالات عديدة، وكان عليها مؤاخذات

(١) د. فائز عزيز اسعد، مصدر سابق، ٢١٤.

(٢) المادة (٦٦)، من القانون الاساسي ١٩٢٥.

(٣) د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ١٠٨-١٠٩.

كبيرة حيث اعلنت الاحكام العرفية في العراق خلال العهد الملكي (١٦) مرة وتالف (١٦) مجلسا نيابيا لم يكمل سوى مجلس واحد منها دورته الدستورية الكاملة، ولقد كان تزييف الانتخابات امرا طبيعيا ومنهجيا في الحياة النيابية العراقية انذاك، وفي ذلك يقول توفيق السويدي الذي راس الحكومة ثلاث مرات خلال العهد الملكي، عن اول انتخابات برلمانية جرت عام ١٩٢٥ (الانتخابات انتهت بانتخاب مرشحين كان يتفق على تعيينهم الملك ووزير الداخلية ومن ورائه المستشار البريطاني ورئيس الوزراء)<sup>(١)</sup>.

لذلك لا يمكننا القول ان النظام البرلماني في العهد الملكي كان معقلناً، فالاختلال كان واضحاً وقويا لصالح الملك على حساب بقية السلطات.

---

(١) اثيرادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر، بيروت، لبنان، ٢٠١١، ص ٣٧-٣٩.

## المطلب الثالث: العقلنة البرلمانية في ظل قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤

بعيداً عن الاسباب والدوافع التي ادت الى تغيير النظام السياسي في العراق في عام ٢٠٠٣ ودور الاحتلال الامريكي في هذا التغيير، ودخول العراق في فترة فراغ دستوري وسياسي، من اجل معالجة ذلك تم اتخاذ مجموعة من الاجراءات، اهمها اصدار ينظر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لسنة ٢٠٠٤ في ٢٠٠٤/٣/٨<sup>(١)</sup>. ونشر في الجريدة الرسمية<sup>(٢)</sup>، ويلاحظ على هذا القانون انه لم يشر الى طبيعة نظام الحكم (برلماني، رئاسي، مجلسي) ورغم الاختلاف في طبيعته، اذ

(١) تشكلت لجنة صياغة الدستور رسمياً من المجلس الرئاسي لمجلس الحكم (٩ اعضاء)، برئاسة الدكتور عدنان الباججي، وتولت الصياغة في الواقع لجنة خبراء مصغرة مؤلفة من حقوقيين وقضاة وخبراء قانون لوضع قانون ادارة الدولة، وقد تجنبت اللجنة تسميته بالدستور وشددت على الطابع (الاداري) والطابع (المؤقت) لهذه الوثيقة، ومرد عدم تسميته دستورا مؤقتا يعود الى الخلافات العميقة بين مجموعة السبعة) اللذين كانوا ينسقون مع سلطة الاحتلال فضلا عن ادراك سلطة الاحتلال ازتياب العراقيين من مسمى دستور مؤقت، ينظر كل من فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، بحث منشور، كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٦، ص٦٦، كذلك د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٣٠٩.

(٢) نشر في الوقائع العراقية، العدد ٩٣٨١ لعام ٢٠٠٤.

ذهب البعض الى أنه لم يأخذ بمظاهرها صورة واحدة من صور النظم النيابية المذكورة انفاً، وإنما اخذ بعض مظاهرتك الصور<sup>(١)</sup>. في حين يرى اخرون ان النظام السياسي في دستور ٢٠٠٤ اتجه نحو نظام الجمعية حيث ان للجمعية الوطنية يعود تشريع القوانين والرقابة على السلطة التنفيذية واستجواب مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وغيرها من الصلاحيات الواسعة<sup>(٢)</sup>. الا اننا نرى انه اعتنق النظام البرلماني ولكن ليس بصورته التقليدية، ودليل ذلك، الرغبة العراقية لدى قوى المعارضة في تبني النظام البرلماني بعد التغيير في ٢٠٠٣، وهذا ما اكدته بيانات مؤتمراتها كمؤتمر صلاح الدين (٢٦ - ٢٩ / شباط / ٢٠٠٢)، ومؤتمر لندن (١٣ - ١٧ / كانون الاول / ٢٠٠٢)<sup>(٣)</sup>. وايضا نصوص الدستور التي تؤكد المظهر البرلماني - وسنستبعد الحديث عن الحكومة الانتقالية الاولى التي نص عليها قانون ادارة الدولة كمرحلة انتقالية، وذلك لان البناء المؤسسي فيها مرتبك ولا يخضع لقاعدة ونظام معين . واهم تلك النصوص:

**اولا:** مسؤولية رئيس الوزراء امام الجمعية الوطنية: للجمعية الوطنية سحب الثقة من رئيس الوزراء او من الوزراء مجتمعين او منفردين<sup>(٤)</sup>. ولها استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم اعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء<sup>(٥)</sup>.

(١) د. حميد حنون خالد قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، مصدر سابق، ص ٣١.

(٢) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ٣٩٠.

(٣) د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد ٢٠٠٣، ط ١، دار ومكتبة البصائر، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٣٢ ايضا د. فراس عبد الكريم محمد علي، اداء البرلمان العراقي بعد ٢٠٠٥ الواقع والطموح، بحث منشور، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد ٥٢، ٢٠١٥، ص ١٦.

(٤) المادة ٤٠/أ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

(٥) المادة ٣٣ / ز من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.



**ثانياً:** الشائبة التنفيذية: اذ تتكون من مجلس الرئاسة، مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>. وتنتخب الجمعية مجلس الرئاسة بأغلبية ثلثي الاصوات<sup>(٢)</sup>. ويختص المجلس بالمصادقة على مشروعات القوانين التي تقر من الجمعية الوطنية وله نقضها وفقاً للآلية المشار إليها في المادة (٣٧) من قانون ادارة الدولة، وكذلك له تسمية رئيس الوزراء باجماع اعضائه وايضا تسمية الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء<sup>(٣)</sup>. اما بالنسبة لمجلس الوزراء فيتألف من رئيس الوزراء ومجموعة اعضاء (وزراء)، ويعرض رئيس الوزراء اسماء حكومته على مجلس الرئاسة وبعدها يسعى للحصول على ثقة الجمعية الوطنية بالاغلبية المطلقة.

ويتولى مجلس الوزراء اصدار الانظمة والتعليمات الضرورية لتنفيذ القوانين، وله كذلك اقتراح مشاريع القوانين، فضلا عن اختصاصات اخرى.

**ثالثاً:** التعاون والتوازن بين السلطتين: ويبدو ذلك من خلال العملية التشريعية وغيرها من الصور، فالعملية التشريعية تتم بالتعاون بين الجمعية الوطنية ومجلس الوزراء، اذ لمجلس الوزراء تقديم مشاريع القوانين<sup>(٤)</sup>. وكذلك لاعضاء الجمعية الوطنية الحق باقتراح مشاريع القوانين وفق نظام الجمعية الداخلي<sup>(٥)</sup>. وتتم مناقشة المشاريع في الجمعية الوطنية، ومن ثم ترسل الى مجلس الرئاسة والذي له الحق بالمصادقة عليها وله حق الاعتراض التوقيفي على تلك المشاريع. ومع مظاهر التعاون هذه الا ان

(١) المادة ٣٥ من قانون ادارة الدولة ل العراق لمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

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

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

(٤) المادتين، (٣٣ / ج، ٤٢) قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤..

(٥) المادة ٣٣ / د من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.

هنالك مظاهر أخرى عكس المظاهر السابقة، ومنها منع الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية وعضوية مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

**صفوة القول:** ربما كان إختلال التوازن الواضح لصالح الجمعية الوطنية، هو ما دفع البعض الى القول بأنه النظام لم يكن برلمانياً، وقد أثبتنا في البحث أن النظام كان برلمانياً، ولكنه يعاني من إختلال التوازن لصالح الجمعية الوطنية على حساب مجلس الوزراء ومجلس الرئاسة، ولذلك يرى الباحث أن النظام في ظل هكذا إختلال غير معقلن.

---

(١) المادة ٢٨ / أ قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤..

### المطلب الرابع:

## العقلنة البرلمانية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

اعتنق دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، النظام البرلماني اذ تنص المادة (١) منه على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي..)<sup>(١)</sup>.

وبغض النظر عن الخلل الموجود الصياغة الموجودة في النص اعلاه، الا ان تبني النظام البرلماني كان واضحاً لاليس فيه، خلافاً لدستوري (١٩٢٥ - ٢٠٠٤) اللذين لم يشيرا صراحة الى طبيعة نظام الحكم.

ورغم وضوح النص اعلاه الا ان البعض يرى انه نصوص الدستور الاخرى تتعارض مع القاعدة الاساس في النظام البرلماني (التوازن والتعاون بين السلطات) اذ ان هناك ترجيحاً لسلطة مجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية، لابل ان هناك اقترباً من نظام حكومة الجمعية وابتعاداً عن النظام البرلماني<sup>(٢)</sup>. ولكن هذا الرأي غير متفق عليه، والبعض يرى ان النظام الديمقراطي في العراق وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام برلماني بحت وذلك لانه يكفي للقول بالصورة البرلمانية لنظام معين، وجود برلمان وحكومة مستقل كل منهما عن

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

(٢) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ٤٤.

الاخرالى حد ما مع قيام تعاون وتجانس وانسجام وتوازن تضمنه الوسائل الرقابية المتبادلة كما ان عدم التكافؤ بين السلطتين قد يبدو طبيعيا في كثير من الاحيان لكنه لا يصل الى حد القضاء على احدهما، بل يظل لكل منهما جانب من الاستقلالية والخصوصية التي يمكنها من توجيه شؤونها بنفسها ولذلك فالركنان الاساسيان في النظم البرلمانية (الثنائية التنفيذية، التعاون والرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة) موجودان في النظام السياسي العراقي وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومما يعزز ذلك القول نص المادة ١ المشار اليها انفاً، ويرى اخرون ان النظام النيابي في العراق هو نظام شبه برلماني وذلك لاعتماد النظام على الاركان الاساسية في النظم البرلمانية مع تميزه ببعض العناصر التي تبعده عن البرلمانية الخالصة كمسؤولية رئيس الدولة، الحل الذاتي لمجلس النواب، تمانع العضوية،...<sup>(١)</sup>. والباحث يرى ان البرلمانية المعتمدة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هي برلمانية متطورة يكون فيها المركز الاقوى من نصيب البرلمان. والسؤال الاهم الذي ينبغي ان يطرح، هل ان النظام البرلماني العراقي بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نظام معقلن ام لا؟ والاجابة عن هذا السؤال تستدعي استحضار اهم نصوص الدستور وكذلك الممارسة السياسية، دون الخوض في التفصيلات . والتي سنذكرها في الباب الثاني عند بحث آليات العقلنة البرلمانية في العراق . وسنبحث ذلك في الفرعين الاتيين:-

### الفرع الاول: العقلنة البرلمانية من الناحية النظرية

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

(١) د. عامر عياش، مصدر سابق، ص ٢٦-٢٩.

السلطات) وقد تولت النصوص بيان تنظيم السلطات والعلاقة فيما بينها، وسنبحث في البندين التاليين ذلك التنظيم في الجانب الشكلي وايضاً في الجانب الموضوعي:

**اولاً: الجانب الشكلي:** - تناول المشرع تنظيم السلطة التشريعية في المواد (٤٨ - ٦٥)، بمعنى انه خصص (١٧) مادة تتكلم عن مجلس النواب وتنظيمه واختصاصاته مع العلم ان المشرع الدستوري قد خصص مادة واحدة فقط للحديث عن مجلس الاتحاد باعتباره المجلس الثاني في السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>. بينما تناول تنظيم السلطة التنفيذية بفرعيها (رئيس الجمهورية والحكومة) في المواد (٦٦ - ٨٦) بمعنى انه قد خصص (٢٠) مادة دستورية لذلك، وقد خصص منها (١٠) مواد للحديث عن رئيس الجمهورية والية ترشيحه واختصاصاته، ومدة ولايته ونظم بـ (١٠) مواد اخرى الحكومة (مجلس الوزراء ورئيسه) وهذا يعني ان المشرع الدستوري لم يحقق التوازن الشكلي بين السلطتين، فقد خصص لمجلس النواب (١٦) مادة في حين خصص للحكومة (١٠) مواد، كذلك لم يحقق المشرع التوازن بين الثنائية التشريعية ذاتها اذ تناول مجلس الاتحاد بمادة واحدة فقط، وأرجئ العمل به الى حين صدور قرار عن مجلس النواب باغلبية الثلثين بعد الدورة الانتخابية الاولى<sup>(٢)</sup>.

**ثانياً: الجانب الموضوعي:** - بمقارنة التنظيم الدستوري لصلاحيات مجلس النواب (التشريع، الرقابة، مسائلة رئيس الجمهورية، الحل الذاتي، اعلان حالة الطوارئ،...) مع صلاحيات بقية السلطات نستطيع الاستنتاج بسهولة، ان المشرع الدستوري اعطى التفوق لمجلس النواب على حساب بقية السلطات، وهذا ما لا يختلف فيه احد، انما دب الاختلاف في مدى توازن الثنائية التنفيذية، فذهب

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

(٢) المادة ١٣٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

البعض الى تعامد هذه الثنائية لصالح رئيس الدولة<sup>(١)</sup>، وذهب اخرون الى تعامدها لصالح الحكومة<sup>(٢)</sup>. وجدير بالذكر ان لا احد يتحدث عن توازن هذه الثنائية بالمرّة، وعليه فإننا نرى ان التوازن مختل في العلاقة وبمستوياتها الثلاثة (بين البرلمان والحكومة، بين الثنائية التنفيذية وبين الثنائية التشريعية).

### الفرع الثاني: العقلنة البرلمانية من الناحية العملية

ان مجرد الاشارة الى مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور، والى وجود مؤسسة البرلمان، والى تنظيمه واختصاصاته، لا يعني ان البرلمان يمارس صلاحياته بنفس المستوى الذي يطرحه الدستور، ان الامر هنا يخضع لمنطق اخر الا وهو الاداء (الانجاز الكلي لمنظومة ما في اطار تفاعلها مع البيئة التي توجد فيها، وفي اطار ما مخطط له ان يكون)<sup>(٣)</sup>. واذا ما اردنا قياس فاعلية البرلمان من عدمها، فلا بد من المقارنة بين الصلاحيات والمهام الممنوحة دستورياً وقانونياً وبين اداء البرلمان لمهامه وواجباته، ولوجدنا ضعفاً واضحاً في الاداء، ولعل الاسباب متعددة، بعضها يعود للبرلمان ذاته وبعضها اسباب خارجية اهمها ان البرلمان كمؤسسة يفتقر الى الادوات اللازمة التي معها يصبح مؤسسة فاعلة، على العكس من السلطة التنفيذية التي لديها ادوات تحقيق الفاعلية، وسواء كان الضعف داخلياً او بفعل تفوق السلطة التنفيذية بحكم امتلاكها تلك الادوات فإن النتيجة ستكون اختلالاً بالتوازن بين البرلمان والحكومة وهذا ما شهدته الدورات الثلاث لمجلس النواب العراقي، ففي الدورتين الاولى والثانية خصوصاً كان اختلال التوازن واضحاً لصالح الحكومة، اذ لم يستطع مجلس النواب تفعيل دوره الرقابي بشكل سليم وذلك لممانعة الحكومة ووقوفها بوجه مجلس النواب.

(١) د. علي يوسف الشكري ولبلي حنتوش ناجي، مصدر سابق، ص ١١١٥.

(٢) د. هاتف محسن كاظم، مصدر سابق، ص ١٩٣-١٩٧.

(٣) د. فراس عبد الكريم محمد علي، مصدر سابق، ص ١٣.

لكل ذلك يمكن القول ان البرلمانية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ غير معقلنة. ومن ثم يثار التساؤل عن كيفية عقلنة النظام البرلماني في العراق، وماهي آليات تلك العقلنة؟ هذا ما سنبحثه بالتفصيل في الفصل الاخير من الباب الثاني.





## الفصل الثالث

### اسباب العقلنة البرلمانية



هناك جملة من الاسباب التي تدعو لإعتماد تقنية العقلنة البرلمانية، بعضها أسباب داخلية تتمثل في إختلال التوازن بين البرلمان والحكومة أو في إختلال التوازن داخل المؤسسات التشريعية والتنفيذية وكذلك أنحدار المبادئ البرلمانية كمبدأي النقاش والانفتاح، وهناك جملة من الأسباب الخارجية والتي مع وجودها يخل النظام ويصبح لازماً على صناع القرار البحث عن حلول للازمات والمآزق المترتبة على ذلك الإختلال ولعل من أهم الاسباب الخارجية إغتراب النظام عن بيئته ومحيطه الذي يراد ان ينمو ويتطور فيه وغيرها من الأسباب. ويرى البعض<sup>(١)</sup>، أن الاسباب الداعية للعقلنة البرلمانية يمكن تقسيمها الى:

**أولاً: اسباب تاريخية** (الدكتاتورية البرلمانية) إذ أن الظروف التاريخية في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة ابرزت الحاجة الى ضرورة تقييد النشاط البرلماني، وفسح المجال أمام مساهمة السلطة التنفيذية فيه بما يضمن الاستقرار السياسي في الدولة.

**ثانياً: اسباب واقعية** تتجسد في أن واقع ممارسة الوظيفة السياسية في الدولة أفرز استحالة تفرد البرلمان بالتشريع بعيداً عن إعطاء أي دور فيه للسلطة التنفيذية، وذلك لإفتقار أعضاء البرلمان للكفاءة العلمية، والخبرة الفنية، في المقابل فإن السلطة التنفيذية هي الاكثر معرفة بالاحتياجات الميدانية أثناء تنفيذ

(١) د. عبد المجيد طيبي، العقلنة البرلمانية وأثرها على سيادة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، بحث منشور، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، العدد ١٤، ٢٠١٧، ص

السياسات العامة، والتعرض للحالات الاستعجالية أو الضرورية.

وهناك رأي<sup>(١)</sup> يذهب الى تقسيم الاسباب الى (١ - الاسباب السياسية: حيث كان لتعدد الاحزاب السياسة وتنافسها داخل الجمعية الوطنية الاثر البالغ في صعوبة تكوين حكومات تتمتع بأغلبية برلمانية وهذا أدى الى إضعاف السلطة التنفيذية وإظهارها بمظهر العاجز بمباشرة مهامها السياسية والادارية. ٢ - الاسباب القانونية: ومن أهم هذه الاسباب الافراط في التفويض التشريعي من البرلماني الى الحكومي لمواجهة ظروف الحربين العالميتين الاولى والثانية وترتب على هذا الاسراف خلق معارضة كبيرة لها بين أعضاء البرلمان وطلب تمكين البرلمان لتنظيم كافة الموضوعات التشريعية.

ولابد من الاشارة الى ان دستور الجمهورية الرابعة جاء محرماً التفويض التشريعي في (المادة ١٣) ولكن الضرورات العملية بعد الحرب العالمية الثانية جعلت كلا من البرلمان والحكومة يلجان لأسلوب المراسيم التشريعية وكذلك ومن أجل تلافي هذه المشكلة كان لابد من تعظيم الصلاحية التشريعية للسلطة التنفيذية لمواجهة الظروف العصية. ٣ - الاسباب التاريخية: فمنذ قيام الثورة وحتى عام ١٩٥٨ لم تستقر فرنسا على نظام حكم واحد فقد تقلب فيها الحكم بين جمهوري وأمبراطوري وملكي وضلت تعاني من عدم الاستقرار السياسي والحكومي ولذلك كان لابد من وصفة لمعالجة عدم الاستقرار.

وسنبحث الاسباب الداعية للعقلنة البرلمانية في المباحث الآتية:

#### المبحث الاول: الاسباب الداخلية

#### المبحث الثاني: الاسباب الخارجية

(١) د. سامح سعد محمد حسن، النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية)، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٦، ص٤٩-٥٣.

## المبحث الاول: الأسباب الداخلية

تتمثل هذه الاسباب في إختلال التوازن في مستويات ثلاثة (بين البرلمان والحكومة، وبين مجلسي البرلمان، وبين فرعي السلطة التنفيذية) كذلك إنحدار المبادئ البرلمانية وسنوضح ذلك في المطلبين الاتيين:

**المطلب الاول: إختلال التوازن في النظام البرلماني**

**المطلب الثاني: تدهور المبادئ البرلمانية**

## المطلب الاول: إختلال التوازن في النظام البرلماني

يحدث أن لا تكون العلاقة بين السلطات (وخصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) منظمة بنحو دقيق يؤدي الى توازنهما وتعاونهما، ويحدث ان يختل التوازن في داخل كل سلطة ونتيجة الاختلال هذه تنعكس بشكل وبأخر على استقرار النظام وتطوره، وسنبحث أختلال التوازن في النظام البرلماني في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: إختلال التوازن بين البرلمان والحكومة

لعل أهم خصيصة من خصائص النظام البرلماني هي التوازن الذي يقيمه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا التوازن لا يكون نتيجة للمساواة بين السلطتين في الاختصاصات فقط إذ أن هناك تداخلاً وتفاعلاً وكل منهما يؤثر بالآخر بغض النظر عن نوع ذلك التأثير<sup>(١)</sup>. وسنشير بإيجاز الى ماهية مبدأ التوازن

(١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٣١١، كذلك د. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٢، كذلك د. حمدان محمد الغفلى، مظاهر استقلال وتوازن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٤١. كذلك كارمن عطا الله بدوي، الرقابة البرلمانية: هل ينبغي للبرلمان ان يعظم قدره أم يبعث الديناميكية فيه، بحث منشور، أبحاث قانونية، دار النجوى والجمعية اللبنانية لفلسفة القانون، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٤٣. كذلك د. بشير علي باز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ٤١.

(تعريفه، أهميته، نتائجها والاعتبارات التي يقوم عليها هذا المبدأ):

### أولاً: ماهية مبدأ التوازن:

يقصد بمبدأ التوازن بصفة عامة عدم سيطرة قوة معينة على قوة أخرى أو عنصر معين على عنصر آخر، وقد أستعمل هذا الاصطلاح في القرن الثامن عشر في المجال الاقتصادي ثم شاعت فكرة التوازن في أوروبا، ثم جاء التفكير في إدخال فكرة التوازن في مجال النظم السياسية حتى يكون هناك نوع من التوازن في سلطات الدولة يحول دون سيطرة سلطة على سلطة أخرى، وقد إرتكز القانون الدستوري في الغرب على سلسلة توازنات (التوازن الحزبي، التوازن بين السلطات، التوازن بين العام والخاص، التوازن بين السلطة الدينية والعلمانية وغيرها)<sup>(١)</sup>. لذلك فالتوازن بين السلطات العامة الدستورية معناه ووقوف كل سلطة بوجه الأخرى وهو قائم على مبدأ الفصل بين السلطات ويعني ان تمارس كل سلطة اختصاصاتها في الحدود الدستورية المقررة لها دون تجاوز أو تعدي، والمرجع في ذلك الدستور نفسه<sup>(٢)</sup>، ومن ثم في حالة وجود خلاف فيتعين رده الى الدستور، وإعمالاً لمبدأ التوازن لا بد من معرفة كل سلطة لحدودها وإختصاصاتها المقررة، وأيضاً لا بد ان تمسك كل سلطة بإختصاصاتها وان لا تفرط فيها أو تتنازل عنها أو تتسلب منها أو تمتنع عن ممارستها، والتوازن يعني أيضاً الاعتراف لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بالقدرة على إنهاء الوجود القانوني للأخرى<sup>(٣)</sup>.

- (١) د. بدر محمد حسن عامر الجعدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٠.
- (٢) د. يوسف راشد فليفل، مصدر سابق، ص ٢١٦، كذلك د. محمد عبد الحميد أبوزيد، توازن السلطات ورقابتها، دار النسر الذهبي، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٠.
- (٣) عبدالله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ١٣-١٤.

وتتبع أهمية مبدأ التوازن من ضرورة احترام كل سلطة لما أسند إليها من اختصاصات دستورية، ولا يقف الأمر عند هذا الحد فحسب بل يمتد ليشمل التوازن في الممارسة أيضاً، بمعنى عدم الإفراط أو التفريط في ذلك، ويقتضي ذلك بالضرورة تدقيق النظر وتحيصه قبل اللجوء الى مباشرة أي اختصاص حتى يأتي ذلك إتساقاً مع صحيح الدستور والقانون ويتفرع عن ذلك:

١. أن تفرغ كل سلطة لمباشرة اختصاصاتها دون مزاحمة السلطة الأخرى.
  ٢. تمكين كل سلطة من مباشرة اختصاصاتها على الوجه المقرر دستورياً.
  ٣. التفاعل الايجابي بين السلطتين في إنجاز المهام الموكلة لهما<sup>(١)</sup>.
- ويترتب على مبدأ التوازن نتائج مهمة هي:
- أ. احترام كل سلطة للاختصاص المقرر طبقاً للدستور.
  - ب. تعاون السلطتين في مجالات العمل التشريعي والمالي وصولاً الى تحقيق الغايات المتبتغاة.
  - ت. تفضي المواجهة بين السلطتين في مجالات الرقابة البرلمانية لاعمال السلطة التنفيذية.

### ثانياً: الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ التوازن:

يقوم هذا المبدأ على جملة اعتبارات في غاية الأهمية:

١. **إعتبارات دستورية:** حيث ان الدستور هو القانون الاسمي ويجب على كل من السلطتين احترام أحكامه وعدم محاولة التحايل والدوران حول الدستور، مما يؤدي الى إفراغ الدستور من مضمونه، بل قد يصل الأمر الى مخالفة دستورية.
٢. **إعتبارات تنظيمية:** بمعنى ان تباشر كل سلطة اختصاصاتها بمراعاة اختصاصات السلطات الأخرى، وبقدر من التعاون الذي يحفظ التوازن بينهما.

(١) د. يوسف راشد فليفل، مصدر سابق، ص ٢١٨.



٣ - إعتبارات عملية: تؤخذ الاعتبارات العملية في الحسبان عند إحداث التوازن بين السلطتين، هذا من جانب ومن جانب آخر فإنه يتعين على كل من السلطتين ان تضعا في إعتبارهما الظروف العملية أو الواقعية المصاحبة لمباشرة الاختصاص الدستوري.

ولابد من الإشارة الى ان حركة التوازن بين السلطتين تتأثر عملياً بالنظام الحزبي وتوزع الكتل البرلمانية من جهة وببعض الاجراءات الدستورية التي لها صلة بمسؤولية الحكومة أمام البرلمان وبصلاحية السلطة التنفيذية بحل البرلمان من جهة أخرى<sup>(١)</sup>.

بعدما بينا ماهية مبدأ التوازن وإعتباراته، فإنه من المهم الإشارة الى ان هناك مساحات للتأثير المتبادل بين السلطتين، فالسلطة التنفيذية لها الحق في دعوة البرلمان الى الانعقاد والحق في فض دورات إنعقاده كما يعطى للوزراء الحق في دخول البرلمان وشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، ويقرر لرئيس الدولة سلطة حل البرلمان، وللسلطة التنفيذية أيضاً المشاركة في عملية التشريع عن طريق الاقتراح أو التصديق أو النشر، أو إصدار اللوائح التنفيذية، وفي المقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أداء السلطة التنفيذية وتوجيه الاسئلة والاستجواب للوزراء وفي تكوين لجان التحقيق وقد ينتهي الامر بحجب الثقة عن الوزير أو الوزارة أو إقالة رئيس الدولة (في النظام الجمهوري)<sup>(٢)</sup>.

فاذا كان التوازن يعني وقوف كل سلطة بوجه الاخرى بما تملكه من أختصاصات دستورية متساوية، فهذا لا يعني أبداً ان الممارسة السياسية أو حتى التوازن في صلب الوثيقة الدستورية، قد يظل قائماً، فالممارسة السياسية قد تؤدي بشكل أو بآخر الى إختلال التوازن لصالح أي من السلطتين، وكذلك يمكن ان

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٢) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٣١٢.

يحصل الاختلال في الوثيقة الدستورية ذاتها، ويذهب البعض الى أنه من غير الممكن الحديث عن أفقية واقعية بين السلطات، فالأفقية هذه متوقعة على الصعيد النظري فقط فهيمنة سلطة على أخرى يمكن إدراكها كنتيجة للعبة بين المؤسسات السياسية ولطبيعة الاعمال القانونية التي تنتجها هذه السلطات معاً<sup>(١)</sup>. وبناءً على ذلك أختلف الفقه في تحليل طبيعة النظام البرلماني بين النظرية والتطبيق الى اتجاهين: -

**الاتجاه الاول:** يمثله الفقه الانكليزي: ويرى عدم قيام النظام البرلماني على تعدد السلطات وتوازنها، بل يقوم في حقيقة الامر على وحدة السلطة المتمثلة في البرلمان، واما الوزارة فهي لجنة منبثقة عن البرلمان وتابعة له، الا ان هذا الاتجاه جاء مناهضاً لأسس النظام البرلماني في حد ذاته وجعله أقرب الى نظام الجمعية.

**الاتجاه الثاني:** يمثله جانب من الفقه الفرنسي: - يرى قيام النظام البرلماني على أساس ازدواج السلطة (تشريعية، تنفيذية)، ولكن التطبيق العملي للنظام يؤدي حتماً الى القضاء على هذا الازدواج وينتهي الى سيطرة البرلمان على الحكومة، ولعل من اهم الاسباب التي أدت الى الاختلال هي (تغير المفهوم الديمقراطي إذ أصبحت الديمقراطية ذات مدلول اجتماعي واقتصادي الى جانب مدلولها السياسي، وتغيير النظام الحزبي)<sup>(٢)</sup>.

ويذهب الدكتور (ثروت بدوي) الى ان النظام البرلماني (نظام التوازن) حتى في مهده (بريطانيا) أصبح مجرد حقيقة تاريخية وذلك لان التوازن بين السلطات

(١) د. لوران دو بيسيه، تدرج القواعد وتدرج السلطات، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، مراجعة د. وسيم منصور، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٢، ٢٠٠٧، ص ٤١٨-٤١٩.

(٢) أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١١٢ ومابعداها.

قد اختل لصالح السلطة التنفيذية، ولأن كان النظام البرلماني قد امتد الى ما وراء بريطانيا وأخذت به دول كثيرة ومن بينها فرنسا، فإن ما أصابه من تطور كان أعمق نمواً مما أصابه في بلده الأم (بريطانيا) فقد تمخضت تجربة النظام البرلماني في فرنسا عن فشل ذريع وإنهيار سريع لأهم أركانه ومقوماته<sup>(١)</sup>. ولقد سبق ان ذكرنا ان التوازن في ظل الدساتير السابقة وخصوصاً دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة شهد إختلالاً لصالح البرلمان، بينما كان الاختلال واضحاً وكبيراً في ظل الجمهورية الخامسة لصالح السلطة التنفيذية وخصوصاً لصالح رئيس الدولة فقد منح الرئيس صلاحيات شخصية ومنها (الاستثناءات المتعددة من قاعدة التوقيع المجاور التي أشارت لها المادة ١٩ من الدستور وكذلك سلطات الازمة المنظمة في المادة ١٦ من الدستور، وكذلك حق مخاطبة البرلمان وحق حل الجمعية الوطنية وفقاً للمادتين ١٢، ١٨ من الدستور، كذلك حق إجراء الاستفتاء التشريعي بموجب المادة ١١ من الدستور وغيرها)، وكذلك منح الرئيس دور الحكم بين السطات بموجب المادة ٥ من الدستور، وأيضاً هناك إختصاصات يمارسها عن طريق وزرائه أشارت لها العديد من المواد كالمادة ٩ وهكذا<sup>(٢)</sup>.

ويقول (أنتوني كينغ) أن السلطة التشريعية الفرنسية أصبحت أكثر تبعية للسلطة التنفيذية من السلطة التشريعية البريطانية<sup>(٣)</sup>.

وهكذا الحال بالنسبة للنظام السياسي الألماني، فإنه ورغم إشارة الدستور الألماني ١٩٤٩ لتنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكل متوازن

(١) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٣١٣.

(٢) د. كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (٩،٨)، المجلد (٣)، ٢٠١٠، ص ٤ وما بعدها.

(٣) أرند ليبهارت، أنماط الديمقراطية ' ط ٢، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٥١.

نوعاً ما، إلا أن البرلمان الألماني يملك مساءلة رئيس الجمهورية ويملك الرقابة على الحكومة، كذلك تمتلك السلطة التنفيذية أدوات التأثير على البرلمان الاتحادي الألماني، منها التدخل في سير عمل البرلمان والاحذ بقاعدة جمع العضوية بين البرلمان والوزارة وأعطى حق الحل لرئيس الجمهورية وغيرها من وسائل وأدوات التأثير<sup>(١)</sup>. أما الممارسة السياسية تشير إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية وبالخصوص الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>. إذ يرى البعض أن المستشار الألماني هو محور النظام البرلماني في ألمانيا، حيث أن هذا النظام معروف منذ (كونراد أدنور) بديمقراطية المستشار ومع ذلك يبقى النظام الدستوري الألماني متوازناً، فسلطة المستشار تخضع للتحديد من قبل البرلمان والمحكمة الدستورية الألمانية<sup>(٣)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه ورغم الإصلاحات الدستورية في المغرب إلا أن المؤسسة الملكية ظلت صاحبة المركز المتقدم بالنسبة للهندسة الدستورية للمؤسسات المغربية فدستور ٢٠١١ لم يحقق الملكية البرلمانية التي تعني إحالة السلطات إلى المؤسسات الدستورية المنتخبة وإحتفاظ الملك بصلاحيات رمزية، فكلية البرلمانية التي نص عليها الفصل الأول من الدستور (نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية وأجتماعية) لا تعني حسب السياق إلا وجود إنتخابات برلمانية،

(١) د. محمد علي سويلم، مبادئ الإصلاح الدستوري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٠٥.

(٢) صلاح حسن كريم العرابوي، السلطانان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ١٨٩. ويذهب البعض إلى أن ليس من السهل تحديد وضع الجهاز البرلماني في ألمانيا إذ يبدو هذا الجهاز أحياناً ضعيف ولا يتمتع بالهبة اللازمة ولكنه كذلك لا يمكن مقارنته بالبرلمانات الأخرى في الدول الديمقراطية فهو برلمان يعتمد على الأصالة إذ أنه مزيج من التقاليد البرلمانية المتطورة تدريجياً وهي تقاليد تختلف بالكثير في عناصرها الأساسية عن مثلتها في كبريات البلاد الأنكلوسكسونية ومن جهة أخرى فإن النظام البرلماني الألماني يحتوي على تجدييدات كان القصد منها تلافي نقاط الضعف القديمة، ينظر: ألمربليشكه، مصدر سابق، ص ١٠٧.

(٣) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٦٠-٦١.

وفي أحسن الاحوال توسيع إختصاصات البرلمان<sup>(١)</sup>. أما في العراق فقد كان التوازن الدستوري بين السلطات، مختلاً تارة لصالح المؤسسة الملكية كما في القانون الاساسي ١٩٢٥، وتارة لصالح السلطة التشريعية كما في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فإختلال التوازن يبدو واضحاً على مستوى الوثيقة الدستورية وكذلك على مستوى الممارسة السياسية فمن الناحية النظرية التوازن كان مختلاً لصالح مجلس النواب مما دفع البعض للقول ان النظام في العراق يقترب من نظام حكومة الجمعية<sup>(٢)</sup>. ومن حيث الممارسة السياسية فإن التوازن - على الاقل في الدورة الاولى والثانية - كان مختلاً لصالح الحكومة<sup>(٣)</sup>.

وفي معرض الاجابة عن أسئلة طرحها الباحث على مجموعة من الشخصيات العراقية التي تبوّأت مواقع متقدمة في العملية السياسية، فإن الاتفاق كان قائماً بينهم على ان النظام البرلماني في العراق غير معقلن ويحتاج الى إعادة هندسة فالسيد (ع.ع.م) (نائب رئيس الجمهورية السابق) يرى ان التوازن بين السلطات مختل، لان الدستور في صياغة العلاقة بين السلطات أعتمد حسن نية الاطراف، وحسن النية وحده غير كاف لعقلنة الممارسة السياسية<sup>(٤)</sup>. ولاننا إعتدنا المنهج المونجراي في (دراسة الحالة) في البحث فقد أجرينا إستطلاعاً لأراء عينة مجتمعية

(١) محمد باسك منار، مصدر سابق، ص ١٧.

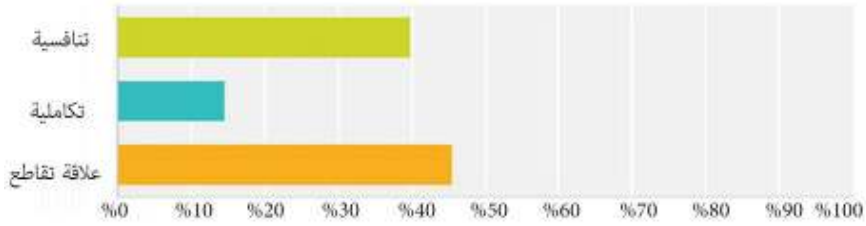
(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٥٦. ايضاً: د. عبد العظيم جبر حافظ، أشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، العدد ٦٣، ٢٠١٥، ص ٢٧٩.

(٣) صلاح حسن كريم العرابوي، مصدر سابق، ص ١٨٧.

(٤) مقابلة أجريت مع السيد نائب رئيس الجمهورية السابق (ع.ع.أ) في يوم الخميس الموافق ٢٣/٣/٢٠١٧، الساعة ١٥:١٢ دقيقة مساءً.

## عقلنة الحكم البرلماني في العراق

مقدارها (٢٠٠٠) شخص، وقد طرحنا على هذه العينة مجموعة من الاسئلة لاستجلاء رأيها بشأنها ومن بين الاسئلة الموجهة السؤال عن العلاقة بين الحكومة والبرلمان هل هي علاقة تكاملية أم علاقة تنافسية أم تقاطعية؟ فكانت الاجابة بنسبة ٤٥,٥٠٪ لصالح العلاقة بينهما تقاطعية وكما هو موضح في المخطط أدناه



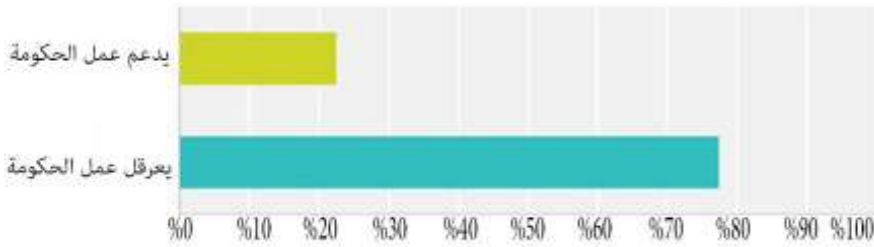
Answer Choices	Responses
تنافسية	٣٩.٩٥٪ ٧٨٥
تكاملية	١٤.٥٥٪ ٢٨٦
علاقة تقاطع	٤٥.٠٠٪ ٨٩٤
Total	١,٩٦٥

ان النسب اعلاه تختلف بشكل كبير عن النسب التي ظهرت لنا من استطلاع اراء (ثلاثة وخمسين) عضواً في مجلس النواب بخصوص العلاقة بين مجلس النواب والحكومة حيث ذهب ما نسبته (٦٤٪) الى انها علاقة تنافسية كما هو موضح بالمخطط ادناه

هل تجد أن العلاقة بين مجلس النواب والحكومة



وأيضاً فيما يتعلق بعلاقة مجلس النواب بالحكومة، فقد ذهب مانسبته (٧٧,٥١٪) من العينة المجتمعية الى القول بأن مجلس النواب يعرقل عمل الحكومة، وكما هو موضح في المخطط أدناه



Responses	Answer Choices
٢٢.٤٩٪ ٤٩٩	يدعم عمل الحكومة
٧٧.٥١٪ ١,٥٢٣	يعرقل عمل الحكومة
١,٩٦٥	Total

ويطرح (ليبهارت) في كتابه أنماط الديمقراطية سؤالاً مهماً: كيف يمكن قياس القوة النسبية للفرعين التنفيذي والتشريعي بالنسبة الى الانظمة البرلمانية؟

بمعنى كيف لنا أن نحكم بتوازن القوى بين الحكومة والبرلمان، وكيف لنا أن نحكم باختلاله؟ وفي معرض الاجابة عن السؤال يقول (يعد مدى إستمرارية مجلس الوزراء أفضل مؤشرفالارجح ان يكون مجلس الوزراء الذي يبقى في السلطة مدة طويلة مهيماً أمام الهيئة التشريعية، وان يكون مجلس الوزراء الذي لا يدوم طويلاً ضعيفاً نسبياً)<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: إختلال التوازن في الثنائية التشريعية

تختلف الدول ذات الانظمة الديمقراطية النيابية في تكوين السلطة التشريعية وذلك بحسب الهيئات التي تمارس هذه السلطة، فهي أما أن تتكون من مجلس واحد أو تتكون من مجلسين<sup>(٢)</sup>. ولا بد من الاشارة الى ان لا تلازم بين طبيعة نظام الحكم (برلماني، رئاسي، جمعية) وبين الاخذ بأي من النظامين (نظام المجلس الواحد، نظام المجلسين)<sup>(٣)</sup>. وستترك الحديث عن نظام المجلس الواحد لانه ليس موضوع البحث، وستتناول بداية التعريف بالثنائية البرلمانية وإعتباراتها وتقسيماتها وذلك لان الثنائية في السلطتين التشريعية والتنفيذية تعد من أهم مظاهرالتوازن بين السلطتين وتجدر الاشارة الى ان من أصل ١٢١ دولة ديمقراطية هناك ٦٨ دولة تعتمد الثنائية البرلمانية<sup>(٤)</sup>.

(١) أرند ليهارت، مصدر سابق، ص ١٢٥.

(٢) د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الدستورية المقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٤.

(٣) إن مسألة تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد أو مجلسين تثار في كل الانظمة النيابية، إذ ان البرلمان قد يتكون من مجلس واحد مع الاخذ بالنظام الرئاسي كما في تونس، وقد يتكون من مجلسين كما في الولايات المتحدة، كما ان النظام البرلماني لا يشترط وجود مجلسين كما في تركيا ' ينظر د.علي غالب العاني، مجلس واحد أو مجلسين، دون رقم طباعة، دار المعارف، بغداد، ١٩٦١، ص ١٧.

(٤) زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،



## أولاً: التعريف بالثنائية البرلمانية:

إختلف الفقهاء في إيراد تعريف جامع مانع للثنائية البرلمانية ومع ذلك يمكن القول أن للثنائية البرلمانية معنيين:

١. **المعنى الضيق:** ويرتكز على الجانب الشكلي أو العضوي للهيئة التشريعية أي ينظر إلى عدد المجالس التي تتكون منها الهيئة التشريعية دون النظر إلى جوانبها الموضوعية وقد عرف البعض الثنائية البرلمانية بالقول (يقصد بنظام المجلس الفردي أن يتولى السلطة التشريعية مجلس واحد في حين يتولاها في النظام الآخر مجلسان)<sup>(١)</sup>. وذهب البعض إلى تعريفها (إناطة السلطة التشريعية بمجلسين - هيئة مزدوجة - فيشتركان في تولي المهام التشريعية بشكل رئيس)<sup>(٢)</sup>.

٢. **المعنى الواسع:** يرى البعض إن الثنائية البرلمانية تعني (إناطة التشريع بمجلسين يتكون أحدهما بطريق الانتخاب ويتكون الآخر بطريق مختلف عن طريقة تكوين المجلس الأول المنتخب)<sup>(٣)</sup>. ويرى آخرون أن الثنائية البرلمانية تعني إناطة السلطة التشريعية بمجلسين، حيث يشتركان هذان المجلسان، في تولي مهمة التشريع بشكل رئيس، لأنه ينفرد أحدهما أحياناً في مهام أخرى من مهام السلطة التشريعية<sup>(٤)</sup>.

٢٠١٤، ص ١٦، ويقدر (جورج أتسيليس) و(جانيت موني) أن حوالي ثلث بلدان العالم لديها مجالس  
تشريعية ثنائية التمثيل. ينظر: أرند ليهارت، مصدر سابق، ص ٢٣٣.  
(١) د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الأول المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة،  
١٩٥٦، ص ٧٥، كذلك د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية المعاصرة وفي  
الفكر الإسلامي، بدون رقم طبعة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٦٧.  
(٢) د. ضياء عبد الجبار وعلي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي، منشورات زين  
الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٧.  
(٣) د. رعد ناجي الحجة، مصدر سابق، ص ٣٤٧.  
(٤) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر  
والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٣٤٧.

ونحن نرجح الجمع بين التعريفين الضيق والواسع، بين التعريف العضوي والتعريف الموضوعي، فالثنائية البرلمانية من وجهة نظرنا تعني إناطة مهام السلطة التشريعية بمجلسين يكونان بنية تلك السلطة ويأخذان على عاتقهما ممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور بشكل تكاملي لا تقاطعي، وبغض النظر عن تساويهما أو عدم تساويهما في المركز الدستوري.

### ثانياً: اعتبارات الثنائية البرلمانية :

تدعو مجموعة من الاعتبارات الى اعتماد مبدأ الثنائية البرلمانية وأهمها:

١. **شكل الدولة:** ففي الدول الاتحادية يكون من الضروري تبني الثنائية البرلمانية، وذلك لما يحققه هذا النظام من تمثيل للأجزاء الفيدرالية (مقاطعات، أقاليم، ولايات) في السلطة التشريعية الاتحادية<sup>(١)</sup>.

٢. **منع تعسف السلطة التشريعية:** ذهب جانب من الفقه الى أن إنفراد مجلس واحد بسلطة سن القوانين في الدولة قد يؤدي الى إستبداد هذا المجلس وتعسفه في مواجهة السلطات الأخرى، لذلك فوجود مجلس ثانٍ يحقق توازناً معقولاً ويمنع الاستبداد<sup>(٢)</sup>.

٣. **رفع مستوى كفاءة المجالس النيابية** وذلك بإدخال عناصر ذات كفاءة ربما لا تملك حظوظاً إنتخابية فيما لو تقدمت الى الترشح الى المجالس الشعبية.

٤. **منع التسرع في التشريع:** تحتاج العملية التشريعية الى مزيد من الوقت، وعدم التسرع، ولذلك فوجود مجلس واحد قد لا يؤدي الغرض المطلوب، ومن هنا تتأتى أهمية وجود مجلس ثانٍ، يمنع التسرع خصوصاً وأثنا ذكرنا أن هذا المجلس

(١) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٠.  
(٢) د. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، بدون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤، ص ١٦.

قد يكون موثلاً للكفاءات وتمثيل الأجزاء الفيدرالية.

### ثالثاً: تقسيمات الشنائية البرلمانية<sup>(١)</sup>:

تقسم الشنائية البرلمانية الى قسمين:

١. الشنائية البرلمانية المتوازنة أو المتجانسة: ويقصد بها أن كل من المجلسين يملكان إختصاصات متساوية أو متباينة قليلاً على الأقل فيما يتعلق بالامور التشريعية، بمعنى ليس لاحد المجلسين ممارسة العملية التشريعية منفرداً، إنما لابد من إشترك المجلس الاخر، وتعالج الدساتير هذا الموضوع بأكثر من طريقة بهدف ضمان العملية التشريعية، كأن يجري النص على تشكيل لجنة مشتركة من المجلسين لدراسة مشروع قانون، ونجد مثل ذلك في كل من أمريكا وسويسرا وإيطاليا وبلجيكا<sup>(٢)</sup>. ولا يشترط لتحقيق التوازن بين المجلسين تشابههما من حيث التكوين، فمجلسا التشريع في بلجيكا يختلفان تكوينياً لكنهما كانا يتميزان بتوازن الصلاحيات بينهما<sup>(٣)</sup>.

٢. الشنائية البرلمانية غير المتوازنة وغير المتجانسة: ومعناها أن يكون لأحد المجلسين الغلبة من حيث الصلاحيات على المجلس الاخر وعادة ما تكون المجالس المستندة الى الشرعية الديمقراطية والمنتخبة من قبل الشعب مباشرة هي صاحبة المركز القانوني الاعلى مقارنةً بالمجالس المنتخبة بشكل غير مباشر(عبر المجالس التشريعية)، كما هو الحال في الهند وهولندا والسويد حتى عام ١٩٧٠، أو

(١) د. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الشنائية البرلمانية، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٧، ص ٥٧ وما بعدها، كذلك أزند ليهارت، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

(٢) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٠١.

(٣) المواد (١٧-٥٤) من الدستور الكندي ١٨٧٦ المعدل.

المستندة الى التعيين في أكتساب العضوية (مثل أعضاء مجلس الشيوخ في كندا وبعض أعضاء مجلس الشيوخ الايرلندي وكذلك البعض من الاعضاء في مجلس اللوردات البريطاني)<sup>(١)</sup>.

من بعد اعطاء صورة عن الثنائية البرلمانية وتقسيماتها (متوازنة وغير متوازنة) نجد ان من المهم الاشارة الى وضعية الدول موضع الدراسة المقارنة، فإنها جميعاً أخذت بالثنائية البرلمانية فالبرلمان الفرنسي بموجب دستور ١٩٥٨ مكون من (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)<sup>(٢)</sup> وتمارس الجمعية الوطنية الصلاحيات التشريعية بموجب المادة ٣٤ من الدستور، وتكون الحكومة مسؤولة امامها ولها مراقبة اعمال الحكومة، وكذلك يملك رئيس الجمعية تعيين ثلاثة اعضاء من المجلس الدستوري كما يستشير رئيس الجمهورية في بعض المسائل مثل حل الجمعية الوطنية، ويمارس مجلس الشيوخ اختصاصاته البرلمانية والمتمثلة في مناقشة مشروعات القوانين التي تمت الموافقة عليها في الجمعية لغرض الموافقة عليها، وقد تقلصت الصلاحيات التشريعية لمجلس الشيوخ لدرجة ان الحكومة قد تستغني عن تصويت المجلس على القوانين<sup>(٣)</sup>، ولرئيس مجلس الشيوخ الصلاحيات ذاتها التي لرئيس الجمعية فيما يتعلق بتعيين ثلاثة اعضاء في المجلس الدستوري وايضا في مجال الاستشارة وفقا للمادة ١٦، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية فإن رئيس مجلس الشيوخ يحل محله ويؤدي مهامه<sup>(٤)</sup>. من كل ذلك

(١) أرنه ليهارت، مصدر سابق، ص ٢٣١-٢٨٣.

(٢) المادة ٢٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) د. محمد ابوزيد محمد علي، مصدر سابق، ص ٣٣٥

(٤) د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، ط، منشورات الحلبي الحقوقية،

بيروت، ٢٠١٣، ص ٣٤-٣٥

يمكن القول ان البرلمان الفرنسي غير متوازن في ذاته، والاختلال واضح فيه لصالح الجمعية الوطنية فالمجلسان فيه غير متساويين اذ ان مجلس الشيوخ لا يسعه إقالة الحكومة ولا الاعتراض على القوانين التي صوتت عليها الجمعية الوطنية بل فقط تأخير إقرارها النهائي رغم ان وضعية أعضاء المجلسين وتنظيمها الداخلي متشابهة تقريباً<sup>(١)</sup>. وقد اخذ القانون الاساسي الالمانى (١٩٤٩) بمبدأ الثنائية البرلمانية اذ نص على ان البرلمان الالمانى يتكون من مجلسين (مجلس النواب الاتحادي [البوندستاغ]، ومجلس الولايات [البوندسرات] ويمثل الاول عموم الشعب الالمانى بينما يمثل الثاني الولايات الالمانية، ويذهب البعض الى ان المجلسين غير متساويين والكفة تميل الى مجلس النواب في الاحوال العادية، الا ان القانون الاساسي وما افرزته الممارسة السياسية يؤكدان على تمتع مجلس الولايات بمكانة كبيرة بحكم علاقته المستمرة مع حكومات الولايات لأخذ رأيها والتشاور معها فيما يتعلق بمشروعات القوانين الخاصة طبقاً للمادة ٧٧ من القانون الاساسي حيث يحق للبوندسرات الاعتراض لحماية مصالح حكومات الولايات، وهذا يعني ان اقرار تلك المشروعات غير ممكن دون موافقته<sup>(٢)</sup>، في حين يرى آخرون ان المجلسين متجانسان رغم التباين في طريقة تكوينهما، فالبوندسرات يملك حق نقض جميع التشريعات المقترحة ولا يمكن

(١) موريس دوفرجية، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٢. ويرى البعض ان دستور ١٩٥٨ الفرنسي قد تميز بميزتين الاولى انه أنقص كثيراً من صلاحيات الجمعية الوطنية التشريعية وذلك نتيجة أحالة صلاحيات تشريعية الى رئيس الجمهورية والثانية انه تم إعادة الكثير من الصلاحيات الى مجلس الشيوخ التي كان يمارسها في عهد الجمهورية الثالثة وكان قد نزعها دستور الجمهورية الرابعة، أنظر: د. آدمون أرباط، مصدر سابق، ص ٤٩٢.

(٢) دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٣٧

للبنودستاغ ابطال هذا الحق ولا يستلهم البنودسرات قوته من الانتخاب المباشر ولا من حق النقض التشريعي المطلق ولكن من حقيقة كونه مجلساً اتحادياً فريداً يتألف من ممثلين تنفيذيين من اعضاء الاتحاد الفيدرالي، الذين هم عادة وزراء في الحكومة ولهذا فقد وصفه (ادنجر) بأنه احدى اقوى هيئات البرلمان الثانية في العالم<sup>(١)</sup>. ويذهب المريليشكه الى القول بان (مجلس النواب) يعد جهاز الحكم المركزي في جمهورية المانيا الاتحادية، فهو يؤدي عدة وظائف، يسن القوانين ويوافق على المعاهدات ويراقب الحكومة ويحاسب رجالها وهو منتدى سياسي شعبي تتجلى فيه خصائص النظم البرلمانية الالمانية المعاصرة، وهو كذلك الاداة التي تتطور عن طريقها ممارسة الديمقراطية الصحيحة، اما بالنسبة لمجلس الولايات فإنه لا يعد . من نواح عديدة . هيئة برلمانية بالمعنى المفهوم للبرلمانية، غير ان عليه في الواقع مسؤوليات تشريعية هامة، اذ انه يؤدي وظائف استشارية فيما يتعلق بالمقترحات التي تتقدم بها الحكومة وفيما يتعلق بسلطة (الفيتو) في التشريع وهو يقوم بحماية مصالح الولايات وحماية النظام الفيدرالي كما انه يقوم بوظيفة الحارس التشريعي للقانون الاساسي من بعض الاعتبارات<sup>(٢)</sup>. والذي نراه ان كلاً من المجلسين يملك صلاحيات حقيقية، وان التوازن بينهما قائم بفعل التنظيم الدستوري المميز لصلاحيات كل منهما وبفعل الممارسة السياسية الواعية لكل منهما، ولذلك يمكن القول ان البرلمان الالمني بمجلسيه يعد برلماناً معقلاً.

اما بالنسبة للبرلمان المغربي فقد حافظ دستور ٢٠١١ على برلمان بمجلسين

(١) أرنند ليهارت، مصدر سابق، ٢٣٨.

(٢) المريليشكه، مصدر سابق، ص ١١٠-١٢٣.

تشريعين (مجلس النواب، مجلس المستشارين)<sup>(١)</sup>، لكن نظام المجلسين هذا وفقاً للدستور الجديد يختلف عن ذلك الذي كان في دستور ١٩٦٢ أو دستور ١٩٩٦، فقد أعطيت الأولوية فيه لمجلس النواب وأدخلت أحكام متعددة لضمان تنسيق أفضل بين المجلسين<sup>(٢)</sup>، ويمكن تلمس الأفضلية لمجلس النواب وذلك من خلال اشتراط ان يعرض رئيس الحكومة برنامج حكومته على المجلسين وتجري مناقشته في كل من المجلسين، لكن التصويت يجري في مجلس النواب فقط، ولا تعد الحكومة منصبة حتى تحصل على ثقة مجلس النواب<sup>(٣)</sup>، كذلك فإن من يتأسس الاجتماع المشترك بين المجلسين هو رئيس مجلس النواب<sup>(٤)</sup>، ويودع قانون المالية بالاسبقية لدى مجلس النواب<sup>(٥)</sup>، ومن المهم الإشارة الى التفاتة دستورية مهمة في دستور ٢٠١١ نص عليها الفصل (٦٩) وهي (يتعين على المجلسين في وضعهما لنظاميهما الداخليين مراعاة تناسقهما وتكاملهما ضماناً لنجاعة العمل البرلماني) ومع ذلك فإننا نرى ومن خلال متابعة النصوص الدستورية في دستور ٢٠١١ اعطاء الأولوية لمجلس النواب على مجلس المستشارين، وربما يكون مرد ذلك الرغبة الملكية المدفوعة بضغط شعبي بتحقيق الإصلاحات الدستورية، فقد جاء الخطاب الملكي في ٩ اذار ٢٠١١ مبنياً على سبعة مرتكزات لتحقيق الإصلاحات الدستورية ومن بينها (... برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوا فيه مجلس النواب مكانة الصدارة...). لذلك كله يمكن القول: ان البرلمان المغربي غير متوازن في ذاته. اما في النظام السياسي في جمهورية العراق، فقد اشارت المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى ان البرلمان يتكون من

(١) الفصل ٦٠ بين دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

(٢) محمد مدني وادريس المغروي وسلوى الزهوني، مصدر سابق، ص ٣٧

(٣) الفصل ٨٨ من دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

(٤) الفصل ٦٨ من دستور المملكة المغربية.

(٥) الفصل ٧٥ من دستور المملكة المغربية.

مجلسين (مجلس النواب، مجلس الاتحاد)، إلا أن الدستور جعل من المجلس الآخر (مجلس الاتحاد) والذي يفترض أن يحقق التوازن وخصوصاً في مجال التشريع، مجلساً تابعاً لمجلس النواب، فقد أشار الدستور إلى أن مجلس النواب يقوم بسن قانون باغلبية ثلثيه لإنشاء مجلس الاتحاد وينظم تكوينه وشروط عضويته واختصاصاته وكل ما يتعلق به، وهذا يعني إبعاد مجلس الاتحاد من المساحة الدستورية إلى المساحة القانونية، وهذا يخالف مبادئ القانون الدستوري ويخلق نوعاً من عدم المساواة والتوازن بين المجلسين<sup>(١)</sup>.

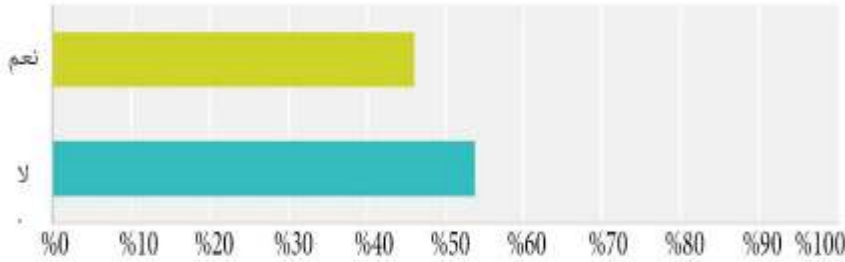
جدير بالذكر أن السيد رئيس مجلس النواب للدورة الثالثة السيد (الدكتور س.ج) وفي معرض جوابه عن سؤالنا (هل أن تشكيل مجلس الاتحاد ضرورة للتوازن التشريعي؟) أجاب بما نصه (أنا بقناعتي أن الدول بدأت تنحى منحى الغرفة التشريعية الواحدة وليس الغرفتان، ثم أنه حتى لو وجد مجلس الاتحاد بقانون فإنه لن يكون هناك تكافؤ بينه وبين مجلس النواب، لأن الأخير نص عليه في الدستور، بينما مجلس الاتحاد أحيل إلى قانون لذلك سيبقى خاضعاً لرحمة مجلس النواب، في الوقت الذي يفترض أن يكون المجلسان غرفتين متكافئتين ورغم أننا أوصلنا مشروع مجلس الاتحاد إلى مرحلة التصويت إلا أنه يحتاج إلى قرار سياسي واستراتيجي يتعلق بواقع الدولة)<sup>(٢)</sup>.

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٢) اجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٠ الساعة العاشرة ليلاً. ومن المهم ذكره أن دساتير العديد من الدول الاتحادية وغير الاتحادية أخذت بنظام المجلسين التشريعيين، ومن هذه الدساتير، (أمريكا ١٧٨٧، وسويسرا ١٨٤٨، كندا ١٨٧٦، المكسيك ١٩١٧، والهند ١٩٥٠) ويذهب البعض إلى أن الأخذ بنظام المجلسين في العراق بعدما أصبح دولة اتحادية هو أمر لازم وضروري. ينظر: د. حسن الشبلي، مجلس الاتحاد وصلحياته واختصاصاته، بحث منشور، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السابعة، العدد ٢٠١١، ١٦، ص ٩٣. أيضاً د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية، مصدر سابق، ص ٧.



ويذهب السيد نائب رئيس الجمهورية السابق الى ان مجلس الاتحاد يمكن ان يحقق التوازن المفقود وخصوصا في مجال التشريع، ويمكن اعطاؤه حق ايقاف القانون كما اعطي ذلك لمجلس الرئاسة سابقاً<sup>(١)</sup>. وفي الاستبيان الذي اجريناه توجهننا الى العينة المجتمعية المستهدفة بالسؤال التالي (هل ترى في تشكيل مجلس الاتحاد ضرورة لتحقيق التوازن في السلطة التشريعية؟)، فاجاب بنعم مانسبته ٥٣،٧٩% اما النسبة المتبقية ٤٦،٢١% فقد اجابت بكلا، كما هو موضح في المخطط أدناه



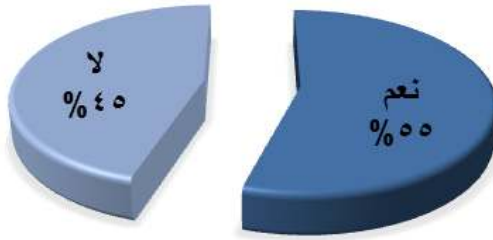
Answer Choices	Responses
نعم	٤٦.٢١% ٩٠٨
لا	٥٣.٧٩% ١,٠٥٧
Total	١,٩٦٥

ربما تعكس هذه النسبة النسبة عدم رضا من أداء مجلس النواب وقد يفهم منها ان النظام السياسي في العراق ليس بحاجة الى ثنائية برلمانية خصوصاً ان المجالس الثانية في الدول التي تأخذ بها - ما عدا الدول الفيدرالية - في طور الزوال فقد ألغي المجلس الثاني في الدنيمارك عام ١٩٥٣ وفي السويد عام ١٩٦٩ ويفقد

(١) اجري اللقاء مع السيد نائب رئيس الجمهورية السابق (ع.ع.م) بتاريخ ٢٣/٣/٢٠١٧، الساعة الثانية عشر وخمسة وعشرون دقيقة.

تأثيره في غالبية الدول التي لا يزال فيها مجلسان<sup>(١)</sup>. وفي استطلاع اخر أجريناه شمل ثلاثة وخمسين نائباً من مختلف الكتل السياسية من مجلس النواب العراقي للدورة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) بين ما نسبته ٥٥% ان قيام مجلس الاتحاد ضرورة لتحقيق التوازن التشريعي والرقابي وكما هو موضح في المخطط ادناه

هل تجد في قيام مجلس الاتحاد ضرورة لتحقيق التوازن التشريعي والرقابي؟



ونشير الى ان لجنة مراجعة الدستور انتهت من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور وضمنتها نصوصاً تنظم تكوين وإختصاصات مجلس الاتحاد وألية عمله وعلاقته بمجلس النواب، ففي المادة ٩٥ من مشروع التعديل المقترح أشير الى ان (يجتمع مجلس الاتحاد مع مجلس النواب في جلسات مشتركة يرأسها رئيس مجلس النواب أو من يقوم مقامه....) وبذلك يكون المشرع أعطى مجلس النواب أعلوية وتفضيلاً سياسياً<sup>(٢)</sup>.

إتضح لنا من خلال ما سبق ذكره ان المجلس الثاني في النظم السياسية المقارنة ماعدا ألمانيا يبدو ضعيفاً وغير قادر على تحقيق التوازن. وفي العراق يرى

(١) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٩.  
(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٣٤.

الباحث ضرورة قيام مجلس إتحاد كفوء وقوي وقادر على تحقيق التوازن في البرلمان غيرانه لا يمكن إنشاء مثل هذا المجلس بالكيفية التي يشير إليها الدستور وهذا يستدعي ضرورة إيجاد تعديل دستوري لإدخال المجلس الثاني في المساحة الدستورية شأنه شأن مجلس النواب وتنظم صلاحيته بشكل واضح لا لبس فيه.

### الفرع الثالث: اختلال التوازن في الثنائية التنفيذية

يقصد بثنائية السلطة التنفيذية وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن شؤون الحكم وله سلطات شرفية فقط، ووزارة مسؤولة سياسياً وتباشر السلطة الفعلية<sup>(١)</sup>. ويذهب موريس دوفرجية الى ان هذه الثنائية أمست ظاهرة فقط في النظام البرلماني الكلاسيكي، ففي هذا النظام يكون لرئيس الدولة دور فخري فقط، فهو من يصدر القوانين ويوقع على المراسيم ويقر المعاهدات ويسمي رئيس الوزراء ويحل البرلمان أحياناً، لكنه لا يمارس هذه الصلاحيات الا بشكل رمزي، فآلة التقرير هي الوزارة، ولا يعدو الرئيس الا كونه آلة للتوقيع لا يمكنها رفض توقيعها وإذا كان على خلاف مع الحكومة فلا يمكنه الا الخضوع أو الاستقالة (وان كان ذلك نادراً لخطورة استقالة الرئيس)<sup>(٢)</sup>. ويمكن ان يكون رئيس الدولة البرلمانية سلطاناً وراثياً (ملكاً أو إمبراطوراً) أو رئيساً لجمهورية (منتخباً بصورة عامة من البرلمان، وأحياناً بواسطة هيئة انتخابية مشتركة من البرلمان والمجالس التشريعية). ورئيس الدولة ليس رئيساً للحكومة، لان رئيس الحكومة هو شخص آخر يتولى رئاسة مجلس الوزراء. ويرى العلامة فوديل بأن رئيس الدولة يمثل عنصراً للتوازن بين السلطات فهو بمثابة الحكم الرياضي العادل بين الوزارة والبرلمان<sup>(٣)</sup>. وفي الطرف الاخر في الثنائية التنفيذية تكون الحكومة، هي جهاز

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٩٨.

(٢) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٣) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١، ص ٢٥٣.

جماعي تتخذ فيه القرارات على نحو مشترك، وعلى رأس هذا الجهاز يوجد رئيس الحكومة، وهو يختار وزراءه ويقدمهم للموافقة الشكلية لرئيس الدولة، وهو يرأس اجتماعات الوزارة التي تعقد خارج حضور رئيس الدولة والمسماة (مجلس الوزارة) لتمييزها عن الاجتماعات التي تعقد بحضور رئيس الدولة والمسماة (مجلس الوزراء) ويتكلم باسم الوزارة كلها أمام البرلمان<sup>(١)</sup>. وتعد الحكومة الجهاز الرئيسي المحرك للسلطة لإنجاز الوظائف الأساسية وهي المحور الرئيسي والفعال ويقع على عاتقها عبء ممارسة السلطة الفعلية، ومن ثم فهي مسؤولة أمام البرلمان سياسياً<sup>(٢)</sup>. ومن المهم الإشارة إليه ان الثنائية التنفيذية في النظام البرلماني لا تعني المساواة في المركز القانوني بين موقع الرئيس وموقع الحكومة، فهناك تمايز بالشروط والواجبات والاختصاصات<sup>(٣)</sup>، وإذا كان دوفرجه يرى ان ازدواجية السلطة التنفيذية هي ظاهرة أكثر مما هي واقعية فعلية لان طبيعة رئيس الدولة نفسها تجعل منه رمزاً أكثر مما هو سلطة حكومية وذلك بفعل إبتعاده عن السيادة الشعبية، فإن رؤيته هذه مقصورة على البرلمانية الكلاسيكية، أما البرلمانية المتطورة والتي في إحدى صورها ينتخب الرئيس من قبل الشعب مباشرة، فإن الامر سيكون معكوساً تماماً، إذ سيمارس الرئيس بنفسه فعلياً سلطاته الدستورية ويصبح الجهاز الاساسي للحكومة، لكنه لا يفعل ذلك دوماً، وإذا كان مركز رئيس الدولة يقوى ويضعف بحسب درجة تطور البرلمانية وكون الرئيس يحظى بالشرعية الديمقراطية أو بعدمها<sup>(٤)</sup>. فالذي نراه

(١) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٢) د. زيرك مجيد، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٣) د. أنعام مهدي جابر الحفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية، (صفي الدين الحلي)، جامعة بابل، المجلد الاول، العدد ٢٢، ٢٠١٥، ص ٣٧٨.

(٤) أختلف الفقه الدستوري والقانوني حول حقيقة مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني وما هو دوره الفعلي ومدى امكانية الاستغناء عن هذا المنصب والابقاء على الوزارة فقط، فذهب فريق الى سلبية دور

مناسباً أن حفظ نوع من التوازن بين فرعي السلطة التنفيذية أمر لازم للبرلمانية في كل صورها، فإذا كنا أمام برلمانية كلاسيكية، والدور الأكبر للحكومة، فهذا لا يعني إعدام دور الرئيس، لأن القول بذلك لا يستلزم تفرغ السلطة الى ثنائية، وإذا كانت الظروف التاريخية في أنكلترا فرضت مثل هكذا واقع (تراجع دور الملك لصالح الوزارة) فهذا لا يعني القول بضرورة استنساخ التجربة ذاتها مع ظروفها لدول أخرى تأخذ بالنظام البرلماني، وإذا كنا أمام برلمانية متطورة، كالبرلمانية الديغولية، فليس من الصواب جعل الوزارة تابعة للرئيس لذات السبب الذي أشرنا إليه آنفاً. إنعدام الدور لا يستلزم التفرغ أو التعدد. مع الإشارة الى انه حتى في البرلمانية الديغولية، لا تكون الوزارة دائماً في مركز أضعف من مركز الرئيس، إنما يتوقف ذلك على الأغلبية في البرلمان وتأييدها للرئيس الدولة أو لرئيس الحكومة، فإن أيدت الأخير فسيكون دور الوزارة أكثر فعالية من دور الرئيس والعكس صحيح، ولذلك فالأفضل ان يكون التوازن موجوداً ومرسوماً بدقة حتى في ظل البرلمانية المتطورة، وبالعودة للدول موضع الدراسة المقارنة فقد أخذت فرنسا في دستور ١٩٥٨ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والمكونة من رئيس الجمهورية والحكومة وان كان الدستور قد خصص لموقع رئاسة الجمهورية (شروطه، صلاحياته،...) باباً مستقلاً عن الباب الذي نظم فيه الحكومة، فقد

الرئيس وشرفية منصبه، وذهب آخرون الى إيجابية الدور وإشرافية المنصب، ورأي الغالبية أن كل من الفريقين (الإيجابيين والسلبين) قد تطرفا في آرائهما، فالدور لا يمكن الحكم عليه الا وفقاً لتطبيق النظام البرلماني في كل دولة على حده وحسبما يقرر دستور تلك الدولة وليس بالاعتماد على ما يتقرر أو ما يعطى له من دور في الانظمة البرلمانية في الدول الأخرى، فلا يمكن الحكم على دور رئيس الدولة في مصر مثلاً قياساً على أدوار الرئيس (الملك) في أنكلترا أو في فرنسا في ظل دستور الجمهوريتين الثالثة والرابعة ولا على ما هو عليه الحال في ظل دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، وأما الحكم يكون على أساس أحكام الدستور النافذ بالزمان والمكان فأن أعطي له دوراً إيجابياً كان دوره إيجابياً والعكس صحيح، ينظر: د. عامر عياش، مصدر سابق، ص ٣-٤.

تناول موقع الرئاسة في الباب الثاني (المواد ٥- ١٩) في حين تناول الحكومة في الباب الثالث (المواد من ٢٠ - ٢٣) وهذا يعني إعطاء الأفضلية لموقع رئيس الجمهورية حيث يتمتع رئيس بمركز مرموق فعلي وفعال وخصوصاً بعد التعديل الدستوري في عام ١٩٦٢ والذي جعل رئيس الجمهورية ينتخب من قبل الشعب مباشرة، ولعل السبب الجوهرى وراء تقوية مركز الرئيس هوردة الفعل لما حدث في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث تغول البرلمان وإضعاف السلطة التنفيذية وخصوصاً موقع الرئيس، هذا الضعف كان يراه الفقه عيباً من عيوب النظام البرلماني الفرنسي، فدوجي يرى إن هذا الضعف يؤدي الى الاخلال بالتوازن المفروض بين الهيئات الحكومية، ويقرر الفقيهان (إيمل جيرو ودييه ايشار) ان هذا الضعف يشكل إنتهاكاً لحرمة الدستور، وذلك لان واضعي الدستور إنما كانوا يقصدون ان يكون رئيس الجمهورية رجلاً قوياً يمارس فعلاً رسالته كحكم وكقوة موازنة<sup>(١)</sup>.

ومن المهم ذكره أيضاً إن مركز الرئيس ودوره السياسي لم يسرعلى وتيرة واحدة خلال الجمهورية الخامسة وإنما مر بمراحل مختلفة فمرحلة الجنرال ديغول تميزت ب بروز قوي لشخصية الجنرال وقد ظهرت شخصية بشكل واضح في إدارة وسير المؤسسات، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة ما بعد القائد المؤسس (ديغول) (١٩٦٩ - ١٩٨٦)، وكان السؤال المحوري المطروح آنذاك، هل يستطيع من يخلف ديغول ممارسة هذه السلطات العظيمة التي أوردتها الدستور لرئيس الجمهورية والتي كانت تبدو قد فصلت على حجم الزعيم ديغول ذاته؟ فكان الجواب والرد العملي حاضراً بعد تولي الرئيس جورج بوميديو لمنصب الرئاسة وممارسة السلطات بنجاح وساعده على ذلك

(١) د. عبد الحميد متولي، مهمة رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية، محاضرة القايت في جامعة بيروت، ١٩٦٣، ص ١٩، نقلاً عن د. سامح سعد محمد حسن علي، مصدر سابق، ص ٧٧.

توافق الأغليتين (الرئاسية والبرلمانية)، إلا أن علاقة الرئيس بالحكومة اختلفت عما كانت عليه في عهد ديغول، فالسمات الشخصية لمن بعد ديغول ليست كسمات ديغول التي كانت نابعة من تأريخه الطويل المندمج بتاريخ فرنسا، ولذلك كانت هيئته واضحة على الحكومة ورئيسها، أما بعد مرحلة ديغول فيمكن القول أن ممارسة السلطة التنفيذية كانت موزعة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أكثر مما كانت عليه في عهد ديغول<sup>(١)</sup>. أما المرحلة الثالثة (مرحلة تعارض الأغليتين الرئاسية والبرلمانية) فكانت نتيجة لإنتخاب حكومة يمينية بقيادة جاك شيراك وبرئاسة رئيس جمهورية يسارية (فرانسوا ميتران) وأيضاً بعد إنتخاب حكومة يسارية بقيادة (ليونيل جوسبان) وبرئاسة رئيس يميني (جاك شيراك)، في هذه المرحلة لم يحصل العبور بالاختصاصات، فما للرئيس يكون للرئيس وما للحكومة للحكومة، وبخصوص مركز الوزارة في دستور الجمهورية الخامسة فيمكن القول إنها قد منحت صلاحيات مهمة، منها سلطة أقرار السياسة العامة للدولة وأعطيت سلطة لائحية كبيرة، كذلك منحت القدرة على منع الرئيس من حق اللجوء للاستفتاء الشعبي<sup>(٢)</sup>. وغيرها من الصلاحيات الأخرى، لكن مع ذلك يمكن القول أن مركز الوزارة يقوى ويضعف تبعاً لتوافق أو تغاير الأغلبية البرلمانية والرئاسية، فإن توافقتا ضعف مركز الوزارة وقوى مركز الرئيس وإن اختلفتا قوى مركز الوزارة وضعف مركز الرئيس. وفي حوارنا مع السيناتور (باول فإن دين دريخ) رئيس لجنة الصداقة الفرنسية العراقية في مجلس الشيوخ، بين لنا أن الوزارة ووزيرها الأول تكون في موقع التابع لرئيس الجمهورية في أغلب الأحيان نظراً لكونه يقوم بتعيين الوزير الأول وتعيين

(١) أندريه هوبو، مصدر سابق، ص ٣٧٤.

(٢) المادة ١١ من دستور فرنسا ١٩٥٨.

الوزراء بناء على إقتراح الأخير<sup>(١)</sup>. ولكن ما يمكن استنتاجه بشكل عام (ان الدستور الفرنسي قد أقام توازناً دقيقاً بين مؤسستي الرئاسة والوزارة ورسم بينهما حدوداً تتسم بالمرونة والقابلية للتغيير فتكون الأرجحية في جانب الرئيس تارة وكان هذا في أغلب فترات الجمهورية الخامسة من أعوام (١٩٥٨ - ١٩٨٦) ومن (١٩٩٥ - حتى الان) في حين كان الثقل السياسي من نصيب الوزارة تارة أخرى خلال فترات أقل (١٩٨٦ - ١٩٩٥) وكان السبب وراء ذلك راجعاً للرأي العام الذي يجسده نشاط وحركة الاحزاب السياسية من خلال الانتخابات البرلمانية والرئاسية<sup>(٢)</sup>.

اما في ألمانيا فإن الثنائية مؤلفة من الرئيس والحكومة والتي يرأسها المستشار الاتحادي، ورئيس الجمهورية غير مسؤول، وصلاحياته محدودة، لكنها غير معدومة، فهو يجسد الوحدة الوطنية ويمثل الشعب والبلاد، وهذا لا يعطيه سلطة إتخاذ القرار إنما يقوي قدرته على التأثير على الحكومة<sup>(٣)</sup>. كذلك يتمتع الرئيس بسلطة هامة ولكنها محدودة في إتخاذ القرار وذلك في أوقات محددة ومنها أثناء تشكيل الحكومة، فالانطلاقة في تشكيل الحكومة تأتي بمبادرة من الرئيس ومن ثم يطرح إسم المرشح على الجمعية الفدرالية ولأخيرة تقرير القبول أو الرفض، وتخضع قرارات الرئيس لقاعدة التوقيع المجاور كما في فرنسا،

(١) حصل اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/٥/١١، الساعة الثانية ظهراً، في مقر مجلس الشيوخ الفرنسي، باريس.

(٢) د. سامح سعد محمد حسن علي، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٣) صاغ مشرعوا القانون الاساسي منصب الرئيس الاتحادي متجنبين فيه نقاط الضعف في هذا المنصب في ظل دستور فيمار حيث كان الرئيس ينتخب إنتخاباً شعبياً ومن ثم فسؤوليته تكون شعبية لا برلمانية مما أدى في نهاية الامر إلى إختلال التوازن لصالح الرئيس والتحطيم الفعلي للنظام على يد النازية، وجاءت صياغة المشرعون بحيث تجعل رئيس الدولة يتمتع بمركز ممتاز دون ان يمارس الاسلطة ضئيلة ونظام إختياره غير مباشر، وتنصب وظائفه على نواحي المظاهر والرسميات، ولكن بالامكان تحويل موقع الرئاسة الى منصب ذي دلالة سياسية متى ما تبوأ الموقع رئيس ذو طموح وشخصية قوية، ينظر: المريليشكة، مصدر سابق، ص ١٤٨.



فتوقيعه على القرارات لابد ان يجاور توقيع المستشار الاتحادي أو توقيع الوزير المختص ويمكن للرئيس ان يلعب دوراً كبيراً ومؤثراً في الحياة السياسية اذا كان يتمتع بقدرة شخصية ومحترم من قبل الشعب<sup>(١)</sup>. أما بالنسبة للحكومة فيرأسها المستشار الاتحادي المرشح شكلياً من قبل رئيس الجمهورية، والحائز على ثقة الاغلبية المطلقة في البندستاج، والمستشار هو من يؤلف حكومته دون مشاركة البندستاج في ذلك وهذا الامر يعطيه نفوذاً كبيراً، فهو الذي يختار وزراءه وهو الذي يحدد الخطوط العريضة والتوجهات الاساسية لسياسة الحكومة ويتحمل مسؤوليتها<sup>(٢)</sup>. وقد جرت التقاليد في المانيا على تزويد منصب رئيس الحكومة بالقوة والاستقرار اللازمين وقد كان درس فيمار في هذا المجال أحد الاسباب التي حفزت واضعي القانون الاساسي على إعطاء رئاسة الوزارة في ألمانيا الرئاسة التنفيذية والمكانة الاولى، ولذا يبدو منصب رئيس الوزراء الاتحادي أقوى من معظم رؤساء الوزارات في الدول الديمقراطية المشابهة<sup>(٣)</sup>. وصلاحيات المستشار الواسعة جعلت البعض ينعت الديمقراطية في ألمانيا بأنها ديمقراطية المستشار<sup>(٤)</sup>. وفي النظام السياسي المغربي فإن الثنائية التنفيذية مكونة من الملك والحكومة وان كان الدستور المغربي ٢٠١١ قد تناول تنظيم المؤسسة الملكية في باب مستقل (الباب الثالث المواد من ٤١ الى ٥٩) عن باب الحكومة (الباب الخامس المواد من ٨٧ الى ٩٥) والتي أطلق عليها (السلطة التنفيذية) وفي ذلك إشارة الى ان المؤسسة الملكية سلطة قائمة بذاتها في قبال السلطات الاخرى (البرلمان، السلطة التنفيذية، السلطة القضائية) وبالفعل فإن المؤسسة الملكية بموجب دستور ٢٠١١ تحتل موقع الصدارة، فالملك هو رئيس الدولة وممثلاً الاسمي

(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) المادة ٦٥ من القانون الاساسي الالمانى ١٩٤٩.

(٣) المريليشكة، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٤) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

ورمز الامة والحكم بين المؤسسات الدستورية، ويمارس صلاحياته بمقتضى ظهائر (مراسيم) توقع من قبله، بمجاورة توقيع رئيس الحكومة<sup>(١)</sup>. والملك هو من يعين رئيس الحكومة من الحزب الذي تصدر نتائج الانتخابات في المجلس النيابي<sup>(٢)</sup>. وهو الذي يعين الوزراء بإقتراح من رئيس الحكومة<sup>(٣)</sup>. ويذهب البعض الى ان التعديلات الدستورية في ٢٠١١ دسترة الحكومة وجعلت من مركزها قويا وعززت مكانتها في البناء الدستوري فقد جرى تقوية سلطة رئيس الحكومة على الوزراء بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية وأصبح رئيس الحكومة هو رئيس السلطة التنفيذية ويتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة وعلى الادارة العمومية ويتولى قيادة وتنفيذ برنامج الحكومة<sup>(٤)</sup>. في حين يرى آخرون ان الحكومة في دستور ٢٠١١ تظل على العموم رهينة إرادة الملك الذي تخوله سلطاته الدستورية ونفوذه السياسي إمكانية التحكم بمصيرها<sup>(٥)</sup>.

أما فيما يتعلق بالبناء الدستوري والنظام السياسي في العراق بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فإن السلطة التنفيذية مكونة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء<sup>(٦)</sup>. ويرى البعض ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أقام علاقة عمودية متدرجة بين السلطات، ففي القمة نجد مجلس النواب ثم رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء وبهذا فإن الدستور أقام علاقة تبعية بين المؤسسات الدستورية الاتحادية ولذلك فالثنائية التنفيذية غير متوازنة بموجب الدستور، ولصالح رئيس الجمهورية صاحب الصلاحيات الواسعة والتي أشارت اليها المواد

(١) الفصل ٤٢ من دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

(٢) الفصل ٤٧ من دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

(٣) الفصل ٤٨ من دستور المملكة المغربية ٢٠١١.

(٤) د. عبد العالي حامي الدين، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٥) د. أحمد بوز، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٦) المادة ٦٧ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٦٧. ٧٦) وغيرها<sup>(١)</sup>.

ويذهب رأي آخر إلى ان صلاحيات رئيس الجمهورية رمزية وليست فعلية أو أساسية<sup>(٢)</sup>. أن الرأي القائل بتعامد العلاقة بين الرئيس ومجلس الوزراء لا يمكن القبول به استناداً للدستور والممارسة السياسية<sup>(٣)</sup> أما الرأي الآخر القائل بشرفية الدور واختلال العلاقة لصالح الحكومة، فلا يمكن التسليم به لا نظرياً ولا عملياً<sup>(٤)</sup>، فرئيس الجمهورية ليس منصباً فارغاً كما يحاول تصويره أصحاب رأي (شرفية موقع الرئيس)، كما انه ليس في مركز القيادة للسلطة التنفيذية كما يحاول تصويره أصحاب رأي

(١) د. علي يوسف الشكري وليلي حنتوش ناجي الخالدي، مصدر سابق ص ١١٥. كذلك د. عبد العظيم جبر حافظ، أشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٦٣، العام ٢٠١٥، ص ٢٨٤.

(٢) د. دافين خالد عبد الرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، (دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نموذجاً) بحث منشور، مجلة العلوم السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٣٠، ٢٠١٦، ص ١١٣. كذلك: احمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، المجلد ٧، العدد ٢، السنة السابعة، ٢٠١٢، ص ١٧.

(٣) ذكرنا السيد نائب رئيس الجمهورية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٨ (ن.ك.م) ان رئيس الجمهورية ليس لديه صلاحيات فعلية أو سياسية سوى حقه في تقديم مشروعات القوانين وجاء ذلك في لقاء أجريناه مع بتاريخ ٣/١٥/٢٠١٧، الساعة الواحدة ظهراً في مقره الرسمي، ويذهب للرأي ذاته السيد نائب رئيس الجمهورية (أن) كان اللقاء بتاريخ ٢٨/أذار / ٢٠١٧، الساعة الثانية ظهراً في مقره أقامته.

(٤) يرى السيد نائب رئيس الجمهورية الاسبق الدكتور (ع.ع.م) ان العلاقة بين فرعي السلطة التنفيذية متوازنة من الناحية النظرية ولكنها من الناحية العملية مختلة لصالح مجلس الوزراء، وهو يرى ان لرئيس الدولة دور أشرافي وليس شرقي، فالرئيس سبعة عشر مسؤولية مهمة وأحياناً خطيرة منها حقه في تقديم مشروعات القوانين، ومنها ما يتعلق بأجراءات سحب الثقة من الحكومة، كذلك تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب وغيرها، جاء ذلك في لقائنا مع سيادته بتاريخ ٢٣/٣/٢٠١٧، الساعة الثانية عشر ظهراً في مقر أقامته في بغداد.

(تعتمد فرعي السلطة التنفيذية لصالح رئاسة الدولة)، والحقيقة ان التوصيف الاكثر منطقية برأينا هو ان مركز الرئيس موجود ولكنه محدود، ويتأثر بعوامل عديدة أهمها شخصية الرئيس وتاريخه السياسي، وتبقى الحكومة وخصوصاً على مستوى التطبيق العملي هي صاحبة المركز المتقدم.

**صفوة القول:** ان إختلال التوازن لصالح أي من الفرعين رئاسة الجمهورية بناءً على الرأي الأول أو الحكومة بناءً على الرأي الثاني، لا يؤدي الى فاعلية النظام السياسي ومن ثم فإن عقلنة العلاقة بين فرعي السلطة التنفيذية أمر في غاية الأهمية لتحقيق برلمانية معقلنة.

## المطلب الثاني: تراجع المبادئ البرلمانية

كانت النظرة السائدة في بداية ظهور البرلمانات، هي ان نظام الحكم الديمقراطي هو الذي يركز على فكرة النيابة والتمثيل والحكم الصالح، والذي يتيح للجميع المشاركة في صنع السياسة العامة من خلال نوابهم ويساعد على تنوير الرأي العام وتعرض أمامه أفضل الآراء والحلول لمشكلاته من خلال المناقشات البرلمانية، والانفتاح الذي يفترض أن تتصف به المؤسسة البرلمانية، وبالتالي يمكن للشعب مراقبة ممثليه بصورة مستمرة. تلك الافكار والمبادئ التي رافقت نشأة البرلمانات وتطورها جعلت البرلمان يبقى عنوان الحكمة القصوى (Ultimum sapientiae) بنظر أجيال كثيرة وظل الايمان بهذه المؤسسة قائماً على ما يزيد على ربع قرن من الزمن<sup>(١)</sup>. ولكن تلك النظرة لم تستمر، فقد بدأت موجة احباط واسعة تسود بين المثقفين والجماهير من أداء البرلمانات<sup>(٢)</sup>.

(١) كارل شميت، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٢) د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٠. هناك العديد من الاسباب التي تقف وراء موجة الاحباط هذه والتي ادت الى تراجع دور المؤسسة البرلمانية أهمها تلك الاسباب المتعلقة بالصفات الشخصية لمثلي الشعب، فقد أظهرت استطلاعات الراي في إستراليا إن نزاهة وأخلاق أعضاء كلاً من برلمان الاتحاد وبرلمان الولايات الاسترالية أفضل بقليل من تلك التي يتمتع بها بائعي السيارات إذ أن ٧ ٪ فقط من الاستراليين (وقد أنخفضت هذه النسبة

وسنبحث في تدهور النقاشات البرلمانية من خلال بحث تدهور مبدأى الانفتاح والشفافية وذلك في الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: تراجع مبدأ النقاشات البرلمانية

ان الانفتاح والنقاش هما المبدأ اللذان يعتمد عليهما الفكر الدستوري والنظام البرلماني في اي نظام منطقي وشامل، وتبعاً للتوصيف الموفق لـ (رودولف سمند) يكمن تناسب البرلمان في (الحركة - الجد) أي عملية تجابه الاختلافات والاراء التي تتمخض عنها الارادة السياسية الفعلية، فجوهر البرلمان هو السجل العام في الحجة والحجة المضادة، هو الحوار العام والنقاش العام، هو التداول، فالبرلمان يفترض ان يكون المكان الذي تجتمع فيه جزئيات العقل والحكمة المبعثرة عشوائياً على نحو غير متكافئ بين البشر، فالحقيقة لا يجليها الا قرع الحجة بالحجة، ولا يمكن العثور عليها الا من خلال تصادم طليق للاراء<sup>(١)</sup>. والمجالس النيابية هي مجالس المتكلمين كما يطلق عليها في الدول الديمقراطية، ويطلق عليها أيضاً الندوة البرلمانية لانها تقوم أساساً على المداخلات والمناقشات<sup>(٢)</sup>. واذا كان الكلام أعلاه مختصاً بما يفترض أن يكون

الى ٢٪ من عام ١٩٩٧) يرون أن نزاهة وأخلاق أعضاء البرلمان عالية جداً وهذا يعني ان أكثر من ٩٠ ٪ يشككون بنزاهة وأخلاق البرلمانيين، وهذا الامر لا تختص به أستراليا وشعبها وبرلمانها، بل ان إدعاءات حول سلوك البرلمانيين في كل زمان ومكان، وتتعلق هذه الادعاءات بمجموعة موضوعات مثل تعارض المصالح وإساءة استخدام الاستحقاقات البرلمانية، وأكثرها وضوحاً الادعاءات التي تتعلق بالمخصصات التي يحصل عليها البرلمانيون، ينظر: د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٩.

(١) كارل شميت، مصدر سابق، ص٣٢.

(٢) عبد الحميد محجوب السقمان محمد، اللجان البرلمانية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٥٦.

عليه البرلمان والتقاشات فيه، فإن السؤال الجوهرى الذي يمكن ان يطرح في هذا المقام هو، هل ان واقع الحياة البرلمانية قريب مما يفترض ان يكون عليه البرلمان؟ إن واقع الحياة البرلمانية في معظم الدول التي تعتنق النظام البرلماني بعيد كل البعد عن الايمان بمبادئ هذا النظام، فالقرارات السياسية والاقتصادية الكبرى التي يتوقف عليها مصير المجتمع لا ينتج عن توازن آراء في مناقشات علنية وعامة زاخرة بالحجج والحجج المضادة، فالتقاش في معظم البرلمانات وخصوصاً البرلمانات العربية لا يفضي الى نتيجة معينة، إنما هو نقاش من أجل ترف النقاش، فمناقشة مشاريع القوانين مثلاً غالباً ما تتم بسرعة دون ترو أو تحييص أو تدقيق ومشروع القانون المفترض مناقشته، لا يصل الى النواب بوقت كاف في بعض الدول، وفي بعضها قبل خمس ساعات من موعد التصويت<sup>(١)</sup>. ثم ان مبدأ المناقشة يستلزم أولاً حضور النواب الجلسات، وكذلك التقيد والانضباط بقواعد السلوك وضوابط الجلسة، الا ان العمل البرلماني لا يخلو من وجود نواب يعمدون لأسباب حزبية أو شخصية أو طائفية أو قومية الى أرباك الجلسة وإعاقة عمل المجلس وعدم المحافظة على نظام الكلام وموضوعه أو استعمال عبارات نابية أو فيها مساس بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو الاضرار بالمصالح العليا للبلاد<sup>(٢)</sup>. ومن الناحية العملية فإن العمل في البرلمانات اليوم يتم عبر اللجان البرلمانية، وهي لجان

(١) علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، ورقة عمل مقدمة الى ورشة عمل حول أعداد نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية (٤ - ٦ اشباط ٢٠٠٣)، منشورة في كتاب نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية مجلس النواب اللبناني، ص ٨٧ وما بعدها.

(٢) عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج ١، الكويت، مؤسسة دار الكتب، ٢٠٠٣، ص ٥٧.

متضائلة الحجم باطراد، وهكذا فإن المؤسسة البرلمانية العامة تتحرف تدريجياً عن هدفها (أي عن جمهورها) فتغدو بالضرورة، مجرد واجهة، فنظام حرية الكلام والاجتماع والنقاشات والانفتاح والشفافية بمجمله، قد أخذ يفقد منطقه وأن لجاناً صغيرة وحصرية ممثلة للأحزاب والتحالفات الحزبية تتخذ قراراتها خلف أبواب مغلقة<sup>(١)</sup>. وإذا قررنا تجاوز سليات الاشتراطات الشكلية للنقاشات البرلمانية كالحضور وعدم الغياب<sup>(٢)</sup> والتزام الضوابط، وقواعد السلوك، وانتقلنا لمناقشة مضمون النقاشات البرلمانية وما يمكن ان ينتج عنها من قرارات أو تشريعات أو أمور أخرى، فسنرى ان برلمانات اليوم تحولت الى مجرد أشكال مظهرية تقرر ما تعرضه عليها أجهزة السلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>. فالبرلمان كمؤسسة يفتقر الى بعض المسائل الفنية التي تحتاج في تنظيمها الى خبرة فنية عالية<sup>(٤)</sup>. ولذلك فهو مطالب بالتعامل مع سيل من القضايا الجديدة والمعقدة التي لم تكن مطروحة من بضع سنوات خلت، مثل التكتلات الاقتصادية والمنظمات والاحتكارات العملاقة ونظم الاسواق والبورصة

(١) كارل شميت، مصدر سابق، ص ٥٣.

(٢) يعد الحضور الى الجلسات واحدة من أهم واجبات عضو البرلمان، فمن غير المتصور قيام النائب بواجباته وهو غائب، فالغياب الكثير يؤدي الى تعطيل البرلمان كمؤسسة، وقد حدث ان تحولت الجلسات الى جلسات تداولية أو مفتوحة عند عدم إكمال النصاب القانوني كما في العراق، ويحدث أيضاً ان تتأجل الجلسة في ظرف غاية في الاهمية وذلك لعدم إكمال النصاب أيضاً كما حصل في الجلسة رقم ٥٩ في مجلس النواب العراقي، فقد تأجلت لأكثر من خمس مرات في شهر كانون الاول عام ٢٠٠٦ لعدم اكتمال النصاب: ينظر: محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٥.

(٣) د. علي الصاوي، مصدر سابق، ص ١٤.

(٤) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، ١٩٨٥، ص ٥٣.



وقضايا الاستتساخ والهندسة الوراثية ومجتمع المعلومات ونقل التكنولوجيا، والاتفاقيات الدولية، قضايا الاستراتيجية والنظام الدولي الجديد، والدبلوماسية البرلمانية، والدور السياسي للأعضاء وغيرها<sup>(١)</sup>. ولأن بحثنا يعتمد المنهج المونجرايفي فقد قصدنا مجلس النواب العراقي وطرحنا على عينة من أعضائه السؤال التالي (ما رأيك بالنقاشات داخل مجلس النواب؟) فكانت الاجابة صادمة حيث ذهب ما نسبته ٦٤٪ الى ان النقاشات غير حرة وتتأثر برأي رؤساء الكتل السياسية وكما هو موضح بالمخطط ادناه:

### ما رأيك بالنقاشات داخل مجلس النواب؟



### الفرع الثاني: تدهور مبدأ الانفتاح البرلماني

يذهب كارل شميث الى ان (الانفتاح والنقاش قد أصبحا في ظل الظروف الفعلية للعملية البرلمانية من الشكليات الفارغة)<sup>(٢)</sup>. فهل ياترى

(١) د. خالد محمد القاضي، الوعي البرلماني وفقاً لأحكام الدستور المصري الجديد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ٢٠١٥، ص ١٦٢.

(٢) كارل شميث، مصدر سابق، ص ٥٣.

تعد رؤية شميث هذه رؤية سوداوية أم أنها رؤية واقعية منطلقة من تحليل واقع البرلمانات في معظم دول العالم؟ ان مسألة الانفتاح والشفافية تثير عدة تساؤلات مهمة، لماذا إختار البرلمان موضوعاً معيناً دون غيره ليكون ضمن جدول أعماله؟ ما هو ذلك الموضوع؟ لماذا هذا التوقيت بالذات؟ كيف يتعرف البرلمان على تأييد المجتمع للموضوع المطروح من عدمه؟ هل يستطيع المجتمع مراقبة نزاهة خطوات البرلمان في تناول هذا الموضوع وإيجاد الحلول له؟ كل هذه الاسئلة وغيرها تمثل في أجابتها تكوين رؤية حقيقية عن واقع الانفتاح البرلماني وشفافيته، ولا يمكن أنكار حقيقة ان البرلمانات الحديثة تتجه لعقد جلسات برلمانية علنية، ويتم ضمان ذلك في الدستور<sup>(١)</sup>. ولا يجوز اغلاق تلك الجلسات الا بأغلبية برلمانية غالباً (عادية او خاصة) ولكن هل المسألة مقتصرة على مجرد الاقرار بعلنية الجلسات البرلمانية؟ كم هو متيسر الحصول على مضابط الجلسات؟ هل يمكن للمجتمع أو نخبه المدنية حضور تلك الجلسات؟! قد تنتقل بعض البرلمانات جلساتها عبر التلفزيون، تحقيقاً للشفافية والانفتاح ولكن هل حقيقة الامر كذلك؟ هل تتخذ القرارات وتشرع القوانين في هذه الجلسات العلنية أم في الجلسات الخاصة والنقاشات والتفاهات الجانبية؟!

ان سياسة الكواليس التي يديرها بضعة أشخاص خلف الابواب المغلقة هي السائدة، ورؤية شميث ليست رؤية سوداوية انما رؤية واقعية، ولكن كيف يمكن تجاوز حدود المشكلة لوضع الحلول اللازمة لها؟ كيف يمكننا تعزيز مبدأ

(١) د. علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، أوراق مقدمة الى الندوة البرلمانية العربية المنعقدة في بيروت ٤-٦ شباط ٢٠٠٣، منشوره في كتاب نحو تطور الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مصدر سابق، ص ٣١.

الانفتاح البرلماني؟ نعتقد ان الاجابة تكمن في العمل بالاستراتيجية الواردة في اعلان الشفافية البرلمانية والتي تتمثل في التالي<sup>(١)</sup>:

**اولاً: الاعتراف بانتماء المعلومات البرلمانية الى الملكية العامة وليست للملكية الخاصة:** أي انها تنتمي للجمهور الذي وكل النواب ممارسة السلطة نيابة عنه لمدة محددة ولذلك يجب ان يسمح للمواطنين استخدام ونشر المعلومات البرلمانية كلياً او جزئياً، واي قيد على ذلك يجب ان يحدد بدقة، والمعلومات البرلمانية تشمل (معلومات عن الاعضاء، معلومات عن الموظفين في المؤسسة البرلمانية، معلومات عن أدوار البرلمان ووظائفه،...) ولا بد ان تكون هذه المعلومات دقيقة وكاملة.

**ثانياً: تسهيل الوصول الى المعلومات البرلمانية:** يجب التأكد ان المعلومات البرلمانية تصل الى اوسع نطاق وفي متناول جميع المواطنين دون تمييز بينهم ولا بد من تعدد قنوات إيصال المعلومات والسماح لوسائل الاعلام المطبوعة والمرئية والمسموعة بنقل المعلومات، كذلك تسهيل الوصول المادي وحضور المواطنين للجلسات البرلمانية، ونشر جميع تقارير البرلمان وتقارير لجانته.

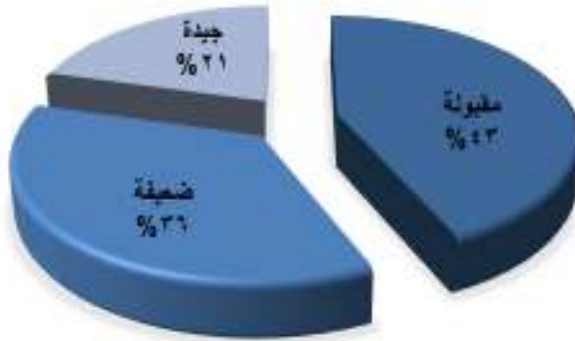
**ثالثاً: تمكين الاتصالات الالكترونية وتبني مفهوم البرلمان الالكتروني:** وذلك من خلال توفير معلومات واضحة باستخدام قواعد البيانات أو الادوات التي تمكن المواطنين من إسترجاع المعلومات البرلمانية من مواقع البرلمان على الانترنت وتحميلها بسهولة ويسر وتنويع ابواب الموقع البرلماني لتشمل كافة المجالات (التأريخية، الرقابية، السير الذاتية...) ومن اجل قياس درجة شفافية وانفتاح مجلس النواب العراقي على المجتمع استطلعنا رأي بعض اعضاء مجلس النواب العراقي فذهب ما نسبته ٤٣٪ الى ان درجة الانفتاح مقبولة، بينما ذهب ما

(١) إعلان الشفافية البرلمانية، مشور على الموقع الالكتروني [www.opening-parliament.org](http://www.opening-parliament.org) الزيارة

٢٠١٧/٦/٧، الساعة الرابعة عصراً.

نسبته ٣٦٪ الى انها ضعيفة، في حين وجد آخرون بنسبة ٢١٪ ان درجة الانفتاح جيدة، أما بالنسبة لدرجة الشفافية فذهب ما نسبته ٦٢٪ الى انها مقبولة، ويرى ٣٠٪ من الاعضاء انها ضعيفة، بينما يرى ما نسبته ٨٪ ان درجة الشفافية جيدة كما في المخططين ادناه

كم تقدر درجة انفتاح مجلس النواب على المجتمع في اعماله؟



ماهو تقدير درجة الشفافية في مجلس النواب؟



ان النسب اعلاه تعكس رأي المؤسسة بنفسها ولا تعكس رأي الجمهور المعني بالدرجة الاولى بإنتتاح بشفافية المؤسسة البرلمانية ومدى انفتاحها عليه، ومع ذلك فقراءة النسب اعلاه (٢١٪، ٨٪) تؤشر الى التراجع الكبير في درجة الانفتاح والشفافية وهذا ما يدفعنا الى القول بإعتماد تقنية العقلنة البرلمانية.



## المبحث الثاني: الاسباب الخارجية

إنطلاقاً من حقيقة ان اي نظام سياسي مهما كان شكله لا ينفصل عن بيئته ووسطه الذي ظهر فيه، ومن ثم فهو يتفاعل في تلك البيئة ومعها ويؤثر فيها ويتأثر بها وهذا هو السبب الحقيقي الذي يجعل عملية إستنساخ الانظمة السياسية من دول معينة ومحاولة تطبيقها في دول أخرى تختلف في بيئتها عن بيئة الدول المنقول عنها، عملية فاشلة ليست بسبب فشل النظام ذاته، إنما بسبب عدم التناسب بين النظام وبيئته، وهذا هو السبب الخارجي الاول الذي سنبحثه، ثم سنأتي الى بحث زوال ذريعة التمثيل الشعبي أو الجماهيري وذلك في المطلبين التاليين:

## المطلب الاول: إغتراب النظام عن بيئته

قال العلامة الفرنسي (فيليب أردان) في وصفه للنظام البرلماني في بريطانيا إنه (شبيه بحدائقها فلا وجود لتنظيم محدد ولا أغراس منتظمة ولا شجيرات مشذبة، ولكن الفوضى الظاهرة محببة والابتكار العقلاني يجعل من المبتذل البحث عن التناسق، وعلى الرغم من ذلك، النتائج مترابطة منطقياً، والنظام يعمل، وهو محط أعجاب وأحياناً تقليد... غيران المؤسسات البريطانية تذبذب عامة عندما تغرس خارج أرضها بعيداً عن ضباب بريطانيا والذهنية الانكليزية، تماماً كعصافير الجزالت التي تفقد رونقها وتموت عندما تنقل الى اوربا، فقط بعض دول الكومنولث، التي معظم المواطنين فيها من الانكليز، تعمل فيها هذه المؤسسات بشكل جيد<sup>(١)</sup>. ويذهب جون ستيوارت مل<sup>(٢)</sup> الى ان نظام الحكم النيابي هو النظام الامثل للحكم وملاءمته للمجتمع من عدمها تعتمد على درجة التطور الوعي المجتمعي، وان نظام الحكم النيابي شأنه شأن سائر أنظمة الحكم لا يكون مناسباً في أي حالة لا يستطيع ان يكون دائماً فيها، وهي الحالة التي لا تتوفر فيها شروطه الاساسية الثلاثة: .

(١) ينظر: د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٨١.

(٢) جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة اسيل الغوري، ط١، المركز العربي للابحاث والدراسات السياسية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٠٥.



- ١- ان يكون الشعب مستعداً للقبول به.
  - ٢- ان يكون الشعب قابلاً وقادراً على عمل كل ما هو ضروري لصيانتته.
  - ٣- ان يكون الشعب قابلاً وقادراً على تحمل الواجبات والقيام بتنفيذ الوظائف التي يفرضها عليه هذا النظام.
- وسنبحث في إغتراب النظام عن بيئته في فرعين:

### الفرع الاول: النقل والاستنساخ الخاطئ للنظم البرلمانية

إن تعبير (أردان) المذكور انفاً بشأن ذبول المؤسسات البريطانية في حال تم غرسها خارج أرض بريطانيا بعيداً عن ضبابها وذهنية مواطنيها، لهو تعبير في غاية الدقة والروعة، فالدول الغربية وغيرها والتي أخذت البرلمانية عن بريطانيا، لم تحاول عقلنتها بما يتوافق مع بيئتها، لهذا لم تنجح فيها عملية النقل والاستنساخ لا لعيب في النظام وإنما لعدم الانسجام بين النظام وبيئته، ففرنسا عرفت النظام البرلماني وكانت الدولة الاولى التي تنقله من بريطانيا، ومع ذلك فقد فشل فيها هذا النظام فشلاً ذريعاً، الى ان أنتهى الامر بنظام برلماني مغاير للنظام البرلماني في بريطانيا، فقد تم إجراء عملية تطوير للنظام لجعله قريباً من البيئة الفرنسية، وذلك عبر تقنية العقلنة التي أعتمدها ديغول في دستور ١٩٥٨، وكذلك الحال في ألمانيا، فقد أعتنق دستورها عام ١٩١٩ (دستور فايمر) النظام البرلماني الا ان عدم التوافق بين النظام وبيئته، أدى في النهاية الى فشل ذلك النظام في ألمانيا، الى انه تم إجراء عقلنة للنظام . مختلفة في طبيعتها عن العقلنة الفرنسية . في دستور ١٩٤٩، مما ادى الى استقرار النظام وتطوره لكثر من نصف قرن من الزمان ، كذلك الحال في المملكة المغربية، فالنظام البرلماني في المغرب مربحطات كثيرة وخطيرة، منذ ولادة أول برلمان معقلن على هدى البرلمانية الديغولية في ١٩٦٢ والى يومنا هذا، ولعل الانتقاد الابرز للنظام السياسي المغربي هو استنساخ العقلنة البرلمانية

الفرنسية دون الاخذ بنظر الاعتبار البيئة المجتمعية للمغرب والتي كانت تعاني من إحتكار سلطة المؤسسة الملكية على خلاف العقلنة البرلمانية الفرنسية التي جاءت كنتيجة لتفكك السياسي والحزبي في البرلمان وضعف السلطة التنفيذية .

ولا يختلف الوضع في العراق كثيراً عن المغرب فالقانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والذي تبني النظام البرلماني، وضع باللغة الانكليزية من قبل خبراء إنكليز ثم ترجم الى اللغة العربية، وقد أقتبست معظم أحكامه من الدستور البلجيكي بوصفه قدوة يحتذى بها مع بعض التغيير والتشويه، ويرى البعض ان (الحكم في العراق ظل مزدوجاً بين هذه الدولة الناشئة وبين بريطانيا المتقدمة، فالواقع ان ازدواج الحكم كان يعد حقيقة لا يمكن انكارها فالحكم الوطني هو الاسمي والحكم البريطاني هو الفعلي)<sup>(١)</sup>. وهكذا الحال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فبالرغم من ان النظام البرلماني كان نتيجة الاتفاق التام بين ممثلي بعض الطوائف والقوميات وفي ظل معارضة البعض الاخر وأقتراحهم النظام شبه الرئاسي<sup>(٢)</sup>. الا ان تبني هذا النظام لم يكن منفكاً عن التقليد والاستنساخ للنظم البرلمانية في ألمانيا وبريطانيا مع ادخال تحويرات شوهت صورته بشكل كبير.

ويذهب البعض في معرض حديثه عن مشاكل تطبيق البرلمانية الغربية الى ان (تطبيق النظام البرلماني في آسيا وأفريقيا كان مجرد عملية نقل دستوري وتقليد صارخ جرى في أغلب الاحيان بصورة عاجلة تحت

(١) سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دون رقم طباعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٣٣-١٣٤.

(٢) د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، ط١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص ١٢-١٣.

تأثير القوى الأجنبية أو بسبب عقدة النقص الخطيرة التي خلفها الوجود الاستعماري لدى بعض أبناء بلدان آسيا وأفريقيا تجاه مؤسساته وقيمه الأساسية، في حين ان الديمقراطية البرلمانية تمثل في أوروبا الحديثة نتاجاً لمرحلة من مراحل تطورها التاريخي وتطورات بفعل تفاعل تدريجي بين التطور الحضاري الغربي والمعطيات الاقتصادية والاجتماعية وتجسيد على الصعيد السياسي بمؤسسات دستورية برلمانية<sup>(١)</sup>. ولعل أهم الأسباب التي أدت الى عملية النقل الدستوري هي:

١ - ممارسة القوى الاستعمارية التأثير الايدلوجي، ونقل أفكار الحكم من المستعمر الى مناطق نفوذه، كما حصل في العراق بعد الاستقلال من الاستعمار البريطاني، والمغرب بعد الاستقلال من الاستعمار الفرنسي والامريكان بعد احتلال العراق عام ٢٠٠٣.

٢ - جاذبية الديمقراطية البرلمانية الغربية طيلة القرنين الثامن عشر والتاسع عشر.

ونجد من المهم الاشارة الى أهم الأسباب التي تؤدي الى إغتراب النظام البرلماني (النموذج الغربي غير المعقلن وفقاً للبيئة التي يراد تطبيقها فيها) هي:

- ١ - التفكك السياسي والحزبي في داخل السلطة التشريعية.
- ٢ - ضعف النظام الانتخابي المتبع، وعدم شفافية العملية الانتخابية.
- ٣ - هيمنة السلطة التنفيذية وتعاضم دورها على حساب بقية السلطات. حيث يرى ريمون ارون (ان فساد النظم البرلمانية يتأتى حسب وجهة نظره من تركيز حكم القلة، حينما تعرقل هذه القلة الحاكمة المسيرة الطبيعية للنظام البرلماني وتشوه دور المؤسسات البرلمانية بالميل نحو تركيز السلطة وعدم احترام قواعد

(١) د. رياض هادي عزيز، المشكلات السياسية في العالم الثالث، ط٢، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٩، ص١٩٩.

الفصل بين السلطات لصالح السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

٤ . ضعف الترتيبات الدستورية، والتي هي ضرورية لتحديد دور لكل من الاكثرية والاقلية في النظام البرلماني حيث لا بد من تحديد سلطة الاكثرية وضمان حقوق الاقلية كما يقول روستو<sup>(٢)</sup>. وضعف الترتيبات الدستورية أو الاطر الدستورية يمكن ان يكون بمستويات متعددة (عدم ملاءمته النصوص الدستورية البرلمانية لظروف وواقع البيئات المراد تطبيقها فيها، عدم كفاية تلك النصوص لحكم الحياة العامة في تلك المجتمعات، إتساع الهوة بين النص الدستوري والممارسة السياسية)<sup>(٣)</sup>.

### الفرع الثاني: العلاقة بين البنى الدستورية والبنى المجتمعية

ان العلاقة بين البنى الدستورية والبنى المجتمعية علاقة يأتجاهين فإذا كانت البنى الدستورية هي نتاج التحولات في البنى المجتمعية فإن البنى الدستورية بدورها، وبفعل الممارسة السياسية في إطار المؤسسات الدستورية، قادرة على رسم مسار تطور البنى المجتمعية على مختلف المستويات، وهذا ما حدث في الدول الغربية، أما الدول حديثة العهد بالديمقراطية كالدول العربية، فلم تأت بناها الدستورية نتيجة تحولات تاريخية في مسار تطور مجتمعاتها، إنما جاءت تحت تأثير الضرورة والحاجة لمؤسسات دستورية تتولى إدارة الشأن العام وتقوم بتنظيم المجتمع والدولة، لذلك نشأت إشكالية العلاقة بين البنى المجتمعية التقليدية والبنى الدستورية الحديثة، فالمؤسسات الدستورية تشكل الاطار الحقوقي الذي تنظم فيه العملية السياسية، وتحدد ادوات وآليات ممارسة السلطة وحدودها

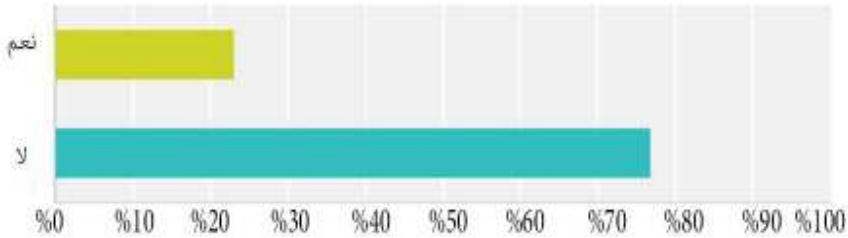
(١) R.Aron, Democratie et totalitisme Gallimard, paris, ١٩٦٥, p١٧١-

(٢) Seuil, paris, p. ٣٧٣ W.W.Rostow, Les etapes du developpement politique,

(٣) د. رياض هادي عزيز، مصدر سابق، ص ٢١٨.

ونطاقها، غيران تلك المؤسسات تبقى مرهونه بالقوى السياسية وبطبيعتها ومصدر وجودها، وبمنظومة القيم السياسية والاجتماعية والثقافية التي تحكم تصرفاتها، وهذه الامور ترتبط جميعها بواقع البنى المجتمعية وأنماط العلاقات السائدة فيها، فالبنى المجتمعية التقليدية تسهم بصورة عامة في إيصال سياسيين الى المؤسسات الدستورية، ويمارس هؤلاء السياسية في أطار تلك المؤسسات، تحت تأثير قيمهم ومعتقداتهم وتقاليدهم مما يؤدي الى انحراف المؤسسات الدستورية عن واجباتها، هذا يعبر عن حقيقة واضحة مؤداها إن الدساتير والممارسة السياسية تتأثر بشكل مباشر بموازن القوى السياسية أكثر مما تتأثر بالمنطق والموضوعية، وهذه الحقيقة تطرح قضية جدلية العلاقة بين البنى المجتمعية التقليدية والبنى الدستورية الحديثة، فاذا كانت البنى المجتمعية التقليدية تؤدي الى انحراف الممارسة السياسية او الى انحراف البنى الدستورية او الى انحرافها معاً، فإن الممارسة السياسية من ناحية أخرى تعرقل عملية تطور البنى المجتمعية<sup>(١)</sup>.

وفي استطلاع أجريناه للرأي لمعرفة مدى العلاقة بين النظام البرلماني والمجتمع العراقي، كانت النتيجة صادمة لكنها متوقعة، فقد اجاب مانسبته (٧٦،٨٤٪) بعدم مناسبة النظام مقابل ٢٣،١٦٪ اجابت بمناسبته، كما في المخطط أدناه



(١) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ١٣.

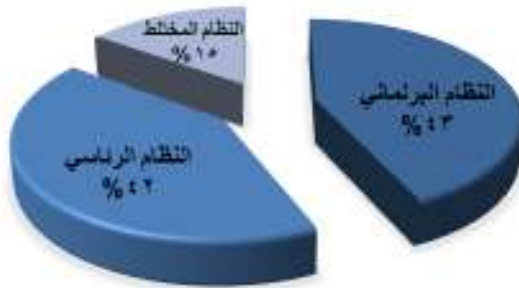
## عقلنة الحكم البرلماني في العراق

Answer Choices	Responses
نعم	٢٣.١٦% ٤٥٥
كلا	٧٦.٨٤% ١,٥١٠
Total	١,٩٦٥

النسب اعلاه تمثل رأي عينة مجتمعية بالنظام البرلماني.

وان المخطط التالي يوضح رأي عينة نيابية بالنظام البرلماني حيث ذهب ما نسبته ٤٣% الى ان النظام البرلماني هو النظام الانسب للعراق، في حين كانت نسبة ٤٢% لصالح النظام الرئاسي، ونسبة ١٥% لصالح النظام المختلط، ويرى الباحث ومن خلال دراسة العينتين اعلاه، ان النظام البرلماني بشكله الحالي غير مناسب للعراق كما ان الرئاسي لا يمثل حلاً أمثل لأنه قد يؤدي الى دكتاتورية رئاسية ولذلك نجد في تقنية العقلنة البرلمانية حلاً مناسباً لمشكلة عدم استقرار وفعالية النظام.

### أيها أنسب برأيك كنظام للعراق؟



## المطلب الثاني: زوال حجة التمثيل الشعبي

يؤكد الفقهاء الغربيون ان البرلمان هو جهاز التمثيل الشعبي، والذي يحقق من خلاله الشعب إرادته وسيادته، إلا إن الواقع يعاكس هذه الرؤية، فالنظام الانتخابي والتطبيق العلمي للانتخاب يشوه ويزيف ويخفض تمثيل الجماهير في البرلمان<sup>(١)</sup>. ولذا لم تعد فلسفة التمثيل التي كان يستند اليها في بداية ظهور البرلمانات وسيادتها قائمة، وسنبحث زوال حجة التمثيل الشعبي في الفرعين الآتيين:

### الفرع الاول: نقد فلسفة تمثيل البرلمان للشعب

ان التبرير الاقدم للبرلمان والذي يتكرر بإطراد عبر القرون يأخذ بالحسبان حجة متطرفة على حد قول (كارل شميث)، مفاد هذه الحجة (ان الشعب بمجمله يجب ان يقرر، كما كانت الاحوال اساسا حين كان جميع اعضاء الجماعة قادرين على الاجتماع تحت شجرة القرية، غير ان احتشاد الجميع في مكان واحد بات اليوم متعذراً لأسباب عملية، وبات مستحيلاً ايضاً سؤال الجميع عن كل تفصيل، ولهذا فإن الحل المعقول تماما هو ايجاد لجنة منتخبة مؤلفة من اناس مسؤولين، وما البرلمان الا تلك اللجنة. هكذا تمت الخطوة الاولى المألوفة: البرلمان

(١) د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط١، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩، ص ١٥٢-١٥٣.

لجنة من الشعب، الحكومة لجنة من البرلمان، وبالتالي فإن فكرة النظام البرلماني تبدو مسألة ديمقراطية غيران النظام البرلماني، ورغم تطابقه مع الافكار الديمقراطية وكل علاقاته بتلك الافكار، ليس ديمقراطيا اكثر من كونه متحققا من منطلق المنفعة العملي، فاذا كان ممثلو الشعب لاسباب عملية وفنية، قادرين على اتخاذ القرار بدلا من الشعب نفسه، فإن بمقدور ممثل موثوق واحد دون شك ان يقرر باسم الشعب نفسه<sup>(١)</sup>. لكن (شميث) بقوله هذا لا ينتقد فلسفة التمثيل، وانما ينتقد حصر التمثيل بيد مجموعة معينة (هيئة) ويثير تساؤلاً في غاية الاهمية، فاذا كان بالامكان اختزال ارادة ملايين المواطنين ببضعة عشرات من الممثلين فلماذا لا يمكن اختزال تلك الارادة بفرد موثوق فيه؟ يبدو ان ما وراء سؤال (شميث) الكثير من النقد للبرلمان (بوصفه هيئة تمثيلية)، اذ ان نقد فكرة التمثيل تجد جذورها في كتابات (روسو) في العقد الاجتماعي (ان فتور الوطنية ونشاط المصالح الخاصة وتوسع الدول والغزو وسوء استخدام الحكومة ادى الى ابتكار اسلوب نواب الشعب او ممثليه في الجمعيات الوطنية... فإن نواب الشعب ليسوا ممثليه ولا يمكن ان يكونوا كذلك، انهم ليسوا سوى وكلائه وليس في وسعهم القيام باعمال محددة، فكل قانون لا يصادق عليه الشعب شخصيا باطل وغير فعال، بل هو ليس بقانون. ينظر الشعب الانكليزي الى نفسه على انه شعب حر لكنه مخطئ الخطأ كله لانه ليس حرا الا اثناء انتخاب اعضاء البرلمان. واذا ما أنتخب هؤلاء استبدت العبودية بالشعب ولم يعد شيئا مذكوراً... ان فكرة التمثيل حديثة، تصلنا من الحكومة الاقطاعية، من ذلك النظام الجائر اللامعقول الذي يحط من قدر الانسانية ويلوث اسم الانسان، ولم يكن للشعب ممثلون قط في الجمهوريات، ولا حتى في الملكيات القديمة، بل لم تعرف هذه الكلمة، ومما هو غريب في روما التي كان فيها المدافعون عن حريات الشعب على درجة بالغة من

(١) كارل شميث. مصدر سابق، ص ٢٨



التقديس، ان ما من احد تخيل ان هؤلاء يمكن ان يغتصبوا وظائف الشعب، وانهم برغم وجودهم في هذا الخضم الكبير من الناس لم يحاولوا اقرار استفتاء واحد استنادا الى سلطتهم... وفي كل الاحوال، فإن الشعب اذا ما سمح بان يكون له ممثلون، فإنه لن يكون حرا ولن يكون له وجود<sup>(١)</sup>.

ويبدو ان (روسو) كان ينقد اصل فكرة التمثيل وفلسفتها وجذورها التاريخية، لانه كان يدافع عن الديمقراطية المباشرة الا ان هناك من يذهب مذهبا معاكسا لروسو ويدافع عن فكرة التمثيل وفلسفتها، ومنهم (هاملتون) الذي يرى ان اناطة السلطات الاستشارية او القضائية كليا او جزئيا بهيئة جماعية من الناس، يعني توقع حدوث خطأ أو أرتباك أو اضطراب<sup>(٢)</sup>. فيما يذهب (جون ستيوارت مل) الى مناصرة فكرة التمثيل وعده النموذج المثالي للحكومة الكاملة<sup>(٣)</sup>. وبهذا يتضح ان الرأي المناصر للتمثيل والرأي المشكك به والمناهض له انما يعكسان الصراع بين الديمقراطية الاشتراكية (والتي تناصر السلطة الشعبية) والديمقراطية الليبرالية (والتي تعني انتخابا مفتوحا لممثلين وشروطا معينة)<sup>(٤)</sup>.

### الفرع الثاني: انحراف البرلمان عن مهام التمثيل الشعبي

بعيدا عن الصراع بين الفلسفتين، يذهب (جيمز ماديسون) الى ان المجالس العامة اصابتها امراض قاتلة والشكاوى تسمع من كل حذب وصوب وان المصلحة العامة لا وزن لها في صراعات الاحزاب المتنافسة وان

(١) جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، الكتاب الثالث، الفصل الخامس عشر.

(٢) ريموند وليمز، كلمات اساسية في الديمقراطية. مقالة منشورة، مجلة الديمقراطية، تحرير فيليب غرين، ترجمة د. محمد درويش، ط١، دار المامون للترجمة والنشر، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٤٩.

(٣) جون ستيوارت مل، تأملات في الحكومة التمثيلية، مقالة منشورة، مجلة الديمقراطية، مصدر سابق، ص ١٠٥ وما بعدها.

(٤) ريموند وليمز، مصدر سابق، ص ٥١.

الاجراءات غالباً ما تتخذ لا على اساس قواعد العدل، بل بقوة عظمى لاجلبية متعطرسة لها مصلحتها الذاتية<sup>(١)</sup>. ونؤيد ما يذهب اليه فيليب غرين في ان النخب السياسية ونوابها يعيشون حياة تختلف اختلافاً جذرياً عن عامة الناس، فالسياسات الخاصة بالنقل يرسمها اشخاص يحلقون جواً في طائرات خاصة (مدعومة) وينتقلون بسيارات يقودها سائقون وتكون تذاكر سفرهم عادة من الدرجة الاولى، ويصوت على التشريعات الخاصة بالامان اشخاص لم يسبق لهم ان اشتغلوا في مصنع او منجم، ويصنع سياسة التعليم افراد يرسلون أبناءهم الى مدارس خاصة، وبما ان المشرعين والمسؤولين الرفيعي المستوى في الدولة في كل الامم الديمقراطية يتلقون مرتبات اكبر من معدل المرتب العام عن المستوى القومي، فإن حقب شد الاحزمة التي ينهمكون فيها للقضاء على التضخم بزيادة معدلات البطالة وخفض مستويات المعيشة، تخلق معاناة لن يشعروا بها ابداً هم ومن معهم من افراد طبقتهم<sup>(٢)</sup>. كل شي اصبح موضع تشكيك وتساؤل، فمن هم الممثلون؟ وماذا يجب ان يمثلوا؟ ومن يحكم؟ ويأسم ماذا؟ وبأي ادوات؟ هذه الاسئلة ستتضاعف كما يقول (مارسيل غوشييه) بمناسبة حديثه عن (خيانة البرلمانات) باستمرار خلال المرحلة، انها تتركز في المسألة البرلمانية، مسألة محورية وجرح مازال ينزف، بقدر الدور المحوري الذي تقوم به المؤسسة، ففي الوقت الذي تدفع فيه المؤسسة البرلمانية الى قمة المسؤولية، تبدو كأنها ضعيفة ودون مستوى المهمة الموكلة اليها، انها تخطئ لعدم اخذها مواقف ثابتة، لقلة

(١) جيمز مادسون، الفيدرالي، مقالة منشورة في مجلة الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٢) فيليب غرين، أستراد الديمقراطية، مقالة منشورة في مجلة الديمقراطية، مصدر سابق، ص ٣٦٤ - ص ٣٦٥.

مسؤوليتها، لعجزها ان لم يكن لفسادها تخذل ان لم تخن طلب الديمقراطية المنصب عليها او على الاقل لامنحها الدعم الذي تحتاجه<sup>(١)</sup>.

وان فكرة التمثيل قائمة على اساس التصويت، ولكن ماذا لو دخل التشكيك دائرة التصويت ذاته؟ ماذا لو كان التصويت ملعوبا به؟ مصطنعاً؟ مثل هذه الاسئلة يمكن طرحها حتى في الديمقراطيات الغربية الحديثة، فالانتخابات قد باتت في بلدان ديمقراطية شكلية فقط، الى هذا الحد او ذاك<sup>(٢)</sup>.

ان الاعتراض المناهض للبرلمانية يتطور على خلفية هذه المشاكل البنيوية للتمثيل، غير ان الامر لا يتعلق بعدم تمثيل ممثلين لممثلين بشكل جيد فحسب، بل بانفلات سياستهم كليا من الشعب الذي انتخبهم، لا بل ان الممثلين ذاتهم افلتوا من سيطرة ممثليهم، فهم يتحركون حسب مصلحة تختلف عن مصلحة ناخبهم، ويفكرون بموقعهم قبل التفكير ببلدهم وشعبهم وينتج عن ذلك اغتراب للتمثيل البرلماني يقوم على وجود هيئة موظفين سياسيين منفصلة تجعل اصالة التعبير الجماعي مستحيلة جدا. وان ما يغذي النفور بين الشعب وممثليه هو تشكيلات ما بعد الانتخابات، والتي تشكل داخل البرلمانات المعينة حديثا، والتي تؤدي - حين الاقتضاء - الى اغلبيات تتجاهل الامال التي ظهرت في خلال الفترة الانتخابية<sup>(٣)</sup>.

هذه حقيقة الامر، وهذا ما هو عليه الحال، فالنائب اصبح ممثلا لزعيمه وليس

(١) مارسيل غوشيه، نشأة الديمقراطية، ترجمة جهيدة لاوند، الجزء الثاني، ط١، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠١١، ص ١٣٠.

(٢) د. ايلي عون، البرلمان في مهب الايديولوجيا، بحث مقدم، مجلة اجاث قانونية، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

(٣) مارسيل غوشيه، مصدر سابق، ص ١٧٣-١٤٠.

للناس الذين انتخبوه، وتحول من منقذ للامة الى عبءٍ عليها طيلة فترة ولايته. وصدق احد اعضاء الجبهة الوطنية الفرنسية حينما قال (ان البرلمان مسرح الاوهام من هذه الاوهام انه سيد نفسه)<sup>(١)</sup>.

ان واقع العلاقة بين النائب والناخب (بين الممثل والممثل) يتراجع باستمرار بسبب وجود وقوة الاحزاب السياسية، فقد حل اليوم محل تلك العلاقة التي كانت على سبيل المثال بين النائب ومنطقته الانتخابية، في فرنسا في مطلع القرن العشرين، ستار اقامته الاحزاب السياسية بين النائب وهيئة الناخبين، ونتيجة لذلك (اصبح النائب اقل احساساً بتنوع العقلية السياسية للحكوميين من التوجهات المفروضة على الحزب من قبل قادته، فالمنتخب اصبح موظفاً في حزبه وبالتالي فإن الرأي العام لا يؤثر الا بصعوبة) (بردو)<sup>(٢)</sup>. ويذهب البعض الى أن القول بأن البرلمان يعبر عن ارادة الامة هو قول غير حقيقي، فالبرلمان بأجمعة لا يمثل سوى أقلية من الناخبين ويبلغ عددهم عادة في أغلب البلاد نحو نصف الناخبين يضاف لهم عدد الاصوات الفاشلة التي أعطت لمن لم ينجحوا في البرلمان، يكون مجموع اصوات هاتين الطائفتين هو أغلبية الاصوات، واذا علمنا أن هيئة الناخبين تكون جزءاً ضئيلاً من مجموع السكان، فنسبة عدد الناخبين تكون جزءاً ضئيلاً من مجموع السكان، فنسبة عدد الناخبين الى عدد السكان في فرنسا كانت في أول دساتيرها ١٦,٥٪ وقد كانت هذه النسبة قبل الحرب العالمية الاخيرة ٢٩٪ والخلاصة أن التمثيل النيابي لأرادة الشعب مستحيل قانونياً<sup>(٣)</sup>. لنقف قليلاً عند الركن الاعم في فكرة التمثيل (التصويت) ولنحلل حقيقة بدقه،

(١) د. كمال حبيب، السيادة البرلمانية: ماها وما عليها، بحث منشور، مجلة اجات قانونية، مصدر سابق، ص ١٩٥.

(٢) د. منذر الشاوي، في الديمقراطية التمثيلية، ط ١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧، ٢٣.

(٣) د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ط ١، الكتاب الاولي، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٣٢٩.

ولنأخذ الانظمة موضع الدراسة المقارنة، ولنبدأ بفرنسا: فقد كانت نسبة المشاركة في الانتخابات الفرنسية البرلمانية الاخيرة ٢٠١٧ (٤٨.٧٠)٪ ونسبة الغياب (٥١.٣٠)٪ معنى ذلك ان اكثر من نصف الشعب السياسي لم يخرج لإختيار ممثليه، واذا ما علمنا ان نسبة الشعب السياسي المسجل تساوي تقريبا (٧١)٪ من مجموع عدد السكان الكلي البالغ ٦٧ مليون نسمة<sup>(١)</sup>. ستكون اذن نسبة المصوتين ٣٤٪ تقريبا من عدد سكان فرنسا واذا قمنا بتحليل هذه النسبة نستخرج عدد البطاقات غير الصحيحة او التالفة او عدد الاصوات التي تاتي نتيجة تزييف الحقيقة او شراء الاصوات او تأثير جماعات الضغط واللوبيات او عدم شفافية الاجراءات.. الخ، سنحصل بالنهاية على نسبة تقترب من ٣٠٪ او اقل وهذا يعني (ان اقل من ثلث المواطنين سيحكم الثلثين المتبقين تحت يافطة الديمقراطية النيابية او التمثيلية!) لا يختلف الوضع كثيراً في المانيا رغم ان نسبة المشاركة في إنتخابات السنة التاسعة عشر للبرلمان الألماني في ٢٤/٩/٢٠١٧ هي الاعلى قياساً للاعوام (٢٠١٣، ٢٠٠٩) اذ بلغت هذه النسبة في الانتخابات الاخيرة ٧٦٪<sup>(٢)</sup>. وبقياس هذه النسبة الى عدد المصوتين والذي يقدر ب (٦١) مليوناً، فإن الناتج سيكون تقريباً (٤٦) مليون شخص أدلى بصوته، وهذا العدد بالقياس مع العدد الكلي لنفوس المانيا والذي بلغ ٨٣ مليوناً بحسب مكتب الاحصاء الاتحادي الألماني<sup>(٣)</sup>. يمثل نسبة ٥٥٪ تقريباً من الشعب الألماني واذا ما علمنا ان

(١) Resultats des elections legislatives ٢٠١٧, <http://www.lexpress.fr/actualite/politique/elections/legislatives-2017/resultats-election/france.html>. com.also, [www.population.data.net/pays/france/amp.com](http://www.population.data.net/pays/france/amp.com)

(٢) تعد هذه النسبة هي الاعلى قياساً لأنتخابات ٢٠١٣، ٢٠٠٩ أذ تزيد بنسبة ٤,٧٪ عن تمثيلها في ٢٠١٣ ونسبة ٥,٤٪ عن تمثيلها في ٢٠٠٩، ينظر: الموقع الرسمي للبرلمان الألماني [www.Bundestago.de.com](http://www.Bundestago.de.com)

(٣) ينظر: تقرير مكتب الاحصاء الاتحادي الألماني، بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ٢٠١٧، منشور على الموقع [www.Dw-Breakingworldnews.com](http://www.Dw-Breakingworldnews.com) تأريخ الزيارة ٢٦/٩/٢٠١٧، الساعة ٧,١٢ مساءً.

الءرب الفائء (الاءاء الءيمقراطي المسيءي (DU) والاءاء الاءءماعي المسيءي (CSU) ءصل على ما نسبته ٣٢,٩٪ من اصواء الناءبين، وءصل الءرب الاءءراكي الءيمقراطي SPD على ما نسبته ٢٠,٥٪. هذا يعني ان ءءالف الءربين سيءشكل مانسبته ٥٢٪<sup>(١)</sup>. ومن ءم يسءطبع ءشكل الاءلمية وقياة الءكومة، وءهء النسبة إذا ما قورنء بنسبة (٥٥٪) السابفة فهءا يعني ان ما نسبته ٤٥٪ من الناءبين لم يءلوا بأصواءءهم لصالء الءكومة الءالية، وبأءافة هءه النسبة الى نسبة اءم المءاركة والى نسبة من الاصواء الءي أسقطءها العءبة الاءءابية (٥٪) والى نسبة ءءليل والءزوير والاءطاء الماءية وءيرها، نسءطبع الاءءءءاء ان بضعة ملايين سءءءكم بمصير ٨٣ مليون الماني ءءء يافءة ءمءيل الشءبي الءيمقراطي!

وفيما يءعلق بالعراق فقد كانت نسبة المءاركة في إنءءاباء مجلس النواب لعام ٢٠١٨ هي (٤٤,٥٢٪)<sup>(٢)</sup> وءهء النسبة بالقياس لءءء الناءبين الكلي والمقءر بما يقارب (٢٤) مليون ناءب من أصل (٣٨) مليون نسمة ءقريباً في نءاية عام ٢٠١٦<sup>(٣)</sup>. فيكون اءء المءاركين في الاءءاباء ءوالي (١٠) مليون ناءب وهي نسبه ءءادل ربع اءء الشءب العراقي ءقريباً.

(١) ينظر الموقع الرسمي للءونءسءاء الالماني [www.Bundestag.de](http://www.Bundestag.de) ءاريخ الزيارة ٢٦ / ٩ / ٢٠١٧، الساعة ٧,٣٥ مساءً.

(٢) ينظر الموقع الرسمي الاءءروني للمفوضية العليا المسءقلة للاءءاباء [www.ihec-iraq.com](http://www.ihec-iraq.com) ءاريخ الزيارة ١٢ / ٦ / ٢٠١٨.

(٣) ءصريح السيد وزير الءءطيط العراقي ء. (س.ء) ءلال النءوة الءي نءمها مركز الراءءين للءوار في مءافظة النءف الاءرف، منءور على الموقع الرسمي لوزارة الءءطيط [www.mop.gov.iq](http://www.mop.gov.iq) ءاريخ الزيارة ١٣ / ٦ / ٢٠١٨، الساعة العاشرة صباءاً.

## الفصل الرابع

شروط العقلنة البرلمانية  
ووسائل تحقيقها وأهدافها





ان العمل بتقنية العقلنة البرلمانية يستلزم مجموعة من الشروط والوسائل اللازمة لتحقيقها وذلك بغية تحقيق مجموعة من الاهداف السياسية والدستورية والاجتماعية بالاضافة الى اهداف اخرى تتفرع عن هذه الاهداف الرئيسية، فلا يمكن تصور أو قبول أن نظاماً برلمانياً كان يعاني من إختلال في توازنه، ثم جرت عقلنته بفعل ارادات خارجية، فقد أعتمدت الانظمة الدستورية المقارنة على الارادة الوطنية في عقلنة نظمها، ولا بد أيضاً من أن تتناسب العقلنة كتقنية علاجية مع حجم الانحراف في النظام البرلماني، وكذلك لا بد أن تشمل العقلنة جميع مواضع الاختلال والانحراف فلا يمكن أن نكون أمام برلمانية معقلنة، اذا ما تم عقلنة العلاقة بين الشائبة التنفيذية ولم يحصل الامرذاته في الشائبة التشريعية والعكس صحيح أيضاً، ولا بد أيضاً من أن يتم تطبيق العقلنة بشكل متدرج كما حصل في فرنسا.

ان تطبيق شروط العقلنة كفيل بتحقيق أهدافها ولكن لا بد من إعتقاد مجموعة من الوسائل لتحقيق برلمانية معقلنة، فالاصلاح الدستوري أمر لا مئاص عنه، فلم تتحقق العقلنة في فرنسا الا بولادة دستور ١٩٥٨، ولم تتحقق العقلنة البرلمانية في ألمانيا الا بولادة القانون الاساسي ١٩٤٩ وسنبحث في شروط العقلنة البرلمانية ووسائل تحقيقها وأهدافها في ثلاثة مباحث: .

**المبحث الاول: شروط العقلنة البرلمانية:**

**المبحث الثاني: وسائل تحقيق العقلنة البرلمانية**

**المبحث الثالث: أهداف العقلنة البرلمانية:**



## المبحث الاول: شروط تحقيق العقلنة البرلمانية

يشترط في العقلنة البرلمانية كتقنية دستورية مجموعة من الشروط أولها ان لا تكون هذه التقنية مفروضة بإرادة خارجية وان تكون متناسبة مع طبيعة الانحرافات الدستورية والسياسية ولا بد ان تكون شاملة غير مقتصرة على معالجة إختلال معين وغير ذلك من الشروط التي سنبحثها في مطلبين : .

## المطلب الاول: ذاتية العقلنة البرلمانية وتناسبها وعموميتها

اذا ما اردنا تحقيق برلمانية معقلنة ونظام سياسي فاعل ومستقر فلا بد من الاعتماد على الارادة الذاتية (السياسيه والشعبية) لتحقيق ذلك، حتى يكون النظام البرلماني متناسباً مع البيئة التي يفترض تطبيقه فيها، ولا بد أيضاً أن تشمل هذه التقنية جميع الاختلالات الموجودة في النظام البرلماني من اجل معالجتها وسنبحث في هذا المطلب الشروط الثلاثة الاولى للعقلنة البرلمانية في فروع ثلاثة:

### الفرع الاول: ذاتية العقلنة البرلمانية

يقصد بها ان تجري عقلنة النظام البرلماني بفعل الارادة الداخلية (سياسية، شعبية) الداخلية وليست عبر ارادات خارجية تفرض من قبل قوى استعمارية أو عبر التقليد والمحاكاة لنظام برلماني جرت عقلنته في ظروف سياسية وأجتماعية مغايرة للظروف السياسية والاجتماعية التي يراد عقلنة النظام البرلماني فيها، وقد لاحظنا في الفصل الثاني من البحث ان العقلنة البرلمانية في فرنسا كانت نتيجة لارادة الجنرال ديغول وميشال دوبرية وغيرهم ولم يجري اقتلاعها من بيئة اخرى وفرضها على البيئة الفرنسية، انما جرى تخليق النظام واعادة بلورته وعقلنته بما يتناسب مع المجتمع الفرنسي وظروفه وتحدياته، وهكذا الحال في المانيا، اذ ان العقلنة البرلمانية في القانون الاساسي ١٩٤٩ كانت وبشكل كبير نتيجة لارادة

التحررية الألمانية رغم وجود بعض الضغوط الاستعمارية في كتابة القانون الاساسي انذاك، اما في المغرب العربي فقد تبين لنا أثناء بحث التطور التاريخي للعقلنة في المغرب، ان العقلنة البرلمانية المغربية قد جرى إستنساخها قياساً للعقلنة البرلمانية الديغولية رغم تباين الظروف في كل من الدولتين، اي انها لم تكن ذاتية، ونحن نعلم ان النظام البرلماني في العراق سواء كان في العهد الملكي أم في العهد الجمهوري بعد التغيير في عام ٢٠٠٣ كان متأثراً بإرادة المحتل . بإستثناء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المستفتى عليه شعبياً . اكثر من كونه نتيجة الإرادة الذاتية للشعب وقواه المستقلة، فالقانون الاساسي ١٩٢٥ بحسب رأي بعض الفقه (دستور فعلي لم يكن ليستند الى شرعية في اول نشأته وانما فرض على الشعب وعلى المجلس التأسيسي ثم أكتسب الشرعية من قبول الافراد له خاصة عند اول تعديل)<sup>(١)</sup>. في حين يرى البعض الاخر بأن القانون الاساسي وليد الانتداب البريطاني، كما هو وليد نهضة الامة العراقية ورغبة الملك في مساندة النهضة<sup>(٢)</sup>. ونحن نؤيد الرأي الثاني بكون القانون الاساسي ١٩٢٥ هو وليد الانتداب البريطاني وليس وليد النهضة العراقية، فمساهمة العراقيين في إقامته كانت صورية عن طريق المجلس التأسيسي، والواقع السياسي يظهر لنا ان هذا الدستور قائم على اساس المعاهدة العراقية . البريطانية ومفروض من قبل سلطة اجنبية في ظروف خاصة في تاريخ العراق السياسي ولم يساير آمال الامة في نهضتها<sup>(٣)</sup>. اما بالنسبة لينظر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (٢٠٠٤) والذي اعتنق النظام البرلماني، فهو الاخر لم يكن وليد الإرادة الذاتية للشعب، فالعراق كان محتلاً بموجب القرارات الاممية ومنها قرار مجلس الامن الدولي رقم ١٤٨٣ لسنة

(١) د. اسماعيل مرزة، مصدر سابق ، ص ٢٩٤.

(٢) مصطفى كامل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، بغداد، ١٩٤٧، ص ٢٩٧.

(٣) د. رعد ناجي جدة، مصدر سابق ص ٤٤. كذلك: نبيل عبد الرحمن حياوي، دستور العراق الملكي، بدون طبعة، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع، ص ٧.

٢٠٠٣ الذي اضى الشرعية على احتلال العراق وطلب في الفقرة التاسعة من سلطة الاحتلال العمل مع ممثل الامم المتحدة الخاص (بتكوين ادارة عراقية مؤقتة بوصفها ادارة إنتقالية يسيرها العراقيون الى ان ينشئ شعب العراق حكومة تمثيلية معترف بها دوليا وتتولى مسؤوليات السلطة)<sup>(١)</sup>. وهكذا فقد تم تأسيس مجلس الحكم بناء على قرارات مدير سلطة الائتلاف ولم يكن مجلس الحكم . وبفعل قرارات الامم المتحدة ذات العلاقة والسلطات التي كان يباشرها المدير الاداري . يمارس اي سلطة فعلية، ولذلك لا يمكن القول أن الاتفاق الذي تم بين مجلس الحكم وسلطة الائتلاف، على وضع ينظر قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، اتفاق كانت فيه ارادة الاطراف المتقابلة متساوية، فالحاكم الفعلي للعراق كان المدير الاداري ولا وجود لسلطات مستقلة ذات سيادة في ظل الاحتلال، ومن ثم فالقانون من وضع سلطة الائتلاف وان ادعى البعض أنه ساهم بإقامته<sup>(٢)</sup>. وفيما يتعلق بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يكن بعيدا عن التأثيرات الخارجية فقد رسم قانون ادارة الدولة الية وضع دستور العراق (الدائم) حيث الزم الجمعية الوطنية بكتابة مسودة (المادة ٦٠)، وتكفل نص المادة (٦١) ببيان الية اقامته، ويرى البعض ان الدستور أقيم وفقا لطريقة الاستفتاء الدستوري، الا إنه لا يمكن إغفال الدور الذي قامت به سلطة الاحتلال من أجل إنجاز مسودة الدستور، فضلا عن تقييد الجمعية بالأطر العامة التي نص عليها قانون ادارة الدولة ونقلت حرفيا الى الدستور الجديد مثل النظام الفدرالي (المادة ١ وغيرها)<sup>(٣)</sup>.

(١) أُنخذ القرار في الجلسة ٤٧٦١ لمجلس الامن المعقودة بتاريخ ٢٢ / ايار ٢٠٠٣ ينظر الموقع الالكتروني: [www.Diplomatie.fr.com](http://www.Diplomatie.fr.com).

(٢) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٧-١٢. ونشير الى ان الحاجة مسيسة الى الغاء واستبدال كل القوانين والامر التشريعية التي صدرت من سلطة الاحتلال في تلك الفترة.

(٣) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص

من كل ما سبق نستطيع القول اننا نحتاج الى إعادة النظر في الدستور وعقلنة النظام البرلماني بإرادة عراقية حقيقية وبعيداً عن تأثير الارادات الخارجية التي تنظر لمصالحها أولاً وقبل كل شي .

### الفرع الثاني: تناسبية العقلنة البرلمانية

يعني التناسب (الصلة بين الشيء ومحله) فالتناسب التشريعي مثلاً يعني الصلة أو العلاقة بين التشريع ومدى المعالجة القانونية للواقع الذي صدر من اجله التشريع والاثار المترتبة على التطبيق، والتناسب الدستوري يعني الصلة او التوافق بين النص المتمثل في القاعدة القانونية وبين نصوص الدستور والمبادئ التي تأسس عليها<sup>(١)</sup>. وتناسبية العقلنة البرلمانية تعني التوافق بين العقلنة كتقنية ومدى المعالجة الدستورية والقانونية للانحراف في النظام البرلماني والذي أتمدت من اجله هذه التقنية، ولذلك لا بد ان تنطلق العقلنة من طبيعة الاختلالات الموجودة في النظام وتعالجها بالقدر اللازم دون زيادة أو نقصان وقد تعرضنا لصور العقلنة

٣٣٧، ويرى آخرون إن رغبة المحتل (أمريكا) في التوصل الى صيغة دستور تعتمد على سلطة الاحتلال أولاً تم بالرفض خاصة من قبل المرجعية التي أصرت على قيام جمعية منتخبة وليست معينة. ينظر: د. محمد عبد الحمزة خوان الحسناوي، النظام السياسي العراقي ما بعد ٢٠٠٣، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٥، ص ١٧٠-١٧١.

(١) يقصد بالتناسب في اللغة العربية: القربة بأعتباره من اصل كلمة نسب وأنتسب وأنتسب أي ذكر نسبه، ويقال بينهما مناسبة، ويقال ناسب الامر أو الشيء. فلاننا أي لازمه ووافق مزاجه، وفي اللغة الانكليزية تعني النسبية جزءاً أو قسماً من كل، اما المتناسب فيعني كون الشيء في علاقة صحيحة بالشيء. او الاشياء الاخرى، اما المناسب فهو الموافق في الحجم او الكمية أو الدرجة لشي ما بالنسبة الصحيحة، وفي اللغة الفرنسية فالتناسب يعني علاقة او صلة تامة بين شي واخر، او علاقة بين الاجزاء بعضها والبعض، وبينها والكل. ينظر: د. ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الثاني، ط ١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٤٨-٤٩.

البرلمانية، وقلنا ان هناك صوراً ثلاثاً فما بين العقلنة الصارمة والعقلنة المخففة تتواجد العقلنة القياسية والتي يفترض ان تكون هدفاً، وان كان الوصول اليها يبدو صعباً، ولاحظنا ان الجرعة الزائدة التي اعتمدها ديغول في دستور الجمهورية الخامسة، وتعزيز مركز رئيس الدولة وتمتعته بصلاحيات مهمة لا تخضع لتصديق (الوزير الاول) هو نوع من حصان طروادة المتجه الى الرئاسة داخل النظام البرلماني الاصلي<sup>(١)</sup>. وهذا ما دفع البعض الى التفكير في الجمهورية السادسة لمعالجة الاختلال الحاصل لصالح رئيس الجمهورية، واعادة هبة البرلمان وترسيم خريطة جديدة للتوازن الدستوري بين المؤسسات، اما في النظام السياسي الالمانى فيمكن القول . رغم قوة مركز الحكومة . بأنه نظام متوازن نوعاً ما، وفيما يتعلق بتناسب العقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي فيبدو ان التخفيف الحاصل لهذه التقنية ومنذ ١٩٦٢ والى الان لم يف بالغرض المطلوب، فقد كانت وما زالت المؤسسة الملكية هي المتحكمة بقواعد اللعبة السياسية ويدها مقاليد الامور، وهي تعطي جميع السلطات دون استثناء<sup>(٢)</sup>. ولان حجم الانحراف في النظام البرلماني العراقي بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كبير من الناحيتين النظرية والعملية، لذلك لا بد ان تكون آليات العقلنة متناسبة مع حجم الانحرافات الموجودة وذلك بغية تحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية.

(١) دومينك توربان، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٢) د. علي سلمان صايل، النظام السياسي في المملكة المغربية (قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٥٣، ٢٠١٢، ص ٢٩. كذلك د. غسان كرم مجذاب، دور الملك في تكوين وتطور النظام السياسي في المملكة المغربية، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٣٤، ٢٠١١، ص ١٥٥.



### الفرع الثالث: عمومية العقلنة البرلمانية

لا يمكن إعمال تقنية العقلنة البرلمانية على بعض الاختلالات دون غيرها، فلا نكون أمام برلمانية معقلنة الا اذا تم اعادة التوازن لكافة العلاقات والمراكز المختلة نظريا وعملياً فالعقلنة البرلمانية بموجب دستور ١٩٥٨ الفرنسي شملت الاتي:

اولاً: العلاقة بين البرلمان والحكومة.

ثانياً: العلاقة بين رئيس الدولة والوزير الاول.

ثالثاً: العلاقة بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

رابعاً: العلاقة بين النظام وبيئته.

وهكذا جرت إعادة بلورة أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لكل ما كانت تعانيه فرنسا في ظل الجمهوريات السابقة وهذا لا يعني ان اعادة التوازن كانت مثالية فقد سبق وان اشرنا الى الاختلالات الجديدة ولكن بفضل ما تم تحقيقه أصبحت فرنسا دولة مستقرة ودولة رفاه بعدما كانت دولة تتصارع فيها الاحزاب والقوى السياسية، ونفس الامر حصل في المانيا فالقانون الاساسي الالمانى ١٩٤٩ تبنى العقلنة البرلمانية الشاملة وليس الجزئية، فقد تبنى إعادة التوازن للعلاقة بين البرلمان والحكومة مع ترجيح كفة الحكومة، واحتفظ بالقاعدة التقليدية في النظم البرلمانية والقائلة بشرفية دور رئيس الدولة، وأعاد هندسة العلاقة بين البندسرات والبندستاغ (مجلسي البرلمان) ونتج عن كل ذلك نظام متوافق مع بيئته، لتكون المانيا واحدة من اكثر الدول استقراراً في العالم، ورغم ان المشرع الدستوري المغربي قد حاول مراراً وتكراراً شمول العقلنة البرلمانية لكل الاختلالات، الا انه لم يوفق ولعل السبب الرئيسي في ذلك هو هيمنة المؤسسة الملكية ورؤيتها الجزئية

للعقلنة البرلمانية وإذا ما اردنا تحقيق استقرار النظام السياسي في العراق وجعله في مصاف الدول الناجحة . وهو كذلك . وليس الفاشلة<sup>(١)</sup>، لا بد ان تشمل اعادة بلورة كل العلاقات غير المتوازنة بين المؤسسات الدستورية أو فيها، ومن ثم تبرز الحاجة الى اعادة بلورة النظام البرلماني بشكل كامل، وسنوضح في الفصل الخاص (آليات العقلنة البرلمانية في العراق) تفاصيل ذلك .

(١) استخدم مصطلح الدولة الفاشلة لأول مرة في عهد الرئيس الأمريكي (بيل كلينتون) منتصف تسعينات القرن العشرين، ويرى بعض الخبراء السياسيين والقانونيين ان البدايات الاولى لظهور مصطلح الدولة الفاشلة يعود الى مقال نشر في مجلة السياسة الخارجية في عام ١٩٩٣ وأشار الى حالات هايتي، ويوغسلافيا السابقة، الصومال، السودان، ليبيريا، وكمبوديا، ووصفها دولاً غير قادرة على أن تحافظ على نفسها عضواً في المجتمع الدولي، ومن سماتها الأساسية التوتّر المدني والانهيار الحكومي والاقتصادي وتعرف الدولة الفاشلة أيضاً بأنها (الدولة التي لا تستطيع القيام بالوظائف الأساسية المنوطة بها كتوفير الأمن، وتقديم الخدمات العامة، وأدارة الياث السوق، الادارة الكفؤة للتنوع الاجتماعي في الداخل بل وتوظيفة فضلا عن معاناة مؤسساتها من الضعف الهيكلي والوظيفي، وذلك يعني انها الدولة غير القادرة على القيام بمسؤولياتها السياسية والاقتصادية والأمنية والاجتماعية على المستويات المحلي، والاقليمي والدولي، وتزداد خطورة هذه الدول مع ازدياد حدة الازمات لان الدولة الفاشلة غير مهيئة لمواجهة المستجدات والمخاطر الداخلية والخارجية، تترك الازمات التي تبرز عوامل الفشل الكامنة في الدولة وتزيد من احتمالات تحول هذه الدولة الى تهديد للسلام والاستقرار الدوليين وحتى اذا ما كانت هذه الدولة تمتلك اشكالا ديمقراطية الا انها تعاني من قصور وعجز ديمقراطي خطير تجرد مؤسساتها الديمقراطية من اي جوهر حقيقي، ينظر: د. سعد طارش عبد الرضا، الدولة الفاشلة، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص٣٤-٣٥. كذلك: نعوم تشومسكي، الدولة الفاشلة - اساءة استعمال القوة والتعدي على الديمقراطية، ترجمة سامي الكعكي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٧، ص٨.

## المطلب الثاني: تدرج العقلنة البرلمانية وجذريتها

اشرنا في المطلب الاول الى ضرورة توافر شروط ثلاثة للعقلنة البرلمانية وهي (الذاتية، التناسبية، العمومية) وسنبحث في هذا المطلب شرطي التدرج والجزرية اللازمين في العقلنة البرلمانية وذلك في الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: تدرج العقلنة البرلمانية

يعني التدرج التطور بدرجات متتابة ويكون تصاعدياً في اغلب الاحيان، والنموذج التدرجي (هو احد نماذج صنع القرار في تحليل السياسة الحديثة، والذي طوره (لندبلوم) ١٩٧٩، كرد فعل للنموذج الشامل حيث ان السياسة تصنع باستمرار ويتم صياغتها من خلال سلسلة تعديلات وليس عن طريق عملية شاملة واحدة)<sup>(١)</sup>. والتدرج في العقلنة يعني به ان لا يتم تطبيق العقلنة بشكل شامل وفجائي ومرة واحدة، خصوصاً اذا ما كان الانحراف في النظام كبيراً، وانما لا بد ان تتم العقلنة البرلمانية على شكل مراحل ودرجات، واذا ما اخذنا النظام السياسي الفرنسي بموجب دستور ١٩٥٨ لدراسة العقلنة فيه، فسنجد أن العقلنة البرلمانية كانت نتيجة لتطورات سابقة وأيضا لحقتها تطورات اخرى، فدستور ١٩٥٨ لم يكن ينص على ان ينتخب رئيس الدولة من قبل الشعب مباشرة، وقد

(١) د. أمين مشاقبة، مصدر سابق، ص ٨٣.

جرى تعديل دستوري عام ١٩٦٢ ليجعل الرئيس معتمداً شرعيته من قبل الشعب مباشرة أسوة بالبرلمان، وجرت تعديلات دستورية اخرى في الممارسة السياسية ولعل من اهمها هو تعديل ٢٢ تموز ٢٠٠٨ والذي اخذ في الاعتبار تطور النظام من خلال ثلاثة جوانب<sup>(١)</sup>:

**اولاً:** إعادة الاعتبار لدور البرلمان، وبداخله دور المعارضة من خلال الصلاحيات التشريعية والرقابية على نشاطات الحكومة وتقييم السياسة العامة.

**ثانياً:** الأخذ في الاعتبار تعزيز رئاسية النظام ولكن مع تحديدها على سبيل المثال (تسمية المناصب الاكثراهمية وأميازات رئيس الدولة).

**ثالثاً:** تعزيز دور الشعب وحماية حقوقه الاساسية من خلال الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة والاستفتاء على المبادرات الشعبية، إنشاء منصب المدافع عن الحقوق وبشكل خاص تطبيق أحكام (مسألة الاولوية الدستورية) العنصر الاكثر تمييزاً في هذه التعديلات الدستورية.

وهكذا الحال بالنسبة للعقلنة البرلمانية في النظام السياسي الالمانى، كما سنرى عند بحث آليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الالمانى، فقد عدل الدستور أكثر من مرة آخرها ٢٠١٤، وكان الاجتهاد الدستوري للمحكمة الدستورية مستمراً في تحقيق عقلنة النظام، وأيضاً ساهمت اللوائح الداخلية للبوندرستاج والبوندرسرات في تطوير العمل والآليات داخل البرلمان وفي مجال العلاقة بينه وبين الحكومة<sup>(٢)</sup>. ونفس الامر جرى في المغرب العربي، فقد كان التدرج في العقلنة البرلمانية مستمراً منذ عام ١٩٦٢ ووصولاً لعام ٢٠١١، حيث ان

(١) دومينيك توربان، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٣٠. كذلك: د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية في النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٢٠٩ وما بعدها.

دستور ٢٠١١ أستخدم آليات ساهمت في تخفيف صورة العقلنة البرلمانية في الدساتير السابقة، وفي العراق فيمكن القول ان الممارسة السياسية ومنذ الحكومة الاولى ٢٠٠٦ والى الان لم تساهم في عقلنة النظام بل كان الامر معكوساً تماماً، أما بالنسبة للتعديل الدستوري فهو غير متحقق بفعل الجمود الذي أوجدته المادة ١٢٦ من الدستور وبفعل الصراع وعدم التوافق بين القوى السياسية المختلفة.

### الفرع الثاني: جذرية العقلنة البرلمانية

ونعني بشرط الجذرية، ان يتم معالجة عمق المشاكل والازمات التي تعتري النظام البرلماني، لا ان يكتفى بحلول ومعالجات ترقيعية وإيجاد توازنات ظاهرية، وانما لا بد من وضع إستراتيجية متكاملة لتطبيق العقلنة البرلمانية ووفقاً للشروط السابقة، ولا بد من وضع خطط مدروسة وبرامج عملية لاعادة التوازن المفقود سواء بين المؤسسات الدستورية أو داخل كل منها أو بين النظام والمجتمع، ولكي تتحقق المعالجة الجذرية لا بد من إتباع المنهجية التالية:

**أولاً:** يجب دراسة ظاهرة اللاعقلنة البرلمانية (الانحراف البرلماني) بدقة، لمعرفة أسبابها ودوافعها وصورها ومكوناتها.

**ثانياً:** يجب دراسة البيئة المجتمعية المراد تطبيق العقلنة البرلمانية فيها لمعرفة مدى إستجابة تلك البيئة للاصلاحات المطلوبة ودرجة تلك الاستجابة، فاذا كانت البيئة غير متفاعلة مع النظام البرلماني، عندئذ لا بد من البحث عن تقنية تحقق التوازن بين المؤسسات الدستورية وتجعل النظام اكثر مقبولية في بيئته وهذه التقنية هي العقلنة البرلمانية .

**ثالثاً:** إستخدام وسائل العقلنة المطلوبة (الاصلاح الدستوري، واصلاح الممارسة السياسية) بالتوازي، فالاصلاح الدستوري وحده غير كافٍ لتحقيق برلمانية

معقلنة، وربما يحدث العكس، ويتحول الدستور من ضامن للتوازن بين السلطات الى سلاح لهيمنة سلطة على اخرى، ويمكن توقع حصول مثل هكذا امر في حال صدر الدستور من سلطة تأسيسية تحاول إحتكار كافة الصلاحيات ولذا لابد من تحقيق التشاركية في عملية الاصلاح، وان لا يقتصر الامر على سلطة واحدة، كما هو الحال في المغرب العربي حيث انفردت المؤسسة الملكية في صياغة الدساتير المتعاقبة<sup>(١)</sup>. أستناداً لاعتقاد الملك (انه فوق الجميع واب الجميع وراعي الجميع) ولا تغير نسبة الاستفتاءات الكبيرة . التي قد تصل الى حد الاجماع . على الدساتير المتعاقبة من حقيقة انفراد المؤسسة الملكية في وضع الدستور وصياغة العقلنة البرلمانية<sup>(٢)</sup>، ويمكن ان يكون الاصلاح ظاهرياً، وليس حقيقياً، بل يمكن ان نكون امام انحرافٍ دستوري وتطوير لنصوص الدستور (إنشاء او تعديل ) لخدمة السلطة الحاكمة أو النظام الحاكم<sup>(٣)</sup>. ولذا لابد من اصلاح حقيقي في المجالين (النظري والعلمي).

**رابعاً: البدء بالتحقيق السياسي بآليات العقلنة البرلمانية ووسائلها وأدواتها لانه من المتوقع ان تكون هناك عمليات إعاقة وعرقلة سياسية من قبل بعض القوى السياسية التي تستفيد من فوضوية النظام القائم واختلال توازنه.**

(١) محمد صالح شطيب، أشكالية التوفيق بين التحول الديمقراطي والموروث التقليدي للنظام السياسي المغربي، بحث منشور، مجلة دراسات أفريقية، جامعة الموصل، العدد ٢٥، ٢٠١٢، ص ٣٣٦.

(٢) بلغت نسبة الاستفتاء في دستور ١٩٩٢، ٩٧، ٨٦٪ وتقريباً ٩٨٪ في دستور ١٩٧٠، ١٩٧٢ وهكذا لم تقل النسبة عن ٩٠٪ في الدساتير المتعاقبة . ينظر الى د. سراب جبار خورشيد، المشاركة السياسية في الدستور المغربي، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٥٤، ٢٠١٦، ص ١٤٨-١٥٨.

(٣) د. رجب محمد السيد احمد، الانحراف الدستوري وأثره على ممارسة الحقوق والحريات العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٥.

## المبحث الثاني: وسائل تحقيق العقلنة البرلمانية

لا يمكن الركون الى الاماني وحدها لتحقيق العقلنة البرلمانية، بل لابد من وسائل وأساليب لتمكين هذه التقنية من اجل ان تفعل فعلتها في النظام البرلماني، ويمكن الحديث عن وسيلتين مهمتين لتحقيق العقلنة (الاصلاح الدستوري، إصلاح الممارسة السياسية)، والاصلاح الدستوري يتم تحقيقه عبر وضع دستور جديد والغاء الدستور القائم أو إجراء تعديل دستوري ليشمل مواضع إختلال توازن السلطات أو عبر إجتهاد القضاء الدستوري، أما بشأن اصلاح الممارسة السياسية فيقتضي معرفة العوامل المؤثرة في هذه الممارسة لايجاد العلاجات اللازمة لها وستتناول الحديث عن الاصلاح الدستوري واصلاح الممارسة في المطلبين الاتيين :- .

المطلب الاول: الاصلاح الدستوري.

المطلب الثاني: إصلاح الممارسة السياسية.

## المطلب الاول: الاصلاح الدستوري

يمكن تحقيق الاصلاح الدستوري بوجه عام من خلال ثلاثة أساليب أو وسائل<sup>(١)</sup>:

اولاً: وضع دستور جديد.

ثانياً: تعديل الدستور القائم.

ثالثاً: التفسير المنشئ للقضاء الدستوري.

وسنبحث في كل من هذه الوسائل في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: وضع دستور جديد

قد يحدث ان تتغير المشروعية السياسية على نحو يصل بها الى مضمون جديد لا يتفق مع المدلول القاعدي للدستور كنظام قانوني مما يؤدي الى سقوط النظام الدستوري ليحل محله نظام دستوري جديد، وقد يحدث أن تقوم في البلد ثورة كما في أمريكا عام ١٧٨٧، وفرنسا عام ١٧٨٩ وقد يرجع السبب الى انتهاء

(١) ينظر د. أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، دون طبعة، دون سنة طبع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٦، د. محمد علي سويلم، مبادئ الاصلاح الدستوري، ط ١، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٤-٢٥، كذلك د. كمال طلبة المتولي سلامة، الاصلاحات الدستورية والشرعية المرتقبة في مصر، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٧.



حالة الاستعمار كما في المغرب ١٩٥٦ وقد يرجع صدور الدستور الى نشوء شكل جديد للدولة، وأياً كان السبب فاذا سقط النظام الدستوري القائم أو تجرد من مشروعيته السياسية، أصبحنا أمام فراغ دستوري يتحتم مواجهته بواسطة السلطة التأسيسية الاصلية لوضع دستور جديد ومما لا شك فيه ان النظام الدستوري القديم سيظل قائماً الى حين صدور الدستور الجديد وهذا ما يعبر عنه كلسن (بدستورية الاستمرار أو الاستمرارية القانونية Continuite juridique)<sup>(١)</sup>. بطبيعة الحال ستكون أمام المشرع الدستوري الكثير من الخيارات فيما يتعلق باختيار النظام السياسي للدولة، ويتوجب استبعاد الاخذ بالانظمة الاخرى سوى النظام البرلماني، وذلك لان العقلنة متعلقة به، بالدرجة الاساس وأمام المشرع الدستوري أيضاً في خياره (النظام البرلماني) عدة احتمالات، فأما ان يأخذ بنظام برلماني معقلن أو أن لا يأخذ به، وفي حال اعتمد تقنية العقلنة، فهنا يكون لديه عدة صور ليختار بينها، فأما ان يذهب للعقلنة الصارمة كما في فرنسا أو المغرب أو يذهب للعقلنة المخففة كما في ألمانيا، وواضح ان وضع نظام دستوري جديد ليس هدفاً في ذاته، بل يتعين ان يكون ردة فعل لتغيير المشروعية السياسية وانعكاساً لمشروعية سياسية جديدة<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: تعديل الدستور

اذا كان الدستور القائم معبراً عن مشروعية سياسية، فإن تطوير مضمونه لا يقتضي وضع دستور جديد، أنما تعديل الدستور القائم، ويأتي التعديل الدستوري لتطوير الشرعية الدستورية القائمة لمواجهة بعض الموضوعات التي لم يعالجها الدستور القائم او لمواجهة عدم سلامة المعالجة في الدستور القائم في

(١) Louis Favoreu et autates, Droit constitutionel, Dalloz, ٢٠٠٤, p ٩٥.

(٢) أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، مصدر سابق، ص ٦٩

ضوء تطور الحياة السياسية التي تتطلب معالجة دستورية جديدة تحقق الاهداف العليا للدولة، ويأتي التعديل لتحقيق التكيف مع ما تتطلبه المشروعية السياسية الجديدة المعبرة عن الارادة العامة للشعب، والعقلنة البرلمانية قد تستلزم وضع دستور جديد، وقد لا تستلزم سوى تعديل لبعض النصوص فيه، وهذا بحسب رأي بعض الفقه<sup>(١)</sup>، ما كان عليه الامر في دستور ١٩٥٨ الفرنسي إذ انه لا يعبر عن قطيعة كاملة مع دستور ١٩٤٦ من الناحية القانونية، لان دستور الجمهورية الخامسة من الناحية الموضوعية يعد تعديلاً لدستور الجمهورية الرابعة ١٩٤٦، وهذا ما يراه البعض بالنسبة لدستوري ١٩٧٠، ١٩٧٢ في المغرب فهما لا يمثلان دستورين جديدين إنما يعدان تعديلين لدستور ١٩٦٢<sup>(٢)</sup>. والذي نراه أن مسألة وضع دستور جديد أو تعديل الدستور القائم لاعتماد تقنية العقلنة تعتمد بالدرجة الاساس على مدى الانحراف في النظام البرلماني القائم فإذا كانت درجة الانحراف شديدة أستلزم الامر وضع دستور جديد، والا فالتعديل الدستوري وتغيير وتطوير بعض النصوص هو الحل الامثل، ونشير الى ان الدساتير التي أعتمدت العقلنة البرلمانية في الانظمة السياسية المقارنة، قد تم تعديلها عدة مرات بغية تطوير البرلمانية المعقلنة، ونجد ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ٢٠٠٥ يحتاج الى تعديل باب السلطات العامة بشكل خاص لاعادة بلورة العلاقة بين السلطات وإعادة تنظيم كل سلطة منها، ويرى البعض ان العراق بحاجة الى استبدال دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بدستور اخر فالمعالجات الترقيعية غير كافية وحدها<sup>(٣)</sup>.

(١) Louis Favoreu, patrik Gaia, Richard chevontian, Jean-Louis Mestre, oHo piersmann, Andre

Rouk, et Guy, scoffoni, Droit Constitutionne, Dallofm ٢٠٠٤, p٩٧.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٤٠٠.

(٣) د. علي يوسف الشكري، ندوة حوارية اقامها مركز واجهة الاخبار الالكتروني بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٨،

الساعة ١١ مساء.

### الفرع الثالث: التفسير المنشئ للقضاء الدستوي

يمكن تحقيق الاصلاح الدستوري والعقلنة ليس فقط من خلال تغيير الدستور أو تعديله، انما من خلال الدور الاجتهادي للقضاء الدستوري، فالقضاء الدستوري يستطيع إستجلاء مبادئ وقواعد ضمنية من داخل النصوص الدستورية، فهيئات الرقابة على دستورية القوانين تتوخى إرادة السلطة التأسيسية الاصلية التي وضعتها من خلال سلطتها التقديرية بإعطاء النصوص الدستورية المراد تفسيرها تفسيراً متطوراً يتفق مع أفاق التغيير الذي يمر به المجتمع<sup>(١)</sup>. وهذا ما نلاحظه من خلال تتبع مسيرة المجلس الدستوري الفرنسي، فرغم أن الدستور الفرنسي ١٩٥٨ قد قلب الاختصاص التشريعي وقيد مجال القانون في المادة ٣٤ الا ان المجلس الدستوري فسره في إجهاداته بشكل واسع المادة أعلاه لجهة عدم حصر مجال القانون بما نصت عليه هذه المادة فقط، إنما بالعودة الى مقدمة الدستور وإعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي لعام ١٧٨٩ ومواد دستورية أخرى، وهكذا فقد أدت الممارسة الى توسعة صلاحيات البرلمان التشريعية<sup>(٢)</sup>. وفيما يتعلق بالدور الاجتهادي للقضاء الدستوري الالماني، فنشير الى ان المحكمة الدستورية الاتحادية هي الراعي الاعلى للدستور (القانون الاساسي) لانها هي التي تفسره بشكل نهائي وتستطيع أن تعلن ان قوانين مسنونة من قبل البرلمان الاتحادي أو برلمان الولايات باطلة وغير منسجمة مع الدستور وقد أعلنت منذ تأسيسها (أيلول ١٩٥١) والى تسعينات القرن العشرين بطلان أو عدم دستورية أكثر من ثلاثمائة قانون أو نصوص قانونية وعلى خلاف المحكمة العليا في أمريكا مثلاً والتي تستطيع تجنب المقاضاة لدستورية بعض الامور السياسية المعنية بموجب (مبدأ المسألة السياسية) فإن المحكمة الدستورية الالمانية ملزمة بالحفاظ على

(١) احمد فهمي سرور، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٢) د. عصام سليمان، مصدر سابق ' ص ١٦٦-١٦٧.

الدستور حتى أمكن ان يؤدي ذلك الى اضعاف سلطة البرلمان، ويتمثل الخطر في هذا الموقف في إمكانية تحول المحكمة الى سلطة فوق الحكومة، وهو دور لا تملك المحكمة له الصلاحية ولا القدرة ولا الشرعية، ولتجنب ذلك يتوجب على المحكمة ان تصل لتوازن بين إنضباطها ونشاطها، وحيث لم يوفر الدستور دليلاً للوصول الى ذلك، فقد طور القضاة بأنفسهم منهجية على مدى السنين مزجت المبادئ الدستورية مع منطق الامور، ولهذا بدلا من مجرد الاعلان بصلاحية أو بطلان قانون ما، طورت المحكمة منهجية التفسير بما ينسجم مع الدستور، واعلان عدم الدستورية والقرارات الاستثنائية التذكيرية تتطلب تشريعات جديدة، وتدعم هذه الوسائل الثقة وتجنب الارتباك، وتمنح البرلمان وقتاً ليتخذ العمل اللازم لاصلاح وعقلنة بنود القوانين<sup>(١)</sup>. وهكذا الحال بالنسبة للقضاء الدستوري في المغرب وايضاً في العراق رغم الانتقادات التي تطال عمل هذه المؤسسة الا ان هناك دوراً مهماً في مسألة العقلنة البرلمانية وإعادة الاتزان بين السلطات، وسنبحث ذلك تفصيلاً في الفصل الاخير من الباب الثاني.

(١) د. ي. أمباخ، الديمقراطية الالمانية والمحكمة الاتحادية الدستورية لسيادة القانون، بحث، مقدم للندوة المعقودة تحت رعاية صاحب السمو الملكي الامير حسين ابن طلال في ١٥-١٧ تشرين الثاني ١٩٩٢، عمان، الاردن، منشور في مجلة الديمقراطية وسيادة القانون في المانيا - الاردن، ترجمة ايكون كونسلت، المطبعة الاردنية، ١٩٩٢، ص ١٦-١٧.

## المطلب الثاني: إصلاح الممارسة السياسية

لا تكفي النصوص الدستورية الصامته وحدها لتحقيق برلمانية معقلنة انما لابد من ان يرافق اصلاح النصوص الدستورية اصلاح في الممارسات السياسية، وسنبحث إصلاح الممارسة السياسية في فرعين الاتيين:

### الفرع الاول: العلاقة بين النص الدستوري والممارسة السياسية

ما زالت جدلية العلاقة بين النص الدستوري والممارسة السياسية قائمة، ويتوقف على العلاقة هذه مصير النظام السياسي، فالنص الدستوري يحدد المبادئ والقواعد والآليات التي تحكم الممارسة السياسية، في إطار المؤسسات الدستورية، ومن المفترض ان يقود النص الدستوري المعقلن الممارسة السياسية إلى العقلنة ومن ثم ينتظم أداء المؤسسات ويتفعل، واذا كان النص الدستوري وليد التجارب التي مرت بها الأنظمة الدستورية والتي ادت الى اعتماد مبادئ وقواعد ثابتة لاغنى عنها في اي نظام، واذا كان ايضا يتاثر بقيم المجتمع وعاداته وتقاليده وتركيبته فإن الممارسة السياسية لا تقل اهمية عن النص الدستوري وينبغي ان تنضبط بحدوده، لانها ان خرجت عن النص يضطرب أداء المؤسسات الدستورية، والتهاون في هذا المجال يقود الى مازق تشل معها

المؤسسات الدستورية. ويمكن ان نصف العلاقة بين النص والممارسة وفق المعادلة التالية (النص الدستوري المعقلن مضروباً في الممارسة السياسية المعقلنة يساوي نظاماً سياسياً فاعلاً ومعقلناً) ولو حصل ان درجة اي منها كانت صفراً ستكون المحصلة اختلالاً بالنظام السياسي قطعاً، والعكس صحيح فكلما ارتفعت درجة العقلنة فيهما معاً كانت المحصلة نظاماً فاعلاً أكثر وبامكان احدهما ان يجبر نقص الآخر، فاحياناً تصلح الممارسة السياسية بعض الاختلالات النظرية للدستور واحياناً تسير باتجاه معاكس للنص وتؤدي الى تجميده كما يحصل في الكثير من دول العالم الثالث، ومنها العراق، فالمحاضرة السياسية ضد العقلنة البرلمانية، وهي نتاج الممارسة السياسية وليس نتاج النص الدستوري فدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يتطرق الى محاضرة هيئة رئاسة مجلس نواب ولا الى محاضرة رئاسة الجمهورية ونياباتها ولا الى محاضرة الكابينة الوزارية، الا ان الممارسة السياسية قد قادت اليها.

### الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في الممارسة السياسية

ان العوامل المؤثرة في الممارسة السياسية عديدة اهمها:

**اولاً: التكوين النفسي والذهني للسياسي:** فكل سياسي مصالحة الخاصة وبيئته الحزبية والمجتمعية التي تؤثر فيه بشكل وبأخر وتدفعه الى الانحراف عن المبادئ والقواعد الدستورية، لذلك تلجأ الانظمة الدستورية الى اعتماد ضوابط للممارسة السياسية، غير ان فاعلية هذه الضوابط تبقى موضوع جدل نظراً لتعقيدات الواقع السياسي وتشابك العناصر الفاعلة فيه ولذلك فالعقلنة لا ينبغي ان تقتصر على النص الدستوري انما يجب ان تطال ايضاً الممارسة السياسية ولذلك يقول العلامة الفرنسي

(دوجي) (ان قيمة المؤسسات من قيمة من يتولى شؤونها)<sup>(١)</sup>. فكما ان لا مؤسسة دون مؤسسين ولا ديمقراطية دون ديمقراطيين فكذلك لاعقلنة دون عقلانيين.

**ثانياً: حداثة التجربة السياسية:** فكما كانت التجربة السياسية راسخة وعميقة كانت العلاقة بين الممارسة السياسية والنظرية أقل تعقيدا وربما اقل انحرافاً وكما كانت التجربة السياسية حديثة والسياسيون حديثي عهد في ممارستهم كانت العلاقة بين النظرية والتطبيق أكثر تعقيدا.

---

(١) د. عصام سليمان، كلمة القاها في المؤتمر السنوي الاول اقامته الجامعة اللبنانية بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، لبنان، العدد ٢٠١٤، ١، ص ١٥-٢٠.





## المبحث الثالث : أهداف العقلنة البرلمانية

تحقق العقلنة البرلمانية العديد من الاهداف، بعضها سياسية واجتماعية واخرى دستورية وقانونية فالعقلنة تهدف الى جعل النظام السياسي مستقراً، وتعمل على تعزيز المسار الديمقراطي وضبط الحياة الحزبية والتخلص من فوضى التعددية السياسية، كما ان العقلنة تعمل على تقريب النظام من المجتمع الذي يراد تطبيق النظام فيه، وايضاً تسهم في تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات وتطوير أداء البرلمان والحكومة، وسنبحث ذلك في المطلبين الآتيين : .

**المطلب الاول: الاهداف السياسية والاجتماعية**

**المطلب الثاني: الاهداف الدستورية والقانونية**

## المطلب الاول: الاهداف السياسية والاجتماعية

أن مسألة استقرار النظام السياسي وتحقيق التفاعل بين النظام وبيئته لهي مسألة في غاية الأهمية، فالنظام الذي لا يحقق الاستقرار ولا يوجد التفاعل لا يمكن أن يكون نظاماً بالمعنى الحقيقي وسنبحث الاهداف السياسية والاجتماعية في فرعين:

### الفرع الاول: الاهداف السياسية

تهدف العقلنة البرلمانية الى تحقيق العديد من الاهداف السياسية اهمها

**اولاً:** تحقيق الاستقرار السياسي: ومعنى الاستقرار السياسي قدرة النظام السياسي على أن يحفظ ذاته عبر الزمن أي أن يظل في حالة تكامل وهو ما لا يتأتى الا إذا اضطلعت أبنيته المختلفة بوظائفها على أحسن وجه ومن بينها التنشئة السياسية ويتوقف ذلك على قدرة التنشئة على تعميق احترام قواعد الدستور والقوانين النافذة والنظام العام لدى أفراد المجتمع وزيادة حماسهم للمشاركة في حياة الأحزاب السياسية وتطوير فعاليتها في إطار آليات النظام، وهناك من يذهب إلى تعريف الاستقرار السياسي بأنه ظاهرة تتميز بالمرونة والنسيبية وتشير إلى قدرة النظام على توظيف مؤسساته لإجراء ما يلزم من متغيرات لمجابهة توقعات الجماهير واحتواء ما قد ينشأ من صراعات دون استخدام العنف السياسي إلا في

أضيق نطاق دعماً لشرعيته وفعاليتها<sup>(١)</sup>. ويرى (Ericlan. Tan) انه لا يوجد تعريف منهجي إجرائي نموذجي للاستقرار السياسي بيد انه يمكن الاعتماد سواء على تعاريف عامة وبسيطة او على تعاريف مركبة، حيث يحتوي الاستقرار السياسي على عنصرين هما (النظام (اللافوضي)، والاستمرارية). اما ليجفارت فهو يحصر الاستقرار السياسي في أربعة عناصر:

١. الابقاء على النظام

٢. المدنية

٣. المشروعية

٤. الفاعلية

وحقيقة الأمر أن إصطلاح الاستقرار السياسي يثير أكثر من رأي فالمدرسة السلوكية تراه مرادفاً لغياب العنف السياسي، والنظام السياسي المستقر، هو ذلك النظام الذي يسوده السلم واحترام القانون. والمدرسة البنائية (الوظيفية) تركز على الأبنية الحكومية وعلى قدرة المؤسسات السياسية على التكيف مع المتغيرات في البيئة المحيطة والاستجابة لما تفرضه هذه البيئة من تحديات، أما المدرسة النظمية فتراه مرادفاً لحكم النظام والابقاء عليه، كما انه يعني القدرة على التكيف مع الظروف والاضع والمتغيرات الجديدة، فالاستقرار السياسي هنا يشير الى موضوعية المؤسسات والهيكل في المجتمع<sup>(٢)</sup>. ونحن نؤيد الرأي الذي يذهب اليه البعض من أن الاستقرار السياسي مرتبط بطبيعة وشكل النظام

(١) حميدة دقاشي، دور مبدأ التداول على السلطة في تحقيق الاستقرار السياسي، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير (بسكرة)، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٢١-٢٢. وكذلك: علي بن سلمان بن سعيد الدرهمي، التنمية السياسية ودورها في الاستقرار السياسي في سلطنة عمان، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٩.

(٢) كريمة مقدي، الفساد السياسي وأثرها على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر ٢٠١١-٢٠١٢، ص ٥٠-٥٣.

الحاكم فكلما كان النظام معقلناً وقادراً على مواجهة الازمات كان نظاماً مستقراً<sup>(١)</sup>. ويتوقف استقرار النظام السياسي على مدى إنسجامه وتفاعله مع البيئة التي يوجد فيها، ومؤشرات الاستقرار السياسي كثيرة أهمها (التداول السلمي للسلطة، الاستقرار الحكومي، الاستقرار البرلماني، الوحدة الوطنية...) (٢).

**ثانياً: تعزيز المسار الديمقراطي وتحسين صورة الديمقراطية التمثيلية ومنح الشعب قدراً أكثر في المشاركة في صنع القرار السياسي، فلقد استطاعت فرنسا المعاصرة ان تؤسس دولة ديمقراطية ذات قدرة واسعة، فالمواطنون الفرنسيون يمارسون الى حد كبير حقوقاً متساوية واسعة النطاق مع الدولة، فهم يمارسون مواطنة واسعة النطاق، ويمارسون من خلال . الانتخابات والاقتراع والصحافة الحركات الاجتماعية والتماس المباشر مع المسؤولين . المشاورات ذات الالتزام المتبادل بشأن امور السياسة العامة (٣).**

**ثالثاً: ضبط الحياة الحزبية وتوازن القوى السياسية في داخل المؤسسة التشريعية والمؤسسة الحكومية فالعقلنة البرلمانية تعد مضاداً فعالاً للفتك السياسي والحزبي الذي يؤدي الى عدم استقرار النظام وعدم فاعلية المؤسسات الدستورية.**

### الفرع الثاني: الاهداف الاجتماعية

ان افضل الانظمة تلك التي يتفاعل فيها النظام مع المواطن، فكلما كان النظام السياسي قريباً من بيئته متفاعلاً معها وغير متقاطع، كانت شرعيته اكبر واستقراره افضل

(١) د. محمد صالح بوعافية، الاستقرار السياسي، قراءة في المفهوم والغايات، بحث منشور، دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس عشر، ٢٠١٦، ص ٣١٦.

(٢) حميدة دقاشي، مصدر سبق ذكره، ص ٢٣.

(٣) تشارلز تيلي، الديمقراطية، ترجمة فاضل طباطبا، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٧٠.

وفاعليته اضمن، وهذا ما كان يركز عليه روتشيلد في ضرورة اقتراب النظام من المجتمع، وقام بربط المظالم والشكاوى الكامنة والانماط المختلفة للمطالب المجتمعية باستراتيجيات النظام ومخرجاته السياسية ولم يغيب عن ذهنه نمط التفاعلات بين البيئة السياسية والاجتماعية وبين نمط النظام السياسي القائم<sup>(١)</sup>.

ان العقلنة البرلمانية تعيد ترميم علاقة النظام بالمواطن والمجتمع، وتردم الفجوة التي يمكن ان يسببها انحراف النظام البرلماني واذا جاز لنا الاحتجاج بقول (الكسندر بوب) (دع الحمقى يتخاصمون حول اشكال الحكومة فخيرها المدار بالطريقة الافضل)<sup>(٢)</sup>. فليس لاننا نؤمن بعدم اهمية شكل الحكومة الذي امن به (بوب) بل لاننا نؤمن ان العقلنة البرلمانية هي الطريقة الفضلى للقيادة والادارة في ظل النظام السياسي البرلماني .

---

(١) Donaid Rothchild, Managing Ethnic conflict in africa ; pressures and Incentives for cooperation, washington D.C. ; Brookings Institution pres, ١٩٩٧  
الرحمن حسن الاتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسية (النظم السياسية الافريقية نموذجاً)، ط١، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الاردن، ٢٠٠٨، ص٢٨.  
(٢) اوستن رنى، مصدر سابق، ص٨٩.

## المطلب الثاني: الاهداف الدستورية والقانونية

تساهم العقلنة البرلمانية بشكل اساسي في تحقيق عدة اهداف دستورية وقانونية وسنبحث ذلك في الفروع الاتية:

### الفرع الاول: تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات

ان تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات يتم من خلال اعادة ترسيم حدود العلاقة بين السلطات بما يضمن توازنها المنتج والفعال، ويعد هذا المبدأ ضماناً مهمة للحقوق والحريات العامة في دولة القانون<sup>(١)</sup> لرب سائل يسأل كيف يمكن تعزيز فصل السلطات وتوازنها في ظل الانظمة الدستورية المقارنة اذا ما علمنا ان هذا المبدأ أصبح فارغاً على حد قول بعض الفقه<sup>(٢)</sup>، وحل التعامد بين السلطات لصالح الرئيس في فرنسا ولصالح الملك في المغرب ولصالح المستشار في المانيا مقام الفصل بينها؟! وفي معرض الاجابة عن هذه الاشكالية، نقول: ان الصورة المشددة للعقلنة كما في فرنسا بالفعل جعلت مبدأ فصل السلطات وتوازنها مبدأ خاوياً، الا اننا انتقدنا - مثل ما انتقد دعاة الجمهورية السادسة - ما ألت اليه الامور، وقد اوضحنا موقف المجلس الدستوري في فرنسا وأجهاده في تخفيف العقلنة

(١) د. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩، ص٤٠.

(٢) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ٣١٣.

وإعادة التوازن وايضا لا يغيب عن الذهن ان تعامد السلطات هذا مرهون بتطابق الاغليبتين الرئاسية والبرلمانية، والا فالرئيس مضطرا الى التعايش في حال اختلاف الاغليبتين، وايضا رأينا ان المؤسسة الملكية في المغرب وتنتيجة للضغوط الجماهيرية في ٢٠١١ اضطرت الى إصلاحات دستورية تركز على سبعة اسس اهمها توطيد مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها، ومن خلال تعزيز مكانة مجلس النواب وتوسعة مجال القانون، وتعزيز مكانة الوزير الاول والحكومة<sup>(١)</sup>. رغم ان الممارسة السياسية في المملكة تشير الى تبوء المؤسسة الملكية موقع الصدارة بالنسبة لبقية المؤسسات، وما النصوص الدستورية الا حبر على ورق، ولكن مع ذلك فإن هناك محاولات لتخفيف شدة العقلنة.

نخلص مما تقدم الى ان العقلنة التي تعزز مبدأ الفصل بين السلطات هي العقلنة التي تقترب من الصورة المثالية وليست العقلنة المشددة.

(١) نص خطاب الملك محمد السادس الذي وجهه للشعب بتاريخ ٢٠١١/٣/٩، منشور على الموقع الرسمي للبرلمان المغربي [www.parlement.ma.com](http://www.parlement.ma.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/٧/١٧ الساعة السادسة مساءً

## الفرع الثاني: تطوير المؤسسة البرلمانية

قد يذهب البعض الى القول ان العقلنة البرلمانية، تؤدي الى انكماش دور البرلمان وتحجيمه مقابل توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، وهذا قول صحيح خصوصا في فرنسا والمغرب العربي، الا ان هنالك فرقا مهماً بين تحديد الدور او تضيق المجال وبين تطوير الاداء البرلماني، وقد لاحظنا ان المجلس الدستوري الفرنسي وبارائه الاجتهادية حاول توسيع دور البرلمان، وايضا لاحظنا ان الاصلاحات الدستورية في المغرب كانت تهدف الى اصلاح المؤسسة البرلمانية وتوسيع وتطوير دورها، وازاء مسالة تطوير المؤسسة البرلمانية، واذا استثنينا البرلمانات المتطورة نسبيا كالبرلمان الفرنسي والبرلمان الالماني وتحدثنا عن البرلمانات في العالم العربي وخصوصا في المغرب والعراق، فيمكن القول ان مسالة التطوير تواجه صعوبات عملية، اذ قد تتوفر الإمكانيات المادية والقدرة على اتخاذ قرار التطوير الا ان ذلك قد يصطدم بحاجز الخبرة الفنية للتخطيط والتنفيذ، فعادة ما تكون الخيارات التطويرية محصورة بين بديلين كلاهما مر<sup>(١)</sup>. الاول المحاكاة والاستيراد (اي محاكاة نظام برلماني اجنبي واستيراد الخبراء الفنيين لتدشين عملية التطوير وبناء النسخة المحلية من ذلك النموذج) والثاني هو التنفيذ الارتجالي لعملية التطوير، والارتجالية قد تأخذ احد الصور التالية:

(١) د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، مصدر سابق، ص ١٩-٢٠



**أولاً:** قيام السلطة التنفيذية بعملية التطوير، ومن ثم إعادة هندسة المؤسسة البرلمانية وفقاً لإرادة السلطة التنفيذية مكانياً وزمانياً وفيما واجرائياً وربما سياسياً أيضاً.

**ثانياً:** قيام الأغلبية البرلمانية أو الحزب المسيطر بعملية التطوير وبالتالي تتأثر بالسياسات الحزبية والمواقف الأيدولوجية وربما يؤدي ذلك إلى تدمير الأقلية المعارضة أو المنافسة، ومما لا شك فيه أن تغيير الأغليات سيؤدي إلى اختلال عملية التطوير.

**ثالثاً:** قيام الجهاز الإداري ذاته بعملية التطور، كأن يسند العمل إلى أمانه المجلس أو فريق من الإداريين والفنيين العاملين به، وهذا قد يؤدي إلى تركيز أكبر قدر من النفوذ والموارد والصلاحيات في يد الجهاز الفني، أي تمكين البيروقراطية من توجيه مستقبل عملية التطوير المؤسسي. وإذا كان السؤال: هل تحتاج المؤسسة البرلمانية للتطوير؟ لم يعد سؤالاً محورياً، وإنما حل محله مجموعة أسئلة أخرى مثل: ماذا نطور؟ من أين نبدأ؟ كيف نطور؟ ماهي القواعد والإجراءات اللازمة للتطوير؟ ماهي مؤشرات قياس التطوير المنشود ومعايير تقييمه؟ فإننا نعتقد أن الإجابة عن الأسئلة أعلاه تمثل مدخلاً مهماً لعملية التطوير وسيسهل ذلك بدون أدنى شك بزيادة كفاءة المؤسسة البرلمانية لتحقيق أهدافها المرسومة لها، وكذلك سيؤدي إلى زيادة فعالية المؤسسة البرلمانية وبالنتيجة ستعزز دور البرلمان في المجتمع وترتفع مكانته في النظام السياسي.

### الفرع الثالث: تحقيق فاعلية السلطة التنفيذية

تساعد العقلنة البرلمانية بشكل كبير في زيادة قدرة وقوة السلطة التنفيذية، سواء كانت هذه القدرة ممنوحة لرئيس الدولة كما في فرنسا والمغرب، أو ممنوحة لرئيس الحكومة كما في ألمانيا، والعراق (من الناحية

العملية)، ولتحقيق الفاعلية هذه يستلزم توفير عناصرها (الوحدة، الاستمرارية، الموازنة الجيدة والسلطات الكافية) كما يرى ذلك (موريس دفرجييه وفرانسيس فوكوياما وصموئيل هنتغتون وغيرهم)، فالاستمرارية بحسب (الديك روسو) Rousseau. waldek احد رؤساء الوزراء السابقين بفرنسا في بداية القرن الماضي تعني بقاء الوزارة أطول مدة ممكنة (ان خير الوزارات اطولها عمرا)، وهنالك من رأى ان الاستمرارية ضرورية ليس لذاتها وانما لغيرها (لضمان فاعلية عملها) وهذا ماذهب اليه روسو وغيره، اما هوريو فذهب الى ان الاستمرارية امر مطلوب لتحقيق البرنامج الحكومي<sup>(١)</sup>. وتوفر تقنية العقلنة بشكل خاص عنصرى الاستمرارية والسلطات الكافية، فالنسبة للاستمرارية فالعقلنة مضاد التلاعب السياسي والحزبي بالحكومة اما بالنسبة للسلطات الكافية، فما لاشك فيه ان العقلنة البرلمانية وبكافة صورها تمنح السلطة التنفيذية الصلاحيات الكافية ان لم تجعل لها موقع الصدارة بالنسبة لبقية السلطات.

#### الفرع الرابع: تطوير القوانين او الانظمة الانتخابية

لا يمكننا القبول بان نظاما سياسيا معيناً يعتنق قوانين ونظماً انتخابية تؤدي الى فوزية حزبية وتشرذم سياسي، ثم نقول عنه نظام معقلن! فالعقلنة البرلمانية تؤدي وبالضرورة الى تطوير قوانين ونظم الانتخاب . ونظم الانتخاب رغم انها لا تغير الاحزاب . الا انها تلعب دورا في تحديد احجامها وبنوع خاص احجام تمثيلها في البرلمان، وفي تحديد طبيعة التحالفات القائمة بينها وهذا ما يترك اثره على عمل المؤسسات الدستورية، فاعتناق النظام الاكثري ذو الدورة الواحدة يساعد على قيام الثنائية الحزبية كما في بريطانيا، بينما يساعد نظام الانتخاب الاكثري

(١) محمد عزت فاضل الطائي، فاعليه الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، اطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٤، ص ٣٨-٣٩

ذي الدورتين على قيام ثنائية قطبية لانه يفرض قيام تحالفات بين الاحزاب في دورة الانتخاب الثانية، وهذا ما حصل في الجمهورية الخامسة في فرنسا فقد تعززت الثنائية القطبية من خلال انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة بعد تعديل ١٩٦٢<sup>(١)</sup>. اما نظام التمثيل النسبي فيساعد على قيام التعددية الحزبية لانه يفسح المجال امام تمثيل عدد من الاحزاب في البرلمان<sup>(٢)</sup>.

وتعمل العقلنة على تحقيق فاعلية النظام الانتخابي وتركز عليها اكثر من عملها على تحقيق عدالة النظام الانتخابي، فالفاعلية تستلزم تصغير دائرة التمثيل الحزبي في البرلمان اما العدالة فتستلزم تكبير دائرة التمثيل الحزبي في البرلمان مما يعني السماح بصعود الاحزاب الكبيرة والصغيرة الى البرلمان، وقد يؤدي ذلك الى التفكك.

(١) لقد كان هناك صراع بين ديغول والاحزاب السياسية على نظام الانتخاب اللازم وقد حسم الخلاف لصالح نظام الانتخاب الفردي القائم على الاغلبية ذي الدورين وذلك لعدة أسباب أهمها إعتياد الشعب الفرنسي- على هذا النظام. ينظر: د. أبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، بدون طبعة، منشأة العارف، الاسكندرية، بدون سنة، ص ٢٩١-٢٩٢.

(٢) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٧٦.



البيانات التجريبية

## آليات العقلنة البرلمانية



بعد ان بحثنا في الباب الاول مفهوم العقلنة البرلمانية، وصار واضحا لدينا ان العقلنة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي ولذلك فمن الطبيعي ان تختلف آلياتها، فاليات العقلنة البرلمانية في فرنسا تختلف عن اليات العقلنة البرلمانية في المانيا وكذلك المغرب، فقد أعتمدت فرنسا على اليات حجمت من دور البرلمان في المجالين التشريعي والرقابي لصالح الرئيس وحكومته، كذلك ادت الى تقوية مركز رئيس الدولة على حساب مركز الحكومة، ولم يكن القضاء الدستوري (المجلس الدستوري) بمنأى عن ساحة الاحداث، وانما كان له دور كبير في عقلنة العلاقة بين السلطات، وفي المانيا أعتمدت اليات مختلفة لعقلنة النظام البرلماني، فلم يحجم دور البرلمان في المجال التشريعي والرقابي، وتم تعزيز مركز رئيس الحكومة على حساب مركز رئيس الدولة، واعتمدت الية (سحب الثقة البناء) لتأطير العلاقة بين البرلمان والحكومة، ولعبت المحكمة الاتحادية العليا دوراً مهماً في عقلنة العلاقة بين السلطات، اما النظام السياسي المغربي فقد حذا حذو النظام السياسي الفرنسي، فقد حجم دور البرلمان تشريعياً ورقائياً، وابقى على أعلى الية المؤسسة الملكية وتحكمها في الحكومة والبرلمان، ولم تأخذ المحكمة الدستورية دورها بشكل فاعل لعقلنة النظام في المغرب، انما كانت تحت ضغط الملك بصورة او بأخرى، اما في النظام السياسي العراقي فقد سبق القول ان النظام البرلماني غير معقلن، ومن ثم يفترض البحث عن آليات العقلنة، ليس بالضرورة ان تتشابه مع الآليات المشار اليها اعلاه، وانما يجب إعتقاد

اليات تتناسب مع المجتمع العراقي، وسنبحث ذلك في الفصول الاربعة  
الاتية:

الفصل الاول: اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي وفقاً  
لدستور عام ١٩٥٨.

الفصل الثاني: اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الالمانى وفقاً  
للقانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

الفصل الثالث: اليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي المغربي وفقاً  
لدستور عام ٢٠١١.

الفصل الربع: اليات المقترحة لعقلنة النظام البرلماني العراقي وفقاً لدستور  
جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



## الفصل الأول

# آليات العقلنة البرلمانية في النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور ١٩٥٨



لقد جاء دستور ١٩٥٨ الفرنسي بجديد لم تسبقه اليه دساتير اوربا والعالم، فقد قلب الاختصاص التشريعي وجعل دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية دورا اصيلا بعدما كان دورا ثانويا واستثنائيا، وجعل اختيار الوزير الاول من صلاحية رئيس الدولة وايضا اعطى للحكومة صك المباشرة في ممارسة كامل صلاحياتها منذ صدور مرسوم تعيينها دون الحاجة الى تصويت الثقة من الجمعية الوطنية، وايضا اعاد النظر في الوسائل الرقابية على الحكومة وفي الية طرح الثقة فيها وكذلك في آخراج مسألة انتخاب الرئيس من الصراع السياسي في البرلمان الى ساحة الشعب والامة، ومنح الرئيس علاوة على ذلك صلاحيات واسعة جدا سواء في المجال التشريعي او التنفيذي او القضائي، وسنبحث في اليات العقلنة البرلمانية في فرنسا وذلك في المباحث الثلاثة الاتية:



## المبحث الاول:

### تجسيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للحكومة

تقضي القاعدة الاساسية التقليدية المعتمدة في النظام البرلماني وغيره من الانظمة النيابية بأن يكون القانون من صنع البرلمان، باعتباره الممثل الاسمي لإرادة الأمة، وحكم هذه القاعدة ان تكون جميع اعمال السلطة التنفيذية من (مراسيم، انظمة، قرارات) اعمالا يفترض اخضاعها واحكامها الى القانون، وهو المبدأ المعروف بمبدأ (القانونية)<sup>(1)</sup>. وفي ظل هذا المفهوم التقليدي ثار التساؤل في الفقه حول ما اذا كان هناك مجال محدد لكل من القانون واللائحة؟ وقد انقسم الفقه وهو بصدد الاجابة الى اتجاهين:

**الاتجاه الاول:** يرى انه لا بد من وضع حدود فاصلة بين مجال القانون ومجال اللائحة، ولا يجوز لكل منهما الاعتداء على مجال الآخر، وتعد حالة الافراد القانونية هي الحد الفاصل بينهما، فكل قاعدة عامة تتضمن المساس بحقوق الافراد وحررياتهم يجب ان يصدر بها قانون ويأتي دور اللائحة لتكميل هذا القانون ووضع تفاصيله، ويستند هذا الرأي الى فلسفة مبدأ الفصل بين السلطات والتي تتمثل في حماية الحقوق والحرريات من استبداد السلطة التنفيذية ومن ثم إبعادها عن التشريع في هذا المجال، ومن نقاط ضعف هذا الاتجاه انه يقيد

(1) د. آدمون أرباط، مصدر سابق، ص ٤٩٤.

السلطة التنفيذية وحدها إذ يمنع الاعتداء على القانون ولا يمنع القانون من الاعتداء على اللائحة<sup>(١)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** يقف هذا الاتجاه موقفاً نقيضاً من الاتجاه الاول حيث يذهب الى الغاء الحدود بين القانون واللائحة لعدم وجود فوارق موضوعية وجوهرية بينهما، بل يكمن الفارق في القوة فقط اذ يمثل القانون المركز الاول. وتأتي اللائحة في المركز التابع له، لذا يرى هذا الاتجاه ارتباط وجود اللائحة بالقانون، ومن ثم فسلطان القانون غير محدود في مجال معين، فالقانون هو الشرط اللازم لوجود اللائحة ويؤخذ على هذا الاتجاه قصوره في تفسير وجود اللوائح المستقلة التي لا تستند الى قانون وانما تستند الى الدستور مباشرة<sup>(٢)</sup>. وسنبحث في تحجيم دور البرلمان التشريعي وتوسعه الدور التشريعي للحكومة وذلك في المطلبين الاتيين:

---

(١) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٢) د. ايمن محمد شيرين، مصدر سابق، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

## المطلب الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان

لقد كان لتطور الانظمة السياسية وهيمنة الاحزاب وتعسف البرلمان وخصوصا في مجال التشريع (التعسف التشريعي) الاثر الكبير في تقليص الدور التشريعي للبرلمان في جميع البلدان تقريبا وخصوصا في فرنسا، وبشكل إخص عندما تتوافق الاغليبتان الرئاسية والبرلمانية، ولعل السبب الرئيس وراء إضعاف دور البرلمان التشريعي في دستور ١٩٥٨ يعود الى الهيمنة المفرطة للبرلمان في ظل الجمهوريات السابقة والتي خلفت عدم الاستقرار السياسي وعدم فاعلية النظام<sup>(١)</sup>. وقد حدد الدستور الفرنسي مجال القانون في المادة ٣٤ منه<sup>(٢)</sup>. وتنص هذه المادة

- 
- (١) د. غسان بدر الدين، د. علي عواضة، مصدر سابق، ص ٣٦٥.
- (٢) تنص المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على ان (يكون إقرار القانون للبرلمان، يحدد القانون القواعد التي تخص المسائل الاتية:
- الحقوق الوطنية والضمانات الاساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في اشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.
  - الجنسية وحالة الاشخاص وأهليتهم، والنظم المالية للزواج والتركات والتبرعات.
  - تحديد الجنايات والمجنح والعقوبات المقررة لها والاجراءات الجنائية والعفو وإنشاء قواعد جديدة للتقاضي ونظام القضاء.
  - وعاء الضرائب المختلفة الانواع ومقدارها وطرق تحصيلها ونظام إصدار النقد.
- كما يحدد القانون القواعد التي تخص:
- نظام الانتخاب للمجالس البرلمانية والمجالس المحلية
  - إنشاء فئات من المؤسسات العامة

على مجموعة أمور تتعلق بشكل عام بما يؤلف الاطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي للديمقراطية الفرنسية، كالحقوق المدنية والسياسية والضمانات الاساسية للمواطنين، والجنسية والاحوال الشخصية، والجرائم والعقوبات، والضرائب والانتخابات النيابية والمحلية، والدفاع الوطني، والمؤسسات العامة، وضمانات الموظفين ورجال الجيش، والتأميمات، والملكية الشخصية، وقوانين العمال والنقابات والتأمينات الاجتماعية واشارت المادة ايضا الى جواز التوسع في احكامها وتكملتها بواسطة قانون اساسي، وازاء فكرة التضييق هذه كان هناك تباين بالرأي الفقهي، وسنبحث ذلك بالاضافة الى دور البرلمان في العملية التشريعية وذلك في الفرعين التاليين:

### الفرع الاول: موقف الفقه من تحجيم الدور التشريعي للبرلمان

يذهب غالبية الفقه الى ان المشرع الدستوري الفرنسي قد قيد الاختصاص التشريعي للبرلمان، ولكن هناك اتجاه فقهي يرى ان ما جاء في نص المادتين (٣٤)، (٣٧)<sup>(١)</sup> من الدستور الفرنسي، لا يضييق من مجال القانون لصالح الاثحة<sup>(١)</sup>

- الضمانات الاساسية الممنوحة لموظفي الدولة والمدنيين والعسكريين
- تأميم المشروعات ونقل ملكية المشروعات من القطاع العام الى القطاع الخاص.
- ويحدد القانون المبادئ الاساسية التي تخص:
- التنظيم العام للدفاع الوطني
- الاستقلال الاداري للهيئات المحلية وإختصاصاتها ومواردها
- التعليم
- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية
- حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي
- وتحدد القوانين المالية وموارد واعباء الدولة الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون اساسي وتحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة
- يجوز ان تحدد وتستكمل أحكام هذه المادة بقانون اساسي )
- (١) تنص المادة (٣٧) من الدستور الفرنسي على ان (المواد التي لا تدخل في نطاق القانون لا تكون لها صفة



وقد استند هذا الرأي الى الاسانيد الاتية:

**اولاً:** يستطيع البرلمان بنفسه ان يوسع مجاله التشريعي من خلال مانصت عليه المادة (٣٤) من الدستور في فقرتها الاخيرة بأنه (يجوز التوسع في احكام هذه المادة وتكملتها بواسطة قانون اساسي)، وهو ما ينعكس بالضرورة على الانتقال من مجال اللائحة، وهذا ما جعل البعض يعتقد ان ماجاء به الدستور الفرنسي يعد في حقيقته اطلاقاً لمجال القانون بصورة قطعية، نظراً لامكانية التوسع المشار اليها اعلاه.

**ثانياً:** ان التنظيم الذي اشارت له المادة (٣٤) يتصف بالاتساع الى حد كبير، حيث لا يترك الامجالاً محدوداً للسلطة اللائحية المستقلة.

**ثالثاً:** للمشروع ان يتدخل في المجال اللائحي، ولا يعد هذا التدخل تدخلاً غير دستوري في جميع الحالات، إذ ان التمسك بعدم الدستورية في هذه الحالة يكون من اختصاص السلطة التي اصدرت اللائحة وهذا المعنى ما اوضحته المادتان (٤١)<sup>(٢)</sup>، (٣٧) من الدستور الفرنسي، حيث يمكن للسلطة اللائحية ان تتسامح بترك السلطة التشريعية تتوغل في المجال اللائحي بسن قوانين متعلقة بمسائل اعتبرها الدستور ذات طبيعة لائحية، إذ يفسر عدم وجود رد فعل من جانب السلطة

---

لائحية. يجوز تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تدخل في هذه المواد بمرسوم بعد أخذ رأي مجلس الدولة. على انه لا يجوز تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تصدر بعد تطبيق هذا الدستور بمرسوم الا اذا قرر المجلس الدستوري ان لها صفة لائحية بالتطبيق لنص الفقرة السابقة).

(١) ينظر د. محمد جمال جبريل، د. هشام محمد البديري، المدخل الى القانون الدستوري، دون جهة نشر، ٢٠٠٠، ص ٢٠٣ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (٤١) من الدستور الفرنسي على ان (اذا ظهر أثناء الاجراءات التشريعية ان اقتراحاً أو تعديلاً يخرج عن نطاق القانون ويتعارض مع تفويض تشريعي منح بمقتضى المادة (٣٨) فاللحكومة ان تدفع بعدم قبوله. وفي حالة الاختلاف بين الحكومة ورئيس المجلس المختص، يفصل المجلس الدستوري في هذا الخلاف بناء على طلب من الطرفين وذلك خلال ثمانية ايام).

التنفيذية إزاء هذا الاعتداء قبولاً منها له، وهذا يدل على عدم وجود مجال محظور على السلطة التشريعية<sup>(١)</sup>. والكلام أعلاه يستند الى ما نصت عليه المادة (٤١) من الدستور والتي جعلت مسألة الاعتراض على تجاوز السلطة التشريعية لحدودها واقتحامها حدود المجال اللائحي مسألة جوازية.

رابعاً: يستند هذا الرأي إلى فكرة التصحيح التشريعي والتي تعني التجاء السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية من أجل إضفاء الاخير على العمل اللائحي الذي يكون عرضة للإلغاء الشكل القانوني المطلوب وفي هذه الحالة يقوم البرلمان بإضفاء صفة القانون على العمل الإداري.

خامساً: هناك مجالات تشريعية خارج المادة (٣٤) أشارت اليها العديد من المواد الدستورية كالمادة (٣) من الدستور (التشريع الانتخابي) والمادة (٥٣) منه المتعلقة (بالترخيص في التصديق على بعض المعاهدات) والمواد (٧٢، ٧٤) (الحريات الفردية)<sup>(٢)</sup>.

سادساً: يرى هذا الاتجاه أن التضييق في مجال القانون لا يكون الا في حالتين:

١. التفويض التشريعي.

٢. الظروف الطارئة المنصوص عليها في المادة (١٦).

في هاتين الحالتين تنتقل الحدود الفاصلة بين القانون واللائحة لصالح اللائحة حيث يتنازل البرلمان عن جزء من اختصاصه لسلطة التنفيذية<sup>(٣)</sup>.

(١) Droit public, ltheoric generale del,Etat et Droit consitutionnel-Droit administrative, 13<sup>e</sup> edition, 1997, p146. : Morean (j)

(٢) د. زهيرشكر، الوسيط في القانون الدستوري ج١، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ٣٠٧.

(٣) د. محمد جمال جبريل، وهشام محمد البديري، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

**صفوة القول:** إن الجديد الذي جاء به الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لم ينعكس في حقيقة الأمر على العلاقة بين القانون واللائحة، إذ ما زال القانون في مرتبة متقدمة على اللائحة، ومن ثم لا تستطيع اللائحة التعرض للقانون بالتعديل أو المخالفة والاعتراض للغاء من جانب القضاء الإداري الفرنسي، كل ما هنالك إن الدستور الفرنسي قد حرص على حماية المجال للإلحاحي فألزم البرلمان بعدم تجاوز حدوده التشريعية<sup>(١)</sup>.

أما الباحث فيؤيد الاتجاه الغالب في الفقه الذي يرى أن المشرع الدستوري في دستور ١٩٥٨ قد قلص المجال التشريعي للبرلمان وكان هذا المجال كما يقول (بيار باكتيت) قبل ذلك غير محدود عملياً في الجمهوريات السابقة إذ كان يكفي في تعريف القانون بمعيار نظامي حصراً (القانون هو العمل الذي يقره البرلمان ويمكن أن يكون موضوعه أي شيء كان)<sup>(٢)</sup>. وقد جاءت المادة (٣٤) من الدستور فأضافت إلى المعيار النظامي معياراً مادياً، هذا يعني أن القانون يعرف بوضعه ومحتواه، فهو العمل الذي يقره البرلمان وتناول أحد الموضوعات المحددة في المادة اعلاه، كما أن القواعد الأربعة الجديدة التي ينص عليها دستور ١٩٥٨ تعكس بشكل واضح رغبة المشرع الدستوري بتضييق سلطة التشريع البرلمانية، وهذه القواعد هي<sup>(٣)</sup>:

١ - حق رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب.

٢ - وجود نظام دقيق وفعال لرقابة دستورية القوانين.

٣ - إمكانية إقرار القوانين بدون تصويت عليها في الجمعية الوطنية في حال

(١) د. أمين محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٢) بيار باكتيت، النظام السياسي والإداري في فرنسا، ترجمة عيسى-عصفور، ط ١، منشورات عويدات، باريس، ١٩٨٣، ص ٢٥.

(٣) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج ١، مصدر سابق، ص ٣٠٦.

تمسك الحكومة بها وطرح الثقة بنفسها على أساسها.

٤ . توزيع قوانين الاختصاص التشريعي بين الحكومة والبرلمان.

### الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية

العملية التشريعية هي مجموعة المراحل والإجراءات المنظمة لصدور التشريع، والعملية التشريعية تنتهي بالتشريع، والتشريع قد يكون مجرد وجود تشريعي، وقد يكون تشريعاً فعالاً<sup>(١)</sup>. أما بالنسبة لأعضاء العملية التشريعية فهم (الناخبون في حالة الاخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، رئيس الدولة أو الحكومة، البرلمان أي كانت طريقة تكوينه)<sup>(٢)</sup>.

وقد منح أعضاء البرلمان الحق في اقتراح القوانين<sup>(٣)</sup>. وتسمى المبادرة التشريعية الصادرة من البرلمان (مقترح قانون) اما المبادرة التشريعية الصادرة من الحكومة فتسمى (مشروع قانون)<sup>(٤)</sup>. ولذلك يحق لكل نائب في الجمعية الوطنية ولكل شيخ في مجلس الشيوخ ان يقدم ما يراه كإقتراح قانون بصفة فردية والغالب ان يتم تقديم المشروع بصفة جماعية (Titre collectif)<sup>(٥)</sup>. ومن المهم الإشارة إلى أن حق الاقتراح في فرنسا مرتبط بتطور تاريخي مهم ففي ظل دستور ١٧٩١ كان حق الاقتراح برلمانياً فقط، وسار على هذا المنهج دستور ١٨٥٢، اما دستور ١٨١٥ فقد جعل هذا الحق مشتركاً بين البرلمان والحكومة<sup>(٦)</sup>، وقد اخذ

(١) علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، الخبرات المقارنة والدروس المستفادة، بحث منشور،

كتاب نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، مصدر سابق، ص ٥٧-٥٨.

(٢) د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٣) المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الفرنسي.

(٥) د. سمر أحمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٦) المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي ١٨١٥.

دستور ١٨٧٠ بأشتراك الامبراطور ومجلس الشيوخ والنواب في اقتراح القوانين<sup>(١)</sup>. وقد اختلف الوضع في دستور الجمهورية الخامسة اذ جعل الاقتراح من اختصاص البرلمان والوزير الاول وأستبعد دور رئيس الجمهورية من هذا الامر ولكن بحكم تبعية الوزير الاول للرئيس فقد اصبح يطلق على حق اقتراح الرئيس بتعبير حق الاقتراح الحكومي<sup>(٢)</sup>. وجدير بالذكر ان كل من مجلسي البرلمان يمارس نفس الصلاحية التشريعية، فمجلس الشيوخ يمارس الصلاحيات التشريعية ذاتها التي للجمعية الوطنية في حال عدم تدخل الحكومة بالاجراءات التشريعية الا فيما يتعلق بمشاريع القوانين المالية التي يجب ان تناقش في الجمعية الوطنية اما اذا تدخلت فإنه يفقد كل سلطة قرار حقيقية كما كان الحال في دستور الجمهورية الرابعة<sup>(٣)</sup>. اما بالنسبة لمرحلة المناقشة، فهي مرحلة مهمة من العملية التشريعية، كما إنها مرحلة معقدة من حيث إجراءات سيرها، ومن حيث الوقائع التي قد تثيرها بين الانصار والمعارضين لمقترح معين، وتنعقد المناقشة الزامياً أمام المجلس الذي يعرض عليه النص المقدم من الحكومة<sup>(٤)</sup>. ويطرح للمناقشة مجمل مجمل النص التشريعي وليس النص المقدم من قبل اللجان المشكلة لهذا الغرض، مع ملاحظة أن مشروع القانون يمكن ان يطرح أمام الجمعية الوطنية أو أمام مجلس الشيوخ عدا مشروع القانون المالي ومشروع قانون الضمان الاجتماعي اذ يجب تقديمه اولاً أمام الجمعية الوطنية<sup>(٥)</sup>. ويكون النص الذي تجري مناقشته أمام المجلس الثاني وهو ليس ذاته المقدم من الحكومة، ولكنه

(١) المادة ١١ من الدستور الفرنسي ١٨٧٠.

(٢) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢١٠.

(٣) د. زهير شكر الوسيط في القانون الدستوري، ج، مصدر سابق، ص ٣٠٧.

(٤) المادة ٤٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ كذلك المادة ٥٨ من لأئحة الجمعية الوطنية.

(٥) المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

النص الذي جرى مناقشته في المجلس الاول، بمعنى اذا ما تم مناقشة مشروع القانون أمام الجمعية الوطنية فإنه يناقش أمام مجلس الشيوخ في الحالة التي أنتهت إليها مناقشات الجمعية الوطنية.

وتتم العملية التشريعية في البرلمان من خلال دراسة المشاريع والمقترحات داخل اللجان أولاً ثم بعد ذلك يجري التصويت عليها في الهيئة العامة ولا بد من ان تتم دراسة مشروع القانون والتصويت عليه في كل مجلس على حده وبنفس العبارات، أما في حالة الخلاف بين المجلسين حول مشروع قانون ما، يعود كل مجلس لدراسة المشروع من جديد<sup>(١)</sup>. ويعد التصويت هو الاجراء الذي بمقتضاه يتم إستخلاص رأي الاغلبية حول النص محل التصويت ويبطل رأي الاقلية ويلزم الكافة، ويلاحظ ان التصويت يتم طبقاً لقواعد صرفة تهدف لتفادي الاخطاء والمجازفات والغش، كما ان علانية الجلسات تتيح رقابة شعبية على مجلس النواب، ويكون حق التصويت شخصياً، اي لا يجوز التصويت بالوكالة أو المراسلة، والفقهاء الفرنسي متساهل في قبول التصويت بالتفويض في المفاتيح الالكترونية للتصويت من نائب الى آخر، والتصويت يتم بواسطة رفع الايدي أما بالجلوس أو بالوقوف، ويجب حضور اغلبية الاعضاء من النواب المكونين للمجلسين وذلك حتى يمكن القول ان التصويت صحيح<sup>(٢)</sup>.

ولا بد من الاشارة أخيراً الى التشريع فيما يخص القوانين الاساسية، والقوانين المالية، فالتشريع في القوانين الاساسية<sup>(٣)</sup> يخضع لاجراءات خاصة، فقد نصت

(١) المادة ٤٥ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) د. مريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) تعرف القوانين الاساسية وفق المعيار الشكلي (بأنها القوانين التي ورد النص عليها في الوثيقة الدستورية، والتي تتبع بشأن إصدارها إجراءات خاصة، تختلف عن إجراءات القوانين العادية، سواء في ذلك ما تعلق منها بنظام الحكم ام ما كان منها غير متعلق به، أما وفقاً للمعيار الموضوعي فإن القانون الاساسي لا يقتصر على القوانين التي منحها الدستور هذه الصفة، ونص على إجراءات خاصة بشأنها،

المادة ٤٦ من الدستور الفرنسي رقم ١٩٥٨ على ان (القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين الأساسية، يجري التصويت عليها وفقاً للأوضاع الآتية: لا يعرض المشروع أو الاقتراح لمناقشته والتصويت عليه في المجلس الذي يقدم إليه أولاً إلا بعد مضي خمسة عشر يوماً من ايداعه. وتطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٥، وفي حال عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يتم إقراره من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها، والقوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بنفس النص من المجلسين ولا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور).

أما بالنسبة للقوانين المالية، فإن الاتجاه المعاصر في الأنظمة الديمقراطية الحديثة هو التضييق من صلاحيات البرلمان المالية، وذلك كردة فعل لجنوح النواب نحو الزيادة في النفقات العامة لأرضاء ناخبيهم، وهذا الاتجاه بدأ في عهد الجمهورية الرابعة (الاسيما في المرسوم التشريعي الصادر في ١٩ حزيران ١٩٥٦) واشتد في دستور ١٩٥٨، من ثلاثة نواح<sup>(١)</sup>:

١. التضييق في تطبيق مبدأ التخصص قي الموازنة: وهذا يعني ان البرلمان لا يصوت على الموازنة، بصورة اجمالية، بل يتناول تخصيص كل فصل او قسم، النفقات من جهة والواردات من جهة أخرى وذلك للوصول إلى القاعدة القاضية بمنع السلطة التنفيذية من نقل نفقة من فصل إلى آخر أو من قسم إلى آخر، من

---

بل يشمل جميع القوانين التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة، سواء في ذلك نص الدستور على إجراءات خاصة لإقرارها تختلف عن إجراءات القانون العادي أو لم ينص على ذلك وإخضعها لإجراءات القوانين العادية، ويرى الدكتور رمزي الشاعران المعيار الموضوعي هو الذي يمكن ان يكون أساساً سليماً يستند إليه في وضع تعريف مميز للقوانين الأساسية. ينظر: د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٦٩-٢٧٤.

(١) أدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٩٦-٤٩٧.

ذات الفصل أو من غيره ولأن هذه القاعدة فيها تقييد صارم لسلطة الحكومة، فقد صدر القانون الأساسي سنة ١٩٥٩ وجعل التخصيص في الموازنة مقتصرًا على أبوابها وحسب.

٢ . إلغاء حق المبادرة البرلمانية في النفقات العامة: فقد الغى الدستور<sup>(١)</sup> حق الأعضاء البرلمانيين باقتراح نفقات جديدة، زيادة على النفقات المقدمة في قانون الموازنة أو باقتراح تعديلات بشأن هذه النفقات كما إنه منع الأعضاء من طلب أي تخصيص في الواردات العامة.

٣ . صلاحية الحكومة بنشر الموازنة دون تصويت: أشار إلى هذه الصلاحية الدستور الفرنسي ١٩٥٨<sup>(٢)</sup>. فيما إذا أهمل البرلمان مناقشة مشروع الموازنة واتخذ قرارًا بشأنه سلبياً كان أم إيجابياً، وذلك خلال ٧٠ يوماً من تاريخ إحالته إلى البرلمان إذ يكون للحكومة عندئذ الحق بنشر المشروع برمته بموجب قرار تنظيمي.

---

(١) المادة ٤٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.



## المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة

من البديهي أن يرافق تضيق ميدان العمل الواسع أمام المشرع ، توسيع مجال الحكومة التشريعي فقد نصت المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ على ان (المواد التي لا تدخل ضمن نطاق القانون تكون لها صفة لائحة..) وينجم عن ذلك أن الحكومة تستطيع إصدار أنظمة تنفيذية وأنظمة مستقلة وغيرها، كما أن للحكومة الدور الأساسي في العملية التشريعية، ومشاريع القوانين المقدمة من قبلها تحظى بالأولوية، ولها بموجب المادة ٣٨ من الدستور ومن أجل تنفيذ برنامجها الحكومي أن تحل محل البرلمان تشريعياً (التفويض التشريعي) كذلك اعطى لها حق الدفع بعدم قبول أي اقتراح أو تعديل يخرج من نطاق القانون أو يتعارض مع تفويض تشريعي بموجب المادة ٣٨<sup>(١)</sup>. ورغم أن المشرع الدستوري الفرنسي حاول التخفيف من حدة الهيمنة التشريعية للحكومة في تعديلات ٢٣ تموز ٢٠٠٨ إلا أن الأمر بقي على ما هو عليه نتيجة وجود جملة عوارض حالت دون ذلك وسنبحث دور الحكومة التشريعي في الفروع الآتية:

### الفرع الأول: دور الحكومة في العملية التشريعية

لقد منح الدستور الفرنسي ١٩٥٨ الوزير الأول حق اقتراح القوانين اسوةً

(١) المادة ٤١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

بأعضاء البرلمان<sup>(١)</sup>. ولا يوجد اختلاف بين حق الوزير الأول وأعضاء المجلسين في اقتراح القوانين الا ان مايقدم من الحكومة يسمى مشروع قانون وما يقدم من الأعضاء يسمى مقترح قانون<sup>(٢)</sup>.

ويرى السيناتور في مجلس الشيوخ الفرنسي (برونو بوفومية) ان مصدر غالبية التشريعات الفرنسية حكومي، كما هو الحال في معظم الأنظمة البرلمانية، هذا يعني انه صياغة القانون تركز على التعديل أكثر منه على المبادرة، وأن مساهمة البرلمان في صياغة القانون ليست سوى مرحلة من مراحل العملية التشريعية ولعلها المرحلة الأكثر رسمية، إذ أنها تعكس إرادة الأمة، وتشهد المناقشة العلنية والتصويت، لكن ينبغي على البرلمانيين ان لا يهملوا المراحل الأخرى التي تسبقها والتي تليها، وهذا الامر لا يقلل من حدة النقاش البرلماني ومصادقته ومن مساهمة البرلمان في صياغة القانون، وفي كل سنة يحال على الجمعية الوطنية الفرنسية ما لا يقل عن (٨٠٠٠) تعديل كما يحال الى مجلس الشيوخ حوالي (٥٠٠٠) تعديل ويعتمد البرلمان الفرنسي نسبة هامة منها تصل إلى الثلث في الجمعية الوطنية والثلثين في مجلس الشيوخ<sup>(٣)</sup>، ومشروعات القوانين الحكومية تمر بالمراحل الآتية:

**المرحلة الأولى:** وضع الوزارة المختصة لمسودة المشروع: اذ تقوم كل وزارة بصياغة هذه المسودة بنفسها دون ان توكلها إلى فريق مختص بالصياغة كما في كندا وبريطانيا.

**المرحلة الثانية:** مرحلة التنسيق بين الوزارات: اذ تقوم الهيئة المختصة التابعة لرئيس الحكومة (الأمانة العامة للحكومة) بتنظيم هذه المهمة وإدارتها ويتأكد

(١) المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٣) برونو بوفومية، مصدر سابق، ص ٣١٦-٣١٨.

رجال القانون المعينون في هذه المرحلة من التشريع المقترح والقانون الوضعي المطبق كما يتأكدون من نوعية صياغة النص بحد ذاته.

**المرحلة الثالثة:** هي دراسة مجلس الشورى الفرنسي للمشروع: ليتأكد مجدداً من نوعية صياغة النصوص ومن تأثيرها على الجوانب الأخرى من التشريع ومن تطابقها مع القانون وتعد هذه المرحلة الأساسية لضمان تماسك المشروع وصياغته وفيها يبرز دور المختصين والذين يمكن مقارنتهم بصانعي مشاريع القوانين في بريطانيا.

**المرحلة الرابعة:** وهي مرحلة شكلية يجري فيها اعتماد مشروع القانون في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية .

ويطرح الوزير الأول بعد ذلك مشروعاته أمام أحد المجلسين (الجمعية الوطنية، ومجلس الشيوخ) مع ملاحظة ان مشاريع القوانين المالية تقدم الى الجمعية الوطنية أولاً.

وتتملك مشروعات القوانين الحكومية فرصه أكبر في الاخذ بها مقارنة مع الاقتراحات المقدمة من أعضاء البرلمان ولعل مرد ذلك أن مشروعات رئيس الوزراء تدعمها أغلبية برلمانية باعتباره زعيماً لها، ومن ثم فمن الميسر حصوله على التأييد البرلماني أثناء مناقشة المشاريع. ويمكن القول بأن ٩٠٪ من القوانين في ظل الجمهورية الخامسة ذات مصدر حكومي<sup>(١)</sup>. ووصلت نسبة القوانين ذات الأصل الحكومي في الفترة من ١٩٦٢ إلى ١٩٦٧ إلى ثمانية أمثال القوانين ذات الأصل البرلماني، وفي عام ١٩٧٠ ازدادت النسبة فمن بين (٩٧) قانوناً كان هناك (٨٧)

(١) فلورنس شاليتال، كلمات حول الوضع الراهن للجمهورية الخامسة، ترجمة، د. محمد عرب صاصيلا، مراجعة د. وسيم منصور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد الثاني، ٢٠٠٦، ص ٣١١.

قانوناً ذا أصل حكومي<sup>(١)</sup>. ومن مجموع (٩٨) مشروع قانون قدمت عام ١٩٨٩ تمت الموافقة على (٨٥) منها وقدم الاعضاء البرلمانيين (٥٦٠) مقترحاً بقانون وتمت الموافقة على (١٧) منها فقط<sup>(٢)</sup>.

ويذهب البعض إلى القول أن سبب ترجيح جانب الحكومة في إعداد المشروعات القانونية إلى النظام المؤسساتي للدولة وليس إلى الأغلبية البرلمانية المساندة لها، ويرجع أيضاً إلى مجموعة من الإجراءات الموضوعية تحت تصرف الحكومة، كذلك إلى مجموعة من الامتيازات التي تهدف إلى تحديد مجال عمل البرلمان والسماح للحكومة بالتمسك بوجهات نظرها وتسمح هذه الامتيازات للحكومة بالتدخل بفاعلية في إعداد القوانين<sup>(٣)</sup>. ويحق لأعضاء الحكومة الكلام والحضور في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ واللجان القانونية وهم يحصلون دائماً على الكلمة بمجرد طلبها، وتنص المادة ٤٢ من الدستور لسنة ١٩٥٨ على أن (تجري مناقشة مشروعات القوانين في المجلس الذي يخطر أولاً، على أساس النص الذي تعرضه الحكومة...) وتمت المناقشة سواء لمشروع القانون أو الاقتراح بقانون بالاستماع إلى أقوال الحكومة مما يعطي للحكومة الهيمنة على المناقشات. وإذا لم تحصل الحكومة على نص تشريعي مطابق لرغبتها تستطيع طلب مناقشة جديدة قبل التصويت على القانون، وتكون المناقشة الثانية وجوبية أمام الجمعية الوطنية وليست وجوبية أمام مجلس الشيوخ. وتعد المناقشة الثانية وسيلة بيد الحكومة بجانب الوسائل الأخرى التي تؤكد هيمنتها على الإجراءات التشريعية ورجحان كفتها. وهكذا فإن الحكومة تدير مناقشات مشروعات القوانين سواء أمام مجلس الشيوخ أو أمام

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

(٢) د. مرید احمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٦٥.

(٣) د. يوسف راشد فليفل، مصدر سابق، ص ١٥٨. أيضاً: بيار باكتيت، مصدر سابق، ص ٢٦.

### الجمعية الوطنية<sup>(١)</sup>.

ومن الوسائل الأخرى التي تؤكد التفوق التشريعي للحكومة ان باستطاعتها أن تعرقل معارضة مجلس الشيوخ المحتملة بدعوة الجمعية الوطنية، بعد جمع لجنة مشتركة مؤلفة من عدد متساوٍ من النواب والشيوخ للنظر في القضية بصورة مبرمة<sup>(٢)</sup>. وتستطيع أيضا استخدام مسؤوليتها السياسية أمام الجمعية الوطنية، بشأن التصويت على نص ما، ويعد هذا النص مقراً إذا لم تقدم المعارضة أي اقتراح بتوجيه اللوم الى الحكومة، او إذا قدم اقتراح من هذا القبيل ولم توافق عليه أكثرية الأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية، إذ ان الاصوات الموافقة على الاقتراح هي وحدها التي تحصى، وهكذا تستطيع الحكومة في أن واحد تحطيم معارضة مجلس الشيوخ الصريحة والتغلب على تحفظات الجمعية الوطنية المتوقعة، إذ ان النص لن يكون مرفوضاً والحكومة نفسها لن تكون مضطرة إلى الاستقالة إلا إذا اتضح لها ان ضدها أكثرية حازمة وصريحة<sup>(٣)</sup>. وفي هذه الشروط المقررة عام ١٩٦٠ أقر القانون المتعلق بالقوة الضاربة: فقد صوت مجلس الشيوخ ضده ولم تعتبر الجمعية الوطنية موافقة عليه إلا إن اقتراح اللوم الذي قدمته المعارضة اليسارية لم ينل الاكثريّة المطلقة، وعلى هذا ليس من المبالغة القول انه إذا كان البرلمان لا يزال هو المشرع صفة فإن المهمة التشريعية تمارسها الحكومة<sup>(٤)</sup>.

### الفرع الثاني: تأثير تعديل ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ على الدور التشريعي للحكومة

لقد حاول المشرع الدستوري الفرنسي عن طريق تعديلات ٢٣ تموز ٢٠٠٨ التخفيف من حدة هيمنة الحكومة على الاجراءات التشريعية، لكنه لم يفلح في

(١) د. مريد احمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٧٠-٧١.

(٢) المادة ٤٢ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) بيار باكتيت، مصدر سابق، ص ٢٨.

ذلك نظرا لوجود عوائق أخرى على الاجراءات التشريعية تؤكد على هيمنة الحكومة، فحين تنتهي المناقشات داخل اللجان تنتقل النصوص والتقارير الى المناقشة امام المجلس، ومن اجل ذلك يجب ان يسجل النص في جدول اعمال احد الجلسات، ويواجه النص في هذه المرحلة على حد قول الفقيه (J.Gränge) عقبة صعبة في ظل النظام الفرنسي، اذ بإمكان الحكومة الاعتراض على ادخال اقتراح ما في مجال المناقشة برفض تسجيله في جدول الاعمال، لذلك يفقد البرلمان حق التحكم في تحديد جدول اعماله حيث اصبحت الحكومة متحكمة في هذا الحق<sup>(١)</sup> ومن العوائق الأخرى المؤكدة للهيمنة الحكومية التشريعية حقها في الاعتراض على مناقشة اي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة واذا ما طلبت الحكومة ذلك، تفصل الجمعية او مجلس الشيوخ في النص المعروض للمناقشة بتصويت واحد على النص كله او على جزء منه<sup>(٢)</sup>. وهذا ما يسمى بالتصويت المجمل او (التصويت المقيد)<sup>(٣)</sup>. ويعد سلاحا بيد الحكومة، حيث للحكومة الطلب من البرلمان ان يصوت على مجمل نصوص القانون او على جزء منه (مع الاحتفاظ فقط بالتعديلات التي اقترحتها او قبلتها الحكومة) وليس مادة مادة فقط كما هي القاعدة في التصويت، وهذا السلاح يجعل حرية البرلمان محدودة في الاختيار بين العدم والكل<sup>(٤)</sup>.

### الفرع الثالث: التفويض التشريعي لصالح الحكومة

يقصد بالتفويض التشريعي تنازل البرلمان عن جانب من اختصاصه

(١) J.Gränge, la fixation de le order du jour dans ; Etudessure le parlement de la Republique, P.U.F, ١٩٦٥, p١٩١

(٢) المادة ٤٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣.

(٤) بيار باكتيت، مصدر سابق، ص ٢٧.

التشريعي وإسناده إلى السلطة التنفيذية تباشره عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون فيحل رئيس الدولة محل البرلمان في مباشرة جزء من سلطته التشريعية في الحدود التي بينها قانون التفويض<sup>(١)</sup>.

واصل هذه الصلاحية هي العادة التي اتبعتها الجمهورية الثالثة بحكم الضرورات الفنية والسياسية بمنح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار المراسيم التشريعية<sup>(٢)</sup>. فمذ عام ١٩٣٧ وبشكل يكاد يكون مستمراً إلى نهاية الجمهورية الثالثة تولى البرلمان التصويت على قوانين السلطات التامة والكاملة مفضلاً الحكومة بإصدار قرارات من جانبها لمواجهة المشاكل التي تحيط البلاد، وأهمية هذا التفويض تكمن في قوته لالغاء القوانين السائدة<sup>(٣)</sup>. وقد حاول المشرع الدستوري في دستور الجمهورية الرابعة الحد من ظاهرة التفويض التشريعي<sup>(٤)</sup>. لكن الحاجة الجأت كل من البرلمان والحكومة إلى شكل من الحيل القانونية - كقانون الاطارات او قانون التجهيزات الإدارية - لاجاد بديل عن المراسيم التشريعية<sup>(٥)</sup>.

وقد تبنى دستور الجمهورية الخامسة صراحة مبدأ التفويض التشريعي لصالح الحكومة اذ تنص المادة ٣٨ منه على أن (يمكن للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها الحكومي ان تطلب من البرلمان الترخيص لها بأن تتخذ بموجب أوامر ولدة محدودة تدابير هي عادة من أصل اختصاص القانون، وتصدر هذه الأوامر في مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ولكنها تصبح باطلة (لاغية) إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص باقرارها

(١) د. إيمان محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

(٢) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٨٤.

(٣) د. حسان محمد شفيق، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مصدر سابق، ص ٦٤-٦٥.

(٤) المادة ١٣ من دستور الجمهورية الرابعة، ١٩٤٦.

(٥) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٨٤.

على البرلمان، وذلك قبل نهاية المدة المحددة في قانون التفويض ولا يمكن إقرارها إلا بشكل صريح، وعند انقضاء الاجل المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يمكن تعديل الأوامر الا بقانون، وذلك في المواد التي تدخل في النطاق التشريعي).

ويرى (بيير) ان المادة ٣٨ تتمتع بمرونة كبيرة، فوسيلة العمل بها من خلال المراسيم ليست بغريبة في التطبيق عما عرفه النظام السويسري او الولايات المتحدة الأمريكية، كما ان الجمهوريتين الثالثة والرابعة الفرنسيتين قد اخذتا بذلك فنظام التفويض التشريعي ليس بغريب عن النظام البرلماني الا ان الاخذ به مراراً وتكراراً يجعل من الحكومة هي المشرع الرئيسي والبرلمان هو المشرع الاستثنائي، واشاد ايضاً (مارسيل فالين) بما اقامه دستور ١٩٥٨ الفرنسي، اذ اعلن وبصفته احد المشاركين في اللجنة الدستورية الاستشارية مرارا وتكرارا مخالفته لبعض المفاهيم التي لم يعهدها في السابق، والتي اراد مشروع الدستور ايرادها ولكنه ادرك مؤخراً صواب التنظيم الدستوري للقانون والقرار والذي أريد به تنظيم الحياة السياسية بواسطة مؤسسات فعالة لمواجهة متطلبات تستدعي الحسم مع مراعاة الطابع الديمقراطي<sup>(١)</sup>.

وبعيداً عن ذكر شروط تفعيل المادة ٣٨ وعن ماهية اللوائح التفويضية<sup>(٢)</sup>. فاننا نجد من المفيد التطرق الى الاحتماد الفقهي بصدد تفسير المادة ٣٨، فذهب البعض الى ضرورة قيام البرلمان الفرنسي ابتداءً بالموافقة على برنامج عام تقدمت

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٢) تعرف اللوائح التفويضية او القرارات بقانون بانها قرارات تصدرها الحكومة في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية، بتفويض من هذه السلطة وتكون لها قوة القانون رغم انها تعد اعمالاً ادارية حتى تعرض على البرلمان بعد نهاية مدة التفويض ليقرر اما الموافقة عليها وهنا تتحول الى قوانين او عدم الموافقة عليها، وهنا تفقد قوتها القانونية اعتباراً من رفض البرلمان لها، ينظر د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٨.



به الحكومة في الاصل حتى يستطيع البرلمان تفويض جانب من اختصاصه التشريعي للحكومة استنادا الى صريح نص المادة المذكورة، بينما رأى فريق آخر ان التفسيرالذي ذهب اليه الاتجاه الاول لا يبرر التفويض التشريعي لمواجهة ظروف استثنائية طارئة قد تحدث في المستقبل بعد موافقة البرلمان على برنامج الحكومة لذا تطلب هذا الرأي ان تتقدم الحكومة ببرنامجهما الخاص تلحقه بمشروع قانون التفويض بحيث يكون للبرلمان الحق في تقدير ملاءمة وكفاية هذا البرنامج، وايا كانت التفسيرات التي اعطيت للمادة ٣٨، فان خلو المادة المشار اليها انفا من تحديد موضوعات التفويض لا يعني اطلاق يد الحكومة في العمل دون قيود او ضوابط اثناء عملية التفويض التشريعي، بل ينبغي على البرلمان تحديد الموضوعات في قانون التفويض<sup>(١)</sup>. وهذا ما يراه الباحث اذ ان التفويض دون ضوابط أو قيود يتضمنها قانون التفويض يعني تسلب البرلمان اختصاصه التشريعي.

(١) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٢٤٦.



## المبحث الثاني: حاكمة رئيس الدولة وتابعة الحكومة له

يملك رئيس الدولة في النظام البرلماني الكلاسيكي سلطات اسمية وليست فعلية وحقيقية، وتؤول السلطة الحقيقية الى الوزارة، ومن ثم فإن الوزارة هي التي تكون مسؤولة، وليس الرئيس، لان المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وعدمًا<sup>(١)</sup>. الا ان دستور ١٩٥٨ خرج على هذه القاعدة ومنح الرئيس مركزاً قانونياً متقدماً على البرلمان والحكومة، والحق ان دستور الجمهورية الخامسة قد وضع بالنظر الى شخصية الجنرال ديغول وكأنه شخص سوف لا يمر الزمن عليه كغيره من البشر، ولا بد من القول ان توسيع صلاحيات الرئيس قد اسفر عن اختلال في التوازن بين الثنائية التنفيذية لصالح الرئيس وفي هذا التعديل الجذري لصلاحيات رئيس الدولة شيء من التناقض مع قواعد البرلمانية الكلاسيكية<sup>(٢)</sup> وسنبحث حاكمية الرئيس (طريقة اختياره، صلاحياته، عدم مسؤوليته) في المطلب الاول وتخصص المطلب الثاني للبحث في تابعة الحكومة (تعيينها، صلاحياتها ومسؤوليتها..):

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، مصدر سابق، ص ٢٠.

(٢) د. ادmond رباط، مصدر سابق، ص ٤٦١-٤٦٢.

## المطلب الاول: حاكمة رئيس الدولة

اشارت المادة الخامسة من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الى حاكمية الرئيس بالقول (ان الرئيس هو من يضمن عبر حكمه، السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة...) ومما هو جدير بالإشارة الى ان تراتبية السلطات في هذا الدستور اختلفت عما هو عليه في دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة، فقد ورد في دستور ١٩٥٨ في الباب الثاني بعد الباب الاول الخاص بالسيادة عنوان رئيس الجمهورية، بينما كان هذا الترتيب لصالح البرلمان في دستور الجمهورية الثالثة<sup>(١)</sup>. ان دور الحكم في الدولة يعني إمكانية تدخله لتقرير خطأ أو صواب أي طرف من الاطراف، ولكن كيف يكون حكماً وطرفاً في ان واحد؟! وهذا مما لم يشأ ان يقبله فقهاء القانون الدستوري الذين وجدوا في هذا مدعاة للاستغراب وتكريساً لدور أكبر لرئيس الجمهورية في الحياة السياسية<sup>(٢)</sup>. وسنبحث في طريقة اختيار الرئيس وصلاحياته وعدم مسؤوليته في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: آلية انتخاب رئيس الدولة

لقد اعلن الجنرال ديغول في خطابه في (بايه) عن رغبته في تغيير طريقة

(١)CF.Georges Brlia Le presudebt ka Repuhliqe dans la constitution de ١٩٥٨.R.D.P.١٩٥٨,P٧٢

(٢) د. حسان محمد شفيق، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مصدر سابق، ص ١٠.

اختيار الرئيس<sup>(١)</sup>، وبالفعل تبنى المشروع الدستوري في دستور ١٩٥٨ ما افصح عنه ديغول من رغبة، فجرى انتخاب رئيس الجمهورية من قبل هيئة اوسع من البرلمان لكي لا يكون خاضعا لارادة الاحزاب، وهذه الهيئة تكونت من اعضاء البرلمان وممثلي مجالس المناطق والمجالس البلدية، وبالفعل جرى انتخاب الجنيرال استنادا لهذه الطريقة بنسبة ٧٨,٥٪ من المقترعين.

ونتيجة لسوء العلاقة بين ديغول والبرلمان اثرانتهاء حرب الجزائر وبعد تعيين (جورج بومبيدو) رئيسا للحكومة والذي لم يكن نائبا ولم يسبق له ان تولى منصبا وزاريا، رأى ديغول ضرورة منع تطور النظام الفرنسي الجديد باتجاه برلمانية طاغية (غير معقلنة) وذلك من خلال تقوية شرعية الرئيس، واذا كان هو يستمد شرعيته من تاريخه وقوة شخصيته، فان الذي سيخلفه لن يكون له مثل هذه الشرعية، وينبغي ان يعوض عنها بشرعية اكثر استقرارا وهذا ما كان يرغب به الشعب الفرنسي ايضا بعد تعرض الجنيرال لمحاولة اغتيال في ٢٢ اب ١٩٦٢ ولذلك اقترح الجنرال اصلاحا دستوريا يقوم على انتخاب الرئيس بالاقتراع العام المباشر، لكي يعبر الرئيس من خلال وجوده في السلطة عن الاكثرية الشعبية<sup>(٢)</sup>. وبالفعل تم اعتماد هذا الاقتراح واصبح الرئيس ينتخب بالاقتراع العام المباشر<sup>(٣)</sup>. وينتخب الرئيس في الدورة الاولى بالاكثرية المطلقة من اصوات المقترعين، واذا لم يفز احد في الدورة الاولى، تجري دورة ثانية في اليوم الرابع عشر التالي ولا يمكن ان يترشح

(١) كان رئيس الجمهورية في الجمهورية الثانية ينتخب من الشعب مباشرة، اما في الجمهوريتين الثالثة والرابعة فقد كان رئيس الجمهورية ينتخب من قبل المؤتمر الوطني الذي كان يتعقد في فرساي، باجتماع أعضاء مجلسي البرلمان على قدم المساواة. ينظر د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٦٢. كذلك: ينظر د. سعيد حموده الحديدي، نظام الاشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٣٠-٣١.

(٢) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٤١-١٤٢.

(٣) المادة ٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

للدور الثاني الا المرشحان الاثنان الحاصلان على اكبر عدد من الاصوات في الدور الاول<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الدولة

لقد حددت المادة الخامسة من الدستور ١٩٥٨ صلاحيات الرئيس بالقول (يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، وهو يضمن عبر حكمه السير المنتظم للسلطات العامة واستمرار بقاء الدولة وهو حامي الاستقلال الوطني وعدم المساس باقليم الدولة واحترام المعاهدات)

وقد احتوى الدستور في تنظيمه لصلاحيات الرئيس نوعين من الصلاحيات، صلاحيات عادية وصلاحيات استثنائية بالاضافة الى صلاحيات أخرى:

اولا: الصلاحيات العادية: يمارس الرئيس ثلاثة انواع من الصلاحيات العادية، بعضها تجاه الحكومة، وأخرى تجاه البرلمان وثالثة صلاحيات قضائية:

١. الصلاحيات تجاه البرلمان: وهذه الصلاحيات على نوعين، منها ماهو تقليدي ومنها ماهو جديد، فالصلاحيات التقليدية هي صلاحية اصدار القوانين التي صوت عليها البرلمان خلال خمسة عشر يوما من ارسالها، وله صلاحية الطلب من البرلمان ان يبحث القانون مرة ثانية او اعادة بعض مواد<sup>(٢)</sup> وفي هذه الحالة يجب على البرلمان الاستجابة لطلبه وليس له رفض اجراء هذه المداولة ثانية<sup>(٣)</sup> وفي صلاحية فتح العقود التشريعية واختتامها بمراسيم صادرة عنه ومتخذة في مجلس

(١) المادة ٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

(٢) لم تكن صلاحية الاعتراض الجزئي على القانون واردة في الدساتير السابقة اذ ان الاعتراض كان على كل القانون وليس على جزء منه، ينظر د. عزه مصطفى حسن عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٧٥.

(٣) المادة ١٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

الوزراء، الا في الحالات التي ينعقد فيها البرلمان حكما دون دعوة والتي ينص عليها الدستور<sup>(١)</sup> وهناك صلاحيات جديدة وهي حق مخاطبة البرلمان، حق الحل، حق اللجوء للاستفتاء.

أ. حق المخاطبة: لم يكن هذا الحق جديدا، لأن دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة قد اشارا اليه<sup>(٢)</sup>. ولكن الجديد في دستور ١٩٥٨ هو إطلاق حرية الرئيس في استعماله، اذ ان هذا الحق كان مقيدا سابقا بالتوقيع الوزاري عليه، في حين الدستور الحالي جعل منه حقا شخويا للرئيس يستعمله بمطلق حريته وبدون استشارة الوزارة وموافقتها<sup>(٣)</sup>.

ب. حق الحل: لقد ورد حق الحل في الدستورين السابقين لكن استعماله كان مقيدا بموافقة مجلس الشيوخ والتوقيع الوزاري عليه في دستور الجمهورية الثالثة وبشروط معقدة وعديدة في دستور الجمهورية الرابعة<sup>(٤)</sup>. وفي الدستور الحالي اصبح حق الحل حقا شخويا للرئيس ولا يحتاج الى توقيع الوزير الاول<sup>(٥)</sup> وهذا ما اشارت اليه المادة ١٢ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ (يمكن لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الاول ورئيسي المجلسين ان يقرر حل الجمعية الوطنية...) واشترط مشاوررة الوزير الاول ورئيسي المجلسين لا يعد قيادا على سلطته في هذا الشأن، حيث لا يعدوان يكون سوى اجراء شكلي لمعرفة وجهة نظرهم دون اي التزام من قبله باراتهم<sup>(٦)</sup> والقيود الوحيد الواردة في المادة اعلاه عدم

(١) المادة ٣٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) استعمل هذا الحق الرئيس جريفي (١٨٧٩) وكذلك الرئيس ريمون بونكاريه عند اندلاع الحرب العالمية الاولى في عام ١٩١٤، ينظر د. سامح سعد محمد حسن علي، مصدر سابق، ص ١١٧.

(٣) المادة ١٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) د. أدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٧٠.

(٥) مورييس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٦) د. علي سعيد عمران، مصدر سابق، ص ٢٤٤.

امكانية الحل من جديد خلال العام الذي يلي الانتخابات وهذا القيد لا يستمر سوى عام واحد يستطيع الرئيس بعده حل الجمعية<sup>(١)</sup>. ويذهب البعض الى ان حق الحل للرئيس بالكيفية المشار اليها انفاً مع عدم مسؤوليته امام الجمعية الوطنية الا في حالة الخيانة العظمى يمثل قمة الاختلال في توازن العلاقة بين الرئيس والجمعية الوطنية<sup>(٢)</sup>.

ت. حق اللجوء الى الاستفتاء: لم يشر دستورا الجمهوريتين الثالثة والرابعة الى هذا الحق، وما اشار اليه دستور ١٩٤٦ كان متعلقاً بشأن الاستفتاء على الدستور<sup>(٣)</sup> وفي الدستور الحالي فقد اتيح للرئيس استعمال حقه في اللجوء الى الاستفتاء في امر تعديل الدستور في بعض الحالات الأخرى، فقد اشارت المادة ٨٩ الى حق الرئيس بناء على اقتراح الوزير الاول اقتراح التعديل ومن ثم يعرض المشروع على البرلمان لاقراءه ثم بعد ذلك يعرض على الاستفتاء العام وللرئيس ايضاً استعمال حقه في الاستفتاء الشعبي وبموجب المادة ١١ (يجوز لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة اثناء انعقاد دورات البرلمان او بناء على اقتراح مشترك بين المجلسين، ينشر في الجريدة الرسمية ان يطرح للاستفتاء العام اي مشروع قانون حكومي يتعلق بتنظيم السلطات العامة او يتناول الاصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية او الاجتماعية للأمة، وبالخدمات العامة التي تساهم في ذلك او ينص على تفويض بالتصديق على معاهدة قد ترتب اثاراً من شأنها، رغم عدم تعارضها مع الدستور، أن تؤثر على اداء المؤسسات لوظائفها واذا تم تنظيم الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة تدلي الحكومة ببيان امام كل مجلس تتبعه مناقشة وحيثما كانت نتيجة الاستفتاء في صالح مشروع القانون المقدم من الحكومة

(١) د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٢) د. بشير علي، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، ط ١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥، ص ١٦٩.

(٣) آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٧١.



يصدره رئيس الجمهورية في غضون خمسة عشر يوماً من اعلان نتائج التصويت<sup>(١)</sup>. واذا وافق الشعب على المشروع المطروح للتصويت باغلبية اصوات المواطنين، حق لرئيس الجمهورية ان يصدق القانون، وبهذه الطريقة يكون قد اصدر قانونا بدون المرور على البرلمان.

٢ . الصلاحيات تجاه الحكومة: يختار الرئيس الوزير الاول وهو من ينهي تعيينه عندما يقدم استقالة الحكومة وهو من يعين الوزراء ويقيلهم بناءً على اقتراح الوزير الاول<sup>(٢)</sup> وهو من يرأس مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup> وهو من يرأس مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا بوصفه هو قائد القوات المسلحة<sup>(٤)</sup> ويجري التعيينات في المناصب المدنية والعسكرية بالدولة على ان يتخذ قراره بشأنهم في مجلس الوزراء، وهو من يوقع على الاوامر والمراسيم التي جرى التداول بشأنها في مجلس الوزراء<sup>(٥)</sup> وللرئيس وفقا للتقليد المتبع في النظام البرلماني صلاحيات دبلوماسية بتعيين واعتماد السفراء والوزراء المفوضين في الخارج وبقبول اوراق اعتماد سفراء ووزراء الدول الاجنبية في فرنسا<sup>(٦)</sup> وله صلاحية التفاوض وعقد المعاهدات بشرط عرض البعض منها على المصادقة البرلمانية وهذا ما جرى عليه العمل في

(١) لم تكن المادة (١١) قبل التعديلات الدستورية في عام ١٩٩٥، وفي عام ٢٠٠٨ تشمل الاستفتاء حول الاصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتصديق على المعاهدات لكن بموجب التعديلات اتسع نطاق الاستفتاء، وهذا يعني ان المشرع الدستوري الفرنسي خطى خطوات واسعة نحو الديمقراطية شبه المباشرة عن طريق توسيع مشروعات القوانين الخاصة بالاستفتاء.. ينظر: د. سامح سعد محمد محسن، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٢) المادة ٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) المادة ١٥ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٥) المادة ١٣ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٦) المادة ١٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

الجمهوريتين الثالثة والرابعة<sup>(١)</sup>.

٣ . الصلاحيات القضائية: لا يمارس الرئيس هذه الصلاحيات مباشرة، ولكن بإمكانه التأثير على المجلس الدستوري اولا وثانيا على القضاة وثالثا من حيث استعماله حق منح العفو، فصلاحياته ازاء المجلس الدستوري تكمن في انه يعين ثلاثة من اعضائه التسعة<sup>(٢)</sup> وايضاً له ان يحيل اليه القانون الذي يراه مخالفاً للدستور<sup>(٣)</sup>.

وفيما يتعلق بالقضاة فان رئيس الجمهورية يضمن استقلالهم<sup>(٤)</sup>. ولاجل ذلك فهو يرأس المجلس الاعلى للقضاء اما حق العفو فهو من حقوق الرئيس التقليدية فله ممارسته مباشرة او بعد استشارة مجلس القضاء الاعلى، وهذه الاستشارة غير ملزمة مع ملاحظة ان هذا الحق خاضع للتوقيع الوزاري<sup>(٥)</sup>.

ثانيا: الصلاحيات الاستثنائية: لقد منح الدستور الفرنسي ١٩٥٨ بموجب المادة ١٦ منه رئيس الجمهورية صلاحيات كبيرة وخطيرة لمواجهة الظروف الاستثنائية فله ان يحل محل الحكومة والبرلمان ومحل سائر السلطات العامة وان يتخذ بدلا عنهم جميع التدابير اللازمة، وان يصدر ما يراه ضروريا من قوانين ومراسيم واعمال، بدون اي قيد<sup>(٦)</sup>.

وتنص المادة ١٦ على ان (اذا اصبحت مؤسسات الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه، او تنفيذ تعهداته الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال، نشأ

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٦٩.

(٢) المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) المادة ٦٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٥) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٧٣.

(٦) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٧٤.

عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف، بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء المجالس و المجلس الدستوري بصفة رسمية، ويخطر الشعب بذلك برسالة (خطاب) ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في اقرب وقت ممكن ويستشار المجلس الدستوري فيما يخص هذه الاجراءات وينعقد البرلمان بحكم القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة السلطات الاستثنائية).

ويرى جاك كاداران للرئيس الحرية المفرطة كلياً في ان يقرر بنفسه دون رقابة او رادع ما اذا كانت شروط الرجوع للمادة ١٦ متوافرة، كما انه يحدد بسلطته النسبية مدة تطبيق هذه المادة<sup>(١)</sup>.

ويرى بيار باكتيت ان الرئيس بسلطته النسبية يحدد مدة تطبيق هذه المادة، وان سابقة ١٩٦١ المتصلة بتمرد الجنيرالات في الجزائر، الذي قمع مع ذلك في بضعة ايام، امتد تطبيق هذه المادة بمشيئة الرئيس، اكثر من خمسة اشهر<sup>(٢)</sup>.

ان السلطات الواسعة التي نضمته المادة (١٦) حملت العلامة مارسيلو على القول انها تسمح للرئيس بممارسة (دكتاتورية دستورية مؤقتة)<sup>(٣)</sup>.

### الفرع الثالث: عدم مسؤولية رئيس الدولة

تقتضي القاعدة العامة في الانظمة البرلمانية التقليدية ان الرئيس غير مسؤول عن الاعمال التي يقوم بها اثناء ممارسته مهامه، ولقد اعتمد دستور ١٩٥٨

(١) Jacques Cadart, Les institutions politiques et droit constitutionnel L.G.D.J. paris, ٨ eme edrit, ١٩٩٥, R١١٣٦

(٢) بيار باكتيت، مصدر سابق، ص ١٧.

(٣) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٤٩.

هذه القاعدة فجعل من الرئيس غير مسؤول عن الأفعال التي يؤديها بهذه الصفة ولا يجوز ان يطلب منه أثناء ولايته وأمام أي هيئة قضائية أو سلطة إدارية فرنسية، الإدلاء بشهادته، ولا يجوز ان ترفع ضده دعوى، أو يجري بشأنه تحقيق، أو يلاحق قضائياً<sup>(١)</sup> ولا تجوز تنحية رئيس الدولة إلا في حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسة ولايته. ويعلن هذه التنحية البرلمان الذي يشكل على هيئة محكمة عليا يرأسها رئيس الجمعية الوطنية<sup>(٢)</sup>.

لقد سائر دستور الجمهورية الخامسة كل من دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة من ناحية مسؤولية الرئيس، فالدستوران السابقان اخذا بقاعدة عدم مسؤولية الرئيس انطلاقاً من المبدأ القائل بأنه لا توجد مسؤولية بدون سلطة<sup>(٣)</sup> ومما يدعو للغرابة ان المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ وسع صلاحيات الرئيس بشكل كبير ولكنه لم يقابلها بمسؤولية تقع على عاتقه.

ويذهب البعض<sup>(٤)</sup> الى ان الانتخاب العام المباشر للرئيس من قبل الشعب يجعله عملياً مسؤولاً امام الشعب، وهذه المسؤولية تجد التعبير عنها في عدة حالات:

(١) المادة (٦٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، وجدير بالذكر ان الدستور الفرنسي قبل تعديله في عام ٢٠٠٨ كان يشير الى عدم مسؤولية الرئيس الا في حالة الخيانة العظمى ووفق ضوابط حددتها المادة (٦٨) منه. والخيانة العظمى المشار اليها في المادة (٦٨) هي جريمة سياسية غير محددة دستورياً ولا قانونياً، ولذلك اختلف الرأي الفقهي ازاءها فالعميد دوجي ذهب الى ان هذه الجريمة لم تحدد على وجه قاطع، ولم يفرد لها عقوبات معينة وانه لما كان الاصل (لا جريمة ولا عقوبة الا بنص) فان الهيئة التي تتولى المحاكمة لن توقع العقوبة، لذلك فان النص الدستوري الخاص بهذه الجريمة لا يمكن تطبيقه عملياً، بينما ذهب الفقيه (لافايير) الى ان الخيانة العظمى هي كل خرق غير مشروع للدستور او القانون. ينظر: د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق ص ١٤٢-١٤٣.

(٢) المادة ٦٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢٥١.

(٤) د. عصام سليمان، المصدر السابق ص ١٤٢-١٤٣.

١. عندما يربط الرئيس بقاءه في السلطة بالاستفتاء على قضية ما، فتأتي نتيجة الاستفتاء بمثابة تأكيد الثقة به او حجبها عنه، ولقد كان الرئيس ديغول يعرض على الشعب في كل استفتاء تشريعي موضوع طرح الثقة بنفسه مؤكدا انه مالم تؤيده اغلبية صريحة وقوية فسوف يبرح منصة الحكم، وقد حدث ذلك في الاستفتاءات التي اجريت عام ١٩٦١، ١٩٦٢، ١٩٦٩<sup>(١)</sup>.

٢. عندما يستخدم الرئيس صلاحيته بحل الجمعية الوطنية والدعوة لانتخابات مبكرة على اثر حدوث ازمة وزارية، فاذا كانت النتائج الانتخابية عكس توجهات الرئيس بحيث تفرز اغلبية معارضة له، فهذا يعني ان الاغلبية الشعبية قد حملت الرئيس مسؤولية افعاله.

٣. عندما يرشح الرئيس نفسه لولاية جديدة، فتطرح مسؤوليته عن ادائه في ولايته المنتهية على الناخبين، فتأتي المحاسبة الشعبية اما لصالحه او بالضد منه.

(١) د. محمد عبد الحميد ابوزيد، توازن السلطات ورقابتها، دون رقم طبعة، النسرالذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٥٩.

## المطلب الثاني: تابعية الحكومة لرئيس الدولة

يذهب البعض الى ان الحكومة في الدستور الجديد (١٩٥٨) لا تؤلف هيئة قائمة بحد ذاتها، كما هي القاعدة في النظام البرلماني المألوف، انما هيئة يتوسطها رئيس الجمهورية للاتصال بالبرلمان، بمعنى ان الخاصية الجديدة التي احدثها دستور ديغول هي تفوق رئاسة الجمهورية بالنسبة للحكومة، في حين كانت الحكومة ولم تنزل، في سائر الانظمة البرلمانية هي صاحبة السلطة الفعلية<sup>(١)</sup>. ولعل تفوق الحكومة بالنسبة لرئاسة الجمهورية امر الفته دساتير الجمهوريات السابقة فقد كانت السلطة بيد رئيس مجلس الوزراء اما رئيس الجمهورية فقد كان يمارس دورا رمزيا<sup>(٢)</sup>.

هناك من يخالف الرأي أعلاه، ويذهب الى القول ان الحكومة ليست تابعة للرئيس، وان الدستور قد منحها مركزا مرموقاً، الامر الذي يمكن القول معه ان الحكومة من الناحية النظرية تمثل محور ارتكاز السلطة في النظام الدستوري الفرنسي<sup>(٣)</sup> ونحن نؤيد الرأي الاول رغم ان الدستور قد منح الحكومة صلاحيات مهمة تعزز موقعها الدستوري ولكنها مدينة بوجودها وبقائها وفنائها لرئيس

(١) د. آدمون رباط، مصدر سابق، ص ٤٨٠.

(٢) د. حسان شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، ص ١٧.

(٣) د. سامح محمد حسن علي، مصدر سابق، ص ١٠٣.

الجمهورية. وسنشير إلى تكوين الحكومة وصلاحياتها ومسؤوليتها في الفروع الآتية:

### الفرع الأول: تكوين الحكومة

تتألف الحكومة من الوزير الأول ومن الوزراء وأمناء الدولة ولم ينص الدستور على هيكلية الحكومة<sup>(١)</sup>.

وقد خالف دستور ١٩٥٨ العادة المتبعة في النظام البرلماني والتي تقول بالجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة (بمعنى أن تؤلف الحكومة من أعضاء البرلمان)<sup>(٢)</sup>. من جهة أخرى، فإن الطريقة التي اتبعتها دستور الجمهورية الرابعة بوجوب تولية رئيس الوزارة قبل تشكيل وزارته، أهملها دستور ١٩٥٨ وأخذ بالطريقة القائلة بأن رئيس الجمهورية يختار الوزير الأول ويطلب منه تشكيل وزارته، ثم يقدم الوزير الأول أسماء كابينته إلى الرئيس لإصدار مراسيم تعيينهم.

وهذا ما أشارت إليه المادة (٨) من الدستور (يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، ويعفيه من منصبه بناءً على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة، ويعين بناءً على اقتراح الوزير الأول أعضاء الحكومة الآخرين وينهي تعييناتهم) وبعد ذلك يتم عرض الوزارة بأكملها أمام الجمعية الوطنية لنيل الثقة على أساس بيان وزاري يلقيه الوزير الأول أمام الجمعية وعرض الكابينة الوزارية على البرلمان لا يعدوان يكون إجراءً شكلياً فليس للبرلمان أي سلطة في التعيين وتقتصر وظيفته على الرقابة<sup>(٣)</sup>.

وبناءً على ذلك تكون الوزارة مشكلة من قبل رئيس الدولة من الناحيتين

(١) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٢) المادة ٢٣ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المواد (٢٠، ٤٩، ٥٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

القانونية والسياسية على خلاف ما كان عليه الحال في دستور الجمهورية الثالثة اذ كانت الوزارة تشكل من قبل رئيس الدولة من الناحية القانونية، ولكنها تشكل من قبل البرلمان من الناحية السياسية، وفي ظل دستور الجمهورية الرابعة كان رئيس الجمهورية يختار مرشحاً لرئاسة الوزارة ويقوم هذا المرشح بعرض برنامجه على الجمعية الوطنية لينال ثقتها ثم يقوم بعد ذلك باختيار وزارته بحرية وبدون حاجة لتقديمهم الى الجمعية الوطنية وهذا ما أدى الى عدم الاستقرار الوزاري<sup>(١)</sup>. ومن المهم ذكره ان للرئيس حرية اختيار الوزير الاول سواء من داخل البرلمان او خارجه ولكنه ملزم باختيار رئيس وزراء تقبله الاغلبية البرلمانية، لانه لما كانت الحكومة مسؤولة امام الجمعية الوطنية فمن غير المعقول ان يستطيع رئيس حكومة لا تتمتع بحكومته بتأييد هذه الاغلبية الاستمرار في الحكم<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: مهام الحكومة

رغم ان الحكومة مدينة بوجودها وبقائها للرئيس، الا أن دستور ١٩٥٨ منحها صلاحيات مهمة . ونعتقد ان تلك الصلاحيات تساهم في تقوية سلطة رئيس الجمهورية باعتبار دوره المؤثر في الحكومة . واهم هذه الصلاحيات، ما اشارت اليه المادة ٢٠ (تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها، وهي تهيمن على الادارة والقوات المسلحة...)، واعطى الدستور للحكومة سلطة لانحية كبيرة، كذلك منحها صلاحيات مهمة تجاه رئيس الدولة، فالاستفتاء الشعبي في المادة (١١) يشترط ان يكون الاقتراع من قبل الحكومة، وكذلك يمكن للوزير الاول الحيلولة بين رئيس الدولة وتعديل الدستور اذ ان المادة (٨٩) تشترط ان يكون اقتراح التعديل مقدماً من الوزير الاول، كذلك يملك الوزير الاول عدم التوقيع الى

(١) د. مريد احمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٩١.

(٢) بيار باكتيت، مصدر سابق، ص ١٩.



جوار توقيع الرئيس في القرارات التي يصدرها رئيس الدولة طبقاً للمادة (١٩) من الدستور.

ان الصلاحيات الممنوحة للحكومة في دستور ١٩٥٨ يمكن ان تبقى مجرد صلاحيات نظرية، ويمكن ان تأخذ طريقها الى الممارسة السياسية، فالأمرهينة الارادة الشعبية والناخب الفرنسي هو من يقرر ابقاء الصلاحيات هذه نظرية او تحويلها الى صلاحيات واقعية ومن ثم تقوية مركز الوزارة مقارنة بالرئيس، والناخب هو من يقرر لمن تكون الهيمنة للرئيس ام للحكومة، فإن اتى الناخبون بأغلبية برلمانية مغايرة للأغلبية الرئاسية هنا يكون للوزير الاول ومن ثم الحكومة سلطة كبيرة وتضعف ان لم تخدم كل اسلحة الرئيس في مواجهتها، ومن الاقوال المعبرة عن حال الرئيس في فترة التعايش ما قاله الاستاذ (جون جيكل) (تتحول سلطة رئيس الدولة من كابتين فريق الى مجرد حكم، ومن الذهاب الى العودة، ومن الحسن الى التحقير بناءً على ارادة الناخبين) اما اذا تطابقت الاغليتان بفعل ارادة الناخبين فإن المركز السياسي للوزارة يتضاءل في مقابل ازدياد النفوذ السياسي لرئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة

توضح النصوص الدستورية في دستور الجمهورية الخامسة، مسألة تهذيب وسائل الرقابة البرلمانية لصالح السلطة التنفيذية، وقد ادى هذا التهذيب الى الرابطة العضوية القائمة بين الاغلبية البرلمانية وبين الحكومة، وينتج عن هذه الرابطة تناقض الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. سامح سعد محمد حسن علي، مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥.

(٢) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، ص ١٤١، ايضاً د. زهيرشكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج ٢، ط ١، دار بلال للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٠٧٨. ايضاً: ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، ط ١، دار الفكر والقانون، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٣٣١.

وقد نظم دستور ١٩٥٨ مسألة مسؤولية الحكومة امام البرلمان في المادتين (٤٩، ٥٠)، والجديد في هذا الموضوع هو عقلنة الاجراءات المؤدية الى وضع مسؤولية الحكومة موضع التنفيذ، وقد ادى ذلك الى تحقيق الاستقرار الحكومي منذ عام ١٩٥٨، والذي كان مفقودا في ظل الجمهوريات السابقة<sup>(١)</sup>.

وتتم ممارسة الرقابة على الحكومة بواسطة الاسئلة سواء كانت اسئلة شفوية ام مكتوبة<sup>(٢)</sup>، وهذه الوسيلة تمكن البرلمانين من الحصول على المعلومات من الحكومة، كذلك تعطي للبرلمانين حق اقتراح حلول ويستطيعون تقديمها بأسلوب اقتراحات القوانين، وايضا هي وسيلة لإشعار الحكومة بعدم رضا المواطنين عن ادائها اما الوسيلة الثانية فهي وسيلة التحقيق البرلماني والتي اصبحت سارية المفعول بعد التعديل الدستوري في ٢٠٠٨ اذ لم شير اليها دستور ١٩٥٨ بداية، وان كانت اللوائح الداخلية للجمعية الوطنية قد اشارت اليها، كما ان الممارسة الدستورية استقرت على حق البرلمان في هذا الصدد مع غياب نص يسمح به<sup>(٣)</sup>. ويعد التحقيق احد العوامل المهمة لدفع الرقابة البرلمانية، اذ قد يؤدي

(١) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٧١.  
(٢) اشارت المادة ٤٨ من الدستور ١٩٥٨ الى الاسئلة البرلمانية واعطتها الاسبقية، في جلسة تعقد اسبوعياً، ولم تشر الى نوع تلك الاسئلة، وتكفلت ببيان ذلك اللائحة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وبينت ان هناك اسئلة شفوية وهي على عدة انواع اسئلة شفوية دون مناقشة، واسئلة شفوية بمناقشة وتكون عن الاحداث الحالية وتسمى ايضاً اسئلة للحكومة واسئلة الفحص، اما النوع الثالث من الاسئلة فهو الاسئلة المكتوبة وتعد نوعاً من الحوار اليومي والضروري بين البرلمانين واعضاء الحكومة، وقد بلغ عدد الاسئلة الشفهية في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ حوالي ٧٧١ سؤالاً في حين بلغ عدد الاسئلة الحالية حوالي ١٥٦٩ سؤالاً، اما الاسئلة المكتوبة فقد تجاوز عددها في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ حوالي (٥٩،٧٧٧) سؤالاً مكتوباً لمزيد من المعلومات ينظر: النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية ٢٠١٠ والمنشور على الموقع الرسمي للجمعية [www.assemblee-nationale.fr.com](http://www.assemblee-nationale.fr.com) وكذلك النظام الداخلي لمجلس الشيوخ والمنشور على الموقع الرسمي [www.senate.fr.com](http://www.senate.fr.com) كذلك ينظر د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٨٥-١٩٧.

(٣) د. مريد أحمد عبدالرحمن حسن، مصدر سابق، ص ١٦٦.

عمل لجنة التحقيق الى الكشف عن عدم كفاية التشريع والحاجة الى تعديله او تكميله ويجوز للجان التحقيق اقتراح حلول على السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

اما بالنسبة لاجراءات وضع المسؤولية الحكومية موضع التنفيذ فقد نصت عليها المادة ٤٩ من الدستور وهي تتخذ ثلاثة اشكال:

**الشكل الاول:** يمكن للحكومة ان تربط مسؤوليتها ببرنامج او سياسة عامة تعتمد عليها بعد التداول بشأنها في مجلس الوزراء، وفي هذه الحالة ينبغي على الحكومة الاستقالة اذا رفضت الجمعية الوطنية الموافقة على البرنامج او السياسة المطروحة عليها بأكثرية المصوتين.

وتهدف الحكومة من طلب الثقة هذا معرفة مؤشر الجمعية تجاهها ومدى توافر ثقتها فيها<sup>(٢)</sup>.

**الشكل الثاني:** يمكن طرح الثقة بالحكومة من قبل عشر اعضاء الجمعية الوطنية وقبل عام ١٩٩٥ كانت هناك دورتان للجمعية الوطنية ولم يكن بمقدور النائب ان يوقع سوى مرة واحدة في الدورة على طرح الثقة بالحكومة، ولكن بعد التعديل الدستوري في عام ١٩٩٠ اصبح هناك دورة واحدة مدتها تسعة اشهر، ويمكن للنائب فيها التوقيع على طرح الثقة ثلاث مرات، ولا يجري التصويت الا بعد مرور ٤٨ ساعة على تقديم طلب حجب الثقة، والامر المملفت ما اشارت اليه الفقرة الثانية من المادة ٤٩ والذي يقضي باحتساب الاصوات التي حجت الثقة فقط ويفترض ان تكون هذه الاصوات مساوية للاغلبية في داخل الجمعية، مما يعني ان الممتنعين عن التصويت والغائبين يعتبرون من المؤيدين للحكومة، وهذا الامر دفع جاك كادار للقول بأنه من الناحية القانونية، فإن التغيب عن حضور

(١) د. دانا عبد الكريم، مصدر سابق، ص ١٩٧.

(٢) د. سعيد السيد علي، مصدر سابق، ص ١٠٧.

جلسة التصويت على الثقة ممنوع، لان الغائب يعد مؤيداً وان كان رأيه ضد بقاء الحكومة ويضيف قائلاً (على البرلمانين تحمل مسؤولياتهم كاملة وعدم الهروب والاحتماء بالتغيب. وتحديد خياراتهم مع او ضد الحكومة عندما يكون مصيرها مطروحاً على البحث)<sup>(١)</sup>.

ومن المهم الاشارة اليه ان طرح الثقة بالحكومة يأتي عادة من جانب المعارضة بهدف اثارة النقاش العام حول سياسات الحكومة وليس بهدف اسقاطها.

**الشكل الثالث:** ربط الحكومة مسؤولياتها بمشروع قانون مطروح على الجمعية الوطنية لإقراره فان لم يجرتقديم طلب حجب الثقة عنها خلال مدة (٢٤) ساعة يعد النص بحكم الموافق عليه، اما اذا جرى تقديم الطلب ونال موافقة الاغلبية المطلقة عندها على الحكومة الاستقالة، وان قدم الطلب ولم يحظ بدعم الاغلبية المطلقة يعد النص بحكم الموافق عليه<sup>(٢)</sup>.

في حال تم حجب الثقة عن الحكومة فإنها تتقدم بإستقالتها الى رئيس الجمهورية وتستمر بتصريف الاعمال لحين تعيين حكومة جديدة، ويستطيع الرئيس في حال حدوث ازمة حكومية ان يقوم بحل الجمعية الوطنية، وهذا ماحدث في عام ١٩٦٢، فإمكانية حل الجمعية الوطنية تؤدي الى الحد من خطر حدوث ازمات مفتعلة عن طريق حجب الثقة عن الحكومة<sup>(٣)</sup>.

**خلاصة القول:** ان الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ وان كان قد نظم الرقابة البرلمانية على الحكومة الا انه توجد معوقات قانونية وسياسية تعترض تطبيق

(١) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ١٧٥-١٧٦.

(٢) المادتان (٤٩ / ثالثاً، ٥٠) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) د. عصام سليمان، مصدر سابق ص ١٧٣.

قواعد المسؤولية السياسية ومن تلك المعوقات الغاء اتصال الوزراء باللجان البرلمانية ومن ثم الغاء دور تلك اللجان والتي كان لها دور عميق في مسألة الرقابة البرلمانية، كذلك الغي حق السؤال مع المناقشة والاستجواب من الناحية العملية وبالنسبة للتحقيقات البرلمانية اصبحت الحكومة المهيمن الوحيد على التقرير الذي تنظمه لجنة التحقيق وكذلك لا يمكن استعمال وسيلتي اثاره مسألة طلب الثقة بمعرفة الحكومة واقتراح اللوم بواسطة نواب الجمعية في بعض الحالات اهمها (اثناء خلو منصب رئيس الجمهورية، اثناء تطبيق المادة ١٦ من الدستور)<sup>(١)</sup>.

---

(١) د. ابو الحجاج عبد الغني السيد، مصدر سابق، ص ١٢٦-١٣٢.



## المبحث الثالث: دور المجلس الدستوري في عقلنة النظام السياسي الفرنسي

يرى الفقيه (كلود كليرك) في اطار تعظيم دور المجلس الدستوري الفرنسي ان التجديد الذي احدثه دستور ١٩٥٨ لم يكن يانتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر من الشعب، منذ التعديل الدستوري ١٩٦٢، بل ان موطن التجديد الحقيقي هو انشاء المجلس الدستوري الفرنسي، وهو يمثل ثورة قانونية<sup>(١)</sup> وهو يشير بذلك الى دور المجلس في الرقابة على دستورية القوانين وحماية الحدود الدستورية بين السلطات<sup>(٢)</sup>، ويذهب ميشال دوبريه - احد اباء الدستور الفرنسي، ١٩٥٨ - الى ان المجلس الدستوري يعد سلاحاً ضد الانحراف عن النظام البرلماني، فهو مؤسسة تسهر على المحافظة على التوازن الذي اراده المؤسسون بين البرلمان والحكومة والدفاع عن البرلمانية العقلانية (Rationalis parlementisme) لان الجنرال ديغول وفريق عمله كانوا يعتقدون ان البرلمان دائماً ما كان يذهب الى تجاوز صلاحياته متعدياً على صلاحيات الحكومة في العهود السابقة (الجمهوريتين الثالثة والرابعة) مما ينتج عنه انزلاق النظام البرلماني نحو هيمنة البرلمان وضعف الحكومة، ولتجنب ذلك أوجدوا داخل النظام السياسي الجديد

(١) د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٦٧.

(٢) ينظر د. محمد ابراهيم درويش، الرقابة الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٥٨، ايضاً د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٦١.

هئةة دستورية مهمتها حراسة الحدود الدستورية ومنحت الصلاحيات اللازمة لذلك<sup>(١)</sup>. ويمارس المجلس بموجب الدستور صلاحيات عدة:

اولاً: السهر على ان تكون الانتخابات الرئاسية نظامية ويقوم المجلس بدراسة الاعتراضات وإعلان النتائج<sup>(٢)</sup>.

ثانياً: الحكم في سلامة إجراء الانتخابات البرلمانية في الحالات المتنازع عليها<sup>(٣)</sup>.

ثالثاً: كفالة سلامة إجراء الاستفتاء وإعلان نتائجه<sup>(٤)</sup>.

رابعاً: ابداء الرأي بشأن تعديل النصوص ذات الشكل التشريعي التي تصدر بمرسوم بعد نفاذ الدستور الحالي<sup>(٥)</sup>.

خامساً: الرقابة على الالتزامات الدولية ومدى توافقها مع الدستور<sup>(٦)</sup>.

سادساً: الرقابة على القوانين الاساسية والانظمة الداخلية للمجلسين<sup>(٧)</sup>.

سابعاً: الحكم في النزاع التشريعي بين الحكومة والبرلمان<sup>(٨)</sup>.

ثامناً: التقرير بشأن أهلية او عدم أهلية رئيس الدولة<sup>(٩)</sup>.

(١) د. زهيرشكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج١، مصدر سابق، ص٢٥٤-٢٥٥، ايضاً: د. عصام سعيد احمد، الرقابة على دستورية القوانين، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٣، ص٥٣. كذلك ايضاً: د. محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، بحث منشور، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الثالث، ٢٠١٠، ص١٨.

(٢) المادة ٨ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ٥٩ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٤) المادة ٦٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٥) المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٦) المادة ٥٤ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٧) المادة ٦١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٨) المادة ٤١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.



**تاسعاً:** إبداء المشورة لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بالتدابير التي تستلزمها الظروف الطارئة<sup>(٢)</sup>.

**عاشراً:** النظر في الانتهاكات التشريعية للحقوق والحريات المكفولة بهذا الدستور<sup>(٣)</sup>.

وسنبحث في دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات وتنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في المطلب الأول، ونخصص المطلب الثاني لبحث دور المجلس في دسترة القوانين ودسترة السياسة.

---

(١) المادة ٧ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٣) المادة ٦١ / ١ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

## المطلب الاول: دور المجلس الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطات

ان السهر على احترام حدود الصلاحيات بين السلطات العامة يشكل احد المهام الرئيسية للقضاء الدستوري في فرنسا، وهو يمارس هذا الدور بشكل عمودي على صعيد العلاقة بين البرلمان والحكومة واحترام كل منهما لصلاحيات الآخر، وبشكل افقي (اي العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية) وسنبحث ذلك في الفرعين الآتيين:

### الفرع الاول: دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

استخدم المجلس الدستوري الفرنسي في عام ١٩٦٥ عبارة حدد فيها دوره بشكل دقيق، فقد عرف نفسه بأنه (جهاز منظم لنشاط السلطات العامة)<sup>(١)</sup>. وقد مارس هذا الدور بشكل فعال ففي السنوات الاولى التي تلت إنشاءه أبطل بعض التشريعات التي اعتبرها مخالفة للدستور لانتهاك البرلمان الدور المرسوم له ولاعتدائه على مجال السلطة التنفيذية الا انه فيما بعد نادراً ما تمت مراجعته حول تجاوز البرلمان لصلاحيته التشريعية المحددة، ويبدو ان السبب هو انضباط البرلمان بالنص الدستوري الذي اوجد ما أصطلح على تسميته (البرلمانية المعقلنة)<sup>(٢)</sup>.

(١) د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري ج ٢، مصدر سابق، ص ٨٩٨.

(٢) ينظر: الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي - [www.Conseil-constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil-constitutionnel.fr.com)، تأريخ

الزيارة ٢٠١٧ / ١١ / ١٥.

وهناك العديد من القرارات التي تؤكد الحديث اعلاه<sup>(١)</sup>. ومنها قراره رقم (٥١ / ٧٣ بتأريخ ٢٧ كانون الاول ١٩٧٣) بخصوص العقوبات المانعة للحرية حيث عد المجلس صلاحية البرلمان يمكن استنتاجها من مقدمة دستور الجمهورية الرابعة حتى وان لم تشملها المادة (٣٤)، كذلك قراره (٥٩: ٢٠٠٩ في ٢٠٠٩: ٢٢: ١٠) بشأن القانون المتعلق بالحماية بموجب القانون الجنائي للملكية الادبية والفنية على الانترنت (اذا كان للبرلمان ان ينص على قواعد اجرائية مختلفة تبعاً لوقائع القضية والحالات والاشخاص المعنيين، بشرط ان لا تنشأ هذه الاختلافات عن تمييز غير مبرر وان يتمتع جميع الاشخاص ببعض الضمانات... وفيما يتعلق بخصوصيات جريمة التعدي على حق المؤلف المرتكبة عبر خدمة اتصال عامة، عبر الانترنت، يتمتع البرلمان بحرية توفير قواعد محددة تحكم الملاحقة القضائية على الجرائم المذكورة... غير ان المادة ٣٤ من الدستور تحظر القانون الاساسي من وضع قواعد اجراءات جنائية... لذلك فقد اخفق البرلمان في ممارسة السلطات الممنوحة له ممارسة كاملة) وفي ذات القرار يشير المجلس الدستوري الى (... لا تمنح المادة ٦١ من الدستور المجلس الدستوري أية صلاحيات عامة للتقييم واتخاذ القرارات على ما هو منصوص عليه في المادة ٣٤ فهي لا تخوله الا الولاية القضائية للبت في الدستورية.. وعلى الرغم من ان سلطة فرض العقوبات على الجرائم تعود للبرلمان الا ان للمجلس الدستوري مراقبة التناسب بين الجريمة والعقوبة المقررة لها....)

ان القرار اعلاه يتضمن اكثر من قضية، فهو يشير الى نطاق صلاحية البرلمان، وكذلك الى علاقة البرلمان بالحكومة، واخيراً الى علاقة البرلمان بالمجلس الدستوري. ولذلك نستطيع القول ان المجلس الدستوري لعب دوراً مميزاً في الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات وعدم تعدي حدودها الدستورية.

(١) د. زهيرشكو، النظرية العامة لبقاء الدستور ج٢، مصدر سابق، ص ٨٩٨.

## الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية

وفيما يتعلق بالعلاقة بين الاجهزة الدستورية المركزية والاجهزة المحلية فقد اعلن المجلس في عام (١٩٨٢) وبقرار شهير الحدود التي يجب ان تخضع لها اللامركزية، فلقد أقر البرلمان قانوناً نص على ان اعمال الهيئات المحلية تصبح نافذة حكماً منذ صدورها اي بدون انتظار ايداعها المحافظة المكلفة بالتأكد من نظاميتها وقانونيتها، وقد عد المجلس على اثر مراجعته، انه اذا كان بإمكان القانون ان يحدد شروط ادارة المجموعات المحلية فانما يكون ذلك تحت شرط إحترامه لصلاحيات الدولة التي لا يمكن تضييقها أو حرمانها من مفعولها ولو بشكل مؤقت. وبالتالي فإن تدخل المشرع خاضع لشروط الرقابة الادارية المنصوص عليها في المادة ٧٢ من الدستور ويجب ان تؤمن احترام القوانين وبصورة عامة حماية المصالح الوطنية والتي ترتبط بها الالتزامات الدولية<sup>(١)</sup>. كذلك قرار المجلس في عام ٢٠١٣ حيث اعترض عدد من اعضاء البرلمان على قانون إنتخاب اعضاء المجالس والمقاطعات واعضاء المجالس البلدية فبين المجلس في قراره (وفقاً للمادة ٣٤ من الدستور تحدد القوانين الاساسية القواعد المتعلقة بنظام انتخاب اعضاء المجالس المحلية، ان المادة نفسها تترك للمشرع تحديد المبادئ الاساسية للادارة الحرة للسلطات المحلية...)

(١) د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري ج٢، مصدر سابق، ص ٩٠٣-٩٠٤.

## المطلب الثاني: دور المجلس الدستوري في دسترة القوانين والسياسة

تعني الدسترة (اضفاء الصفة الدستورية) وهي عملية حديثة العهد نسبياً في فرنسا وما زالت تثير بعض التحفظات خلافاً لبقية الدول الأوروبية ولاسيما الغربية التي اصبحت فيها هذه العملية أمراً بديهياً<sup>(١)</sup>. والدسترة تمنح القاضي الدستوري دوراً في العملية التشريعية وتجعله شريكاً فيها أسوة بالسلطتين الآخرين (التشريعية والتنفيذية) ويمارس المجلس الدستوري هذه العملية بواسطة اساليب اجتهادية مبتكرة اهمها (تقنية الرقابة الافتراضية)<sup>(٢)</sup> وكذلك (التحفظات التفسيرية) في اطار تحسين نوعية القانون والمحافظة على سياسة اجتهادية ضد العيوب التشريعية حفاظاً للمصلحة العامة وسنوضح هذا الدور المهم للمجلس في الفرعين الآتيين:

(١) د. زهيرشكو، المصدر السابق، ص ١١٠

(٢) تعرف تقنية الرقابة الافتراضية بانها الامكانية المتاحة امام المجلس الدستوري لتسجيل لا دستورية قانون ما، جزئياً او كلياً، والامتناع لاسباب تتعلق بالمصلحة العامة عن اعلان لا دستورية ولكن بعد التأكد من ان المشرع سيتخذ سريعاً ما يلزم لجعله نظامياً، وعليه فانه يجب تمييز الرقابة الافتراضية بعناية عن التحفظات التفسيرية التقليدية باعتبارها من التقنيات الاخرى الخاصة بالقضاء الدستوري، نظراً لانها تعطي للقاضي حق بابراء المشروع بالاستناد الى عدد من الظروف التخفيفية. ينظر فرانسوا بارك، المجلس الدستوري وتقنية الرقابة الافتراضية، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجلد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٥، ٢٠٠٦، ص ١٤٢٧.

## الفرع الاول : دور المجلس الدستوري في دسترة القوانين

يمارس المجلس الدستوري دوراً فعالاً ومؤثراً في الرقابة على دستورية القوانين، وسنبحث دور المجلس في دسترة القوانين من خلال بحث دوره في تحسين نوعية القانون ورقابة العيوب التشريعية وذلك في البندين الآتيين: .

**اولاً: تحسين نوعية القانون:** يرى (لور ميلانو) (Laure Milano) انه من الصعب تقديم علاجات ملائمة لأزمة القانون في فرنسا، فمنذ عام ١٩٩١، كان مجلس الدولة يندد في تقريره العام السنوي ب (القانون الثرثار)، لكن الجدل حول تحسين نوعية القانون وبفضل مبادرات حديثة عدة يشهد تجديداً في الواقع الراهن وصدرت قوانين عديدة لتبسيط القوانين، ولم يتأخر المجلس الدستوري في اخذ موقعه كفاعل مهم في رفع قيمة القانون<sup>(١)</sup> وقد تدخل المجلس في جوهر القانون نفسه، وأدرج عمله تحت شعار (مراقبة نوعية التشريع).

ان تحليل الاجتهاد الدستوري خلال السنوات الاخيرة يبرهن بالفعل على اهتمام متنام في حث المشرع على تحسين النوعية الشكلية للقانون، وقد اشار المجلس في عديد من قراراته الى مبدأ وضوح القانون ومبدأ امكانية الوصول الى القانون وسهولة فهمه<sup>(٢)</sup> وقد عدهما مبدأين لازمين للامن القانوني فصي قرار

(١) د. لور ميلانو، مراقبة الدستورية ونوعية القانون، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجلد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٣، ٢٩٩٦، ص ٦٤٤.

(٢) مبدأ وضوح القانون يعني ان يتبنى المشرع نصوصاً واضحة بما فيه الكفاية وصيغ غير مهمة ويفرض على المشرع الذهاب حتى النهاية في ممارسة اختصاصه التشريعي، اما مبدأ القابلية للفهم يعني ان لا يجد من توجه اليه القاعدة القانونية، نفسه في وضع لا يفهم فيه حقوقه وواجباته. اما سهولة الوصول فتعني مادياً القدرة على الوصول الى القاعدة القانونية والغرض من هذه المبادئ التي رسمها المجلس هو تحسين الاشخاص القانونيين من تفسير مخالف للدستور او من مخاطر التعسف وتحقيق المبادئ المذكورة العدالة التشريعية (اصدار السلطة المختصة بالتشريع القواعد القانونية بما يحقق الامن القانوني للمجتمع الذي تطبق فيه) ينظر داميان شاموسي، المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع. التطورات الحديثة

للمجلس الدستوري في ٢٩ تموز ٢٠٠٤ بين ان (القانون مرصود للاعلان عن قواعد، ويجب بالتالي ان يكون مكسوا بمدى معياري) واعلن بذلك عن تحول اجتهادي يهدف الى السماح بمنع (النترونات التشريعية) على حد قول (جان فواييه)، ومن القرارات الأخرى الهادفة الى تحسين نوعية القانون، قرار المجلس في عام ٢٠٠٥ الذي رفض فيه عدة احكام من قانون توجيه وبرمجة مستقبل المدرسة وغيرها من القرارات في هذا الاتجاه<sup>(١)</sup>. ومن القرارات الحديثة للمجلس الدستوري في هذا الشأن قراره (٧٤٧- ٢٠١٧ بتاريخ ١٦ آذار ٢٠١٧)، حيث طعن بعض اعضاء البرلمان الفرنسي بالقانون المتعلق بتوسيع نطاق جريمة اعاقة الوصول الى الانهاء الطوعي للحمل (الاجهاض الارادي) محتجين في ان القانون من خلال صياغته غير الواضحة والمربكة ينهك هدف القيمة الدستورية لإمكانية الوصول الى القانون وفهمه، ولكن المجلس الدستوري اجاب بالنفي حيث جاء في حيثيات قراره (ان الهدف من القيمة الدستورية لإمكانية الوصول الى القانون وفهمه كما هو مكتوب في اعلان الحقوق ١٧٨٩ يقتضي ان تعتمد السلطة التشريعية نصوصاً دقيقة ولا لبس فيها... ان النصوص المتنازع عليها واضحة بما فيه الكفاية ودقيقة...)<sup>(٢)</sup>.

للاجتهاد، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، العدد ٤، ٢٠٠٧، ص ١٠٢٣، كذلك د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح الستريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقع المشروع، ط١، دار الفكر الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٨-٣٨.

(١) Decision: no ٢٠٠٥-٥١٢ DC du ٢١ arvil ٢٠٠٥, cons ١٦, et ١٧, Ree. p٧٢ (١) شاموسي، مصدر سابق، ص ١٠١٩، ايضاً د. محمد محمد عبد اللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (ديسمبر ١٩٩٩ - ديسمبر ٢٠٠٤) بحث منشور، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، اصدار الجمعية العلمية لكليات الحقوق العربية، القاهرة، العدد ١٩، ٢٠٠٤، ص ١١٥-١١٩.

(٢) القرار منشور على الموقع الرسمي لمجلس الدستور الفرنسي - WW.Conseil Constitutionnel.fr.com. تأريخ الزيارة، الجمعة ١٠/١١/٢٠١٧، الساعة ١١ صباحاً.

والخلاصة ان المجلس راقب وعاقب التعقيد غير المفيد للتشريع، وراقب وعاقب التبسيط المفرط ايضا، ومما لاشك فيه ان سعي المجلس الاجتهادي لتحسين نوعية التشريع امراكثر من ضروري لمعالجة ظاهرة التمدد التشريعي (طول التشريعات وتعقيدها).

**ثانياً: رقابة العيوب التشريعية:** اقام الدستور الفرنسي ١٩٥٨ حدودا بين ميدان القانون وميدان اللائحة (المادة ٣٤، المادة ٣٧)، ولقرارات المجلس الدستوري دورها في الحد من التناقض بين مختلف العناوين الموجودة في المادة ٣٤، ومع ذلك استمرت الحدود الفاصلة بين نطاق القانون ونطاق اللائحة غير واضحة، ويمكن القول ان اهم المبادئ التي يمكن استخلاصها من تلك القرارات هي<sup>(١)</sup>:

١ - توسيع صلاحية التشريع.

٢ - غياب التحديد الضيق بين الميدانين التشريعي واللائحي، ومع ذلك فإن توسع الصلاحية التشريعية امر ثابت وناتج عن استخدام عدة اليات:

١ - ازدياد المصادر التي يمكن الاستناد اليها: كانت المادة ٣٤ من الدستور ولغاية عام ١٩٦٥ تمثل الاساس الوحيد لصلاحية المشرع، ولكن بعد ٢ تموز ١٩٦٥ اوسع المجلس مصادره ليستند الى مقدمتي دستور ١٩٤٦، ١٩٥٨، واعلان الحقوق لعام ١٧٨٩.

٢ - التفسير الموسع لبعض فقرات المادة ٣٤ (فئات المؤسسات العامة، الجرائم والجنح، التنظيم القضائي). ويبدو ان المجلس كان له موقف في بداية الامر من مسألة ميدان المادتين (٣٤، ٣٧) ففي عام ١٩٨٢ عبر المجلس عن (ان الدستور لم يعتمد عبر المادتين ٣٤، ٣٧/١) ان يطال يعيب اللادستورية نصا ذا طبيعة تنظيمية يحتويه قانون، لكنه اراد الى جانب الميدان المحفوظ للقانون، الاعتراف للسلطة

(١) د. زهيرشكر، النظرية العامة في القضاء الدستوري، ج١، مصدر سابق، ص ٤٢٥-٤٢٧.



التنظيمية بميدان خاص، واعطاء الحكومة، من خلال وضع الاجراءات الخاصة بالمادتين ٢:٣٧، ٤١ موضع التطبيق، سلطة تأمين حمايتها من تعديلات القانون المحتملة<sup>(١)</sup>. لقد اثار هذا القرار جدلا وارتفعت الاصوات المعارضة على هذه السياسة، وقد وجد هذا الجدل امتدادا له في القرار (٥٠٢ / ٢٠٠٥ الصادر في ٢١ نيسان ٢٠٠٥) فقد قرر المجلس الدستوري ان الطابع التنظيمي للمواد المطعون فيها من القانون واضح وجلي رغم ذلك لم يعلن المجلس مخالفتها الدستور.

ومن المهم الاشارة اليه ان الدستور الفرنسي ١٩٥٨ وفي اطار سياسة تدعيم السلطة التنفيذية، قرر في

المادتين (٢٠٣٧، ٤١) وسيلتين فعاليتين لحماية مجال اللائحة المستقلة<sup>(٢)</sup>، ولم يقدم في المقابل حماية دستورية للبرلمان لوقف تعدي الحكومة على اختصاص المشرع<sup>(٣)</sup>.

(١) Decision no ٨٢-١٤٣ DC du ٣٠ juillet ١٩٨٢, Ree.p٥٧ - (١) نقلا عن داميان شاموسي، مصدر سابق، ص ١٠٢٠.

(٢) يذهب البعض الى عكس القول اعلاه وان طريقة الرقابة وفقا للمادة ٢/٣٧ ليست سلاحا للحكومة ضد البرلمان وانما هي احدى وسائل الدفاع عن نطاق القانون في مواجهة المطالب المتطرفة بيد السلطة التنفيذية فهي تستخدم اولاً لاسباب تقنية صرفة، فالوزير الاول او الامانة العامة للحكومة تراجع المجلس اما بطريقة رسمية قبل اتخاذ مرسوم او اجمالا قبل تعديل قانون وتتم هذه المراجعة بناء على طلب الوزارة المختصة وحدها اذا كانت ضرورية ويمكن ان تؤدي الى نتيجة وثانيا: تشير الاحصائيات ان الحكومة لم تسترد سوى جزء بسيط من المواد التي مارس فيها البرلمان التشريع خارج نطاق صلاحيته، فأكثرية القوانين ذات طبيعة تنظيمية، اما بشأن طريقة الرقابة وفقا للمادة ٤١ فهي لم تستخدم كثيراً ومن ثم فأن مداها محدود فخلال العشرين عاما الاولى لنفذ دستور ١٩٥٨ احوال رئيس الجمعية الوطنية سبعة مشاريع قوانين ورئيس مجلس الشيوخ اربعة وهذه ارقام متواضعة جدا خاصة اذا ما علمنا ان المجلس اقر خلالها حوالي ١٥٠٠ قانوناً تتضمن الكثير من التعديلات ولم تراجع الحكومة المجلس الدستوري بين عامي ١٩٦٨-١٩٧٧ استنادا للمادة ٤١ مطلقاً ولذلك فان المادة ٤١ لا تشكل ايضاً سلاحاً بيد الحكومة ضد البرلمان. د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج١، مصدر سابق، ص ٤٢٠-٤٢٤.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، مصدر سابق، ص ٢٣٦، ايضاً د. ابراهيم محمد

**الوسيلة الاولى:** اشارت اليها المادة (٢/٣٧) وبموجبها يمكن للحكومة بعد اصدار القانون الذي يضمن تعديا على مجال اللائحة، ان تطلب من المجلس الدستوري اقرار الصفة اللائحية لكي تستطيع تعديله من خلال اللائحة المستقلة، وقد عالجت الفقرة اعلاه موضوعين مختلفين يتعلق اولهما بالتشريعات الصادرة قبل دستور ١٩٥٨ فاذا كانت هذه التشريعات تنظم موضوعات اصبحت تدخل في المجال اللائحي، فالحكومة تعديليها من خلال اللوائح العادية بعد اخذ رأي مجلس الدولة ورأي المجلس هنا استشاري وغير ملزم للحكومة، الا انه قيمته القانونية كبيرة، اذ قد تؤدي مخالفته الى لجوء كل ذي مصلحة الى رفع دعوى الغاء ضد اللائحة لعدم دستوريته من خلال اعتدائها على المجال المحدد للقانون وفقا للمادة ٣٤ من الدستور، وعدم مشروعيتها لمخالفتها القانون القائم فعلا السابق في صدوره للدستور.

اما بالنسبة للتشريعات الصادرة بعد نفاذ الدستور فاذا ما تناولت موضوعات تدخل في مجال اللائحة فليس للحكومة تعديليها من خلال اللوائح المستقلة الا بعد ان يقرر المجلس الدستوري ان هذه التشريعات قد نظمت موضوعات اصبحت تدخل في الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية طبقاً للدستور<sup>(١)</sup>.

ويطلق على الدعوى الخاصة بهذا الامر اسم دعوى (التجريد التشريعي)

صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١٦، ص٢٤٠، ايضا د. سعاد محمد احمد ياسين، الرقابة الدستورية في النظام الدستوري البحريني، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص١٥٦، كذلك د. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٨١، كذلك د. ماجد راغب الحلو، دستورية القوانين، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص١٠٥.

(١) د. عصام سعيد احمد، مصدر سابق، ص٢٣٦-٣٣٩.

(تجريد القانون من القوة التشريعية Delegalisation)<sup>(١)</sup>. وليست هناك اجراءات خاصة او مدة معينة ليسقط بعدها حق الحكومة في اثارة الامر، بل تملك ذلك في اي وقت بعد صدور القانون فاللجوء الى المادة ٢٧:٢ اختياري وليس الزاميا على الحكومة وبعد ان يفحص المجلس التشريع المعروض عليه لبيان فيما اذا حصل اعتداء تشريعي على المجال اللائحي او لم يحصل، فاذا ما قرران التشريع المطروح ذو طبيعة لائحية فيمكن للحكومة ان تعدله من خلال لائحة تصدرها، اما اذا كان العكس فلا يمكن عندئذ للحكومة تعديله<sup>(٢)</sup>. وقد اكد المجلس الدستوري في قراره (٨٢. ١٤٣. في ٣٠ تموز ١٩٨٢) انه لا يمكن اعلان عدم دستورية قانون ما لكون نصوصه تدخل في المجال اللائحي، ومعنى هذا ان المجلس لا يقرر عدم دستورية التشريع المعروض عليه<sup>(٣)</sup> وهذا مادفع بعض الفقه الى القول بان دور المجلس وفقا للمادة (٢/٣٧) من الدستور لا يعد دورا رقابيا على دستورية القوانين، لانه لا ينطوي على التحقق من مخالفة القانون للدستور، ولا يؤدي الى ابطال النصوص القانونية، ولكن هذا الرأي قد تعرض للنقد، لان دور المجلس الدستوري بموجب المادة ٢٧:٢ يرد على ماتطلبه الدستور من توزيع الاختصاص بين الحكومة والبرلمان، فاعتداء القانون على المجال اللائحي يعني مخالفة الدستور<sup>(٤)</sup>.

وتعد هذه الوسيلة من اكثر الوسائل استخداما من قبل الحكومة حيث بلغت قرارات المجلس الدستوري بالتطبيق للمادة ٣٧:٢ من الدستور (٢٠٤) قرارا

(١) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٩٩٢، ص ٧٨.

(٢) د. محمد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط ٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٥٤٨.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٤) د. رفعت عبيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٦.

حتى ٢٠٠٦ و(٢١٢) قرارا حتى عام ٢٠٠٨ ومن القرارات الصادرة من المجلس في هذا الشأن قراره في (٢١ ابريل ٢٠٠٥) اذ لم يعلن المجلس الدستوري مخالفة المواد (١٩، ٢٢، ٣٣، ٣٤) من قانون توجيه وبرمجة مستقبل المدرسة) للدستور رغم انه اكد بشكل واضح على الطبيعة اللائحية لهذه المواد<sup>(١)</sup>.

**الوسيلة الثانية:** اوردتها المادة (٤١) من الدستور وبمقتضاها تطلب الحكومة او رئيس المجلس المختص - بعد تعديل الدستور في ٢٠٠٨ - من المجلس الدستوري تقرير عدم قبول مشروع قانون ما يتضمن تعديا على مجال اللائحة او يتعارض مع تفويض تمت الموافقة عليه من قبل طبقا للمادة ٣٨ من الدستور، وقد استخدمت الحكومة الدفع بعدم القبول اكثر من ٢٠٠ مرة ولكن نادرا ما يصل الخلاف الى المجلس الدستوري لأنه تحصل (تسوية تشريعية) بين الحكومة والمجلس التشريعي، ولم يصدر المجلس منذ عام ١٩٦٥-١٩٧٩ سوى أحد عشر قرارا فقط بخصوص تطبيق المادة ٤١ من الدستور ولم تراجع الحكومة المجلس اطلاقا منذ عام ١٩٧٩ وفقا لهذه المادة، ويبدو ان تفسير ذلك، هو ان مجرد التهديد باللجوء لهذه المادة كافٍ لإحداث التسوية المشار اليها أنفاً<sup>(٢)</sup>.

وفي نطاق ممارسته للرقابة وفقا لاحكام المادة ٤١ من الدستور فقد اعلن المجلس في قراره (٧٩-١٠ عام ١٩٧٩)، انه حينما تتم دعوته لممارسة الرقابة طبقا لاحكام المادة ٤١ فإنه لا يمكن ممارسة الرقابة التامة على مجمل النصوص الدستورية الا طبقا لاحكام المادة ٦١ من الدستور باعتبارها الاطار العام لرقابة الدستورية، وانه يتصدى فقط لمعرفة فيما اذا كان هذا الاقتراح او التعديل يدخل في نطاق القانون او نطاق اللائحة. ان التعديل الدستوري للمادة ٤١ يعتبر ذا اهمية

(١) د. محمد صبحي علي السيد، مصدر سابق ص ٢٥٠-٢٥٢.

(٢) هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة د. محمد وطفه، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ص ١٣٢.

بالغة فقد حولها من اداة بيد الحكومة الى وسيلة لحماية القانون ايضا في مواجهة التعديلات الحكومية، ويهدف التعديل الى تصحيح اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ووقف تدهور القوانين<sup>(١)</sup>.

يتضح ان قضاء المجلس الدستوري غزير فيما يتعلق برقابة الاختصاص التشريعي للبرلمان ففي مجال رقابة المجلس على التصحيح التشريعي، ولقد اخذ المجلس بقضاء المحكمة الاوربية لحقوق الانسان التي ادانت فرنسا بسبب لجوئها المتزايد وغير المبرر الى التصحيح التشريعي، وقد اصبحت القيود الدستورية على التصحيح التشريعي اكثر وضوحا، فلم يعد المجلس يجيز التصحيح الشامل للقرار الاداري من جميع العيوب التي تشوبه لان مثل هذا التصحيح يمنع القاضي من الفصل في النزاع ويتعارض مع الحق في المحاكمة المنصفة، وكذلك تشدد المجلس في تحديد فكرة المصلحة العامة التي تسوغ للمشرع تصحيح القرارات الادارية غير المشروعة واشترط كفاية المصلحة<sup>(٢)</sup>.

وفي مجال رقابة المجلس على حق التعديل التشريعي المشار اليه في المادة ٤٤ من الدستور عمل المجلس دائما لجعل اجتهاده حول حق التعديل مستقراً وقد فاجأ قراره الصادر في (٢٩ كانون الاول ١٩٨٦) والذي كان يفرض ان (لا تكون التعديلات خالية من اي صلة مع النص المطروح للنقاش وان لا تتجاوز بموضوعها ومداهها الحدود اللازمة لممارسة حق التعديل) وامام النقد الموجه لهذا الاجتهاد اعاد المجلس النظر في متطلباته بالتوقف عن جعله عدداً من التعديلات ومداهها معاييراً لتقدير دستوريته وتمسك فقط بصلتها بالنص موضوع النقاش، وفي قراره الصادر في (١٩ كانون الاول ٢٠٠٦) عدل المجلس قاعدة الدستورية بتمييزه بين فترة القراءة الاولى وفترة القراءة الثانية واشترط في الفترة الاولى ان

(١) د. محمد صبحي السيد، مصدر سابق، ص ٥٥٤-٥٥٨.

(٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٤٠-١٤١.

تكون التعديلات واضحة تماما وذلك بشرط امكانية قبولها، ووضوحها وصلتها بموضوع النص المودع لدى مكتب المجلس الاول الذي رفع اليه الامر، واشترط في فترة القراءة الثانية بأن تكون التعديلات البرلمانية او الحكومية على علاقة مباشرة بالنص الباقي قيد النقاش.

ان هذا التمييز يقوم على بنية المادة (٤٥) من الدستور، وبما ان الهدف من دراسة المجلسين المتتالية يكمن في تبني نص متشابه، ولذلك فالمجلس يشترط عدم اقتراح تعديلات على مادة تم تبنيها بعبارات متشابهة من قبل المجلسين وان التعديلات التي يمكن مناقشتها هي فقط تلك التي تتناول نصوصا ما زالت قيد النقاش او التي يكون الغرض منها تأمين احترام الدستور او اجراء تنسيق مع نصوص هي قيد الدراسة او تصحيح خطأ مادي فيها<sup>(١)</sup>.

ان هذا التمييز يسمى (بقاعدة القمع)، فحق التعديل يغلق بقدر تبني المجلسين مواد القانون بعبارات متشابهة ومن القرارات المهمة بهذا الشأن قرار المجلس في (١٦ اذار ٢٠٠٦) والذي رفض فيه تعديلاً اقرباً للقراءة الاولى ويتناول تعيين العاملين في المركز الوطني للسينما نظراً لعدم وجود اية صلة له بنص يكمن موضوعه في المساواة بالاجور بين (الرجال والنساء)، كما رفضت تعديلات اقرت بالقراءة الثانية وتناولت على سبيل المثال امكانية قيام اجير بدوام كامل او جزئي، بعمل الوكالة اضافة لعمله الاول، وهو اجراء بارز في خطة عمل الوزير الاول، نظراً لعدم وجود علاقة لها بالنص قيد المناقشة<sup>(٢)</sup>.

وفي اطار مراقبة المجلس الدستوري للاغفال التشريعي، فانه يراقب حالات انتهاك المشرع لقواعد توزيع الاختصاص في المادتين (٣٤، ٣٧) سواء تمثلت

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٣١-١٣٥.

(٢) دومنيك روسو، مصدر سابق، ص ١٠٨٦.

المخالفة في التعارض عن تسوية المسائل التي يلزم الدستور بتسويتها تطبيقاً لحكم المادة (٣٤) أو الإفراط في تفويض الاختصاص للسلطة اللائحية خلافاً لما تقضي به المادة (٣٨) من الدستور، وقد قضى المجلس في (٢٦ كانون الثاني ١٩٦٧) بعدم دستورية قانون المستشارين المقررين لمحكمة النقض الذي أحال إلى السلطة اللائحية تحديد شروط تعيين هؤلاء القضاة بصورة دائمة إذ ذهب المجلس إلى أن المشرع تنكراً لاختصاصه عندما أحال إلى لائحة للتقرير في موضوعات تدخل بحسب الأصل في ميدان القانون الأساسي بالمخالفة لنص المادة (٦٤) من الدستور التي تقضي بأن (يحدد نظام القضاء بقانون أساسي)<sup>(١)</sup>. ومن قرارات المجلس في هذا الشأن قراره (٨٣- ١٤٣ لسنة ١٩٨٩) والذي قضى فيه بعدم دستورية نص في قانون الضرائب لإغفال المشرع تحديد وعاء الضريبة وفئات الممولين وكيفية تحصيلها<sup>(٢)</sup>. وفي مجال مراقبته قوانين التفويض فالمجلس يتحقق مما إذا كانت الحكومة قد بينت للبرلمان بالتفسيرات الكافية الغاية أو الهدف من الإجراءات التي يسمح لها باتخاذها وكذلك مجال تدخلها بالمراسيم بقوانين، وقد يلجأ المجلس أزاء رقابته على قوانين التفويض إلى أسلوب التفسير لتوضيح وتحديد إطار قانون التفويض، من ذلك مثلاً قراره رقم (٢٠٧- ٨٦ عام ١٩٨٦) حيث كان القانون محل الطعن يفوض الحكومة خصخصة بعض الشركات العامة المملوكة للدولة<sup>(٣)</sup>. وقد أضاف المجلس عدداً من القواعد التي تقيد من مجال التفويض الوارد في المادة (٣٨) من الدستور، ففي حكم (٢٦ يونيو ٢٠٠٣) قدر المجلس أنه (ولو أن طلب التفويض يمكن أن يشمل جميع

(١) د. إبراهيم محمد صالح الشرفاني، مصدر سابق، ص ٢٨٢.

(٢) د. عبد المجيد إبراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، بدون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٢٤.

(٣) د. سامر عبد الحميد محمد العوضي، أوجه عدم دستورية القوانين في الفقه وقضاء المحكمة الدستورية العليا، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص ١٥٠.

الموضوعات التي تدخل في نطاق القانون العادي الا ان قانون التفويض لا يجوز له ان يتضمن تدخلاً في المجالات المحجوزة في الدستور للقانون الاساسي، ولقوانين الميزانية، ولقوانين الضرائب<sup>(١)</sup>. وفي مجال رقابة المجلس للتناسب التشريعي فلم يمد المجلس بداية رقاوبته الى ملاءمة التشريع وذلك على اساس ان المادة (٦١) من الدستور لا تمنحه سلطة عامة في التقدير كالتى تكون للبرلمان بل انها تمنحه فقط اختصاصا باعلان مطابقة او عدم مطابقة النص التشريعي للدستور بمعنى ان موقفه في بداية الامر كان سلبيا من رقابة التناسب لكنه عدل عن موقفه منذ بداية الثمانينيات ففي قراره المرقم (١٩٦) في اب (١٩٨٥) قضى بعدم دستورية انتفاء التناسب بين عدد الدوائر مقارنة بعدد الناخبين في كل دائرة بما يصل الى فارق بنسبه ١٣ ٪ بين بعض الدوائر<sup>(٢)</sup>.

ويذهب البعض الى ان المجلس الدستوري اخذ بنظرية الخطأ الظاهر في التقدير رغم تأكيد المستمر على انه لا يملك سلطة عامة في التقدير مثل البرلمان وانه لا يحل تقديره محل تقدير البرلمان في مدى ملاءمة النصوص المطعون فيها وهذا يعني ان المجلس استخدم مصطلح الخطأ الظاهر لنفي حقه في الرقابة على اللائحة<sup>(٣)</sup>.

واخيرا تجدر الاشارة الى ان رقابة الانحراف التشريعي لم تستقر بصورة واضحة في قضاء المجلس الدستوري وذلك على اساس ان الاخذ بها يمثل ايدانة مباشرة للبرلمان واتهاما له باستخدام سلطاته التشريعية لاهداف خاصة ومن القرارات التي اتخذها المجلس في هذا الشأن قراره رقم (٨٦. ٢١٨. في عام ١٩٨٦)

(١) د. محمد عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) د. ابراهيم محمد صالح الشرفاني، مصدر سابق، ص ٢٤٧-٢٤٨.

(٣) د. عادل الطببائي الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دون طبعة مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٠، ص ٥٢٩.



اذ ابدى منهجية سلبية ازاء دستورية قانون (Loipasqua) المتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية بشأن اعضاء الجمعية الوطنية حيث نازع اعضاء مجلس الشيوخ في دستورية ذلك القانون على اساس تحقيقه لمصالح سياسية لنواب بعض الاحزاب، وقد ابدى المجلس رأيه لا يمكن للمجلس البت في الاختيارات التعسفية التي اجراها البرلمان واذا كان المجلس قد تجنب الاشارة صراحة لعيب الانحراف الا انه قد اشار صراحة الى عيب اساءة استعمال الاجراءات وهذا العيب يمس مشروعية الطريقة التي يلجأ اليها البرلمان لتحقيق غرضه<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: دور المجلس الدستوري في دسترة السياسة

ان التركيبة التي يمتاز بها المجلس الدستوري لا تجعله قريباً فقط من السياسة وصناع القرار فيها، بل تجعله أحد مرتكزات صنع القرار السياسي، ونحن بذلك لا نتبنى قول شنابر (schnappor) الذي كان عضواً في المجلس من (اذار ٢٠٠١ حتى اذار ٢٠١٠) والذي عد في كتابه حول المجلس الدستوري، ان المجلس الدستوري ميسس وبقوة، فمن جهة فأن السياسيين (اي الوزراء السابقين وأمناء الدولة، أو النواب السابقين يشكلون اكثر من نصف المستشارين الذين عينوا في الفترة ١٩٥٨- ٢٠٠٧ (٣٥ من اصل ٦٦) وتزداد الكفة اذا اضفنا تعيينات ٢٠١٠ حيث أنضم ثلاثة سياسيين الى المجلس الدستوري، كذلك رئيس المجلس المعين من رئيس الجمهورية هو من فئة سياسيين، وهكذا الحال بالنسبة لرؤساء الجمهورية السابقين وغيرهم، وانما نتبنى قول بيلادور (Balladur) والذي قال (منذ ان قرر المجلس الدستوري توسيع دائرة الكتلة الدستورية لتشمل مقدمة الدستور فإنه بدأ بممارسة رقابة الملاءمة ليس تجاه فهم دستوري واضح بل تجاه مبادئ عامة فلسفية وسياسية اكثر منها قانونية وحياناً متناقضة، قرر المجلس الدستوري

(١) د. سامر عبد الحميد محمد العوضي، مصدر سابق، ص ٢٧٣-٢٧٤.

اعطاءها معنى قانونياً محدداً<sup>(١)</sup>. ولذلك فدسترة السياسة تعني جلب القضايا السياسية الى الساحة القانونية واعطاءها بعداً قانونياً ودستورياً حتى لا تظل محتكرة من قبل رجال السياسة فقط.

ولعل اهم قرارات المجلس الدستوري في هذا الشأن قراره في ٤ تموز ٢٠١٣ بشأن الطعن الذي قدمه ساركوزي ضد قرار اللجنة الوطنية للحسابات في مجال الحملات والتمويل السياسي، حيث رفضت اللجنة بتاريخ (١٩ كانون الاول ٢٠١٢) الحسابات التي قدمها ساركوزي وأمرت باسترداد مبلغ (١٥٣،٠٠٠) يورو ودفع (٣٦٣) الف يورو الى الإيرادات العامة، فأشار المجلس في حيثيات قراره الى اشارة رائعة ومهمة جداً (....) ان نفقات حزب سياسي خلال السنة السابقة لإنتخاب رئيس الجمهورية لا يمكن ادماجها الا في حساب حملة المرشح، اذا كان الغرض منها الترويج للترشيح من اجل الانتخاب فقط...<sup>(٢)</sup>. وهكذا كان للمجلس عدة قرارات تسهم في دسرة السياسة منها قراره عام ١٩٥٩ في بداية مسيرته عندما قدم له طعناً من انتخاب شيخ عن دائرة (Dordogne) في حين انها ممثلة بشيخين. ولقد استخدم الشيطان وسائل دعائية غير نظامية مما جعل انتخابهما مشوباً بعيوب، وقد أبطل المجلس عضوية الشيخ المطعون بمشيخته دون التعرض لنتيجة الشيخ الثاني<sup>(٣)</sup>.

ونذكر ان الدستور الفرنسي لم يخول المجلس حظراً لحزاب معينة كما هو الحال في ألمانيا، اذ اشترط الدستور الفرنسي وجوب احترام الاحزاب لمبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية<sup>(٤)</sup>.

(١) د. زهيرشكر، النظرية العامة في القضاء الدستوري ج١، مصدر سابق، ص ٣٣١.

(٢) الموقع الرسمي [www.Counseil - Constitutionnel.fr.com](http://www.Counseil - Constitutionnel.fr.com) تأريخ الزيارة ٢٠/١١/٢٠١٧ / الساعة الثامنة مساءً.

(٣) د. زهيرشكر، مصدر سابق، ج٢، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

(٤) المادة ٤ من الستور الفرنسي ١٩٥٨.

## الفصل الثاني

اليات العقلنة البرلمانية  
في النظام السياسي الالمانى  
وفقاً للقانون الاساسى لعام ١٩٤٩



أخذ القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ بالبرلمانية الكلاسيكية وفقا لرأي البعض<sup>(١)</sup>، إذ تتفوق الحكومة على بقية السلطات، وتكون محور هذا النظام، وقد بينا مسبقا ان النظام البرلماني في ألمانيا وفقا للقانون الأساسي يندرج ضمن صورة (العقلنة البرلمانية المخففة) خلافا لفرنسا والمغرب اللتين أخذتا بالبرلمانية (الصارمة او المشددة) ولذلك فالنظام الدستوري الألماني متوازن نوعا ما، فالحكومة وان كانت لها الأرجحية على بقية السلطات، الا انها تخضع للتقييد والتحديد من قبل البرلمان والمحكمة الدستورية<sup>(٢)</sup>.

لم تكن هذه الدرجة من التوازن لتتحقق لولا ان تم اعتماد اليات خاصة، افرزتها التطورات التاريخية والسياسية، وهذه الليات تختلف في معظمها عن اليات العقلنة البرلمانية الفرنسية والمغربية، فلم يتم حجز مجال القانون في ألمانيا لصالح السلطة التنفيذية، انما تم ايراد صلاحيات تشريعية حصرية للبرلمان الألماني، وأخرى تنافسية مع الولايات الألمانية (الستة عشر) - باعتبار ان شكل الدولة الألمانية اتحادي فيدرالي، ولم يعط لرئيس الدولة المركز المتقدم اسوة بفرنسا، انما اعطيت الاولوية للمستشار وحكومته، ولم يتم اضعاف الرقابة البرلمانية وتقييدها بالرغم من انه تم ابتكار منظومة ذكية في مسألة سحب الثقة (سحب الثقة

(١) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٨ كذلك د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، مصدر سابق، ص ٢٣٦.

(٢) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٦١.

البناء) وفي كل ذلك كان للحكمة الدستورية الالمانية دورها في مراقبة وتحقيق التوازن بين السلطتين، ومن المهم الاشارة الى ان النظام الحزبي الى جانب النظام الدستوري في المانيا لعب دورا اساسيا في تحقيق استقرار وانتظام عمل النظام السياسي، وسنبحث اليات العقلنة البرلمانية في المانيا في المباحث الالية

## المبحث الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

لم تعان المانيا ما عانتها فرنسا، من هيمنة للبرلمان وتفكك وتشردم القوى السياسية فيه، والتي جعلت من النظام الفرنسي نظاما غير مستقر، بل على العكس تماما كانت الذاكرة السياسية في المانيا تعاني من هيمنة رئيس الدولة وتحولته الى دكتاتور اختزل جميع السلطات بشخصه، لذلك لم يشكل البرلمان الالمانى تهديدا، حتى يتم تقييده، تشريعيا ورقائيا، انما جرى حصر مجال التشريع لصالح الولايات الالمانية، وليس لصالح الحكومة، ورغم ان البرلمان لم يمنع حق تقديم المقترحات، ومجاله غير محجوز، الا ان الاحصائيات تشير الى الدور الكبير للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية، ومن الجدير بالذكر هنا ان تجربة الشعب الالمانى مع جمهورية فايمار وتحولها بسهولة الى النظام النازي كانت سببا في وضع قيود تشريعية هامة في القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، فقد فقد جاء خلواً من اي نص على التشريع المباشر عن طريق الاقتراع الشعبي الا فيما يتعلق بالموافقة على تغيير حدود الولايات المؤسسة للاتحاد، ولذلك فلا اعتراف بدور الشعب المباشر في سن القوانين في دستور ١٩٤٩، ولا اعتراف بالاستفتاءات الشعبية ولا بشيء من نوع ذلك الاستفتاء الذي

جرى ايام النازية<sup>(١)</sup>. وسنبحث عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان في  
المطلب الاول، ونخصص المطلب الثاني لبحث توسيع الدور التشريعي  
للسلطة التنفيذية.

---

(١) المريلشكيه، مصدر سابق، ص ١٣٥.



## المطلب الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان

يتكون البرلمان الالمانى من مجلسين (البنديستاج - البنديسترات) ويمثل الاول عموم الشعب الالمانى، اذ يجرى انتخابه بانتخابات عامة ومباشرة وحررة وعلى قدم المساواة والسرية<sup>(١)</sup>. بينما يمثل المجلس الثانى من الولايات الالمانية ويجرى تعيين اعضائه من قبل حكوماتها<sup>(٢)</sup>. وقد حدد القانون الاساسى مجال التشريع الاتحادى وأيضاً أشار الى العملية التشريعية وإجرائها وسنبحث عدم تحجيم الدور التشريعى للبرلمان فى الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: مجالات التشريع الاتحادى

تنص المادة ٧٠ من القانون الاساسى لعام ١٩٤٩ على أن:

١. للاقليم حق التشريع بقدر ما لا يمنح هذا القانون الاساسى سلطة تشريعية للاتحاد

٢. يخضع تقسيم الاختصاص بين الاتحاد والاقاليم لاحكام هذا القانون الاساسى المتعلقة بالسلطات التشريعية الحصرية والمتزامنة ( وتنص المادة ٧١ على ان (فيما يتعلق بالامور التي تندرج ضمن السلطة التشريعية الحصرية للاتحاد، لا

(١) المادة ١/٣٨ من القانون الاساسى الالمانى ١٩٤٩.

(٢) المادة ١/٥١ من القانون الاساسى الالمانى ١٩٤٩.

تكون للاقليم سلطة التشريع الامتى كان قانون إتحدادي يأذن له صراحة بذلك ويقدر ما يأذن له بذلك.

وحددت المادة ٧٣ من القانون الاساسي مجالات التشريع الحصري بالقول (اولا: يكون للاتحاد وحده سلطة إصدار التشريعات الخاصة بالشؤون الاتية:

- الشؤون الخارجية والدفاع بما في ذلك حماية السكان المدنيين.
- الجنسية في سائرالاتحاد.
- حرية التنقل وجوازات السفر والهجرة الخارجية والهجرة الداخلية والتسليم.
- شؤون إصدار العملة صك النقود، والاوزان، والمقاييس، وتحديد التوقيت.
- وحدة المناطق الجمركية والتجاري والمعاهدات المتعلقة بالتجارة والملاحة وحرية حركة السلع وتبادل السلع والمدفوعات مع البلدان الاجنبية بما في ذلك الجمارك وحماية الحدود.
- أ. حماية التراث الثقايفي الالمانى من التهريب الى الخارج
- النقل الجوي.

أ. حركة قطارات السكك الحديدية المملوكة للاتحاد ملكية كلية او ملكية غالبية (السكك الحديدية الاتحادية) وبناء وصيانة وتشغيل الخطوط التابعة للسكك الحديدية الاتحادية فضلا عن فرض رسوم على استعمال تلك الخطوط.

- البريد والاتصالات.
- الاوضاع القانونية للعاملين في مؤسسات الاتحاد والعاملين في الهيئات العامة التابعة مباشرة للاتحاد.
- الحماية القانونية للملكية الفكرية في مجال الحرف والصناعات، وحقوق المؤلف، وحقوق دور النشر.

أ. درء أخطار الارهاب العالمي عن طريق مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية في حالة نشوب خطريهدد سائرولايات الاتحاد، أو في حالة عدم وضوح اختصاص شرطة أي ولاية بذلك أو إذا التمسست الدوائر الرسمية العليا في الولايات من مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية تولى ذلك.

● التعاون بين الاتحاد والاقليم فيما يتعلق بما يلي:

١. اعمال الشركة الجنائية

٢. حماية النظام الاساسي الديمقراطي الحرووجود وامن الاتحاد او الاقليم (حماية الدستور)

٣. الحماية من الانشطة التي تمارس داخل الاراضي الاتحادية وتعرض عن طريق استعمال القوة او التحضير لاستعمال القوة للخطر المصالح الخارجية لجمهورية المانيا الاتحادية فضلا عن اقامة مكتب للشرطة الجنائية الاتحادية وانجاز تدابير دولية لمكافحة الجريمة.

● إعداد الاحصاءات اللازمة لأغراض اتحادية.

● التشريعات الخاصة بالاسلحة والمتغيرات.

● إحالة مصابي الحرب وأهالي ضحايا الحرب، والعناية بأسرى الحرب

السابقين.

● توليد وإستخدام الطاقة النووية لأغراض سلمية وبناء وتشغيل المنشآت التي

تستخدم لهذه الأغراض والوقاية من الأخطار الناجمة عن تسرب طاقة نووية طليقة أو عن تأين الأشعة، والتخلص من مخلفات المواد المشعة.

ثانياً: تستلزم القوانين الخاصة بالمجالات الواردة في الفقرة ١ ورقم ٩ موافقة

البنوندسرات عليها).

وأشارت المادة ٧٤ الى الامور التي تخضع للتشريع المتزامن (التنافسي) الى

ست وعشرين فقرة أهمها (القانون المدني، والقانون الجنائي، وتنظيم المحاكم واجراءاتها وقانون تكوين الجمعيات والتجمع والقانون المتعلق بأقامة الاجانب ووضعمهم والقانون المتعلق بالاسلحة والمتفجرات...) والواضح ان مجالات التشريع في المادة ٧٣ وان عبر عنها بالحصرية الا انها مجالات واسعة جدا وهذا يدل على رغبة المشرع الدستوري في عدم تحجيم دور البرلمان الاتحادي من الناحية التشريعية. وكذلك من الواضح أن القانون الاتحادي له الأعلوية على القانون المحلي وهذا ما تشير له المادة (٧١) من القانون الاساسي أنفة الذكر.

### الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية

يتبع البرلمان الاتحادي الاجراءات المعتادة من حيث تقديم المشروعات بالطريق الرسمي وعرض الموضوعات على اللجان وقراءة المشروعات اكثر من مرة ومناقشتها والاقتراع عليها، غير ان النظام الالمانى ينفرد بالكثير من التفاصيل وذلك نتيجة للعادات الالمانية ولطبيعة النظام الاتحادي الفيدرالي<sup>(١)</sup>.

وتمر العملية التشريعية بسلسلة خطوات:

**اولا: المبادرة التشريعية:** يجوز لاعضاء اي من المجلسين تقديم مقترحات قوانين<sup>(٢)</sup>، ويتطلب اقتراح القانون من البوندستاغ توقيع ٢٦ نائبا (اي العدد المطلوب لتشكيل كتلة برلمانية او خمسة بالمئة من الاعضاء (٣١ نائبا في الوقت الحالي) الا اذا نصت اللائحة على خلاف ذلك)<sup>(٣)</sup>.

**ثانيا: المسار التشريعي:** تقدم مشاريع القوانين للبوندستاغ اما بواسطة اعضائه او الحكومة او البندسرات، فاذا كانت مشاريع القوانين مقدمة من

(١) المريلشيكه، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٢) المادة ٧٦ من القانون الاساسي الالمانى ١٩٤٩.

(٣) المادة ١/٧٦ من اللائحة الداخلية للبوندستاغ الالمانى.

البوندسرات، فلا بد ان تمر بالحكومة أولاً، وتقوم الحكومة بابداء رأيها في الاقتراح بمذكرة ترفقها مع الاقتراح المقدم من البوندسرات وتحولها خلال ستة اسابيع الى البوندستاج<sup>(١)</sup>. ويرى البعض ان اشتراط مرور مقترحات البوندسرات بالحكومة يعد اضعافاً لدور البوندسرات التشريعي<sup>(٢)</sup>. وتقدم الحكومة الاتحادية مشاريعها الى البوندسرات اولاً، وهي تحرص على ان تضع مشاريعها بالشكل والصورة التي يوافق عليها البوندسرات وذلك لان البوندسرات له حق الفيتو<sup>(٣)</sup>.

يحق للبوندسرات ان يعلق على مشاريع القوانين الحكومية في غضون ستة اسابيع، واذا طلب البوندسرات تمديداً لاسباب هامة وخاصة فيما يتعلق بنطاق مشروع القانون تزيد الفترة الى تسعة اسابيع، واذا اعلنت الحكومة الاتحادية في ظروف استثنائية لدى تقديمها مشروع القانون الى البوندسرات انه يتسم بطابع الاستعجال على وجه الخصوص، يجوز لها ان تقدم المشروع الى البوندستاج بعد ثلاثة اسابيع او اذا كان البوندسرات قد طلب تمديداً عملاً بالجملة الثالثة من الفقرة ٣ من المادة ٧٦ من الدستور بعد ستة اسابيع، حتى اذ لم يكن قد تلقى تعليقات البوندسرات، وعند تلقيه هذه التعليقات يحيلها الى البوندستاج دون تأخير. وتتم العملية التشريعية داخل البوندستاج بثلاث قراءات، القراءة الاولى شكلية وتعود الى ارسال النص الى لجنة برلمانية، اما القراءة الثانية فتتناول دراسة النص مادة مادة ومن ثم تأتي القراءة الثالثة التي تؤدي الى اعتماد النص بصيغة نهائية، ونادراً ما يجري تعديل النص في هذه المرحلة واذا كان هناك تعديل يجب ان يقتصر على النص بعد خضوعه للقراءة الثانية، ثم يجري التصويت على مشروع

(١) المادة ٣/٧٦ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) د. حمدان محمد سيف الغفلي، مظاهر استقلال وتوازن السلطات في النظم الفيدرالية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص ٤٠٠، نقلاً عن د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٣) د. دانا عبد الكريم سعيد، المصدر السابق، ص ٨٩.

القانون بعد انتهاء المداولة الثالثة<sup>(١)</sup>. ثم بعد اعتماد البوندستاج للمشروع يقدمه رئيسه الى البوندسرات دون تأخير ويجوز للبوندسرات في غضون ثلاثة اسابيع من استلام المشروع ان يطالب بعقد اجتماع اللجنة المختصة للنظر في مشاريع القوانين بصفة مشتركة<sup>(٢)</sup>. واذا اقترحت اللجنة ادخال تعديل على مشروع القانون المعتمد، يجب على البوندستاج ان يصوت عليه للمرة الثانية.

ومن مظاهر تقسيم السلطة في النظام الفيدرالي الالمانى ان للبوندسرات حق الفيتو على القوانين التي يقرها البوندستاج ويكون حق الفيتو مطلقا اذا نص القانون الاساسي على ضرورة موافقة كل من البوندسرات والبوندستاج في ان واحد معا، وهذه القوانين تتعلق بتنظيم العلاقات الادارية والمالية بين المركز والولايات، كما يشمل الفيتو المطلق القوانين الدستورية التي تتناول تعديل القانون الاساسي.

اما بشأن النقض المعلق (الاعتراض التوقيفي) فيمارسه البوندسرات على القوانين التي تتطلب حكماً موافقة عليها فاذا حصل خلاف بينة وبين البوندستاج ورفض قرار لجنة التوفيق يصبح له حق بممارسة النقض المعلق، فاذا مارس هذا الحق بالاغلبية المطلقة لأعضائه يستطيع البوندستاج تجاوز هذا النقض باغلبية مماثلة، وهكذا اذا كان النقض باغلبية الثلثين فمن الممكن لثلاثي اعضاء البوندستاج تجاوزه ايضا<sup>(٣)</sup>. ونادرا ما يتم اللجوء الى النقض المعلق<sup>(٤)</sup>. ومن بعد المراحل المشار اليها يحال مشروع القانون لرئيس الجمهورية لإصداره.

(١) ينظر المواد ٧٩-٨٦ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٢) تتكون لجنة التوفيق من اعضاء من البوندستاج واطباء من البوندسرات وينظم النظام الداخلي الذي يعتمده البوندستاج ويوافق عليه البوندسرات تكوين هذه اللجنة وعملها ينظر المادة ٢/٧٧ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٣،٤/٧٦ من القانون الاساسي ١٩٧٩.

(٤) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

**صفوة القول** ان المشرع الدستوري الالماني لم يحجم الدور التشريعي للبرلمان، وقد بلغ المجلسان (البوندستاغ والبوندسرات) مبلغاً من النضج، واذا كانت فعالية التشريع لاتقاس بعدد التشريعات فقط انما باهميتها واحكامها ومناسبتها، فان البرلمان الالماني يعد برلمانا فاعلا.

## المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

تمارس السلطة التنفيذية في معظم . ان لم نقل كل . الانظمة السياسية دورا مهما في العملية التشريعية، فالعملية التشريعية وصناعة التشريع لم تعد حكرا على البرلمان، ودور السلطة التنفيذية يتفاوت قوة وضعفا بحسب النصوص الدستورية المنظمة له، وبحسب الممارسة السياسية، كما ان دور الثنائية التنفيذية (رئيس الدولة، الحكومة) يتباين تشريعيًا من نظام الى آخر، وسنبحث دور كل من رئيس الدولة والحكومة في العملية التشريعية وذلك في الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: دور رئيس الدولة في العملية التشريعية

خلافًا للنظام السياسي الفرنسي، والذي عظم مكانة رئيس الدولة، فإن الدستور الألماني جعل مركز الرئيس شرفياً، وفي كافة المجالات، ومنها المجال التشريعي ويختلف الدور التشريعي للرئيس في الظروف العادية عنه في الظروف الاستثنائية وسنبحث ذلك الدور في الطرفين .:

**اولاً: الدور التشريعي للرئيس في الظروف العادية:** لم يشأ القانون الاساسي الألماني ١٩٤٩ منح رئيس الدولة صلاحيات تشريعية واسعة، فقد ضيق من الصلاحيات التشريعية للرئيس، وقصر حقه على التصديق من خلال توقيعه على



القانون اضافة الى توقيع المستشار الاتحادي او الوزير المختص<sup>(١)</sup>. ومن الناحية التطبيقية فان توقيع الرئيس على القوانين والاورام والمراسيم هو إجراء شكلي في اغلب الاحيان، لان توقيع المستشار او اي مسؤول آخر مطلوب الى جانبه<sup>(٢)</sup>. وخلافا لما كان عليه الامر في دستور فايمر حيث منح الرئيس صلاحية إعاقه القوانين عبر الفيتو، اذ كان بإمكان الرئيس ان يخضع للاستفتاء كل مشروع قانون يصوت عليه البرلمان<sup>(٣)</sup>. لم يمنح الرئيس حق الاعتراض على القوانين بدليل المادة ٨٢<sup>(٤)</sup>. ويذهب البعض الى ان عرفا دستوريا مكتملا نشأ ومنح الرئيس حق الامتناع عن وضع توقيعته الى اي تشريع، بشرط ان يصب هذا الاعتراض على الشكل لا الموضوع، كما ان هذا العرف أباح للرئيس حق الامتناع عن التصديق اذا كانت دستورية التشريع محل شك. وفي تاريخ جمهورية المانيا الاتحادية هناك ثمانية امثلة على قيام الرئيس الاتحادي برفض التوقيع على قوانين اهمها، امتناع الرئيس عام ١٩٥١ عن توقيع التشريع الاتحادي القاضي بتمديد المدة القانونية للمجالس التشريعية في (باون وفيركمبرج وهوهنزولرن) بسبب ما كان مقترحا من اعادة تنظيم اراضيها وفعلا قضت المحكمة الدستورية في ٢٣/١٠/١٩٥١ بعدم دستورية هذا القانون<sup>(٥)</sup>. وفي عام ١٩٥٢ امتنع الرئيس على الرغم من ضغط المستشار

(١) المادة ١/٨٢ من القانون الاساسي الألماني ١٩٤٩.

(٢) المربليشيكه، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٣) موريس دفروجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٧١.

(٤) تنص المادة ٨٢ من القانون الاساسي على ان (١) يقوم الرئيس الاتحادي بتحرير جميع القوانين التي يتم إقرارها وفقاً لأحكام هذا القانون الاساسي بعد توقيعها عليها، وكذلك بإعلانها في الجريدة الرسمية الاتحادية. وبالنسبة الى المراسيم القانونية، تقوم الجهة المصدرة لها بتحريرها وإعلانها في الجريدة الرسمية الاتحادية، ومع مراعاة اي قاعدة قانونية اخرى في هذا الشأن. ٢- ينبغي ان يحدد كل قانون وكل مرسوم قانوني اليوم الذي يبدأ فيه سريان مفعوله، واذا لم يتم هذا التحديد فتدخل القوانين والمراسيم القانونية حيز التنفيذ بحلول اليوم الرابع عشر بعد اليوم الذي نشرت فيه بالجريدة الرسمية الاتحادية).

(٥) Karle Romer and Ulerich K. Dreilcandt-Faces about Germany published by lexicon

والحكومة الاتحادية، عن تصديق المشروع الخاص بمعاهدة اسرة الدفاع الاوربية المشتركة الا بعد ان تبدي المحكمة الدستورية رأيها في الموضوع، اذ كانت دستورية المعاهدة محل شك من حيث الموضوع<sup>(١)</sup>. كذلك امتنع الرئيس هاينريش لوبكه (١٩٥٩-١٩٦٩) عن التوقيع على قانون سنه البرلمان الاتحادي، فبعد حصوله على تقرير من المحكمة الدستورية الاتحادية اعترض لوبكه امام البرلمان على التوقيع على قانون يتعلق بالموظفين والشركات باعتباره مخالفا لما ينص عليه الدستور الالماني من ضمان حرية اختيار الوظيفة والتأهيل المهني، ومن الامتناعات على التوقيع امتناع الرئيس الرابع لمانيا (فالترشيل) (١٩٧٤-١٩٧٩)، اذ رفض شيل التوقيع على الغاء قانون رفض الخدمة العسكرية لاسباب ضميرية<sup>(٢)</sup>. وفي عام ٢٠٠٦ رفض الرئيس الاتحادي هورست كوهلر التوقيع على قانون خاص بتأمين الملاحة الجوية مما توجب سحب ذلك القانون في وقت لاحق<sup>(٣)</sup>. ان هذا الاعتراض غير المباشر للقانون يطلق عليه تسمية (الاعتراض المحيل) الذي يحيل بواسطته الرئيس القانون الى المحكمة الدستورية الاتحادية بسبب عدم دستوريته<sup>(٤)</sup>.

ان الرئيس حين يوجه اعتراضا على القانون بسبب عدم دستوريته فإنه لا

---

نقلا عن د. علي يوسف الشكري الوسيط في الانظمة p١١٤-١٩٨٨ Institution Bertelsmann  
السياسية المقارنة، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص٦١٢.

(١) المريليشكه، مصدر سابق، ص١٤٥.

(٢) الرئيس الاتحادي الالماني، سلطة محدودة ودور فخري، دون اسم كاتب، مقال متاح على الموقع الالكتروني <http://www.dw.com/world> - تاريخ الزيارة ٢٠/١٠/٢٠١٧ الساعة ٣٠:١٠ صباحا.

(٣) رتشارد فوكس، منصب الرئيس في المانيا - صلاحيات محدودة لا يخلو من اهمية، ترجمة عبد الحي العلمي، مقال منشور على الموقع الالكتروني <http://www.dw.com/world> - تاريخ الزيارة ٢٠/١٠/٢٠١٧ الساعة ٣٠:١٠ صباحا..

(٤) جتواسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص١٠٥.

يمكن ان يكون الا اجماليا لانه يستبعد القانون باكملة، ويمكن التغلب على هذا الاعتراض في حال طعن البوندستاج والبوندسرات بقرار الرئيس لدى المحكمة الدستورية الاتحادية، وحكمت المحكمة بدستورية القانون<sup>(١)</sup>.

**ثانيا: الدور التشريعي للرئيس في الظروف الاستثنائية:** تحتوي معظم الدساتير خصوصا خاصة لمعالجة حالة الطوارئ، و اشار دستور فايمرالى ذلك<sup>(٢)</sup>. ولكن بدل صيانة النظام الدستوري في الاوقات الحرجة، حرفت الممارسة السياسية النص الدستوري الخاص بحالة الطوارئ وذلك من اجل تقويض اركان النظام البرلماني، فالصلاحيات التي منحت للرئيس استخدمت بشكل سيئ، وقد تم استعمال النص الدستوري الخاص بالطوارئ اكثر من مائتي مرة، ثم استخدمت لتغيير الحكومة وتمكين النظام على اساس الحكم الدكتاتوري<sup>(٣)</sup>، ولذلك فالمشرع الدستوري في القانون الاساسي عقلن هذه الصلاحية، ونص في المادة ٨١ على امكانية رئيس الجمهورية . في ظروف محدودة جدا . هي التي تقع فيها ازمة مستحكمة بين البوندستاج والحكومة . ان يعلن حالة الطوارئ التشريعية بناء على طلب المستشار المؤيد من البوندسرات وهذا الاجراء لا يتخذ الا بصدد قانون معين يرفضه البوندستاج على الرغم من ان الحكومة ترى ان له حاجة ماسة فاذا رفض البوندستاج هذا القانون مرة اخرى بعد اعلان حالة الطوارئ التشريعية (او وافق عليه في صيغة لا تقبلها الحكومة الاتحادية) يصدر القانون كما اقترحه الحكومة بشرط ان يوافق عليه البوندسرات، وحين تنشأ حالة الطوارئ التشريعية يعد كل قانون معلقا . ماعدا مقترحات تعديل القانون

(١) د. جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، تقديم دومنيك بريا، ترجمة د. محمد عرب ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع للدراسات مجد، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٥٣٨.

(٢) المادة ٤٨ من دستور فايمر ١٩١٩

(٣) المريليشكه، مصدر سابق، ص ١٣٨.

الاساسي او الغاءه او تعليق العمل به كلياً او جزئياً . موافقا عليه وصادرا، على ان هذا الموقف لا يستمر لاكثر من ستة اشهر من تاريخ اعلان الطوارئ، وبعد انتهاء هذه المدة لا يجوز اصدار اعلان آخربحالة الطوارئ في عهد المستشار نفسه.

واضح ان المشرع الدستوري في القانون الاساسي اغلق ابواب تحول الرئيس الى دكتاتور في ظل ظرف استثنائي واناط الامر بعدة ضمانات اهمها:

١. طلب رئيس الوزراء.
٢. موافقة البوندسرات.
٣. تحديد حالة الطوارئ بمدة معينة.
٤. عدم جواز التلاعب بالقانون الاساسي خلالها.

### الفرع الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة

منح القانون الاساسي الالماني ١٩٤٩ الحكومة الاتحادية دورا مهماً في العملية التشريعية، اذ لها حق تقديم مشروعات قوانين، ولها حق اصدار اوامر قانونية (التشريع الاداري)، ولها دور في تشريعات الطوارئ، ولان معظم الوزراء الاتحاديين، بل والمستشار نفسه ينتخبون من بين اعضاء البوندستاج . اذ لم ياخذ القانون الاساسي بقاعدة عدم الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة كما فعل الدستور الفرنسي ١٩٥٨ . وهم بصفتهم هذه يتمتعون بحق التصويت على الاجراءات التشريعية<sup>(١)</sup>. لذلك كان للحكومة دور في العملية التشريعية، وسنبحث الدور التشريعي للحكومة في البنود الآتية:

**اولاً: دور الحكومة في العملية التشريعية:** يجوز للحكومة وفقاً للمادة ٧٦ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، ان تتقدم بمشروعات قوانين، اسوة بأعضاء

(١) المرليشكه، مصدر سابق ص١٦٨.

البوندستاج والبوندسرات، ومشاريع القوانين المقترحة من الحكومة الاتحادية تقدم الى البوندسرات اولاً كما اشرنا سابقاً ومشروعات القوانين المقدمة من البوندسرات لابد ان تمر بالحكومة والاخيرة تقدمها الى البوندستاج في غضون ستة اسابيع وتبدي الحكومة الاتحادية آراءها عند تقديم تلك المشاريع، واذا طالبت الحكومة الاتحادية بتمديد لاسباب هامة، وبخاصة فيما يتعلق بنطاق مشروع القانون، تزيد الفترة الى تسعة اسابيع، واذا اعلن البوندسرات في ظروف استثنائية ان مشروع قانون يتسم بطابع الاستعجال على وجه الخصوص، تصبح الفترة ثلاثة اسابيع، او اذا طالبت الحكومة بتمديد عملاً بالجملة الثالثة من هذه الفقرة تصبح ستة اسابيع، وفي حال تقديم مشاريع قوانين لتعديل القانون الاساسي او لنقل سلطات سيادية عملاً بالمادة ٢٢ او المادة ٢٤ تصبح مهمة التعليق تسعة اسابيع، وينظر البوندستاج في مشاريع القوانين ويصوت عليها في غضون مدة معقولة. ومن الناحية العملية بلغت نسبة مشروعات القوانين التي تعدها وتتبناها الحكومة الاتحادية نحو ثلاثة ارباع التشريعات عموماً<sup>(١)</sup>. وبهذا المعنى يشير الفقيه (روسل جيه دالتون) الى ان ثلثي التشريعات التي يناقشها البوندستاج يتقدم بها مجلس الوزراء ويمكن لعدد من اعضاء البرلمان ان يتقدموا مجتمعين بمشروع قانون، لكن (٢٠٪) فقط من المقترحات التشريعية تبدأ بهذه الطريقة، وهذا يعني ان معظم التشريعات تأتي من الحكومة وأحد اسباب هذه الهيمنة هي ان مجلس الوزراء والوزراء يديرون شؤون الحكومة<sup>(٢)</sup>.

ويذهب البعض الى ان مشاريع القوانين الحكومية تقر بنسبة كبيرة، فسته

(١) المرليشكه، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٢) روسل جيه. دالتون، السياسة في المانيا، في كتاب السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، مراجعة سمير نصار، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، كان، ١٩٩٧، ص ٤٨٦-٤٨٧ نقل عن د. دانا عبد

الكريم، مصدر سابق، ص ٨٨.

قوانين من اصل سبعة تقر كمشاريع قوانين<sup>(١)</sup>.

**صفوة القول** ان العملية التشريعية في المانيا توضح بشكل لابس فيه التفوق التشريعي للحكومة، والاحصائيات تؤكد صحة ذلك، فمن مجموع القوانين المشرعة وعددها (١٩٠٩) بين عام ١٩٤٩ الى عام ١٩٦٥ لوحظ ان هناك فقط (٤٥٥) قانونا كان من اصل برلماني وقد رفضت مشاريع قوانين برلمانية وعددها (٧١٦) مشروع قانون اي ان نسبة القوانين من اصل برلماني لاتزيد على الربع<sup>(٢)</sup>. ولان مجلس الوزراء يمثل الاغلبية في البوندستاج فان معظم المبادرات التشريعية يتم اقرارها كقوانين في البوندستاج في الفترة (١٩٨٣ - ١٩٨٧) تم اقرار (٨٥٪) من القوانين المقترحة من قبل مجلس الوزراء في حين ان ٣٠٪ فقط من مشاريع القوانين التي اقترحها البوندستاج اقرت كقوانين<sup>(٣)</sup>.

**ثانيا: التفويض التشريعي للحكومة:** تنص المادة (٨٠) من القانون الاساسي الالمانى ١٩٤٩ على ان: ١ - يجوز بموجب قانون تفويض الحكومة الاتحادية، او اي وزير اتحادي، او حكومة اي ولاية، في اصدار مراسيم قانونية، وفي هذه الحالة يجب ان يحدد القانون مضمون هذا التفويض، والغرض منه، ومداه، كما يجب ان يشمل المرسوم على السند القانوني له، واذا نص القانون على مزيد من التفويض لهذه السلطة، يجب ان يحدث هذا التفويض الفرعي بموجب مرسوم قانوني.

٢ - تلزم موافقة البوندسرات على المراسيم القانونية الصادرة عن الحكومة الاتحادية او عن وزير اتحادي بخصوص الرسوم او المبادئ الاساسية المتعلقة باستخدام المرافق البريدية ومرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية، بخصوص

(١) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٢٠٤.

(٢) د. حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية الدستورية المقارنة، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

(٣) روسل جيه. دالتون، مصدر سابق، ص ٤٨٧، نقلا عن د. دانا عبد الكريم سعيد، ص ٩٠.

المبادئ الاساسية لفرض رسوم على استخدام مرافق السكك الحديدية الاتحادية، او بناء وتشغيل السكك الحديدية، فضلا عن المراسم القانونية التي تصدر عملا بقوانين اتحادية وتتطلب موافقة البوندسرات او تنفيذها الولايات الممثلة في اللجان الاتحادية او من تلقاء نفسها، ما لم ينص قانون اتحادي على خلاف ذلك.

٣. ويجوز للبوندسرات ان يقدم للحكومة الاتحادية مشاريع مراسيم قانونية تتطلب موافقتها عليها.

٤. بقدر ما تكون حكومات الاقاليم مخولة بموجب قوانين اتحادية سلطة اصدار مراسيم قانونية او بقدر ما تكون مخولة تلك السلطة عملا بقوانين اتحادية، يجوز للولايات تنظيم المسألة بموجب قانون.

ان الشروط التي اشترطها المشرع الدستوري الالماني لصحة الاوامر القانونية هي تقريبا نفس الشروط التي اشترطها المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨، لصحة صدور اللوائح التفويضية مع الاخذ بنظر

الاعتبار الاعتبارية الخاصة المتعلقة بالنظام الفدرالي الالماني<sup>(١)</sup>. والشروط

هي:

١. وجوب اخذ موافقة البوندستاج عند اصدار هذه الاوامر او المراسيم القانونية.

٢. ان تصدر هذه المراسيم من الحكومة الاتحادية او الوزير الاتحادي او حكومات الولايات.

٣. ينبغي ان يتضمن قانون التفويض موضوعات التفويض وذلك لمنع التعسف الحكومي في اصدار تلك المراسيم.

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، مصدر سابق، ص ١٣٤.

٤- تحديد مدة التفويض في القانون ويرجع السبب في ذلك الى حرص المشرع الدستوري على عدم استمرار التفويض لأجل غير مسمى ورغم ان المشرع الدستوري لم ينص على الظروف التي ينبغي في ظلها اصدار الاوامر القانونية، لكن من خلال شرط المدة يمكن استنتاج ان الظروف غير اعتيادية، لان التأقيت لا يكون في الظروف العادية انما يرتبط بالظروف غير العادية.

٥- ضرورة موافقة البوندستاج على المراسيم القانونية التي تصدرها الحكومة او الوزراء.

ومن المهم ذكره ان المحاكم لها ان تقرر ما اذا كانت تلك المراسيم او الاوامر تتفق او لا تتفق مع الحدود

التي رسمها القانون العام فان كانت مخالفة وجب تعديلها او تبديلها<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً: حق الاعتراض القانوني:** لقد عزز القانون الاساسي الالماني من موقف الحكومة التشريعي فيما يتعلق في المسائل المالية اذ للحكومة ان تعترض على القوانين التي تؤدي الى زيادة نفقات الميزانية المقترحة من الحكومة الاتحادية، او تستتبع نفقات جديدة او تؤدي الى نفقات جديدة، ولا بد في مثل هذه الامور من اخذ موافقة الحكومة، وهذه الموافقة مطلوبة ايضاً على القوانين التي تستتبع او تؤدي الى حدوث نقصان في الإيرادات، ويجوز للحكومة ان تطالب البوندستاج بتأجيل تصويته على مشاريع القوانين المتعلقة بذلك، وفي هذه الحالة تقدم الحكومة الاتحادية تعليقاتها الى البوندستاج في غضون ستة اسابيع<sup>(٢)</sup>.

(١) المريليشكه، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٢) المادة ١/١١٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.



واذا اعتمد البوندستاج اي قانون من هذا القبيل فللحكومة في غضون اربعة اسابيع من اعتماده ان تطالب البوندستاج اعادة التصويت على القانون مرة ثانية<sup>(١)</sup>.

واذا اصبح مشروع القانون قانوناً عملاً بالمادة ٧٨ من القانون الاساسي، لا يجوز للحكومة الاتحادية ان ترفض الموافقة الا في غضون ستة اسابيع، والا بعد الاجراء المنصوص عليه في الجملتين الثالثة والرابعة من الفقرة الاولى او الفقرة الثانية من المادة ١١٣ وعند انتهاء هذه المهلة تعد الموافقة قد تمت<sup>(٢)</sup>.

---

(١) المادة ٢/١١٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٣/١١٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.



## المبحث الثاني:

### شرفية دور رئيس الجمهورية وفاعلية دور الحكومة الاتحادية

تناول القانون الأساسي الألماني الثنائية التنفيذية في فصلين متكافئين شكلياً، حيث تناول مركز رئيس الجمهورية في الفصل الخامس (المواد ٥٤، ٦١)، وتناول مركز الحكومة في الفصل السادس من القانون الأساسي (٦٢، ٦٩) وتحليل للنصوص الدستورية المشار إليها - وأخرى متوزعة على فصول القانون الأساسي - وبقراءة الممارسة السياسية في ألمانيا، نستطيع القول ان دور رئيس الجمهورية دور رمزي وشرفي وليس إشرافياً أما دور الحكومة فهو دور فاعل ومتفاعل، وربما اذا تم توجيه سؤال (من هو رئيس ألمانيا؟) ستجد الكثير لا يعرف الإجابة، على العكس من المستشار الإتحادي فبمجرد توجيه سؤال (من هو مستشار ألمانيا الحالي؟) ستجد الإجابة (انها السيدة ميركل) وهذا يدل بشكل واضح على فاعلية دور المستشار الإتحادي في مقابل شرفية دور الرئيس الإتحادي وسنبحث شرفية دور الرئيس وفاعلية الحكومة الإتحادية في المطلبين التاليين: -

## المطلب الاول: شرفية دور رئيس الجمهورية

رئيس الدولة هو رئيس الإتحاد ويُنخب الرئيس وفق آلية مغايرة لما كان عليه الامر في عهد جمهورية فايمر، ويمارس صلاحيات مختلفة عن تلك التي كانت معقودة لموقعه في دستور ١٩١٩ ومن أجل الوقوف على مركز الرئيس في النظام السياسي الألماني، سنبحث آلية إنتخابه وعزله، صلاحياته و مسؤوليته وذلك في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: آلية انتخاب الرئيس الاتحادي

كان رئيس الرايخ في ظل دستور فايمر ينتخب انتخاباً شعبياً، الامر الذي يجعله مسؤولاً أمام الشعب وليس البرلمان وبالنظر لإستناد الرئيس الى الشعب في شرعيته، اصبح يمارس سلطات هامة مثل (خلق مجالس وزراء رياضية) لم تكن تتمتع باكثر من تأييد هامشي ضئيل من البرلمان، ولكي يتجنب مشرعو القانون الاساسي الالمانى نقاط الضعف هذه وغيرها في منصب الرئاسة، التي كانت سببا في تحطيم النظام في عهد النازية، فانهم قد ادخلوا كثيرا من التعديلات على هذا المنصب فقد صاغوا منصب الرئيس بالشكل الذي يجعله رمز الدولة دون ان يمارس الا سلطة ضئيلة<sup>(١)</sup>. وغيروا الية الانتخاب، فالرئيس

(١) المرليشكه، مصدر سابق، ص ١٤٧-١٤٨.

وفقا للقانون الاساسي ينتخب بواسطة المؤتمر الاتحادي دون اجراء مناقشة، ويجب ان يكون مواطناً ألمانياً، بلغ سن الاربعين<sup>(١)</sup>. ومدة ولاية الرئيس خمس سنوات ولا يجوز اعادة انتخابه لمدة تالية الا مرة واحدة<sup>(٢)</sup>. ويتكون المؤتمر الاتحادي من اعضاء البوندستاج وعدد من اعضاء تنتخبهم برلمانات الولايات على اساس التمثيل النسبي<sup>(٣)</sup>. ويجتمع المؤتمر الاتحادي في موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً قبل انتهاء ولاية الرئيس الاتحادي، او في حالة انتهائها قبل الاوان، في موعد لا يتجاوز ثلاثين يوماً بعد ذلك التاريخ، ويدعو رئيس البوندستاج الى انعقاد المؤتمر<sup>(٤)</sup>. ويفوز المرشح الحاصل على اصوات اغلبية اعضاء المؤتمر الاتحادي، وفي حالة عدم حصول اي مرشح على هذه الاغلبية في الدورة الاولى او الدورة الثانية من الانتخاب، فإن اي مرشح يحصل على اكبر عدد من الاصوات يكون هو الرئيس<sup>(٥)</sup>.

**خلاصة القول:** ان جعل الرئيس مستندا الى شرعية مقسمة بين البوندستاج وبرلمانات الولايات، يضعف استقلالية قراره، ويدفعه الى كسب ود المؤتمر الاتحادي. واذا ما علمنا ان القانون الاساسي لم ينص على كيفية انتهاء مدة الرئاسة قبل انتهائها، بل اشار الى الية العزل والاثام الجنائي للرئيس، فان قاعدة توازي الاشكال هي التي ستطبق في مثل هذه الحالة، ولذلك سيكون للمؤتمر الاتحادي دوره في انتهاء الوجود السياسي للرئيس الاتحادي ووفق الاغلبية المشار اليها سابقا وهذا يعني مزيداً من التقييد والتحكم.

(١) المادة ١/٥٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٢/٥٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٣/٥٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩. (في الدورة التشريعية ١٩ فان عدد اعضاء المؤتمر يصل الى

١٤١٨ باعتبار ان عدد اعضاء البوندستاج التاسع عشر ٧٠٩ عضواً).

(٤) المادة ٤/٥٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة ٥/٥٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

## الفرع الثاني: صلاحيات الرئيس الاتحادي

يمارس الرئيس الاتحادي العديد من الصلاحيات في مجالات مختلفة، بعضها في مجال تسمية اعضاء الحكومة وإعفائهم وأخرى في مجال الشؤون الحربية، وهناك صلاحيات يمارسها في مجال الشؤون الخارجية، صلاحيات يمارسها في المجال التشريعي (وقد تم بحثها في المبحث الاول من هذا الفصل) وصلاحيات أخرى يمارسها في اطار علاقته بالبرلمان (حق حل البوندستاج) وايضا فيما يتعلق بحق العفو عن المجرمين، وسنبحث في اهم تلك الصلاحيات:

**اولا:** تسمية اعضاء الحكومة الاتحادية وإعفائهم: ينتخب مجلس النواب (البوندستاج) المستشار الاتحادي بناء على اقتراح الرئيس الاتحادي<sup>(١)</sup>. ويقوم الرئيس الاتحادي بتسمية المستشار المنتخب رئيساً للحكومة<sup>(٢)</sup>. وتتم تسمية الوزراء الاتحاديين واقتلتهم من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح المستشار<sup>(٣)</sup>.

ان حرية الرئيس الاتحادي في تسمية الوزراء الاتحاديين ليست مطلقة انما مقيدة الى حد كبير، فالرئيس الاتحادي ملزم بمراعاة قوة ووزن الاحزاب في البرلمان، وفي مسألة عزل الوزير الاتحادي، يثار سؤال: هل للرئيس الاتحادي استبعاد وزير اتحادي يرى المستشار الاتحادي ان يضمه الى حكومته؟ وللجابة عن هذا التساؤل يرى البعض انه يوجد حقان متواجهان، حق المستشار الاتحادي في اختيار فريقه واقتراحهم، وحق الرئيس الاتحادي في التسمية، اذ ان الوزراء يستمدون سلطاتهم من المرسوم الصادر من الرئيس الاتحادي بتعيينهم، وهم على اتصال دائم، فليس من المعقول اذن اجبار الرئيس الاتحادي على تعاون مع شخص لا يريده، ولذلك ومن اجل التوفيق بين هذين الحقين المتواجهين، يكون

(١) المادة ١/٦٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٢/٦٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ١/٦٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

لرئيس الاتحادي، الحق في عدم الموافقة على تسمية احد الاسماء المقدمة بواسطة المستشار الاتحادي، ولكن ليس للرئيس الاتحادي ان يفرض شخصا معيناً بالذات على المستشار الاتحادي، لان هذا يتعارض مع حق المستشار الاتحادي في اختيار زملائه وكذلك يتعارض مع مبدأ المسؤولية التضامنية للوزارة<sup>(١)</sup> ونحن نرى ان سلطة الرئيس هنا شكلية وليست فعلية، اذ عليه الموافقة على اقتراح المستشار.

**ثانياً:** اختصاصات الرئيس الاتحادي في مجال الشؤون الحربية: تناط سلطة قيادة القوات المسلحة بوزير الدفاع الفيدرالي<sup>(٢)</sup>. لكن بمجرد اعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات قيادة القوات المسلحة الى المستشار الاتحادي<sup>(٣)</sup>. ويقوم البوندستاج بموافقة البوندسرات باتخاذ القرار بشأن تعرض الاراضي الاتحادية لهجوم مسلح ويتخذ القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية، ويتطلب اقراره موافقة اغلبية ثلثي الاصوات المدلى بها التي لاتقل عن اغلبية عدد اعضائه<sup>(٤)</sup>. ويتم نشر القرار بوقوع حالة الدفاع في الجريدة الاتحادية الرسمية بواسطة الرئيس الاتحادي واذا كان ذلك غير ممكن في وقته اللازم، فيتم نشره بطريقة أخرى، على ان تنشر لاحقاً في الجريدة الاتحادية عندما تسمح الظروف بذلك<sup>(٥)</sup>. وفي حالة اعلان قرار وجود حالة دفاع، واذا كانت الاراضي الاتحادية تتعرض لهجوم مسلح، يجوز للرئيس الاتحادي بموافقة البوندستاج ان يصدر اعلانات بموجب القانون الدولي بشأن وجود حالة دفاع<sup>(٦)</sup>.

(١) جتواسماعيل مجيد، مصدر سابق، ص ١٠٠-١٠١.

(٢) المادة ٥٦/أ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ١١٥/ب من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة ١١٥/أ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة ١١٥/٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٦) المادة ١١٥/أ / ٥ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

يتضح لنا ان دور الرئيس في حالة الدفاع دور ثانوي وليس رئيسياً.

**ثالثاً:** اختصاصات الرئيس الاتحادي في مجال الشؤون الخارجية: يمثل الرئيس الاتحادي الاتحاد في امور القانون الدولي، ويعقد معاهدات مع الدول الاجنبية باسم الاتحاد، ويعتمد المبعوثين ويستقبلهم<sup>(١)</sup>. وتتطلب المعاهدات التي تنظم العلاقات السياسية للاتحاد او تتعلق بمواضيع التشريع الاتحادي موافقة او مشاركة الهيئات المختصة في هذه الحالة من اجل سن قانون اتحادي. وفي حالة الاتفاقات التنفيذية تنطبق على ذلك الاحكام المتعلقة بالادارة الاتحادية<sup>(٢)</sup>. بمعنى ان القانون الاساسي يميز بين الاتفاقيات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية او التي تتعلق بامور التشريع الاتحادي وهذا النوع يتطلب مصادقة البرلمان الاتحادي، اما المعاهدات الادارية فلا تحتاج لذلك<sup>(٣)</sup>.

**رابعاً:** صلاحية حل البرلماني: أخذ القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ بالحل الرئاسي اذ يمكن للرئيس الاتحادي حل مجلس النواب (البوندستاج) وتمهيد الطريق لإجراء إنتخابات مبكرة وقد تناول القانون الاساسي حق الحل في مادتين، المادة ٦٣، المادة ٦٨ منه:

١ - الحل وفقاً للمادة ٦٣ في حال تعثر البوندستاج في اختيار مرشح الرئاسة الاتحادية لشغل موقع المستشار الاتحادي، في الجولة الاولى وما بعدها من جولات ومدد فرضها القانون الاساسي، يصبح امام رئيس الجمهورية خياران، اما ان يسمى المرشح مستشاراً خلال سبعة ايام أو ان يقوم بحل مجلس النواب، ونرى ان هذه الصلاحية التي أشارت اليها المادة

(١) المادة ١/٥٩ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٢/٥٩ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) صلاح حسن كريم، مصدر سابق، ص ١٠٢.



٦٣ تعد من اقوى صلاحيات الرئيس الاتحادي، اذ تمكنه من تجاوز البوندستاج في حال إخفاقه في اختيار المستشار الاتحادي لاكثر من جولة وتسميته مستشاراً أو تعطيه صلاحية إعدام وجود البوندستاج وحله والدعوة لانتخابات جديدة وجدير بالذكر أن هذه المادة لم يتم استعمالها (تطبيقاً) حتى الان.

٢ - الحل وفقاً للمادة ٦٨ (منحة المستشار): تنص المادة ٦٨ من القانون الاساسي على ان (اذا قدم المستشار الاتحادي طلباً بالثقة ولم يحرز هذا الطلب موافقة أغلبية أعضاء البوندستاج، فيجوز للرئيس الاتحادي عندئذ وبناء على اقتراح المستشار الاتحادي ان يأمر بحل البوندستاج خلال مدة زمنية قدرها واحد وعشرون يوماً. ويسقط الحق في حل البوندستاج بمجرد ان ينتخب المجلس النيابي مستشاراً اتحادياً جديداً بأغلبية اعضائه) وتشير الفقرة الثانية من المادة ذاتها الى ان (يجب مرور مدة ثمان واربعين ساعة بين الطلب وعملية التصويت) يتضح لنا إن مسألة الحل هنا، مرتبطة بمسألة الثقة على الحكومة وعليه فشروط الحل وفقاً للنص اعلاه هي:

- تقديم المستشار طلباً الى مجلس النواب لمنحه الثقة.

- عدم حصول الطلب على تأييد أغلبية الاعضاء.

- الاقتراح بطلب الى رئيس الجمهورية يبين فيه المستشار رغبته بحل مجلس

النواب.

- ان يكون الحل خلال مدة زمنية أقصاها ٢١ يوماً.

ان لا ينتخب مجلس النواب خلال المدة المذكورة مستشاراً جديداً.

اذن فعملية الحل هنا متوقفة بالدرجة الاساس على المستشار الاتحادي، ويلجأ المستشار الاتحادي الى هذه الوسيلة في حال فقدته لتأييد الاغلبية السياسية

الداعمة له<sup>(١)</sup>. كما حصل في عام ١٩٧٢ اذ قام الرئيس الاتحادي الثالث (غوستاف هاينيمان) بحل البوندستاج بناء على اقتراح المستشار الاتحادي (برانت) بعد فشل محاولته بطرح الثقة<sup>(٢)</sup>. وفي عام ١٩٨٢ طرح المستشار الثقة بحكومته وكان يؤكد أنه لم يعد يملك ضمانة سياسية لإمكانية الإعتماد على أغليبيته، ولم تمنح الحكومة الا وكالة محدودة من حيث الموضوع والزمن، وكان جواب البوندستاج سلبياً، لم يكن هناك مأزق دستوري حقيقي كما كان في عام ١٩٧٢ (إذ يذكر

أ. لود يفالليك ان الوضع انذاك، أصيب بالنشل التام حيث لم تعد الاكثريه فيه واحدة نظراً لأنها لم تتوصل الى تطبيق برنامجها الانتخابي، كما ان المعارضة لم تكن قادرة على إثارة الرقابة البناءة للوصول الى السلطة)<sup>(٣)</sup>. إنما كان هناك تلاعب بقواعد القانون الدستوري، هذه الفرضية هي الاكثر جدارة بالتصديق كما ترى سيلين فينتزل، وفي ختام عملية التصويت العلني في البوندستاج، قدم المستشار طلبه بحل المجلس الى الرئيس الاتحادي، وما كان من الاخير الا ان أيد الطلب وحل المجلس في نهاية المدة المقررة (مهلة التأمل القصوى ٢١ يوماً) تحت ضغط الاسباب السياسية بالرغم من شكوكه فيما يتعلق بدستورية الاجراء.

وفي الاول من تموز ٢٠٠٥ وعندما لم يتمكن المستشار (جيرهارد شرويدر) الذي كان يواجه أزمة سياسية نتيجة سياسته الاصلاحية من الحصول على موافقة مجلس النواب لمنحة الثقة مما دفعة الى تقديم طلب الحل للرئيس

(١) سيلين فينتزل، حل البوندستاج الخامس عشر والمادة ٦٨ من القانون الاساسي، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة محمد عرب، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٢٠٠٦، ص ١٠١٦.

(٢) الرئيس الاتحادي الالماني، سلطة محدودة ودور فخري، دون اسم كاتب مقال متاح على الموقع الالكتروني [www.dw-world.com](http://www.dw-world.com) تأريخ الزيارة ٢٥/١٠/٢٠١٧ الساعة ٢:٣٠ مساءً.

(٣) A. LEDTVELLEC, bleparlementarisme allemeand these.paristt, ١٩٩٩, p. ٤٦٧-٤٦٨

الاتحادي (هورست كولر) وقد استجاب الرئيس لذلك الطلب<sup>(١)</sup>. جدير بالذكر ان مسألة الثقة وفقاً للمادة ٦٨ لا تستوجب في حال رفض منحها إستقالة المستشار ولذلك تعد كانها (منحة للمستشار)، إذ بإمكان المستشار استخدام هذه المدة والالتفاف على القانون الاساسي لتبرير فشل سياسته وعصب الامر برأس البوندستاج.

### الفرع الثالث: مسؤولية الرئيس الاتحادي

رغم الدور الشرفي للرئيس الاتحادي، الا ان القانون الاساسي نظم احكام مساءلة الرئيس، إذ يجوز للبوندستاج أو البوندسرات إتهام الرئيس الاتحادي امام المحكمة الدستورية الاتحادية بسبب المساس المتعمد للقانون الاساسي او لأي قانون اتحادي آخر، ويجب ان لا يقل عدد مقدمي الطلب لرفع الدعوى عن ربع أعضاء البوندستاج أو ربع عدد أعضاء البوندسرات ويتطلب اصدار القرار برفع الدعوى أغلبية ثلثي اعضاء البوندستاج أو اغلبية ثلثي اعضاء البوندسرات<sup>(٢)</sup>. واذا ثبت للمحكمة الدستورية الاتحادية ان رئيس الجمهورية الاتحادية مذنب بالسبب المذكور اعلاه تستطيع حينئذ إعلان اعتباره فاقداً لمنصبه، وتستطيع بعد رفع الدعوى اصدار امر قضائي عاجلاً لمنعه من ممارسة مهام منصبه<sup>(٣)</sup>.

لقد جعل القانون الاساسي سلطة الاتهام<sup>(٤)</sup>. من اختصاص البرلمان

(١) سيلين فينتزل، مصدر سابق، ص ١٦-١٠.

(٢) المادة ٦١/١ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٦١/٢ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٤) يرى البعض (أن نظام الاتهام الذي تمارسه البرلمانات الاتحادية يعد جزءاً مادياً على مخالفة رئيس الدولة للقواعد الدستورية، والمحكمة منه تحقيق التوازن في العلاقة بين البرلمان ورئيس الدولة): ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٨-١٩. ونحن نرى ان الاتهام ليس جزءاً، وكيف يكون كذلك ولما تثبت المخالفة بعد؟! والصحيح ان الاتهام قد يقود الى تأكيد قيام الرئيس بالفعل المنسوب

الاتحادي، اذ يستطيع اي من مجلسيه رفع دعوى ضد الرئيس الاتحادي، ولعل إعطاء البندسرات هذه الصلاحية رغم عدم إشتراكه في مسألة اختيار الرئيس يحقق توازناً ضرورياً فقد يحابي البوندستاج الرئيس مما يؤدي الى عدم اتهامه<sup>(١)</sup>.

اما بشأن سبب الاتهام والمساءلة فهو المساس المتعمد بالقانون الاساسي<sup>(٢)</sup>. واي قانون اتحادي آخر، وبهذا فإن دائرة المساءلة إتسعت لتشمل المساس بالقوانين الاتحادية، أما اذا وقع المساس نتيجة خطأ الرئيس في ممارسة صلاحياته الدستورية أو القانونية فهنا لا يسائل الرئيس انما يمكن تحريك الطعن بعمله (بمعنى انه ممكن الطعن بعدم دستورية أو عدم مشروعية عمله، مما يستوجب تدخل المحكمة الدستورية الاتحادية) اما من حيث المسؤولية الجنائية، فإن رئيس الجمهورية مسؤول دائماً عن بعض الافعال المتعلقة بوظيفته، وكذلك مسؤول ايضاً عن ارتكابه الجرائم العادية خارج مجال وظيفته كالجنايات والجناح والمخالفات التي يعاقب عليها قانون العقوبات، وان كان القانون الاساسي جاء خلواً من اي نص يوضح تلك المسؤولية<sup>(٣)</sup>.

**صفوة القول:** ان التجربة القاسية التي تعرضت لها المانيا في العهد النازي،

له، مما يستوجب عزله أو إقالته، فيكون ذلك العزل او تلك الاقالة جزءاً، وقد يقود الى نفي قيام الرئيس بالفعل، حينئذ يستوجب عودته لممارسة وظيفته.

(١) صلاح حسن كرم، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٢) تبنت اغلب الدساتير التي تسوغ اتهام رئيس الدولة ومحاكمته في حالة انتهاكها لاحكامها وقواعدها إتجاهاً عاماً يقتصر على ذكر حالة الانتهاك دون تحديد معناها ومضمونها وأفعالها، وهذا المنهج تحقق في الدساتير التي اشارت صراحة لحالة الانتهاك ومنها الدستور الالماني ١٩٤٩، وذات المنهج تحقق في الدساتير التي لم تشر صراحة الى حالة إنتهاك الدستور ومن أهمها الدستور الأمريكي ١٧٨٧ والفرنسي ١٩٥٨، والاتجاه الاخير جعل إنتهاك الدستور يندرج ضمن مفهوم الخيانة العظمى.. ينظر: د. رافع خضر صالح شبر، إنتهاك الدستور، ط١، السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٧ ومابعدها.

(٣) جتو اسماعيل مجيد، مصدر سابق، ص ٩٩.

جعلت من الرئيس الاتحادي ممثلاً لمانيا وليس حكما فيها فالصلاحيات التي انيطت بالرئيس الاتحادي لا تجعله محور النظام البرلماني اذ ان معظم هذه الصلاحيات تشريعية، ولايمارسها الرئيس بشكل منفرد، فاما ان تتوقف على مصادقة البرلمان او تتوقف على طلب او اقتراح يقدمه المستشار الاتحادي، كما ان اخذ القانون الاساسي بقاعدة التوقيع المجاور واشترط توقيع المستشار الاتحادي او الوزير الاتحادي المختص على اوامرو توجيهات الرئيس لكي تكون مشروعة جعل الحكومة محور النظام البرلماني في المانيا.

ولا يتوقف الامر عند مسالة صلاحيات الرئيس التي جعلها القانون الاساسي شرفية، انما امتد الامر الى مسؤوليته فجعل الرئيس مسؤولا سياسيا وجنائيا رغم ضعف مركزه، ومن الامور الأخرى التي تدلل على ان المشرع الدستوري في القانون الاساسي اراد اضعاف دور الرئيس الاتحادي هي عدم تخصيص موقع خاص لنائب الرئيس، وانما انيطت المهمة في حال لم يكن الرئيس قادرا على اداء واجباته او اذا شغرت منصبه قبل الاوان برئيس البوندسرات<sup>(١)</sup>.

(١) المادة ٥٧ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

## المطلب الثاني: فاعلية دور الحكومة الاتحادية

تتألف الحكومة الاتحادية من رئيس الوزراء (المستشار) والوزراء الاتحاديين<sup>(١)</sup> ويعد المستشار الاتحادي المسؤول التنفيذي الأول في النظام السياسي الألماني وفقا للقانون الاساسي ١٩٤٩، وقد جرت التقاليد في ألمانيا على تزويد منصب المستشار بالقوة والاستقرار اللازمين، وقد كان درس فيمار في هذا المجال احد الاسباب التي دفعت المشرع الدستوري في القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ الى جعل موقع رئاسة الوزراء هو الموقع الأول، ولذا يبدو منصب المستشار الاتحادي اقوى من معظم رؤساء الوزارات في الدول الديمقراطية المشابهة، الامر الذي تصوره علاقاته بالرئيس الاتحادي ومجلس الوزراء وبمجلسي البرلمان<sup>(٢)</sup> وسنبحث في آلية انتخاب المستشار الاتحادي، وتعيين وزرائه، كذلك في صلاحيات الحكومة ومبادئها ومسؤوليتها وذلك في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: آلية انتخاب المستشار الاتحادي وتعيين وزراء حكومته

تبدو عملية انتخاب المستشار الاتحادي من الناحية النظرية عملية معقدة، اذ لا بد من ان يعقد مجلس النواب الجديد (البوندستاغ) اجتماعا بعد الانتخابات

(١) المادة ٦٢ من القانون الاساسي الألماني ١٩٤٩.

(٢) المربليشكه، مصدر سابق، ص ١٥٥.

العامه، لاختيار رئيس الحكومة، ويشترط لإختيار المستشار الاتحادي المرور بالمرحل الاتية:

**المرحلة الاولى: المفاوضات:** لابد ان يجري رئيس الجمهورية مفاوضات مع الاحزاب الفائزة وذلك من أجل معرفة راي الاكثرية والمرشح الذي ينبغي ان يكون رئيسا للوزراء، وعادة ما تكون هذه المفاوضات شاقة لان اي حزب في المانيا لا يتمكن من الحصول على اغلبية تمكنه من تشكيل الحكومة بمفرده، وذلك بسبب النظام الانتخابي الذي يجمع بين نظام الانتخاب المباشر للافراد و نظام الانتخاب غير المباشر للاحزاب<sup>(١)</sup>.

**المرحلة الثانية: المبادأة الرئاسية:** بعد اجراء المفاوضات، يقوم رئيس الجمهورية بطرح اسم المرشح المتوقع حصوله على تأييد الاغلبية ومن ثم يجري التصويت على المرشح دون مناقشة لمؤهلاته وسيرته<sup>(٢)</sup> وعندها تبدأ المرحلة الثالثة.

**المرحلة الثالثة: التصويت على مرشح الرئيس الاتحادي:** يقوم البوندستاج بالتصويت على مرشح رئيس الجمهورية، ويفوز الشخص الذي يحصل على اصوات اغلبية الاعضاء، ومن ثم على الرئيس ان يعينه رسميا<sup>(٣)</sup>. فاذا لم يحصل الشخص الذي يرشحه الرئيس على الاصوات اللازمة، فيجوز للبوندستاج خلال اربعة عشريوما من الاقتراع الاول ان ينتخب شخصا آخر(او نفس المرشح) للمنصب، ولا يقتصر اختياره في هذه الحالة على اي مرشح من قبل الرئيس الاتحادي ولابد من ان يحصل المرشح على اصوات اغلبية (المطلقة) من اعضاء البوندستاج<sup>(٤)</sup>، وفي حالة عدم انتخاب مستشار اتحادي في غضون تلك الفترة

(١) جتواسماعيل، مصدر سابق، ص ١١١.

(٢) المادة ٦٣/٢ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٦٣/٢ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة ٦٤/٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

فمن الضروري اجراء اقتراع جديد دون تاخير، وينتخب فيها الشخص الذي حصل على اكبر عدد من الاصوات (الاجلبية البسيطة) فاذا حصل على اصوات اغلبية اعضاء البوندستاج، يجب على الرئيس ان يعينه في غضون سبعة ايام من تاريخ الانتخاب وفي حالة عدم حصول الشخص على هذه الاغلبية البسيطة، فعلى الرئيس ان يقوم خلال سبعة ايام اما بتعيينه، واما بحل البوندستاج<sup>(١)</sup>.

اذن كما اسلفنا، تبدو عملية، انتخاب المستشار وتعيينه، عملية معقدة من الناحية النظرية، اما من الناحية العملية فالمسألة ليست بهذا التعقيد وتبدو بسيطة، فميدان المرشحين يبدو محدودا، والمرشح حتى يكون مستشارا لابد ان يستطيع قيادة الاغلبية في البوندستاج وان يحظى بدعمها وتأييدها، ومن ثم فان الاختيار يظل مقصوراً على عدد صغير من الافراد، وكلما اقترب النظام السياسي اكثر فاكثرت من نظام الحزبين أنحصرت الاختيار بزعيم اقوى الاحزاب الممثلة في البوندستاج، فاذا لم يحظ بتأييد الاغلبية وقع الاختيار على زعيم الحزب الرئيسي الآخر، بشرط ان يكون في وسعه تشكيل حكومة ائتلافية تمثل الاغلبية<sup>(٢)</sup>. اما بالنسبة لإختيار الوزراء الاتحاديين، فان للمستشار حرية اختيار وزرائه دون مشاركة مجلس النواب (البوندستاج) على اساس انه قد حظي بثقة البوندستاج نتيجة الانتخابات وهذا يعطيه نفوذا كبيرا<sup>(٣)</sup>.

ان هذه الحرية لا تعني ان المستشار الاتحادي يمكنه التخلص من التأثيرات الحزبية والسياسية، فاذا كان حزب المستشار غير قادر على تشكيل حكومة اغلبية فلا بد ان يساوم الاحزاب الأخرى بشأن تشكيل حكومة ائتلافية<sup>(٤)</sup>. ثم

(١) المادة ٦٣/٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المرليشكه، مصدر سابق، ص ١٥٧.

(٣) د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

(٤) المرليشكه، ص ١٥٩، كذلك د. عصام سليمان الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مصدر سابق



يطلب المستشار من الرئيس الاتحادي تسمية من اختارهم ليكونوا أعضاء في حكومته وهكذا بالنسبة لإقالتهم<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: مبادئ الحكومة الاتحادية ووظائفها

وفقاً للقانون الأساسي ١٩٤٩، فإن هناك ثلاثة مبادئ تخص الحكومة الاتحادية<sup>(٢)</sup>.

**المبدأ الأول:** القيادة التوجيهية للمستشار: إذ أن المستشار الاتحادي هو من يقرر الخطوط الإرشادية العريضة للسياسة، ويكون مسؤولاً عنها، ويقود المستشار مسيرة أعمال الحكومة وفقاً للنظام الداخلي الذي تعتمده الحكومة ويوافق عليه الرئيس الاتحادي.

**المبدأ الثاني:** استقلالية كل وزارة: بمعنى أن كل وزير اتحادي يدير مجريات العمل في مجال مهام وزارته ضمن حدود تلك الخطوط والتعليمات العريضة باستقلالية ويتحمل كافة المسؤولية عنها.

**المبدأ الثالث:** جماعية العمل الوزاري: ويشير هذا المبدأ إلى أن المستشار والوزراء يكون لهم رأي متساوٍ في مسائل ذات طابع سياسي عام والقرارات تصدر عن مجلس الوزراء الاتحادي الذي يجتمع في فترات متعددة لمناقشة المسائل المتعلقة بالسياسة الحكومية<sup>(٣)</sup>.

ويترأس الاجتماع المستشار الاتحادي، وفي حالة غيابه يحل محله نائبه (أحد الوزراء الذين يسميهم المستشار لهذا الموقع)<sup>(٤)</sup>. وقبل الإشارة إلى صلاحيات

(١) المادة ١/٦٤ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٦٥ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المربليشكه، مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٤) المادة ١/٦٩ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

الحكومة الاتحادية ورئيسها نجد من المهم الاشارة اولاً الى المؤشرات الخمسة التي استعملها (ك. نيكلوب) لقياس مكانة المستشار في الديمقراطية الاتحادية<sup>(١)</sup>.

**المؤشر الاول:** كاريزما المستشار الاتحادي، فكلما كان المستشار ذا شخصية قوية كان باستطاعته قيادة حزبه والاعلبيية السياسية والحكومة بشكل افضل<sup>(٢)</sup>.

**المؤشر الثاني:** موقع المستشار في حزبه، فكلما كان يحتل موقعا متقدما في حزبه، ويحظى بدعم حزبه له في مواقفه وسياسته الحكومية سهل له ذلك قيادة الحكومة وقياد الاعلبيية، وفي حال حصل العكس، وفقد المستشار ثقة حزبه فان العراقيل ستبدأ من الدائرة الحزبية الخاصة به ثم تنتقل الى الدائرة البرلمانية وهكذا.

**المؤشر الثالث:** قوة الاعلبيية السياسية، فاذا كانت الاعلبيية البرلمانية اغلبيية هشة وغير منسجمة وغير متجانسة، فان انعكاس عدم انسجامها وهشاشتها سيكون على المستشار وحكومته، اما اذا كانت الاعلبيية السياسية متجانسة ومساندة للمستشار الاتحادي وسياسته، فان بإمكان المستشار ان يحتل المركز الاقوى في النظام السياسي.

**المؤشر الرابع:** حجم التأييد الشعبي للمستشار الاتحادي، عندما تكون سياسة المستشار، وادأؤه الحكومي مقبولا من قبل الشعب

(١) سيلين فينتزل، مصدر سابق، ص ١٠٢١.

(٢) حظيت المانيا، بالعديد من المستشارين ذوي الكاريزما المؤثرة، ولعل المستشارة انجيلا ميركل، تعد الابرز في هذا المجال، فقد استطاعت قيادة حزبا وحولت هزائمه الى انتصارات، المرأة الاقوى في العالم وليس في المانيا وحدها، وقد شغلت موقع المستشار الاتحادي منذ عام ٢٠٠٥ الى يومنا هذا وتعد هذه الفترة الاطول في تاريخ الزعماء الغربيين، ينظر الموقع الالكتروني <http://wikipedia.org..com> كذلك محمد قवास، تيرزا ماي وانجيلا ميركل.. مصير اوربا بين امراتين، مقال منشور، جريدة العرب، العدد ١٠٧٧٧، السنة الاربعون، بتاريخ ١٠/١٠/٢٠١٧.

الألماني، فإن ذلك سيعزز من مكانته في النظام السياسي الألماني كما أن الدعم الشعبي للمستشار الاتحادي، يمكنه في حال فقد المؤشر الثاني أو الثالث من استخدام المادة ٦٨ من القانون الأساسي وحل مجلس النواب (البوندستاغ) والدعوة لانتخابات مبكرة قد تصل به إلى الحاكمية مرة أخرى وباغلبية قوية.

**المؤشر الخامس:** مدى التزام المستشار بالسياسة الخارجية: فإذا كان التزام المستشار بالسياسة الخارجية قويا، فإن ذلك ينعكس إيجابا على مركزه في النظام السياسي الألماني والعكس صحيح أيضا.

أما بالنسبة لصلاحيات الحكومة ورئيسها فقد تناولنا بعض تلك الصلاحيات كالصلاحيات التشريعية، إذ للحكومة حق تقديم مشروعات القوانين، وقد اتضح لنا أن الحكومة متفوقة تشريعا على البرلمان، وأن لها حق إصدار أوامر قانونية<sup>(١)</sup>، وأيضا لها حق الاعتراض في المسائل المالية وغيرها من الصلاحيات التشريعية. وأيضا أوضحنا صلاحية المستشار وحرية في تكوين فريقه الوزاري، وأن المستشار هو من يقرر المبادئ التوجيهية العامة للسياسة ويكون مسؤولا عنها، وهو من يدير حكومته ويكون حكما في النزاعات التي تحصل بين وزرائه، وبحكم أنه رئيس الوزراء فهو يدير بشكل غير مباشر القوات المسلحة التي جعل القانون الأساسي أمر قيادتها بيد وزير الدفاع الاتحادي<sup>(٢)</sup>. المعين من قبل المستشار الاتحادي وتصبح قيادة المستشار للقوات المسلحة بشكل مباشر عندما تعلن حالة الدفاع<sup>(٣)</sup>. وغيرها من الصلاحيات التي أشار لها القانون

(١) المادة ١/٨٠ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٦٥/أ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٥/١١٥ من القانون الأساسي لعام ١٩٤٩.

الاساسي، ولعل من اهم الامور التي عززت مكانة المستشار الاتحادي وحكومته في النظام السياسي الالماني، قضية سحب الثقة البناء، الذي يعد قيذا على البرلمان لصالح الحكومة وسنبحث ذلك في الفرع الثالث.

### الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة الاتحادية

يملك البوندستاج الالماني وعلى غرار الجمعية الوطنية الفرنسية مجموعة من الوسائل الرقابية، من خلالها يمتلك اعضاء البوندستاج سلطة مساءلة الحكومة كتوجيه السؤال واستجواب الوزراء وتشكيل لجان التحقيق والمناقشات العامة وسحب الثقة من الحكومة الا ان هذه الرقابة ليست مطلقة . كما هو الحال في فرنسا . لا في الواقع ولا وفقا للقانون الاساسي ١٩٤٩، وانما مقيدة فهناك مجالات لا تخضع للرقابة<sup>(١)</sup>. وسنبحث في وسائل الرقابة ومدى فاعليتها في البندين التاليين:

#### اولا: وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة:

اشار القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ الى مجموعة من الوسائل الرقابية اهمها السؤال والتحقيق واستدعاء اي عضو من اعضاء الحكومة وسحب الثقة، وغيرها وسنبحث في اهم هذه الوسائل:

١ . **الاسئلة البرلمانية:** وفقا للنظام الداخلي للبوندستاج يستطيع كل عضوفيه توجيه اسئلة وجيزة الى الحكومة الاتحادية تخص مسائل محددة للاجابة عنها إما تحريراً او شفوياً<sup>(٢)</sup>. وينظم المرفق رقم (٤) للنظام الداخلي للبوندستاج تفاصيل حق السؤال وقد ادخل نظام (ساعة السؤال

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٢) المادة ١٠٥ من اللائحة الداخلية للبوندستاج الالماني.

(Question time) في البوندستاج الالماني<sup>(١)</sup>.

وايضا اتبع نظام السؤال الاضائي في البوندستاج<sup>(٢)</sup> وكذلك من حق اعضاء البوندستاج بالاضافة الى الاسئلة الشفوية توجيه اسئلة مكتوبة<sup>(٣)</sup>، وايضا اشار النظام الداخلي الى الاسئلة المستعجلة (Urgent Question)<sup>(٤)</sup>. ومن المهم الاشارة الى ان الاسئلة البرلمانية تعد الاداة الاكثر فاعلية في البوندستاج الالماني و واحدة من اكثر الادوات المتاحة للمعارضة وحصل ان تراجع استخدام هذه الوسيلة في السنوات الاخيرة، فمثلا في عام ١٩٨٧-١٩٩٠ تم طرح اكثر من ٢٠ الف سؤال في البوندستاج، بينما كان عدد الاسئلة في الدورة الانتخابية (٢٠٠٥-٢٠٠٩) (١٥٥١٩) بمختلف انواعها (شفوية، تحريرية وعاجلة)<sup>(٥)</sup>.

٢. **المناقشات العامة:** لمجلس النواب (البوندستاج) مناقشة السياسات العامة للحكومة الاتحادية، وبحسب المادة ١٠٦ من اللائحة الداخلية والمرفق رقم ٥ تجري مناقشة القضايا الانية اذا تحققت الشروط الاتية:

أ. يجب ان يتم الاتفاق عليها في لجنة الشيوخ

ب. يجب ان تطلبها احدى الكتل البرلمانية او ٥٪ من اعضاء المجلس

(١) يستطيع أي عضو من الاعضاء تقديم اسئلة شفوية الى احد الوزراء سواء في قضايا سياسية عامة او في موضوع محدد يهم احد الناخبين، وتم الاجابة على هذه الاسئلة من قبل الحكومة خلال ساعة السؤال ينظر المريليشكه، مصدر سابق، ص ١٧١.

(٢) يحق للسائل بموجب هذا النظام تقديم سؤالين بعد الجواب الاول لاسئلته كما ويحق لاعضاء اخرين طرح اسئلة اضافية، طالما انها لاتعارض مع قواعد نظام فترة الاسئلة. ينظر: المرفق رقم ٤ لللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٣) يحق لكل عضو من اعضاء البوندستاج ان يوجه شهريا اربعة اسئلة على الاكثر الى الحكومة للاجابة عليها كتابة خلال اسبوع من دخولها مقر المستشارية. ينظر: المرفق رقم ٤ لللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٤) اذا كانت الاسئلة ملحة وذات اهمية للمصلحة العامة فيجب على رئيس البوندستاج ان يسمح بها ضمن التوقيتات المشار اليها في المرفق رقم ٤ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٥) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٢٥.

الحاضرين بخصوص اجابة الحكومة الاتحادية عن الاسئلة الشفوية

ت . يجب ان تطلبها احدى الكتل البرلمانية او ٥% من اعضاء المجلس الحاضرين بخصوص اجابة الحكومة الاتحادية عن الاسئلة الشفوية دون ان يرتبط ذلك باحد الاسئلة المقدمة في فترة الاسئلة.

ولا تجري سوى مناقشة واحدة في كل يوم من ايام الجلسة العامة للمجلس، وتستغرق المناقشة ساعة واحدة على الاكثر، ويتم تقييد وقت الكلام لكل متكلم بخمس دقائق<sup>(١)</sup>.

٣. **الاستجواب البرلماني:** تعد اداة الاستجواب، اداة فعالة يمكن لاعضاء البوندستاج من خلالها الحصول على ردود وارااء ومواقف من الحكومة الاتحادية بشأن المسائل السياسية الهامة ومن ثم مناقشتها علناً وهو ما يعرف بالاستجوابات الرئيسية، وهناك نوع آخر من الاستجوابات يسمى الاستجوابات الثانوية والهدف منها الحصول على معلومات مفصلة من الحكومة الاتحادية بشأن قضايا محددة، وفيما يخص الاستجوابات الرئيسية او الكبيرة فيمكن تقديمها من قبل كتلة برلمانية او ٥% من اعضاء البوندستاج وهذا النوع من الاستجوابات يخلق نقاشا عاما داخل البوندستاج اما الاستجوابات الصغيرة او الثانوية فانها تقدم من قبل كتلة برلمانية او خمسة في المائة من اعضاء البوندستاج ايضا، لكنها لا تخلق نقاشا عاما داخل البوندستاج كما هو الحال في الاستجوابات الرئيسية<sup>(٢)</sup>.

٤. **التحقيق البرلماني:** يتمتع البوندستاج . بموجب القانون الاساسي . بسلطة تحقيق واسعة اذ للبوندستاج الحق، بل يكون واجبا عليه اذا ما اقترح التحقيق ربع عدد اعضائه إنشاء لجنة تحقيق تتحرى الحقائق في جلسات علنية او

(١) ينظر المرفق رقم ٥ لللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٢) ينظر المواد (١٠٠ - ١٠٤) من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

سرية<sup>(١)</sup>. وقرارات هذه اللجنة لا تخضع لرقابة القضاء<sup>(٢)</sup>. وبشكل عام ان حجم اللجان التحقيقية صغير نسبيا تتراوح من خمسة الى سبعة اعضاء ويراعى في اختيار الاعضاء تمثيل الاحزاب السياسية في البوندستاج<sup>(٣)</sup>.

وقد شكل البوندستاج ومنذ اول انطلاقة له، العديد من لجان التحقيق بعضها عكس فاعلية هذه التحقيقات والبعض الآخر عكس فشلها وذلك لان الحكومة الاتحادية تجاوزت نتائج التحقيق ولم يستطع البوندستاج اجبارها على التزام تلك النتائج<sup>(٤)</sup>.

وعلى غرار نموذج المفوض البرلماني (الامبودسمان) البريطاني تم ادراج المفوض البرلماني في القانون الاساسي الألماني عام ١٩٥٦، ليمارس الرقابة البرلمانية على القوات المسلحة الاتحادية وليس على اعمال الحكومة والادارة<sup>(٥)</sup>.

والامبودسان العسكري شأنه شأن الوسيط الفرنسي، له سلطة كتابة التقارير دون ان تكون له سلطة اصدار الاوامر، فعمله هو مساعدة البوندستاج في الرقابة وليس بديلا عنه، اذ ان تقاريره تحال عبر رئيس البوندستاج الى لجنة الدفاع او يمكن مناقشتها مباشرة في البوندستاج بناء على طلب احدى الكتل البرلمانية او خمسة بالمائة من اعضاء البوندستاج<sup>(٦)</sup>.

٥. سحب الثقة: ان من اهم خصائص النظام الألماني هي عقلنته لمسؤولية الحكومة السياسية ازاء البوندستاج، وذلك بغية الحؤول دون تكرار استعمال

(١) المادة ١/١٤٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٣/٤٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٤) المريليشكه، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

(٥) المادة ٤٥/ب من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، كذلك المواد ١١٣-١١٥ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٦) المادة ١/١١٤ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

الوسائل التي كانت تلجأ إليها الأحزاب السياسية في ظل دستور فايمر لاسقاط الوزارات مما كان يؤدي الى عدم الاستقرار الحكومي<sup>(١)</sup>.

وسحب الثقة من الحكومة يتخذ طريقين:

أ. **سحب الثقة البناء:** بموجب القانون الاساسي لا يجوز للبوندستاج ان يعرب عن عدم ثقته بالمستشار الاتحادي الا بانتخاب خليفة له بتصويت اغلبية اعضائه وبمطالبة الرئيس الاتحادي ان يقيل المستشار الاتحادي، ويجب على الرئيس ان يعين الشخص المنتخب<sup>(٢)</sup>. ويجب ان ينقضي مدة ثمان وأربعين ساعة بين تقديم الاقتراح واجراء الانتخابات<sup>(٣)</sup>. ويجب ان يكون طلب سحب الثقة موقعا من ربع اعضاء البوندستاج او من كتلة برلمانية تضم ربع اعضاء البوندستاج على الاقل ويجري انتخاب المستشار الاتحادي الجديد طبقا للائحة الداخلية للبوندستاج<sup>(٤)</sup>. ولم يقدم التصويت البناء بعدم الثقة في تاريخ المانيا سوى مرتين، ولم ينجح الا مره واحدة:

الاول: في عام ١٩٧٢ عندما حاول البوندستاج استبدال المستشار (ويلي برانت) ب (راينير بارزيل) ولكن المحاولة فشلت لان (بارزيل) حصل على ٢٤٧ صوتا، في حين كان ينبغي ان يحصل على ٢٤٩ صوتا حتى ينتخب مستشارا اتحاديا. والثاني: في عام ١٩٨٢ عندما تم استبدال المستشار (هيلموت شميدت) بالمستشار (هيلموت كول) حيث حصل الاخير على ٢٥٦ صوتا من اصوات البوندستاج<sup>(٥)</sup>.

(١) موريس دوفرجهيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

(٢) المادة ١/٦٧ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ٢/٩٦ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة ٩٧ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٥) د. دانا عبد الكرم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٣٣ ايضا محمود خليفة جودة، النظام الداخلي السياسي



ب . سحب الثقة وفقاً للمادة ٦٨ من القانون الاساسي: اذا قام المستشار الاتحادي بطرح برنامج على البوندستاج وطلب التصويت على الثقة (كما هو الحال بالنسبة للمادة ٤٩ من الدستور الفرنسي ١٩٥٨ والتي تجيز لرئيس الوزراء ان يجعل برنامج الحكومة مسألة تدرج ضمن مسؤوليته امام الجمعية الوطنية) ويجب ان تقضي ثمانى وأربعين ساعة بين تقديم الاقتراح واجراء الانتخابات وبين طلب الثقة وتصويت البوندستاج عليه<sup>(١)</sup>. فاذا لم توافق اغلبية الاعضاء في البوندستاج على البرنامج المطروح، فهنا ليس على المستشار تقديم استقالته، بل يجوز له ان يقترح على الرئيس الاتحادي حل البوندستاج في غضون ٢١ يوماً ومن ثم اجراء انتخابات برلمانية جديدة وتشكيل الحكومة الجديدة على اساسها، ويستطيع البوندستاج الخروج من هذا المأزق وتجاوز التهديد بالحل، بانتخاب مستشار اتحادي جديد خلال المدة الدستورية<sup>(٢)</sup>. وقد جرى طلب الثقة وفقاً للمادة ٦٨ من القانون الاساسي خمس مرات في تاريخ المانيا الاتحادية، آخرها هو طلب الثقة المقدم من قبل المستشار (جيرهارد شرويدر) في ٢٠٠٥ الذي حصل على (١٥١) صوتاً بنعم مقابل (٢٩٦) صوتاً لا، وامتنع (١٤٨) عضواً عن التصويت، ولذلك لم يتمكن المستشار الذي كان يواجه ازمة سياسية نتيجة سياسته الاصلاحية، من الحصول على موافقة البوندستاج على طلب منحه الثقة وفقاً للمادة ٦٨ المشار اليها انفاً، مما دفعه الى تقديم طلب الى الرئيس الاتحادي (كوهلر) بحل البوندستاج وقد استجاب الرئيس الاتحادي لهذا الطلب واصدر قراره بحل البوندستاج<sup>(٣)</sup>.

الالماني: دراسة حول البوندستاج، بحث مقدم الى المركز الديمقراطي العربي، منشور على الموقع الالكتروني

www.democratic.de.com تاريخ الزيارة ٢٧/١٠/٢٠١٧.

(١) المادة ٢/٦٨ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ١/٦٨ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ كذلك المادة ٩٨ من اللائحة الداخلية للبوندستاج.

(٣) سيلين فينتزل، ص ١٠١٦-١٠٤٢، وقد اشار شرويدر في خطابه في ١ تموز ٢٠٠٥ الى (... ان المتغيرات في

## ثانياً: فاعلية الرقابة البرلمانية:

ان المفهوم السائد في النظام السياسي الالمانى وفقاً لدستور ١٩٤٩، ان السلطات الثلاث للدولة متساوية ولكل منها وظائفه<sup>(١)</sup>. وفيما يتعلق بوظيفة الرقابة البرلمانية على الحكومة، فإنها تعتمد بشكل عام على مجموعة عوامل، ومنها الحصول على المعلومات عن طريق الوسائل الرسمية وغير الرسمية ووسائل الاعلام، وأرجحية المسائل المهمة التي تلفت إنتباه البرلمان والجمهور، وحسب المفهوم الالمانى، ينظر للرقابة البرلمانية على انها وظيفة البرلمان ككل، وجزئياً وظيفة الاقلية وحدها (وظيفة المعارضة)، والواقع السياسي يظهر بان كلا من الاغلبية والاقلية تقومان بمهمة الرقابة ولكن بطرق مختلفة، فالاغلبية تكون في موقف قوي وتستطيع الحصول على المعلومات من الحكومة لان الاخيرة تطلب رضا الاغلبية لاستمراريتها ويطلق على عملية المساومة هذه (المعلومات مقابل الرضا)، على الرغم من هذا فان جلسات البوندستاج غير حيوية مع قلة الاخذ والعطاء بين الحكومة والمجلس، اما الاقلية (المعارضة) فانها تمارس رقابة اكثر حيوية لكنها لا تستند الى معلومات كافية، كذلك فان الرقابة في المانيا ليست مطلقة لا في الواقع ولا في القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، وانما مقيدة، فهناك مجالات معينة لا تخضع للرقابة يوجه بشكل بارز ضد الحكومة، أما الهيئات العامة المستقلة وغير المرتبطة بالسلطة التنفيذية (مثل هيئات التدقيق المالي، والى حد ما البنك

---

موازن القوى، التي اصبحت مرئية، لم تعد تسمح لي بمواصلة سياستي بنجاح... لقد ابدت كل الاحزاب المثلة في البوندستاج الالمانى بالحاح، موقفاً مؤيداً لحل البوندستاج، وبدعم الناخبين والناخبات، باغلبية ساحقة، رغبتى باجراء انتخابات جديدة... ينظر الموقع الالكتروني [www.democratic.de.com](http://www.democratic.de.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/١، الساعة الرابعة عصراً.

(١) المادة ٣/٢٠ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

المركزي) فمن الصعب جداً مراقبتها من قبل البرلمان، انما تتم الرقابة بواسطة الاجهزة أو الهيئات الخاصة بها<sup>(١)</sup>.

**صفوة القول:** ان الالية التي اعتمدها القانون الاساسي في مسألة سحب الثقة تمنح - وفقاً لدوفرجه - المستشار الاتحادي سلطة غير اعتيادية تتجاوز مفهوم النظام البرلماني ويمكن ان تغدو خطيرة<sup>(٢)</sup>، ونعتقد

ان هذه الالية كانت سبباً في تحقيق الاستقرار الحكومي، والذي كان مفقوداً في ظل تجربة فايمر<sup>(٣)</sup>.

---

(١) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٢٣٨-٢٣٩.

(٢) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ص ٢٥٩.

(٣) يرى د. عصام سليمان، انه لا يمكن ربط الاستقرار الحكومي بهذه الالية فقط. انما يتركز الاستقرار في المانيا الى عوامل متعددة منها النظام الحزبي، د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية المعاصرة (بين النظرية والتطبيق)، ص ٢١٠.



### المبحث الثالث :

## دور المحكمة الدستورية الاتحادية في عقنة النظام السياسي الالمانى

يرجع الهيكل التقليدي للنظام القضائي الالمانى الى القانون الاساسى لعام ١٨٧٧ وقد خلق هذا القانون محاكم عادية لممارسة القضاء المدني والجنائي ومحكمة عليا تسري احكامها على كل المانيا، ولم يكن القضاء انذاك مستقلا، ولم يغير دستور فيمار لسنة ١٩١٩ ماديا من الهيكل الاساسى للقضاء، وان كان قد حاول ضمان استقلاله، وقد وضع ترتيبا خاصا لإنشاء محكمة عليا لتفصل في النزاعات الدستورية او النزاعات بين الولايات او بين الولايات والرايخ، ولم ينص دستور فايمر صراحة على اخضاع التشريعات الصادرة من الرايخشتاخ (السلطة التشريعية انذاك) لرقابة دستورية، وعندما حلت الدكتاتورية النازية محل النظام الديمقراطي لجمهورية فايمر، استولى ادولف هتلر تماما على السلطات الثلاث، وكان على القضاة اصدار احكامهم وفق رؤية هتلر، وهذا ما اكده وزير العدل انذاك امام حشد من القضاة (ان احكامهم ينبغي ان تتماشى مع الاجابة عن السؤال: كيف كان الفوهرر سيحكم على هذا الامر لو انه كان مكاني؟)<sup>(١)</sup>.

لقد حاول المشرع الدستوري الالمانى في دستور ١٩٤٩ تجاوز اخفاقات الماضي

(١) المرليشكه، مصدر سابق ص ١٨٤-١٨٦.

وخصوصا فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية<sup>(١)</sup>. والرقابة على دستورية القوانين، ونص على استقلال القضاة وعدم خضوعهم لغير القانون<sup>(٢)</sup>. كما نص على الرقابة على دستورية القوانين، وجعل ذلك من اختصاص محكمة دستورية اتحادية<sup>(٣)</sup>. ومحاكم دستورية على مستوى الولايات<sup>(٤)</sup>.

رغم الاصلاحات التي احدثها القانون الاساسي في المجال القضائي والرقابة على الدستورية، الا انه لم يتضمن سوى عبارات قليلة عن المحكمة الدستورية الاتحادية، فلم يشر الى اعليتها في السلطة القضائية الاتحادية، ولم يشر الى عدد القضاة وانما اكتفى بالنص على (تتكون المملكة الدستورية الاتحادية من القضاة الاتحاديين واعضاء آخرين...) ولم يشر الى قوة قراراتها واثارها، وقد احوال الى قانون اتحادي تنظيم بقية التفاصيل<sup>(٥)</sup>. ورغم ذلك فالمحكمة الدستورية الاتحادية في المانيا تعد واحدة من اهم المحاكم الدستورية في العالم فقد كسبت احترام الشعب الالمانى واصبحت العديد من احكامها، منهلاً للفقهاء والقضاء الدستوري<sup>(٦)</sup>. وتتكون المحكمة من غرفتين او هيئتين ولكل هيئة من هيئات المحكمة صلاحياتها الخاصة بها، وفي الاصل كانت احدى الهيئتين تختص بالنظر في المسائل الخاصة بمطابقة قانون اتحادي او قانون ولاية من الولايات للقانون الاساسي او مطابقة قانون ولاية بقانون اتحادي، في

(١) المادة ٩٧ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٩٤، من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) المادة ١٠٠ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة ٩٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة ٩٤ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

Jurgen Brobmer qclanspeter Hill, ٦٠ years Basic law; The German constifution and its court (٦)

حين تختص الهيئة الثانية بالفصل في النزاعات التي تقوم بين الهيئات العليا للحكومة وقد اثبت هذا التقسيم عدم تكافئه، ففي السنوات الخمس الأولى نظرت الهيئة الأولى ما يقارب ثلاثة آلاف قضية في حين لم تنظر الهيئة الأخرى الا ثلاثين قضية<sup>(١)</sup> وترتب على ذلك ان تغيرقانون المحكمة في سبتمبرليسمح بتحويل اي قضية من هيئة الى أخرى<sup>(٢)</sup>.

وتتضمن اختصاصات المحكمة الدستورية<sup>(٣)</sup>:

١. تفسيرالقانون الاساسي في المنازعات المتعلقة بمدى حقوق وواجبات الهيئات الاتحادية العليا.
٢. فحص كون القاعدة القانونية منسجمة مع القانون الاساسي، وهذا مايسمى بالمراقبة المعنوية للقواعد والمبادئ (الرعاية القضائية).
٣. الرقابة الفعلية على مبدأ (الرعاية القضائية العرضية) التي تستهلها اي محكمة عادية باتخاذها موقفا بأن مبدأ ما ليس دستوريا ولهذا يجب الغاؤه من قبل الحكومة.
٤. النزاعات بين الحكومة الاتحادية والولايات اذا تعلق الامر بصلاحيات دستورية.
٥. شكاوى المواطنين التي تؤكد انتهاك الحقوق الاساسية والحريات من قبل اي من السلطات الثلاث.

(١) المريليشكه، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٢) تنص الفقرة ١٤ من المادة ٤ من قانون المحكمة على ان يجوز للهيئة العامة للمحكمة الدستورية الاتحادية ان تنظم اختصاصات مجلسي الشيوخ بطريقة اخرى اذا اصبح ذلك امراً لازماً بسبب زيادة عبء العمل على احد المجالس (...). ينظر قانون المحكمة الدستورية الاتحادية الصادر عام ١٩٥١ والمعدل منشور على موقع المحكمة الدستورية [www.brerfg.dw.com](http://www.brerfg.dw.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٣ الساعة ١٠ مساءً.

(٣) المادة ٩٣ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩، ايضاً د.ه. نسي. كارل دورينغ، وظيفه المحكمة الدستورية الألمانية كراعي رئيسي للدستور ولسيادة القانون والديمقراطية، بحث منشور في مجلة الديمقراطية وسيادة القانون، مصدر سابق، ص ٦٥-٦٦.

٦. اتخاذ القرار حول اتهام رئيس الدولة مقدما من البرلمان الى المحكمة<sup>(١)</sup>.  
٧. اتخاذ القرار بشأن عدم دستورية حزب سياسي ما بسبب سعيه لتقويض او الغاء النظام الاساسي<sup>(٢)</sup>.

وغير ذلك من الصلاحيات، سواء نص عليها القانون الاساسي او قانون اتحادي فالقانون الاساسي الالمانى يحتوى على نص عام وليس حصرياً بشأن اختصاصات المحكمة، خلافاً لصلاحيات المجلس الدستوري الفرنسي المحدود على سبيل الحصر<sup>(٣)</sup>.

وسنبحث دور المحكمة الدستورية الاتحادية في عقلنة النظام السياسي الالمانى في مطلبين:

---

(١) المادة ٦١ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة ٢/٣١ من القانون الاساسي لعام ١٩٤٩.

(٣) د. سعاد محمد احمد ياسين، الرقابة الدستورية في النظام الدستوري البحريني، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٥١.



## المطلب الاول:

### دور المحكمة الدستورية الاتحادية في تنظيم العلاقة بين السلطات

تمارس المحكمة الدستورية الاتحادية دورا هاما في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، كذلك في تنظيم العلاقات بين الاجهزة الدستورية الاتحادية او بينها وبين الاجهزة الدستورية في الولايات، وسنبحث ذلك في الفرعين الاتيين:

#### الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

كثيرة هي القرارات التي اصدرتها المحكمة في هذا الشأن ولعل من أهمها قرارها (رقم ٢٠١٥/٧١ بتاريخ ٢٣ ايلول ٢٠١٥)<sup>(١)</sup> القرار الصادر من مجلس الشيوخ الثاني للمحكمة الدستورية الاتحادية، ردا على الطلب المقدم من المجموعة البرلمانية (ALLIANZ NCE ٩٠ THE GREENS) والقرار كان يرفض ذلك الطلب، وكانت فيه اجابة عن سؤال (هل الحكومة الاتحادية انتهكت حقوق البوندستاج بعدم التماس موافقته بأثر رجعي على نشر القوات؟) وقد بنت المحكمة موقفها على المادة (١١٥/و) من القانون الاساسي والتي اجازت للحكومة الاتحادية في اثناء حالة دفاع وبقدر ما تتطلب الظروف نشر شرطة

(١) القرار باللغة الالمانية منشور على موقع المحكمة الدستورية الاتحادية [www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٥ الساعة الواحدة ظهرا.

الحدود الاتحادية في مختلف الأراضي الاتحادية ويجب احاطة البوندستاج والبوندسرات واللجنة المشتركة علما دون تاخير بالتدابير المتخذة في هذا المجال، وكان هذا القرار بمناسبة نشر الحكومة لقوات المانية من اجل اجلاء المواطنين الالمان من ليبيا في ٢٦ شباط ٢٠١١، وقد اوضحت المحكمة في حيثيات قرارها ان عمليات النشر في الخارج تتطلب موافقة برلمانية، ولا يوجد اي شرط اضافي بأن يكون للنشر أهمية عسكرية معينة، وفي حالات الخطر الوشيك قد تقرر الحكومة على سبيل الاستثناء عمليات النشر وحدها بيد انه يقع على عاتقها التزام بالسعي للحصول على موافقة البوندستاج على مواصلة نشرها في أقرب وقت ممكن، وفي حال إنتهاء عملية النشر المعينة يجب على الحكومة الاتحادية ان تبلغ البوندستاج وبطريقة مؤهلة عن اسباب قرارها وتفاصيل النشر بأثر رجعي ومع ذلك فان البوندستاج ولجانه مكلف بممارسة الرقابة البرلمانية على نشر القوات العسكرية التي استهلقت بقرار طارئ من الحكومة الاتحادية بسبب خطر وشيك وانتهى قبل ان يشارك البرلمان. ومن القرارات المهمة أيضا في هذا الشأن قرار المحكمة في (١٥ شباط ٢٠٠٥) الذي الغت بموجبه الفقرة ١٤، البند ٣ من قانون (١١ كانون الثاني ٢٠٠٥) المسمى (قانون امن الطيران)، وحكمت بعدم اختصاص المشرع الاتحادي بذلك<sup>(١)</sup>.

ومن القرارات المهمة كذلك، قرار مجلس الشيوخ الثاني للمحكمة الدستورية بتاريخ (١١/١١/٢٠١٤)، والذي بينت فيه ان من حق البوندستاج طرح الاسئلة والحصول على معلومات من الحكومة الاتحادية، وواجب الحكومة تقديم اجابات يتوافق مع هذا الحق، ومع ذلك فان هذا الحق

(١) ميشيل فرومون، الاجتهاد الدستوري في جمهورية المانيا الاتحادية (٢٠٠٦)، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة عرب صاصيلا، مجد المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، العدد ٢٦، ٢٠٠٧، ص ١٥٢٢.

ليس مطلقا فهو مقيد بمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم الإخلال بالنظام السياسي<sup>(١)</sup>، كذلك قرارها بتاريخ (٢١ تشرين الاول ٢٠١٤) والذي بينت فيه ان لا يتوجب على الحكومة الاتحادية إخبار البوندستاج بصفقات تصدير الاسلحة المحتملة مبكرا (اي قبل ان تبت في مسألة قبولها) وبررت ان حق البرلمان في الحصول على المعلومة لا يكفي لإخباره بمثل هذه الصفقات قبل حصول الموافقة النهائية من الحكومة، وان على الحكومة اخبار البرلمان بعد حصول الموافقة على التنفيذ. من المهم ذكره ان الحكم صدر بعدما تقدم حزب الخضر في البوندستاج بشكوى بسبب ما اعتبروه معلومات غير كافية عن صفقة الاسلحة بين المانيا والسعودية<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية في تنظيم العلاقة بين المؤسسات الدستورية

قد تضرطت العلاقة بين المؤسسات الدستورية الاتحادية والمؤسسات الدستورية في الولايات، وهنا يقع على عاتق المحكمة الدستورية تنظيم تلك العلاقة، وقد أصدرت المحكمة العديد من القرارات في هذا الشأن أهمها: .

**اولا:** قرار المحكمة الدستورية الاتحادية (٢٢/٢٠١٦ بتاريخ ٣ ايار ٢٠١٦) والذي نظمت فيه العلاقة بين المعارضة والاغلبية الحاكمة في البوندستاج، اذ اشارت الى (لا التزام بموجب القانون الاساسي لإنشاء حقوق محددة لمجموعات المعارضة البرلمانية)، فقد ادعت المجموعة البرلمانية (داي لينك DIE LINK) ان القانون الاساسي يفرض حقوقا

(١) القرار منشور باللغة الالمانية على موقع المحكمة الدستورية الاتحادية الرسمي [www.beref.de.com](http://www.beref.de.com)

تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٦ الساعة التاسعة مساءً.

(٢) ينظر الموقع الالكتروني <http://www.dw.de> تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٦ الساعة ١١ مساءً.

للمعارضة وعلى الاغلبية احترام تلك الحقوق فبينت المحكمة في حيثيات قرارها ان القانون الاساسي يحتوي على مبدأ دستوري عام يتمثل في ضرورة وجود معارضة فعالة، وان حماية المعارضة بموجب الدستور تتحدد في مبدأ الديمقراطية، فالاحترام ازاء القرارات التي تتخذها الاغلبية البرلمانية وضمان حصول الاقلية على فرصة واقعية لتصبح الاغلبية، تنبع من مبدأ حكم الاغلبية وحقوق الاقليات البرلمانية. والفكرة الاساسية هي المنافسة المفتوحة بين مختلف القوى السياسية التي تفترض بشكل خاص ان المعارضة لا تعرقل عملها، وبناء عليه فإن تشكيل وممارسة معارضة سياسة منظمة يشكلان النظام الاساسي الحر والديمقراطي. وفي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات المكرس في سيادة القانون يتعين على المرء ان يأخذ في الاعتبار ظروف عمل النظام البرلماني على النحو المتوخى في القانون الاساسي وان تشكله الممارسة السياسية، وفي النظام البرلماني الالمانى لاغنى عن تشكيل اغلبية مستقرة لانتخاب حكومة قادرة على العمل بشكل صحيح ودعمها باستمرار لذلك فان اعضاء البرلمان والمجموعات البرلمانية التي لا تدعم الحكومة تعمل كمعارضين طبيعيين للحكومة والاغلبية البرلمانية الداعمة لها ولتمكين المعارضة من الاضطلاع بوظيفتها الرقابية البرلمانية يجب ان تفسر حقوق الاقليات المنصوص عليها في القانون الاساسي بطريقة تجعلها فعالة، في ممارستها لسلطتها الرقابية لا تعتمد على حسن نية الاغلبية البرلمانية، ويأتي ذلك من حقيقة ان المعارضة تزود بسلطات الرقابة هذه ليس من اجل مصالحها ولكن بشكل اساسي لصالح الدولة الديمقراطية التي تطبق مبدأ الفصل بين السلطات، ومع ذلك فان القانون الاساسي لا ينص صراحة على حقوق محددة للمعارضة البرلمانية (المجموعات) ولا يمكن لأحد ان

يستمد من القانون الاساسي التزامات بإنشاء هذه الحقوق، وفي القضية قيد النظر، لم يقدم اي مبرر مقنع يدعوا الى تفضيل اعضاء المعارضة في البرلمان مقارنة باعضاء البرلمان الداعمين للحكومة كما ان المدعى عليه ليس ملزما بممارسة وظيفته الرقابية من خلال انشاء حقوق المعارضة التي يسعى اليها مقدم الطلب على مستوى القانون التشريعي... كما ان المستفتي ليس ملزما بادخال حقوق المعارضة البرلمانية على مستوى النظام الداخلي للبوندستاج الالماني<sup>(١)</sup>.

ثانيا: قرار المحكمة بتاريخ ١٩٥١/١٠/٢٣ ويعد من اهم القرارات في تأريخ المحكمة فقد قضت المحكمة بالغاء القانون الخاطف الذي مد المدة القانونية لأعضاء المجالس التشريعية في (بادن - فيردمراج) (وهو هنزولن) بسبب ما كان متوقعا من إعادة تنظيم اراضيها وقد بينت المحكمة في هذا القرار ان لاحق ولاسلطة للتشريع الاتحادي في الحد من الحقوق الانتخابية بما يتعارض مع الحقوق الدستورية والتشريعية المكتسبة فيها<sup>(٢)</sup>.

لقد نظمت المحكمة في قرارها السابق العلاقة ما بين البرلمان والولايات وفق القانون الاساسي ووضعت المحكمة شرطا اساسيا لصياغة التشريعات الاتحادية التي تتضمن المبادئ الاساسية او اطر العمل وهو إمهال الولايات وقتا طويلا لتطبيق بنود هذه التشريعات<sup>(٣)</sup>. ولعل من

(١) القرار منشور باللغة الالمانية على موقع المحكمة الدستورية الاتحادية الرسمية WWW.berefg.de.com

تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٦ الساعة ١٠،٣٠ ليلا.

(٢) المريليشكه، مصدر سابق، ص ٢٠٥.

(٣) ازهار محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز الوطني

للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٧٦.

اهم القرارات في هذا الشأن قرار المحكمة (٢٧/تموز ٢٠٠٥) الذي ابطلت فيه قانون مقاطعة (ساكس الدنيا) الذي منح الشرطة سلطات واسعة للاطلاع على كل المراسلات بطريق الاتصال عن بعد وقد اعلنت عدم دستوريته لعدة اسباب منها (ان القانون سن من قبل مشرع غير مختص جزئياً فالنص كان يعطي للشرطة سلطات ضبط اداري وضبط قضائي في حين ان الاخير من اختصاص الاتحاد كما ان القانون يفتقد الوضوح والدقة اللازمين لتقييد الحقوق الاساسية ولذلك فان القانون يعد مبهماً<sup>(١)</sup>).

---

(١) ينظر ميشال فورمان، مصدر سابق، ١٧٧١-١٧٧٢.

## المطلب الثاني: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة القوانين والسياسة

مارست المحكمة الدستورية الاتحادية دوراً هاماً في عملية الدسترة (اضفاء الدستورية) على القوانين وكذلك السياسة وسنبحث ذلك في الفرعين الاتيين: .

### الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة القوانين

هناك العديد من الاحكام التي بينت فيها المحكمة رأياً بشأن دستورية او عدم دستورية القوانين المطعون فيها امامها، فعلى سبيل المثال في قرارها المؤرخ (٣١ كانون الثاني ١٩٨٩) اعلنت المحكمة ان احكام القانون المدني المتعلقة بحق الفرد في معرفة اصوله الحقيقية غير دستورية لانها تحد كثيراً من امكانية البحث عن الاصول، ودعت المشرع الى وضع قانون جديد يتضمن عناصر منطقية اكثر تضمن اجراء مصالحة ويؤمن التوازن المطلوب بين حق الفرد في معرفة اصوله وحق العائلة المكونة في الحفاظ على نفسها والحفاظ على كينيتها<sup>(١)</sup>.

ان القرار اعلاه ينطوي على معان قيمة اهمها توجيه المشرع باصدار قانون جديد ولم تكتف بذلك التوجيه انما توغلت الى مضمون القانون المفترض سنه، واشارت فيه الى منطقية القانون وتوازنه وبذلك فالمحكمة تضرب لنفسها دورا ابداعيا فالبرلمان لم يعد سيداً مطلقاً على القانون فارادته يجب ان تخضع لإحترام

(١) د. زهيرشكو، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج٢، مصدر سابق، ص ١١٠.

الدستور كما تفسره المحكمة. ان قرار المحكمة اعلاه يعد واحداً من القرارات التي تمكن المحكمة من ممارسة دور تشريعي ايجابي فهي لم تقل ببطلان القانون فقط (التشريع السلبي) وانما اشارت الى مرتكزات القانون الجديد التي على البرلمان ان لا يتجاوزها.

وكذلك قرار المحكمة الدستورية (١٠/١٠٦٦ في ٣٠ ايلول ٢٠١٥) بشأن الشكوى الدستورية التي قدمها احد المشتركين . ولدة ١٧ عاما . في نظام التأمين القانوني للمعاشات التقاعدية بشأن خضوعه لضريبة الدخل على تلك المعاشات، وقد اشارت المحكمة لقرار سابق لها في (١٦ اذار ٢٠٠٢) والذي بينت فيه (ان فرض الضرائب المختلفة على معاشات موظفي الخدمة المدنية واجور الموظفين المستمدة من نظام التأمين القانوني للمعاشات التقاعدية الالمانى في عام ١٩٩٦ لا تتفق مع المادة ١/٣ من القانون الاساسي (المساواة القانونية) ونتيجة لذلك اعتمد المشرع قانونا جديدا، هو قانون دخل التقاعد والذي شرع بتاريخ ٥ تموز ٢٠٠٤ وقد تم بموجب هذا القانون تغيير نظام الضرائب بصورة جوهرية، ووفقا للقواعد الجديدة تؤجل الضرائب الى فترة تدفق المعاشات التقاعدية، وبالتالي في خطوة اولى يتم فرض ضريبة مقدارها ٥٠٪ من المعاشات التقاعدية المستمدة من نظام التأمين القانوني للمعاشات التقاعدية او من انظمة التقاعد المهني المماثلة التي تقدمها المنظمات المهنية ذات التنظيم المهني وبعد ذلك ستزيد الحصة الخاضعة للضريبة تدريجيا لتصل نسبة ١٠٠٪ التي يمكن الوصول اليها بحلول عام ٢٠٤٠ وقد ردت المحكمة الشكوى الدستورية معللة ذلك بأن الاحكام المتعلقة بفرض الضرائب على المعاشات التقاعدية التي تستند اليها القرارات المطلوب فيها شواغل دستورية وهي تتفق بوجه خاص مع الشرط الدستوري المتمثل في المساواة في المعاملة في اعادة تنظيم الضرائب من خلال عدم فرض ضرائب على الاشتراكات في نظام التأمين القانوني للمعاشات التقاعدية او الخطط ذات



الصلة، لكن بتطبيق الضريبة المؤجلة على تدفق المعاشات التقاعدية وفقاً لقانون دخل التقاعد، صمم المشرع نظاماً يتوافق من حيث المبدأ، مع مبدأ المساواة، ومن خلال فرض ضرائب على تدفقات المعاشات التقاعدية لا يتجاوز المشرع الحدود التي يرسمها حظر الأزدواج الضريبي طالما ان المساهمات في تلك المخططات معفاة من الضرائب.. بالإضافة الى ذلك فان أحكام قانون دخل التقاعد لا تؤدي الى فرض ضرائب مزدوجة غير مسموح بها على اصحاب الشكوى وهي لا تثير اي مخاوف دستورية لتطبيق مبدأ القيمة الاسمية عند مقارنة المساهمات في نظام المعاشات كما ان احكام قانون دخل التقاعد لا تنتهك مبدأ التوقعات المشروعة...<sup>(١)</sup>.

يشير القرار اعلاه الى مبدأ في غاية الاهمية الا وهو مبدأ الأمن القانوني الذي يجب ان يشعر به المواطن تجاه القانون، وفي ذات القرار تشير المحكمة الى السلطة التقديرية للمشرع، بالقول ان المادة (١/٣) من القانون الاساسي والتي تنص على ان جميع الاشخاص متساوون امام القانون، لا تحظر على المشرع معالجة الحالات المختلفة بشكل مختلف غير ان الاختلافات يجب ان تبررها دائما اسباب واقعية ملائمة، فيما يتعلق بهدف ومدى المعاملة غير المتساوية، ومن ثم فان المبدأ العام للمساواة، يحدد وفقاً للموضوع المنظم ومعايير التمييز حدوداً مختلفة للمشرع في حالات مختلفة، وفي القانون الضريبي يتمتع المشرع بفرصة واسعة في اختيار الكائن الخاضع للضريبة وفي تحديد معدلها وعلى وجه الخصوص يكون للمشرع مهلة واسعة للتصميم عند تكليفه باعادة تقسيم نظم المعاشات التقاعدية ولا يجوز له تجاوز الحدود التي يرسمها حظر الأزدواج الضريبي..)

(١) القرار منشور باللغة الالمانية على موقع المحكمة الرسمي [www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com) تاريخ الزيارة

٢٠١٧/١١/٧ الساعة ١١:٢٥ دقيقة.

ومن القرارات الحديثة للمحكمة في هذا الشأن (السلطة التقديرية للمشرع) قرارها في (٢٠١٧/٦/٢٠) والذي رفضت فيه طلبا عاجلا قدمه حزب الخضر الألماني في الحصول على حكم من المحكمة الدستورية يلزم البوندستاغ بالتصويت على مشروع قانون يجيز زواج مثلي الجنس حيث وضحت في حيثيات قرارها (لا يوجد الزام للبت في كافة مشاريع القوانين المطروحة في البرلمان خلال نفس الفترة التشريعية)<sup>(١)</sup>.

ومن القرارات المهمة للمحكمة بشأن التطوير التشريعي قرارها في ١٢ حزيران ١٩٧٩ فقد لا يكون قانونا ما باطلا وبلا معنى، لكن طبيعته قد تتغير نتيجة لتغير الاحوال الاقتصادية والاجتماعية ليصبح قانوناً غير دستوري، وقرارها اعلاه كان بشأن قانون سن خلال الحرب لحماية ذوي الدخل المحدودة من الاستغلال وهذا القانون يمنع زيادة اجور البيوت وتغيير استعمال ما خصص ليكون حدائق ولكن لم يعد هناك مبرر للقانون في زمن السلم، وقد ايدت المحكمة الدستورية قرار المحكمة الادارية العليا القاضي بان القانون ينتهك الحقوق الدستورية لمالكي الحدائق بالحيلولة بينهم وبين استغلال ممتلكاتهم بالشكل المناسب لهم والصعوبة كانت تكمن في أنه هناك اي بند مخالف لمباشرة للدستور ولذلك لم تعلن بطلان القانون بل لجأت للبرلمان لتعديله<sup>(٢)</sup>.

### الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية الاتحادية في دسترة السياسة

قال ايرنست فريزنهان (احد قضاة المحكمة) في كتابه عن موضوع الحدود بين القانون والسياسة ١٩٦٥ (ان قضاة المحكمة الدستورية ليسوا سياسيين متعاطشين للسلطة ويبحثون عن وسيلة لازاحة القرارات السياسية

(١) القرار منشور باللغة الألمانية على موقع المحكمة الرسمي [www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com) تاريخ الزيارة

٢٠١٧/١١/٧ الساعة ١١:٢٥ دقيقة.

(٢) د. ي. امباخ، مصدر سابق، ص ٢٦.

للحكومة او البرلمان او تعديلها ليهيمنوا على مصير الشعب الالماني. انهم يشعرون في قرارة انفسهم بانهم خدم القانون..<sup>(١)</sup>.

وحقيقة الامران كل المسائل السياسية التي كانت محتكرة سابقا من قبل رجال السياسة اصبح بالامكان مناقشتها امام القاضي الدستوري الذي يترجمها مباشرة الى لغة القانون ومن ثم اتخاذ الرأي بشأنها وفقا للقواعد والمبادئ القانونية ولا تعني دسترة السياسة نهاية الاخيرة ، ولا إستبعاد التحليل السياسي، ولكن تعني استمرار السياسة بطرق واشكال أخرى بما فيها اللغة المستعملة لان الكثير من المبادئ التي يستخدمها القاضي الدستوري هي بالرغم من صياغتها قانونيا الا انها مفاهيم سياسية بامتياز والتفسير الذي يعطى لهذه المفاهيم هو بالضرورة نتيجة خيار سياسي، ومن ثم عملية ذات طبيعة سياسية وباختصار فان الدسترة السياسية ليست سوى التعبير عن السياسي بشكل قانوني<sup>(٢)</sup>.

ومن اهم قرارات المحكمة الدستورية في هذا الشأن:

اولا: قرارها بشأن مشكلة الاجهاض الارادي: فقد قضت في وقت سابق عام ١٩٧٥ بإدانة اطلاق هذه الحرية استنادا للفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون الاساسي والتي نصت على ان (لكل فرد حق في الحياة وفي السلامة البدنية وفضلا عن ذلك فقد لاحظ اثنان من اعضاء المحكمة في رأي مخالف بأن المحكمة بهذه الكيفية جعلت من حق مقرر للفرد في مواجهة الدولة، التزاماً واقعاً على الاخيرة في معاقبة الافراد الذين يعتدون على حياة الاجنة وربما هذا التفسير لا يقوم على اساس من النص)<sup>(٣)</sup>.

(١) د. ي. امباخ، ص ٣٢.

(٢) د. زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج ٢، مصدر سابق، ص ١١٠١-١١٠٤.

(٣) د. محمد صلاح عبد البديع، الدور السياسي للقاضي الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية،

القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٨-٢٩.

ان قرار المحكمة السابق قد ابطل القانون الذي اقره البرلمان الذي يجيز الاجهاض في الاشهر الثلاثة الاولى، واعتبرت ان الاجهاض عمل جنائي وليس كما اشار القانون المحكوم بعدم دستوريته. لكن عند توحيد المانيا شكلت مسألة الاجهاض الخلافية اهم عوائق الوحدة نظرا للتناقض الهائل بين النظامين حول دور المرأة في العائلة والمجتمع وعلاقة الكنيسة بالدولة ولذلك فان اتفاقية الوحدة الموقعة في ٢١ اب ١٩٩٠ فرضت على المشرع الجديد (وجوب وضع تشريع جديد يفرض حماية افضل للجنين) وفي اطار احترام الدستور حلا (للمشاكل التي قد تحدث عند الحوامل من النساء) وتطبيقا لاحكام الاتفاقية أقر البرلمان في حزيران ١٩٩٢ قانونا جديدا حول الاجهاض وبالرغم من مخالفة هذا القانون لاحكام الدستور فان المحكمة رفضت المراجعة البرلمانية واقرت دستوريته في قرارها بتاريخ (٢٨ ايار ١٩٩٣) بحيث لم يعد الاجهاض خلال الثلاثة اشهر الاولى فعلاً جنائياً الا ان المحكمة فرضت شرطين:

**الشرط الاول:** مساعدة المرأة ومحاولة إقناعها بعدم اللجوء الى الاجهاض.

**الشرط الثاني:** عدم تحمل الضمان الصحي تكاليف الاجهاض الارادي الذي وان الغيت عنه الصفة الجرمية الا انه ما زال عملاً غير شرعي<sup>(١)</sup>.

ثانياً: قرارات النظر في شرعية الاحزاب السياسية: في عام ١٩٥١ قدم للمحكمة الدستورية التماسان مستقلان بشأن الحزبين السياسيين المتطرفين (الحزب الفاشيستي الجديد (حزب الرايخ الاشتراكي (SRP) والحزب الشيوعي الالمانى (KPD) وفي عام ١٩٥٢ قضت المحكمة باعتبار حزب (SRP) حزباً غير شرعي وقررت مصادرة ممتلكاتهم، بينما توصلت الى ذات النتيجة ولكن بعد خمس سنوات بشأن الحزب الشيوعي الالمانى وارتكزت المحكمة على ان الاصل

(١) ينظر د. زهير شكر، ج ٢، مصدر سابق، ص ٨٣٨-٨٣٩.

في الاحزاب السياسية انها لازمة وضرورية لحياة الديمقراطية السياسية، لكن اذا لم يحترم احدها قوانين النظام، او اذا تبني احدها برنامجا سياسيا مخالفا للنظام فلا بد من اعتبار الحزب مناهضا للدستور ومن ثم يجب حله<sup>(١)</sup>.

ومن احدث قرارات المحكمة في هذا الشأن قرارها (بتاريخ ١٧ كانون الثاني ٢٠١٧) افادت فيه ان (لا حظر للحزب الوطني الديمقراطي في المانيا حيث لا توجد مؤشرات على ان اهدافه المناهضة للدستور يمكن تحقيقها)<sup>(٢)</sup>.

**صفوة القول:** لقد مارست المحكمة الدستورية دورا فعالا في عقلنة النظام السياسي الالماني، سواء في الحد من الاشتباك بين الاجهزة الدستورية الاتحادية او بينها وبين الاجهزة الدستورية المحلية وحافظت على توازن مقبول بين الحكومة والبرلمان، وبين المعارضة والاعلوية وقامت بدسترة القوانين والسياسة بالشكل الذي يتناسب مع الحياة السياسية الالمانية وقد تكون قرارات المحكمة غير مريحة بالنسبة للحكومة كما يقول البروفيسور (امباخ) ولكنها معرضة للتسييس تحت تأثير ضغط الاحزاب السياسية خصوصا في عملية الترشيح ومع ذلك فقد بينت التجارب ان اغلب الاحزاب غيرراضية عن مرشحيها الذين اصبحوا مستقلين وكانهم على سفينة غادرت الشاطئ<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر المريليشكه، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

(٢) القرار منشور باللغة الالمانية على موقع المحكمة الرسمي [www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١١/٨ الساعة العاشرة مساء.

(٣) د.ي امباخ، مصدر سابق، ص ٣٥-٣٧.



## الفصل الثالث

آليات العقلنة البرلمانية  
في النظام السياسي المغربي  
وفقا لدستور عام ٢٠١١





تأثرت المغرب منذ دستورها الأول لسنة ١٩٦٢ والدساتير الأخرى، وانتهاءً بالدستور الحالي لسنة ٢٠١١ بالنظام السياسي الفرنسي والعقلنة البرلمانية التي تم اعتمادها فيه، وقد عمدت المؤسسة الملكية في المغرب باعتبارها صاحبة السلطة التأسيسية الى تبني اليات العقلنة البرلمانية ذاتها تقريبا مع اختلاف طفيف، فقد تم حزم مجال القانون وتحجيم دور البرلمان التشريعي لصالح الحكومة والمؤسسة الملكية، وأبقى على المؤسسة الملكية في قمة الهرم الدستوري وهذا الوضع مشابه لتقوية مركز رئيس الدولة في فرنسا، ورغم تعزيز مكانة الوزير الأول في دستور ٢٠١١ الا ان الهيمنة الملكية عليه وعلى حكومته مازالت مستمرة كذلك تم الاخذ بقاعدة (عدم الجمع في العضوية بين البرلمان والحكومة)<sup>(١)</sup> ومن اجل البحث في اليات العقلنة البرلمانية في المغرب ودور المحكمة الدستورية في عقلنة النظام، تم تقسيم الفصل الى المباحث الثلاثة الآتية:

### المبحث الأول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للملك

#### وللحكومة

#### المبحث الثاني: حاكمية الملك وتابعة الحكومة

#### المبحث الثالث: دور المحكمة الدستورية في عقلنة النظام السياسي المغربي

(١) الفصلان (٦٢-٦٣) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ كذلك القانون الاساسي لمجلس النواب المرقم ٢٠١٦ المعدل للقانون الاساسي ٢٧/١١، والمنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٦٤٩٠ بتاريخ ١١ اغسطس ٢٠١٦، كذلك القانون الاساسي لمجلس المستشارين المرقم ٢٨/١١ والمنشور في الجريدة الرسمية ٦٣٨٠ في ٢٣ يوليو ٢٠١٥.



## المبحث الاول: تجسيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للملك وللحكومة

أكد الملك محمد السادس في خطابه في (٩ آذار ٢٠١١) على توطيد مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها من خلال برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية ورغم التوسيع الحاصلة في مجال القانون في دستور ٢٠١١، إلا أن قلب الاختصاص التشريعي وجعل السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص المفتوح ما زال مستمرا أيضا، وسنبحث ذلك في المطلبين الآتيين:

## المطلب الاول: تحجيم الدور التشريعي للبرلمان

كان الدستور السابق لدستور عام ٢٠١١ (دستور ١٩٩٦) قد حدد مجال القانون بتسعة مجالات فقط ومن اجل التخفيف من صرامة العقلنة البرلمانية في ذلك الدستور، تبنى دستور ٢٠١١ توسيعا لمجال القانون ليشمل اكثر من ستين مجالاً<sup>(١)</sup>، وسنبحث مجال القانون في دستور ٢٠١١ وكذلك دور البرلمان في العملية التشريعية وذلك في الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: مجال القانون في دستور عام ٢٠١١

ينص الفصل ٧١ من دستور ٢٠١١ على ان (يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين الآتية: - الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول

أخرى من هذا الدستور

- نظام الأسرة والحالة المدنية

- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية

- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها

(١) د. عبد الرحيم المصلوحي، البرلمان المغربي في ظل دستور ٢٩ يوليو ٢٠١١، بحث منشور، تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، مصدر سابق، ص ٨٦.

- . العفو العام
- . الجنسية ووضععية الأجانب
- . تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها
- . التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم
- . المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية
- . نظام السجون
- . النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية
- . الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين
- . نظام مصالح وقوات حفظ الأمن
- . نظام الجماعات الترابية، ومبادئ تحديد دوائرها الترابية
- . النظام الانتخابي للجماعات الترابية، ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية
- . النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها
- . النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي
- . نظام الجمارك
- . نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات
- . الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية
- . نظام النقل
- . علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية
- . نظام البنوك وشركات التأمين والتعاضديات
- . نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
- . التعمير وإعداد التراب
- . القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة
- . نظام المياه والغابات والصيد

. تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني

. إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون

العام

. تأميم المنشآت ونظام الخوصصة للبرلمان، بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية).

كما يختص البرلمان بوضع قوانين تختلف بطبيعتها عن التشريع العادي من حيث طريقة وضعها، حيث نص دستور ٢٠١١ على تسعة عشر قانوناً تنظيمياً (اساسياً) بدل تسعة قوانين تنظيمية في ظل الدستور السابق ١٩٩٦<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: دور البرلمان في العملية التشريعية

يمارس البرلمان دوره في العملية التشريعية وذلك من خلال:

**اولاً: اقتراح القوانين:** اعطى دستور ٢٠١١ لأعضاء البرلمان ولرئيس الحكومة حق التقدم باقتراح القوانين<sup>(٢)</sup>. ورغم ذلك اظهرت الممارسة وجود ضعف تعاني منه المبادرة التشريعية البرلمانية<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر الفصول (٥، ٧، ١٠، ١٥٣، ١٣٣، ١٣١، ١١٦، ١١٢، ٧٨، ٧٥، ٦٧، ٦٣، ٤٩، ٤٤، ٢٩، ١٥، ١٤) من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٢) الفصل ٧٨ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٣) كان الضعف واضحاً منذ اول دستور الذي لم ينتج فيه البرلمان سوى قانوناً واحداً (قانون التعريب والمغرب) ثم تحسن الامر تدريجياً في السنوات التالية لتصبح القوانين ذات الاصل الحكومي تشكل مانسته ٩٠% مقابل القوانين ذات الاصل البرلماني، ينظر د. عبد الرحيم المصلوحي، مصدر سابق ص ٨٨، كذلك: عبد الواحد بن مسعود، النشاط التشريعي خلال التجربة البرلمانية والممارسة التشريعية بالمغرب، بحث مقدم للندوة التي عقدها كلية الحقوق في الرباط، منشور ضمن كتاب البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ط ١، دار توبقال للنشر، ١٩٨٥، ص ٤٢.

جدير بالذكران الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب يميزان ما بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة التشريعية الحكومية، فالأولى تسمى مقترح قانون أما الثانية فتسمى مشروع قانون<sup>(١)</sup>. تودع مشاريع القوانين بالاسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية، وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالاسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين<sup>(٢)</sup>. ثم تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان<sup>(٣)</sup>، وتبرمج مكاتب اللجان الدائمة دراسة مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليها في ظرف اسبوع من تأريخ الإحالة ويتم اخبار الحكومة بذلك بواسطة رئيس المجلس<sup>(٤)</sup>.

**ثانيا: مناقشة القوانين:** يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع او مقترح قانون، بغية التوصل الى المصادقة على نص واحد ويتداول مجلس النواب بالاسبقية، وعلى التوالي، في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من اعضائه، ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالاسبقية وعلى التوالي في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة اعضائه ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي احيل بها اليه<sup>(٥)</sup>.

ولا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل

- 
- (١) ينظر، الفصول (٨٠-٨٢-٨٤-٨٥) من الدستور المغربي ٢٠١١ كذلك المواد (١٧٠-١٧٣-١٧٧) وغيرها من النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر في ١١ سبتمبر في ٢٠١٧.
- (٢) الفصل ٧٨ من الدستور المغربي ٢٠١١.
- (٣) الفصل ٨٠ من الدستور المغربي ٢٠١١.
- (٤) المادة ١٨٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.
- (٥) الفصل ٨٤ من الدستور المغربي ٢٠١١.

مجلس النواب، الا بعد مضي عشرة ايام على وضعها لدى مكتبه ووفق المسطرة المشار اليها في الفصل ٨٤ من الدستور، وتتم المصادقة عليها نهائيا بالاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين من المجلس المذكور غيرانه اذا تعلق الامر بمشروع او مقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين او الجماعات الترابية فإن التصويت يتم باغلبية اعضاء مجلس النواب<sup>(١)</sup>. وتتم مناقشة المواد، مادة مادة وعند الاقتضاء، بابا بابا او فصلا فصلا<sup>(٢)</sup>، ثم يلي ذلك التصويت على المادة كما تم تعديلها او كما جاءت في المشروع او المقترح ثم على النص التشريعي برمته<sup>(٣)</sup>.

وجدير بالذكر انه في حال عدم التوصل الى اتفاق بين المجلسين بشأن النص المقترح امامهما فيعود لمجلس النواب التصويت النهائي بالاغلبية النسبية ويتم التصويت بالاغلبية المطلقة للحاضرين اذا تعلق الامر بمشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية<sup>(٤)</sup> وفيما يتعلق بقانون المالية السنوي فيتم ايداعه بالاسبقية لدى مجلس النواب في ٢٠ اكتوبر من السنة الحالية الجارية على ابعد تقدير<sup>(٥)</sup> ويبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية للسنة خلال ثلاثين يوما من تاريخ الايداع، ثم تعرض الحكومة فور التصويت على المشروع او عند انصرام الاجل

(١) الفصل ٨٥ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٢) المادة ٣/١٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٣) المادة ٥/١٨٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٤) الفصل ٨٤ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، كذلك المادة ٢٣٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٥) الفصل ٧٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ كذلك المادة ٤٨ من القانون الاساسي للمالية المغربي رقم

١٣٠/١٣، منشور في الجريدة الرسمية، ع ٦٣٧٠، ١٨ يونيو ٢٠١٥.



المذكور انفا على مجلس المستشارين النص الذي تم اقراره او النص الذي قدمته في اول الامر مدخلة عليه ان اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها في مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة ويبت مجلس المستشارين في المشروع خلال ٢٢ يوما التالية لعرضه عليه، بعد ذلك يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في اجل لا يتعدى ستة ايام<sup>(١)</sup> ومن المهم الاشارة الى ان النظام الداخلي لمجلس النواب اجاز العمل باسلوب (المصادقة المختصر) إذ لرئيس المجلس او الحكومة او رئيس اللجنة المختصة او رئيس فريق نيابي ان يطلب خلال اجتماع الرؤساء مناقشة مشروع او مقترح قانون حسب اسلوب المصادقة المختصر ولا يقبل الطلب الا اذا كان يهم نصا لم يدرس بعد في اللجنة او قدم من لدن رئيس اللجنة المختصة بعد استشارتها ويشرع في تنفيذ هذا الاسلوب اذا لم يقدم اعتراض في شأنه اثناء انعقاد اجتماع الرؤساء<sup>(٢)</sup>. ويعلن الرئيس عن هذا الطلب ويأمر بنشره وتوزيعه على النواب ويتم إشعار الحكومة به، ولا يشرع في المناقشة الا بعد مضي ثلاثة ايام كاملة على الاقل من الإخبار به<sup>(٣)</sup> وللحكومة ولكل نائب او نائبة حق الاعتراض على اعتماد هذا الاسلوب ابتداءً من تاريخ الاعلان الى الساعة السادسة مساء عشية يوم المناقشة على أبعد تقدير، وفي حالة الاعتراض يخضع النص لمقتضيات المسطرة العادية لمناقشة النصوص التشريعية في الجلسة العامة<sup>(٤)</sup> تبدأ مناقشة النص

(١) المادة ٤٨ من قانون المالية الاساسي في المغرب رقم (١٣٠،١٣) لعام ٢٠١٥.

(٢) المادة ١٩٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٣) المادة ١٩٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي ٢٠١٧.

(٤) المادة ٢٠٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

المعتمد في شأنه اسلوب المصادقة المختصر بالاستماع الى مقرر اللجنة المختصة لمدة لا تتجاوز عشرة دقائق على الاكثر<sup>(١)</sup> وعندما لا يقدم اي تعديل بشأن النص يعرض الرئيس النص كاملا على التصويت بعد المناقشة<sup>(٢)</sup> ثم بعد ذلك يحال القانون الى الاصدار الملكي للامر بتنفيذه ونشره بعد ذلك<sup>(٣)</sup>.

---

(١) المادة ٢٠٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي ٢٠١٧.

(٢) المادة ٢٠٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٣) الفصل ٥٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

## المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للملك وللحكومة

ان اليات العقلنة البرلمانية التي تم تبنيها في السياق المغربي منذ اول دستور عام ١٩٦٢ ساهمت في اضعاف دور البرلمان في المجالين التشريعي والرقابي وادت الى تزايد دور السلطة التنفيذية وايضا الى تعميق اختلال التوازن في الثنائية التنفيذية (الملك - الوزير الاول) لصالح المؤسسة الملكية.

حصل تطور مهم في دستور ٢٠١١ حيث تم تخصيص الباب الخامس للحدوث عن السلطة التنفيذية وهذا الباب يتناول مؤسسة الحكومة فقط مع غياب واضح للمؤسسة الملكية، وهو ما يعني ان الملك ليس جزءاً من السلطة التنفيذية وإن الاختصاصات التي يمارسها بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء ينبغي قراءتها على انها مرتبطة بوظائفه التحكيمية والسيادية باعتباره رئيساً للدولة<sup>(١)</sup>. ولقد منح الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب والمخطط التشريعي الكامل للحكومة المغربية<sup>(٢)</sup> الحكومة صلاحيات تشريعية مهمة وسنبحث في

(١) د. عبد العالي حامي الدين، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٢) يبين المخطط التشريعي ماتعتزم الحكومة اعداده من تدابير تشريعية لتفعيل احكام الدستور، وتنفيذ ماورد في برنامجها من التزامات مهمة في مختلف مجالات السياسة العمومية القطاعية وبشكل المخطط اداة لتأطير عمل الحكومة على الصعيد التشريعي، و خارطة طريق مساعدة لمختلف السلطات الحكومية في تنفيذ برنامج عمل الحكومة. ينظر المخطط التشريعي برسم الولاية التشريعية التاسعة كما وافق عليه مجلس الحكومة بتاريخ ٢٢ نوفمبر ٢٠١٢، ص ٥-٩.

صلاحيات الملك والحكومة في مجال التشريع في الفرعين التاليين:

### الفرع الاول: الصلاحيات التشريعية للملك

يعد الملك محور النظام الداخلي في المغرب بموجب دستور ٢٠١١ والدساتير التي سبقته، وقد انيطت به صلاحيات واسعة في المجال التشريعي:

**اولا:** - يرأس الملك المجلس الوزاري<sup>(١)</sup>: والذي يتكون من رئيس الحكومة والوزراء، ويتداول هذا المجلس في مشاريع مراجعة الدستور، ومشاريع القوانين التنظيمية والتوجهات العامة لمشروع قانون المالية، ومشاريع القوانين في الاطار المشار اليه في الفصل (٧١: الفقرة الثانية) من الدستور، كذلك مشروع قانون العفو العام ومشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، ومشروع المرسوم المشار اليه في الفصل ١٠٤ من الدستور<sup>(٢)</sup>.

**ثانيا:** - الرسائل التوجيهية التي يوجهها الملك للبرلمان: يمارس الملك دورا توجيهيا للبرلمان في مهمة التشريعية، وذلك عند ترؤوس الملك افتتاح الدورة الاولى والدورة الثانية<sup>(٣)</sup> او عند جمع البرلمان في دورة استثنائية بمرسوم<sup>(٤)</sup>.

**ثالثا:** - القراءة الجديدة لمشاريع او مقترحات القوانين: منح الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب الملك الحق في ان يطلب من كلا مجلسي البرلمان ان

(١) فرق دستور ٢٠١١ بين المجلس الوزاري والمجلس الحكومي، فالاول يرأسه الملك وله مركز قانوني اعلى من المجلس الحكومي الذي يرأسه الوزير الاول، والصلاحيات الواسعة التي انيطت بالمجلس الاول تجعله (جهاز ضع السياسة العامة للدولة) ينظر د. أحمد بوز، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٢) الفصل ٤٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) الفصل ٦٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٤) الفصل ٦٦ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

يقراً قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون، وتطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن رفض هذا الطلب<sup>(١)</sup>.

رابعا: - اصدار القوانين: يصدر الملك الامر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالاته الى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه<sup>(٢)</sup>.

تجدر الاشارة الى ان الحكومة ذاتها قد اقحمت الديوان الملكي في صناعة التشريع خلافا للنصوص الدستورية التي منحت الحكومة صلاحيات واضحة من هذا المجال، وهذا الاقحام يبدو جليا في المخطط التشريعي للحكومة (٢٠١٢) . (٢٠١٦) اذ يشير المخطط الى ان (اقرار الدستور في فصله (٤٩) عرض مشاريع القوانين التنظيمية على المداولة في المجلس الوزاري يجعل من اعدادها وصياغتها عملا مشتركا بين الديوان الملكي والحكومة)<sup>(٣)</sup> وهذا يعد تفسيراً معيباً من الحكومة لمفهوم التداول داخل المجلس الوزاري، لان الدستور اشار الى صلاحيات المجلس الوزاري بالتداول بشأن مشاريع القوانين التنظيمية، واذا كانت هذه الصلاحية تفيد بأن القوانين التنظيمية تعد من الصلاحيات المشتركة بين المؤسسة الملكية والحكومة عكس القوانين العادية التي تظل من الصلاحيات الحصرية للحكومة فإن هذا يعني ان الحكومة هي المختصة بالتحضير والاعداد لمشاريع القوانين التنظيمية ويكون للمجلس الوزاري سلطة البت النهائي فيها<sup>(٤)</sup>.

### الفرع الثاني: الصلاحيات التشريعية للحكومة

اشار الدستور الحالي (٢٠١١) الى صلاحيات تشريعية واسعة للحكومة ولعل

(١) الفصل ٩٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ كذلك المادة ٢٠٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٧.

(٢) الفصل ٥٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) المخطط التشريعي للحكومة، ص ١٧.

(٤) د. حسن طارق، مصدر سابق، ص ١٥٩.

اهم ما تجدر الاشارة اليه أن الفصل ٧٢ من الدستور نص على ان (يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون) وهذا يعني ان المشرع الدستوري المغربي سار على خطى المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ الذي وسع مجال السلطة اللائحية في المادة ٣٧ منه وضيق مجال القانون في المادة ٣٤ منه ايضا ولعلنا نجد من المناسب الاشارة الى صلاحيات الحكومة التشريعية في البنود الاتية: .

**اولا: .** الحق في تقديم مشروعات القوانين: اشرنا الى التمييز الذي تبناه المشرع المغربي مابين مشروع القانون ومقترح القانون، وقد جعل تقديم مشاريع القوانين من صلاحيات الحكومة، اما تقديم مقترحات القوانين فهي من صلاحيات البرلمان، وقد منح الفصل ٧٨ من الدستور رئيس الحكومة الحق في تقديم مشروعات القوانين وبمراجعة سريعة للمخطط التشريعي الحكومي نجد ان معظم القوانين ذات اصل حكومي<sup>(١)</sup>

**ثانيا: .** اصدار مراسيم لها قوة القانون: للقانون ان يأذن للحكومة ان تتخذ في ظرف من الزمن محدد ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها غيرانه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الاجل الذي حدده قانون الاذن باصدارها ويبطل قانون الاذن اذا ما وقع حل مجلسي البرلمان او احدهما<sup>(٢)</sup> ويمكن للحكومة ايضا ان تصدر خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الامر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية التالية.

يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع

(١) ينظر المخطط التشريعي، مصدر سابق، ص ٨١-٩٢.

(٢) الفصل ٧٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل خلال ستة ايام الى قرار مشترك بينهما في شأنه. واذا لم يحصل هذا الاتفاق، فان القرار يرجع الى اللجنة المعنية في مجلس النواب<sup>(١)</sup>.

**ثالثا:** - الاسبقية في مناقشة مشاريع القوانين الحكومية: ينص الفصل ٨٢ من الدستور على ان (يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول اعماله ويتضمن الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالاسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة...)، كذلك اشار الفصل ٨٠ من الدستور الى تلك الاسبقية ايضا.

**رابعا:** - حق الفيتو التشريعي: منح الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب الحكومة حق الدفع بعدم قبول كل مقترح او تعديل لا يدخل في مجال القانون وكل خلاف في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الدستورية خلال ثمانية ايام، بناء على طلب من احد رئيسي المجلسين او من رئيس الحكومة<sup>(٢)</sup> كذلك للحكومة رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية اذا كان من شأنها تخفيض الموارد العامة في قانون الموازنة<sup>(٣)</sup>.

**خامسا:** - حق التعديل التشريعي أثناء المناقشة: للحكومة كما لاعضاء المجلسين حق التعديل بعد افتتاح المناقشة، ولها ان تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة التي يعينها الامروبيت المجلس المعروض عليه النص بتصويت واحد في النص المتناقش فيه، كله او بعضه، اذا ما طلبت الحكومة ذلك، مع الاقتصار على التعديلات المقترحة او المقبولة من قبلها، وبإمكان المجلس المعني بالامر ان يعترض على هذه المسطرة باغلبية اعضائه<sup>(٤)</sup>.

(١) الفصل ٨١ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٢) الفصل ٧٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، كذلك المادة ١٨٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

(٣) الفصل ٧٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

(٤) الفصل ٨٣ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، كذلك المادة ١٩٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

**سادسا: -** تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل: تستطيع الحكومة تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل وذلك بمرسوم بعد موافقة المحكمة الدستورية متى ما كان مضمون تلك النصوص يدخل في مجال السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

**صفوة القول:** ان العقلنة البرلمانية في المغرب بموجب دستور ٢٠١١ اعطت التفوق التشريعي للحكومة والملك على حساب البرلمان، رغم ان الفصل ٧٠ من الدستور نص على ان (يمارس البرلمان السلطة التشريعية...).

---

(١) الفصل ٧٣ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.



## المبحث الثاني: فاعلية دور الملك وتابعة الحكومة له

احتفظت المؤسسة الملكية بمكانتها السامية في النظام السياسي المغربي، رغم العديد من محاولات الإصلاح السياسي والدستوري، ونجد تجسيد تلك السلطة في نظرة الملك لدوره في النظام، فالحسن الثاني يجد تلك السلطة في قوله (... فلكي يستطيع الشعب ان يعيش وتكون الدولة محكومة، يجب ان يعمل الملك ويأخذ بين يديه سلطاته وتحمل مسؤولياته)<sup>(١)</sup> وان الملك (فوق الجميع واب الجميع وراعي الجميع)<sup>(٢)</sup> ولعل السبب في ذلك هو احتفاظ الملك بالسلطة التأسيسية، ولم يستطع دستور ٢٠١١ رغم حركة الاحتجاجات الجماهيرية التي سبقت اصداره والتي كانت تطالب باصلاحات جذرية، الانتقال بكيفية واضحة من (ملكية فوق الدستور) الى ملكية مؤطرة بالدستور ومحكومة بنصوصه<sup>(٣)</sup> ورغم

(١) د. علي سلمان صايل، النظام السياسي في المملكة المغربية (قراءة في طبيعة عمل المؤسسات السياسية والدستورية)، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٥٣، لسنة ٢٠١٢، ص ٣٠.

(٢) د. سراب جبار خورشيد، المشاركة السياسية والدستور المغربي، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، رئاسة الجامعة المستنصرية، العدد ٥٤، لسنة ٢٠١٦، ص ١٤٨.

(٣) د. احمد بوز، مصدر سابق، ص ٤٢.

التحسينات التي حصلت على مركز الوزير الاول، الا ان الصلاحيات التي انيطت به تجعله بشكل وبآخر ظلالا للملك. وسنبحث في مطلبين فاعلية الملك في النظام السياسي المغربي وفقا لدستور ٢٠١١، و تابعية الحكومة له.

## المطلب الاول: فاعلية دور الملك

تناول الدستور الجديد لسنة ٢٠١١ الملكية في الباب الثالث منه، وبتسعة عشر فصلا (٤١ - ٦٠) بالاضافة الى فصول أخرى توزعت في الدستور، وقد تناولت هذه الفصول وصف الملك، وطريقة توليه السلطة ومسؤوليته، وصلاحياته، فالملك في الدستور المغربي يجمع بين يديه السلطة الدينية والزمنية، فهو بالاضافة الى كونه رئيس الدولة، يعرفه الدستور بأنه أمير المؤمنين، وحامي حمى الدين، وبالنظر للصلاحيات التي منحتها فصول الدستور للملك يمكن القول أنه المركز القانوني للملك يفوق المركز القانوني لرئيس الدولة في الجمهورية الفرنسية الخامسة رغم أنه قد تم إستتساخ النظام السياسي المغربي من النظام السياسي الفرنسي، ومع حجم الصلاحيات الواسعة للملك، إلا أن الدستور حصنه من المسؤولية، وبذلك أدخل بالقاعدة المعروفة (حيث تكون الصلاحيات تكون المسؤولية). ومن اجل الوقوف على فاعلية دور الملك سنقسم المطلب الى فروع ثلاثة، نبحث في الاول منها طريقة اسناد السلطة للملك، وفي الفرع الثاني صلاحياته، وفي الفرع الثالث مسؤوليته:

### الفرع الاول: طريقة اسناد السلطة للملك

تتميز الملكية في المغرب بسمات خاصة تميزها عن الملكيات العربية الأخرى وتجعلها أكثر رسوخا في التاريخ المغربي كما انها تمتاز بنوع من

الاستمرارية التاريخية<sup>(١)</sup>، وبشير الفصل (٤٣) من الدستور الحالي (ان عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة الى الولد الذكر الاكبر سناً وهكذا ما تعاقبوا، ماعدا اذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا آخر من ابناؤه غير الولد الاكبر سناً، فان لم يكن ولد ذكر من ذرية الملك فالملك ينتقل الى اقرب اقربائه من جهة الذكور ثم الى ابنه طبق الترتيب).

واضح ان النص أعلاه يشير الى أن طريقة إسناد السلطة في المغرب هي (الوراثة) وهي طريقة غير ديمقراطية ولا تستند الى رأي الشعب واختياره، وبناء على هذه الآلية فإن السلطة تنتقل من الملك محمد السادس (الملك الحالي) الى اكبر اولاده الذكور وهكذا وفي حال تعيين الملك خلفاً له من ابناؤه غير الولد الاكبر فيأخذ بمن عينه الملك<sup>(٢)</sup> ولا ينتقل الملك الى الإناث من أبناء الملك في حال عدم وجود اولاد ذكور له، انما ينتقل الى اقرب اقربائه من جهة الذكور.

### الفرع الثاني: صلاحيات الملك

تجسدت إستمرارية سمو المؤسسة الملكية على باقي السلطات من خلال سلطات الملك بوصفه امير المؤمنين، وبوصفه رئيساً للدولة وستتناول تلك الصلاحيات في البنود الآتية:

#### اولاً: إمارة المؤمنين: إن أول شكل من أشكال السلطة التي يحددها

(١) د. علي سلمان صايل، مصدر سابق، ص ٣٠، كذلك د. محمد صالح شطيب، اشكالية التوفيق بين التحول الديمقراطي والموروث التقليدي للنظام السياسي المغربي، بحث منشور في مجلة دراسات اقليمية، جامعة الموصل، العدد ٢٥، لسنة ٢٠١٢، ص ٣٣٢.

(٢) لم يكن الفصل ٢٠ في اول دستور مغربي (١٩٦٢) يعطي الملك حق الاختيار من بين ابناؤه الامراء من هو اهل للخلافة وقد اعطي هذا الحق للملك في دستور ١٩٧٢، ينظر احمد مجيد بنجلون، الدستور المغربي (مبادئه واحكامه)، دون طبعة، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، ١٩٧٧، ص ١٣٠.

الدستور هي سلطة (امير المؤمنين) فالملك هو اول امير المؤمنين قبل ان يكون رئيسا للدولة<sup>(١)</sup>.

وينص الفصل (٤١) من الدستور على ان (الملك أمير المؤمنين وحامي حمى الله والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية يرأس الملك، امير المؤمنين، المجلس العلمي الاعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لاصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، في شأن المسائل المحالة اليه، استنادا الى المبادئ واحكام الدين الاسلامي الحنيف ومقاصده السححة.

تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفية سيره بظهير يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة

المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل بواسطة ظهائر<sup>(٢)</sup>، واعتبر ملك المغرب ومنذ قرون عديدة امير المؤمنين، وقد سئل الملك الحسن الاول عن حدود مملكته من طرف احدى الدول الاوربية التي كانت تحاول تبرير احتلالها لجزء من تراب المغرب، فأجاب: (ان سلطتي المادية تصل الى حدود سلطتي الدينية) مؤكداً بذلك انه امير المؤمنين<sup>(٣)</sup>.

تعطى صفة امارة المؤمنين للملك مكانة لا تعادلها مكانة أخرى ليس داخل

(١) محمد مدني، وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٤.

(٢) كان الملك يمارس سلطاته بواسطة المراسيم بموجب دستور ١٩٦٢، ومنذ عام ١٩٦٩، في ظل حالة الاستثناء، اعطيت المراسيم الملكية اسما جديدا يعرف بالظهائر، ولطالما شكلت الظهائر احدى الخصائص الرئيسية في نظام المغرب السياسي، ويختلف استخدام الظهير (بمعنى المرسوم) في المغرب عن اشكال السلطات الاجتهادية الاخرى التي قد توجد في النظم غير الرئاسية لانه مرتبط ارتباطا وثيقا بسلطة الملك الدينية ويكاد بالتالي يعد نصا مقدسا لا يتم الطعن فيه قط، ينظر محمد مدني وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٥.

(٣) احمد مجيد بنجلون، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

المؤسسات فحسب، بل فوقها ايضا<sup>(١)</sup>.

**ثانياً: رئاسة الدولة:** ينص الفصل (٤٢) من الدستور ٢٠١١ على ان (الملك رئيس الدولة، وممثلها الاسمي، ورمز وحدة الامة، وضمان دوام الدولة واستمرارها، والحكم الاسمي بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة.

الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقه.

يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور...).

إن صفة التمثيل الاسمي للدولة حلت محل التمثيل الاسمي للامة والتي اعتمدت في الدساتير السابقة لدستور ٢٠١١<sup>(٢)</sup>.

ان النص اعلاه اضاف صلاحيات جديدة للملك لم تكن موجودة في الدساتير السابقة، (الحكم الاسمي بين مؤسسات الدولة، السهر على احترام الدستور، صون الاختيار الديمقراطي).

ومن اهم الصلاحيات التي يمارسها الملك بوصفه رئيساً للدولة هي:

١ - **تعيين رئيس الحكومة:** حيث يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات اعضاء مجلس النواب، وعلى اساس نتائجها<sup>(٣)</sup>.

(١) د. غسان كرم مجذاب، دور الملك في تكوين وتطوير النظام السياسي في المملكة المغربية، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية، للدراسات العربية والدولية، رئاسة الجامعة المستنصرية، العدد ٣٤، لسنة ٢٠١١، ص ١٥٧.

(٢) حسن طارق، دستورية ما بعد انفجارات ٢٠١١، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٣) الفصل ٤٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

٢. رئاسة المجلس الوزاري: اذ يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء.

وينعقد المجلس بمبادرة من الملك، او بطلب من رئيس الحكومة<sup>(١)</sup> وبموجب الفصل ٤٩ من الدستور يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص الآتية:

- التوجيهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.
- مشاريع مراجعة الدستور.
- مشاريع القوانين التنظيمية.
- التوجيهات العامة لمشروع قانون المالية.
- مشاريع القوانين.
- مشروع قانون العفو العام.
- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري.
- اعلان حالة الحصار.
- اشهار الحرب.

وغير ذلك من الصلاحيات الدستورية.

ان ترؤوس الملك للمجلس الوزاري يجعله الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية<sup>(٢)</sup>.

٣. إصدار القوانين: يصدر الملك الامر بتنفيذ القانون خلال ٣٠ يوماً التالية لإحالاته الى الحكومة بعد تمام موافقه عليه<sup>(٣)</sup>.

٤. الحل الرئاسي: للملك حق حل مجلسي البرلمان او احدهما بظهير، طبق الشروط في الفصول (٩٧، ٩٦، ٩٨) من الدستور<sup>(٤)</sup>.

(١) الفصل ٤٨ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١

(٢) د. سراب جبار خورشيد، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٣) الفصل ٥٠ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٤) الفصل ٥١ من الدستور المغربي ٢٠١١.

٥. القيادة العامة للقوات المسلحة: الملك هو القائد الاعلى للقوات المسلحة الملكية، وله حق التعيين في الوظائف العسكرية كما له ان يفوض لغيره ممارسة هذا الحق<sup>(١)</sup>

٦. رئاسة المجلس الاعلى للامن: (٢) يرأس الملك هذا المجلس وله تفويض رئيس الحكومة رئاسته، ويعد المجلس هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الامن الداخلي والخارجي للبلاد وتديير حالات الازمات ويضم المجلس في تركيبته علاوة على رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الاعلى للسلطة القضائية الوزراء المكلفين بالداخلية، والخارجية والعدل... الخ.

٧. التوقيع والمصادقة على المعاهدات واعتماد السفراء الاجانب: يعتمد الملك السفراء لدى الدول الاجنبية والمنظمات الدولية، ويعتمد السفراء، وممثلي المنظمات الدولية، ويوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، باستثناء بعض المعاهدات التي تتطلب الموافقة عليها بقانون<sup>(٣)</sup>.

٨. رئاسة المجلس الاعلى للسلطة القضائية<sup>(٤)</sup> والموافقة على تعيين القضاة<sup>(٥)</sup>.

٩. ممارسة حق العفو<sup>(٦)</sup>.

١٠. اعلان حالة الحصار وحالة الاستثناء: يحظى الملك بسلطة اعلان حالة

(١) الفصل ٥٣ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٢) الفصل ٥٤ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٣) وتشمل المعاهدات التي تحتاج الى موافقة البرلمان كل من (معاهدات السلم او الاتحاد، معاهدات رسم الحدود، معاهدات التجارة، المعاهدات التي يترتب عليها تكاليف مالية، المعاهدات التي يستلزم تطبيقها تدابير تشريعية، او تتعلق بحقوق وحرريات المواطنين) ينظر الفصل ٥٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٤) الفصل ٥٦، ١١٣، ١١٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٥) الفصل ٥٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٦) الفصل ٥٨ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.



الطوارئ دون موافقة المجلس التشريعي، وتشمل السلطة الملكية في الازمات جميع الحقوق والترتيبات المختلفة بطبيعتها ونطاقها، التي يمنحها الدستور للملك للتعامل مع الظروف الاستثنائية<sup>(١)</sup> وسلطات الازمات تبدو في حالتين:

أ. **حالة الحصار:** يمكن الاعلان عن حالة الحصار بمقتضى ظهير يوقعه بالعطف رئيس الحكومة، ولمدة ثلاثين يوما ولا يمكن تمديد هذا الاجل الا بقانون<sup>(٢)</sup> ويجري تداول اعلان حالة الحصار في المجلس الوزاري<sup>(٣)</sup> ولا يتدخل البرلمان لإجازة اعلانها، ولكنه يتدخل فقط بتحديد المدة.

لقد طبقت حالة الحصار مرة واحدة في ظل الحماية الفرنسية قبل الاستقلال عام ١٩٥٦، ولم تطبق هذه الحالة قط بعد الاستقلال، ولكن الملك الحسن الثاني لمح إليها اثناء حرب الخليج<sup>(٤)</sup>.

ب. **حالة الاستثناء:** يحق للملك اعلان حالة الاستثناء بظهير بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية ويعلن الملك تلك الحالة متى ما كانت حوزة التراب المغربي مهددة او وقعت احداث تعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية ويوجه الملك خطابا للامة في ذلك، ويخوله الدستور الصلاحيات اللازمة لمعالجة الاسباب<sup>(٥)</sup>.

وقد اعلن الملك الحسن الثاني حالة الاستثناء في عام ١٩٦٥ واستمرت لعام ١٩٧٠، وذلك بسبب حوادث الدار البيضاء التي وقعت انذاك<sup>(٦)</sup> وبالمقارنة مع المادة

(١) محمد مدني وآخرون، مصدر سابق، ص ٣١.

(٢) الفصل ٧٤ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) الفصل ٤٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٤) محمد مدني وآخرون، مصدر سابق، ص ٣١.

(٥) الفصل ٥٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٦) د. غسان كريم مجذاب، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإن الفصل (٥٩) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، لم يعرف الظروف الاستثنائية تعريفاً محدداً بل جعله عاماً جداً، كما أن الاستشارة المنصوص عليها في الفصل تعد شرطاً سطحياً، إذ ليس هناك قواعد واضحة تحدد كيفيتها، كذلك لم تحدد صلاحيات الملك في أثناء تلك الحالة فهي صلاحيات غير محددة وغير محدودة<sup>(١)</sup>.

**صفوة القول:** - ان الصلاحيات غير المحددة التي انيطت بالملك تجعله يحتل المركز الاسمي في النظام السياسي المغربي، وتجعل من بقية السلطات تابعة له بشكل او بأخر، وهذا يعني ان اليات العقلنة البرلمانية في المغرب ووفقاً لداستيرها المتعاقبة انتجت عقلنة برلمانية صارمة جداً، اخلت بالعلاقة الثنائية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، وكذلك العلاقة بين الثنائية التنفيذية لصالح المؤسسة الملكية.

### الفرع الثالث: مسؤولية الملك

يبدو ان القاعدة المألوفة (حيث تكون السلطة، تكون المسؤولية) ليس لها محل في النظام السياسي المغربي وفقاً لدستور ٢٠١١ والداستير السابقة له فيما يتعلق برئيس الدولة (الملك) إذ ينص الدستور الحالي على ان (شخص الملك لا تنتهك حرمة وللملك واجب التوقير والاحترام)<sup>(٢)</sup>. ويرى البعض (ان القاعدة الوحيدة من قواعد اللعبة السياسية التي لا يشوبها اي تحض ويؤدي خرقها الى عقاب مباشر هي القاعدة التي تنص على ان شخص الملك، ومؤسسة العرش لا يمكن بأي حال من الاحوال، ان تهاجم او تتعرض للنقد بصورة مباشرة وعلنية، لذا يتجنب الجميع بعناية مسألة السيادة الملكية)<sup>(٣)</sup>.

(١) محمد مدني واخرون، مصدر سابق، ص ٣٢.

(٢) الفصل ٤٦ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٣) د. غسان كريم مجذاب، مصدر سابق، ١٥٥.

ومن المهم ملاحظة، ان النظام السياسي في المغرب استنسخ من النظام السياسي الفرنسي، كل ما من شأنه تعزيز صلاحيات رئيس الدولة، الا انه لم يستنسخ عن ذلك النظام مسؤولية رئيس الدولة، فقد اشار الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الى تلك المسؤولية في المادة ٦٨ منه (لا يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الافعال التي يقوم بها في ممارسة واجباته الا في حالة الخيانة العظمى، ولا يجوز اصدار لائحة اتهام ضده الا بناء على قرار من المجلسين...)، في حين ان الفصل ٤٦ من دستور ٢٠١١ المغربي حصن الملك من اي مساءلة، فهو بمنأى من مساءلة او الإتهام البرلماني وكذا بمنأى عن مساءلة الشعبية، وقد اضاف النص الدستوري الجديد الفصل ٤٦ عبارة (للملك واجب التوقير والاحترام) ولم تكن مثل هذه العبارة موجودة في دستور ١٩٩٦.

## المطلب الثاني: تابعة الحكومة للملك

ان التارجح بين التوصيف شبه الرئاسي للنظام الدستوري وبين نزوعه نحو صيغة نظام برلماني ثنائي يوضح الحدود الموضوعية التي تعرفها الفكرة البرلمانية داخل النص الدستوري فمقابل التنصيص على مطابقة الحكومة للسلطة التنفيذية في منطوق الدستور<sup>(١)</sup>، نجد استراتيجية تحكم الملك في توجيه مسار السلطة التنفيذية، ومقابل تعزيز استقلالية الحكومة في التأليف، نجد استمرارية تبعية الوزراء للملك، ومقابل بروز الصلاحيات الذاتية للحكومة نجد رئاسة الملك للمجلس الوزاري ومقابل التمييز بين المجال الحكومي والمجال الملكي داخل السلطة التنفيذية، نجد غموض مفهوم الاستراتيجية كمعيار لهذا التمييز، ومقابل منطوق توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، نجد إستمرارية للعلاقات الرئاسية والتراتبية داخل هذه السلطة<sup>(٢)</sup> وسنبحث في فروع تكوين الحكومة وصلاحياتها ومسؤولياتها لنرى مدى تبعيتها للمؤسسة الملكية.

(١) الفصل ٨٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، وقد عنون الباب الخامس من دستور ٢٠١١ (الفصول ٨٧-٩٤) بعنوان السلطة التنفيذية وتتناول في فصوله الحديث عن الحكومة، في اشارة الى التطابق بين الحكومة والسلطة التنفيذية، في حين كانت الدساتير السابقة لاتأخذ بهذا التطابق، ينظر الفصل ٥٩ من دستور ١٩٩٦، وكذلك الفصل ٥٨ من دستور ١٩٧٢، والفصل ٦٤ من دستور ١٩٦٢، وكذلك الفصل ٥٨ من دستور ١٩٩٢.

(٢) د. حسن طارق، بين الدستور والممارسة والتاويل: في الموت البطيء للفكرة البرلمانية، مصدر سابق، ص ١٣٩-١٤٠.

## الفرع الاول: تكوين الحكومة

تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن ان تضم كتاباً للدولة<sup>(١)</sup> وينص الفصل (٤٧) من الدستور على ان يقوم الملك بتعيين الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات مجلس النواب وعلى اساس نتائجها، ويعين اعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، ولم تكن الدساتير السابقة تشير الى شرط التعيين من الحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات، انما كانت تنص فقط على سلطة الملك غير المقيدة في التعيين ولعل من اهم السمات الاساسية التي ظلت تميز الحكومة المغربية خلال التجارب الدستورية السابقة، عدم ارتباط تشكيلها بنتائج الانتخابات اذ رغم التنصيب في دستور ١٩٦٢ والدساتير التي تلتها على انه يعين الملك الحكومة يتقدم الوزير الاول امام المجلسين ويعرض البرنامج الحكومي<sup>(٢)</sup> ان عدم ربط تقديم هذا البرنامج بتصويت البرلمان عليه، جعل تعيين الوزير الاول وتشكيل الحكومة، ليس في حاجة لكسب ثقة البرلمان، وهذا يعني ان الحكومة كانت تعتبر معينة بمجرد تسلمها لظواهر تعيين وزرائها<sup>(٣)</sup>.

وعوداً على بدء، وتحليلاً للنص الدستوري الذي قيد صلاحية الملك في التعيين وجعلها مشروطة بتصدر حزب سياسي لنتائج الانتخابات، ماذا لو لم يتمكن رئيس الحكومة من الحصول على الاغلبية البرلمانية؟ لم يجب الدستور عن هذا الإشكال، وهذا الفراغ يعطي للملك هامشاً كبيراً للتصرف، بناء على الفصل (٤٢) من الدستور الذي جعل الملك (ضامناً لدوام الدولة واستمرارها والحكم الاسمي بين مؤسساتها) فقد يلجأ الى تعيين شخص آخر من نفس الحزب

(١) الفصل ٨٧ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٢) الفصل ٦٥ من الدستور المغربي ١٩٦٢، والفصل ٥٩ من الدستور المغربي ١٩٧٠، والدستور المغربي ١٩٧٢، والدستور المغربي ١٩٩٢، والفصل ٦٠ من الدستور المغربي ١٩٩٦.

(٣) د. احمد بوز، مصدر سابق، ص ٣٣-٣٤.

المتصدر لنتائج الانتخابات، كما يمكنه ان يلجأ الى حل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة<sup>(١)</sup>.

ومن المهم ذكره، ان الدستور اشترط بعد تعيين الملك لإعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة امام مجلسي البرلمان مجتمعين لعرض برنامجه الحكومي، ويخضع البرنامج للنقاش ثم يعقبه تصويت مجلس النواب وتعد الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الاغلبية المطلقة للاعضاء اللذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي<sup>(٢)</sup>.

ولكن ماذا عن الفترة بين تعيين الملك للحكومة ومصادقة البرلمان على برنامجها؟ هل تعد الحكومة قائمة ام لا؟ لم يجب الدستور عن هذا الاشكال. ونشير الى انه منذ العام ١٩٥٥ وترأس (مبارك البكاي) الحكومة الاولى والثانية، شهدت المغرب تشكيل احدى وثلاثين حكومة، ففي ٢٠١٢ اعلن عن الحكومة الثلاثين برئاسة السيد عبد الاله ابن كيران، الامين العام لحزب العدالة والتنمية، بعد تصدر الحزب نتائج الانتخابات التشريعية وقد اجرى تعديلين وزاريين على هذه الحكومة، وفي ٥ نيسان ٢٠١٧ عين الملك محمد السادس الحكومة الحادية والثلاثين برئاسة (سعد العثماني) رئيس المجلس الوطني لحزب العدالة والتنمية الذي تصدر الانتخابات ايضا<sup>(٣)</sup>.

## الفرع الثاني: صلاحيات الحكومة

اذا كان الركن الاساس للخطاب الملكي بشأن الاصلاحات الدستورية

(١) د. احمد بوز، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) الفصل ١٨ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) ينظر الموقع الرسمي للمملكة المغربية (البوابة الوطنية) [www.Maroc.Ma.com](http://www.Maroc.Ma.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١٢/٨، الساعة الثامنة مساء.

في تسعينيات القرن العشرين تجسد في التأسيس لعلاقة أكثر توازناً بين الحكومة والبرلمان، فإن هذا الركن تحول إلى العلاقة بين الحكومة والمؤسسة الملكية ولقد جاء خطاب الملك في ٩ آذار ٢٠١١ لتأكيد هذا التحول عندما تحدث في المركز الرابع للتعديل الدستوري الشامل عن (توطيد مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها وذلك من خلال:

- حكومة منتخبة بانفتاحها عن الإرادة الشعبية والمبرع عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب.

- تكريس تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي، الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها.

- تقوية مكانة الوزير الأول، كرئيس لسلطة تنفيذية فعلية يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي:

- دسترة مؤسسة مجلس الحكومة وتوضيح اختصاصاته<sup>(١)</sup>.

ورغم أن دستور ٢٠١١ منح الحكومة وصفاً متقدماً جداً قياساً بالصلاحيات التي سبق أن توافرت لها طوال التجربة الدستورية المغربية منذ أن عمل دستور ١٩٦٢ على دسترة تبعيتها الملكية على مستوى التكوين والمسؤولية والصلاحيات<sup>(٢)</sup>.

إلا أن تبعية الحكومة للمؤسسة الملكية ظلت قائمة وسنشير إلى صلاحيات الحكومة في البنود الآتية:

**أولاً: تنفيذ البرنامج الحكومي وضمنان تنفيذ القوانين<sup>(٣)</sup>.**

(١) ينظر: نص خطاب الملك محمد السادس، منشور على الموقع الرسمي للمحكمة المغربية (البوابة الوطنية)

www.Marco.Ma.com تأريخ الزيارة ٢٠١٨/١/١٣ الساعة الخامسة عصراً.

(٢) د. حسن طارق، دستورية ما بعد انفجارات ٢٠١١، مصدر سابق، ص ١٠١.

(٣) الفصل ٨٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

**ثانياً:** ممارسة السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

**ثالثاً:** التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية<sup>(٢)</sup>.

**رابعاً:** التداول في السياسات العمومية، والسياسات القطاعية، ومن القضايا المرتبطة بحقوق الانسان والنظام العام، وفي طلب الثقة من مجلس النواب بقصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤولياتها وفي مشاريع القوانين، وفي مراسيم القوانين ومشاريع المراسيم التنظيمية والمعاهدات والاتفاقيات قبل عرضها على المجلس الوزاري ويكون التداول عبر مجلس الحكومة الذي يرأسه رئيسها<sup>(٣)</sup>.

**خامساً:** حل مجلس النواب اذ لرئيس الحكومة بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية حل مجلس النواب بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري<sup>(٤)</sup>.

ويرى البعض<sup>(٥)</sup> انه رغم الاختراقات التي حققها دستور ٢٠١١ لصالح الحكومة في مجالات ظلت حكراً على المؤسسة الملكية، الا ان ذلك لم يمنع من استمرار تحكم المؤسسة الملكية في زمام المبادرة وقد جردت الحكومة من صلاحيات حيوية اهمها: .

**١. التعيين في المناصب العليا:** اذ رغم ان الدستور الجديد منح رئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية خلافاً للدستور السابق الذي كان يجعل (حق

(١) الفصل ٩٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ ايضاً المادة ٥ من القانون الاساسي المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة، والوضع القانوني لاجتماعاتها، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٦٣٤٨، في ٢١ ابريل، ٢٠١٥.

(٢) الفصل ٩١ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) الفصل ٩٢ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٤) الفصل ١٠٤ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٥) د. احمد بوز، مصدر سابق، ص ٤٤-٤٧.



التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>(١)</sup> من الصلاحيات الحصرية للملك فإن سلطة الملك في هذا المجال ما تزال قوية فمن جهة ظل الملك يحتكر سلطة التعيين في الوظائف العسكرية، ومن جهة أخرى فإن وضع قائمة خاصة بالمناصب المشار إليها أنفاً يحتاج التعيين فيها إلى المرور الإجمالي بالمجلس الوزاري، والذي يترأسه الملك مما يجعل الكلمة الأخيرة له.

٢. التحكم في عمل الأجهزة الأمنية، حيث إذا كانت تبعيتها الواقعية للملك قد وفرت لها في السابق وضعية استثنائية تجعلها خارج إطار المراقبة والمحاسبة الحكومية أو حتى البرلمانية، فإن دستور ٢٠١١ لم يغير كثيراً من حقيقة هذه الإشكالية. من جهة أخرى فإن المجلس الأعلى للأمن يعد هيئة استشارية تابعة للملك وليس لرئيس الحكومة أي دور إلا إذا فوضه الملك رئاسته<sup>(٢)</sup>.

ومن الجدير بالذكر أن الارتقاء بمجلس الحكومة إلى مرتبة المؤسسة الدستورية ومنحه صلاحيات البت النهائي في قضايا كان أمر الحسم فيها يعود إلى المجلس الوزاري من قبيل مشاريع القوانين العادية، ومشاريع المراسيم التنظيمية، يعد مسألة إيجابية، لكن الإبقاء على المجلس الوزاري يحد كثيراً من نمو هذه المؤسسة الدستورية وذلك لأن رئاسة المجلس من طرف الملك، واستمراره معبراً ضرورياً لأهم النصوص والقضايا التي تعرض على المجلس الحكومي<sup>(٣)</sup>، وللصلاحيات المخولة لرئيس الحكومة في مجال المبادرة بتعديل الدستور<sup>(٤)</sup> وغيرها من الصلاحيات، جعلت المجلس الوزاري (جهاز صناعة

(١) الفصل ٣٠ من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦.

(٢) الفصل ٤٥ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) ومن أهم هذه القضايا هي: التوجهات العامة لقانون المالية، مشاريع القوانين التنظيمية، مشروع قانون العفو العام، مشاريع النصوص المتعلقة بالمجلس العسكري... ينظر الفصل ٤٩ من الدستور المغربي لعام

٢٠١١.

(٤) الفصل ١٧٢ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

## السياسة العامة) بامتياز.

ومن الغريب ان لا يأتي الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ على ذكر العلاقة بين الملك وبين الحكومة رغم انه اشار في الباب السادس منه الى العلاقات بين السلطات وتناول العلاقة بين الملك والسلطة التشريعية في الفصول (٩٥ - ٩٩)، وايضا تناول العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الفصول (١٠٠ - ١٠٦)، وهذا يدل بحسب رأينا على تجاهل دور هذه المؤسسة (الحكومة) بالنسبة لدور المؤسسة الملكية وهو مؤشر تبعية واضح جدا.

### الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة

اتجه المشرع الدستوري في دستور ٢٠١١ الى جعل الحكومة مسؤولة حصريا أمام مجلس النواب، لذلك اختفت من الدستور تلك الفقرة التي ظلت حاضرة في الدساتير الخمسة السابقة والتي تجعل الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب الا ان سلطة التعيين التي اناطها الفصل ٨٨ من الدستور بالملك، واستخدامه مصطلح (التعيين) بدل الموافقة او المصادقة او حتى الترشيح، جعلت التنصيب النهائي بيد الملك، كذلك منح الملك حق حل احد المجلسين بموجب الفصل ٥١ من الدستور، ومن ثم بإمكانه وبشكل غير مباشر اسقاط الحكومة<sup>(١)</sup>.

اما بشأن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان فسنبحث، مسؤوليتها أمام مجلس النواب وكذلك مسؤوليتها أمام مجلس المستشارين وذلك في البندين الاتيين:

**اولا: المسؤولية أمام مجلس النواب:** ثمنت الوثيقة الدستورية لعام ٢٠١١ الوظيفة الرقابية للبرلمان ووسعت نسبياً منها وهذا ماقد ينعكس على مستقبل العمل

(١) اسامة حميدون، مسؤولية الحكومة امام الملك بالمغرب، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الالكترونية

WWW.Marocdriot.com تاريخ الزيارة ٢٠١٢/١٢/٨.

البرلماني والتخفيف النسبي من ظاهرة هيمنة السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup> ويمارس مجلس النواب رقابته على الحكومة من خلال الوسائل الرقابية الآتية:

١. **الاسئلة:** تناول الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب هذه الوسيلة، فقد اشار الدستور الى ان تخصص بالاسبقية جلسة في كل اسبوع لاسئلة اعضاء مجلسي البرلمان، واجوبة الحكومة. وتدلي الحكومة بأجوبتها خلال العشرين يوما لإحالة السؤال اليها وتقدم الاجوبة عن الاسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الاسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الاجوبة عنها امام المجلس الذي يعنيه الامر خلال الثلاثين يوما التالية لإحالة الاسئلة الى رئيس الحكومة<sup>(٢)</sup>.

وبموجب النظام الداخلي للمجلس فمن حق كل عضو في البرلمان توجيه اسئلة كتابية او شفوية الى رئيس الحكومة حول السياسة العامة والى الوزراء حول السياسات الخاصة الاقطاعية للحكومة<sup>(٣)</sup>.

وقد تم تقسيم الاسئلة الى<sup>(٤)</sup>:

أ. الاسئلة الشفهية.

ب. الاسئلة الآتية.

ت. الاسئلة التي تليها مناقشة.

ث. الاسئلة الكتابية.

ج. الاسئلة الشفهية الشهرية الموجهة الى رئيس الحكومة حول السياسة العامة.

(١) عبد الرحيم المصلوحي، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٢) الفصل ١٠٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٣) المادة ٢٥٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٤) المادة ٢٦٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

٢. **التحقيق:** يجوز ان تشكل بمبادرة من الملك او بطلب اعضاء مجلس النواب لجان نيابية مؤقتة، لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة او تدير المصالح او المؤسسات والمقاولات العمومية، واطلاع المجلس على نتائج اعمالها، وفق الشروط الواردة في الفصل (٦٧) من الدستور وفي القانون التنظيمي المحدد لطريقة سيرها<sup>(١)</sup> وقد اشار النظام الداخلي والقانون الاساسي المتعلق بتسيير لجان تقصي الحقائق لتركيب تلك اللجان ومدة عملها وشروطها<sup>(٢)</sup>.

٣. **مناقشة السياسات العمومية وتقييمها:** طبقا للفصل (٧٠) من الدستور، يقوم مجلس النواب بتقييم السياسات العمومية ويخصص لهذا الغرض جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية التي قام بتقييمها<sup>(٣)</sup>. و اشار النظام الداخلي لمجلس النواب للهدف من التقييم واجراءاته وغير ذلك من التفاصيل<sup>(٤)</sup>.

٤. **مراقبة المالية العامة:** طبقا للفصل (٧٠ / ثانيا) وللـفصل (١٤٨ / اولا) من الدستور يتولى مجلس النواب القيام بمراقبة المالية العامة ويحدد في كل سنة برنامجا لمراقبة المالية العامة وجدولته الزمنية بناء على اقتراح الفرق والمجموعات النيابية<sup>(٥)</sup>.

٥. **سحب الثقة من الحكومة:** ينص الفصل (١٠٣) من الدستور على ان

(١) المادة ٢٨٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

(٢) المادتان ٢٨٥، ٢٨٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧ كذلك ينظر القانون الاساسي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق رقم ٨٥، ١٣ منشور في الجريدة الرسمية العدد ٦٢٨٢ بتاريخ ١٤ اغسطس ٢٠١٤.

(٣) الفصل ١٠١ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١، كذلك المادة ٢٨٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠١٧.

(٤) المواد (٢٨٨ - ٢٩٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

(٥) المادة ٢٩٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

(يمكن لرئيس الحكومة أن يربط لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، ولا يمكن سحب الثقة من الحكومة أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للاعضاء الذين يتألف منهم المجلس)، وقد تكفل النظام الداخلي في بيان بقية التفاصيل<sup>(١)</sup>.

كذلك وتطبيقا لاحكام الفصل ١٠٦ من الدستور يمكن لمجلس النواب ان يعارض مواصلة الحكومة لتحمل مسؤولياتها وذلك بالموافقة على ملتمس الرقابة، ولا يقبل الملمتمس الا اذا وقع على الاقل (خمس) عدد الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا تصح الموافقة على الملمتمس الا بتصويت الاغلبية المطلقة للاعضاء الذين يتألف منهم، ولا يقع التصويت الا بعد مضي ثلاثة ايام كاملة على ايداع الملمتمس وتؤدي

الموافقة على الملمتمس الى استقالة الحكومة واذا وافق المجلس على الملمتمس لا يجوز تقديم اي ملتمس رقابة امامه طيلة سنة.

وقد تكفل النظام الداخلي ببيان كيفية ايداع الملمتمس وشروط تقديمه والتصويت عليه ومدده<sup>(٢)</sup>.

**ثانيا: مسؤولية الحكومة امام مجلس المستشارين: لمجلس المستشارين ان يسأل الحكومة بواسطة ملتمس يوقعه على الاقل خمس اعضائه، ولا يقع التصويت عليه الا بعد مضي ثلاثة ايام كاملة على ايداعه، الا بالاغلبية المطلقة لاعضاء المجلس، ويبعث رئيس المجلس على الفور بنص الملمتمس الى رئيس الحكومة، والذي يجيب عنه امام المجلس خلال ستة ايام، يتلوه ذلك نقاش لا يعقبه**

(١) المادتان (٢٤٩، ٢٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠١٧.

(٢) المواد (٢٥١ - ٢٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لعام ٢٠١٧.

تصويت<sup>(١)</sup> وتشير الاحصائيات ٢٠١٥-٢٠١٧ الى ان الاسئلة الشفهية التي وجهها مجلس المستشارين خلال دورة ابريل ٢٠١٧ (٧٤٩) سؤالا، أجابت الحكومة عن (٢٤٢) سؤالا منها في حين بلغ عدد الاسئلة المكتوبة ١٨٦ سؤالا، أجابت الحكومة على (١٤٧) سؤالا منها (٣٨٩) سؤالا شفها وتحريريا<sup>(٢)</sup>.

**صفوة القول:** يبدو واضحا ان المؤسسة الملكية مازالت تتحكم بمقدرات الامور ولها المكانة العليا في الهندسة الدستورية المغربية لعام ٢٠١١، ويبدو واضحا ايضا ان المشرع الدستوري وسع من الصلاحيات التشريعية والرقابية للبرلمان تجاه الحكومة في محاولة منه لتخفيف العقلنة البرلمانية الصارمة التي اعتنتها الدساتير الخمسة السابقة، بقي علينا دراسة موقف المحكمة الدستورية ودورها في العقلنة البرلمانية، وهذا ماسنبخته في المبحث الاتي.

---

(١) الفصل ١٠٦ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٢) ينظر نشاط مجلس المستشارين في مجال مراقبة العمل الحكومي (الاسئلة الشفهية والكتابية، دورة ابريل

٢٠١٧، الولاية التشريعية ٢٠١٥-٢٠١٧، ص ٤٤-٦١)

## المبحث الثالث: دور المحكمة الدستورية في عقلنة النظام السياسي المغربي

انتقلت الرقابة السياسية من فرنسا الى العديد من دول العالم ومنها المغرب، ولعل اهم سبب لذلك الانتقال، كون المغرب ظل تحت الانتداب الفرنسي ولفترة زمنية ليست بالقصيرة، لذا نجد ان النظام السياسي المغربي قد تأثر بالنظام السياسي الفرنسي وبدستور ١٩٥٨ وتجربة فرنسا في الرقابة على دستورية القوانين وممن ثم تعد التجربة الفرنسية بمثابة الاصل التاريخي للتجربة المغربية<sup>(١)</sup>

اعطى الدستور الاول مهمة الرقابة على الدستورية الى الغرفة الدستورية في المجلس الاعلى للقضاء<sup>(٢)</sup> وكذلك فعل كل من دستوري (١٩٧٠، ١٩٧٢)<sup>(٣)</sup> وبداية من العام ١٩٩٢ تم تغيير اسم الغرفة الدستورية الى المجلس الدستوري<sup>(٤)</sup> ولم يلحق المجلس بمجلس القضاء الاعلى وانما جعل مستقلا عنه وهذا ما اخذ به دستور عام ١٩٩٦<sup>(٥)</sup> مع تغيير تشكيلة المجلس<sup>(٦)</sup>.

(١) اسراء محمود بدر علي، المجلس الدستوري المغربي ودوره في الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية / كلية القانون جامعة الكوفة، العدد ١٣، ٢٠١٢، ص ٢٠٠-٢٠١.

(٢) الفصل ١٠٠ من الدستور المغربي لعام ١٩٦٢.

(٣) الفصل ٩٣ من الدستور المغربي لعام ١٩٧٠، الفصل ٩٤ من الدستور المغربي ١٩٧٢.

(٤) الفصل ٧٧ من الدستور المغربي لعام ١٩٩٢.

(٥) الفصل ٧٨ من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦.

(٦) الفصل ٧٩ من الدستور المغربي لعام ١٩٩٦.

ولعل العامل المشترك الاكبر بين الدساتير الخمسة في مجال الرقابة على الدستورية، هو تحكم المؤسسة الملكية في جهاز الرقابة (الغرفة الدستورية، المجلس الدستوري) سواء كان ذلك التحكم في التكوين او في آلية العمل. مع الاشارة الى انه بدءاً من دستور عام ١٩٩٢ قد تم توسيع نطاق الرقابة لتشمل رقابة دستورية القوانين العادية بالاضافة الى القوانين التنظيمية ولوائح مجلس النواب، اذ كانت القوانين العادية . في ظل الدساتير السابقة . بمنأى عن الرقابة الدستورية، وهو ما كان محل نقد الفقه المغربي، نظراً لأن القوانين العادية هي السمة الغالبة على التشريعات<sup>(١)</sup> ورغم ان دستور ١٩٩٢ قد تفادى الكثير من اوجه النقد التي كانت موجهة للرقابة في ظل الدساتير السابقة الا ان الرقابة فيه ظلت متواضعة ولا يمكن ان تفي بالغرض لعدة اسباب اهمها (تحكم الملك ومجلس النواب في تكوينه، توقيت مدة العضوية فيه، عدم اتاحة الطعن للافراد...) (٢).

اما بالنسبة لدستور ٢٠١١ فقد أوعز بتشكيل محكمة دستورية للرقابة على دستورية القوانين<sup>(٣)</sup> واناط بها وحدها مهمة الرقابة على دستورية القوانين (سواء كانت رقابة سابقة او لاحقة)، وقد خصص بابا كاملا للحديث عن تكوين المحكمة واختصاصاتها<sup>(٤)</sup> وبذلك يكون قد خطى خطوات مهمة في مجال الرقابة على دستورية القوانين<sup>(٥)</sup>.

(١) د. محمد معتصم، مختصر النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات ايزيس، الدار البيضاء، ١٩٩٢، ص ٨٣ وما بعدها.

(٢) د. عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، ط ٢، دار سعد سمك للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٤، ص ٩٥.

(٣) الفصل ١٢٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٤) الفصل (١٢٩ - ١٣٤) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٥) د. عبد العزيز محمد سلمان، مصدر سابق، ص ٩٧. وقد جاء في الرسالة التي وجهها الملك محمد السادس الى المؤتمر السادس لجمعية المحاكم الدستورية التي تتقاسم اللغة الفرنسية ان (... ويارتقاء المجلس



وفقا للفصل (١٣٢) من الدستور (تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة اليها بفصول الدستور، وباحكام القوانين التنظيمية، وتبت بالاضافة الى ذلك في صحة انتخاب اعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء. تحال الى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الامر بتنفيذها، والانظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور).

وقد أشار الفصل ١٣٣ من الدستور الى اختصاصات المحكمة (تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، اثراثناء النظر في قضية، وذلك اذا دفع احد الاطراف بان القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور، يحدد قانون تنظيمي شروط واجراءات تطبيق هذا الفصل).

ويستفاد من احكام هذين الفصلين عدة امور هي:

١. لم يحدد الدستور اختصاصات المحكمة بشكل دقيق وفي فصل واحد، انما توزعت الاختصاصات على الفصول المتعددة للدستور، وكذلك فتح المجال امام القوانين التنظيمية لتحديد بعض الاختصاصات<sup>(١)</sup>.

الدستوري الى محكمة دستورية ذات اختصاصات واسعة فاننا نتوخى توطيد دعائم المدرسة الدستورية المغربية، الحافلة بعطاء الفقهاء الدستوريين المغاربة، عن طريق انبثاق اجتهاد قضائي دستوري خلاق وطموح، غايته المثلى تكريس سمو الدستور والتقيده باحكامه، نصا وروحا: ينظر: - المؤتمر عقد في مراكش، في ٤ يوليو ٢٠١٢، ونص الرسالة منشور على الموقع الرسمي للبرلمان المغربي [www.parlement.ma](http://www.parlement.ma) ٢٠١٧/١٢/٢٠ الساعة ٦،٢٢ دقيقة مساءً.

(١) هناك بعض الفصول تشير الى اختصاصات المحكمة منها الفصل ٥٥ (اذا صرحت المحكمة الدستورية، اثراحالة الملك او رئيس الحكومة او رئيس مجلس النواب، او رئيس مجلس المستشارين، او ربيع اعضاء المجلس الثاني، الامر اليها، ان التزاما دوليا يتضمن بندا مخالفا للدستور، فان المصادقة على هذا الالتزام لاتقع الا بعد مراجعة الدستور)، وكذلك مراقبة صحة اجراءات مراجعة الدستور واعلان نتيجتها (الفصل

٢. تختص المحكمة في البت في صحة انتخاب اعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء.

٣. الرقابة الدستورية السابقة على دستورية القوانين التنظيمية قبل اصدارها، والانظمة الداخلية لمجلس البرلمان قبل الشروع في تطبيقها، وكذلك القوانين العادية بناء على احالة من الجهات المختصة.

٤. الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، متى دفع بعدم دستورتيتها من جانب احد اطراف خصومة موضوعية، شريطة ان يمس هذا التشريع بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وبشرط آخره وان يكون هذا القانون هو الذي سيطبق في النزاع الموضوعي.

وسنبحث في دور المحكمة الدستورية في عقلنة النظام وذلك في المطلبين الاتيين:

**المطلب الاول: دور المحكمة الدستورية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات:**

**المطلب الثاني: دور المحكمة في دسترة القانون والسياسة:**

---

(١٧٤) كذلك التصريح بشعور مقعد في البرلمان (الفصل ٦١). وهكذا وتشير المواد ٢١ - ٤١ من القانون التنظيمي للمحكمة لاختصاصات المحكمة الدستورية.

## المطلب الاول: دور المحكمة الدستورية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

تشير الفقرة الثانية من الفصل الاول من دستور ٢٠١١ الى ان (يقوم النظام الدستوري للمملكة على اساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها...)

وتمارس المحكمة دورها في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية سواء تعلق الامر في العلاقة التشريعية بين السلطتين او في حالات تناهي العضوية بينهما وغير ذلك، ومن القرارات المهمة في هذا الشأن، قرارها بتاريخ (٢٠ سبتمبر ٢٠١٧)<sup>(١)</sup> المتعلق بشأن الطعن المقدم من ٨٤ عضوا من اعضاء مجلس النواب على بعض مواد القانون التنظيمي الخاص بالهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع اشكال التمييز والمحدثة بموجب الفصل (١٩) من الدستور، لقد كان الطعن بالمواد (١، ٢، ٣، ٤) من القانون اعلاه، وقد حكمت المحكمة بدستورية جميع تلك المواد وسنسلط الضوء على حيثيات قرار المحكمة فيما يتعلق ببعض المواد والتي تخدم الغرض المطلوب، فقد جاء في حيثيات قرارها (... فيما يتعلق بالمادة الثالثة، حيث يدعي الطاعنون ان الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة، بالزامها للحياة باعطاء رأيا قبل اعتماد المشاريع (مشاريع القوانين) من قبل الحكومة، من شأنه ان يعرقل ابداء الرأي التلقائي من طرف الهيئة لفائدة البرلمان اذا لم تستطع ابداءه قبل إنهاء الحكومة لأشغالها وسيكون عائقا لإبداء الرأي

(١) رقم القرار (٤٠/١٧.د) وتاريخه ٢٠ / سبتمبر / ٢٠١٧.

عندما يكون مشروع القانون بيد البرلمان، مما يجعل احكام هذه المادة مخالفة لاحكام الفصلين (١٦٤،١) من الدستور لكن، حيث ان الدستور ينص في فصله الاول (الفقرة الثانية) على ان «النظام الدستوري للمملكة يقوم على اساس مبدأ فصل السلطة وتوازنها وتعاونها..» وحيث ان ابداء الراي من طرف الهيئة قبل اعتماد الحكومة لمشاريع القوانين، لا يمس اطلاقاً بحق احد مجلسي البرلمان في طلب الرأي عند تقديم الحكومة لنفس المشروع امامه، فضلاً عن ذلك، فان الهيئة بمقتضى الفقرة السادسة من المادة الثانية يمكن لها «تقديم كل توصية تراها مناسبة، واقتراح كل تدبير ناجع من اجل تصحيح الاوضاع الناتجة عن كل سلوك او ممارسة او عرف يتسم بطابع تمييزي او يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة..» لذلك فالمادة الثالثة من القانون لا تخالف الفصلين (١٦٤،١) من الدستور.

ان المطابقة الدستورية اعلاه تشير الى تنظيم العلاقة التشريعية بين البرلمان والحكومة.

اما فيما يتعلق باستقلالية الهيئة المذكورة انفاً فقد اوضحت المحكمة (... ) بشأن المادة الرابعة من القانون، يدعي الطاعنون انها تخالف الفصل «١٥٩» من الدستور وذلك من اربع نواح... ان تعيين رئيس الحكومة لبعض الاعضاء يمثل مخالفة لمبدأ الاستقلالية لإقحامها لمبدأ (الانابة المؤسساتية) في تأليف عضوية الهيئة عندما نصت على ان اربعة اعضاء يعينهم رئيس الحكومة وعضوين يمثلان الادارات العمومية.. وان اقحام مبدأ الإنابة في التاليف يخالف مبدأ الاستقلالية المنصوص عليه في الفصل ١٥٩.

لكن، حيث ان ما هو مطلوب بالاساس في مسطرة تعيين أعضاء هيئات حماية حقوق الانسان والنهوض بها هو احترامها للضمانات الضرورية من أجل مساهمة مختلف الفاعلين المؤسساتيين وغيرهم في

عمل مثل هذه الهيئات، وذلك من أجل تكريس التنوع والتعددية والديمقراطية التي أصبحت مبدأً دستورياً يجب مراعاته في هذه المؤسسات.. وحيث ان الفقرة الاخيرة من المادة الخامسة من القانون المطعون في دستورية بعض موادها قد نصت على انه «يلتزم اعضاء الهيئة بالامتناع عن اتخاذ أي موقف او القيام بأي تصرف او عمل من شأنه ان ينال من استقلاليتها، مع الالتزام بواجب الحياد والتحفظ بخصوص فحوى مداوات الهيئة وسائر اجهزتها ووثقائها الداخلية» وحيث من جهة ثانية يدعي الطاعنون فقدان التوازن بين مكونات الهيئة وهيمنة السلطة التنفيذية بفعل تخويل رئيس الحكومة تعيين ١١ عضواً من اصل ٢٤ عضواً تتألف منهم الهيئة الى جانب رئيسها، لكن، حيث انه ليس في الدستور ما يمنع تخويل رئيس الحكومة صلاحية تعيين اعضاء بعض الهيئات بشكل يرجع تقديره الى المشرع، طالما انه جعل مسطرة تعيين الاعضاء في هذه الهيئة اختصاصاً مشتركاً بين الملك والبرلمان والحكومة، وهو امر يتوخى بالاساس ضمان التعددية والتنوع والحكمة الجيدة في تدبير مثل هذه الهيئات، وحيث ان تعيينات الاعضاء المخولة لرئيس الحكومة ليست مطلقة وانما مقيدة... وحيث انه يترتب عن استقلالية الهيئة، أن اعضاءها، كيفما كانت مصادر اختيارهم وتعيينهم، يمارسون مهامهم في الهيئات بصفاتهم الشخصية كممثلين للهيئات التي اختيروا منها.. ومن جهة رابعة ورد في عريضة الاحالة، ان المادة الرابعة تتضمن خرقاً لمبدأ الفصل واستقلالية السلطة القضائية واستقلالية المجلس العلمي الاعلى عندما قررت عضوية قاض في الهيئة باقتراح من المجلس الاعلى للسلطة القضائية وعضوية عضو من المجلس العلمي الاعلى بنفس الهيئة، لكن، حيث ان تعيين قضاة بناء على اقتراح المجلس الاعلى للسلطة القضائية،

لا يمس باستقلالية السلطة القضائية ولا باستقلالية الهيئة التي تمارس اختصاصاتها طبقاً لمقتضيات القانون المنظم لها، والتي ليس من بينها اصدار الاحكام، فضلاً عن ذلك فان القاضي العضو في الهيئة يمارس مهامه كباقي الاعضاء وفي نطاق صلاحياتها).

ان قرار المحكمة اعلاه اشار الى عدة مسائل مهمة اهمها الاشارة الى الاستقلال الوظيفي وعدم الاخذ بالاستقلال العضوي فقد بين ان طريقة التعيين لاعضاء الهيئة لا تقدر باستقلاليتها مادامت تقوم باعمالها بشكل مهني وبعيدا عن الانحياز.

## المطلب الثاني: دور المحكمة الدستورية في دسترة القوانين والسياسة

رغم ان المحكمة الدستورية المغربية تتأثر بشكل او بأخر بالارادة الملكية سواء من حيث التأسيس او من حيث اثاره الاختصاص، ورغم ان عمر المحكمة قصير نسبياً، حيث ان تشكيلها كان بعد ست سنوات من نفاذ دستور ٢٠١١، الا انه يمكن القول انها مارست دوراً مقبولاً في دسترة القانون وجعل ما ينتجه البرلمان من مشاريع قوانين متطابقاً مع الدستور، وكذلك لعبت دوراً هاماً في دسترة السياسة، وذلك من خلال ضبط المنازعات الانتخابية، وسنبحث دور المحكمة في كل من دسترة القانون والسياسة وذلك في فرعين: .

### الفرع الاول: دور المحكمة الدستورية في دسترة القوانين

كثيرة هي القرارات التي صدرت من المحكمة الدستورية والتي كانت تستهدف معالجة العيوب التشريعية ومن اهم هذه القرارات، قرار المحكمة المرقم في (١٣ سبتمبر ٢٠١٧)<sup>(١)</sup> ويتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الاعلى للسلطة القضائية للدستور، ول مقتضيات القانونين التنظيميين المتعلقين بالمجلس الاعلى للسلطة القضائية والنظام الاساسي للقضاة حيث جاء في حيث قرارها بشأن المادة ١٧ (الفقرة ١ و الفقرة ٢) واللذان تنصان على نشر النتائج النهائية لإشغال كل

(١) رقم القرار (٣٨،١٧) منشور في المجريدة الرسمية العدد ٦٦،٧ في ٢٥ سبتمبر ٢٠١٧.

دورة من دورات المجلس فور اتخاذها من طرف المجلس.. وحيث ان النشر المباشر دون اطلاق جلاله الملك عليها لا يراعي ماقرره الدستور من ان الملك هو الذي يرأس المجلس الاعلى للسلطة القضائية (الفصل ٥٦) وانه الضامن لاستقلال السلطة القضائية (الفصل ١٠٧) معا تكون المادة ١٧ غير مطابقة للدستور.

ومن القرارات المهمة في هذا الشأن والتي تشير الى دور المحكمة الدستورية في مسألة الرقابة التوجيهية للبرلمان قرارها بتاريخ ١٦ اكتوبر ٢٠١٧<sup>(١)</sup>. ويتعلق القرار بمدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الاعلى للسلطة القضائية الذي تمت مراجعته في ضوء قرار المحكمة (رقم ١٧ / ٣٨) بينت المحكمة ان لاجابة لإعادة فحص دستورية بعض المواد التي سبق للمحكمة ان قررت دستورتيتها مراعاة لحجية قرارات المحكمة، من جهة أخرى هناك مواد تضمنت اعادة صياغة المواد التي صرحت المحكمة بعدم دستورتيتها، فقد حكمت بدستورية المواد الجديدة التي راعت قرار المحكمة السابق. وبنفس المضمون قررت المحكمة دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب المعدل في ضوء قرار المحكمة (١٧/٣٧)<sup>(٢)</sup>.

كذلك من القرارات المهمة قرارها بتاريخ (٢٧ يوليو ٢٠١٧)<sup>(٣)</sup>. والذي امتنعت فيه من البت بمدى مطابقة النظام للمجلس الاعلى للسلطة القضائية للدستور، بسبب عدم تضمينه الاجراءات الواجب التقيد بها اثناء وضعه وتعديله، اذ اعتبرت المحكمة ان هذه الاجراءات تعد قواعد شكلية جوهرية.

(١) رقم القرار (١٧/٥٥.د.م) منشور على موقع المحكمة الدستورية (www.cour-constitutionnelle.ma.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٧/١٢/٢٩ الساعة الواحدة ظهرا.

(٢) ينظر قرار المحكمة المرقم (١٧/٦٥) بتاريخ ٣٠ اكتوبر ٢٠١٧ منشور في الجريدة الرسمية ٦٦٢٠ في ٩ نوفمبر ٢٠١٧.

(٣) رقم القرار (١٧/١٣.د.م) منشور في الجريدة الرسمية العدد ٦٥٩٣، بتاريخ ٧ اغسطس ٢٠١٧.



### الفرع الثاني: دور المحكمة الدستورية في دسترة السياسة

رغم ان الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ لم يشر الى صلاحية المحكمة الدستورية فيما يتعلق بالاحزاب السياسية وشرعيتها ومطابقتها عملها للدستور . خلافا لالمانيا . وانما اشار الى عدم امكانية حل الاحزاب السياسية من لدن السلطات العمومية الا بموجب قرار قضائي<sup>(١)</sup>. الا انه (الدستور) اعطى للمحكمة الدستورية صلاحية النظر في المنازعات الانتخابية ولعل اكثر احكام المحكمة في عامها الاول تدرج ضمن المنازعات الانتخابية<sup>(٢)</sup> ومن القرارات المهمة بشأن المنازعات الانتخابية قرار المحكمة بتاريخ ٥ اكتوبر ٢٠١٧<sup>(٣)</sup> والمتعلق بطلب الغاء عضوية عضوين من اعضاء مجلس النواب (عضوان) في انتخابات ٢٠١٦ في الدائرة الانتخابية المحلية (اقليم جرسيف).

وفحوى الدعوى: ان احد مسيري الحملة الانتخابية المطعون في انتخابه نشر على حسابه الشخصي باحد مواقع التواصل الاجتماعي صورة العلم الوطني عوضا عن شعار الحزب المترشح عنه، وصورة الملك مما كان له تاثير مباشر على الناخبين. وقد حكمت المحكمة بعد اطلاعها على الدعوى بالغاء انتخاب النائب المطعون في عضويته وقد اسندت رأيا الى (ان القواعد التنظيمية تمنع استخدام الرموز الوطنية... ولئن كان المشرع لم يحدد شروط استخدام مواقع التواصل الاجتماعي في الحملات الانتخابية، فان المواد المنشورة عبرها، باعتبارها وسائل للتواصل، تخضع للضوابط التي تسري على البرامج المقدمة بواسطة سائر الوسائل المستخدمة في الحملات الانتخابية).

(١) الفصل ٩ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.

(٢) الاحصائيات منشورة على موقع المحكمة ( www.cour-constitutionnelle.ma.com ) تاريخ الزيارة ٢٩/١٢/٢٠١٧ الساعة ٢٩،٣ دقيقة مساء.

(٣) رقم القرار (٤٩،١٧.م.م) منشور في الجريدة الرسمية العدد ٦٦١٤ في (١٩) اكتوبر ٢٠١٧.

ومن المهم الإشارة هنا الى دور المحكمة في سد النقص التشريعي حيث ان  
المشرع لم يشر الى شروط استخدام مواقع التواصل الاجتماعي في الحملات  
الانتخابية، لذلك حكمت المحكمة بالقياس على الحالات الانتخابية في الوسائل  
الأخرى.

ومن القرارات المهمة ايضا، قرار المحكمة بتاريخ ٩ أكتوبر ٢٠١٧<sup>(١)</sup> حيث  
كان الطلب منصبا على نتيجة الاقتراع الذي جرى في اقليم (تاويرت) في  
انتخابات عام ٢٠١٦، والمأخذ التي قدم فيها الطعن هي:

١. القيام بالحملة الانتخابية قبل اوانها.
  ٢. استغلال اماكن العبادة في الحملة الانتخابية.
  ٣. استعمال الخطاب الديني للتأثير على الناخبين.
  ٤. الاستعانة ببعض رجالات الدولة.
- ومن بعد التحقيق في المأخذ، حكمت المحكمة بانها (المأخذ) غير قائمة  
على ما يثبتها لذلك ردت الدعوى ولم تلغ نتيجة الانتخاب.

**صفوة القول:** رغم أن دستور ٢٠١١ قد خطى خطوات مهمة نحو تعزيز الرقابة  
على دستورية القوانين وذلك من خلال النص على تشكيل المحكمة الدستورية  
كجهة مستقلة ومختصة في الرقابة الدستورية، إلا إن تأخر تشكيل المحكمة لما  
يقارب أربعة أعوام، وتأثر تكوينها وإثارة إختصاصها بالارادة الملكية، طبع العديد  
من أحكامها بطابع المحاباة للمؤسسة الملكية.

(١) رقم القرار (٥٠١٧.م.م) منشور في الجريدة الرسمية، العدد ٦٦١٥ بتاريخ ٢٣ أكتوبر ٢٠١٧.

## الفصل الرابع

الآليات المقترحة لعقانة النظام  
البرلماني العراقي وفقاً للدستور  
جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥



سبق وان بينا ان النظام السياسي العراقي غير معقلن، وان اختلال التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) او داخل كل سلطة منهما واضحاً لا لبس فيه، فإذا كان الامر كذلك لزم البحث عن اليات لعقلنة هذا النظام، وليس بالضرورة أن نتبنى اليات العقلنة المعتمدة في احد النظم السياسية المقارنة، إذ قد نأخذ ببعض اليات العقلنة في فرنسا والبعض الآخر من المانيا والاخرى من المغرب.

ومن هذا المنطلق نطرح جملة من الاسئلة التي ستشكل اجابتها خريطة طريق للوصول الى نظام برلماني معقلن:

**اولاً:** هل تعتمد آلية تحجيم الدور التشريعي للبرلمان (حجز مجال القانون) كما هو الحال في فرنسا والمغرب أم يتم الأخذ بما اخذت به المانيا (عدم حجز مجال القانون)؟

**ثانياً:** هل من الضرورة بمكان منح الحكومة صلاحيات تشريعية واسعة ام ليس هناك ضرورة؟

**ثالثاً:** هل يفترض تعزيز صلاحيات رئيس الدولة وجعله حكماً بين السلطات كما في فرنسا، ام يفترض تعزيز صلاحيات رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة كما في المانيا؟

**رابعاً:** هل يلزم للعقلنة جعل رئيس الدولة محور النظام، وتغيير طريقة انتخابه ليستند الى الشعب شأنه شأن البرلمان أم لا بد من إبقاء الامر على ما هو عليه الان؟

**خامساً:** هل يفترض اضعاف الدور الرقابي للبرلمان على الحكومة كما في

فرنسا ام يتم الابقاء على رقابة برلمانية فاعلة كما في المانيا؟

**سادساً:** ماذا بشأن الصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور للبرلمان كصلاحية الحل الذاتي واختيار الوزارة وغير ذلك هل نحتاج الى سحب بعض هذه الصلاحيات من البرلمان واناؤها بالسلطة التنفيذية؟

**سابعاً:** كيف يمكن للمحكمة الاتحادية العليا ان تمارس دورا اكثر فاعلية في عقلنة النظام؟

كل هذه الاسئلة وغيرها سنحاول الاجابة عنها في المباحث الاتية:

## المبحث الاول: عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان وتوسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

تبين سابقا ان فرنسا حجمت دور البرلمان التشريعي ووسعت من دور الحكومة في هذا المجال<sup>(١)</sup>. واتضح لنا ايضا، ان هذا الامر لم يبق كما اراده المشرع الدستوري، اذ ان المجلس الدستوري وسع من اختصاصات البرلمان التشريعية.

وبدى واضحاَ ايضا ان المانيا اقامت نظاما برلمانيا معقلنا بعيدا عن تحجيم دور البرلمان وحجز مجال القانون. وبناء على ما تقدم سيتم تبني آلية عدم حجز مجال القانون وايضا الية توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وسنبحث ذلك في المطالبين الاتيين:

(١) المادتان (٣٤، ٣٧) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

## المطلب الاول: عدم تجسيم الدور التشريعي للبرلمان

تختلف دساتير الدول في تحديد سلطة البرلمان تجاه القوانين، وتسلك تلك الدساتير في ذلك اتجاهين<sup>(١)</sup>:

**الاتجاه الاول (وهو الغالب):** وبموجبه يحدد الدستور موضوعات معينة ينظمها القانون وحده، بمعنى لا يجوز تنظيمها بأداة ادنى منه، ويترك ما عداه من موضوعات لتقدير السلطة التشريعية، فلها ان تنظمها بقوانين تصدرها، او ان تتركها للسلطة التنفيذية.

**الاتجاه الثاني:** يحدد الدستور مجالاً معيناً للقانون لا يجوز له ان يتعداه، ويترك ما عدا ذلك لاختصاص السلطة التنفيذية وهذا ما اخذ به الدستور الفرنسي ١٩٥٨ والدساتير المغربية منذ دستور ١٩٦٢ وحتى دستور ٢٠١١.

وقد اختار المشرع الدستوري في العراق المسلك الاول والاتجاه التقليدي في رسم العلاقة بين القانون والنظام، وجعل نطاق القانون نطاقاً غير محدد بالنسبة للسلطة التنفيذية، في حين حدد اختصاص مجلس الوزراء في اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين<sup>(٢)</sup>.

(١) د. رافع خضر صالح شير، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٢) المادة ٨٠ / ثلثا من الدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.



ورغم ان الدستور أخذ بالاتجاه التقليدي فيما يتعلق بالعلاقة بين القانون والنظام، ولم يحدد مجالات القانون الا إنه سلك مسلك الدستور الالمانى في تحديد مجالات التشريع الاتحادي بالنسبة الى التشريعات المحلية. وسنبحث في دور البرلمان (مجلس النواب و مجلس الاتحاد) في العملية التشريعية وايضا مجالات التشريع الاتحادي وذلك في الفروع الآتية:

### الفرع الاول: دور البرلمان في العملية التشريعية

تمر العملية التشريعية بمراحل عديدة تبدأ من مرحلة الاعداد لمشروع القانون ثم مرحلة اقتراح مشروع القانون ثم مناقشته واقراره وتنتهي بمصادقته واصداره لينشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية<sup>(١)</sup> وقبل ان نشير الى دور مجلس النواب في كل مرحلة من هذه المراحل نجد من المهم تسليط الضوء على واقعية دور المجلس وقدرته التشريعية خلال الدورات الثلاث، ولذلك سنبحث القدرة التشريعية لمجلس النواب وعوامل الاعاقة التشريعية وكذلك مراحل العملية التشريعية والدور المفترض لمجلس الاتحاد فيها، وذلك في بنود عدة:

**اولاً: القدرة التشريعية لمجلس النواب:** ان قراءة متأنية لواقع العملية التشريعية في مجلس النواب، ستظهر مشهداً مربكاً ومعقداً يatal اجراءات صناعة التشريع<sup>(٢)</sup>.

واذا ما علمنا ان القدرة التشريعية تقاس بعدد القوانين ونوعها والزمن الذي تستغرقه، لذا يمكن القول حينها ان قدرة مجلس النواب العراقي التشريعي ضعيفة نوعاً ما، فقد اخفق مجلس النواب في دوراته الثلاثة الاولى والثانية والثالثة

(١) د. رافد خلف هاشم الجهادي و د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق، ص ١٨-٢٥.

(٢) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت و ٢٠١٥، ص ٥٣.

بايصال مانسبته ٥٠٪ من مشاريع القوانين التي وصلتته الى القراءة الثالثة والتصويت عليها وكما هو موضح في الجدول التالي<sup>(١)</sup>.

الدورة الاولى والثانية

ت	الحركة التشريعية	الدورة الاولى العدد النسبة	الدورة الثانية العدد النسبة
١	القوانين التي لم تقرأ	٨٥	١١٠
٢	القوانين التي تمت قراءتها ولم تصل لجلسة التصويت	١١٦	١٠٧
٣	القوانين التي وصلت لجلسة التصويت	٢٠٩	٢١٦
٤	المجموع	٤١٠	٤٣٣

وفي الدورة الثالثة فقد بلغ عدد المشاريع والمقترحات المحالة للمجلس (٣٢٢) مشروعا ومقترحا، حيث كان مجموع القوانين التي تم تشريعها (١٦٢) قانوناً ومجموع القوانين التي تم قراءتها قراءة اولى (٥٥) قانوناً، ومجموع القوانين التي تم قراءتها قراءة ثانية (٦٣) قانوناً<sup>(٢)</sup>.

وهذا ما دفع البعض الى القول بوجود النقص التشريعي بين عامي ٢٠٠٥ - ٢٠١٥<sup>(٣)</sup>. اما من حيث نوعية القوانين فما زالت القوانين الاكثر انسجاما مع حاجة المجتمع بعيدة عن طاولة التشريع، وتقدمت قوانين اخرى عليها، فمشروعات

(١) ينظر د. احمد محمد حسين المبرقع واخرون، معايير تقييم اداء مجلس النواب، بحث منشور، دائرة البحوث في مجلس النواب، ٢٠١٤، ص ٥.

(٢) د. احمد محمد حسين المبرقع واخرون، مصدر سابق، ص ٦.

(٣) د. فراس عبد الكريم محمد علي، أداء البرلمان العراقي بعد ٢٠٠٥ (الواقع والطموح)، بحث منشور، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٢، ٢٠١٥، ص ٢.

القوانين التي تعزز مزايا وحقوق اعضاء مجلس النواب يتم تمريرها دون عقبات ودون تأخير وكمثال على ذلك قانون مجلس النواب رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٧، وكذلك قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ الذي يمنح أعضاء مجلس النواب راتباً تقاعدياً خلافاً لقانون التقاعد النافذ<sup>(١)</sup>. اما القوانين الاكثراهمية فلم تشرع لحد الان كقانون النفط والغاز وقانون المحكمة الاتحادية وقانون حرية التعبير عن الرأي العام والاجتماع والتظاهر السلمي وقانون يعنى بمسألة النزوح والنازحين وقانون مجلس الاتحاد وغير ذلك فلم تبصر النور الى الآن. وفي الاستطلاع الذي اجريناه لمعرفة رأي المجتمع وتقييمه للدور التشريعي للبرلمان كانت النسبة تقرب من ٦٧٪ تقييم سلبي وكما هو موضح في المخطط.

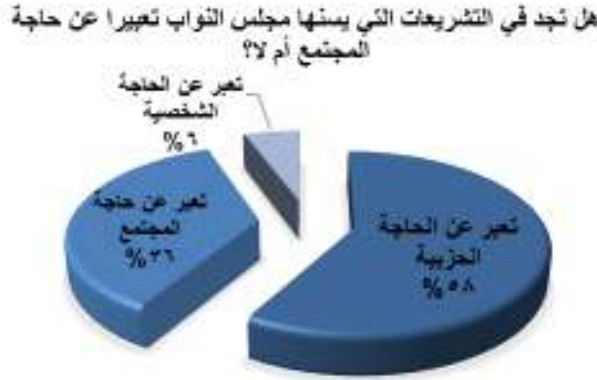


وقد اظهرت بعض استطلاعات الرأي بخصوص نوعية القوانين التي يشرعها مجلس النواب ان مانسبته ٤٣٪ غير راض في المقابل اجاب مانسبته ٣٤,٥٪ بالرضا نوعا ما، وقد اجاب بالرضا الكامل مانسبته ٤,٩٪ والنسبة المتبقية اعطت جوابها لصالح (لا اعلم)<sup>(٢)</sup>.

(١) صدر المرسوم الجمهوري رقم (٤٩) والمتعلق بهذا القانون بتاريخ ٢٠١٨/٧/٦، وقد أثار القانون هذا موجة سخط كبيرة في الأوساط الشعبية وساهم في توسيع فجوة الثقة بين الشعب وممثليه.

(٢) احمد محمد حسين البرقع، مصدر سابق، ص ٦٧.

وعند سؤالنا العينة النيابية عن علاقة التشريعات التي يسنها مجلس النواب بحاجة المجتمع، أجاب ما نسبته ٣٦٪ بالإيجاب، والنسبة المتبقية توزعت على أنها تعبير عن الحاجة الحزبية او الحاجة الشخصية للعضو وكما هو موضح بالمخطط



وفي استطلاع آخر أجرته شركة الشرق للبحوث في عام ٢٠١١ تبين ان مانسبته ٤٥٪ من المواطنين لديهم ضعف ثقة بأداء مجلس النواب و فقط ٥٪ لديهم ثقة كبيرة<sup>(١)</sup>.

**ثانياً: اسباب ضعف القدرة التشريعية لمجلس النواب:** ان اهم الاسباب التي ادت الى ضعف قدرة مجلس النواب التشريعية هي :-

١ . ضعف السياسة التشريعية: . ان مراجعة دقيقة لسياسة المجلس التشريعية كافية للحكم بهذا الضعف فعندما يقدم المجلس المهم على الالم فان ذلك يعكس ضعف سياسته التشريعية، والامثلة على ذلك كثيرة، فمثلا تصدى المجلس لتشريع قانون العقوبات العسكري رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٧ وقانون اصول المحاكمات الجزائية العسكري رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٧ وآخر النظر في قانون

(١) ينظر د. حافظ علوان هادي، الصدر السابق، ص ٤٠.

العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ وأخرايضاً النظر في قانون احوال المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١<sup>(١)</sup>.

٢. قلة خبرة النواب في مجال التشريع.

٣. ارتفاع نسبة الغيابات عن الجلسات.

٤. الارتكاز الى منهج التوافق السياسي في العملية التشريعية: وهذا الامر

يجعل مسألة إيجاد سياسة تشريعية رصينة أمراً في غاية الصعوبة نظراً لتفضيل الرأي السياسي على الرأي الفني الذي قد يخدم السياسة التشريعية ولكنه لا يخدم جميع الكتل والمكونات السياسية.

**ثالثاً: مراحل العملية التشريعية: تمر العملية التشريعية بمراحل عديدة:**

١. **مرحلة الإعداد لمشروع القانون:** وهي أولى المراحل وهي ضرورية لأنها تعد

بمثابة الاساس لوضع تشريع فاعل وسليم.

٢. **مرحلة إقتراح مشروع قانون:** جعل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حق التقدم

في المبادرة التشريعية، حقاً مشتركاً لمجلس النواب وللسلطة التنفيذية ويتم تقديم مقترحات القوانين اما من عشرة اعضاء من اعضاء مجلس النواب او من احد لجانه المختصة<sup>(٢)</sup>.

(١) د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، مصدر سابق، ص ٥٦-٥٧.

(٢) المادة ٦٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كذلك المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب الصادر ١٥/٦/٢٠٠٦، ومن المهم الاشارة اليه الى ان المادة ٣١ من النظام جاءت مغايرة ومخالفة للدستور في بعض صياغاتها فمثلا الفقرة السادسة منها تشير الى النظر في مشروعات القوانين المقترحة من قبل اعضاء المجلس ولجانه، في حين ان النص الدستوري يشير في المادة ٦١/ثانياً مقترحات القوانين تقدم (من عشرة من اعضاء مجلس النواب، او من احدى لجانه المختصة) كما ان محاولة التدارك في المادة ١٢٠ من النظام والتي تنص (بحق لعشرة من اعضاء المجلس اقتراح مشروعات القوانين) هي الاخرى مخالفة للدستور لانها نظمت عدد الاعضاء المقترض تقديم المشروع من خلالهم واهملت تنظيم حق احدى اللجان المختصة!.

ويذهب البعض<sup>(١)</sup> الى ان المشرع الدستوري في المادة ٦٠ من الدستور قد ميز بين مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، فالاولى من اختصاص السلطة التنفيذية والثانية من اختصاص السلطة التشريعية (مجلس النواب)، وهذا التمييز ليس للمفاضلة بين المقترح والمشرع انما لاغراض شكلية<sup>(٢)</sup>. لكن المحكمة الاتحادية ذهبت في أحد قراراتها<sup>(٣)</sup> الى مدى بعيد بالتمييز والمفاضلة بين المقترح والمشرع واغلقت الباب امام مجلس النواب في تقديم مشروعات قوانين، وجعلت تقديم المشاريع حصرا عبر منفذي السلطة التنفيذية، واذا ما اراد مجلس النواب تقديم مشروع قانون فعليه ان يقدم المقترح (الفكرة) الى السلطة التنفيذية التي تحولها لمشروع قانون ثم يعود لمجلس النواب ليأخذ مساره التشريعي!

٣ . **مرحلة إقرار مشروع القانون:** بعد ورود المشروع او المقترح الى المجلس، يأخذ المسار المحدد له بموجب النظام الداخلي<sup>(٤)</sup>. وبعد اكمال تلك الاجراءات المطلوبة يمكن لمشاريع القوانين او مقترحات القوانين ان تصبح قوانين اذا تم التصويت عليها داخل المجلس بالاغلبية البسيطة، بعد تحقق نصاب انعقاد جلسات المجلس النيابي الذي هو حضور الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه<sup>(٥)</sup>.

ومن بعد هذه المرحلة يصار الى مرحلة المصادقة على المشروع من قبل رئيس الدولة<sup>(٦)</sup>. واخيراً ينشر في الجريدة الرسمية.

**رابعا: دور مجلس الاتحاد في العملية التشريعية:** رغم اشارة الدستور الواضحة

(١) د. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ١٢٢-١٢٣.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية رقم (٤٣) اتحادية لسنة ٢٠١٠، الصادر بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠.

(٤) المواد (١١٢، ١٢١، ١٢٢، ١٢٣، ١٢٤، ١٢٥، ١٢٦، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

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

(٦) المادة ٧٣/ثالثا من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الى ان السلطة التشريعية تتكون من مجلسي النواب والاتحاد<sup>(١)</sup>. الا ان التنظيم الدستوري للسلطة التشريعية تعامل مع مجلس النواب على انه الممثل الوحيد لهذه السلطة وأرجأ العمل بمجلس الاتحاد وأحال الى قانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته<sup>(٢)</sup>. وقد أنتقد الفقه العراقي هذا الاتجاه الذي كرس تبعية مجلس الاتحاد الى مجلس النواب، كونه ينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد ويخل بمقومات النظام الفيدرالي الذي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية لان وجود المجلس الذي يمثل الاقاليم الاعضاء الى جانب المجلس الذي يمثل عموم الشعب ضرورة تقتضيها طبيعة النظام الاتحادي<sup>(٣)</sup>.

وقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها بتاريخ (٢٠١٢/١٠/١) الى وجوب اصدار مجلس النواب قرارا نيايبا يشير الى الاذن بالتحضير لاعداد (قانون مجلس الاتحاد) بعدما انتهت دورته الانتخابية الاولى وحان بعدها وجوب إكمال جناحي السلطة التشريعية الوارد ذكرها في المادة ٤٨ من الدستور<sup>(٤)</sup>. ورغم مرور اكثر من عقد من الزمان، مازال مجلس الاتحاد لم يبصر النور بسبب عدم سن قانونه من مجلس النواب!

ولذلك نقترح اجراء تعديل دستوري ليشمل اضافة تكوين مجلس الاتحاد وشروطه واختصاصاته، وفي مجال الاختصاصات التشريعية لمجلسي البرلمان نود تبيان الامور الآتية:

(١) المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر المواد ٦٥، ١٣٧ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. مها بهجت يونس، طالب الدكتوراه رائد حمدان عاجب، مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث - الجزء الاول، ٢٠١٧، ص ١٦٨.

(٤) د. رافع صالح خضر شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٠٦-١٠٧.

١ - يجب ان تكون القاعدة الحاكمة لدور المجلسين هي التشارك النسبي في الاختصاصات التشريعية.

٢ - ينبغي إعطاء مجلس الاتحاد حق الاعتراض التشريعي على القوانين التي تمس الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم.

### الفرع الثاني: مجالات التشريع الاتحادي

في الوقت الذي لم يأخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بتحديد مجالات التشريع لصالح السلطة التنفيذية الا انه حدد مجال التشريع لصالح الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم<sup>(١)</sup>.

واشارت المادة ١١٥ من الدستور الى (كل مال لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقاليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما).

يتضح ان رغبة المشرع الدستوري تتمثل في تقوية الصلاحيات التشريعية المحلية وازعاف المجال التشريعي الاتحادي، ونجد ان موقف المشرع الدستوري هذا منتقداً خصوصاً في مسألة تغليب التشريع المحلي على التشريع الاتحادي في حال كانت الاختصاصات ضمن مساحة المسائل المشتركة وفي حال الاختلاف بين التشريع المحلي والتشريع الاتحادي.

وجدير بالذكر ان المشرع العادي قام بترجمة النصوص الدستورية المنظمة لصلاحيات مجلس النواب التشريعية بشكل مغاير عما هي عليه في الدستور!

(١) المادتان ١١٤، ١١٠ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.



فقد حدد في النظام الداخلي لمجلس النواب الاختصاصات التشريعية على سبيل الحصر بما يؤشر عدم الاتساق مع النصوص الدستورية المنظمة للاختصاص التشريعي لمجلس النواب<sup>(١)</sup>. وحرى بالمشروع معالجة النص وتشريع نص آخر يتسق مع الدستور.

(١) تنص المادة ٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن (يمارس المجلس الاختصاصات التشريعية الآتية: أولاً: اصدار النظام الداخلي الخاص به. ثانياً: تشريع القانون الذي يعالج استبدال اعضائه في حالة الاستقالة او الاقالة او الوفاة او فقدان العضوية لاي سبب اخر. ثالثاً: النظر في مشاريع القوانين المقترحة من مجلس الرئاسة او مجلس الوزراء بما في ذلك مشروع قانوني الموازنة العامة للدولة والموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي ويختص ايضا باجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، وله ايضا عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات وذلك وفقا للمادة ٦٢ من الدستور. رابعاً: المصادقة على موازنة مستقلة وافية للقضاء. خامساً: المصادقة على موازنة مجلس النواب ولجانته. سادساً: النظر في مشروعات القوانين المقترحة، من قبل اعضاء المجلس ولجانته. سابعاً: في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين تعاد الى مجلس النواب لاعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالاغلبية وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها)

## المطلب الثاني: توسيع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية

اتضح من خلال بحثنا للصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية في الانظمة الدستورية المقارنة انها جميعا اخذت بتوسيع الصلاحية التشريعية للسلطة التنفيذية وخصوصاً لرئيس الدولة كما هو الحال في فرنسا والمغرب، اما المانيا فقد وسعت من صلاحية الحكومة تشريعياً في حين ابقت دور رئيس الدولة محدوداً في هذا المجال. وانطلاقاً من النتيجة اعلاه نجد من الضروري توسيع الدور التشريعي للثنائية التنفيذية واعتماد ذلك الى جانب الاليات الأخرى للوصول الى برلمانية معقلنة، وسنبحث توسيع الدور التشريعي للرئيس وللحكومة في الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: توسيع الدور التشريعي لرئيس الدولة

يرى البعض ان الدور الذي يلعبه الرئيس في مجال التشريع شبيه بدور المجلس النيابي الثاني، اذ يقوم بفحص وتحيص مشروعات القوانين للتأكد من دقة صياغتها وتحقيقها للاهداف المبتغاة من سننها قبل الموافقة عليها<sup>(١)</sup>. وفي الحقيقة لا يقف دور الرئيس عند هذا الحد فقد لاحظنا في فرنسا إتساع دور الرئيس بحكم رئاسته لمجلس الوزراء<sup>(٢)</sup>، وبحكم قدرته على طرح مشروع قانون

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، دراسات في النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٢) المادة ٩ من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

للاستفتاء<sup>(١)</sup>، وايضا صلاحياته الواسعة في ظل الظروف الاستثنائية<sup>(٢)</sup>.

وفي منحه حق الاعتراض التشريعي<sup>(٣)</sup>. وغير ذلك من الصلاحيات التشريعية التي اشار لها دستور الجمهورية الخامسة، ولا يختلف الوضع عن ذلك في المغرب بموجب دستور ٢٠١١، وما نريد تبنيه هنا هو توسيع الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة وذلك وفقا للبنود الآتية:

**اولاً: دور الرئيس في تقديم مشروعات القوانين:** نصت المادة (٦٠/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء). وهذا يعني ان الدستور جعل حق الرئيس في تقديم المشروعات مساوياً لحق مجلس الوزراء في تقديم مشاريع القوانين وبناء على ذلك يرى البعض ان مشاركة الرئيس لمجلس الوزراء في تقديم مشاريع القوانين دليل على ممارسته للسلطة التشريعية بصورة فعلية<sup>(٤)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان مشروع قانون صلاحيات رئيس الدولة المرسل من رئاسة الجمهورية لمجلس النواب والذي اعادته اللجنة القانونية الى الرئاسة بداعي تنقيته من المخالفات الدستورية كما - تدعي اللجنة - قد اشار الى علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية بمجموعة من البنود بما فيها حق الرئيس في تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب<sup>(٥)</sup>.

ومن الناحية العملية لم تكن القدرة التشريعية لرئاسة الجمهورية بالمستوى

(١) المادة ١١ من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

(٢) المادة ١٦ من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

(٣) المادة ١٠ من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

(٤) د. عدنان الزنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية (العراق نموذجاً)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٥٥.

(٥) المادة ٦/ رابعا من مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية، لسنة ٢٠١٨.

المطلوب، فقد كان عدد المشروعات المقدمة من الرئاسة في الدورة الاولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) (٢٢) مشروعاً اقرمنها (١٥)<sup>(١)</sup>. بمعنى ان نسبة المشاريع المقدمة من الرئاسة تساوي (٥٪) من مجموع المشاريع المقررة، وغير المقررة وفي الدورة الثالثة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) بلغ عدد المشروعات المقدمة من الرئاسة (١١) مشروعاً، اقرمنها (٣) مشاريع فقط<sup>(٢)</sup>. بمعنى ان نسبة المشاريع المقدمة من الرئاسة تساوي ٣،٦٣٪ وهي نسبة منخفضة حتى قياساً بالدورة الاولى لذلك نجد من الضروري تفعيل الجهاز التشريعي في رئاسة الجمهورية لإنتاج مشاريع قوانين تتسم بالرصانة والفاعلية وتناسب مع حاجة المجتمع والدولة<sup>(٣)</sup>.

**ثانياً: دور الرئيس في التشريعات الاستثنائية (القرارات التي لها قوة القانون):** تحرص اغلب الدساتير على تخويل رئيس الدولة اصدار مراسيم وقرارات لها قوة القانون لمعالجة امراً لا يحتمل التأخير، حادث في ظل ظروف غير اعتيادية، وتستلزم معالجته صدور قانون من البرلمان الذي لا

(١) كتاب: مجلس النواب العراقي، انجازات ٢٠٠٦، اعداد الدائرة الاعلامية لمجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠، كذلك القرص المدمج: المجموعة الوثائقية - الدورة الانتخابية الاولى ٢٠٠٦ - ٢٠١٠، بغداد

(٢) رئيس دائرة التشريع في رئاسة الجمهورية (أ.ك)، أجرى اللقاء معه بتاريخ ١٦ / ١ / ٢٠١٨، الساعة السادسة مساءً.

(٣) يرى رئيس دائرة التشريع في رئاسة الجمهورية (أ.ك) أن مشاريع القوانين المقدمة من رئاسة الجمهورية تتسم بالرصانة بالمقارنة مع المشاريع المقدمة من الحكومة، وذلك لان الامانة العامة لمجلس الوزراء ليس فيها سوى قسم مختص في التشريع بينما تضم هيكلية رئاسة الجمهورية على دائرة مختصة في اعداد مشاريع القوانين وتضم هذه دائرة اشخاصاً ذوي اختصاص في مجال التشريع، ولا يوجد تنسيق كاف بين رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء في اعداد وتقديم تشروعات القوانين، مشيراً الى ان مشاريع القوانين المقدمة من الرئاسة تأخذ حيزها الزمني الكافي في الاعداد كما في مشروع تعديل قانون انتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ استغرق ثلاثة اشهر لاعداده ثم أرسل الى مجلس النواب. أجرى اللقاء معه بتاريخ ١٦ / ١ / ٢٠١٨ الساعة السادسة مساءً في مكتبه.

يمكنه عقد اجتماعه بسبب حرجة ذلك الظرف<sup>(١)</sup>.

وقد تبني القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ هذا المبدأ<sup>(٢)</sup>، واخذ به الدستور الفرنسي ١٩٥٨<sup>(٣)</sup>.

ولم يمنح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية أي صلاحيات او اختصاصات اثناء الظرف الاستثنائي سواء بالاعلان عن تلك الظروف او فيما يتعلق بادارة شؤون البلاد ام في اصدار القرارات التي لها قوة القوانين، وقد جعل طلب اعلان حالة الطوارئ مشتركا بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء<sup>(٤)</sup>. اما في حالة غياب مجلس النواب فلم يمنح الرئيس الصلاحيات التشريعية اللازمة لمعالجة الظرف الاستثنائي لذلك نجد من المهم اضافة نص دستوري يتضمن الاشارة الى صلاحيات رئيس الدولة في اصدار قرارات لها قوة القوانين لمعالجة الظرف الاستثنائي، تعرض فيما بعد على البرلمان لاعتمادها واقرارها.

**ثالثا: الاستفتاء التشريعي للشعب:** لم يشر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى مسألة الاستفتاء التشريعي ونجد من المهم مسايرة الدستور الفرنسي وبالاخص (المادة ١١) والتي سحت للرئيس بناء على اقتراح من الحكومة او بناء على اقتراح مشترك من مجلسي البرلمان ان يستفتي الشعب على مشروعات القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات العامة .

**رابعا: المصادقة والاصدار والاعتراض على مشاريع القوانين:** ان تصديق

(١) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٨٠، ص ٣٥٨.

(٢) المادة ٢٦ من القانون الاساسي العراقي ١٩٢٥.

(٣) المادة ١٦ من دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

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

القوانين يعني اعلان رئيس الدولة موافقته على المشروع الذي اقره البرلمان، والتصديق حق للرئيس وليس واجبا عليه، ويعد عملا تشريعيا يمارسه الرئيس بوصفه عضوا اساسيا اصيلا في العمل التشريعي<sup>(١)</sup> والاصدار عمل قانوني ينفرد به رئيس الدولة معلنا بذلك ميلاد قانون جديد ويعد عملا منفصلا عن القانون ولاحقا عليه<sup>(٢)</sup> وقد اختلف الفقه في تحديد طبيعة الاصدار الى ثلاثة اتجاهات<sup>(٣)</sup>:

**الاتجاه الاول:** ويتزعمه الفقيه (دوجي) والفقيه (الاباند) ويرون ان الاصدار عمل تشريعي.

**الاتجاه الثاني:** فيتزعمه (هوريو واسمان) ويرون انه عمل تنفيذي وليس عملا تشريعيا.

**الاتجاه الثالث:** يرى اصحابه ومنهم الفقيه جيزان الاصدار عمل ذو طبيعة خاصة فهو ليس عملا تشريعيا وليس عملا تنظيميا فهو لا يضيف شيئا جديدا على القانون لذلك فهو ليس تشريعيا وهو سابق لتنفيذ القانون لذلك فهو ليس عملا تنفيذيا. ونحن نؤيد الاتجاه الثالث الذي يرى ان الاصدار عمل ذو طبيعة خاصة، فالتصديق غير الاصدار الاول يعد حقا للرئيس وليس واجبا عليه ولذلك فهو عمل تشريعي اما الثاني (الاصدار) فهو واجب على الرئيس ومن ثم فهو ليس عملا تشريعيا، كما انه ليس عملا تنفيذيا وانما ذو طبيعة خاصة.

ويصدر رئيس الجمهورية في فرنسا القوانين خلال خمسة عشر يوما التالية

(١) د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي، اطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨، ص ١٦٦-١٦٧.

(٢) د. ساجد محمد كاظم المصدر نفسه، ص ١٦٢.

(٣) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٠٤-١٠٥ كذلك حسين جبار عبد، مساهمة رئيس الدولة الوظيفة التشريعية، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية / صفي الدين الحلي، جامعة بابل، العدد ١١، المجلد الاول، لسنة ٢٠١٢، ص ١٣٣.

لارسال القوانين<sup>(١)</sup>.

وفي ألمانيا يصدق الرئيس الاتحادي على القوانين بعد التوقيع المقابل عليها<sup>(٢)</sup>.

ويصدر الملك في المغرب القوانين خلال الثلاثين يوماً التالية لإحالتها إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليها<sup>(٣)</sup>. وفي العراق فإن رئيس الجمهورية يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها<sup>(٤)</sup>.

أما الاعتراض على القوانين فقد عرفه الفقه بأنه سلطة تمكن رئيس الجمهورية من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان وقد يطلق البعض على الاعتراض كلمة (فيتو)، وهي كلمة لاتينية الأصل ليس لها أثر في القاموس الأكاديمي الفرنسي وتعني (اني اعترض)<sup>(٥)</sup>. ويعد هذا الحق من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ كثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر البرلمان إلى أمور قد تكون أغفلها حين أقر مشروع القانون<sup>(٦)</sup>.

والاعتراض يمثل نوعاً من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، لأنه يستهدف تفادي ظاهرة القوانين المعيبة التي تصدرت وطأة الاندفاع، أو الانفعال<sup>(٧)</sup>.

ولابد من الإشارة إلى أن المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور العراقي يعتبرها

(١) المادة ١٠ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

(٢) المادة ٨٢ من الدستور الألماني ١٩٤٩.

(٣) الفصل ٥٠ من الدستور المغربي ٢٠١١.

(٤) المادة ٧٣/ثالثاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٩.

(٦) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة مكة الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العدد ٣٩، ٢٠١٥، ص ٤٨٢.

(٧) هند كامل عبد زيد المرشدي، مصدر سابق، ص ١٠٣.

الغموض لأنها تشير إلى التصديق، والتصديق غير الاعتراض لكونهما وسيلتين مختلفتين تمام الاختلاف، ويفترض عندما يمنح الرئيس حق المصادقة ان يمنح حق رفض المشروع<sup>(١)</sup>. ولذلك نجد من المهم الاخذ بما اخذ به الدستور الفرنسي في المادة (١٠) من منح الرئيس حق الاعتراض التوقيفي وذلك في حالة الشك في دستورية قانون معين او لأسباب أخرى تتعلق بالمصلحة العامة للدولة التي يفترض بالرئيس رعايتها.

وقد منح مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية للرئيس حق الاعتراض التوقيفي اذ له عدم الموافقة على القانون واعادته الى مجلس النواب لإعادة النظر في الجوانب المعترض عليها وعلى مجلس النواب الموافقة على الاعتراض او رفضه بالاغلبية ويرسل ثانية الى الرئيس، وفي حالة عدم موافقته ثانية على القانون يعاد الى مجلس النواب ولمجلس النواب اقرار القانون باغلبية الثلثين ويعد مصادقا عليه ويرسل مجددا الى الرئيس لإصداره، ويمارس الرئيس هذه الصلاحية لحين تشكيل مجلس الاتحاد<sup>(٢)</sup>.

وبغض النظر عن الصياغة المركبة للنص، فإن النص لا يتسق مع ما اشار اليه الدستور، من ضرورة المصادقة على القوانين والا استعدادا عليها بعد مرور ١٥ يوما من تاريخ تسلمها<sup>(٣)</sup>. ومن يريد فهم النص الدستوري على انه سمح للرئيس بالاعتراض التوقيفي داخل الاجل الدستوري (١٥) يوم سنقول له ان ذلك فهم بعيد، لان حركة ارجاع القوانين تحتاج الى وقت اطول وفي الغالب تستهلك الاجل المنصوص عليه، ولذلك فالمصادقة ستكون حكمية، ايضا من المهم الالتفات لما أورده مشروع القانون بالقول ان (الرئيس يمارس صلاحية الاعتراض لحين

(١) أحمد حمزة ناصر، مصدر سابق، ص ٤٩١-٤٩٢.

(٢) المادة ٨/ثانيا، ثالثا من مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية لسنة ٢٠١٨.

(٣) المادة ٧٣/ثالثا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



تشكيل مجلس الاتحاد) على ان هذه الصلاحية وقتية ستمنح لمجلس الاتحاد لاحقاً، ونحن نجد ان التعديل الدستوري لمنح الرئيس صلاحية الاعتراض التوقيفي امرهم جداً<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: توسيع الدور التشريعي للحكومة

كانت النظرة التقليدية السائدة تقول بأن ممارسة الوظيفة التشريعية مقصور على البرلمان وذلك بحكم سيادته، ومع تطور الحياة وتشعبها وتقدمها وتطور المفاهيم والمبادئ الدستورية والقانونية، خصوصاً مبدأ الفصل بين السلطات، لم يعد لتلك النظرة من يدعمها أو يتبناها، فالعملية التشريعية عملية تشاركية تساهم الحكومة فيها عن طريق تقديم مشروعات القوانين أو مناقشتها أو عن طريق التفويض التشريعي أو إصدار اللوائح<sup>(٢)</sup>. وتتجه بعض الدساتير إلى منح الحكومة مهمة التشريع بشكل كامل في ظل ظروف استثنائية أو في ظل حالة الضرورة وهنا يتعطل البرلمان بشكل كامل<sup>(٣)</sup>.

(١) في عام ٢٠٠٩ طلب رأي المحكمة بشأن المادة ٧٣ / ثالثاً وهل يمتلك رئيس الجمهورية صلاحية عدم الموافقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإعادتها للمجلس للنظر في الجوانب المعترض عليها اسوة بمجلس الرئاسة سابقاً، فأجابت المحكمة بأن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية عدم الموافقة على القوانين لانها لم ترد في المادة (٧٣) من الدستور، نذكر أن رئيس الجمهورية (د. ف. م) أعاد مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠١٨ والمصوت عليه من قبل مجلس النواب بتاريخ ٢٠١٨/٣/١٣، إلى مجلس النواب لاعادة النظر في المشروع شكلاً ومضموناً من الناحية القانونية والدستورية والمالية. وقد جاء في البيان الذي نشره مكتب الرئيس إن إعادة الموازنة جاء أثر قيام خبراء ومستشارين قانونيين وماليين بدراسة مشروع قانون الموازنة بالتفصيل لتشخيص اهم المحالقات الدستورية والقانونية والمالية لبعض البنود أو الفقرات المقتضى- معالجتها قبل التصديق، وكذلك معالجة اي خلل في صياغتها الشكلية.

(٢) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٠، ص ٣١١.

(٣) د. سمير داوود سلمان ود. محمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٦٩.

وسنبحت توسيع الدور التشريعي للحكومة (مجلس الوزراء) في البنود الآتية:

### أولاً: الدور الفعلي للحكومة في تقديم مشروعات القوانين: منح الدستور

العراقي لسنة ٢٠٠٥ مجلس الوزراء حق تقديم مشروعات قوانين<sup>(١)</sup>. وبذلك ساوى بين المجلس ورئيس الجمهورية وعشرة أعضاء من مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة في تقديم المشروعات أو المقترحات، وتؤكد الإحصائيات أن ماتم اعتماده من مجلس النواب لمشروعات القوانين الحكومية عدد أكبر بكثير من التي تم اعتمادها لاقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، ففي الدورة الانتخابية الأولى كانت نسبة مشاريع القوانين الحكومية تعادل تقريباً ٨٠٪ من القوانين التي أقرها مجلس النواب<sup>(٢)</sup>. وفي الدورة الثالثة كانت مشاريع القوانين الحكومية تعادل (٨٧٪) من المشاريع المقررة في مجلس النواب<sup>(٣)</sup>.

ومن المهم الإشارة إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا (٢٠١٠/٤٣)، (٢٠١٠/٤٤)<sup>(٤)</sup>، كانا يمثلان إعطافاً كبيرة في الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، فقد حصرت تقديم مشاريع القوانين بمنفذي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء) ومنعت البرلمان من حق تقديم مشاريع قوانين إلا من خلال أحد المنفذين المشار إليهما آنفاً.

وأزاء رأي المحكمة المذكور آنفاً إنقسم الرأي الفقهي إلى مؤيد ومدافع وآخر لا يؤيد ويعتقد أن قرارات المحكمة في هذا المجال معارضة للدستور<sup>(٥)</sup>. ونحن إذ

(١) المادة ٦٠ / أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د. دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ٩١-٩٢.

(٣) عادل حنه دفار، النشاط التشريعي للدورة الانتخابية الثالثة، ورقة بحثية مقدمة دائرة البحوث، مجلس النواب، ٢٠١٨.

(٤) تأريخ صدور القرارين ٢٠١٠/٧/١٢ منشوران على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsq.iq.com](http://www.iraqfsq.iq.com) تأريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٢ الساعة التاسعة مساءً.

(٥) ينظر د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق و ص ١٨٤-١٩٣.

نؤيد تعزيز دور الحكومة في مجال التشريع الا اننا لا نؤيد منع مجلس النواب من ذلك بشكل مطلق وقد غيرت المحكمة من رأيها المانع الى رأي اكثر تسامحاً، وذلك في قرارها (٢١/اتحادية/٢٠١٥)، ومع الملاحظات العديدة على قرار المحكمة الجديد الا انه لم يعالج اصل مشكلة المنع وقد جاء استجابة للظروف السياسية اكثر من تعبيره عن حاجة دستورية وقانونية<sup>(١)</sup>. وسنوضح ذلك بشكل اكثر تفصيلاً في المبحث الأخير من الفصل.

### ثانياً: دور الحكومة في مناقشة مشاريع القوانين في مجلس النواب: على

قرار المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي ١٩٥٨، اكدت المادة (٤٩/سادسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي منصب آخر. ويختص مجلس النواب بمناقشة مشروعات القوانين والتصويت عليها<sup>(٢)</sup> ويمكن لرئيس الجمهورية حضور جلسات مجلس النواب بناء على طلبه وبموافقة هيئة الرئاسة ويمكن للوزراء حضور جلسات المجلس والمشاركة في النشاطات المتعلقة بشؤون وزاراتهم<sup>(٣)</sup> ومن المهم ذكره ان الحكومة لم تعط حق الاعتراض التشريعي أثناء المناقشة، وقد منح هذا الحق لأعضاء مجلس النواب<sup>(٤)</sup> مع الاشارة الى ان المادة ١٣٠ من النظام الداخلي للمجلس اشترطت على اللجنة المالية اخذ رأي مجلس الوزراء في كل اقتراح بتعديل تقترحه اللجنة في الاعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب ان تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته ويسري هذا الحكم على كل اقتراح بتعديل

(١) كانت الظروف السابقة لهذا القرار تتحدث عن ضرورة تشريع قانون مجلس القضاء وقانون المحكمة الاتحادية وضرورة الفصل بين المجلس والمحكمة من الناحية الادارية، وايضا كان الظرف السياسي قد

تغير بعد انتخابات ٢٠١٤ والضرورة امام مجلس نواب جديد طامح بممارسة دوره بشكل اكبر.

(٢) المواد ١٣١ - ١٣٦ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

(٣) المادة ٤٠/اولا من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٤) المادة ١٢٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس، أو أحد الاعضاء اذا كانت تترتب عليه اعباء مالية وكان من الاجدر منح الحكومة حق الاعتراض التشريعي أثناء المناقشات خصوصا فيما يتعلق بمشروعات القوانين المقدمة من قبلها. وكذلك لم يشر الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب الى أسبقية مناقشة مشاريع القوانين الحكومية، ونجد من المهم النص على ذلك.

**ثالثا: التفويض التشريعي للحكومة:** يمكن القول ان الاتجاه السائد حاليا في الدساتير المختلفة هو النص صراحة على أجازة التفويض التشريعي نظرا للصعوبات التي تواجهها برلمانات معظم الدول في عملها بسبب طول الاجراءات التشريعية وتعقيدها والحاجة الملحة الى معالجة الموضوعات الحساسة التي تحتاج في تنظيمها الى دراية وخبرة فنية نظرا للتقدم التكنولوجي الكبير الذي يشهده المجتمع المعاصر لذا انتشرت ظاهرة التفويض التشريعي واصبحت اسلوبا استثنائيا للتشريع يلجأ اليه البرلمان<sup>(١)</sup>. ولم يشر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى مسألة التفويض التشريعي من قبل البرلمان للحكومة او لرئيس الجمهورية، ولعل السبب في ذلك هو الخوف من الماضي حيث امتلاك رئيس الجمهورية كل السلطات<sup>(٢)</sup>. ويرى البعض . ونحن نؤيد ذلك . ان المادة (٦١/تاسعا/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا تحمل معنى التفويض التشريعي لأن التفويض إنما يكون بنص واضح وشروط محدودة ومصادقة البرلمان، وهذا غير موجود في النص المذكور، وقد أخذ الدستور بالتفويض

(١) د. سيفان باكراد سيروب، التفويض التشريعي، بحث منشور، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحداثة الجامعة، المجلد ٣، العدد ١، ص ١٧٤.

(٢) بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، بحث منشور مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، ج ٢، المجلد الثاني، العدد ٤، سنة ٢٠١٦، ص ٢٧٠.

الإداري في المادة (١٢٣) منه على رأي البعض<sup>(١)</sup> والباحث لا يؤيد ذلك لأن النص ورد مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه، وعملياً منح مجلس النواب مجلس الوزراء في أوقات معينة سلطات استثنائية تطبيقاً للمادة (٦١) من الدستور، من ذلك قرار المجلس رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المتضمن تخويل مجلس الوزراء اتخاذ كافة المستلزمات لتحقيق انسحاب بعض قوات الاحتلال من العراق كلياً في موعد أقصاه ٢١/٧/٢٠٠٩، وفي الحقيقة لا يمثل ذلك تفويضاً تشريعياً وإنما يعد من قبل التوجهات والتوصيات البرلمانية إلى الحكومة للقيام بالاجراءات الموصى بها من قبل السلطة التشريعية، أما التواريخ المحدودة فتعد من قبل التوجيهات الزمنية للحكومة من الناحية الدستورية ولا يترتب على مخالفتها اثاره مسؤولية الحكومة ومن القرارات الصادرة من مجلس النواب في هذا المجال قراره في (٢٠١٥/٨/١١) للتصويت على ورقتي الاصلاحات الحكومية والنيابية، وهذا القرار ايضا لا يعد تفويضاً تشريعياً لأنه لم يتضمن شروط التفويض اللازمة<sup>(٢)</sup>. لكل ذلك نجد من المهم اجراء تعديل دستوري يتضمن

(١) د. سيفان باكراد، المصدر السابق، ص ١٦٨-١٦٩.

(٢) بشار جاهم عجمي، مصدر سابق، ص ٢٧١-٢٧٢. ومن المهم الإشارة إليه أن الحزمة الأولى للإصلاحات المقدمة من قبل مجلس الوزراء في الجلسة الاستثنائية لمجلس الوزراء (٢٠١٥/٨/٩)، قد تجاوزت حدود الصلاحيات الحكومية، فقد تضمنت الوثيقة عدة محاور، جاء في المحور الأول (محور الإصلاح الإداري) النص على إلغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فوراً وفي الحقيقة لا تملك الحكومة وكذلك مجلس النواب إلغاء منصب نائب رئيس الجمهورية لأن ذلك يحتاج إلى تعديل دستوري بحكم النص في المادة (٦٩/ثانياً) (تنظيم بقانون احكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية) وبالفعل تم إلغاء قرار مجلس الوزراء من قبل المحكمة الاتحادية في قرارها (١١٩/١١٩ اتحادية /إعلام/٢٠١٥) أثر الطعن المقدم من نائب رئيس الجمهورية (الاستاذ أ. ن). أما المحور الثاني في الوثيقة فقد أشار إلى الإصلاحات المالية وقد جاء فيه النص على خفض الحد الأعلى للرواتب التقاعدية للمسؤولين وفي الحقيقة لا يملك مجلس الوزراء مثل هذه الصلاحية لأنها صلاحية تشريعية معقودة لمجلس النواب، فإن قيل ان هناك تفويضاً تشريعياً عمل بموجبه مجلس الوزراء في ذلك، رد القول بأن التفويض يحتاج إلى

الإشارة إلى التفويض التشريعي أسوة بالدستور الفرنسي ١٩٥٨<sup>(١)</sup>،  
والدستور المغربي لعام ٢٠١١<sup>(٢)</sup>.

**صفوة القول:** نعتقد ان تبني آلية عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان مع توسيع دور السلطة التنفيذية في هذا المجال تعد آلية مناسبة للعقلنة البرلمانية في العراق، مع تركيزنا في البحث على الامور الاساسية لتحقيق هذه الالية . كمنح الرئيس صلاحيات تشريعية لمواجهة ظروف استثنائية وكذلك حق الاعتراض النسبي (التوقيفي) وايضا الاخذ بمبدأ التفويض التشريعي للحكومة ومنح الحكومة حق الحضور والمناقشة وتمكينها من اصدار لوائح تنفيذية وأخرى مستقلة وغيرها، فدخلت الحكومة في عملية التشريع سيكون له اثره في معالجة سلبيات الاجراءات البرلمانية ووضع حد لحالة عدم اليقين التي تتسبب في وجودها التعددية الدائمة داخل المجلس النيابي، اذ تشير مساهمة الحكومة في تلك العملية لديناميكية الديمقراطية الحاكمة، وهذا ما يراه برودون Burdean<sup>(٣)</sup> وهذا ما نتفق معه.

ولابد من الإشارة ايضا الى بعض الامور والمسائل المهمة اللازمة لتطوير الاداء التشريعي وسد ثغرات العملية التشريعية ومن اهم هذه الامور هي:

١. الاهتمام بمرحلة ما قبل التشريع لانها تعد من اهم المراحل التشريعية<sup>(٤)</sup>.

---

سند دستوري وهو غير موجود، كما إن الشروط الواجب تحقيقها في التفويض غير متحققة فليس هناك قانوناً صادر من مجلس النواب ينظم الامر.  
(١) المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.  
(٢) الفصل ٧٠ من الدستور المغربي لعام ٢٠١١.  
(٣) نقلاً عن: محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٧١.  
(٤) دايفيد م. اولسن، المؤسسات التشريعية الديمقراطية، ١٩٩٤، ص ٨٧، نقلاً عن، بحث تعزيز القدرة التشريعية، في العلاقات التشريعية التنفيذية، إعداد المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٤، ص ١٠.

٢. اشراك المجتمع في العملية التشريعية من خلال الانفتاح عليه وتحسس حاجته للقانون، فافضل القوانين ما يعبر عن حاجة المجتمع ويعالج مشكلاته.
٣. اشراك الخبراء والمتخصصين في مجال الصياغة والسياسية التشريعية.
٤. من اجل تنسيق العلاقة التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية او داخل كل من السلطتين لا بد من اعتماد الية تنسيق بناءة كأن تكون فتح مكتب للتنسيق التشريعي ليأخذ على عاتقه ردم الفجوة بين المؤسسات الدستورية المعنية بعملية التشريع.





## المبحث الثاني: حاكمية رئيس الدولة وفاعية الحكومة

اتضح من خلال البحث في النظم السياسية المقارنة، ان فرنسا حققت برلمانية معقلنة . وان كانت عقلنة صارمة . من خلال اعتماد عدة آليات اهمها (تفعيل دور رئيس الجمهورية وجعله حكما بين السلطات، واعطاءه سلطة اختيار الحكومة وإقالتها وفق اشتراطات دستورية معينة) خلافا لالمانيا التي اعتمد دستورها ١٩٤٩ الية (تفعيل دور الحكومة واعطائها مكان الصدارة في سلم تراتبية السلطات، والابقاء على الدور الشريفي لرئيس الجمهورية)، اما المغرب فقد حذت حذو فرنسا مع تعزيز صلاحيات الملك واخضاع الحكومة لهيئته وسلطته، وفي مقدمة الفصل الخاص باليات العقلنة البرلمانية في العراق، كنا قد طرحنا سؤالاً جوهرياً (هل يفترض تعزيز صلاحيات رئيس الدولة وجعله حكما بين السلطات كما في فرنسا ام يفترض تعزيز من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة كما في المانيا؟) وللجابة عن هذا السؤال نعتقد ان تقوية مركز رئيس الدولة وجعله حكما بين السلطات وذا صلاحيات حقيقية وليست شرفية مع تعزيز مركز الحكومة وعدم جعلها خاضعة سيحقق الغرض المقصود (العقلنة)<sup>(١)</sup>، وقبل ان ندخل في تفاصيل البحث نجد من المهم الاشارة

(١) يذهب الدكتور ميثم الغزي الى أن الألية الانسب هي (حاكمية رئيس الدولة وتابعة الحكومة له، فقد أجابنا على السؤال الذي وجهناه له (هل نعتقد أن تعزيز مركز رئيس الدولة سيسهم في بناء نظاماً أكثر

الى ان ثمة أسباباً منطقية عديدة تدفعنا الى تبني هذه الالية:

**اولاً:** إن هذه الألية هي الانسب للمجتمع العراقي، ذي الهوية العربية والاسلامية لغالبية أفرادها.

**ثانياً:** ان التعددية السياسية غير الممنهجة والتي تشكلت منذ سقوط النظام في ٢٠٠٣، وعززها قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥<sup>(١)</sup>. تجعل من استقرار النظام وتحقيق التنمية امرا في غاية الصعوبة ان لم نقل مستحيلا، فلكل حزب مذهبه السياسي والقومي والديني ويندر ان يتفق حزبان على برنامج واحد، فكيف اذا كان عدد الكيانات السياسية المسجلة لغاية اللحظة (٢٠٥) أحزاب سياسية<sup>(٢)</sup>، كيف يمكن اتخاذ القرارات في ظل هكذا تعددية سياسية؟ أن هذه التعددية

انسجماً مع بيئته؟)، أجب: بأن النظام ليس مجرد ما تنطق به نصوص الدستور فهناك أموراً خارج جسم الدستور حاکمة على النظام ك(التنوع، المحاصصة،...)، والانظمة السياسية وليدة بيئتها، فمن يريد زراعة البرلمانية البريطانية في غير بيئتها عليه أن لا يتوقع جني الثمار منها وهي بالتالي كمن يزرع نخلة من البصرة الفيحاء في القطب المنجمد، لذلك فالحل الامثل هو ترقية مركز رئيس الدولة وجعله الوزارة تابعة له) أجري اللقاء معه بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٨ الساعة الرابعة عصراً.

(١) اشترط قانون الاحزاب في المادة ١١ منه لتأسيس اي حزب عدة شروط منها تقديم طلب تحريري الى دائرة الاحزاب موقعا بتوقيع ممثل الحزب ومرفقه به قائمة باسماء الهيئة المؤسسة التي لا يقل عدد اعضائها عن سبعة اعضاء مؤسسين ومرفقا به قائمة باسماء عدد لا يقل عن (٢٠٠٠) عضواً من مختلف المحافظات، وهذا برأينا يجعل الاحزاب السياسية عبارة عن (دكاكين سياسية) اذ بإمكان اي شخص ان يشكل حزبا وفق هذا الشرط، وكان الاجدر بالمشروع الارتفاع بالعدد اللازم للتسجيل، حتى تكون الحياة الحزبية اكثر ضبطاً، وفي هذا الصدد يرى رئيس دائرة الاحزاب السياسية (س.ع.) ان قانون الاحزاب مسك العصا من الوسط فلم يذهب الى التشدد في الشروط لان حرية تأسيس الاحزاب السياسية، مكفولة دستورياً، كما ان القانون لم يذهب الى التساهل كما يحصل في لبنان اذ لا يشترط تأسيس الاحزاب سوى (الاخبار والاعلام)، اجري اللقاء مع رئيس دائرة الاحزاب بتاريخ ٢٦/١/٢٠١٨ الساعة الثالثة عصراً.

(٢) يعد هذا العدد (٢٠٥) كياناً سياسياً منخفضاً الى نسبة الثلث تقريبا قياساً للانتخابات السابقة ومعظم هذه الاحزاب دخلت في تحالفات سياسية، فقد بلغ عدد التحالفات السياسية ٢٧ تحالفاً سياسياً لحوض انتخابات ٢٠١٨، ضمت هذه التحالفات (١٤٣) حزبا من اصل ٢٠٥، وهذا الامر يعد تطوراً حققه قانون الاحزاب كما يرى الاستاذ (س.ع.ج.)، في لقائنا السابق معه.

من الاحزاب الصغيرة تعد نقطة ضعف وليس نقطة قوة بالنسبة للنظام السياسي وهذا ما اكدته نتائج الاستبانة التي اجراها الباحث وكما هو موضح في المخطط



لذلك فالذهاب الى آلية (الرئيس الحكم والمنتخب من الشعب مباشرة) يعد علاجاً لهذه المشكلة ومن اجل الوقوف على تفاصيل الموضوع سنبحث في مطلبين كل من حاكمية رئيس الدولة وتعزيز مركز الحكومة.

## المطلب الاول: حاكمة رئيس الدولة

يصف الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية بأنه (رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه وفقاً لاحكام الدستور)<sup>(١)</sup>. وقد حدد الدستور شروط المرشح لرئاسة الجمهورية<sup>(٢)</sup>. واحال الى قانون تنظيم احكام الترشيح لمنصب الرئيس<sup>(٣)</sup>. ومن اجل البحث في حاكمة الرئيس تم تقسيم المطلب الى فروع ثلاثة خصص الاول منها لبحث الية اختيار الرئيس والفرع الثاني لبحث صلاحيات الرئيس اما الفرع الاخير فقد خصص لبحث مسؤولية رئيس الدولة.

### الفرع الاول: الية اختيار رئيس الدولة

الاصل في اختيار رئيس الجمهورية في النظم البرلمانية هو انتخابه عن طريق

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

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

(٣) المادة ٦٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وقد شرع مجلس النواب قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢، منشور في الوقائع العراقية، العدد ٤٢٣، بتاريخ ٢٧ شباط ٢٠١٢ وقد جاء في الاسباب الموجبة للقانون (ان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلد... وحسن سير مؤسسات الدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية..). ويبدو ان الاسباب الموجبة أعطى الرئيس مركزاً أقوى مما هو عليه في الدستور والقانون ذاته.

البرلمان<sup>(١)</sup>، ولكن مع ذلك فهناك بعض الدول التي اخذت بالنظام البرلماني ومع ذلك يتم اختيار الرؤساء فيها عن طريق الانتخاب من قبل الشعب كالنظام الفرنسي<sup>(٢)</sup>. والنمساوي<sup>(٣)</sup> وهناك من يلجأ الى اسلوب الوراثة لتولية رئيس الدولة كالنظام البرلماني البريطاني والاسباني<sup>(٤)</sup>. وغيره من النظم الملكية وهناك من النظم من يجعل مسألة الاختيار مشتركة بين البرلمان وممثلين عن الولايات او الاقاليم<sup>(٥)</sup>. وقد اخذ الدستور العراقي بالطريقة الاولى اذ جعل مسألة اختيار رئيس الدولة منوطة بمجلس النواب<sup>(٦)</sup>. وبعبدا عن التدقيق في تفاصيل النص الدستوري الذي ينظم مسألة الانتخاب وما اعتراه من نقص صياغي<sup>(٧)</sup>. وقريبا من الآلية التي نعتقد بمناسبتها لإحداث برلمانية معقلنة، نجد من المهم الإشارة الى ان مسألة اختيار رئيس الدولة من الناحية الواقعية تتم عبر التوافق السياسي والمحاصصة الحزبية، فالدستور لم يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون عربيا او كورديا، ولم يشترط ان يكون مسلما او مسيحيا او صابئاً او ايزيديا، ولم يشترط ان يكون الرئيس من حصة حزب معين<sup>(٨)</sup>. ومع ذلك فالممارسة السياسية

(١) د. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ١٤٨، كذلك د. حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ١٨.

(٢) المادة ٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والمعدل عام ١٩٦٢.

(٣) المادة ٦٠ من دستور النمسا لعام ١٩٢٠.

(٤) المادة ٥٧ من الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨

(٥) المادة ٥٤ من القانون الاساسي الالماني لعام ١٩٤٩.

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

(٧) يرى الدكتور (حميد حنون) ان نص المادة ٧٠/ثانيا من الدستور يثير الالتباس فيما يتعلق بالاقتراع الثاني (اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة...) لان كلمة المرشحين تفيد الجمع والمثنى ولذلك فالأفضل وفقا له ان يكون النص (يجري اقتراع ثاني بين المرشحين الاثنين اللذين حصلوا على اعلى الاصوات) ينظر د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٧٠-٣٧١.

(٨) ينتمي الرئيس الاول والمعاد انتخابه لدورة ثانية المرحوم (ج. ط)، الى (أ.و.ك)، وكان زعيم هذا الحزب، وقد تولى الرئاسة بموجب التوافق السياسي بين الاقليم والمركز وايضا التوافق السياسي داخل الاقليم فقد

اضافت شروطاً للمرشح لرئاسة الجمهورية غير تلك التي اشترطتها المادة ٦٨ من الدستور ولعل في مقدمة هذه الشروط:

**اولاً:** ان يكون المرشح من قومية معينة.

**ثانياً:** ان يكون المرشح من حزب معين.

**ثالثاً:** ان يحظى المرشح بالمقبولية السياسية لدى الاطراف السياسية الأخرى الفائزة في الانتخابات.

ان تلك الممارسة تحولت الى عرف دستوري يصعب تخطيه، ونعتقد ان اناطة مسألة انتخاب الرئيس للشعب هي الطريقة الانسب<sup>(١)</sup>. وتحقق امورا في غاية الاهمية وتحقق مزايا عديدة اهمها:

١. تؤدي الى تقوية مركز رئيس الدولة وتحرره من سيطرة مجلس النواب، وتجعله مرتكزا الى شرعية شعبية مساوية لشرعية مجلس النواب.

جری توزیع استرضائي للمواقع بين الحزبين الكورديين الكبيرين، (أ.و.ك) و(د.ك) واختيار السيد (م)، ب) رئاسة الاقليم واعطى للرئيس الراحل (ج.ط) موقع رئيس الجمهورية وفي الدورة الثالثة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) شغل موقع الرئاسة الدكتور (ف.م) وقد شغل الموقع بالكيفية السابقة ذاتها، وهكذا تم الامر في الدورة الرابعة اذ انتخب الدكتور (ب.ص) رئيسا للجمهورية وهو ينتمي الى الحزب ذاته الذي ينتمي اليه الرئيسين السابقين. ويرى البعض ان الالية التي حددها المشرع لاختيار الرئيس تشير بعض الاشكاليات:

١- لم يحدد الدستور القواعد الاجرائية والكيفية التي تم بمقتضاها ترشيح رئيس الجمهورية وانما احال الى قانون تنظيم ذلك.

٢- اغفل الدستور تبيان الجهات التي يحق لها تقديم مرشحين لمنصب الرئيس فهل تقتصر على الاحزاب المشاركة في الانتخابات ام تشمل حتى غير المشاركة وهل يحق للشخصيات المستقلة ترشيح نفسها؟ ينظر د. رافع صالح خضرشبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٩٠.

(١) يرى البعض ان الطريقة الانسب ان يختار الرئيس من قبل هيئة خاصة للتصويت تتألف من ممثلي الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم على ان ينتخبوا من السلطات التشريعية في الاقاليم او المحافظات بالاشتراك مع مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ينظر د. عدنان الزنكنه، مصدر سابق، ص ١٢٢.

٢. ان هذه الآلية تؤدي الى تجنب المحاصصة التي اوجدتها الممارسة السياسية.

٣. ان هذه الآلية هي الاكثر تناسبا مع طبيعة المجتمع العراقي وتتجاوز الاشكالات والتخوفات التي يطرحها البعض من ان (رئيس قوي يعني دكتاتورية جديدة) فالرئيس هنا يستند الى ارادة الجماهير لمدة محددة.

قد يشكل البعض على مسألة الوعي السياسي للشعب، بالقول ان انتخاب الرئيس مباشرة تحتاج الى وعي سياسي عال وهذا غير متوفر بعد، وفي الحقيقة يمكن رد هذا الاشكال بالقول ان الشعب يمارس دوره في انتخابات مجلس النواب، فاذا كان الشعب قادراً على انتخاب مجلس نواب بهذا العدد الواسع، فلماذا لا يكون قادراً على انتخاب رئيساً للجمهورية؟! ثم ان مسألة الوعي الشعبي مسألة نسبية تتغير تبعاً للظرفين الزماني والمكاني.

ولذلك نعتقد ان هذه الآلية هي الانسب، وهي افضل من الآلية الحالية، لان اسناد مهمة انتخاب الرئيس الى مجلس النواب له عدة مدلولات ومنها:

١. منح مجلس النواب افضلية سياسية ودستورية.

٢. احتلال مجلس النواب مركزاً دستورياً اعلى من مركز الرئيس<sup>(١)</sup>.

### الفرع الثاني: صلاحيات رئيس الجمهورية

اتضح لنا من خلال البحث في النظم الدستورية، ان صلاحيات رئيس الدولة، تختلف قوة وضعفاً من نظام الى آخر ففي فرنسا كان الرئيس يتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية واسعة، وهكذا الامر في المغرب العربي، اما في المانيا فقد منح الرئيس صلاحيات تشريفية وليست حقيقية، ويبدو ان

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٩٠.

دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منح رئيس الجمهورية صلاحيات شرفية وليست حقيقية ولم يخرج عما جرت عليه الأنظمة البرلمانية التقليدية، وانه سايترطور النظام البرلماني باتجاه تقوية سلطة رئيس الوزراء، وتهميش اكبر لرئيس الدولة<sup>(١)</sup>، ولذلك نجد من المهم منح الرئيس صلاحيات دستورية تمكنه من ممارسة دوره كحكم بين السلطات، وقد اشرنا الى تعزيز صلاحيات الرئيس التشريعية في المبحث الاول من هذا الفصل، وسنشير الى اهم الصلاحيات المذكورة في الدستور وايضا الى الصلاحيات الواجب منحها للرئيس لتقوية مركزه:

#### اولاً: صلاحيات الرئيس في مجال علاقته بمجلس النواب:

لرئيس دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، وذلك خلال (١٥) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات البرلمانية العامة لمجلس النواب<sup>(٢)</sup>. وله ايضاً تقديم طلب الى مجلس النواب من اجل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء<sup>(٣)</sup>. وله دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية طارئة ويكون الاجتماع مقتصر على الموضوعات التي اوجبت الدعوة وكذلك يمكنه الطلب من المجلس تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد المجلس بما لا يزيد على ٣٠ يوماً<sup>(٤)</sup>. وغير ذلك من الصلاحيات<sup>(٥)</sup>.

(١) د. عدنان الزين، مصدر سابق، ص ٢٥٤، كذلك د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ١، ٢٠٠٩، ص ٥١، ٥٠. د. حميد حنون خالد، القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٧٤، كذلك: اسماعيل علوان التميمي، منصب رئيس جمهورية العراق في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة الرابعة، العدد، ١٦، ٢٠١١، ص ١٤٣.

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

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

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

(٥) ينظر المواد (٦١ / تاسعاً، ٦٤، أولاً وثانياً، ١٢٦ / أولاً وثانياً، ٧٣ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



### ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية:

يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية<sup>(١)</sup>. ويحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان<sup>(٢)</sup>. ويقوم بقيادة القوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية<sup>(٣)</sup> وغير ذلك من الصلاحيات<sup>(٤)</sup>.

### ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال علاقته بالسلطة القضائية:

يقوم الرئيس باصدار العفو الخاص بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري<sup>(٥)</sup>. ويصادق على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة<sup>(٦)</sup>.

نذكر ان مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية المقدم من الرئاسة اشار الى جملة من الصلاحيات الخاصة بالرئيس سواء في مجال علاقته بالسلطة التشريعية أو بالحكومة أو بالقضاء<sup>(٧)</sup>.

(١) المادة ٧٦/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٢) المادة ٨١/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ٧٣/تاسعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٧٣/خامساً وسادساً وسابعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة ٧٣/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٦) المادة ٧٣/ثامناً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٧) أشارت العديد من مواد المشروع الى صلاحيات الرئيس، نذكر منها المادة (٤)، اذ تشير في بنديها ثالثاً ورابعاً الى (ثالثاً: عقد الاجتماعات الدورية لرئاسة مجلس الوزراء والسلطة التشريعية ورئيس مجلس القضاء الاعلى، لمراجعة البرنامج الحكومي ووضع الخطط لتنفيذ البرنامج المصوت عليه ووضع مشاريع وتفاهات سياسية باتجاه تنفيذ البرنامج الحكومي وازالة العراقيل التي تعترض تنفيذه. رابعاً: خلق

الانسجام والتواصل بين رئاسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية).

ان نص المادة (٤) يثير العديد من التساؤلات وعليه العديد من الملاحظات:

أ. فماذا يعني عقد الاجتماعات الدورية لرئاسة مجلس الوزراء والسلطة التشريعية ورئيس مجلس القضاء الاعلى؟ هل الاجتماع ملزم للجهات المذكورة ام انه اجتماع تنسيقي فقط، غير ملزم في حضوره وقراراته؟  
ب. النص اشار الى وجود رئيس مجلس القضاء الاعلى واغفل الاشارة الى اهمية وجود رئيس المحكمة الاتحادية.

ت. كان بالامكان ادماج البند ثالثا ورابعا من المادة الرابعة من المشروع في بند واحد، وصياغته بشكل يتفق مع الدستور.

وقد تضمنت المادة السابعة وضمن نفس الاطار (العلاقة بين الرئيس والسلطة التشريعية) مجموعة صلاحيات للرئيس تخص علاقته بمجلس الاتحاد منها دعوة مجلس الاتحاد للاجتماع خلال (١٥) يوما من تاريخ الانتخاب، اصدار المرسوم الجمهوري بحل مجلس الاتحاد في حالة تقديم طلب من اقليم او ثلاث محافظات على الاقل بذلك لعدم تمثيل ممثلهم مصالح الاقليم او المحافظة غير المنتظمة باقليم. ويشير هذا النص جملة تساؤلات واشكاليات: ماهو دور الرئيس في مسالة الحل، هل هو دور شكلي يتجسد باصدار مرسوم الحل بناء على الطلب المقدم ام ان له دور فعلي يتمثل في الموافقة او الرفض؟ اعطاء اقليم او ثلاثة محافظات حق التقدم بطلب الحل، نتيجة لاختلال ممثلهم في رعاية مصالحهم، يعد امرا مستغربا فاذا كان ممثلي اقليم او ثلاثة محافظات لا يؤدون واجباتهم بالشكل الصحيح، فهل من المنطقي حل المجلس بكامله؟ وأشار النص الى ان الطلب يقدم من اقليم او ثلاثة محافظات (فهل ياترى المقصود المجالس التشريعية في الاقاليم او المحافظات او من الناخبين؟، وما هي الاليات المعتمدة لتقديم مثل هكذا طلب؟ كيف يمكن معرفة ان اولئك (الممثلين) المراد حل المجلس لاختفاقهم الوظيفي، قد اخفقوا فعلا في واجبات التمثيل؟ هل الامر مناط بالرئيس وتقديره للاخفاق ام؟ انه مناط بالمجالس التشريعية في الاقاليم او المحافظات؟ ام انه مناط بالهيئة الناخبة في الاقليم او المحافظات؟ وجدري بالذكر ان مشروع القانون المنظم لصلاحيات الرئيس ذهب الى ابعاد مما هو متصور في مجال العلاقة بين الرئيس والسلطة التشريعية، ليعطي للرئيس صلاحية عقد اجتماعات دورية مع رؤساء الكتل واللجان النيابية لمجلس النواب للاستعلام عن وجهات نظرهم حول سير العمل النيابي في مجلس النواب ((٧)) وكذلك اوجب على رئاسة مجلس النواب اطلاع الرئيس على نشاطاتهم الخارجية وزياراتهم لمختلف الدول ((٧)) ونحن لانؤيد هذا المنحى التشريعي، فالرئيس ليس رقيباً على مجلس النواب.

وفي اطار العلاقة بين الرئيس ومجلس الوزراء، فقد اشار المشروع الى جملة من الصلاحيات:

فقد اشارت المادة (١١) من المشروع الى (اولا: ترؤوس اجتماعات مجلس الوزراء بروتوكوليا في حالة حضوره لاجتماعات المجلس. ثانيا: دعوة مجلس الوزراء لاجتماعات استثنائية او خاصة ويقتصر الاجتماع على العرض الذي تمت الدعوة بشانه. ثالثا: تقديم طلبات الى رئيس مجلس الوزراء لشمول

اما بشأن علاقة الرئيس مع السلطة القضائية، فقد اشار المشروع الى صلاحية الرئيس في المحافظة على استقلالية القضاء<sup>(١)</sup> وعقد الاجتماعات

الوزراء ممن تتوفر فيهم الشروط القانونية بالعمو الخاص وعلى رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الاجراءات الدستورية بذلك. رابعاً: الموافقة او رفض طلب رئيس مجلس الوزراء في تقديم طلب حل مجلس النواب. خامساً: للرئيس تقديم مشاريع عمل وقرارات الى الوزارات المختصة او الى مجلس الوزراء لعرضها الى مجلس الوزراء لغرض دراستها واعتمادها).

وفي الحقيقة ان هناك الكثير من الملاحظات الصياغية والموضوعية على النص، نورد اهمها:-  
أ. اراد المشروع جعل الرئيس، رئيساً لمجلس الوزراء، لكنه افرج محتوى النص، بالقول (بروتكوليا) ومن العلم ان هذا النص يتعارض مع نص المادة ٧٨ من الدستور التي جعلت رئيس مجلس الوزراء هو يترأس اجتماعات المجلس، والنص جاء مطلقاً، والمطلق يسرى على اطلاقه ويفترض للمعالجة اجراء تعديل دستوري لجعل رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ورئيس الحكومة رئيساً للمجلس الحكومي، ومنح المجلسين صلاحيات متكاملة ومتوازنة.

ب. جعل النص المشار اليه، من الرئيس جهة لتقديم طلبات العفو لرئيس مجلس الوزراء، وهذه الصياغة تثير الاستغراب لان النص الدستوري (المادة ٧٣ / أولاً) منح صلاحية تقرير العفو للرئيس، بالنص على ان الرئيس يصدر العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، والنص المنتقد عكس اتجاه الحركة تماماً وجعل الرئيس يقدم طلبات العفو لرئيس مجلس الوزراء، ثم الزم رئيس مجلس الوزراء باتخاذ الاجراءات الدستورية بشأنها واشار المشروع في المواد (١٢، ١٣، ١٤ / اولاً وثالثاً) منه الى حق الرئيس في الرقابة التنفيذية على قرارات رئيس مجلس الوزراء والوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الجهات الغير مرتبطة بوزارة ثم اشار النص الى اليات تحل الرئيس محل المؤسسات الدستورية كالمحكمة الاتحادية ومحكمة القضاء الاداري ومجلس النواب ومجلس الوزراء ومن ثم فهذا يعني الغاء دور بقية المؤسسات الدستورية وهو امر في غاية الانتقاد

ثم جاء المشروع على ذكر مفردة التشاور مع الرئيس من قبل رئيس مجلس الوزراء او الوزراء بشأن تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ويعدد النص اصحاب المواقع والمناصب والدرجات وينتهي دون الاشارة الى دور مجلس النواب في ذلك، وبذلك يسجل مخالفة دستورية اخرى لان هذه الصلاحية معقودة الى المجلس بموجب المادة (٦١ / خامساً من الدستور) ثم ان هذا التشاور المباشر من قبل الوزراء مع الرئيس دون المرور برئيس مجلس الوزراء امر ليس بالصحيح وفيه الغاء لدور رئيس مجلس الوزراء ثم لم يشر النص الى هل ان رأي رئيس الجمهورية في هذه المشورة ملزم او غير ملزم؟!؟

(١) المادة ١٤/اولاً من مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية.

الدورية مع رئيس مجلس القضاء الاعلى ورئيس المحكمة الاتحادية ورئيس جهات الادعاء العام ورئيس محكمة التمييز ورئيس هيئة الاشراف القضائي لمناقشة سير العمل والوقوف على برامجهم وتوجيهاتهم<sup>(١)</sup> كما ان اعطاء صلاحية الاجتماع بمكونات مجلس القضاء (رئيس محكمة التمييز، رئيس الادعاء العام، رئيس هيئة الاشراف القضائي،...) <sup>(٢)</sup> فيه الغاء لدور رئيس مجلس القضاء وصلاحيات المجلس المشار اليها في قانونه<sup>(٣)</sup>.

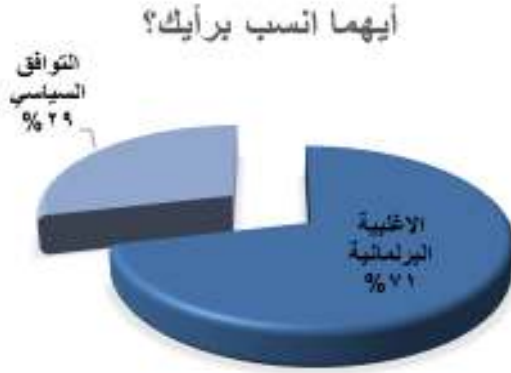
**خلاصة القول:** . اذا ما اردنا نظاما برلمانيا معقلنا ينسجم مع بيئته، ويكون اكثر فاعلية واستقرارا، لابد من منح الرئيس صلاحيات تتناسب مع صفة رمز الدولة وجعله حكما بين السلطات، وهذا الامر يستلزم تعديلا دستوريا وقانونيا، ونعتقد ان من اهم الصلاحيات الواجب منحها للرئيس اضافة الى ما سبق الاشارة اليه:

**اولا: صلاحية الرئيس في تعيين الحكومة واقتها:** بشرط ان يكون التعيين مبتنياً على نتائج الانتخابات النيابية وهذا يستلزم العمل بمنهج الاغلبية السياسية التي لا تعتمد على تجاوز العدد النيابي فقط (١٦٥) نائباً، إنما الاغلبية التي تشترك فيها المكونات الرئيسية للبلد، وتشكيل تحالفين سياسيين احدهما يحكم والآخر يقود المعارضة وعند استقصاء الباحث لرأي عينة نيابية عن مدى تفضيل الاغلبية السياسية أم التوافق السياسي، ذهب ما نسبته ٧١ ٪ الى تأييد منهج الاغلبية السياسية وكما هو موضح في المخطط:

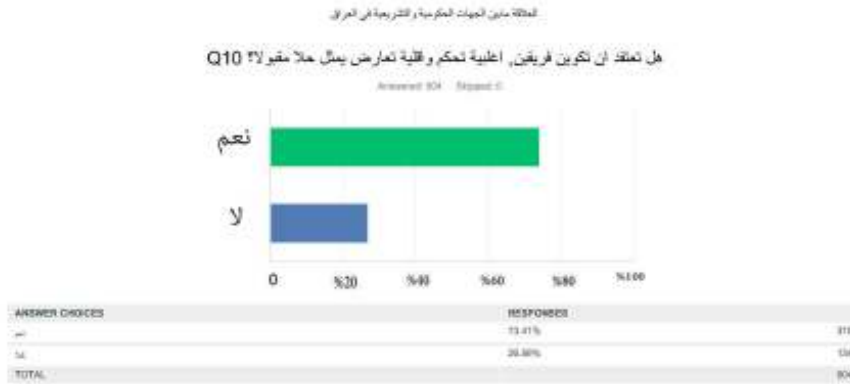
(١) المادة ١٤/١٤ ثالثا من مشروع قانون صلاحيات رئيس الجمهورية.

(٢) المادة ٢ من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٧ والمنشور في الوقائع العراقية، رقم ٤٤٣١، بتاريخ ٢٣ كانون الثاني ٢٠١٧.

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



ونفس النسبة تقريباً كانت لدى استقصاء الباحث الرأي العينة الجماهيرية والسؤال عن (هل تعتقد ان تكوين فريقين اغلبيّة تحكم وأقلية تعارض تمثل حلاً؟) أجاب ما نسبته ٧٣٪ تقريباً لصالح تفضيل منهج الاغلبية السياسية وكما هو موضح بالمخطط



وبناء على الاخذ بالاغلبية السياسية يكون رئيس الحكومة مرشح التحالف السياسي الاكبر ويترك للشخص المعين رئيساً للوزراء من قبل الرئيس صلاحية اختيار كابينته الوزارية بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ضمن آليات ومدد محددة. ويخضع البرنامج الحكومي لمصادقة البرلمان بمجلسيه

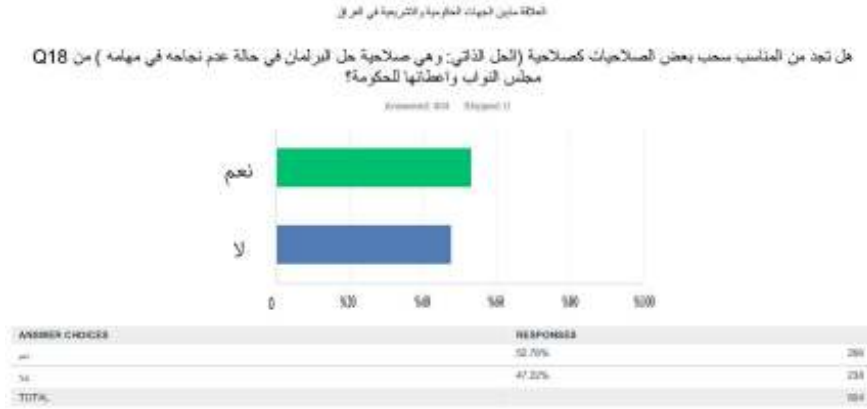
**ثانياً: صلاحية ترؤوس مجلس الوزراء:** ويتشكل هذا المجلس من رئيس الحكومة والوزراء وتناط به المهام القيادية العليا، والقضايا الاستراتيجية للبلاد

**ثالثاً: صلاحية حل مجلس النواب:** وهذا يعني اننا نسحب صلاحية الحل الذاتي من مجلس النواب وننيطها برئيس الدولة (الحل الرئاسي) ونذكر هنا ان الدساتير متباينة في تنظيم هذه المسألة، فمنها من يشترط اخذ رأي هيئة الناخبين، بمعنى لا يستطيع الرئيس حل البرلمان الا اذا ايدته اغلبية الناخبين فان لم تؤيده هذه الاغلبية اصبح موقف الرئيس ضعيفاً وحرجاً<sup>(١)</sup> وهناك من الدساتير ما تشترط اخذ رأي جهة معينة قبل الحل، وهذا الرأي يكون على نحو التشاور وليس على نحو الالزام، وأخرى تشترط موافقة بعض الجهات قبل اللجوء للحل<sup>(٢)</sup> ونعتقد ان من الافضل منح الرئيس صلاحية الحل مع ضرورة التشاور مع الجهات المعنية (رئيس الحكومة، رئيسي المجلسين في البرلمان، رئيس المحكمة الاتحادية)، وقد اوضحت لنا الاستبانة التي اجريناها ان مانسبة ٥٣٪ يؤيد سحب صلاحية الحل من البرلمان واناؤها بالسلطة التنفيذية كما موضح بالمخطط

(١) اخذ بهذا الاتجاه دستور اليمن ٢٠٠١ في المادة ١٠١، كذلك الدستور المصري ٢٠١٤ في المادة ١٣٧ منه، وقد تجاوز دستور ٢٠١٤ مسألة الاستقالة التي تنص عليها في دستور ١٩٧١، وكذلك اخذت بهذا الاتجاه ودساتير بعض الولايات الالمانية، ينظر د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٠٦، ينظر ايضا د. سمير داوود سلمان، المعوقات الدستورية والعملية محل البرلمان، بدون طبعة، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٢٩-١٣٠، ايضا د. مها بهجت يونس، حق حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ٣٦-٣٧.

(٢) اخذ بهذا الاتجاه كل من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ في المادة (١٢) منه، كذلك الدستور المغربي ٢٠١١، في الفصل (٥١) منه، كذلك الدستور الجزائري ١٩٩٦ في المادة، (١٢٩) منه، وايضا الدستور التركي ١٩٨٢ اخذ بذلك في المادة (١١٦) منه.

## الباب ٢: الفصل ٤: الآليات المقترحة لعقلنة النظام البرلماني العراقي...



**رابعا: صلاحية رئاسة المجلس التنسيقي الاعلى:** نعتقد من المهم جدا تأسيس مجلس تنسيقي يضم كل من (رئيس الدولة، ورئيس الحكومة، ورئيسي المجلسين، ورئيس مجلس القضاء، ورئيس المحكمة الاتحادية) ويأخذ هذا المجلس على عاتقه وبشكل اساسي التنسيق بين المؤسسات الدستورية، وتنظم طريقة عمل هذا المجلس وصلاحياته وغير ذلك بقانون.

### الفرع الثالث: مسؤولية رئيس الجمهورية

لا يوجد تعريف متفق عليه بشأن مسؤولية رئيس الدولة، فقد تعددت وتباينت الاراء الفقهية المنظمة لها<sup>(١)</sup> ومايهمنا الاشارة اليه هنا مساءلة الرئيس في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والتي نظمها الدستور ضمن الفصل الخاص بالسلطة التشريعية،

(١) ذهب البعض الى تعريفها بانها المسؤولية التي تتعقد امام البرلمان او امام الشعب وفقا لصراحة نصوص القانون الدستوري او وفقا لما يتمخض عن النصوص الدستورية من واقع سياسي، وهناك من عرفها بانها الرقابة والمحاسبة للشخص المكلف بسلطة سياسية على الاخلال بالتزامه ايا كان مصدرها دستورية او قانونية او مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة والتي من شانها تعريض مصالح البلاد للخطر ويترتب عليها عزله على ان تكون الرقابة والمحاسبة من قبل صاحب السلطة الاصيلي (الشعب) او من ينوب عنه، لمزيد من التفاصيل، ينظر د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، ط١، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤٠-٤٣.

ضمن صلاحيات مجلس النواب<sup>(١)</sup>. ولاننا ذهبنا الى الية (حاكمية الرئيس) وتوسيع اختصاصاته نجد من المهم ابقاءه في دائرة المسؤولية. وعودا على بدء، فقد اشار في المادة ٦١/سادسا

الى ان مجلس النواب يختص بـ(أ - مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبق بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب. ب - اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في الحالات الآتية:

١ - الحث باليمين الدستورية .

٢ - انتهاك الدستور.

٣ - الخيانة العظمى)

ان من اهم الملاحظات التي يمكن طرحها هنا هي: - (ان المشرع الدستوري قد وسع نطاق مسؤولية الرئيس، من خلال تعدد الحالات التي يجوز فيها اثاره المسؤولية<sup>(٢)</sup>، وقام بتحديد حالات مسؤولية الرئيس بشكل حصري، في حين انه لم يحدد مضمون كل جريمة من الجرائم المذكورة انما اشار اليها فقط، ولم تنظم مسالة الاتهام والمحاكمة بشكل سليم، ولم يمنح الرئيس أي حصانة، ومن ثم سوف لا يكون بمنأى عن كل ملاحقة بسبب اعماله المنفذة اثناء ممارسته لوظيفته، بل ايضا اثناء مدة ولايته بسبب الاعمال الخارجة عن نطاق وظائفه الدستورية متى كانت تشكل خيانة عظمى، ونحن نفضل ذكر عناصر جريمة الخيانة العظمى على سبيل الحصر وتنفق مع الرأي الذي يحددها

(١) كان يفترض ان تعالج مساءلة الرئيس في الفصل الثاني من الدستور (السلطة التنفيذية) وضمن الفرع الاول (الخاص برئيس الجمهورية)، ينظر د. مصدق عادل طالب، وبيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور

جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بدون طبعة، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١١٧.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، الخيانة العظمى، ط ١، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٩.



ب) الانحراف في اداء الواجبات الدستورية، المساس بالشخصية الداخلية للدولة، المساس بالشخصية الخارجية للدولة<sup>(١)</sup>. اما فيما يتعلق بانتهاك الدستور الذي يسأل بموجبه رئيس الجمهورية استنادا لنص المادة (٦١ / سادسا / ب) من الدستور هو مخالفة نصوص الدستور بصورة صريحة ام ضمنية، ولاسيما أنَّ المادة (٦٧) من الدستور حرصت على مبدأ هام الا وهو احترام وضمأن رئيس الجمهورية الالتزام بالدستور والعمل وفقا لاحكامه<sup>(٢)</sup> فالمشرع الدستوري في بعض الدول يكتفي بذكر هذه الحالة كحالة رئيسية، يحددها صراحة وعلى سبيل الحصر، وهذا ما اخذ به القانون الاساسي الالماني في نص المادة ٦١ منه، ونذكر هنا ان الفقه الفرنسي يرى ان انتهاك الدستور يشكل مظهرا اساسيا، تتحقق به حالة الخيانة العظمى<sup>(٣)</sup> ونجد من المهم ايضا الاشارة الى حالات الانتهاك ونؤيد الرأي الذي يحددها ب) مخالفة نص من نصوص الدستور، وقف العمل كليا او جزئيا باحكام الدستور، تغيير الدستور جزئيا او كليا دون اتباع الاجراءات والشكليات الرسمية الواجبة التطبيق<sup>(٤)</sup>. اما بشأن الحالة الثالثة وهي الحنث في اليمين الدستورية، فنجد انها تندرج ضمن الحالة الثانية (انتهاك الدستور) ولذلك فلا مبرر لتكرارها.

**خلاصة القول:** نجد من المهم الابقاء على حالتى (الخيانة العظمى وانتهاك الدستور) كسببين موجبين لإتهام الرئيس ورفع حالة الحنث في اليمين الدستورية، مع تحديد عناصر كل حالة من الحالات بدقة حتى تبتعد المساءلة عن تلاعب

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر نفسه، ص ٤٥ وما بعدها.

(٢) د. مها بهجت يونس، إقبال عبد الله امين، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهرين، مجلد ١٧، العدد ٣، ٢٠١٥، ص ٢٣٤.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٨-٣٩.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ٣٤.

المشروع العادي ولا بد من اناطة سلطة الاتهام بأي من مجلسي البرلمان (مجلس النواب، مجلس الاتحاد)، ونسبة ربع عدد اعضاء اي من المجلسين، ويتطلب اصدار قرار الاتهام موافقة الاغلبية المطلقة لاي من المجلسين وتناط سلطة المحاكمة بالمحكمة الاتحادية العليا، والتي تبت في قرار الاتهام الوارد اليها من البرلمان وبمسيباته. كما إننا نجد ان من على عقوبة العزل للرئيس المرتكب للافعال المذكورة انفا تعد عقوبة مناسبة، ولا بد من تنفيذها من تاريخ صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا، ونجد ايضا من المهم اصدار المحكمة امرا مؤقتا يمنع الرئيس من ممارسة مهامه بعد توجيه الاتهام له وكل ذلك يتطلب تعديلا دستوريا ينظم مساءلة الرئيس، وجدير بالذكر ان القانون الذي يفترض ان ينظم احكام مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمشار اليه في المادة (٩٣/سادسا) لم يشرع الى الان.

## المطلب الثاني: فاعلية الحكومة

قادنا البحث في الانظمة الدستورية المقارنة الى ثلاث سبل:

**الاول:** تابعة الحكومة لرئيس الدولة، كما في النظام السياسي المغربي منذ دستور ١٩٦٢ الى دستور ٢٠١١.

**الثاني:** تابعة الحكومة حيناً وفاعليتها حيناً أخرى، كما في النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور ١٩٥٨، فالحكومة تكون تابعة او خاضعة للرئيس عندما تتوافق الاغلبية البرلمانية مع الاغلبية الرئاسية، وفي حالة عدم توافق الاغليبتين (فترة المساكنة او المعاشية) فإن الحكومة تكون فاعلة.

**الثالث:** فاعلية الحكومة واحتلالها مركز الصدارة، كما في النظام السياسي الالماني.

وفي حقيقة الامر لاجد اياً من السبل اعلاه يمكن سلوكه لتحقيق برلمانية معقلنة، فلا نريد حكومة تابعة او خاضعة لرئيس الدولة ولا نريد حكومة تهمش دور الرئيس وتجعله ثانوياً، انما نسعى لحكومة فاعلة وقادرة على ممارسة مهامها الادارية والخدمية، متوازنة وقادرة على تحقيق التوازن في الثنائية التنفيذية.

تجدد الاشارة الى ان البعض يرى ان الالية الانسب هي تقوية مركز الوزارة

وليس مركز الرئيس<sup>(١)</sup>، لأنه ليس بالضرورة استتساخ تجارب الانظمة الدستورية الأخرى، كما ان هناك مخاوف من تقوية مركز الرئيس وفي مقدمتها الإنفراد والهيمنة والتسلط، ومثل هذه المخاوف تبدو ضئيلة فيما لو تم تقوية مركز الحكومة. ومن المهم قبل البحث في تفاصيل هذه الآلية التي نعتقد بصوابها الاشارة الى مفهوم فاعلية او قدرة الحكومة، فهاملتون يرى بانها الحكومة التي تكون لديها عناصر الوحدة والاستمرار وتوفير مالي جيد وسلطات كافية

اما جون ستيوارت مل فقد استخدم مصطلح الحكومة الصالحة وحدد مضمون المصطلح بعنصرين هما: الكفاءة المعتمدة على فضيلة الحكام وذكائهم المنبثقين عن الشعب، وكذلك اهلية الحكومة فاذا كانت الحكومة ضعيفة فإن البلاد تنصرف الى النزاعات في سبيل المناصب<sup>(٢)</sup> ويرى فرنسيس فوكوياما ان الحكومة الفاعلة هي نقيض الحكومة الفاشلة، وتعد الفاعلية أساس بناء الدولة وقوتها<sup>(٣)</sup>.

وبعيدا عن التعمق بالمعنى الاصطلاحي للحكومة الفاعلة نجد ان الفاعلية يمكن تحقيقها من خلال حكومة كفوءة موحدة ذات صلاحيات مهمة، ولذلك سنبحث الية تشكيل الحكومة، وصلاحياتها ومسؤوليتها في الفروع الثلاثة الاتية:

### الفرع الاول: الية تكوين الحكومة

اشارت المادة ٧٦ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الى مسألة تكوين

(١) د. مصدق عادل طالب، اجريت المقابلة معه بتاريخ ٢٠١٨/٤/١ في تمام الساعة العاشرة صباحا في كلية القانون - جامعة بغداد.

(٢) جون ستيوارت مل، مصدر سابق، ٨٦

(٣) فرنسيس فوكوياما، بناء الدولة، ترجمة مجاب الامام، ط١، العبيكان للنشر والتوزيع، السعودية، ٢٠٠٧، ص١١- وما بعدها.

الحكومة وهناك جملة من الملاحظات على ذلك :

**اولاً:** اعطت المادة ٧٦ للرئيس دوراً شكلياً في مسألة التكليف، ولا يمكن تفسير هذا النص على غير هذا النحو، او بما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح او غيره<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:** اثبتت التجربة ان اختيار المرشح أي من الرئاسات الثلاث موقوف على الآخر، الامر الذي يعني ان اختيار رئيس مجلس الوزراء قد يكون خاضعاً لتوافقات كتل النيابية الاقل عدداً في مجلس النواب، او مقيداً بموافقتها، وقد حدث في ٢٠٠٥ ان اعترضت كتلة (ت.ك) على مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً في المجلس (أ.ع.م) لمنصب رئيس مجلس الوزراء وشاركها هذا الاعتراض لاحقاً جبهة (ت.و) مما اضطر الائتلاف الاكبر الى تقديم مرشح آخر<sup>(٢)</sup>.

**ثالثاً:** استخدم المشرع الدستوري بعض العبارات التي تحتمل اكثر من معنى مثل (الكتلة النيابية الاكثر عدداً)، (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً) وبشأن العبارة الاولى ذهبت المحكمة الاتحادية العليا الى اعطاء العبارة معنيين:

١ - الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية

(١) اقبال عبد الله امين الجبلاوي، الية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ١٣٠، ٢٠١٦، ص ٢٤١.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة الدستورية المقارنة، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، مؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان، الاردن، ٢٠١٢، ص ٢٣٠-٢٣١، ينظر ايضاً صبيح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٢٠٧-٢٠٨.

واحدة، دخلت الانتخابات بإسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد.

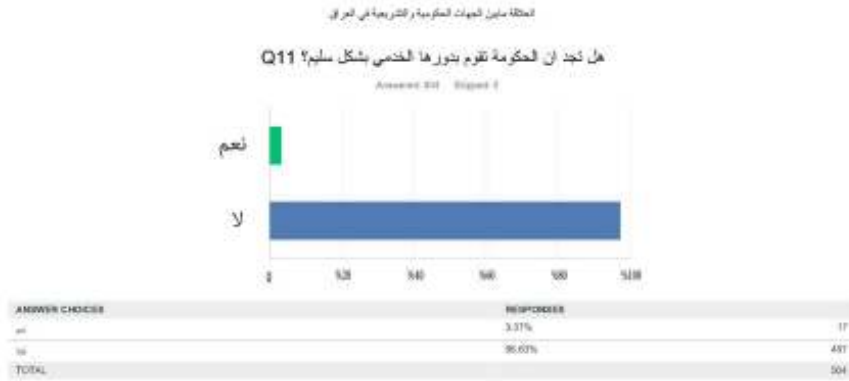
٢ - الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات باسما وارقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان في مجلس النواب، ابهما اكثر عددا<sup>(١)</sup>. اما بشأن العبارة الثانية فيمكن حملها على الفهم البعيد وهي ان رئيس الجمهورية هو من يكلف مرشحاً بعيداً عن الكتلة الاكبر.

رابعا: هناك بعض الاخطاء في الصياغية نص المادة ٧٦، فمثلا البند ثالثا (عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف...) وفي الحقيقة استخدام مفردة رئيس مجلس الوزراء لمرشح لم يصوت عليه ولا على وزرائه امر غير صحيح، والصحيح استخدام مفردة (عند اخفاق المرشح المكلف..)

وعلى كل حال ما يهمننا هنا تغيير هذه الآلية التي تعطي لرئيس الجمهورية دورا شكليا، وتجعل من الوزارة اداة بيد المحاصصة والتوافقية السياسية، مما ينتج عن ذلك حكومة غير متجانسة وغير موحدة تكون العضوية فيها للاوفق وليس للاكفاً، وهذا ما جعل الحكومة طيلة السنوات السابقة وخصوصا في الفترة (٢٠٠٥ - ٢٠٠٩) تمتاز بعدم الفاعلية في تأدية دورها الخدمي. والمخطط التالي يوضح ذلك:

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا، العدد ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ منشوران على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqsq.com](http://www.iraqsq.com) تأريخ الزيارة ٢٥/١/٢٠١٨ الساعة الثالثة مساءً. ومن المهم الاشارة اليه ان الدورة الرابعة لمجلس النواب شهدت اختلافا كبيرا بين تحالفى البناء والاصلاح والاعمار في مسألة الكتلة الاكثر عددا، وانتهى الامر دون حسم الموضوع، فقد قدمت ثلاث طلبات لرئيس الجمهورية، يحمل الاول منها توقيع تحالف الاصلاح، والثاني يحمل توقيع تحالف الفتح، والثالث يحمل توقيعاً مشتركاً للتحالفين، وهكذا تمت تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف السيد (م.ع.ع) دون معرفة من هي الكتلة الاكثر عددا.

## الباب ٢: الفصل ٤: الآليات المقترحة لعقلنة النظام البرلماني العراقي...



والآلية التي تبناها قد اشرنا اليها سابقا، وهي اعطاء صلاحية تعيين الحكومة لرئيس الجمهورية بناء على نتائج الانتخابات وبعد إختيار رئيس الحكومة يقوم بالتشاور مع رئيس الجمهورية باختيار وزراء حكومته بناء على معيار الكفاءة والجدارة والنزاهة ومن ثم يعرض منهاج الحكومة على مجلس النواب لاققراره.

### الفرع الثاني: صلاحيات الحكومة

اشار الدستور الى صلاحيات الحكومة من خلال الاشارة الى صلاحيات رئيسها<sup>(١)</sup> وكذلك من خلال الاشارة الى صلاحياتها بشكل جماعي<sup>(٢)</sup> وستتناول صلاحيات كل من رئيس الحكومة وصلاحيات الحكومة في البندين الاتيين:

**اولا: صلاحيات رئيس الحكومة:** بموجب المادة ٧٨ الدستور فإن رئيس الحكومة هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم برئاسة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

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

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

ان النص أنف الذكر لا ينسجم مع البرلمانية المعقلنة التي ننشدها لاننا ذهبنا الى اعطاء دور القيادة الى رئيس الدولة وليس الى رئيس الحكومة وعليه ستكون مهمة القيادة العامة للقوات المسلحة لرئيس الجمهورية وكذلك تكون رئاسة مجلس الوزراء صلاحية مناطة برئيس الدولة، وايضا مسألة تعيين اعضاء الوزارة واقالتهم فقد اشترطنا التشاور مع رئيس الدولة وعبر المراسيم الجمهورية وسنشير الى الصلاحيات الدستورية لرئيس الحكومة<sup>(١)</sup>. لرئيس الحكومة دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصر على الموضوعات التي اوجبت الدعوة<sup>(٢)</sup>. وله الطلب من مجلس النواب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد المجلس بما لا يزيد على ثلاثين يوما لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك<sup>(٣)</sup>. ويمكن للرئيس وبموافقة رئيس الجمهورية تقديم طلب حل مجلس النواب الى المجلس ذاته ويمتلك الاخير التقرير في ذلك<sup>(٤)</sup>. ويرى الباحث أن من الأنسب تعديل النص لإعطاء حق الحل لرئيس الجمهورية بالتشاور مع الجهات المشار اليها سابقا وخصوصاً مجلس الوزراء. وايضاً لرئيس مجلس الوزراء اختيار اعضاء وزارته من بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية ومن ثم يقوم بعرض اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب للحصول على ثقة المجلس بالمنهاج والحكومة<sup>(٥)</sup>.

ويرى الباحث ضرورة منح رئيس مجلس الوزراء (المسمى من قبل رئيس

(١) لاحظنا ان هناك العديد من الباحثين يخلط بين صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، وصلاحيات مجلس الوزراء، وهذا الامر غير صحيح تماما، فقد ضرب الدستور لكل منها صلاحياته المحدده ينظر كل من د. احمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص ١٤-١٦ كذلك اقبال عبد الله امين الجيلاوي، مصدر سابق، ص ٢٥٤-٢٥٦.

(٢) المادة ٥٨/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

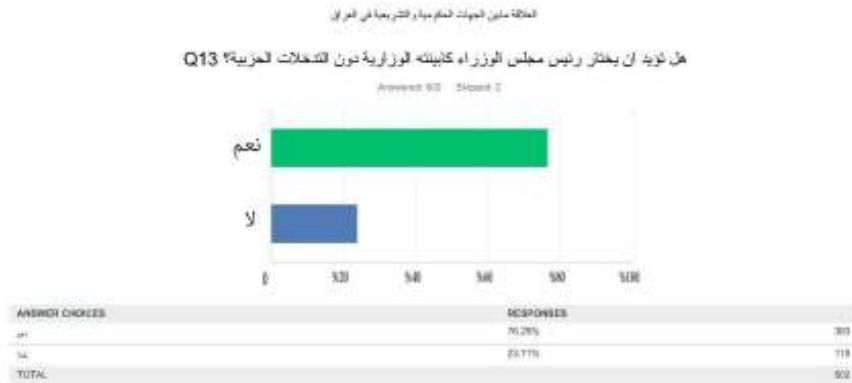
(٣) المادة ٥٨/ثانيا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٦٤/اولا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٥) المادة ٧٦/ثانيا من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



الجمهورية وبناء على نتائج الانتخابات) صلاحية إختيار اعضاء وزارته (سواء كان اختياره من داخل البرلمان او من خارجه) ويعرضهم على رئيس الدولة للتوافق بشأنهم. وفي إستطلاع للرأي اجريناه في مسألة منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية اختيار كابينته الوزارية بعيدا عن التأثيرات الحزبية، ذهب مانسبته ٧٦٪ الى ايجابية منح رئيس مجلس الوزراء تلك الصلاحية، وكما هو موضح في المخطط



وهناك صلاحيات أخرى اشارت اليها النصوص الدستورية<sup>(١)</sup>. ومن الصلاحيات التي نعتقد بضرورة اضافتها الى رئيس الحكومة بالاضافة الى ماسبق ذكره:

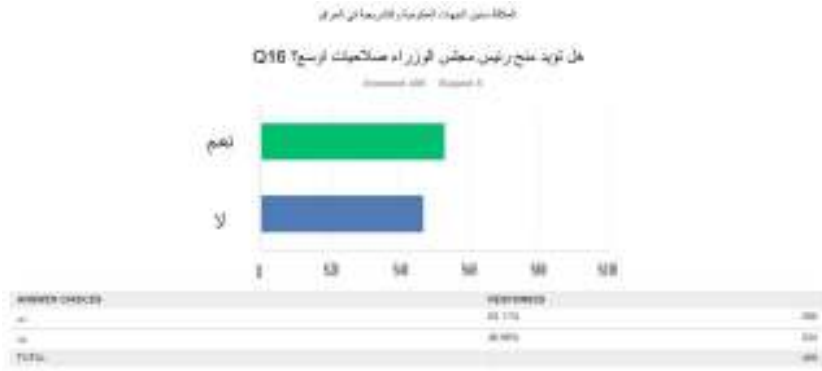
١. رئاسة مجلس الحكومة: يرى الباحث أن تشكيل مجلسين، الاول يعنى بالقضايا الاستراتيجية واسميناه (مجلس الوزراء) ويكون برئاسة رئيس الدولة، والمجلس الآخر يختص بتحويل تلك الاستراتيجية الى سياسات عمل واسميناه مجلس الحكومة، ويكون الاخير برئاسة رئيس الحكومة وينظم تكوين المجلس وصلاحياته بقانون يسن في البرلمان، امر في غاية الاهمية.

٢. تعيين الوكلاء والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة بناء على اقتراح

(١) المادتان ٦١ / تاسعاً أ، ٧٣ / خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الوزير المختص. وهذه الصلاحية دستورياً مناطة بمجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء<sup>(١)</sup>.

ان تعزيز صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بشكل معقول سيؤدي الى إعادة الثقة الجماهيرية بالحكومة، فقد اوضحت لنا العينة الجماهيرية إن مانسبته ٥٣٪ من اشخاص العينة تؤيد منح رئيس مجلس الوزراء صلاحيات أوسع كما هو موضح في المخطط:



ثانياً: صلاحيات مجلس الوزراء : وفقاً للدستور يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية<sup>(٢)</sup>:

- ١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- ٢- إقتراح مشروعات القوانين<sup>(٣)</sup>.
- ٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- ٤- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

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

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

(٣) المادة ٦٠/٦٠/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥. التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء، واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية.
٦. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.
٧. الاقتراح بمشاركة رئيس الجمهورية لتعديل الدستور<sup>(١)</sup>.

ونجد ان كل الصلاحيات المشار اليها انفا، صلاحيات يمكن اعتمادها ضمن آلية (الحكومة الفاعلة) لتحقيق برلمانية معقلنة، باستثناء الفقرة (٥) (التوصية الى مجلس النواب فيما يتعلق بالتعيينات) فقد اشرنا الى الآلية المناسبة بدلا عن الآلية المنصوص عليها دستوريا.

### الفرع الثالث: مسؤولية الحكومة

اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى مسؤولية الحكومة تجاه مجلس النواب، بالنص على ان (تكون مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية)<sup>(٢)</sup> واشار الدستور ايضا الى وسائل رقابة مجلس النواب على الحكومة وهي (السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، سحب الثقة) واطاف النظام الداخلي اليها وسيلة أخرى (التحقيق البرلماني)<sup>(٣)</sup>. وقد تعرفنا من خلال بحثنا لمسؤولية الحكومة في النظم الدستورية المقارنة إن بعض النظم اרכת قبضة البرلمان في الرقابة على الحكومة، وذلك من اجل تحقيق حكومة مستقرة غير متأثرة بالنزاعات السياسية داخل البرلمان، في حين ان بعض النظم الدستورية الأخرى ابقت على دور فاعل للبرلمان في مجال

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

(٢) المادة ٨٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة ٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٦.

رقابته على الحكومة، بقي علينا ان نقرر اي السبل نسلكها في هذا المجال (هل نعتد آلية ارخاء قبضة مجلس النواب الرقابية؟ ام نبقى على الآلية الرقابية التي فرضها الدستور في المادة (٦١:سابعاً، ثامناً) منه؟ ام نعزز هذه المسؤولية ونطور أدواتها ووسائلها؟ وقبل الاجابة عن الاسئلة أعلاه، لابد لنا من بحث واقع المسؤولية الحكومية في العراق، ففي هذا الصدد يرى البعض<sup>(١)</sup> ان مجلس النواب لم يؤد وظيفته الرقابية بالشكل المطلوب، وقد ساهمت مجموعة من الاسباب في تراجع الدور الرقابي للمجلس، ولعل أهمها<sup>(٢)</sup> .

١. **الاسباب القانونية:** وتتلخص هذه الاسباب بالقصور القانوني، في الاشارة الى الشروط الشكلية والموضوعية لادوات الرقابة، وغياب قواعد قانونية رادعة لمسألة الغياب البرلماني.

٢. **الاسباب السياسية:** وتتلخص هذه الاسباب، بالتوافقية السياسية والمحاصصة الحزبية، وغياب المعارضة البرلمانية.

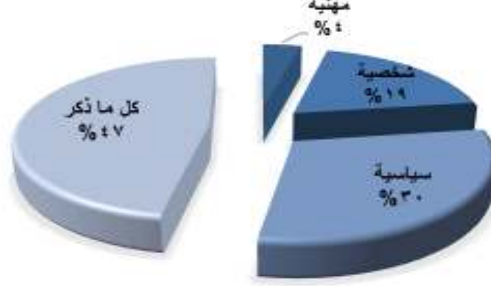
٣. **ضعف الثقافة الرقابية لدى اعضاء مجلس النواب.**

وبعيدا عن الاسباب المعرقة للرقابة البرلمانية، قمنا باستقصاء رأي عينة نيابية وأخرى جماهيرية، لمعرفة رأيها في اداء المجلس النيابي لدوره الرقابي، فكانت النتائج صادمة بالفعل! ففي العينة النيابية ذهبت مانسبته ٤٪ من الاعضاء الى ان الاستجابات التي قام بها المجلس مهنية، بينما توزعت نسبة ٩٦٪ من الاجابات على حقول (سياسية، شخصية، كل ماذكر) وكما هو موضح بالمخطط

(١) د. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، ط، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص١٤٧، وما بعدها.

(٢) د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني للأسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، مطبعة رياض، ٢٠١٥، ص ٦٤-٦٦.

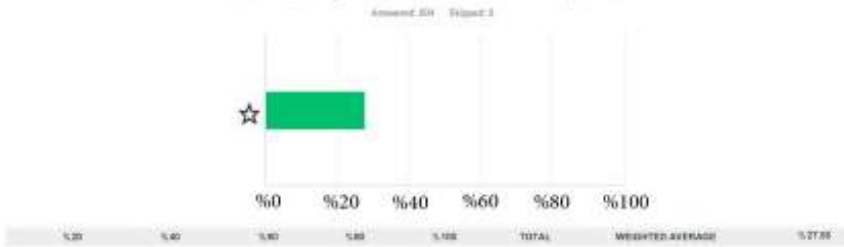
مزاياك بالاستجوابات والتحقيقات في داخل مجلس النواب؟



اما بالنسبة للجنة الجماهيرية الاشخاص فقد اعطى مانسبته ٢٧٪ علامة مقبول على اداء مجلس النواب الرقابي بينما كانت نسبة ٧٣٪ غير مقتنعة بدور المجلس الرقابي وكما هو موضح في المخطط

العلامة مابين العواض الحكومية و التشريعية في العراق

كيف تقييم اداء مجلس النواب لتورء الرقابي على الحكومة؟ Q2



ويرى البعض ان الرقابة البرلمانية في العراق لم تنته بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(١)</sup>.

وفيما يتعلق بوسائل الرقابة البرلمانية، وبعيدا عن الاشارة الى هذه الوسائل وتعريفاتها واجراءاتها، والتي اشبعت بحثا وكتابة من قبل العديد من الباحثين، نجد من المهم الاشارة الى الاتي:

(١) سحر كامل خليل، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع وفاق المستقبل)، بحث منشور، مجلة قضايا، سياسية، كلية العلم السياسية، جامعة النهرين، العدد ٣٥-٣٦، ٢٠١٤، ص ٣٩١.

**اولاً:** لم يشر المشرع الدستوري الى نوع الاسئلة المقدمة من عضو مجلس النواب، فقد وردت عبارة (لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم...) (١) مما دعا مجلس النواب الى تحديد نوع الاسئلة في نظامه الداخلي فقد جعلها اسئلة خطية (٢)، مع الاشارة الى ان الاجابة تكون شفاهاً (٣) ويبدو ان المشرع خلط بين طريقة تقديم السؤال وطريقة الاجابة عنه، وهنا نفضل تبني المشرع لنوعي الاسئلة (الشفهية والخطية) رغم ان العلماء لا يرون فروقا شاسعة بينهما، الا ان الاسئلة الخطية تمثل طريقة مناسبة وسريعة نسبياً للحصول على بيان رسمي بسياسة الحكومة (٤).

**ثانياً:** الاستجابات: اما بشأن الاستجابات، فلم يحدد المشرع الدستوري نوعها ايضاً، فقد وردت عبارة (لعضو مجلس النواب وبموافقة (خمسة وعشرين) عضواً، توجيه استجاب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم...) (٥)، ونجد من المهم الاخذ بنوعي الاستجابات (الشفهية والكتابية) وايضاً استخدام صيغ الاستجابات الكبرى فيما يتعلق بالمسائل ذات الاهمية السياسية العامة، والاستجابات الصغرى فيما يتعلق بقضية سياسية معينة، اسوة بالمانيا،

(١) المادة ٦١/سابعاً/أ/ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادة ٥٠ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٦.

(٣) المادة ٥١ من النظام الداخلي لمجلس النواب ٢٠٠٦.

(٤) هيلين اروين، واندروكينون، ودايفيد ناتزلور وروبرت روجر، القوانين المتطورة، تحقيق فرانكلين ونورتون الاسئلة البرلمانية، ص ٦٣ نقلاً عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية - التنفيذية، ترجمة نور الاسعد، مراجعة وتحقيق، مي الاحمر، طباعة، chernaly، واشنطن، ٢٠٠٤، ص ٢٤. ويذهب البعض الى انه يمكن التمييز بين النوعين من حيث المدة اللازمة للرد ومن حيث صدور السؤال ومن حيث مدة الاطلاع بالسؤال ومن حيث آلية الرد على السؤال. ينظر حنان ريجان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من ادوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ط ١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٥٢-٥٥.

(٥) المادة ٦١ / سابعاً/ ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

**ثالثاً:** سحب الثقة: وفي مسألة حجب الثقة فإن الحاجة الى ضبط هذه الوسيلة امر في غاية الأهمية، فقد أخذت المانيا بالتصويت البناء لحجب الثقة، ووفقاً للبعض فقد أثبت التصويت البناء بحجب الثقة انه (اساس الاستقرار السياسي في المانيا فعبّر هذه الطريقة يسهل توفير الاكثية المطلوبة لصرف حكومة من منصبها، لكن يمسي من الأصعب تشكيل اكثرية لانتخاب بديل جديد عن صاحب المنصب الحالي)<sup>(١)</sup> ان آلية التصويت البناء بحجب الثقة في المانيا تقوم على اساس ان البرلمان هو المعني بخلق الحكومة وهو المعني بإنهاء وجودها، ولأننا قد اعتمدنا آلية أخرى لخلق الحكومة وإنهاء وجودها، لذلك فلا يمكن استتساخ هذه الآلية، نعم يمكن الحديث عن تطويرها وتكييفها لتؤدي الى حكومة فعالة ومستقرة، لذلك ومن اجل عدم نزع او تعطيل سلاح حجب الثقة البرلماني، ومن اجل ابعاد الحكومة عن الابتزاز السياسي، نقترح ان لا يتم سحب الثقة من الحكومة أو رئيسها الا بعد التوافق مع رئيس الجمهورية على إختيار رئيس جديد للحكومة قادر على تطبيق البرنامج الحكومي المصوت عليه سلفاً.

كما اننا نقترح الاخذ بالضابطة التي اعتمدها المشرع الفرنسي وهي (كل من لا يصوت ضد الحكومة يحسب لصالحها) ومعنى ذلك ان اصوات الغائبين عن حضور جلسة التصويت والممتنعين عن التصويت تحسب لصالح الحكومة<sup>(٢)</sup>.

(١) فرانك الي (المادة ٦٧، التصويت البنائي بحجب الثقة: كيف تستمر الحكومات الائتلافية؟)، الاخبار الالمانية، ١٩٩٧، متوفر على الموقع الالكتروني [www.germanenbassy-india.com](http://www.germanenbassy-india.com) تأريخ الزيارة ٢٧ / ٣ / ٢٠١٨ / الساعة السابعة مساءً.

(٢) لقد وفرت هذه الضابطة بالاضافة الى الشروط والاجراءات الاخرى التي اشار اليها الدستور واللائحة الداخلية ضمانات مهمة لصالح الوزارة تعكس رغبة المشرع الدستوري في اطار ما يسمى (عقلنة البرلمان) في علاج اسباب عدم الاستقرار الحكومي الذي عانت منه البلاد سابقاً، د. سيد محمد بيومي

**رابعاً:** صعوبة تحريك المسؤولية السياسية الفردية لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، وذلك لأن اختيارهم يتم بناء على ترشيحهم من قبل الكتل البرلمانية، مما يجعل من النائب أو الوزير تابعين لكتلهم ولا يعملون وفقاً للمبادئ العامة التي تحكم عمل الحكومات البرلمانية على اعتبار أنها هيئة متضامنة (كمبدأ الدفاع عن سياسية الحكومة كهيئة موحدة، ووجوب التصويت على سياستها وقراراتها، والامتناع عن الاعمال التي يمكن ان تسبب حرجاً لها، وسرية أعمال الحكومة). حيث غالباً ما تقف الكتل الى جانب وزرائها وان كانوا مقصرين عنده اثاره مسؤوليتهم أمام مجلس النواب. كما ان المادة (٧٨) من الدستور معطلة لان رئيس الوزراء لم يمنح سلطة مباشرة في اقالة وزرائه<sup>(١)</sup>.

وبقي علينا الاشارة الى وسيلة في غاية الاهمية وتعد من وسائل الضغط التي ينبغي منحها للحكومة، لتقوية مركزها السياسي وهي (طلب الثقة)<sup>(٢)</sup> فأحياناً تحتاج الحكومة الى ربط مسألة معينة او مشروع قانون معين (ذي اهمية) بمسألة الثقة فيها<sup>(٣)</sup> فإن مرت المدة المحددة دون تقديم طلب سحب الثقة من الحكومة، عد المشروع المقدم من

فودة، مسؤولية الوزارة، ط١، مركز الدراسات العربي للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، ٢٠١٦، ص ٦٣٢.  
(١) د. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم عوفي، الاثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية - دراسة مقارنة -، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد ١٧، لسنة ٢٠١٥، ص ٩٧.

(٢) اخذ الدستور الفرنسي بهذا الاسلوب في المادة ٤٩/٤٩ ثالثاً من دستور ١٩٥٨.

(٣) لقد تزايد استعمال هذه الوسيلة، فقد استعملتها وزارة R-Barre ست مرات خلال الفصل التشريعي (١٩٧٩ - ١٩٨٠) منها اربع مرات بخصوص موازنة عام ١٩٨٠ ومرتين بخصوص مشروع قانون الامن الاجتماعي وحوالي ٨ مرات بين عامي ١٩٨٨ - ١٩٩٣، وكانت الوزارات كثيراً ما تستعمل هذه الوسيلة حين تكون مستندة الى اغلبية ضعيفة او متخاذلة بهدف تجميع وتدعيم تلك الاغلبية، كوزارة J.chirac خلال دورة عام ١٨٨٦ ووزارة M.Rocard فيما بين عامي ١٩٨٨ - ١٩٩٠ ينظر د. سيد محمد بيومي فودة، مصدر سابق، ص ٦١٦.



الحكومة مقبول تلقائياً دون الحاجة للتصويت عليه، أما إذا قدم طلب سحب الثقة خلال هذه المدة فهنا نصبح أمام خيارين: الأول عدم حصول الطلب على الأغلبية اللازمة، فهنا يسقط طلب الثقة ويعد المشروع مقراً كما في الغرض السابق. الثاني: حصول الطلب على الأغلبية اللازمة فهنا يسقط المشروع المقدم من الحكومة وعليها تقديم استقالته.



## المبحث الثالث: دور المحكمة الاتحادية العليا في العقلة البرلمانية

يذهب السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا الى القول (ان القضاء الدستوري في العراق نشأ بتشكيل المحكمة الاتحادية العليا عام ٢٠٠٥ ورغم حدوثه فانه أدى دورا فاعلا في ترسيخ أحكام الدستور تفسيراً وتطبيقاً رغم الظروف العصيبة التي مرت بالعراق الغالي..)<sup>(١)</sup>.

ويرى البعض ان (المحكمة الاتحادية العليا أصدرت العديد من القرارات والاحكام التي خالفت فيها مسلمات ومقدمات القانون الدستوري في غير مناسبة...) <sup>(٢)</sup> وقبل ان يعطي الباحث رؤية بدور المحكمة ومدى مساهمتها في تحقيق توازن معين بين السلطات او انها كانت سببا في اختلال التوازن، ينبغي الاشارة الى جملة ملاحظات:

**اولاً:** لقد نظم الدستور تشكيل المحكمة واحال الى قانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب تحديد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم <sup>(٣)</sup>.

(١) السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا (م.م)، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، اصدار جمعية القضاء العراقي، ٢٠١١، ص٩.

(٢) د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط١، الذاكرة للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠١٦، ص٢٦١-٢٦٢.

(٣) المادة ٩٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ومن المدير بالذكر، ان المحكمة حاليا تستند

**ثانياً:** اشار الدستور الى اختصاصات المحكمة وجاء في مقدمتها (الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة ، تفسير نصوص الدستور...) (١).

**ثالثاً:** رغم مرور ثلاثة عشر عاماً على نفاذ الدستور، ما زال قانون المحكمة لم يشرع الى هذا الوقت وحالت دون تشريعه الخلافات

في تشكيلها الى قانونها المستند الى قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ وتستند في اختصاصاتها الى دستور ٢٠٠٥، مما دفعنا عند سؤال السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا (م.م) عن الاستناد الى اساسين دستوريين احدهما ملغى والاخر نافذ، وايضا عن مدى تأثر اداء المحكمة بتركيبها فاجاب: ان المادة ١٣٠ ابقّت التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغ او تعدل وفقاً لاحكام الدستور لذلك فقانون المحكمة يعد نافذاً الى الان أما عن تكملة سؤالكم (لماذا لا يستند الى القانون ذاته في ممارسة الاختصاصات؟) نقول: أن الواقع الدستوري والعملي يفرض أن تأخذ المحكمة بهذه الاختصاصات لكي تسير عجلة الدولة فلو لم تأخذ المحكمة بهذه الاختصاصات، فمن سيصادق على نتائج الانتخابات؟ ومن سينظر في طعون أعطى مجلس النواب بشأن عضويتهم؟ لذلك من الضرورات فرضت هذه الاختصاصات. اما عن سؤالكم عن تأثير تركيبة المحكمة على ادائها؟ فأقول: لم تشكل المحكمة بذهنية المحاصصة، فقد تم إستنفاد الخطوات المطلوبة للتشكيل، فبعد الاعلان عن وجود محكمة جديدة، تقدم من يرى في نفسه الكفاءة والمؤهلات، وكان عدد المتقدمين لنيل عضوية المحكمة (١١٧) شخصاً، وعلى مدى يومين متتالين، وتم فرز الاسماء وإنتخب ثلاثة أضعاف العدد المطلوب واضيف لهم أربعة او خمسة مرشحين كإحتياط، وكان الاقتراع سرياً ومباشراً، وذهبت الترشيحات لمجلس الرئاسة وإستغرق جمع المعلومات عن المرشحين ثلاثة اشهر حتى توصلوا للاسماء الموجودة، وصدر المرسوم الاول في ٣٠/٣/٢٠٠٥. لذلك لم تكن هناك محاصصة إنما كان خياراً قضائياً صرفاً، صح ان التركيبة فيها تمثيل لمختلف الطوائف والقوميات، لكن هذه التنوعات لم تطبع احكام المحكمة بغير الموضوعية، ومعظم القرارات تصدر بالاتفاق ما عدا قرار إستفتاء الاقليم، اذ لم يصوت عليه الاعضاء الكورد مراعاة لوضعهم في كردستان). أجري اللقاء مع الاستاذ (م.أ) بتاريخ ٨/٣/٢٠١٨، الساعة التاسعة والنصف صباحاً في مقر المحكمة الاتحادية العليا في بغداد.

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

السياسية ولذلك يمكن القول ان مرور هذا الوقت الطويل دون تشريع واحد من اهم القوانين يعد (إمتناعاً تشريعياً)<sup>(١)</sup> وسنبحث في دور المحكمة الاتحادية العليا في حماية مبدأ الفصل بين السلطات وايضا دورها المرجو في دسترة القانون والسياسة وذلك في المطلبين الاتيين: .

---

(١) كلما كانت اللجان القانونية في المجلس النيابي متعدة عن التدخلات السياسية كلما كانت قدرة المجلس النيابي التشريعية أفضل ولكن بالامكان تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا ولكن هذا واقع الحال والقدرة الموجودة ولذلك لايمكن ان ننسب لهم تقصيرا وكثيرة هي القوانين التي انتجها مجلس النواب عبر لجانه المختصة ولكنها كانت عرضه للطعن بعد يومين من اقرارها كما في قانون الاشراف القضائي وقانون الادعاء العام وقانون مجلس القضاء الاعلى...) هذا كان جواب السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا في معرض اجابته على سؤالنا (الاتعد عدم اقرار قانون المحكمة رغم مضي-١٣ عاما امتناعا تشريعيا) اجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٨/٣/٨ الساعة ٩:٣٠ صباحاً.

## المطلب الاول: دور المحكمة الاتحادية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

أشارت المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى ان السلطات الاتحادية تمارس مهامها وإختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات وسنشير الى دور المحكمة في حماية مبدأ الفصل بين السلطات من خلال بحث تقييم أداء المحكمة في هذا الشأن، وأيضاً قرارات المحكمة المتعلقة بهذا وذلك الفرعين الاتيين:

### الفرع الاول: تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا العديد من القرارات في مجال العلاقة بين السلطات وسنذكر بعضها ومن اهم هذه القرارات، قرارها (٤٣ / اتحادية / ٢٠١٠)<sup>(١)</sup> المتعلق بالتمييز بين مشاريع القوانين وبين مقترحات القوانين فقد اصدرت المحكمة الاتحادية بمناسبة نظرها الدعوى المقامة من الحكومة على مجلس النواب للطعن بدستورية قانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والاشغال العامة رقم ٢٠١٠ لانه قدم كمقترح من مجلس النواب ولم يقدم كمشروع قانون من

(١) تأريخ القرار ١٢ / ٧ / ٢٠١٠ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة العاشرة صباحاً.

الحكومة. وجاء في حيثيات القرار (وجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور انه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة ٤٧ منه، وان مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم انه تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وان الذي يقوم بايفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص عليه الدستور في المادة (٨٠) منه وليست السلطة التشريعية، وحيث ان دستور جمهورية العراق رسم في المادة (٦٠) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين وهذان المنفذان يعودان حصرا الى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، واذا ما قدمت من غيرها فان ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (٦٠/اولا) من الدستور.. ثم تستطرد المحكمة بقرارها وتقول (ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون، لان المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا ويلزم ان يأخذ المقترح طريقه الى احد المنفذين المشار اليهما..) وانتهت المحكمة بالغاء القانون والغاء الآثار المترتبة عليه.

وقد اختلف رأي المختصين في مسألة صواب او عدم صواب رأي المحكمة، فمنهم من يرى ان قرار المحكمة سليم وآخرون يرونه قد جانب الصواب واغلق الباب على المشرع العادي<sup>(١)</sup> ويؤيد الباحث الراي الذي يرى عدم صواب ذلك القرار، وذلك لان المحكمة منعت السلطة التشريعية من مرحلة في غاية الاهمية في العملية التشريعية والتي هي مرحلة (اعداد مشروع قانون)، ولو ان المحكمة ذهبت لإعطاء الاولوية للمشروعات الحكومية في المناقشة او انها ذهبت الى شرط اخذ مجلس النواب رأي الحكومة في تشريعات معينة لكان يمكن القول

(١) معرفة الرأي المؤيد والمعارض: ينظر: د. رافع خضر صالح شبرود. علي هادي حمدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٥٣ وما بعدها.

ان المحكمة حاولت تحديد مجال القانون، ولكن ما حصل ان المحكمة اغلقت في هذا القرار والقرار الذي تلاه (٤٤/اتحادية/٢٠١٠)<sup>(١)</sup> الباب امام مجلس النواب في تقديم مشروعات وهذا ما لم يفعله القضاء الدستوري حتى في الدول التي قيدت مجال القانون<sup>(٢)</sup>.

وفي تطور لافلت عدلت المحكمة الاتحادية عن اتجاهها السابق وافتت بأحقية مجلس النواب بالمبادرة التشريعية من خلال تقديم مقترحات القوانين وقد جاء في حيثيات قرارها (وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد كرس في المادة (٤٧) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات)... ولكي نكون أمام التطبيق السليم لاحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه، يلزم ان تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٤/اولا) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقا للسياقات الدستورية وممارسة هذا الاختصاص والصلاحية يلزم ان يكون مراعيًا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الاشارة اليه، وان لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن

(١) القرار منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٥ الساعة الثامنة مساء .

(٢) يرى السيد رئيس مجلس القضاء الاعلى (الاستاذ ف. ز)، ان قرار المحكمة كان نسخة طبق الاصل تقريبا، لقرار المحكمة الدستورية التركية. اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢١.



مدرجة في خططها او في موازنتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك، كذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على اساسه كذلك ان لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لان في ذلك تعارضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات...<sup>(١)</sup> وقد انتهت المحكمة الى ان القانون المطعون بدستوريته (قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦) ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل المشار اليه لعدم انتهاكه الشروط المبينه في القرار اعلاه، لذلك حكمت بدستوريته. ويتساءل البعض<sup>(٢)</sup> ونحن مثله تتساءل عن المستجد الذي حدا بالمحكمة الى هذا التحول واعادة حق الاقتراح التشريعي دون المرور ببوابة الحكومة؟! فالدستور لم يعدل والنظام البرلماني قائم، وما زالت النصوص المنظمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية ذاتها، ولم ينشأ عرف جديد منشأ او مسقط يضيف او يسقط صلاحية من هذه السلطة او تلك، فلماذا اسقط حق الاقتراح عن مجلس النواب في عام ٢٠١٠ وأعيد له في عام ٢٠١٥؟ ويجب السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا الاستاذ (م.أ) عن ذلك بالقول: (ان هناك فرقا بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، والانعطاف التي حصلت استجابة لضرورات معينة ووفق ضوابط معينة وليس استجابة لتأثيرات سياسية، والقضاء الدستوري كائن حي ينمو مع نمو الافكار ومع نمو المجتمع، وكل المحاكم الدستورية في العالم تنعطف حسب الوضع وضروراته،

(١) قرار المحكمة الاتحادية ٢١/اتحادية / اعلام/ ٢٠١٥ وموحدتها ٢٩ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٥ بتاريخ ١٤ / ٤

/ ٢٠١٥ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.com](http://www.iraqfsc.com) تاريخ

الزيارة ٢٠١٨/٤/٧ الساعة العاشرة صباحاً.

(٢) د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، مصدر سابق، ص ٢٧٨.

فالقضاء الدستوري يجب ان يعيش في مجتمعه وليس خارجه، وتطوير النص بشكل لا يخل بتركيبه أمر مهم، وعلى حد قول بعضهم أعطني قاضياً جيداً ولا تعطني قانوناً جيداً<sup>(١)</sup>. ونعتقد ان ثمة أسباباً عديدة ادت الى هذا التحول التفسيري:

١. الانتقادات الكثيرة الموجهة لقرار المحكمة في ٢٠١٠ والقرارات التي تلتها.  
٢. تغير معادلة التوازن بين السلطتين في ٢٠١٤ عما ما كانت عليه في ٢٠١٠ فالمعادلة كانت لصالح الحكومة في ٢٠١٠، ثم اصبحت لصالح مجلس النواب في الدورة الثالثة (٢٠١٠-٢٠١٤).

٣. تطور الفكر الدستوري لدى القضاء الدستوري العراقي والمحكمة نتيجة تراكم الخبرة العملية.

ويرى الباحث ان بعض المبررات التي ساقتها المحكمة منطقية ومقبولة كمبرر ترتيب الالتزامات المالية، المساس بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن هناك مبررات أخرى غير منطقية كمبرر (التعارض مع المنهاج الحكومي).

وهكذا نجد من دراسة العديد من القرارات ان المحكمة قد اخلت بالتوازن بين السلطتين في أحايين عديدة، ومن هذه القرارات قرارها في (٩٣ / اتحادية / ٢٠١٠) والمتعلق بتسمية رئيس مجلس الوزراء لأعضاء وزارته على شكل دفعات<sup>(٢)</sup>،

(١) أجري اللقاء مع السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا الاستاذ (م.ا) بتاريخ ٣/٨ / ٢٠١٨ الساعة ٩:٣٠ صباحاً في مقر المحكمة الاتحادية العليا ببغداد.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩٣/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ١٩ كانون ٢٠١٠، جاء في منطوق القرار (أنه لا وجوب على رئيس الوزراء تسمية أعضاء وزارته جميعهم كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميتهم أصالة أو وكالة وعلى دفعات.. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/١٧ الساعة السابعة مساء .

وكذلك قرارها في (٢٠١١/١/١٨) بشأن ارتباط الهيئات المستقلة<sup>(١)</sup>.

كذلك قرار المحكمة القاضي بعدم دستورية المادة (٤/اولا) من من قانون هيئة النزاهة (٣٠ لسنة ٢٠١١) لتجاوز مجلس النواب حدود صلاحياته المنصوص عليها في المادة ٦١ من الدستور واقتحام مساحة المادتين

٧٦ و ٧٨ والخاصتين بالحكومة<sup>(٢)</sup>. ومن القرارات المهمة في هذا المجال ايضا قرارها (٩٠/اتحادية/٢٠١٥) والذي اقر دستورية (قانون ٢٦ لسنة ٢٠١٥) الذي استحدث شبكة الاعلام العراقي لأن الدستور أجاز إستحداث هيئات مستقلة بحسب الحاجة والضرورة، وقد أيدت المحكمة ربط الشبكة بمجلس النواب معللة ذلك بأنه يؤمن لها استقلالاً أكبر وفضاءً أوسع لتنفيذ اهدافها، كما انها جعلت الترشيح لعضوية الشبكة يكون من مجلس الوزراء بحكم درايته التنفيذية على ان تكون المصادقة والتعيين من مجلس النواب تطبيقاً لأحكام المادة ٤٧ من الدستور. وذلك لتأمين التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا المجال<sup>(٣)</sup>. ويذهب البعض . والباحث يؤيد في ذلك . ان قرار المحكمة

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/١/١٨. اشار مضمون القرار الى ان (ربط بعض الهيئات المستقلة ذات الطبيعة التنفيذية في عملها بمجلس النواب أمر لا يتفق مع اختصاص المجلس ويتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات كذلك فإن ارتباط بعض الهيئات المستقلة بمجلس النواب لا يحول دون الاشراف على نشاطاتها من قبل مجلس الوزراء)، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة الثانية عشر مساءً.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١ بتاريخ ٢٠١٢/١/٣٠. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة العاشرة صباحاً.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩٠ / اتحادية / ٢٠١٥ وموحدتها ١٠٧/٩٩ / اتحادية / ٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة العاشرة صباحاً.

المذكور انفاً مثل ضمانا لاستقلال الهيئة وتعزيزا له وبذلك تكون المحكمة قد وضعت مبادئ للعديد من الاساسات القانونية للمؤسسات العراقية وتصويبها بالنحو الصحيح<sup>(١)</sup>.

## الفرع الثاني: تقييم اداء المحكمة الاتحادية العليا في حماية مبدأ الفصل بين السلطات

يرى السيد رئيس السلطة القضائية الاستاذ (ف، ز) في معرض جوابه عن سؤال الباحث عن دور المحكمة الاتحادية في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، قائلاً (بحكم معاشيتي للمحكمة، اجد أن الكثير من القرارات لا تخطوها سهام النقد العلمي خصوصاً القرارات المتعلقة بمشروعات ومقترحات القوانين وكذلك قرارات تفسير ارتباط الهيئات المستقلة)<sup>(٢)</sup>.

اما بالنسبة لرئيس مجلس النواب السيد (د. س. ا)، فعند سؤالنا لسيادته عن دور المحكمة الاتحادية هل فيه محاباة لسلطة دون أخرى؟، أجابنا (بالنسبة للمحكمة الاتحائية يكون البعد السياسي حاضراً في تركيبها وعملها، وهذا امر طبيعي، موجود في العراق وغيره من بلدان العالم، ولا بد ان تاخذ المحكمة بتعقيدات الواقع السياسي الموجودة اثناء نظر القضايا المطروحة عليها)<sup>(٣)</sup>.

وعند استطلاع رأي العينة النيابية، والسؤال عن هل تعتقد ان المحكمة الاتحادية اداة توازن بين الحكومة والبرلمان؟ ذهب مانسبته ٤٠٪ تقريبا الى القول بإيجابية دور المحكمة في حين ذهب مانسبته (٦٠٪) الى القول بسلبية دورها

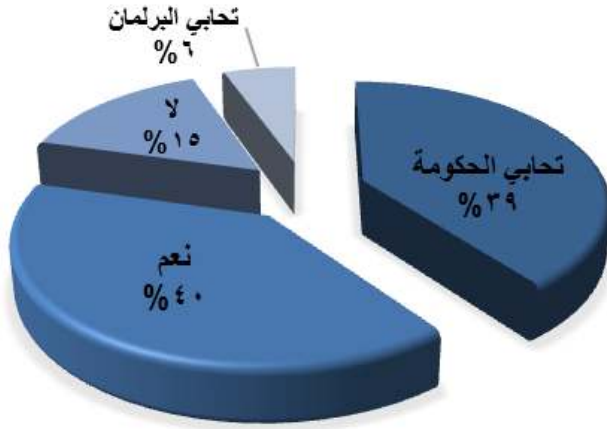
(١) اياس الساموك، دور القضاء الدستوري في استقلال شبكة الاعلام العراقي، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة الواحدة مساءً.

(٢) اجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/١٢/٢١، الساعة ١٠:٣٠ صباحاً في بناية مجلس القضاء الاعلى.

(٣) اجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٠ الساعة العاشرة ليلاً.

وكانت نسبة من يعتقد ان المحكمة تحابي الحكومة هي (٣٩%) وكانت نسبة (٦%) لصالح محاياة المحكمة للبرلمان، كما هو موضح في المخطط:

هل تعتقد أن المحكمة الاتحادية العليا أداة توازن بين الحكومة والبرلمان؟



ويرى البعض ان تبني المحكمة مفهوما مطلقا مبدأ الفصل بين السلطات جعلها تفرغ قراراتها، وبخاصة المتضمنه لفقرات تفسيرية، من محتواها الملزم والبات مثلما وصف الدستور هاتين الصفتين فيها، مما افقدها قوة التأثير في عمل بقية السلطات اي: عدم علو القيمة الدستورية والقانونية لقراراتها على عمل السلطات وقراراتها كافة<sup>(١)</sup>.

وهناك من يرى ان المحكمة الاتحادية كانت اداة توازن بين المؤسسات الدستورية، وتحتم الموضوعية علينا عرض بعض الآراء في هذا الصدد، فالبعض عبر عنها بانها (شكلت مرتكزا اساسيا لبناء النظام الديمقراطي في الدولة

(١) علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص٣٠٨.

العراقية الحديثة، لم تخل المحكمة من انتقادات وهذا امر طبيعي لاننا عرفنا من خلال عملنا في المحاكم انه هناك طرف سيخسر الدعوى وانه غالبا مايوجه اللوم الى المحكمة..<sup>(١)</sup>.

ويرى آخرون ان المحكمة (كانت مرجعاً في فض المنازعات وما القرارات الاخيرة للمحكمة العليا بالغاء جلستي مجلس النواب ليوم ٢٠١٦/٤/١٤ و ٢٠١٦/٤/٢٦ بموجب قرارها بالعدد ٣٨/اتحادية/٢٠١٦ لمخالفتها للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب الذي على اساسه تم انتظام عمل مجلس النواب وتصحيح الخلل وتحقيق التوازن في داخله بين الاعضاء ورفع مستوى الاداء الا دليل على اهمية المرجعية الدستورية في العمل النيابي)<sup>(٢)</sup>.

وفي الاتجاه ذاته يكتب البعض عن المحكمة قائلاً (كانت قرارات المحكمة ولا زالت العامل الفعال في تحديد مسؤولية واختصاص كل سلطة في مواجهة السلطات الأخرى، ويتضح ذلك لنا جلياً من استعراض قراراتها منذ تشكيها عام ٢٠٠٥ وحتى يومنا هذا... فهي وبحق محكمة الضمانات الدستورية وهي (حارسة الدستور) وهي (الالة الدستورية) لصيانة حقوق الافراد...)<sup>(٣)</sup>.

ويرى البعض ان المحكمة الاتحادية العليا كان لها دور ريادي في فرض

---

(١) القاضي عماد عبد الله محمد، القضاء الدستوري مهمة المحكمة الاتحادية العليا مقال منشور، على موقع المحكمة الاتحادية العليا، [www.iraqfsc.iq.com](http://www.iraqfsc.iq.com) بتاريخ ٢٠١٥/٦/١٤ الساعة التاسعة مساءً.

(٢) القاضي ناصر عمران، المرجعية الدستورية واثرها في عمل مجلس النواب (المحكمة الاتحادية العليا مثالا، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية بتاريخ ٢٠١٦/٨/١٧ الساعة الثامنة مساءً.

(٣) القاضي فتحي الجواري، القضاء الدستوري.. لماذا؟، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ ٢٠١٧ /٦/٢٠ الساعة والنصف مساءً.

الرقابة على القوانين المخالفة للدستور<sup>(١)</sup>. ويجد الباحث من خلال دراسة قرارات المحكمة المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، ان المحكمة حاولت جاهدة قراءة الواقع السياسي والاجتماعي، واتخذت بعض القرارات في مساحة التقاء السلطات وليس في منطقة تقاطعهما.

---

(١) القاضي اياد محسن ضمّد، قضاؤنا الدستوري، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ ٢٠١٧/٧/١٦ العاشرة مساء.

## المطلب الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة القوانين والسياسة

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا العديد من القرارات في مجال الرقابة الدستورية والتفسير الدستوري، وكان لبعض القرارات دورها المهم في مواجهة العيوب التشريعية للقوانين او الانظمة النافذة في حين كان للبعض الآخر من القرارات دور سلبي وخصوصا فيما يتعلق بضبط المسارات السياسية وسنبحث دور المحكمة في دسترة القوانين في الفرع الاول اما الفرع الثاني فسنبحث فيه دور المحكمة الاتحادية في دسترة السياسة.

### الفرع الاول: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة القوانين

لقد اولى المشرع الدستوري اختصاص الرقابة الدستورية على القوانين والانظمة النافذة اهتماما كبيرا لذلك تصدر هذا الاختصاص قائمة الاختصاصات المناطة بالمحكمة<sup>(١)</sup>.

ولعل النسبة الاكبر من قرارات المحكمة تندرج ضمن هذا الاختصاص، وسنشير الى اهم القرارات التي اصدرتها المحكمة في هذا الشأن:

**اولا:** تغيير مجلس النواب لتقسيم الاصوات في القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ يعد خيارا تشريعيا: تقدم مجموعة من اعضاء مجلس النواب العراقي بطعن الى

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



المحكمة الاتحادية طالبين فيه الحكم بعدم دستورية (المادة ٤/اولا) وغيرها من مواد القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الأول لقانون (٤٥) لسنة ٢٠١٣)، حيث ان البند اولاً من المادة الرابعة غيرطريقة تقسيم الاصوات الصحيحة للقوائم المتنافسة على الاعداد التسلسلية (١.٧، ٣، ٥، ٧، ..)، ومن بعد دراسة الدعوى من قبل المحكمة تجد المحكمة ان التغيير الذي اجراه مجلس النواب في تقسيم الاصوات جاء خياراً تشريعياً استناداً الى اختصاصه المنصوص عليه في الفقرة (اولاً) من المادة (٦١) من الدستور ولا يتعارض مع احكامه لذا فان الطعن لاسند له من الدستور<sup>(١)</sup>.

**ثانياً:** المهام الجسام لعضوية مجلس النواب في التشريع والرقابة تتطلب ان يكون المرشح للعضوية حاصلًا على شهادة البكالوريوس او ما يعادلها: اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها ١٥/اتحادية/٢٠١٨ بناء على الطعن المقدم لديها بشأن عدم دستورية البند رابعا من المادة (٢) من قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ والذي استبدل شهادة الاعدادية او ما يعادلها في قانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ بشرط حصول المرشح لعضوية مجلس النواب على شهادة البكالوريوس او ما يعادلها، وقد كان الطعن يستند الى اسباب عدم المساواة القانونية ومبدأ تكافؤ الفرص، وجاء في حيثيات قرار المحكمة، ان (المواد الدستورية التي استند الطعن اليها لاتصلح سندا للحكم بعدم دستورية النص موضوع الطعن.. ان المساواة وتكافؤ الفرص تعني عدم التمييز والتفضيل بين من يتساوون وتتوفر فيهم ذات الشروط التي ينص القانون عليها وان تعطى الفرص متساوية للجميع الذين تتوفر فيهم هذه الشروط وهذا ما اكدت عليه المحكمة الاتحادية العليا بالحكم الصادر عنها بالعدد

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ١٥/اتحادية/٢٠١٨ وموحدتها ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠/اتحادية/٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.iq.com](http://www.iraqfsc.iq.com) تأيخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٧ الساعة العاشرة صباحاً.

٢٧/اتحادية/٢٠١٥ المؤرخ في ٢٩/٦/٢٠١٥ حول مفاهيم المساواة وتكافؤ الفرص... ورجوعا الى الاختصاصات والمهام التي يمارسها عضو مجلس النواب المنصوص عليه في المادة ٦١ من الدستور، نجد انها تدور مابين تشريع القوانين الاتحادية والرقابة على اداء السلطة التنفيذية وإنتخاب رئيس الجمهورية والموافقة على ترشيحات المناصب القيادية في الدولة وهي مهام تتطلب فيمن يتولاها مستوى علمياً وتحصيلاً دراسياً عالياً والنص موضوع الطعن الذي تطلب ان يكون المرشح لعضوية مجلس النواب حاصلًا على شهادة البكالوريوس او ما يعادلها ينطلق من هذه المسألة أخذًا بنظر الاعتبار اتساع التعليم الجامعي في العراق وكثرة الخريجين الذين يعملون في الحقل السياسي. هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن عضو مجلس النواب . اضافة الى المهام المذكورة المنوطة به . يتساوى في مركزه مع مركز الوزير كما تنص على ذلك المادة (٤) من قانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧ ونصها كالتالي (يتمتع عضو مجلس النواب بكافة الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها الوزير في جميع المجالات المادية والمعنوية ويتم التعامل معه بروتوكوليا على هذا الاساس)، والوزير كما تلزم الفقرة (ثانيا) من المادة ٧٧ من الدستور يشترط فيه ما يشترط في عضو مجلس النواب ومن الشروط المطلوبة فيه ان يكون حائزا على الشهادة الجامعية او ما يعادلها وما دام الامر كذلك فلا يجوز ان يكون عضو مجلس النواب في تحصيله العلمي دون تحصيل الوزير ما دام في مركز واحد فلا يفرد المرشح لعضوية مجلس النواب من الوزير في الحكم اما استشهاد المدعين بكون الدستور لم يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون حاصلًا على شهادة دراسية ضمن الشروط التي وردت في المادة ٦٨ من الدستور فإن واقع الحال خلاف ذلك اذ لم يتول المنصب من هو دون شهادة البكالوريوس اضافة الى ان رئيس الجمهورية هو رمز سيادي من جانب وان اشتراطات اختيار غاية في العلوية ربما تكون اصعب تحقيقا من

شهادة البكالوريوس... لذا يكون الطعن بعدم دستورية البند (٤) من المادة (٢) من قانون تعديل قانون انتخابات مجلس النواب لاسند له من الدستور).

يرى الباحث ومن خلال قراءة الحجج التي ساقتها المحكمة الاتحادية لتبرير شرط الشهادة، ان المحكمة وضعت نفسها موضع المشرع في الدفاع عن القانون، وكان بإمكانها الاكتفاء بالقول ان اشتراط الشهادة من عدمها هو خيار تشريعي لمجلس النواب، اما وانها ساقطت الحجج فوجد من المهم مناقشة تلك الحجج، ليس لاننا ضد القرار او ضد اشتراط الشهادة الجامعية في المرشح لعضوية مجلس النواب، بل لان الموضوعية تستدعي الباحث مناقشة قرار المحكمة، لقد ذكرت المحكمة (اتساع التعليم الجامعي، وكثرة الخريجين الذين يعملون في الحقل السياسي)، الا ان الاحصاءات تشير الى انخفاض نسبة حملة الشهادة الجامعية الاولى وما علاها<sup>(١)</sup>، ومن الحجج التي ساقتها المحكمة (تساوي مركز عضو مجلس النواب بمركز الوزير) ولذلك فان الاشتراطات الواجبة في الوزير يجب ان تكون مثلها في المرشح لعضوية مجلس النواب! وهذا الامر غير دقيق فالتساوي في المركز القانوني لا يعني التماثل في الشروط ولا يعني التشابه في المهام فلكل منهما طريقة خاصة لاكتساب العضوية، كما ان لكل منهما مهامه التي تتناسب مع مركزه القانوني. كان حريا بالمحكمة ان تفند الطعن بعدم المساواة القانونية وتكافؤ الفرص، وتترك الامر لارادة المشرع، لان الدستور لم

(١) أظهرت نتائج المسح ان الطلبة المقبولين في الجامعات العراقية الحكومية كافة والكليات الاهلية للدراسات الصباحية والمسائية قد بلغ (١٤٨٤١٠) طالبا وطالبة للعام الدراسي ٢٠١٥ / ٢٠١٦ في حين ان عدد الطلبة المقبولين في العام السابق (١٦٠٠١٣) طالبا وطالبة وهذا يعني انخفاض بنسبة مقدارها (٧٪)، المعلومات ادلى بها الاستاذ (ع.زه)، المتحدث الرسمي بأسم وزارة التخطيط، اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠/٥/٢٠١٨، الساعة التاسعة صباحاً.

يشترط سوى ان يكون المرشح عراقيا كامل الاهلية واحال الى قانون تنظيم بقية الشروط<sup>(١)</sup>.

وقد دافع عن قرار المحكمة وحججها بعض ذوي الاختصاص<sup>(٢)</sup>. نذكر هنا ان مجلس النواب قام بتعديل قانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ (قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣)، وازاد لشرط الشهادة الجامعية او مايعادلها، صلاحية للقوائم الانتخابية بتخصيص نسبة لا تزيد عن ٢٠٪ من عدد المرشحين لشرائح المجتمع من حملة الشهادة الاعدادية او مايعادلها<sup>(٣)</sup>.

**ثالثاً:** ان اختصاصات مجلس النواب بالتعامل مع مشروع الموازنة العامة هو اقرار المشروع المقدم من مجلس الوزراء بما ورد فيه وله المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، وليس له زيادة اجمالي مبلغ النفقات بدون الوقوف على رأي مجلس الوزراء: اصدرت المحكمة الاتحادية قرارها المرقم ١٧/اتحادية/٢٠١٧<sup>(٤)</sup> بناء على الطعن المقدم من رئيس مجلس الوزراء بشأن عدم

(١) المادة ٤٩ / ثانيا / ثالثا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) القاضي سالم رمضان الموسوي، السلطة التقديرية لمجلس النواب في تحديد التحصيل الدراسي للمرشح النيابي، مقال منشور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٢ سلام المالكي، المحكمة الاتحادية ودستورية اشتراط الشهادة الجامعية، مقال منشور، على موقع المحكمة الاتحادية العليا، [www.iraqfsc.iq.cim](http://www.iraqfsc.iq.cim) بتاريخ ٢٠١٨/٢/١.

(٣) المادة ٢/رابعاً من قانون التعديل الثاني لقانون الانتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣، وقد اصدرت المحكمة الاتحادية قرارا يؤيد فيه خيار المجلس التشريعي الجديد ينظر قرارها ٣٢ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٣/٥ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤ الساعة العاشرة صباحاً. ويرى السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا الاستاذ (أ.م) ان التبريرات التي ساقتها المحكمة تعد امورا استرشادية وليس اكثر من ذلك، اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٨/٣/٨.

(٤) صدر القرار بتاريخ ٢٠١٧/٨/٢١، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٨ الساعة ١١:٣٠ صباحاً.

دستورية العديد من مواد قانون الموازنة الاتحادية رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧، وذلك لان مجلس النواب حين تشريعه للقانون اعلاه قد اجرى تعديلا على مواد قانون مشروع الموازنة المرسل اليه من مجلس الوزراء دون الرجوع اليه في هذه التعديلات متخطيا دوره التشريعي المنصوص عليه في المادة (٦٠/اولا) من الدستور ومخالفا لاحكام المادة الدستورية (٤٧) التي تقضي بالفصل بين السلطات في اداء مهامها، وبعد ان رجعت المحكمة الى الدستور في مجال تشريع قانون الموازنة الاتحادية وجدت ان النص الذي يحكم العلاقة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء في دور كل منهما باعداد قانون الموازنة الاتحادية وتشريعه هو نص المادة (٦٢) من الدستور (اولا: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لاققراره. ثانيا: لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات). ومن قراءة النص المتقدم يتضح ان اختصاصات مجلس النواب بالتعامل مشروع مع الموازنة العامة هو اقرار المشروع بما ورد فيه، وله خلال ذلك المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، واذا وجدت ضرورة يراها في زيادة اجمالي مبلغ النفقات فيقترح على مجلس الوزراء اجراء هذه الزيادة ولا يجريها بدون الوقوف على رأي مجلس الوزراء لأنه المسؤول عن الموازنة بموجب المادة ٨٠ من الدستور والمكلف بتنفيذ نصوص قانونها.

وقد احتكمت المحكمة الى خمسة خبراء لدراسة القانون، ومدى كونه يرتب زيادة في الانفاق ام لا وسنشير الى بعض المواد المحكوم بعدم دستورتها:

١. بصدد الطعن الوارد على المادة (٨/خامسا) من قانون الموازنة المتضمن تخصيص نسبة من تخصيصات القوات البرية الاتحادية للجيش العراقي الى

قوات البشيمركه واعتبارها بموجب هذا النص من القوات الامنية وليس جزءاً من القوات البرية الذي اخذ التخصيص المالي من موازنتها، اضافة الى ان النص المذكور لم يقيد عدد قوات البشيمركه بحسب النسب السكانية مما يؤدي الى زيادة الاعباء المالية على الموازنة لذا يعتبر هذا النص خروجاً على احكام المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور لانه وضع دون الرجوع الى مجلس الوزراء في ذلك.

٢. بصدد الطعن الوارد في المادة (١١/خامسا/ج) من قانون الموازنة التي اجازت للوزارات والجهات الأخرى الاحتفاظ بالدرجات الشاغرة نتيجة حركة الملاك والتي لم يوضع لها تخصيص في موازنة ٢٠١٧ مما يترتب عليه زيادة في الانفاق العام مقابل دفع الرواتب لمن يشغل هذه الدرجات، وذلك دون الرجوع الى مجلس الوزراء وان وضع هذا النص يشكل مخالفة لاحكام المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور.

٣. بصدد الطعن الوارد على المادة (١٨/ج) من قانون الموازنة المتضمنة ايقاف التعيينات في الرئاسات الثلاث والجهات المرتبطة بها ومنع النقل والتنسب اليها، تجد المحكمة الاتحادية ان هذه المادة لم تتخطى احكام المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور لان مضمونها فيه توفير وتقليص من صرف المال العام.

٤. بصدد الطعن الوارد على المادة (٢٤/ج) من قانون الموازنة المتضمنة منح الوزارات والجهات الأخرى ومجالس المحافظات صلاحية فرض رسوم واجور خدمات جديدة . عدا الرسوم السيادية . وتخصيص نسبة (٥٠٪) منها الى الوحدات الادارية التي قامت بجبايتها، تجد المحكمة الاتحادية العليا ان هذا النص لا يرتب زيادة في النفقات المالية لانها تطبق منح النسبة المذكورة ضمن مواردها المالية عند وضع الموازنة لذا فان هذا النص لا يتعارض مع احكام المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور.

ونعتقد ان قرار المحكمة الاتحادية، كان موضوعيا مستندا الى رأي ذوي الاختصاص في تفكيك مواد القانون ومعرفة ما يرتب من زيادة في الانفاق من عدمها ولأن منهج بحثنا قائم على المنهج المنوجرافي وبغية الوقوف على رأي اللجنة المالية في مجلس النواب فقد توجهنا بالسؤال الى رئيس اللجنة وخيرها المالي عن رأيهما في قرار المحكمة، فاجابا: بان قرار المحكمة حكم بعدم دستورية بعض المواد، ودستورية مواد أخرى في قانون الموازنة وبشكل عام فان مجلس النواب صوت على بعض المواد في القانون وكانت بسقوف اعلى من السقف الدستوري لصلاحيات المجلس، وقد حكمت المحكمة بعدم دستورية ذلك لتجاوز المجلس لصلاحياته، وهناك بعض الاشكاليات على القرار منها انه ببعض الفقرات رفض المناقلة وكذلك الحكم بعدم دستورية المادة (٣٣/اولا) من قانون الموازنة والخاصة بالاستقطاعات من الرواتب لم يكن موفقا لاننا في اللجنة

اخذنا رأي وزارة المالية ولدينا كتب بهذا الصدد<sup>(١)</sup>.

**رابعا: رقابة المحكمة على الاغفال التشريعي: وفي مجال تطبيق نظرية الاغفال التشريعي<sup>(٢)</sup> فقد اصدرت المحكمة العديد من القرارات بهذا الشأن**

(١) اجري اللقاء مع الاستاذ (ف.س) رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب للدورة ٢٠١٤ - ٢٠١٨ والخبير المالي بمجلس النواب (م.ج) بتاريخ ٣/١ / ٢٠١٨.

(٢) اخذ الفقه الدستوري بترجمات متعددة لمصطلح (legislative omission) فبعضهم استخدم مصطلح (إغفال المشرع) والبعض الاخر استخدم مصطلح (الامتناع التشريعي الجزئي) ويستخدم معظم الفقهاء اصطلاح الاغفال التشريعي وقد عرفه جانب من الفقه الفرنسي (أن إغفال المشرع هو عدم الاختصاص السلبي للمشرع وينطوي في ذاته على تجاوز السلطة التشريعية لسلطتها) ويعرفه جانب من الفقه العربي بأنه (قيام البرلمان بتنظيم مسألة أو مسائل معينة بصورة منقوصة يمكن ان يترتب عليها فراغ تشريعي لا يتماشى مع التزام البرلمان بضرورة ممارسة اختصاصه التشريعي على الوجه المبين في الدستور) ويعرف

اهمها:

١. قرار المحكمة الاتحادية العدد ٥٦/اتحادية/٢٠١٠<sup>(١)</sup>. الذي الغى الجلسة المفتوحة لمجلس النواب حينما تضمن اجراء تنظيميا يتعلق بكيفية انتهاء جلسة مجلس النواب عندما لم يحصل التوافق لعدم وجود نص في التشريعات النافذة فكان القرار بمثابة انشاء نص تشريعي تداركت من خلاله المحكمة النقص التشريعي.

٢. القرار ١٣/اتحادية/٢٠٠٧<sup>(٢)</sup> في ٣١/٧/٢٠٠٧ الذي حدد نسبة الكوتا النسائية في مجالس المحافظات عندما لم يضع لها نصا في القوانين التي تنظم عملية انتخابات مجالس المحافظات اذ تلمس روح الدستور وغاية النصوص الدستورية تجاه المرأة فوجد حكما يعد بمثابة تشريع مكمل للقوانين النافذة التي تتعلق بالانتخابات.

ايضاً بأنه (تعاكس المشرع عن ممارسة اختصاصاته التشريعية سواء بالتخلي عنها لتترك الامر بدون معالجة محدثة نوعاً من الفراغ التشريعي أم التنازل عنها لغيره من السلطات لتباشر نيابة عن مما يشكل مخالفة دستورية تستوجب تدخل القاضي الدستوري لإعادة الامور الى نصابها والزام كل سلطة من السلطات العامة بممارسة اختصاصاتها المحددة دستورياً وتتعدد حالات الامتناع التشريعي:

١- تخلي المشرع عن ممارسة اختصاصه التشريعي، وقد يتخذ هذا الامتناع صورة تامة كما في امتناع مجلس النواب العراقي عن إقرار قانون النفط والغاز، وقد تكون صورة جزئية كإغفال التشريع تحديد وعاء الضريبة وفئات الممولين وكيفية الاستخدام.

٢- الافراط في التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية أو التسامح في تحديد ضوابط التفويض.

٣- الافراط في الاحالة الى السلطة التنفيذية. ينظر كل من: د. أبراهيم محمد صالح الشرفاني، مصدر سابق، ص ٢٦٨-٢٧٢. ايضاً د. محمد ماهر ابو العينين، مصدر سابق، ص ١٨٥. ايضاً د. جواهر عادل العبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٢٠-٢١.

(١) تأريخ القرار ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢١/٤/٢٠١٨ الساعة العاشرة صباحاً.

(٢) تأريخ أصدار القرار ٣١ / ٧ / ٢٠٠٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢١/٤/٢٠١٨ الساعة العاشرة صباحاً.



**خامساً: رقابة المحكمة على الانحراف التشريعي:** فيما يتعلق برقابة المحكمة على الانحراف التشريعي، فيمكن تلمس بسط المحكمة لرقابتها في قرارها الذي اشرنا اليه سابقا (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) بشأن ضرورة مراعاة الكوتا النسوية.

ونعتقد أنه كان بإمكان المحكمة الاستناد الى هذا العيب للحكم بعدم دستورية العديد من القوانين التي سنها مجلس النواب، ومنها قانون التعديل الثالث لقانون إنتخابات مجلس النواب رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣، والذي تم تشريعه بإرادة أغلب الاعضاء غيرالفائزين في إنتخابات ٢٠١٨/٥/١٢، وقد أقرت المحكمة دستورية القانون مع الغاء نص المادة (٣) من القانون لعدم دستورتيتها<sup>(١)</sup>.

ويرى الباحث إن قرار المحكمة أعلاه قد أمسك بالعصى من وسطها، فقد أبقى على القانون (وفي ذلك ترضية للأعضاء المصوتين عليه) وفي الوقت ذاته الغى المادة (٣) منه (وفي ذلك ترضية للنواب المعترضين على دستورية القانون)، وإن المحكمة كان بإمكانها الاستناد الى عيب الانحراف التشريعي، لان التشريعات ينبغي أن تستهدف المصلحة العامة وتبرعن حاجة المجتمع، لأن تستهدف المصلحة الخاصة وإن لبست لبوس المصلحة العامة.

### الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في دسترة السياسة

لا يمكن بأي حال من الاحوال قصر دور المحكمة على المجال القانوني فقط انما تتصدى شأنها شأن القضاء الدستوري في معظم دول العالم لقضايا سياسية، وتؤطرها بإطار دستوري وقانوني، تحقيقاً

(١) ينظر القرار رقم ١٠٤ و١٠٦ و١٠٩ و١٠٩ / اتحادية / إعلام / ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٦/٢١ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.iq.com](http://www.iraqfsc.iq.com) تأيخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٧ الساعة العاشرة صباحاً.

لإستمرارية النظام السياسي وتقريباً لوجهات النظر بين الفاعلين السياسيين حتى لا تدخل مؤسسات الدولة في أزمة سياسية وحتى تكون نقطة المنتصف التي يلتقي عندها المتخاصمون (أفراد، مؤسسات) دستورية وقانونية. وقد تصدت المحكمة الاتحادية في العديد من قراراتها الى موضوعات ذات ابعاد سياسية سواء فيما يتعلق بالانتخابات او الاحزاب السياسية او العلاقة بين الاقليم والمركز وغير ذلك وسنعرض لأهم قراراتها في هذا المجال:

**اولاً: تنظيم الحياة الحزبية:** لم يشر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الى دور المحكمة الاتحادية العليا في تنظيم الحياة الحزبية، وكذلك لم يشر قانون المحكمة رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥ لهذا الاختصاص، ولكن قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ اشار الى دور المحكمة التمييزي بالنسبة للقرارات الصادرة من محكمة الموضوع (الهيئة القضائية للانتخابات)<sup>(١)</sup>، وقد تنازع حزبا (د.إ) و(د.إ. / ت.د) على اسم الحزب، بناء على ذلك اصدرت الهيئة القضائية للانتخابات قرارا يقضي بالزام المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بشطب تسجيل (حزب د.أ. / ت.د) واختيار اسم جديد لا يحتوي على اي مفردة من المفردات المكونة لحزب (د.أ) وقد أيدت المحكمة الاتحادية قرار الهيئة القضائية مستندة الى المادة السابعة من قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث ان قرار المحكمة كان سليماً ويسهم في تنظيم الحياة الحزبية.

**ثانياً: تنظيم القضايا الانتخابية:** حصل اختلاف سياسي بين القوى السياسية

(١) المادة ١٤/رابعاً من قانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٠٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠١٨ الساعة الثانية عشر مساءً.

في مسألة اجراء الانتخابات النيابية في موعدها المقرر دستوريا وقانونيا<sup>(١)</sup> فبعض القوى كانت ترغب وتدفع لتأجيل الانتخابات تحت ذرائع مختلفة منها موجة النزوح الكبيرة التي شهدتها البلاد، ومنها تدهور الوضع الأمني في بعض المناطق بعد خروج عصابات داعش منها، وايضا بسبب رغبة بعض القوى السياسية في البقاء لفترة اطول في مواقعها السياسية وخشيتها من ان اجراء الانتخابات في موعدها قد يتسبب في ازاحتها وبناء على ذلك تقدم السيد النائب الاول لرئيس مجلس النواب بطلب بيان رأي (تفسير دستوري) لمسألة جواز او عدم جواز تأجيل الانتخابات وقد جاء في قرار المحكمة (ومن استقراء هذا النص «المادة ٥٦» من الدستور وجد انه نص حاكم حدد الدستور فيه مدة بدء الدورة الانتخابية لمجلس النواب وتكون اعتبارا من اول جلسة له وتمتد لمدة اربع سنوات تقويمية ونهايتها تكون بنهاية السنة الرابعة لتلك الدورة وهذه المدة هي مدة ولاية الدورة الانتخابية لممارسة المهام المنصوص عليها في الدستور ونهايتها تنتهي ولاية الدورة ويصبح كل اجراء يتخذ خارجها لا سند له من الدستور وتعتبر اثار هذا الاجراء ونتائجه معدومة لأن الناخب حينما اعطى صوته لمن اختاره ممثلا له في مجلس النواب اعطاه تخويلا محددًا من حيث المدة وينتهي هذا التخويل بنهاية مدته المخصصة في الدستور وهي اربع سنوات تقويمية، ولا يجوز لاية جهة تخطيها لان تخطيها يعني تخطي ارادة الشعب...)<sup>(٢)</sup>. ربما يقول البعض ان قرار المحكمة هذا جاء منسجما مع رغبة القوى السياسية الكبيرة الحاكمة في اجراء الانتخابات في موعدها المحدد ولو كانت هذه القوى تريد التأجيل لربما صدر قرار آخر من المحكمة<sup>(٣)</sup> ولكننا هنا لسنا

(١) المادة ٥٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٨/اتحادية/٢٠١٨ بتاريخ ٢١/١/٢٠١٨. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٠/٥/٢٠١٨ الساعة الثانية عشر ونصف مساء.

(٣) يرى البعض ان لاسلطة للمحكمة لاضفاء اللبونة على النصوص الدستورية المنظمة لموعد الانتخابات،

بصدد تقييم النوايا انما تقييم القرار بشكل موضوعي ونجده قرارا مهما حسم اختلافا سياسيا كبيرا وانتصر للديمقراطية ولارادة الشعب العراقي.

ويرى البعض ان المحكمة بقرارها هذا وضعت حدا لجدل استمر لوقت غير قليل في مجلس النواب الذي تعطلت اعماله وانشغل بقانون الانتخابات ولم يعط وقتا كافيا لقانون الموازنة الذي ما يزال يبحث عن صفقة قوية تفضي الى حل يرضي كل الاطراف السياسية المعارضة على بنوده<sup>(١)</sup>.

### ثالثا: تنظيم التنافس بين الكتل النيابية حول تشكيل الحكومة : من

القرارات المهمة ايضا القرار التفسيري للكتلة النيابية الاكثر عددا<sup>(٢)</sup>، وقد توجهنا بالسؤال للسيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا عن هذا القرار وهل فيه محاباة لقائمة على حساب اخرى؟ وفي معرض اجابته قال: متى يصبح النائب نائبا؟ هل بمجرد فوزه؟ فاز (ع.ح) عن ديالى فوزا كبيرا ولكن تم حجب عضويته لاسباب موضوعية، هو فاز لكنه لم يصبح نائبا، هو دخل مجلس النواب لكنه لم يصادق على انتخابه، وعليه فبمجرد الفوز لا يعني النيابة، والتعبير الدستوري يشير الى (الكتلة النيابية) وليس الكتلة الفائزة او القائمة الفائزة، نعم ربما تكون هذه المادة من المواد التي تستلزم التعديل لايضاح المقصود، لكن التفسير لم يكن واقعا تحت تأثير احد ابداء<sup>(٣)</sup>.

- 
- لامها نصوصا صارمة وقاطعة ولذلك فلا اجتهاد في مورد النص بالاضافة الى ان المحكمة سبق وان بينت مدة الدورة الانتخابية ينظر هادي عزيز علي لا مساغ دستوري لتاجيل انتخابات مجلس النواب، مقال منشور على موقع المحكمة [www.iraqfsc.iq.com](http://www.iraqfsc.iq.com)، تأريخ الزيارة ٢٠١٨/٣/٢٢ الساعة ٢٠:٢٦ مساء.
- (١) د. جاسم حسين الخالدي، الحل في المحكمة الاتحادية، مقال منشور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ، ٢٠١٨/٢/١.
- (٢) رقم القرار ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠، بتاريخ ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com).
- (٣) اجري اللقاء مع سيادته بتاريخ ٢٠١٨/٣/٨، الساعة ٩:٣٠ في المحكمة الاتحادية العليا ببغداد.

رابعاً: ضمان وحدة واستقرار البلاد: واجه العراق بعد انتصاره على الاحتلال الداعشي، تحدياً هدد وحدة الدولة العراقية، اذ ان السلطة في اقليم كوردستان كانت ترغب وتريد استقلال الاقليم وتشكيل دولة جديدة، تحت ذرائع مختلفة منها: ان الاختلاف بين المركز والاقليم كان حاضراً طوال الاعوام مابعد ٢٠٠٣، وغير ذلك، وبناء على ذلك قررت سلطة الاقليم تحديد يوم ٢٥/ ايلول/ ٢٠١٧ موعداً لإجراء الإستفتاء تحت تشجيع بعض الاطراف الخارجية ومعارضة جميع القوى الوطنية والاطراف الدولية والاقليمية، وقد اجري الاستفتاء في الموعد المحدد واعلنت السلطة ان نسبة المشاركة فاقت ال ٩٠٪ وان نسبة من صوت بنعم للانفصال كانت هي الغالبية مع تشكيل بعض الاطراف الكردية بحجم المشاركة وحجم التصويت بنعم لصالح الانفصال<sup>(١)</sup> في ظل هذه الاجواء اقيمت اكثر من دعوى أمام المحكمة الاتحادية، وقد جاء في حيثيات قرار المحكمة (ان الامر الاقليمي المنوه عنه انفا (رقم ١٠٦ في ٢٠١٧:٦:٩) وإجراء الاستفتاء بناء عليه يتعارض ويخالف احكام المادة (١) من الدستور والتي تنص على (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) وهذ المادة التي تصدرت الدستور بعد ديباجة كانت المحكمة الاتحادية العليا قد تولت تفسيرها بالقرار الصادر عنها بتاريخ ٦/١١/٢٠١٧ وبعدهد ٢٢/اتحادية/٢٠١٧ والذي خلصت منه الى ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لا يجيز انفصال اي مكون من مكونات نظامه الاتحادي الوارد ذكره في المادة ١١٦ وبناء عليه فان الاستفتاء الذي اجري

(١) تؤكد النائبة (س.ع.أ) عن كتلة (ت.ك) ان نسبة المشاركة لم تصل الى ٥٠٪ ولم يشارك الكورد بالشكل الذي ادلت به أو صرحت به (حكومة الاقليم) وفي السلیمانية نسبة المشاركة لم تتعدى ٤٥٪، اجري اللقاء معها في يوم ٣/٤/٢٠١٨.

يوم ٢٥/٩/٢٠١٧ في اقليم كودستان وفي المناطق الأخرى خارجه التي شملت بالاستفتاء لا سند له من الدستور ومخالف لأحكامه..<sup>(١)</sup>.

ولذلك قررت المحكمة عدم دستورية الاستفتاء وحكمت بالغاء الاثار والنتائج المترتبة عليه.

ويذهب البعض ان قرار المحكمة تجاه الازمة تدلل على وجود قضاء دستوري ومحكمة دستورية مؤتمنه على المبادئ الدستورية التي وردت في الدستور العراقي<sup>(٢)</sup>.

ويرى الباحث ان قرار المحكمة أعلاه يعد من أهم قراراتها واكثرها أنسجاماً مع الدستور، وقد اسهم بشكل كبير في الحد من تفكك البلد الى دويلات صغيرة وضعيفة .

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ٨٩، ٩١، ٩٢، ٩٣/اتحادية/٢٠١٧، بتاريخ ٢٠/١١/٢٠١٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٢/٥/٢٠١٨ الساعة الثالثة مساء.

(٢) القاضي سالم روضان الموسوي، دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان وحدة واستقرار البلاد، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا [www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) تاريخ الزيارة ٢٨/١١/٢٠١٧ الساعة الثالثة مساء.

## الغاية

لقد كان الهدف من دراسة مفهوم العقلنة البرلمانية وتطورها التاريخي والاسباب الداعية لها وشروطها ووسائل تحقيقها واهدافها، وانتهاءً بالياتها في النظم الدستورية المقارنة، هو معرفة هل استطاعت تلك النظم المقارنة التطور لتصبح اكثر قرباً من المجتمع الذي يتم تطبيقها فيه؟ ام ان اعتماد تلك التقنية بصورة خاطئة ادى الى توسيع الفجوة بين النظام السياسي والمجتمع؟!

وهل ان معالجة الانحرافات البرلمانية، كانت متناسبة مع حجم تلك الانحرافات ام ادت الى انحرافات اخرى جديدة؟ ولان البحث في اي موضوع يعد بمثابة الغرس الذي يبدأ ببذرة وينتهي بثمرة، ولان ثمار اي بحث هي نتائجه وتوصياته لذلك سنعرض اهم النتائج والتوصيات التي تم التوصل اليها من خلال البحث:

## النتائج:

**اولاً:** يوجد للعقلنة البرلمانية مفهومان: احدهما ضيق والآخر واسع، ويرتكز المفهوم الضيق على تحجيم دور البرلمان تشريعياً ورقابياً، في مقابل تعظيم دور السلطة التنفيذية وخصوصاً دور رئيس الدولة (رئيساً جمهورياً، ملكاً وراثياً)، في حين يقوم المفهوم الواسع على اعادة هندسة التوازن، في مستويات ثلاثة (التوازن بين السلطات، التوازن في السلطات، التوازن بين النظام وبيئته ومحيطه).

**ثانياً:** ليس للعقلنة البرلمانية صورة واحدة، فهناك العقلنة المشددة او الصارمة كما في فرنسا والمغرب، وهناك العقلنة المخففة كما في المانيا، ويفترض ان تتوسط الصورتان، العقلنة البرلمانية القياسية او المثالية، والتي من المفروض بلوغها او الاقتراب منها لتحقيق اهداف هذه التقنية.

**ثالثاً:** ان العقلنة كتقنية دستورية وسياسة يمكن ان تعمل على الانظمة كافة، فكما يمكن عقلنة البرلمانية، كذلك يمكن الحديث عن عقلنة الرئاسية، ولكل منهما خصائصه وصوره والياته.

**رابعاً:** لا يؤدي اعتماد تقنية العقلنة الى تغيير النظام السياسي، بل تؤدي الى تطويره. فقد ثبت من خلال البحث أن غالبية الفقه الدستوري يعد النظام الفرنسي وفقاً لدستور ١٩٥٨، نظاماً برلمانياً متطوراً وليس نظاماً رئاسياً أو شبه رئاسي أو شبه برلماني، وان كان هناك من يذهب الى النظام السياسي وفقاً لدستور ١٩٥٨ ليس برلمانياً بحتاً، وثبت أيضاً أن ألمانيا تعتمد البرلمانية التقليدية رغم تطوير بعض الاليات في النظام، واتضح كذلك ان المغرب سارت على هدى تجربة ديغول ١٩٥٨ ولذلك فالعقلنة لم تؤد الى تغيير النظام بل قادت الى تطويره.

**خامساً:** تتميز العقلنة البرلمانية بعدة ميزات اهمها انها تقنية دستورية وسياسية فهي من صنع الفقه الدستوري وليست من صنع الاجتهاد القضائي، رغم ان القضاء الدستوري ساهم اسهاماً مهماً في تطوير آلياتها في فرنسا والمانيا، وهي أيضاً تقنية أملت لها الظروف التاريخية والسياسية، كما انها ليس لها شكل محدد او آليات واحدة، وهي تقنية علاجية تستخدم لمعالجة الانحراف في النظام البرلماني.

**سادساً:** هناك عدة شروط لتحقيق برلمانية معقلنة فلا بد ان تكون اولا صنيعة الارادة الوطنية وليست مفروضة او مستنسخة او محاكية لمشاريع ما وراء الحدود، وأيضاً لا بد ان تكون تناسبية بمعنى ان تتناسب مع حجم الانحراف



البرلماني المفترض معالجته، وايضاً لا بد ان تشمل هذه التقنية العلاجية جميع مواضع الانحراف في النظام. فلا يمكن الحديث عن برلمانية معقلنة، تم فيها معالجة اختلال توازن ما وتركت اختلالات اخرى دون معالجة، واذا كان انحراف النظام البرلماني قديماً وعميقاً فلا يمكن استخدام هذه التقنية العلاجية دفعة واحدة، وانما لا بد من مراعاة التدريجية كما حصل في فرنسا، وايضاً لا بد من ان تتغلغل هذه التقنية الى عمق الاختلال وجذوره، لمعالجة اسبابه ومصادره.

**سابعاً:** لا بد لتحقيق برلمانية معقلنة من اعتماد وسيلتي الاصلاح الدستوري، والاصلاح العملي، والاصلاح الدستوري يمكن تحقيقه من خلال وضع دستور جديد او تعديل الدستور القائم او من خلال الدور الاجتهادي للقضاء الدستوري، اما الاصلاح العملي فيمكن تحقيقه من خلال اصلاح الممارسة السياسية، والظاهر ان اعتماد احدي الوسيلتين دون الاخرى لا يكفي للقول بعقلنة البرلمانية، انما لا بد من ان تتكامل الوسيلتان معاً.

**ثامناً:** هناك جملة من الاسباب تدعو لاعتماد تقنية العقلنة اهمها اختلال التوازن في النظام، اي اختلال التوازن بين الحكومة والبرلمان او بين الثنائية التنفيذية او الثنائية التشريعية، كذلك اختلال التوازن بين النظام وبيئته ومحيطه، وايضاً من الاسباب الداعية للعقلنة، تدهور المبادئ البرلمانية كمبدأ النقاشات والانفتاح وغير ذلك من الاسباب التاريخية او السياسية او القانونية.

**تاسعاً:** ان اعتماد دستور ١٩٥٨ لهذه التقنية كان نتيجة لظروف تاريخية وسياسية مختلفة عن الظروف التاريخية والسياسية في المانيا، فانتج ذلك التطور في فرنسا عقلنة برلمانية مختلفة عما هي عليه في المانيا، فالاولى حجم فيها دور البرلمان لصالح رئيس الدولة المنتخب، والثانية عظم فيها دور الحكومة وقيده دور رئيس الدولة، اما التطور التاريخي للعقلنة البرلمانية في المغرب ورغم تباين ظروفها

عن فرنسا الا انه كان تقليداً ومحاكاة صارخين للنظام السياسي الفرنسي، ولذلك تم تحجيم دور البرلمان الضعيف اصلاً، لصالح الملك المهيمن منذ البداية، اما بالنسبة للنظام السياسي في العراق فلم يكن معقلاً بموجب دستور ١٩٢٥، ولا بموجب قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤، وكذلك الحال في دستور ٢٠٠٥ لذلك عمدنا الى اقتراح اليات جديدة لتحقيق برلمانية معقلنة.

**عاشرًا:** من خلال استخدام تقنية العقلنة يمكن انجاز مجموعة من الاهداف السياسية والقانونية والاجتماعية، اذ يمكن من خلالها تحقيق الاستقرار السياسي وضبط الحياة الحزبية وتعزيز المسار الديمقراطي، كما يمكن من خلالها تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات، وتطوير اداء المؤسسة البرلمانية، وتحقيق فاعلية السلطة التنفيذية، وايضاً تطوير القوانين والانظمة الانتخابية، لينتهي كل ذلك بترميم علاقة النظام بالمواطن والمجتمع.

### التوصيات:

**اولاً:** ضرورة اعتماد الية (عدم تحجيم الدور التشريعي للبرلمان) لانها الالية الانسب لعقلنة نظام الحكم البرلماني في العراق فقد تعرفنا من خلال البحث، ان فرنسا والمغرب قد حجمتا الدور التشريعي للبرلمان ووسعتا الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، اما المانيا فقد تبنت امرا مغايراً فلم تاخذ بقلب الاختصاص التشريعي ولم تقيّد مجال القانون، وقد تبين لنا ايضاً ان الية (التحجيم) تم مواجهتها بشكل او باخر (فقهياً وقضائياً) وذلك من اجل اعادة الامور الى نصابها.

**ثانياً:** تعزيز القدرة التشريعية لمجلس النواب، فقد تبين لنا ان قدرة المجلس التشريعية ضعيفة سواء من حيث عدد القوانين او نوعها، والزمن الذي تستغرقه او علاقتها بحاجة المجتمع، ولا بد من معالجة الفقر التشريعي وتشريع القوانين

الأكثراهمية كقانون النفط والغاز وقانون المحكمة الاتحادية وقانون حرية التعبير عن الرأي العام والاجتماع والتظاهر السلمي وغير ذلك من القوانين.

**ثالثاً:** معالجة اسباب عدم قوة السياسة التشريعية لمجلس النواب والتي تجعله يقدم المهم من التشريعات على الأهم، ولا يكون ذلك إلا بمعالجة قلة خبرة الأعضاء في مجال التشريع، ووضع ضوابط صارمة تحد من عدد الغيابات، والابتعاد عن منهج المحاصصة التشريعية.

**رابعاً:** إلغاء الفرع الثاني من الفصل الأول في باب السلطات الاتحادية في الدستور والمتضمن تشكيل مجلس الاتحاد بقانون يسنه مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وتشريع فرع ثانٍ جديد ينظم تكوين مجلس الاتحاد واختصاصاته وشروط العضوية فيه وغير ذلك من التفاصيل.

**خامساً:** يجد الباحث ان اعتماد الية توسعة الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة امر في غاية الأهمية فلا بد من منح الرئيس صلاحية اصدار القرارات التي لها قوة القانون لمعالجة الأمور التي لا تتحمل التأخير كذلك لا بد من منح الرئيس حق التوجه الى الشعب لاستفتاءه تشريعياً اسوة بالمادة (١١) بالدستور الفرنسي.

**سادساً:** تعزيز القدرة التشريعية لجهاز التشريع في رئاسة الجمهورية، فقد تبين من البحث ان القدرة التشريعية لرئاسة الجمهورية لم تكن بالمستوى المطلوب، اذ ان نسبة المشاريع المقدمة من الرئاسة تساوي اقل من ٥٪ من مجموع المشاريع المقررة.

**سابعاً:** منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي، وهذا يستلزم تعديل النص الدستوري في المادة ٧٣/ثالثاً ونقترح الصياغة الآتية:

(يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تم اقرارها من البرلمان خلال مهلة اقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول مشروع القانون اليه، ويجوز خلال هذه

المدة اعادة مشروع القانون الى البرلمان وذلك من اجل اعادة النظر فيه (كلا او جزءا) ولا بد ان يكون طلب الاعادة مسببا ولا يجوز للبرلمان رفض اعادة فتح المناقشة للمشروع الذي تمت اعادته، ويستطيع البرلمان من بعد اجراء المناقشة اللازمة تجاوز اعتراض الرئيس اذ ما اقر مشروع القانون باغلبية ثلثي الاعضاء).

**ثامنا:** توسيع الاختصاص التشريعي للحكومة وذلك بإعطاء مشاريع القوانين الحكومية الاولوية في النقاشات البرلمانية كذلك من خلال منح الحكومة حق الاعتراض التشريعي اثناء المناقشات، وايضا لابد من اعتماد مبدأ التفويض التشريعي لصالح الحكومة.

**تاسعا:** ضرورة تفعيل التنسيق التشريعي بين الاجهزة التشريعية المختصة في السلطات اما عبر مجلس الدولة او بتكوين ديوان تشريعي او لجنة تشريعية يشترك في عضويتها اعضاء مسمون من مجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، فقد تبين من خلال البحث عدم وجود تنسيق تشريعي بين جهاز التشريع في رئاسة الجمهورية وقسم التشريع في الامانة العامة لمجلس الوزراء وهذا الامر ينعكس سلبا على التشريعات التي يقرها مجلس النواب،

**عاشرًا:** ينبغي ان يكون التشريع معبرا عن حاجة المجتمع لا عن الحاجة الحزبية او الشخصية لعضو البرلمان ومن اجل ذلك لابد من اشراك المجتمع في العملية التشريعية من خلال الانفتاح عليه وتحسس حاجاته فافضل القوانين ما يعبر عن حاجة المجتمع ويعالج مشكلاته.

**احدى عشر:** ضرورة اشراك الخبراء والمختصين في مجال الصياغة والسياسة التشريعية فقد تبين من خلال البحث ضعف الصياغة التشريعية وكذلك السياسة التشريعية.

**اثني عشر:** اعتماد الية (حاكمية رئيس الجمهورية وفاعلية الحكومة) لانها

الالية الانسب لتحقيق برلمانية معقلنة، ولان حاكمية الرئيس تستلزم جعله منتخبا من قبل الشعب مباشرة ولان تقنية العقلنة تدرجيه، لذلك نجد بالإمكان كسر معادلة التحاصص القومي على موقع الرئيس وان يتم اختيار رئيس الدولة القادر على تفعيل موقع الرئاسة بداية من مجلس النواب ثم يصار الى تعديل دستوري يجعل انتخاب الرئيس يتم مباشرة من الشعب.

كذلك لابد من تعزيز مركز رئيس الدولة وذلك بتقوية صلاحياته التشريعية والتنفيذية والقضائية ومن اهم تلك الصلاحيات:

١. منح الرئيس حق حل مجلس النواب

٢. جعل مسألة اختيار الحكومة بيد رئيس الدولة ووفقا لنتائج الانتخابات

٣. تشكيل المجلس الوزاري وجعل رئيس الجمهورية رئيسا له

٤. تشكيل المجلس التنسيقي الاعلى والذي يتكون من (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، رئيس المجلسين في البرلمان، ورئيس مجلس القضاء الاعلى، ورئيس المحكمة الاتحادية) وجعل رئيس الجمهورية رئيسا له.

ثلاثة عشر: تبني الية (فاعلية الحكومة) لانها الالية الانسب، فقد تبين من خلال البحث، ان الية تابعة الحكومة لرئيس الدولة غير مناسبة في العراق، ولتحقيق فاعلية الحكومة ينبغي تحريرها من التلاعب السياسي في البرلمان وينبغي تعزيز صلاحياتها التشريعية والتنفيذية ومن اهم الصلاحيات التي ينبغي اناطتها بالحكومة:

١. تشكيل المجلس الحكومي وجعل رئيس الحكومة رئيسا له.

٢. جعل امر تعيين الوكلاء والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة مناطا

بالحكومة وليس بمجلس النواب.

ولتحقيق فاعلية الحكومة ايضا لابد من تطويرالية حجب الثقة عنها والاحذ بالضابطة التي اعتمدها المشرع الفرنسي (كل امتناع عن التصويت لحجب الثقة، وكل غياب عن جلسة التصويت يحسب لصالح الحكومة)

**رابع عشر:** تفعيل دور الاجتهاد القضائي الدستوري وخصوصا فيما يتعلق بمسألة توازن السلطات ولا يمكن الحديث عن قضاء دستوري فاعل دون اقرار قانون المحكمة الاتحادية العليا وابعاد تشكيلها عن المحاصصة السياسية والقومية والطائفية.

## المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً: كتب التفسير

- ١- السيد محمد حسين الطباطبائي، الميزان في تفسير القرآن، ج ٢، ط ١، منشورات الاعلمي للمطبوعات، بيروت، ١٩٩٧.
- ٢- ناصر مكارم الشيرازي، الامثل في تفسير كتاب الله المنزل، ج ٢، ط ١، منشورات الاعلمي للمطبوعات، بيروت، ٢٠٠٧.

ثالثاً: المعاجم اللغوية:

- ١- ابن منظور، ابو الفضل جلال الدين محمد مكرم، لسان العرب، ادب الحوزة، قم المقدسة، ١٤٠٥هـ
- ٢- احمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط ١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣- المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط ٤، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.

رابعاً: الموسوعات

- ١- سعد مظلوم العبدلي، الموسوعة التشريعية الانتخابية (الانتخابات العراقية بعد ٢٠٠٣)، ج ١، دون طبعة، مطبعة الشروق، النجف، ٢٠١٦.

٢. د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج١، ط١، بيروت، ١٩٧٩.
٣. د. ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة المصطلحات السياسية والفلسفية والدولية، ط٢، دار النهضة العربية، بيروت، ٢٠١١.

### خامساً: المؤلفات

١. اثيرادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر، بيروت، لبنان، ٢٠١١.
٢. احمد مجيد بنجلون، الدستور المغربي (مبادئه واحكامه) دون طبعة، دار الكتاب، الدار البيضاء، المغرب، ١٩٧٧.
٣. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.
٤. ازهار محمد، تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الاقاليم في النظام الفيدرالي، ط١، المركز الوطني للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
٥. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٦. جتواسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٣.
٧. جمال البناء، ظهور وسقوط جمهورية فايمر، مطبعة حسان، القاهرة، ١٩٧٧.
٨. حسن طارق، دستورانية ما بعد انفجارات ٢٠١١، قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر، ط١، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠١٦.
٩. حسن محمد الزين، الربيع العربي آخر عمليات الشرق الاوسط الكبير، ط١، دار القلم الجديد، بيروت، ٢٠١٣.
١٠. المحامي حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥ - ١٩٤٦ (موقف جماعة الاهالي منها)، ط١ مكتبة المثني، بغداد ١٩٨٣.



١١. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور، العراقي، ط١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩.
١٢. حنان ريحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٤.
١٣. د. أبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
١٤. د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، بدون طبعة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
١٥. د. ابراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١٦.
١٦. د. ابو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الاسلامية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١٧. د. أحسان عبد الهادي، سلمان النائب، النظام السياسي الالمانى، أكاديمية التوعية وتأهيل الكوادر، السليمانية، ٢٠١٤.
١٨. د. أحمد عبد الحسيب عبد الفتاح السنتريسي، العدالة التشريعية في ضوء فكرة التوقيع المشروع، ط١، دار الفكر الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٧.
١٩. د. احمد عبيس نعمة الفتلاوي، التشريع السليم ومعوقات العملية التشريعية في العراق، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، بيروت و ٢٠١٥.
٢٠. د. أحمد فتحي سرور، منهج الاصلاح الدستوري، دون طبعة، دون سنة طبع، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٢١. د. احمد يحيى الزهيري، الدور الرقابي للبرلمان العراقي بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٢٢. د. ازهار هاشم احمد الزهيري، الرقابة على دستورية الانظمة والقرارات الادارية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
٢٣. د. اسماعيل مرزة، القانون الدستوري دار صادر، بيروت، ١٩٦٩.

٢٤. د. اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، بغداد، ١٩٦٠.
٢٥. د. أمجد احمد الزعبي، التأريخ السياسي والاقتصادي لمانيا ١٧٨٩ - ١٧٤٩، مطبعة السفير، أمانه عمان الكبرى للنشر، عمان.
٢٦. د. أمين عواد المشاقبة، د. المعتصم بالله داود علوي، الاصلاح السياسي والحكم الرشيد، دون طبعة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١٢.
٢٧. د. أمين مشاقبة، الوجيز في المفاهيم والمصطلحات السياسية، ط١، مطبعة الجامعة الاردنية، ٢٠١٥.
٢٨. د. بدر محمد حسن عامر الجعيدي، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
٢٩. د. بشرى الزويني، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد ٢٠٠٣، ط١، دار ومكتبة البصائر، بيروت، ٢٠١٦.
٣٠. د. بشير علي، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٥.
٣١. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧٠، ص ٣١١.
٣٢. د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
٣٣. د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، مطبعة جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
٣٤. د. حسين عبيد، الانظمة السياسية، ط١، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٣.
٣٥. د. حمدان محمد الغفلى، مظاهر استقلال وتوازن السلطتين التشريعية والتنفيذية في الولايات المتحدة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
٣٦. د. حمدي عبد الرحمن حسن الاتجاهات الحديثة في دراسة النظم السياسية (النظم السياسية الافريقية نموذجاً)، ط١، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الاردن، ٢٠٠٨.
٣٧. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في

- العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٣٨ د. حنان محمد القيسي، النظام القانوني لمدونات السلوك البرلماني، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٣٩ د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، ط١، دار صفا للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- ٤٠ د. خالد محمد القاضي، الوعي البرلماني وفقاً لأحكام الدستور المصري الجديد، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ٢٠١٥.
- ٤١ د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
- ٤٢ د. رافع خضر صالح شبر، الخيانة العظمى، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٤٣ د. رافع خضر صالح شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، ط١، السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
- ٤٤ د. رافع خضر صالح شبر، انتهاك الدستور، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٤٥ د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- ٤٦ د. رافع خضر صالح شبر. و د. علي هادي حمدي الشكراوي، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٤٧ د. رجب محمد السيد احمد، الانحراف الدستوري وأثره على ممارسة الحقوق والحريات العامة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
- ٤٨ د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٤٩ د. رعد ناجي الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١.
- ٥٠ د. رفعت عبيد سيد، الوجيز في الدعوى الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة،

- ٢٠٠٩ .
٥١. د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٥٢. د. رياض هادي عزيز، المشكلات السياسية في العالم الثالث، ط٢، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٨٩.
٥٣. د. زهيرشكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج١، ط١، دار بلال للنشر والطباعة، بيروت، ٢٠١٤.
٥٤. د. زهيرشكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج٢، ط١، دار بلال للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٤.
٥٥. د. زهيرشكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط٣، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
٥٦. د. زيرك مجيد، مدى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ط١، منشورات الحلب الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤.
٥٧. د. سامح سعد محمد حسن علي، النظام السياسي المختلط، ط١، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠١٦.
٥٨. د. سامر عبد الحميد محمد العوضي، اوجه عدم دستورية القوانين في الفقه وقضاء المحكمة الدستورية العليا، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠١٠.
٥٩. د. سحر محمد نجيب، العلاقة بين السلطات في الدساتير العربية، دون رقم طباعة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
٦٠. د. سعاد محمد احمد ياسين، الرقابة الدستورية في النظام الدستوري البحريني بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
٦١. د. سعد طارش عبد الرضا، الدولة الفاشلة، ط١، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥.
٦٢. د. سعدي محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في

- الانظمة الدستورية المقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
٦٣. د. سعيد حموده الحديدي، نظام الاشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
٦٤. د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الاسلامي، بدون رقم طبعة، دار الحمامي للطباعة، القاهرة، ١٩٦٧.
٦٥. د. سمير داوود سلمان، المعوقات الدستورية والعملية بحل البرلمان، بدون طبعة، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٧.
٦٦. د. سمير داوود سلمان و د. محمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٦٧. د. سيد صبري حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
٦٨. د. سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزارة، ط١، مركز الدراسات العربي للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، ٢٠١٦.
٦٩. د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٩٩٢.
٧٠. د. ضياء عبد الجابرو علي سعد عمران، المسؤولية الجزائية لعضو المجلس النيابي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٣.
٧١. د. عادل الطهبطائي الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دون طبعة مجلس النشر العلمي، الكويت، ٢٠٠٠.
٧٢. عبد الحميد محجوب السقعان محمد، اللجان البرلمانية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
٧٣. د. عبد الاله بلقزيز، السلطة والمعارضة (المجال السياسي العربي المعاصر)، ط١، المركز الثقافي العربي، المغرب، ٢٠٠٧.
٧٤. د. عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، بدون رقم طبعة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة طبع.
٧٥. د. عبد الحليم الزيات، التنمية السياسية دراسة في الاجتماع السياسي، ج١، دار

- المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٦.
٧٦. د. عبد الحميد متولي، مهمة رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية، محاضرة بجامعة بيروت الغربية، ١٩٦٣.
٧٧. د. عبد الرحمن القادري، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أكسال، الرباط، ١٩٧٧.
٧٨. د. عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، ط ٢، دار سعد سمك للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠١٤.
٧٩. د. عبد المجيد ابراهيم سليم، السلطة التقديرية للمشرع، بدون رقم طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.
٨٠. د. عبد المنصف عبد الفتاح محمد ادريس، رقابة الملاءمة في القضاء الدستوري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
٨١. د. عثمان خليل، القانون الدستوري، الكتاب الاول المبادئ الدستورية العامة، مطبعة مصر، القاهرة، ١٩٥٦.
٨٢. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، ج ١، الكويت، مؤسسة دار الكتب، ٢٠٠٣.
٨٣. د. عدنان الزنكنة، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية (العراق نموذجا)، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
٨٤. د. عذارى سالم محمد الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٥.
٨٥. د. عزة مصطفى حسن عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة.
٨٦. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٠.
٨٧. عصام سعيد احمد، الرقابة على دستورية القوانين، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٣.

٨٨. د. علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
٨٩. د. علي سعد عمران، الحدود الدستورية لحل البرلمان دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
٩٠. د. علي غالب العاني، مجلس واحد أو مجلسين، دون رقم طباعة، دار المعارف، بغداد، ١٩٦١.
٩١. د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية العليا في العراق بين عهدين، ط١، الذاكرة للنشر والطباعة، بغداد، ٢٠١٦.
٩٢. د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة الدستورية المقارنة، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، مؤسسة دار الصادق الثقافية، عمان، الاردن، ٢٠١٢.
٩٣. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٩٤. د. غانم عبد دهش عطية الكرعاعي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٧.
٩٥. د. غسان بدر الدين وعلي عواضة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط٣، بدون نشر، ٢٠١٠.
٩٦. د. فاضل محمد رضا، الانتخابات النيابية في العراق ١٩٣٣ - ١٩٥٨، ط١، دار المؤرخ العربي، بيروت، ٢٠١٣.
٩٧. د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٨٤.
٩٨. د. فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، ط١، المعارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٣.
٩٩. د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة خاصة، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق، ١٩٩٨.
١٠٠. د. كمال طلبة المتولي سلامة، الاصلاحات الدستورية والشرعية المرتقبة في

- مصر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
١٠١. د. ماجد راغب الحلوة، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٣.
١٠٢. د. ماجد راغب الحلوة، دستورية القوانين، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤.
١٠٣. د. ماهرابو العنين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الكتاب الثاني، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣.
١٠٤. د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٧١.
١٠٥. د. محمد ابراهيم درويش، الرقابة الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.
١٠٦. د. محمد ابوزيد محمد علي، الازدواج البرلماني واثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
١٠٧. د. محمد أبوزيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، بدون طبعة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٤.
١٠٨. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، بدون طبعة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠.
١٠٩. د. محمد جمال جبريل، د. هشام محمد البدري، المدخل الى القانون الدستوري، بدون جهة نشر، ٢٠٠٠.
١١٠. د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧.
١١١. د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١١.
١١٢. د. محمد صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.



١١٣. د. محمد صلاح عبد البديع، الدور السياسي للقاضي الدستوري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
١١٤. د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط٦، بدون دار نشر، ٢٠٠٩.
١١٥. د. محمد عبد الحمزة خوان الحسناوي، النظام السياسي العراقي ما بعد ٢٠٠٣، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، القادسية، ٢٠١٥.
١١٦. د. محمد عبد الحميد ابوزيد، توازن السلطات ورقابته، بدون رقم طبعة، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٣.
١١٧. د. محمد علي سويلم، مبادئ الاصلاح الدستوري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ٢٠١٥.
١١٨. د. محمد علي سويلم، مبادئ الاصلاح الدستوري، ط١، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٤.
١١٩. د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الاولى، ١٩٨٠.
١٢٠. د. محمد ماهر ابو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، ط١، الكتاب الاول، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٣٢٩.
١٢١. محمد المدني وادريس المغروري وسلوى الزهوني، دراسة نقدية للدستور المغربي للعام ٢٠١١، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (IDEA)، السويد، ٢٠١٢.
١٢٢. د. محمد معتصم، مختصر النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات ايزيس، الدار البيضاء، ١٩٩٢.
١٢٣. د. محمود صالح الكروي، التجربة البرلمانية في المغرب ١٩١٣ - ١٩٩٧، ط١، مطبعة الريق، المغرب، ٢٠١٠.
١٢٤. د. مدحت أحمد يوسف غنايم، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ط٢، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١١.
١٢٥. د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

- بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
١٢٦. د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، ط١، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٥.
١٢٧. د. مصدق عادل طالب، وبيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بدون طبعة، دار السهنوري، بغداد، ٢٠١٦.
١٢٨. د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الانظمة السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٩.
١٢٩. د. مصطفى العلوي، الاغلبية الصامته في المغرب، مطابع دار الكتاب، الدار البيضاء، ١٩٧٧.
١٣٠. د. مصطفى كامل، القانون الدستوري، الكتاب الثاني، بغداد، ١٩٤٧.
١٣١. د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ج١، ج٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
١٣٢. د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط٢، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٣.
١٣٣. د. منذر الشاوي، في الديمقراطية التمثيلية، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧.
١٣٤. د. مها بهجت يونس، الحكم بعدم دستورية نص تشريعي ودوره في تعزيز دولة القانون، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٩.
١٣٥. د. مها بهجت يونس، التنظيم الدستوري والقانوني للأسس واليات مكافحة الفساد في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، مطبعة رياض، ٢٠١٥.
١٣٦. د. ميلود خيرجة، اليات الرقابة التشريعية، ط١، دار الفكر والقانون، الاسكندرية، ٢٠١٤.
١٣٧. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
١٣٨. د. نوري لطيف، القانون الدستوري، ط١، مطبعة علاء، بغداد، ١٩٧٩.
١٣٩. د. يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.

١٤٠. د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧١.
١٤١. مدحت المحمود، احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، اصدار جمعية القضاء العراقي، ٢٠١١.
١٤٢. نبيل عبد الرحمن حياوي، الدولة الاتحادية الفيدرالية، المجلد ٢، ج ٥، ط ٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٩.
١٤٣. نبيل عبد الرحمن حياوي، دستور العراق الملكي، بدون طبعة، المكتبة القانونية، بغداد، دون سنة طبع.

#### سادساً: الكتب المترجمة:

١. أرنلد ليبهارت، أنماط الديمقراطية، ط ٢، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ٢٠١٦.
٢. المرليشكه، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة محمد حقي، مراجعة وتقديم د. محمد فتح الله الخطيب، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة، نيويورك، ١٩٧٣.
٣. اوستن رنى، سياسة الحكم، ترجمة د. حسن علي الذنون، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بغداد - نيويورك، ١٩٦٤.
٤. أندريه هويو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ٢، ترجمة علي مقلد وشفيق الحداد، الاهلية للنشر، القاهرة، بدون تاريخ.
٥. بيار باكتيت، النظام السياسي والاداري في فرنسا، ترجمة عيسى عصفور، ط ١، منشورات عويدات، باريس، ١٩٨٣.
٦. تشارلز تيلي، الديمقراطية، ترجمة فاضل طبّاخ، ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٠.
٧. جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، الكتاب الثالث، الفصل الخامس عشر.
٨. جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة اميل الغوري، ط ١، المركز العربي للابحاث والدراسات السياسية، بيروت، ٢٠١٧.

- ٩- جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، تقديم دومنيك بريا، ترجمة د. محمد عرب ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع للدراسات مجد، بيروت، ٢٠٠٨.
- ١٠- روسل جيه. دالتون، السياسة في المانيا، في كتاب السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، جابرييل ايه. الموند، جي بنجهام باويل الابن، ترجمة هشام عبد الله، مراجعة سمير نصار، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، كان، ١٩٩٧.
- ١١- صامويل هاتنتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية فلو، دار الساقى، بيروت، ١٩٩٣.
- ١٢- فرانسيس فوكوياما، بناء الدولة، ترجمة مجاب الامام، ط١، العبيكان للنشر والتوزيع، السعودية، ٢٠٠٧.
- ١٣- فلورنس شاليتال، كلمات حول الوضع الراهن للجمهورية الخامسة، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، مراجعة د. وسيم منصوري، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد الثاني، ٢٠٠٦.
- ١٤- كارل شميت، أزمة البرلمانات، ترجمة فاضل جتكر، ط١، دراسات عراقية، بيروت.
- ١٥- مارسيل غوشيه، نشأه الديمقراطية، ترجمة جهيدة لاوند، الجزء الثاني، ط١، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠١١.
- ١٦- موريس دوفرليه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة د. جورج سعد، ط٢، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٤.
- ١٧- موريس ودفرليه، دساتير فرنسا، ترجمة احمد حسيب عباس، مراجعة د. السيد صبري، مكتبة الاداب، القاهرة، ١٩٥٩.
- ١٨- نعوم تشومسكي، الدولة الفاشلة - اساءة استعمال القوة والتعدي على الديمقراطية، ترجمة سامي الكعكي، دار الكتاب العربي، بيروت، ٢٠٠٧.
- ١٩- هنري روسيون، المجلس الدستوري، ترجمة د. محمد وطفه، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت.

٢٠. هاملتون ماديسون جاي، الاوراق الفيدرالية، ترجمة عمران ابو مجلة، ط ٢، دار فارس للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٥.
٢١. هيلين اروين، واندروكينون، ودايفيد ناتزلهرووبرت روجر، القوانين المتطورة، تحقيق فرانكلين ونورتون الاستلة البرلمانية، نقلا عن المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية - التنفيذية، ترجمة نور الاسعد، مراجعة وتحقيق، مي الاحمر، طباعة، chemaLy، واشنطن، ٢٠٠٤.

### سابعاً: الاطاريح والرسائل

١. د. حمدان محمد سيف الغفلي، مظاهراستقلال وتوازن السلطات في النظم الفيدرالية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، غير منشورة، ٢٠٠٩.
٢. حميدة دقاشي، دور مبدأ التداول على السلطة في تحقيق الاستقرار السياسي، رسالة ماجستير كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير (بسكرة)، ٢٠١٥ - ٢٠١٦.
٣. د. ساجد محمد كاظم، سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي، اطروحة دكتوراه كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
٤. د. صبيح وصوح العطوان، رئيس مجلس الوزراء في العراق، في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
٥. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، العلاقة بين القانون واللائحة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة النهرين، ١٩٨٥.
٦. د. مها بهجت يونس، حق حل المجالس النيابية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
٧. صلاح حسن كريم العرابوي، السلطان الاتحاديان التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، مقدمة الى كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
٨. عبدالله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة

- الحديثة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
٩. علي بن سلمان بن سعيد الدرمني، التنمية السياسية ودورها في الاستقرار السياسي في سلطنة عمان، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
١٠. غربية صونيا، الإصلاح الديمقراطي في الأنظمة السياسية الملكية، (دراسة للنظام السياسي الملكي المغربي)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥.
١١. فاطمة الزهراء البتول عبد الواحد خميس، مبدأ توازن السلطات في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٣١.
١٢. كريمة مقدي، الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد - تلمسان، الجزائر، ٢٠١١-٢٠١٢.
١٣. محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٥٥.
١٤. محمد عزت فاضل الطائي، فاعليه الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٤.
١٥. نبيلة الدرغ، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١٤-٢٠١٥.

### ثامناً: البحوث والدراسات:

١. احمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة مكية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العدد ٣٩، ٢٠١٥.
٢. احمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي ٢٠٠٥، بحث

- منشور، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، المجلد ٧، العدد ٢، السنة السابعة، ٢٠١٢.
٣. د. احمد محمد حسين المبرقع وآخرون، معايير تقييم اداء مجلس النواب، بحث منشور، دائرة البحوث في مجلس النواب، ٢٠١٤.
٤. اسراء محمود بدر علي، المجلس الدستوري المغربي ودوره في الرقابة على دستورية القوانين، بحث منشور مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية / كلية القانون جامعة الكوفة، العدد ١٣، ٢٠١٢.
٥. إسماعيل علوان التميمي، منصب رئيس جمهورية العراق في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة الرابعة، العدد ١٦، ٢٠١١.
٦. اقبال عبد الله امين الجيلاوي، الية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ١٣٠، ٢٠١٦.
٧. د. أنعام مهدي جابر الخفاجي، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية، (صفي الدين الحلي)، جامعة بابل، المجلد الاول، العدد ٢٢، ٢٠١٥.
٨. بشار جاهم عجمي، ممارسة الوظيفة لتشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، بحث منشور مجلة الكلية الاسلامية الجامعة، ج ٢، المجلد الثاني، العدد ٤٠، سنة ٢٠١٦.
٩. حسين جبار عبد، مساهمة رئيس الدولة الوظيفة التشريعية، بحث منشور، مجلة العلوم الانسانية، كلية التربية / صفي الدين الحلي، جامعة بابل، العدد ١١، المجلد الاول، لسنة ٢٠١٢.
١٠. د. حسن الشبلي، مجلس الاتحاد وصلحياته واختصاصاته، بحث منشور، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السابعة، العدد ١٦، ٢٠١١.
١١. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٤، العدد ١، ٢٠٠٩.

١٢. د. حميد حنون خالد، قراءة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٠، العدد الاول.
١٣. د. دافين خالد عبد الرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، (دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ إنموذجاً) بحث منشور، مجلة العلوم السياسية والدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٣٠، ٢٠١٦.
١٤. دافيد. اولسن، المؤسسات التشريعية الديمقراطية، ١٩٩٤، ص ٨٧، نقلًا عن، بحث تعزيز القدرة التشريعية، في العلاقات التشريعية التنفيذية، إعداد المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، واشنطن، ٢٠٠٤.
١٥. داميان شاموسي، المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع. التطورات الحديثة للاجتهد، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، العدد ٤، ٢٠٠٧.
١٦. د. دومينيك توربان، النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية - التجربة الفرنسية أنموذجاً،، ترجمة د. علي عيسى اليعقوبي، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة الثامنة، العدد ٢٢ - ٢٣، ٢٠١٢.
١٧. د. رشيد عمارة و د. ابراهيم علي محمد، اداء الحكومة العراقية ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩، بحث منشور، مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية القانون، جامعة تكريت، المجلد ٢، العدد ٧، ٢٠١٠.
١٨. د. سراب جبار خورشيد، المشاركة السياسية في الدستور المغربي، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٥٤، ٢٠١٦.
١٩. د. سفيان باكراد سيروب، التفويض التشريعي، بحث منشور، مجلة بحوث مستقبلية، كلية الحدباء الجامعة، المجلد ٣، العدد ١.
٢٠. د. سيلفافو، أروماتاريو، انحراف المؤسسات نحو النظام الرئاسي، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد ٣، ٢٠٠٧.
٢١. د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية



- العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة الحقوق الجامعة المستنصرية، العددان ١٣، ١٤، ٢٠١١.
٢٢. د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد الرابع، العددان، ١٣، ١٤، ٢٠١١.
٢٣. د. عبد الرحيم المصلوحي، البرلمان المغربي في ظل دستور ٢٠١١، بحث مقدم الى منتدى العلاقات العربية والدولية، منشور ضمن تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، تقديم سعد الدين العثماني، ط١، ٢٠١٥.
٢٤. د. عبد العالي حامي الدين، السياق السياسي ٢٠١١: من ملكية رئاسية الى ملكية ذات طبيعة برلمانية، بحث مقدم الى منتدى العلاقات العربية والدولية، منشور ضمن تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، تنسيق وتقديم دكتور سعد الدين العثماني، دون سنة نشر.
٢٥. د. عبد العالي حامي الدين، السياق السياسي لدستور ٢٠١١: من ملكية رئاسية الى ملكية ذات طبيعة برلمانية، بحث منشور، تجربة الاصلاح الدستوري في المغرب، تنسيق وتقديم د. سعد الدين العثماني، ط١، منتدى العلاقات العربية والدولية، الدوحة، قطر، ٢٠١٥.
٢٦. د. عبد العظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، العدد ٦٣، ٢٠١٥.
٢٧. د. عبد المجيد طيبي، العقلنة البرلمانية وأثرها على سيادة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، بحث منشور، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، العدد ١٤، ٢٠١٧.
٢٨. د. علي يوسف الشكري ولىلى حنتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيه الرئيس في الامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، بحث منشور، مجلة جامعة بابل للعلوم المصرفية والتطبيقية، المجلد ٢٤، العدد، ٢٠١٦.

٢٩. د. غسان كريم مجذاب، دور الملك في تكوين وتطور النظام السياسي في المملكة المغربية، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٣٤، ٢٠١١.
٣٠. د. غسان كريم مجذاب، دور الملك في تكوين وتطوير النظام السياسي في المملكة المغربية، بحث منشور، مجلة مركز المستنصرية، للدراسات العربية والدولية، رئاسة الجامعة المستنصرية، العدد ٣٤، لسنة ٢٠١١.
٣١. د. فراس عبد الكريم محمد علي، أداء البرلمان العراقي بعد ٢٠٠٥ الواقع والطموح، بحث منشور، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد ٥٢، ٢٠١٥.
٣٢. د. كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة، بحث منشور، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد (٨، ٩)، المجلد (٣)، ٢٠١٠.
٣٣. د. كاظم مهدي، التنمية السياسية وأزمات النظام السياسي في العراق بعد ٢٠٠٢، بحث منشور، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد ٥٦.
٣٤. د. لور ميلانو، مراقبة الدستورية ونوعية القانون، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٣، ١٩٩٦.
٣٥. د. لوران دو بيسييه، تدرج القواعد وتدرج السلطات، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، مراجعة د. وسيم منصور، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٢، ٢٠٠٧.
٣٦. د. محمد الاخصاصي، الاصلاحيات في المغرب: الحصرية والمستقبل، بحث مقدم الى الندوة التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول مستقبل التغيير في الوطن العربي، بيروت، ٩-١٢ تشرين الثاني، ٢٠١٥.
٣٧. د. محمد باسك منار، دستور ٢٠١١ في المغرب: اي سياق؟ لامي مضمون، بحث

٣٨. د. محمد حسين علي الجنابي، البرنامج الحكومي بين الفكر والتطبيق الاداري، بحث منشور، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، العدد ٣١، ٢٠١٥.
٣٩. د. محمد صالح بوعافية، الاستقرار السياسي، قراءة في المفهوم والغايات، بحث منشور، دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس عشر، ٢٠١٦.
٤٠. د. محمد صالح شطيب، اشكالية التوفيق بين التحول الديمقراطي والموروث التقليدي للنظام السياسي المغربي، بحث منشور في مجلة دراسات اقليمية، جامعة الموصل، العدد ٢٥، لسنة ٢٠١٢.
٤١. د. محمد محمد عبد اللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات (ديسمبر ١٩٩٩ - ديسمبر ٢٠٠٤) بحث منشور، مجلة اتحاد الجامعات العربية للدراسات والبحوث القانونية، اصدار الجمعية العلمية لكليات الحقوق العربية، القاهرة، العدد ١٩، ٢٠٠٤.
٤٢. د. محمد عبد اللطيف، المجلس الدستوري في فرنسا والتعديل الدستوري في ٢٣ يوليو ٢٠٠٨، بحث منشور، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، العدد الثالث، ٢٠١٠.
٤٣. د. ي. أمباخ، الديمقراطية الالمانية والمحكمة الاتحادية الدستورية لسيادة القانون، بحث، مقدم للندوة المعقودة تحت رعاية صاحب السمو الملكي الامير حسين ابن طلال في ١٥ - ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٢، عمان، الاردن، منشور في مجلة الديمقراطية وسيادة القانون في المانيا - الاردن، ترجمة ايكون كونسلت، المطبعة الاردنية، ١٩٩٢.
٤٤. دراسة حول البوندستاغ، بحث مقدم الى المركز الديمقراطي العربي، منشور على الموقع الالكتروني [www.democratic.de.com](http://www.democratic.de.com) تاريخ الزيارة ٢٧/١٠/٢٠١٧.
٤٥. ريم بن عيسى ونعيمة سمينة وسعيدة العائبي، التنمية السياسية، قراءة في الاليات والمداخل والنظريات الحديثة، بحث منشور على موقع مركز النور الالكتروني [www.alnoor.ce/article.asp.com](http://www.alnoor.ce/article.asp.com).
٤٦. سحر كامل خليل، السلطة التشريعية في العراق في ضوء دستور ٢٠٠٥ (الواقع

- وإفاق المستقبل)، بحث منشور، مجلة قضايا، سياسية، كلية العلم السياسية، جامعة النهدين، العدد ٣٥، ٣٦، ٢٠١٤.
٤٧. سيلفانو أروماتاريو، أنحراف المؤسسات نحو نظام رئاسي، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٣، ٢٠٠٧.
٤٨. سيلين فينتزل، حل البندستاج الخامس عشر والمادة ٦٨ من القانون الاساسي، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة محمد عرب، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٤، ٢٠٠٦.
٤٩. عبد الواحد بن مسعود النشاط التشريعي خلال التجربة البرلمانية والممارسة التشريعية بالمغرب، بحث مقدم للندوة التي عقدتها كلية الحقوق في الرباط، منشور ضمن كتاب البرلمان والممارسة التشريعية في المغرب، ط١، دار توبقال للنشر، ١٩٨٥
٥٠. فالح عبد الجبار، متضادات الدستور الدائم، بحث منشور، كتاب مأزق الدستور، معهد الدراسات الاستراتيجية، ط١، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٠٦.
٥١. فرانسوا برك المجلس الدستوري وتقنية الرقابة الافتراضية، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، العدد ٥، ٢٠٠٦.
٥٢. كارمن عطا الله بدوي، الرقابة البرلمانية: هل ينبغي للبرلمان ان يعظم قدره أم يبعث الديناميكية فيه، بحث منشور، أبحاث قانونية، دار النجوى والجمعية اللبنانية لفلسفة القانون، بيروت، ٢٠١٤.
٥٣. محمد باسك منار، دستور ٢٠١١ في المغرب اي سياق؟ لاي مضمون؟، بحث مقدم، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٤.
٥٤. محمد صالح شطيب، إشكالية التوفيق بين التحول الديمقراطي والموروث التقليدي للنظام السياسي المغربي، بحث منشور، مجلة دراسات إقليمية، جامعة الموصل، العدد ٢٥، ٢٠١٢.
٥٥. ميشيل فرومون، الاجتهاد الدستوري في جمهورية المانيا الاتحادية (٢٠٠٦)، بحث

منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، ترجمة عرب صاصيلا، مجد المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، العدد ٢٦، ٢٠٠٧.

٥٦. مناصر ماركسي، الاصلاح الدستوري والسياسي في دول المغرب الكبير (قراءة في تجربة مجهضة)، بحث منشور على النشرة (كنعان)، السنة الخامسة، العدد ٣٠٧، ٢٠٠٥.

٥٧. د. مها بهجت يونس، إقبال عبد الله امين، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق - جامعة النهرين، ١٧، العدد ٣، ٢٠١٥.

٥٨. د. مها بهجت يونس، محمد عبد الكاظم عوي، الاثار المترتبة على مسؤولية الحكومة السياسية (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة كلية التراث الجامعة، العدد ١٧، لسنة ٢٠١٥.

٥٩. د. مها بهجت يونس، طالب الدكتوراه رائد حمدان عاجب، مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الخاص الثالث - الجزء الاول، ٢٠١٧.

### تاسعاً: البحوث المنشورة على المواقع الالكترونية:

١. إدريس الشامخ، قراءة نقدية في التجربة الدستورية المغربية، بحث منشور على الموقع الالكتروني [www.hespress.com](http://www.hespress.com) تأريخ الزيارة ١١/٣/٢٠١٧، الساعة الحادية عشر ليلاً.

٢. اسامة حميدون، مسؤولية الحكومة امام الملك بالمغرب، بحث منشور على موقع العلوم القانونية الالكتروني [WWW.Marocdriot.com](http://WWW.Marocdriot.com).

٣. د. عليان بوزيان، أليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطور البرلماني في الدول المغاربية، بحث مقدم الى جامعة تيارت، منشور على الموقع الالكتروني [www.manifest.univ.ouargla.com](http://www.manifest.univ.ouargla.com).

٤. محمود خليفة جودة، النظام السياسي الالماني: دراسة حول البوندستاغ، بحث منشور، المركز الديمقراطي العربي، منشور على الموقع الالكتروني <http://deuocraticac.de.com>
٥. د. يونس برادة، الاشكالية الانتخابية في المغرب، بحث منشور، موقع التجديد العربي الالكتروني [www.arabrenewal.org.com](http://www.arabrenewal.org.com).

### عاشراً: المقالات المنشورة:

١. القاضي اياد محسن ضمد، قضاؤنا الدستوري، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا.
٢. د. جاسم حسين الخالدي، الحل في المحكمة الاتحادية، مقال منشور، موقع المحكمة الاتحادية العليا، بتاريخ، ٢٠١٨/٢/١.
٣. رتشارد فوكس، منصب الرئيس في المانيا. صلاحيات محدودة لا يخلو من اهمية، ترجمة عبد الحي العلمي، مقال منشور على الموقع الالكتروني [www.parliament.org.com](http://www.parliament.org.com).
٤. رحيم حسن العكلي، لا تشريع الا عن طريق السلطة التنفيذية، مقال منشور، موقع كتابات، متاح على الرابط الالكتروني [www.kitabat.com](http://www.kitabat.com).
٥. ريموند وليمز، كلمات اساسية في الديمقراطية. مقالة منشورة، مجلة الديمقراطية، تحرير فيليب غرين، ترجمة د. محمد درويش، ط١، دار المأمون للترجمة والنشر، بغداد، ٢٠٠٧.
٦. الرئيس الاتحادي الالماني، سلطة محدودة ودور فخري، دون اسم كاتب، مقال متاح على الموقع الالكتروني <http://www.dw.world.com>.
٧. القاضي سالم روضان الموسوي، السلطة التقديرية لمجلس النواب في تحديد التحصيل الدراسي للمرشح النيابي، مقال منشور، الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا، [www.iraqfsc.iq.com](http://www.iraqfsc.iq.com).
٨. سلام المالكي، المحكمة الاتحادية ودستورية اشتراط الشهادة الجامعية، مقال

- منشور، على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا  
www.iraqfsc.iq.com
٩. القاضي سالم روضان الموسوي، دور المحكمة الاتحادية العليا في ضمان وحدة  
واستقرار البلاد، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا  
www.iraqfsc.i.q.com
١٠. القاضي عماد عبد الله محمد، القضاء الدستوري مهمة المحكمة الاتحادية  
العليا مقال منشور، على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا،  
www.iraqfsc.iq.com
١١. القاضي فتحي الجواري، القضاء الدستوري.. لماذا؟، مقال منشور على الموقع  
الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq.com
١٢. كمال هشومي، اول برلمان مغربي: المجلس الوطني الاستشاري من عام ١٩٥٦  
الى عام ١٩٥٩، مقال منشور في جريدة الاتحاد الاشتراكي، ٢٠١٤/٥/١٠.
١٣. القاضي ناصر عمران، المرجعية الدستورية واثرها في عمل مجلس النواب  
(المحكمة الاتحادية العليا مثالا، مقال منشور على الموقع الالكتروني الرسمي  
للمحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq.com
١٤. هادي عزيز علي لا مساغ دستوري لتأجيل انتخابات مجلس النواب، مقال  
منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا  
www.iraqfsc.iq.com

### الحادي عشر: المحاضرات والندوات والتقارير وأوراق العمل:

١. إعلان الشفافية البرلمانية، تقرير منشور على الموقع الالكتروني  
www.opening.com
٢. د. سلمان الجميلي، ندوة التي نظمها مركز الرافدين للحوار في محافظة  
النجف الاشراف، منشور على الموقع الرسمي لوزارة التخطيط www.mop.gov.iq.com

٣. عادل حنه دقار، النشاط التشريعي للدورة الانتخابية الثالثة، ورقة مقدمة دائرة البحوث، مجلس النواب، ٢٠١٨.
٤. د. عبد الهادي بوطالب، دور الاحزاب السياسية المغربية في دفع مسيرة الديمقراطية، محاضرة القايت على الطلبة، جامعة الاخوين، مدينة افران، ٢٠٠٣/٢/٢٠.
٥. د. علي يوسف الشكري، ندوة حوارية اقامها مركز ووجهة الاخبار الالكتروني بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٨، الساعة ١١ مساء.
٦. علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، (الخبرات المقارنة والدروس المستفادة)، ورقة عمل مقدمة الى ورشة عمل حول أعداد نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية (٤ - ٦ اشباط ٢٠٠٣)، منشورة في كتاب نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية مجلس النواب اللبناني.
٦. فرانك البي (المادة ٦٧، التصويت البنائي بحجب الثقة: كيف تستمر الحكومات الائتلافية ٥)، الاخبار الالمانية، ١٩٩٧، متوفر على الموقع الالكتروني [www.germanembassy.india.com](http://www.germanembassy.india.com).
٧. تقرير مكتب الاحصاء الاتحادي الالمانى، بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ٢٠١٧، منشور على الموقع [www.Dw.Breakingworldnews.com](http://www.Dw.Breakingworldnews.com).

## الثاني عشر: الكلمات والخطب:

١. خطاب الملك محمد الخامس بتاريخ ١٢ نوفمبر ١٩٥٦ بمناسبة افتتاح المجلس الوطني الاستشاري، منشور على الموقع الرسمي للبرلمان المغربي [www.Parlement.ma.com](http://www.Parlement.ma.com).
٢. خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ ٢٤/٤/١٩٦٤ في بداية افتتاح الدورة الثانية للبرلمان المغربي، منشور على الموقع الرسمي لبرلمان المملكة المغربية [www.Parlement.ma.com](http://www.Parlement.ma.com).
٣. خطاب الملك محمد السادس الذي وجهه للشعب بتاريخ ٩/٣/٢٠١١، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للبرلمان المغربي [www.parlement.ma.com](http://www.parlement.ma.com).



٦ . د. عصام سليمان، كلمة القاها في المؤتمر السنوي الاول اقامته الجامعة اللبنانية بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، منشور في مجلة الحقوق والعلوم السياسية، لبنان، العدد ٢٠١٤، ١.

### الثالث عشر: التشريعات

#### \* الدساتير:

#### .الدساتير الاجنبية:

١. الدستور الفرنسي ١٨١٥.
٢. الدستور الفرنسي ١٨٧٠.
٣. الدستور الامريكي ١٧٨٧.
٤. الدستور السويسري ١٨٤٨.
٥. الدستور الكندي ١٨٧٦.
٦. الدستور المكسيكي ١٩١٧.
٧. دستور النمسا ١٩٢٠.
٨. الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨
٩. الدستور الالماني ١٩٤٩.
١٠. الدستور الهندي ١٩٥٠.
١١. الدستور الاسباني ١٩٧٨.
١٢. الدستور التركي ١٩٨٢

#### .الدساتير العربية

١٣. الدستور المغربي ١٩٧٢.
١٤. الدستور المغربي ١٩٧٠.
١٥. الدستور المغربي ١٩٧٢.
١٦. الدستور المغربي ١٩٩٢.

١٧. الدستور المغربي ١٩٩٦.

١٨. الدستور الجزائري ١٩٩٦.

١٩. دستور اليمن ٢٠٠١.

٢٠. الدستور المغربي ٢٠١١.

### **.الدساتير العراقية**

٢١. القانون الاساسي العثماني ١٨٧٦.

٢٢. القانون الاساسي ١٩٢٥.

٢٣. قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤.

٢٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

### **\* القوانين الاجنبية**

٢٥. قانون المحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية ١٩٥١.

٢٦. قانون المجلس الدستوري الفرنسي ١٩٥٨.

### **\* القوانين العربية**

٢٧. القانون الاساسي لمجلس النواب المغربي ٢٠١١.

٢٨. القانون الاساسي للمحكمة الدستورية في المغرب المرقم (١٣،٠٦٦) لسنة ٢٠١٤.

٢٩. القانون الاساسي لتسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق المرقم (١٣،٠٨٥) لسنة

٢٠١٤.

٣٠. القانون الاساسي لمجلس المستشارين المغربي المرقم (١١،٢٨) لسنة ٢٠١٥ .

٣١. القانون الاساسي للمالية في المغرب المرقم (١٣،١٣) لسنة ٢٠١٥.

٣٢. القانون الاساسي المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة في المغرب المرقم

(١٣،٠٦٥) لسنة ٢٠١٥.

٣٣. القانون الاساسي لمجلس النواب المغربي المرقم (١٦،٢٠) لسنة ٢٠١٦.

### \* القوانين العراقية

٣٤. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.
٣٥. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ مع تعديلاته الثلاثة.
٣٦. قانون الاحزاب السياسية العراقية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥.
٣٧. قانون مجلس القضاء الاعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧.

### \* الانظمة الاجنبية

٣٨. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية ٢٠١٠ والمنشور على الموقع الرسمي للجمعية
- [www.assemblee.national.fr.com](http://www.assemblee.national.fr.com).

\* النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي

### \* الانظمة العربية

٣٩. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي ٢٠١٧.

### \* الانظمة العراقية

٤٠. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.

### الرابع عشر: القرارات:

#### \* قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:

١. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٧٤٧. ٢٠١٧) بتاريخ ١٦ آذار ٢٠١٧، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitonnel.fr.com](http://www.Conseil Constitonnel.fr.com)

٢. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (١٤٣. ١٩٨٢) بتاريخ ٣٠ تموز ١٩٨٢، نقلاً

عن داميان شاموسي، المجلس الدستوري، حق التعديل ونوعية التشريع. التطورات الحديثة للاجتهاد، بحث منشور، مجلة القانون العام وعلم السياسة، مجد المؤسسة الجامعية، بيروت، العدد ٤، ٢٠٠٧.

٣. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٧٩. ١٠) بتاريخ ١٩٧٩، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil Constitutionnel.fr.com)

٤. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٨٣. ١٤٣) بتاريخ ١٩٨٣، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil Constitutionnel.fr.com)

٥. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٨٦. ٢٠٧) بتاريخ ١٩٨٦، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil Constitutionnel.fr.com)

٦. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٨٦. ٢١٨) بتاريخ ١٩٨٦، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil Constitutionnel.fr.com)

٧. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٧٣. ٥١) بتاريخ ١٩٧٣/١٢/٢٧، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس الدستوري

[www.Conseil Constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil Constitutionnel.fr.com)

٨. قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم (٢٠٠٩. ٥٩) بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/٢٢.

### \* قرارات المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية

١. القرار المرقم (٢٠١٥. ٧١) بتاريخ ٢٠١٥/٩/٢٣ منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للمحكمة

[www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com).

٢. قرار الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١١/١ منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي

www.berefg.de.com.

٣ . القرار الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٢١ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة www.berefg.de.com.

٤ . القرار المرقم (٢٠١٦. ٢٢) بتاريخ ٢٠١٦/٥/٣ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة www.berefg.de.com.

٥ . القرار الصادر بتاريخ ١٩٥١/١٠/٢٣.

٦ . القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٢٧.

٧ . القرار الصادر ١٩٨٩/١/٣١.

٨ . القرار المرقم (١٠٦٦/١٠) بتاريخ ٢٠١٦ ٢٠١٥/٩/٣٠.

٩ . القرار الصادر بتاريخ ٢٠١٦ ٢٠١٥/٦/٢٠ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة www.berefg.de.com.

١٠ . القرار الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٦/١٢ نقلا عن د.ي. أمباخ، الديمقراطية الالمانية والمحكمة الاتحادية الدستورية لسيادة القانون، بحث، مقدم للندوة المعقودة تحت رعاية صاحب السمو الملكي الامير حسين ابن طلال في ١٥- ١٧ تشرين الثاني ١٩٩٢، عمان، الاردن، منشور في مجلة الديمقراطية وسيادة القانون في المانيا . الاردن، ترجمة ايكون كونسلت، المطبعة الاردنية، ١٩٩٢.

١١ . القرار الصادر بتاريخ ١٩٩٣/٥/٢٨ نقلا عن د. زهيرشكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج٢، ط١، دار بلال للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١٤.

١٢ . القرار الصادر بتاريخ ٢٠١٧/١/١٧ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة www.berefg.de.com.

### \* قرارات المحكمة الدستورية المغربية

١ . القرار المرقم (٤٠،١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٠ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية

[www.cour.constitutionnelle.ma.com](http://www.cour.constitutionnelle.ma.com).

٢ . القرار المرقم (٣٨،١٧) منشور في الجريدة الرسمية العدد ٦٦،٧ بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٥.

٣ . القرار المرقم (٥٥،١٧) منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الدستورية

[www.cour.constitutionnelle.ma.com](http://www.cour.constitutionnelle.ma.com).

٤ . القرار المرقم (٦٥،١٧) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٣٠ منشور في الجريدة الرسمية (٦٦٢٠) بتاريخ ٢٠١٧/١١/٩.

٥ . القرار المرقم (١٧،١٣) بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧ منشور في الجريدة الرسمية العدد (٦٥٩٣) بتاريخ ٢٠١٧/٨/٧.

٦ . القرار المرقم (٤٩،١٧) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٥ منشور في الجريدة الرسمية العدد (٦٦١٤) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٩.

٧ . القرار المرقم (٥٠،١٧) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٩ منشور في الجريدة الرسمية العدد (٦٦١٥) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٣.

### \* قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق

١ . قرار المحكمة الاتحادية رقم ١٠٧/اتحادية/اعلام/٢٠١٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

[www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com).

٢ . قرار المحكمة الاتحادية العليا (٨٩،٩١،٩٢،٩٣/اتحادية/٢٠١٧)، بتاريخ ٢٠١٧/١١/٢٠. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

[www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com).

٣ . القرار المرقم (٤٤/اتحادية/٢٠١٠) منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

[www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com).

٤. القرار المرقم (٢١/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) وموحدتها (٢٩/اتحادية/اعلام/٢٠١٥) بتاريخ ١٤/٤/٢٠١٥ منشور على الموقع الرسمي.

٥. القرار المرقم ٩٢/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ١٩ كانون ٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com

٦. القرار المرقم ٩٠ / اتحادية / ٢٠١٥ وموحدتها ١٠٧/٩٩ / ١٠٧ / اتحادية / ٢٠١٥ بتاريخ ٢٧/٦/٢٠١٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com

٧. القرار المرقم (١٣/اتحادية/٢٠٠٧) بتاريخ ٣١ / ٧ / ٢٠٠٧. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

٨. القرار المرقم ٨٨/اتحادية/٢٠١٠ بتاريخ ١٨/١/٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

٩. القرار المرقم (٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠)، بتاريخ ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٠. القرار المرقم (٥٦/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١١. القرار المرقم (٤٣/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٢. القرار المرقم ١٠٥/اتحادية/٢٠١١ بتاريخ ٣٠/١/٢٠١٢. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٣. قرار المرقم (٢٤/اتحادية/اعلام/٢٠١٢) بتاريخ ٢٥/٢/٢٠١٣ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٤. القرار المرقم ١٠/اتحادية/اعلام/٢٠١٣ بتاريخ ١٢/٣/٢٠١٣. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com

١٥. القرار المرقم (١٧/اتحادية/٢٠١٧) بتاريخ ٢١/٨/٢٠١٧ قرار المحكمة الاتحادية العليا ١٥/اتحادية/٢٠١٨ وموحدتها ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠ / اتحادية/٢٠١٨ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٦. القرار المرقم (١٤٠/اتحادية/إعلام/٢٠١٧) بتاريخ ٥/٢/٢٠١٨ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٧. القرار المرقم ٣٢ / اتحادية / اعلام / ٢٠١٨ بتاريخ ٥/٣/٢٠١٨ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٨. قرار المحكمة الاتحادية العليا ١٥/اتحادية/٢٠١٨ وموحدتها ١٦، ١٧، ١٨، ١٩، ٢٠ / اتحادية/٢٠١٨ منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.

١٩. قرار المحكمة الاتحادية العليا العدد ٨/اتحادية/٢٠١٨ بتاريخ ٢١/١/٢٠١٨. منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.i.q.com.



### الخامس عشر: المقابلات الرسمية

١. السيد رئيس مجلس النواب السابق الدكتور(س.ج) اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٨/٢/١٠.
٢. السيد رئيس المحكمة الاتحادية العليا الاستاذ (م.م) اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٨/٣/٨.
٣. السيد رئيس مجلس القضاء الاعلى (الاستاذ ف. ز) اجري اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٧ /١٢/٢١ في مكتبه.
٤. السيد نائب رئيس جمهورية العراق (ن.ك.م) اجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/ ٣/١٥ في مكتبه.
٥. السيد نائب رئيس جمهورية العراق (أ.ن) أجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢١ في مكتبه.
٦. السيد نائب رئيس جمهورية العراق الاسبق (ع.ع.م) أجري اللقاء معه ٢٠١٧/٣/٢٣ في مكتبه.
٧. السيد رئيس اللجنة المالية في مجلس النواب (ف.س) بتاريخ ٢٠١٨ / ٣/١.
٨. السيد النائب (س.ع.أ) اجري اللقاء معها في يوم ٢٠١٨ /٣/٤ في مكتبها في بغداد.
٩. رئيس لجنة الصداقة الفرنسية العراقية في الجمعية الوطنية الفرنسية (J.B) أجري اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/٥/١١، في مقر السفارة العراقية في باريس.
١٠. رئيس لجنة الصداقة الفرنسية العراقية في مجلس الشيوخ الفرنسي السيناتور باول فان دين دريخ حصل اللقاء بتاريخ ٢٠١٧/٥/١١، الساعة الثانية ظهراً، في مقر مجلس الشيوخ الفرنسي، باريس.
١١. رئيس دائرة التشريع في رئاسة الجمهورية (أ.ك)، أجرى اللقاء معه بتاريخ ٢٠١٨ /١ /٢٦.
١٢. السيد رئيس دائرة الاحزاب السياسية السابق الاستاذ (س.ع) اجري اللقاء ٢٠١٨/١/٢٦ في مكتبه.

١٣. الدكتور (م.غ) أجري اللقاء معه بتاريخ ٢٥/١/٢٠١٨.

### السادس عشر: الاستطلاعات

١. شبكة عين للاستطلاعات والاختبارات المجتمعية والشخصية.

### السابع عشر: المواقع الالكترونية:

١. الموقع الرسمي للحكمة الدستورية المغربية

[www.cour.constitutionnelle.ma.com](http://www.cour.constitutionnelle.ma.com).

٢. الموقع الاخبار الالمانية الالكتروني

[www.dw.de.com](http://www.dw.de.com).

٣. الموقع الرسمي للحكمة الدستورية الاتحادية الالمانية

[www.berefg.de.com](http://www.berefg.de.com).

٤. الموقع الرسمي للحكمة الاتحادية العليا العراقية

[www.iraqfsc.i.q.com](http://www.iraqfsc.i.q.com) .

٥. الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي

[www.ar.parliament.iq.com](http://www.ar.parliament.iq.com)

٦. الموقع الرسمي الالكتروني للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات \

[www.ihec.iraq.com](http://www.ihec.iraq.com).

٧. الموقع الرسمي للبوندستاغ الالمانى

[www.Bundestag.de.com](http://www.Bundestag.de.com).

٨. الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي

[www.Conseil.constitutionnel.fr.com](http://www.Conseil.constitutionnel.fr.com).

٩. الموقع الرسمي للمملكة المغربية (البوابة الوطنية)

[www.Maroc.Ma.com](http://www.Maroc.Ma.com).

١٠. الموقع الرسمي لمجلس النواب المغربي

www.shamberdesrepresentants.com.

١١. الموقع الرسمي لمجلس المستشارين المغربي

www.chamberdesconseillers.ma.com.

١٢. الموقع الرسمي لوزارة التخطيط

www.mop.gov.iq.com.

١٣. موقع الموسوعة الحرة الألكتروني (ويكيبيديا)

www.en.wikipedia.org.com.

### الثامن عشر: المصادر الاجنبية :

١- CF.Georges Brlia Le presudebt ka Repuhliqe dans la constitution de ١٩٥٨.R.D.P.١٩٥٨,

٢- Droit public,ltheoric generale del,Etat et Droit consitutionnel. Droit administrative,١٣edition,١٩٩٧,

٣- J.Grangé, la fixation de le order du jour dans ; Etudessure le parlement de la Republique, P.U.F, ١٩٦٥

٤- Jacques Cadart,Les institutions politiques et droit constitutionnele L.G.D.J. paris, ٨eme edrit, ١٩٩٥.

٥- Karle Romer and Ulerich K.Dreilcandt. Faces about Germany published by lexicon Institution Bertelsmann. ١٩٨٨

٦- A Haarioa; Droit Constitutionnel,et Tnstitutions Politiques,١٩٧٢

٧- Ardant (philippe): Tastitutions politiques et droit constitutionnel ٢ edition L.G.D.J. paris, ١٩٩٠.

٨- Donaid Rothchild, Managing Ethnic conflict in africa ; pressures and Incentives for cooperation, washington D.C. ; Brookings Institution press, ١٩٩٧

٩- Esmein, Element de droit constitutionnel, T.I, ٨ eme ed., paris, ١٩٢٧

- ١٠- G.Burdeau, manuel de droit constitutionnel ١٢, ed par: HOMAN (F), et M. tropper, LGDJ, paris ١٩٨٨
- ١١- Hamon, f. et Tropet, M. Droit Constitutionnel. L. G. D. T, Edition, ٢٠٠٧
- ١٢- Jean paul jacquire, droit constitutionnel et institutions politique, dalloz, paris, ١٩٨٧
- ١٣- Jurgen Brobmer qclanspeter Hill, ٦٠ years Basic law; The German constifution and its court the Malaysian current law journal sdn Bhd, printmatic sdn Bbhd, ٢٠١٠,
- ١٤- Lauvaux philipe, le parlementarisme, PUF, QUE, sais. je? Paris, ١٩٨٧,.
- ١٥- Louis Favoreu, patrik Gaia, Richard chevontian, Jean. Louis Mestre, oHo piersmann, Andre Rouk, et Guy, scoffoni, Droit Constitutionne, Dalloz ٢٠٠٤.
- ١٦- Louis Favoreu et autates, Droit constitutionel, Dalloz, ٢٠٠٤
- ١٧- M. Duverger, Institutions politique et droit constitutionnel, les grands systemes politiques, PUF, ١٨ eme ed., paris, ١٩٩٠
- ١٨- M. TROPER, pour une theorie juridique de l etat, chapitre XIV: actualite de la separation des pouVoirs, PUF ١٩٩٤
- ١٩- Pactet, p., Droit Constitutionnel, sirey, Paris, Edition, ٢٠٠٨,
- ٢٠- ph. laundy. les parlements dans le mond con temp orains, ed. payot lausanne, ١٩٨٩
- ٢١- ph. lauvanux, le parlementarisme, paris. PUF. ١ere. ed. ١٩٨٧
- ٢٢- Philippe Ardant, Institutions politique et droit constiution nel, L.G. D.J. paris, ١٩٩٣
- ٢٣- R. Aron, Democractie et totalitrisme Gallimard, paris, ١٩٦٥
- ٢٤- R. CARRE DE MALBERG, contribution aL a theorie generale de etat, tome II, chap. IV:
- ٢٥- Resultats des elections legislatives ٢٠١٧, <http://www.lexpress.fr/actualite/>

politique / elections / legislatives. ٢٠١٧ / resultats. election / france. html. com.also,  
www.population data.net / pays / france /amp/.com

٢٦- Richard Thoma, zur Ideologie des parlamentarischen Mas und der Diktatur}}  
Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik ٥٣, ١٩٢٥

٢٧- Seuil, W.W. Rostow, Les étapes du développement politique, Paris, p. ٣٧٣

***Rationalization of parliamentary rule in Iraq***  
***A comparative study***  
***Abstract***

The perception in the beginning of the emergence of parliaments, about two centuries ago, was the democratic system of government is that system based on the concept of parliamentary, representation and good governance, in which enables all members to participate in policy. making through their representatives, assist in enlightening public opinion and offer the best views and solutions to public issues through parliamentary debate. Then these ideas flourished until the beginning of the twentieth century, when widespread wave of frustration among masses about the performance of parliaments had prevailed, and even doubted in the real representation of individuals in the decision. making process through existing political institutions (parties parliaments), before these data and developments, countries possessing a political system with a superior parliament started reconsidering the balance of powers, this resulted in a new balance in favor of the executive authority. Therefore, a development technique was adopted aimed at demarcating constitutional boundaries between the authorities in a different manner and in favor of the executive authority, particularly the president of the state. Thus, France under the

1958 constitution adopted rationalization of parliament in order to be free from parliament dictatorship, the regime was redesigned towards bolstering the head of state centre position on the expense of the parliament that had been weakened on legislative and regulatory levels. Germany also espoused this technique to develop its system to overcome the deviation of the regime during the Nazi era, however the basic provision 1949 did not diminish nor strengthen head of the state position, but adapted a different tool and made the status of the Federal Chancellor the most important position in the hierarchy of authorities.

Thus, under the 1958 Constitution, France was entrusted with the adoption of the technique of parliamentary rationalization to rid itself of the dictatorship of parliaments in the former republics. The system of government was re-engineered to strengthen the status of the State President at the expense of the parliament, which was weakened by legislation and supervision. Germany also adopted this technique to develop its system to overcome the deviations of the political system in the Nazi era, but the Basic Law of 1949 did not diminish the role of parliament and did not strengthen the status of the head of state, but adopted a different mechanism that made the status of the Federal Chancellor the most important position in the hierarchy of the authorities.

The Kingdom of Morocco resumed General de Gaulle's approach in the Constitution of 1958. All the constitutions (1972, 2011) were based on strengthening of the royal institution and weakening of parliament on

political, legislative and regulatory levels, and because Iraq had embraced the parliamentary system since the 1920s . and it was not rationalized stronghold at that time . reused this system after the change in 2003, especially in the Constitution of 2005, and the system was not rationalized also, it was necessary to search for a developmental technology of the system. Now the study aims to develop the system not to change it, so the study to a group of mechanisms that lead to a rationalized Iraqi parliament.

To deal with the topic of rationalization of parliamentary rule in Iraq, the researcher depended on a research plan with two parts. And each part included four chapters, and each chapter included subjects, requirements and branches. First part was about “The essence of parliamentary rationalization”, it included four chapters: The concept, historical development, reasons and means of parliamentary rationalization. While the second part was about “mechanisms of parliamentary rationalization in comparative political systems”. It included four chapters: mechanisms of parliamentary rationalization in: French political system, according to the constitution of 1958, German political system, according to the basic law of 1949, Moroccan political system, according to the constitution of 2011, and Iraqi political system, according to the constitution of 2005. Finally the research had a conclusion included outcomes and recommendations.



**Rationalization of Parliamentary  
Regime in Iraq  
(Comparative Study)**

Thesis submitted by  
SALAH HASAN KAREEM