مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية

اسم المقال: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير البرلمانية العراقية
اسم الكاتب: م.د. ظافر محمد حمدي
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/923
تاريخ الاسترداد: 2026/11/22 19:46 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير البرلمانية العراقية

The Cooperation between the legislative and executive authorities in the Iraqi parliamentary constitutions

م.د. ظافر محمد حمدي

كلية الحقوق-جامعة تكريت

Dr. Dhafir Mohammed Hamdi

College of Rights-Tikrit University

dr.dafir.m.hamdi@tu.edu.iq

07701717675

المستخلص

يتبنى النظام البرلماني الفصل النسبي بين سلطتي الدولة التشريعية والتنفيذية ويسمح هذا الفصل بنشوء تعاون بين هاتين السلطتين، إذ تشترك كل منهما في أعمال الوظيفة التي تتولاها الأخرى، فتباشر الأولى تعاوناً في ميدان الثانية يتجسد بالآتي : "اختيار رئيس الدولة"، وأداء "رئيس الدولة" وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان، والموافقة على المعاهدات الدولية، وإقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية، وتباشر الثانية تعاوناً في ميدان الأولى يتجسد بالآتي : الجمع بين عضوية

البرلمان والوزارة، والمساهمة في العملية التشريعية، وأعمال خاصة بتكوين البرلمان، وأعمال خاصة بانعقاد البرلمان.

كلمات مفتاحية : التعاون – التشريعية- تكوين – انعقاد – الدستور

Abstract

The parliamentary system adopts a flexible separation of powers , and this separation allows for cooperation between the legislative and executive authorities , as each of the two authorities participate in the work of the position that the other assumes , so the legislative authority undertakes cooperation in the field of the executive authority , which is embodied in the following aspects : the choice of the head of state , and the performance of the head of state , and members the government takes the oath before parliament , approves international treaties , approves the general budget and final accounts , and the executive authority undertakes cooperation in the field of the legislative authority which is embodied in the following manifestations : the combination of parliament membership and the ministry ,

participation in the legislative function , special actions to form a parliament , and actions for convening parliament.

Key words : Cooperation- Legislative- Formation- Convening- Constitution.

المقدمة

يتميز النظام التمثيلي البرلماني عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى بالعلاقة التعاونية بين سلطتي الدولة التشريعية والتنفيذية، إذ أن الفصل بين هاتين السلطتين - الذي يقوم عليه هذا النظام- هو فصل نسبي مرن يسمح بقيام تعاون بينهما يتجسد باشتراك كل منهما في الوظيفة التي تتولاها الأخرى.

ومن مزايا النظام النيابي البرلماني التي يتفرد بها أيضاً إمكانية تطبيقه في الدول الملكية والدول الجمهورية، وقد تبنى العراق النظام البرلماني في دستورين احدهما ملكي هو القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ الملغي، والآخر جمهوري هو دستور عام ٢٠٠٥ النافذ، وستكون العلاقة التعاونية بين سلطتي الدولة التشريعية والتنفيذية في هذين الدستورين هي مدار بحثنا.

إشكالية البحث

لعل المشكلة الجوهرية التي يعالجها موضوع البحث هو مدى العلاقة التعاونية بين سلطتي الدولة التشريعية والتنفيذية في دستورين تبنيا النظام النيابي البرلماني، أحدهما ملكي والآخر جمهوري.

فرضية البحث

يثير موضوع البحث العديد من التساؤلات، لعل أهمها : ما هي المظاهر التعاونية التي تباشرها كل من سلطتي الدولة التشريعية والتنفيذية في ميدان الأخرى؟

وهل يختلف مدى التعاون تبعاً لنوع النظام أكان ملكياً أم جمهورياً؟ تلك هي التساؤلات الرئيسة التي يثيرها موضوع البحث والتي نأمل أن نجد لها إجابات وافية.

منهجية البحث

اقتضت طبيعة الموضوع إتباع أكثر من منهج بحثي، فقد اتبعنا المنهج التحليلي من اجل دراسة الأصول العامة للموضوع وصولاً إلى جزئياته، واعتمدنا المنهج التأصيلي للانتقال من جزئياته إلى قواسمه المشتركة، واتبعنا المنهج المقارن لعقد المقارنة بين دستورين برلمانيين احدهما ملكي والآخر جمهوري لبيان أوجه الالتقاء والابتعاد بينهما.

هيكلية البحث

من اجل الإحاطة الشاملة بموضوع البحث فقد تم تناوله وفق خطة البحث الآتية :

المبحث الأول : التعاون الذي تباشره السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية

المطلب الأول : اختيار رئيس الدولة

المطلب الثاني : أداء رئيس الدولة وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان

المطلب الثالث : الموافقة على المعاهدات الدولية

المطلب الرابع : إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية

المبحث الثاني : التعاون الذي تباشره السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية

المطلب الأول : الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

المطلب الثاني : المساهمة في العملية التشريعية

المطلب الثالث : أعمال خاصة بتكوين البرلمان

المطلب الرابع : أعمال خاصة بانعقاد البرلمان

الخاتمة

I.المبحث الأول

التعاون الذي تباشره السلطة التشريعية في ميدان "السلطة التنفيذية"

تباشر "السلطة التشريعية" في ميدان "السلطة التنفيذية" مظاهراً للتعاون، ومنها : "اختيار رئيس الدولة"، وأداء "رئيس الدولة" وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان، والموافقة على المعاهدات الدولية، وإقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية، ومن اجل تسليط الضوء على هذه المظاهر سنتناول كل مظهر منها بمطلب مستقل وعلى النحو الآتي :

I.أ.المطلب الأول

اختيار رئيس الدولة

يعد اختيار البرلمان لرئيس الدولة الطريقة الأكثر اعتياداً في الجمهوريات التي تبنت أسس النظام النيابي البرلماني التقليدية، إذ يقوم المجلس النيابي بانتخاب رئيس الجمهورية في كثير من الدول ذات النظام البرلماني في العالم في الوقت الحاضر[1].

ويعد دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة لعام ١٨٧٥ أول دستور برلماني يأخذ بالنظام الجمهوري، وقد عمد واضعو هذا الدستور على إناطة مهمة اختيار رئيس الدولة بالبرلمان، ويعود السبب في ذلك إلى الآثار السلبية التي خلفتها تجربة انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب وفقاً لدستور عام ١٨٤٨، إذ انتخب الشعب الفرنسي (لويس نابليون بونابرت) ابن أخ (نابليون بونابرت الأول) ليكون أول رئيس للجمهورية الثانية، فلم تمض سوى ثلاثة أعوام على توليه رئاسة الجمهورية حتى

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني،(بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د.ت)، ص ١٢.

قلب نظام الحكم وحل المجلس التشريعي في ١٨٥١/١٢/٢، وأعلن الإمبراطورية الثانية بعد ذلك بعدة أشهر[١].

وعلى الرغم من أن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي قد تبنى النظام الملكي إلى أننا نلمس مظهراً من مظاهر التعاون يتمثل بوجوب موافقة مجلس الأمة على تولي الملك عرشاً خارج العراق، وبدون هذه الموافقة لا يحق للملك أن يتولى ذلك العرش[٢].

ويمكن استجلاء مظهراً آخر للتعاون بموجب القانون ذاته يتجسد بعملية تعيين وصي الملك أو الموافقة على تعيينه، فسن الرشد للملك وفقاً للقانون الأساسي تمام الثامنة عشر عاماً، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذه السن وجب أن يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق، ويستمر هذا الحال إلى أن يبلغ الملك سن الرشد المشار إليها آنفاً، إلا أن عملية تولي منصب الوصي وتأدية حقوق الملك مشروطة بقبول مجلس الأمة، فإن لم يقبل بتعيين الوصي، أو إذا لم يكن الملك السابق قد عين وصياً أصلاً فيتولى المجلس عملية التعيين[٣].

وقد سار دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الحالي على نهج العديد من الدول التي تبنت النظام النيابي البرلماني، فأناط بالمجلس النيابي مهمة اختيار رئيس الدولة، إذ ينتخبه مجلس النواب من بين المرشحين بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وفي حال لم يحصل احد من المرشحين على الأغلبية المطلوبة عندئذ يتم التنافس بين المرشحين

---

[١] كاظم علي الجنابي ،" المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني"،(أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠)، ص ٧٥ – ٧٦.

[٢] تنص المادة (٢٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " لا يحق للملك أن يتولى عرشاً خارج العراق إلا بعد موافقة مجلس الأمة ".

[٣] تنص المادة (٢٢ / ١) من القانون ذاته على الآتي : " سن الرشد للملك تمام الثامنة عشر عاماً، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذا السن يودي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق ذلك إلى أن يبلغ الملك سن الرشد ولكن ليس للوصي أن يتولى هذا المنصب ويؤدي شيئاً من حقوقه ما لم يوافق مجلس الأمة على تعيينه فإذا لم يوافق مجلس الأمة على ذلك أو إذا لم يعين الملك السابق وصياً فالمجلس هو الذي يعين الوصي..... ".

الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[1].

وبتقديرنا ان المشرع الدستوري العراقي لم يكن واضحاً في معالجته لمسألة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلوبة عندما قدم حلاً يقضي بتنافس المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، إذ جاءت صيغة النص غامضة الدلالة، فلم يحدد بصورة واضحة وجلية عدد هؤلاء المرشحين، وقد يقول قائل ان المشرع قصد المرشحين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات، لكن النص جاء خالياً من أي دليل يوحي بان المشرع أراد التثنية لا الجمع وهذا يتنافى مع الوضوح والبيان الذي ينبغي أن تتصف به النصوص التشريعية بصفة عامة والنصوص الدستورية على وجه الخصوص، ومن اجل إيضاح هذا الغموض نقترح على الجهة المختصة بتعديل الدستور إضافة كلمة الاثنين لنص المادة (٧٠ / ثانياً) ليصبح نصها بالصيغة الآتية : " ثانياً- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني "، ليدل بذلك دلالة قاطعة على انه أراد التثنية لا الجمع، ويجنبنا بذلك تباين التفسيرات التي قد يثيرها هذا الغموض.

ومما تجدر الإشارة إليه انه إذا خلى منصب رئيس الدولة ولم يكن له نائباً، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية، على أن يتم انتخاب جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثون يوماً من تاريخ الخلو[2].

---

[1] تنص المادة (٧٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " أولاً – ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. ثانياً- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني ".

[2] تنص المادة (٧٥ / رابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثون يوماً من تاريخ الخلو وفقاً لأحكام هذا الدستور ".

I.ب.المطلب الثاني

أداء رئيس الدولة وأعضاء الحكومة اليمين أمام البرلمان

تلزم دساتير اغلب الدول ذات النظام البرلماني رئيس الدولة وأعضاء الحكومة بأداء اليمين أمام البرلمان قبل مباشرة عملهم[١].

وقد ألزم القانون الأساسي العراقي الملغي الملك اثر تبوئه العرش بأداء اليمين أمام مجلسي الأعيان والنواب[٢]، واشترط القانون الأساسي سالف الذكر أيضاً أداء وصي الملك اليمين أمام مجلس الأمة[٣]، واوجب أيضاً أن يقسم نائب الملك أو هيئة النيابة اليمين قبل أن يمارسوا حقاً من حقوق الملك أمام مجلس الأمة إذا كان مجتمعاً، وإلا فتؤدى أمام مجلس الوزراء ولكن بحضور رئيسي مجلس الأعيان والنواب أو من يقوم مقامهما[٤].

ونجد ذات الحكم في دستور العراق الحالي، إذ ينبغي بموجبه أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين أمام مجلس النواب[٥].

---

[١] د. علي يوسف الشكري : النظم السياسية المقارنة، ط ١، (القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص ١٣٤.

[٢] تنص المادة (٢١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " يقسم الملك اثر تبوئه العرش يمين المحافظة على أحكام القانون الأساسي واستقلال البلاد والإخلاص للأمة والوطن أمام مجلسي الأعيان والنواب في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان ".

[٣] تنص المادة (٢٢ / ١) من القانون ذاته على الآتي : "..... وعلى الوصي أداء اليمين المتقدم بيانها أمام المجلس والى أن يتم نصب الوصي وأداؤه اليمين تكون حقوق الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة العراقية..... ".

[٤] تنص المادة (٢٣) من القانون ذاته على الآتي : " ٢- لا يمارس النائب أو أي عضو من هيئة النيابة حقاً من حقوق الملك إلا بعد أن يقسم اليمين المنصوص عليها في المادة (٢١) من القانون الأساسي. ٣- إذا كان مجلس الأمة مجتمعاً تؤدى اليمين أمامه بالصورة المبينة في المادة (٢١) المذكورة، وإلا فتؤدى أمام مجلس الوزراء بحضور رئيسي مجلس الأعيان والنواب أو من يقوم مقامهما ".

[٥] تنص المادة (٧١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الآتي : " يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من هذا الدستور "، وتجدر الإشارة إلى أن الصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من هذا الدستور هي الصيغة الآتية : " اقسم بالله العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان وإخلاص وان أحافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه، واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي،=

وقد ألزم الدستور سالف الذكر رئيس وأعضاء مجلس الوزراء بأداء اليمين أمام مجلس النواب أيضاً[١].

I.ج.المطلب الثالث

الموافقة على المعاهدات الدولية

تعرف المعاهدة الدولية بأنها : اتفاق يعقد بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام تهدف إلى إحداث آثار قانونية معينة، وهناك تعبيرات مرادفة لتعبير المعاهدة، مثل الاتفاقية والاتفاق والتصريح المشترك والبروتوكول والعهد والميثاق والنظام، وقد حاول بعض الفقه إعطاء كل مصطلح من هذه المصطلحات معنى مختلف عن معنى الاصطلاح الآخر، إلا أن الأحكام التي تنظم هذه المصطلحات واحدة[٢].

وتخول الدساتير عادة رئيس الدولة (ملك أو رئيس) صلاحية عقد المعاهدات الدولية، إلا أن البعض من هذه الدساتير علق المصادقة على تلك المعاهدات على موافقة البرلمان[٣]، وقد علق القانون الأساسي العراقي الملغي صلاحية المصادقة على المعاهدات الدولية على موافقة البرلمان، فالملك بموجب هذا القانون يعقد المعاهدات الدولية لكنه لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة[٤].

=وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد ".

[١] تنص المادة (٧١) من الدستور ذاته على الآتي : " يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور ".

[٢] لمزيد من التفصيل ينظر د. عصام العطية : القانون الدولي العام، ط ٣،(بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١٠)، ص ١٠٤ – ١٠٥.

[٣] د. علي يوسف الشكري : مصدر سابق، ص ١٣٤.

[٤] تنص المادة (٢٦ / ٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " الملك يعقد المعاهدات بشرط أن لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها ".

وجاء الدستور العراقي النافذ بذات الحكم، إذا اوجب موافقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ليتسنى لرئيس الجمهورية المصادقة عليها((١)).

I.د.المطلب الرابع

إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية

تعرف الموازنة العامة بأنها : خطة تتضمن تقديراً مفصلاً لنفقات الدولة وإيراداتها لفترة قادمة - غالبا ما تكون سنة - ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، وتقوم الحكومة بإعداد الموازنة العامة وتنالُ موافقة المجلس النيابي، أما الحسابات الختامية فهي : الإيرادات والنفقات الفعلية التي حصلتها السلطة التنفيذية أو أنفقتها وتعرض على البرلمان مرفقاً بها الوثائق التي تتيح للبرلمان التأكد من أن التنفيذ جاء منسجماً مع التشريعات ذات الصلة(٢).

وتوجب الدساتير قبل العمل بالموازنة العامة التي يجري إعدادها من قبل الحكومة اقترانها بمصادقة البرلمان، كما يمارس البرلمان صلاحية المصادقة على الحسابات الختامية عند انتهاء السنة المالية، والغاية من هذه المصادقة التحقق من مدى التزام الحكومة ببنود الموازنة(٣).

ونلمس هذا المظهر من مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في القانون الأساسي العراقي الملغي، إذ اوجب هذا القانون مصادقة مجلس

---

(١) تنص المادة (٧٣ / ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ والخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية على الآتي : " المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ".

(٢) د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي، (جامعة الموصل :دار الكتب للطباعة والنشر، د.ت)، ص ١٠٢. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، ط ٢، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢)،ص ١٠٦، ١٢٧.

(٣) د. علي يوسف الشكري : مصدر سابق، ص ١٣٤.

الأمة على الموازنة العامة[١]، واجب الدستور العراقي النافذ أن يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره[٢].

ومما تجدر الإشارة إليه انه في العراق ومنذ تنفيذ موازنة ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠١٠ لم تعرض الحسابات الختامية على المجالس النيابية "الجمعية الوطنية ثم مجلس النواب" لإقرارها[٣]، علماً ان الدستور العراقي النافذ قد ألزم الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره كما أسلفنا.

وبهذا الخصوص نتمنى على مجلس الوزراء الالتزام بالمواعيد التشريعية المتعلقة بتقديم الحساب الختامي، وندعو مجلس النواب إلى إلزام مجلس الوزراء بتقديم الحساب الختامي في مواعيده المحددة ووفقاً للإجراءات المعتمدة، ليتسنى له ممارسة دوره الرقابي والتأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة جاء منسجماً مع السياقات التشريعية.

II.المبحث الثاني

التعاون الذي تباشره "السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية"

تباشر "السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية" مظاهراً للتعاون، ومنها: الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، والمساهمة في العملية التشريعية، وأعمال خاصة بتكوين البرلمان، وأعمال خاصة بانعقاد البرلمان، ومن اجل تسليط الضوء على هذه المظاهر سنتناول كل مظهر منها بمطلب مستقل وعلى النحو الآتي:

II.أ.المطلب الأول

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة

---

[١] تنص المادة (٩٩) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " يجب أن يصدق مجلس الأمة الميزانية في اجتماعه السابق لابتداء السنة المالية التي يرجع إليها ذلك القانون ".

[٢] تنص المادة (٦٢ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الآتي : " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ".

[٣] د. رائد ناجي احمد : مصدر سابق، ص ١٢٧.

يلحظ المتتبع للنظام البرلماني ان الوزراء يكونون في الغالب أعضاء في البرلمان، وذلك بعكس الوضع في بعض الأنظمة النيابية القائمة على الفصل الشديد بين سلطات الدولة كالنظام الرئاسي مثلاً، ولا تنص الدساتير عادة على هذه القاعدة ولكن جرى العرف في الدول البرلمانية على إتباعها[(١)].

وقد تنص الدساتير في الدول ذات النظام البرلماني على هذه القاعدة ولكن بصورة ضمنية، ولا شك ان مثل هذا الجمع بين المنصب النيابي والمنصب الوزاري يؤدي إلى تعاون المجلس النيابي والحكومة في أداء المهام، إذ سيمكن الوزراء من حضور جلسات البرلمان ومن الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي وفي الدفاع عن سياسة الحكومة العامة، وأعمال كل وزارة على حدة، وفي الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة[(٢)]، وقد اوجب القانون الأساسي العراقي الملغي الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، فالوزير الذي لم يكن عضواً في احد المجلسين (الأعيان والنواب) لا يبقى في منصبه أكثر من ستة أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الأعيان أو ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة[(٣)].

أما الدستور العراقي النافذ فلم يسمح بالجمع بين المنصب النيابي وأية مناصب رسمية أخرى[(٤)]، لذا لا يمكن الحديث عن هذا المظهر من مظاهر التعاون في ظل هذا الدستور.

---

(١) د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية، الدولة والحكومة،(القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٨)، ص ٦٤٤.

(٢) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، د.ن، د.م، ١٩٨٧، ص ٥٦٨.

(٣) تنص المادة (٦٤ / ١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " لا يقل عدد الوزراء عن السبعة بضمنهم رئيس الوزراء ولا يكون وزيراً من كان فيه احد الموانع المبينة في المادة (٣٠) والوزير الذي لم يكن عضواً في احد المجلسين لا يبقى في منصبه أكثر من ستة أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الأعيان أو ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة. والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يستحق مخصصات العضوية في احد المجلسين في الوقت نفسه، ولا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة وأموالها ".

(٤) تنص المادة (٤٩ / سادساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر ".

II.ب.المطلب الثاني

المساهمة في العملية التشريعية

تمارس السلطة التنفيذية دوراً متزايداً في إصدار الأنظمة والتعليمات وهي قواعد عامة مجردة لا تختلف عن القوانين من الناحية الموضوعية في شيء، وفضلاً عن هذا الدور فان الحكومة تشترك مع المجلس النيابي في العمل التشريعي[١].

فعلى الرغم من ان تشريع القوانين مناط من حيث الأصل بالمجلس النيابي إلا أن الحكومة في الأنظمة النيابية البرلمانية تشارك المجلس النيابي في وظيفة التشريع، فتملك الحكومة عادة حق اقتراح القوانين، ويصبح بذلك حق اقتراح القوانين مشترك بين المجلس النيابي والحكومة، ويلحظ في الواقع العملي ان غالبية القوانين تقوم السلطة التنفيذية بوضع مشروعاتها، وعلة ذلك ان تلك السلطة هي من يقع على عاتقها مهمة إدارة شؤون البلد، وهي بحكم اتصالها بالمواطنين تكون الأقرب إلى معرفة حاجاتهم ومتطلباتهم وتسعى دائماً إلى إشباعها تحقيقاً للمصلحة العامة[٢].

ويمكن استنتاج هذا المظهر من مظاهر التعاون بموجب القانون الأساسي العراق الملغي بصورة ضمنية ، فقد تضمن نصوصاً تشير إلى حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين[٣].

---

[١] د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري،(الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣)، ص ٥٩.

[٢] د. محمد كامل ليلة : المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، ط ١،(القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٧)، ص ٦٨٧ – ٦٨٨.

[٣] تنص المادة (٦٢ / ٢ و ٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " ٢- إذا رفعت لائحة إلى احد المجلسين وطلب رئيس الوزراء أو احد الوزراء المذاكرة عليها بجلسة مشتركة ووافق = =مجلس الأعيان على ذلك يجتمع المجلسان برئاسة رئيس مجلس الأعيان ويبت فيها بأكثرية ثلثي المجلس المشترك ولا تكون قانوناً إلا بعد مصادقة الملك. ٣- يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة إليهما من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فأما أن يصادقها وأما أن يعيدها مع بيان أسباب الإعادة في برهة ثلاثة أشهر إلا إذا قرر احد المجلسين تعجيلها فيقتضي تصديقها أو إعادتها خلال خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيها مع بيان الأسباب الموجبة وإذا لم تعد في المدة المعينة فانها تعتبر مصدقة ".

أما الدستور العراقي النافذ فقد أشار صراحة إلى حق السلطة التنفيذية في المساهمة في اقتراح القوانين وتقديم مشروعاتها[١].

وفي الدول البرلمانية وخصوصاً الملكيات تقرر الدساتير في نصوصها حق رئيس الدولة في التصديق على القوانين، فيكون له حق الموافقة على القانون الذي يسنه البرلمان أو عدم الموافقة عليه، وينشأ عن رفض التصديق على القانون القضاء عليه لعدم تكامل عناصره ومراحل تكوينه، ويعد حق التصديق المقرر للرئيس الأعلى للدولة وهو في نفس الوقت رئيس السلطة التنفيذية مشاركة فعلية في ممارسة الوظيفة التشريعية المقررة أساساً للبرلمان[٢].

وفي ظل القانون الأساسي العراقي الملغي يصادق الملك القوانين وبأمره توضع الأنظمة في سبيل تطبيق أحكامها[٣].

وبموجب الدستور العراقي النافذ يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته في المصادقة وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب، وقد عد هذا الدستور تلك القوانين مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها[٤].

ومما تجدر الإشارة إليه ان حق التصديق يختلف عن حق الاعتراض الذي يتقرر أحياناً لرئيس الدولة إذ لا يترتب على حق الاعتراض سوى وقف نفاذ القانون لمدة معينة يستطيع البرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض ويقضي على هذا الأثر

---

[١] تنص المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الآتي : " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء "، وأشار الدستور ذاته في المادة (٨٠ / ثانياً) منه الخاصة بصلاحيات مجلس الوزراء على الآتي : ((اقتراح مشروعات القوانين)).

[٢] د. محمد كامل ليلة : المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٨٨.

[٣] تنص المادة (٢٦ / ١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذي يصدق القوانين وبأمره توضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها ".

[٤] تنص المادة (٧٣ / ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ الخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية على الآتي : " يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ".

المترتب عليه إذا ما أعاد إقرار القانون مرة ثانية بأغلبية خاصة يحددها الدستور[١]، ومن اجل هذا الوضع لا يعد حق الاعتراض من الأعمال التشريعية بالمفهوم الدقيق لذا لا يمكن عده مشاركة من جانب السلطة التنفيذية في أداء الوظيفة التشريعية[٢].

II.ج.المطلب الثالث

أعمال خاصة بتكوين البرلمان

يقوم رئيس الدولة (ملك، رئيس) عادة في الدول التي تبنت النظام البرلماني بالدعوة لإجراء الانتخابات النيابية سواء أكان ذلك عقب حل المجلس النيابي أم عند انتهاء مدة عضوية أعضائه، كما تظهر مشاركة السلطة التنفيذية في أمر تكوين المجلس التشريعي إذا ما لجأت بعض الدساتير إلى الأخذ بنظام التعيين فتقوم بتعيين الجانب المعين من أعضاء المجلس التشريعي، وتباشر أيضاً بعض الأعمال المتعلقة

---

[١] تنص المادة (٦٢ / ٢) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة إليهما من قبل الحكومة وبعد قبولها تعرض على الملك فاما أن يصدقها واما أن يعيدها مع بيان أسباب الإعادة في برهة ثلاثة أشهر إلا إذا قرر احد المجلسين تعجيلها فيقتضي تصديقها أو إعادتها خلال خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيها مع بيان الأسباب الموجبة ". وتنص المادة (١٣٨ / خامساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الآتي : " أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الأقاليم. ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها ". وتنص المادة (١٣٨ / أولاً) من الدستور ذاته على الآتي : " يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور ". ولمزيد من التفصيل حول حق الاعتراض المقرر لرئيس الدولة ينظر : زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلاوي ،" المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي، دراسة مقارنة"،(رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠)، ص ١٢٢. شوق سعد هاشم الموسوي ،" الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة"،(رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨)، ص ١١٠.

[٢] د. محمد كامل ليلة : المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٨٨.

P- ISSN:2075-2024 E-ISSN: 2706-5804

بعملية الانتخابات ذاتها كتحرير الجداول الانتخابية وإجراء الانتخابات في مواعيدها[١].

وفي القانون الأساسي العراقي الملغي يصدر الملك الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب[٢].

وفي الدستور العراقي النافذ يدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات عامة في البلاد عند حل مجلس النواب "خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل"[٣].

ويشارك الملك بموجب القانون الأساسي العراقي الملغي في تكوين البرلمان من خلال تعيين أعضاء مجلس الأعيان[٤].

أما الدستور العراقي النافذ فليس للسلطة التنفيذية فيه دور في تعيين أعضاء البرلمان، إذ أن أعضاء البرلمان جميعهم يتم انتخابهم من قبل الشعب بطريق الاقتراع العام السري المباشر[٥]، ولا تساهم السلطة التنفيذية بموجب الدستور سالف الذكر في إعداد جداول الانتخابات وإجرائها، إذ أن هذه الأعمال من اختصاص المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التي تعد بموجب هذا الدستور هيئة مستقلة خاضعة لرقابة المجلس النيابي[٦].

---

[١] د. محسن خليل : مصدر سابق، ص ٥٦٦ – ٥٦٧.

[٢] تنص المادة (٢٦ / ٢) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " الملك هو الذي يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب وباجتماع مجلس الأمة وهو الذي يفتتح هذا المجلس ويؤجله ويفضه ويحله وفقاً لأحكام هذا القانون ".

[٣] تنص المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الآتي : " يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية ".

[٤] تنص المادة (٢٦ / ٧) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " الملك يعين أعضاء مجلس الأعيان ويقبل استقالتهم من مناصبهم ".

[٥] تنص المادة (٤٩ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي ".

[٦] تنص المادة (١٠٢) من الدستور ذاته على الأتي : " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون ".

II.د.المطلب الرابع

أعمال خاصة بانعقاد البرلمان

تنيط بعض الدساتير البرلمانية بالملك صلاحية افتتاح جلسات البرلمان وإلقاء خطاب العرش[١].

وعلى هذا النهج سار القانون الأساسي العراقي الملغي، إذ أناط بالملك صلاحية افتتاح مجلس الأمة وإلقاء خطاب العرش، هو بذاته أو ينيب عنه في ذلك رئيس الوزراء أو احد الوزراء[٢].

ومن المعلوم أن البرلمان لا ينعقد بصفة مستمرة مستديمة طوال الفصل التشريعي، أي طوال مدة نيابته المقررة، إذ ينعقد البرلمان لمدة عدد من الأشهر من كل سنة لمباشرة مهامه، وهذا ما يسمى بدور الانعقاد العادي السنوي، وقد تطرأ حالات ضرورية بعد انتهاء دور الاجتماع العادي السنوي، أي خلال عطلة البرلمان السنوية الأمر الذي يتطلب دعوة البرلمان للاجتماع في دور انعقاد غير عادي، وهكذا يتضمن الفصل التشريعي عدد من ادوار الانعقاد العادي وغير العادي، كما يشتمل كل دور انعقاد على مجموعة من الجلسات يعقدها البرلمان خلاله، ويدعو رئيس السلطة التنفيذية المجلس النيابي عادة إلى الانعقاد العادي أو الانعقاد غير العادي، وتفرق بعض دساتير النظم البرلمانية بين الانعقاد العادي والانعقاد غير العادي للبرلمان، فتقرر أن يتم الانعقاد العادي حكماً في المواعيد التي يحددها الدستور لهذا الانعقاد دون الحاجة لدعوة من رئيس السلطة التنفيذية، بينما يتم الانعقاد غير العادي بناءً على دعوة من رئيس تلك السلطة[٣].

---

[١] د. علي يوسف الشكري : مصدر سابق، ص ١٣٥.

[٢] تنص المادة (٢٩) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " يفتتح الملك مجلس الأمة بذاته أو ينيب عنه في ذلك رئيس الوزراء أو احد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح وإلقاء خطاب العرش ".

[٣] د. محسن خليل : مصدر سابق، ص ٥٦٧ – ٥٦٨.

وفي ظل القانون الأساسي العراقي الملغي يدعو الملك البرلمان إلى الانعقاد، وإذا لم يدعه في اليوم المحدد فان البرلمان يجتمع بحكم القانون، ويستمر اجتماعه إلا إذا حله الملك قبل ختام المدة[١].

وبموجب الدستور العراقي النافذ يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، ولا يجوز التمديد لأكثر من هذه المدة[٢].

أما بخصوص الجلسات الاستثنائية فللملك بموجب القانون الأساسي العراقي الملغي أن يدعو مجلس الأمة للاجتماع من اجل البت في أمور محددة تذكر في الدعوة ويفض الملك هذا الاجتماع بإرادة ملكية[٣].

وبموجب الدستور العراقي النافذ يحق للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء) دعوة مجلس النواب إلى عقد جلسات استثنائية، ويقتصر الاجتماع على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه[٤]، ويمكن للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية

---

[١] تنص المادة (٣٩ / ١) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : ((يدعو الملك المجلس إلى عقد اجتماعه وإذا لم يدع المجلس في اليوم المعين فانه يجتمع بحكم القانون. ويستمر اجتماعه حسبما ورد في المادة السابقة إلا إذا حله الملك قبل ختام المدة)).

[٢] تنص المادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة اكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً ". وتنص المادة (٧٣ / رابعاً) من الدستور ذاته والخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية على الآتي : " " دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور ".

[٣] تنص المادة (٤٠ / ٣) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي على الآتي : " للملك أن يدعو مجلس الأمة للاجتماع علاوة على المدة المقررة في المادة (٣٨) وذلك للبت في أمور معينة تذكر في الدعوة ويفض هذا الاجتماع بإرادة ملكية ".

[٤] تنص المادة (٥٨ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ على الأتي : " لرئيس الجمهورية ، أو لرئيس مجلس الوزراء ، أو لرئيس مجلس النواب ، أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه ".

ورئيس الوزراء) بموجب الدستور ذاته "تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً" لإكمال المهام التي تتطلب ذلك[١].

ومما تجدر الإشارة إليه ان الدستور العراقي النافذ قلب التسميات فسمى الفصل التشريعي بالدورة والدورة بالفصل التشريعي ، مخالفاً بذلك ما هو متعارف عليه من تسميات في الأنظمة البرلمانية[٢]، ونتمنى على الجهة المختصة بتعديل الدستور أن تعيد النظر في هذه التسميات وتعيد استعمالها في موضعها الصحيح، لان لكل مفردة من هذه المفردات دلالة فقهية تختلف فيها عن الأخرى.

الخاتمة

بعد أن انتهينا بفضل الله تعالى من كتابة هذا البحث نسجل أدناه ابرز الاستنتاجات التي توصلنا إليها، واهم التوصيات التي نتمنى على الجهة المختصة بتعديل الدستور الأخذ بها عند إعادة النظر بنصوصه :

أولاً- الاستنتاجات

١- يعد اختيار رئيس الدولة بواسطة السلطة التشريعية من أهم مظاهر تعاونها مع السلطة التنفيذية، ولا بد أن نلمس تبايناً بين الدستورين محل البحث في هذه المسألة، لان القانون الأساسي الملغي قد تبنى النظام الملكي، وعلى الرغم من ذلك فاننا نلمح للسلطة التشريعية دوراً في بعض الجوانب، منها ضرورة موافقة مجلس الأمة على تولي الملك عرشاً خارج العراق، وموافقته على تعيين وصي الملك إن اختاره الملك السابق، وتعيينه إن لم يختره، أما الدستور العراقي النافذ وهو دستور جمهوري فقد جعل عملية اختيار رئيس الجمهورية بواسطة مجلس النواب، واحل رئيس مجلس

---

[١] تنص المادة (٥٨ / ثانياً) من الدستور ذاته على الأتي : " يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب ، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس ".

[٢] د. عامر عياش عبد : النظام البرلماني ، محاضرات غير منشورة ألقيت على طلبة الدراسات العليا (الماجستير) ، كلية الحقوق ، جامعة تكريت ، للعام الراسي ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧.

النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ولم يكن للرئيس نائب، على أن يتم انتخاب رئيس للجمهورية جديد خلال المدة المحددة.

٢- يمثل إلزام رئيس الدولة (ملك، رئيس) وأعضاء الحكومة بأداء اليمين أمام المجلس النيابي قبل مباشرتهم عملهم مظهراً للتعاون مع السلطة التنفيذية، وقد ألزمهم الدستوران محل البحث بأداء اليمين أمام السلطة التشريعية قبل مباشرتهم عملهم.

٣- تعد موافقة السلطة التشريعية على المعاهدات الدولية قبل مصادقتها من قبل رئيس الدولة (ملك، رئيس) مظهراً من مظاهر تعاونها مع السلطة التنفيذية، وقد علق الدستوران محل الدراسة تلك المصادقة على موافقة السلطة التشريعية.

٤- يشكل إقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية من قبل السلطة التشريعية صورة من صور تعاونها مع الحكومة، وقد اوجب الدستوران محل الدراسة اقتران الموازنة العامة الجاري إعدادها من قبل الحكومة بموافقة المجلس النيابي.

٥- يعد الجمع بين المنصب النيابي والمنصب الوزاري مظهراً من مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية، وقد تباين الدستوران محل البحث تبايناً كبيراً في هذه المسألة، إذ اوجب القانون الأساسي الملغي الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، أما الدستور النافذ فقد منع منعاً باتاً مثل هذا الجمع.

٦- يمثل اشتراك السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية مظهراً من مظاهر تعاونها مع السلطة التشريعية، وقد تضمن الدستوران محل البحث هذا المظهر، إذ منحا الحكومة صلاحية اقتراح القوانين (بصورة ضمنية في القانون الأساسي الملغي، وبصورة صريحة في الدستور النافذ)، كما خولا رئيس الدولة (ملك، رئيس) صلاحية المصادقة على القوانين.

٧- تعد بعض الأعمال الخاصة بتكوين المجلس النيابي الصادرة عن السلطة التنفيذية مظهراً للتعاون مع السلطة التشريعية، إلا أن هذا التعاون يختلف مداه بين الدستورين محل البحث، فهما يشتركان في بعض المسائل المتعلقة بانتخاب مجلس النواب، إذ

يصدر الملك بموجب القانون الأساسي الملغي الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، ويدعو رئيس الجمهورية بموجب الدستور النافذ إلى انتخابات عامة عند حل مجلس النواب، إلا ان مدى التعاون أوسع في ظل القانون الأساسي الملغي، إذ يعين الملك الجانب المعين من البرلمان (مجلس الأعيان).

٨- تشكل بعض الأعمال الخاصة بانعقاد المجلس النيابي الصادرة عن السلطة التنفيذية مظهراً للتعاون مع السلطة التشريعية، وليست هناك فروق جوهرية تذكر بين الدستورين محل البحث في هذه المسألة، فهما يشتركان بدور السلطة التنفيذية في الدعوة لانعقاد المجلس النيابي سواء في أدور الانعقاد العادية أو الاستثنائية، إلا ان القانون الأساسي الملغي أناط بالملك صلاحية افتتاح مجلس الأمة وإلقاء خطاب العرش هو بذاته أو بإنابة رئيس الوزراء أو احد الوزراء عنه في ذلك، ولا شك ان ذلك راجع لخصوصية النظام الملكي.

ثانياً- التوصيات

١- نقترح على الجهة المختصة بتعديل الدستور إضافة كلمة (الاثنين) لنص المادة (٧٠ / ثانياً) ليصبح نصها بالصيغة الآتية : " ثانياً- إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشحين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني "، لان صيغة النص التي أوردها الدستور جاءت غامضة الدلالة، فلم يحدد بصورة واضحة وجلية عدد المرشحين الذين يتم التنافس بينهم لحصولهم على أعلى الأصوات، وهذا يتنافى مع الوضوح والبيان الذي ينبغي أن تتصف به النصوص التشريعية بصفة عامة والنصوص الدستورية على وجه الخصوص.

٢- ندعو مجلس الوزراء إلى ضرورة الالتزام بالمواعيد التشريعية المتعلقة بتقديم الحساب الختامي، إذ انه ومنذ تنفيذ موازنة ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠١٠ لم تعرض الحسابات الختامية على المجالس النيابية لإقرارها، علماً أن نصوص الدستور تلزم

الحكومة بتقديم مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره.

٣- نتمنى على مجلس النواب إلزام مجلس الوزراء بتقديم الحساب الختامي في مواعيده المحددة ووفقاً للإجراءات المعتمدة، ليتسنى له ممارسة دوره الرقابي والتأكد من أن تنفيذ الموازنة العامة جاء منسجماً مع السياقات التشريعية.

٤- نأمل من الجهة المختصة بتعديل الدستور إعادة النظر ببعض المصطلحات واستعمالها في موضعها الصحيح كمصطلحي (الدورة والفصل التشريعي)، إذا قلب المشرع الدستوري التسميات ، فسمى الفصل التشريعي بالدورة والدورة بالفصل التشريعي ، مخالفاً بذلك التسميات المتعارف عليها في الدساتير البرلمانية وما استقر عليه الفقه من تسميات.

المصادر

أولاً- الكتب

١- د. رائد ناجي احمد . علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق. ط ٢. القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠١٢.

٢- د. طاهر الجنابي . علم المالية العامة والتشريع المالي. جامعة الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، د.ت.

٣- د. عصام العطية . القانون الدولي العام. ط ٣. بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١٠.

٤- د. عبد الغني بسيوني عبد الله . سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، د.ت.

٥- علي يوسف الشكري . النظم السياسية المقارنة. ط ١.القاهرة: ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣.

٦- د. ماجد راغب الحلو . القانون الدستوري. الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٧٣.

٧- د. محسن خليل . القانون الدستوري والنظم السياسية. د.ن، د.م، ١٩٨٧.

٨- د. محمد كامل ليلة. المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية. ط ١.القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٥٧.

٩- د. محمد كامل ليلة . النظم السياسية. الدولة والحكومة. القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٨.

ثانياً- الرسائل والاطاريح الجامعية

١- زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلاوي ." المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي. دراسة مقارنة". رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

٢- شوق سعد هاشم الموسوي ." الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني. دراسة مقارنة". رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.

٣- كاظم علي الجنابي." المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني". أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

ثالثاً- المحاضرات

١- د. عامر عياش عبد : النظام البرلماني. محاضرات غير منشورة ألقيت على طلبة الدراسات العليا (الماجستير). كلية الحقوق. جامعة تكريت، للعام الدراسي ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧.

رابعاً- الدساتير

١- القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغي.

٢- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.